



Conseil National de la Refondation e Permanences citoyennes: nel contesto di un difficile rapporto tra Parlamento e Governo e di un sistema partitico frammentato e polarizzato, la legittimazione in Francia passa (ancora una volta) per l'appello alla democrazia partecipativa*

di Paola Piciacchia**

Mentre l'ennesima tensione sociale dovuta alla tanto contestata riforma delle pensioni continua a dominare in Francia la scena di politica interna in attesa dell'avvio dell'iter parlamentare, mettendo in luce la difficoltà dei pubblici poteri di integrare decisioni necessarie per la sostenibilità del sistema di welfare con le richieste provenienti dal basso, una riflessione a parte merita, in tema di democrazia francese, il rilancio delle istanze di democrazia partecipativa operato negli ultimi mesi dalle sedi istituzionali.

Dopo l'esperienza del *Grand Débat National*, delle *Conventions Citoyennes* (la *Convention Citoyenne pour le Climat* che ha concluso i propri lavori nel 2020, e quella istituita nel settembre scorso la *Convention Citoyenne sur le fin de vie*), e dopo l'allargamento delle competenze del *Conseil Economique, Social et Environnemental* – divenuto sempre più con le ultime riforme una camera della partecipazione cittadina –, Macron ha nuovamente rilanciato sul terreno della partecipazione.

Con l'obiettivo dichiarato di favorire l'unità e la concertazione, il Presidente della Repubblica l'8 settembre a Marcoussis, nell'Essonne ha lanciato infatti il *Conseil National de la Refondation*, - annunciato a giugno - riunendo per l'occasione una quarantina di persone tra rappresentanti delle forze politiche (non dell'opposizione), partners sociali, eletti locali, rappresentanti del mondo economico. Si tratta di una grande consultazione in linea permanente con la quale il Capo dello Stato ha espressamente fatto appello ad un nuovo metodo di concertazione e di azione per favorire uno scambio di idee costruttivo tra le "forze vive" della Nazione, dai partiti alle associazioni di eletti, ai sindacati, ai lavoratori o imprenditori, al mondo associativo e la scuola.

Tutti i cittadini sono stati così invitati ad iscriversi ad [una piattaforma](#), attiva dal **3 ottobre**, sulla quale poter esprimere le loro idee in merito ad una serie di tematiche: lavoro, invecchiamento

* Contributo sottoposto a *peer review*.

** Professoressa associata di Diritto pubblico comparato – Sapienza Università di Roma

e solidarietà tra le generazioni, clima e biodiversità, gioventù, transizione digitale, politica abitativa, modello produttivo e sociale, scuola, sanità. Il metodo di lavoro del *Conseil National de la Refondation* si basa su diversi livelli di interazione: il primo livello è costituito da un CNR plenario finalizzato alla riunione di diversi protagonisti della Nazione chiamati ad esprimersi sulle grandi sfide del Paese sotto la guida del Presidente della Repubblica e del Primo Ministro; un CNR tematico finalizzato alla creazione di ateliers tematici per riflettere sulle grandi transizioni epocali e animati da protagonisti esperti dei diversi ambiti; e infine un CNR territoriale finalizzato alla concertazione territoriale su temi essenziali della vita quotidiana come la salute e la scuola, l'occupazione con lo scopo di proporre innovazioni, sperimentazioni, soluzioni pragmatiche, da sottoporre a valutazione per essere estese anche ad altre realtà. Facendo leva sul tema della prossimità, l'obiettivo finale è quello relativo alla preparazione di possibili interventi legislativi da proporre al Parlamento, di interventi normativi o di buone prassi sull'organizzazione della vita concreta e locale. In sintesi si tratta, per la Presidenza- che ha assicurato di non ricreare una struttura simile al Cese (*Conseil économique social et environnemental*) – ma di un nuovo modo “de trouver une nouvelle méthode pour relever les défis posés par cette nouvelle époque”, di un nuovo modo di dare la parola ai francesi nel tentativo, sperato, di creare il consenso. Infatti Macron ha esortato i francesi a partecipare al dibattito per contribuire con le proprie idee sui vari temi per trasformare il Paese ”envers et contre tous les blocages”. “Nous – ha dichiarato il Presidente in un video postato sui social - pouvons changer les vies si nous décidons de le faire” e ha dichiarato di contare sui francesi “avec beaucoup d’enthousiasme, de conviction, de force” per “trouver de manière intelligente, tous ensemble, les bonnes solutions, loin des postures, des conservatismes, loin des débats qui sont parfois caricaturaux”, con la forza delle idee, delle iniziative e di cambiamenti anche locali.

Sempre in tema di democrazia partecipativa, il **13 settembre** il Presidente ha anche lanciato la creazione della *Convention citoyenne sur fin de vie*, in vista delle definizioni, entro la fine del 2023, di un nuovo quadro legale, dopo la pubblicazione di un parere sulla questione da parte del Comitato consultivo nazionale etico. Organizzata dal Cese, come la precedente *Convention Citoyenne pour le Climat*, ha avviato la prima sessione il **9 dicembre** dopo la creazione del Comitato dei garanti e il sorteggio dei 150 partecipanti avvenuta tra **settembre** e **novembre**.

Mentre a livello nazionale il Presidente ha richiamato ad uno sforzo collettivo di unità e proposta anche sul versante parlamentare va segnalata l'iniziativa *Permanences citoyennes* lanciata dalla Presidente dell'Assemblea Nazionale, Yaël Braun-Pivet (di *Renaissance*, il partito del Presidente) sul modello di quelle locali. L'iniziativa è stata annunciata il **16 novembre** e prevede l'invito, ogni mese, all'Assemblea Nazionale, da parte del Presidente, di cinque persone sorteggiate della società civile – previa iscrizione sul sito dell'Assemblea - per uno scambio di idee sulle istituzioni, la cittadinanza e la vita democratica di cui la Presidente prende accuratamente nota. La prima *Permanence citoyenne* è stata organizzata il **28 novembre** mentre la terza è prevista per il **6 febbraio**. In questo modo la Presidente intende svecchiare l'istituzione parlamentare per farla divenire “la maison de tous les Français” e fare in modo che i cittadini se ne appropriino.

A questa iniziativa si aggiunga quella lanciata il **15 novembre**, l'*Assemblée des idées*, l'organizzazione di una serie di dibattiti ogni due mesi tra parlamentari e cittadini su temi di attualità. Il primo dibattito è stato organizzato sul tema abitativo. Entrambe si vanno ad inserire nel percorso avviato già nella scorsa legislatura attraverso il quale nell'ambito dei lavori delle commissioni parlamentari, - in particolare nell'ambito dei lavori delle *Missions d'information* create al loro interno - sono state lanciate diverse *consultations citoyennes* su specifiche questioni.

Le iniziative legate al *Conseil de la Refondation National* (ma anche alla *Convention citoyenne*) e alle *Permanences citoyennes* sono in corso e non è possibile tracciarne già un bilancio definitivo. Queste iniziative, tuttavia, permettono di esprimere alcune considerazioni sulla tendenza in atto da qualche anno in Francia di fare un continuo appello alle istanze di democrazia partecipativa ai fini della legittimazione e del consenso. In particolare, dopo la crisi dei *gilets jaunes* del 2018, esse vengono utilizzate, in un contesto di crisi della rappresentanza, per ricucire i circuiti della legittimazione, soprattutto, in chiave di ri-legittimazione del potere in carica (non più così ancorato al popolo dalle elezioni presidenziali e legislative), ma sostanzialmente in chiave di disintermediazione. Il profilo della disintermediazione è forse quello su cui occorre porre una particolare attenzione. Perché se la crescita di importanza degli strumenti di democrazia partecipativa e il continuo richiamo ad essi evidenziano l'aspetto positivo dell'ampliamento del circuito democratico, dall'altro, mettono anche in luce la percezione di un declino tanto persistente quanto inesorabile del ruolo di integrazione e mediazione dei partiti politici tradizionali, i quali rischiano di non essere più considerati come reali portatori di interessi e di proposte.

Oggi, più che nel recente passato - quando la risposta alla crisi di legittimazione dei *gilets jaunes* era passata attraverso il *Grand Débat National*, lanciato per disinnescare le tensioni sociali legate a quella che veniva avvertita come una contrapposizione tra popolo e élite, e con i partiti politici sullo sfondo -, il richiamo alla democrazia partecipativa appare un mezzo invocato per un duplice ordine di motivi.

Da un lato, l'obiettivo del Presidente è contingente, ovvero quello di introdurre un po' di orizzontalità nella presa delle decisioni, per rispondere alle critiche di verticalità che hanno caratterizzato il suo primo mandato.

Dall'altro, l'obiettivo sembra quello di circuitare il sistema dei partiti rappresentati in Parlamento che, a differenza del passato, in un contesto di frammentazione e polarizzazione, non sono in grado, per quanto riguarda i partiti della maggioranza relativa, di sostenere da soli la politica presidenziale senza il ricorso ai meccanismi di parlamentarismo razionalizzato, per quanto riguarda l'opposizione, di imporre la loro visione. E in tale ottica ciò finisce per tradursi in una marcata debolezza e marginalizzazione del Parlamento.

Una sorta di ritorno alle origini della V Repubblica, nata con una forte carica antipartitica e legittimata a lungo, per volere del suo fondatore, - oltre che dall'elezione diretta del Presidente - dal ricorso all'istituto referendario. Con la differenza che nel corso della V Repubblica l'osmosi tra partiti e istituzioni si compì al di là della volontà del suo fondatore, garantendo una connessione tra indirizzo presidenziale e sostegno del circuito parlamentare, mentre oggi la

garanzia della connessione è data dagli strumenti di parlamentarismo razionalizzato che permettono sì di portare avanti l'indirizzo presidenziale, ma a colpi di questioni di fiducia, in un clima critico di tensioni continue tra maggioranza e opposizione.

Per questi motivi i partiti politici dell'opposizione tendono a guardare con un certo sospetto a queste iniziative. Il CNR è sembrato, sin dall'inizio, non convincere né i francesi né tutte le forze politiche, soprattutto quelle di opposizione e si è cominciato a parlare di "flop". Il *Rassemblement National* e *La France Insoumise*, ma anche i socialisti e gli ecologisti non hanno accolto l'invito del Presidente ad andare a Marcoussis per il battesimo del CNR. E anche il Presidente del Senato, Gerard Larcher ha apertamente dichiarato, in una lettera al Presidente della Repubblica, di non credere che questa istanza possa portare ad un rinnovamento della democrazia alla quale il Capo dello Stato aspira ritenendo, anzi, che "les mécanismes de démocratie participative peuvent contribuer à éclairer la représentation nationale, mais ils ne peuvent en aucun cas s'y substituer".

Anche sul fronte della maggioranza e dell'opinione pubblica c'è chi nutre più di una perplessità soprattutto per quella che sembra essere un'operazione "politica" per rispondere alle critiche di una gestione troppo verticistica del potere, più che autenticamente ispirata alle virtualità della democrazia partecipativa. D'altronde, i precedenti del *Grand Débat National* e della stessa *Convention Citoyenne sur le Climat* hanno dimostrato lo scarso o ridotto impatto sulla presa delle decisioni finali e ciò mina alla base la credibilità di simili iniziative. Solo relativa, infatti, è stata l'influenza del *Grand Débat National* sulle riforme promesse. Le più importanti riforme istituzionali sono rimaste sulla carta e solo alcune, - come ad esempio la riforma del Cese - hanno trovato accoglimento. Anche le 150 proposte della *Convention Citoyenne sur le Climat*, sebbene abbiano ispirato la *Loi Climat e résilience* del 22 agosto 2021, non hanno trovato pieno accoglimento nella legge. Ma soprattutto il fallimento della riforma costituzionale relativa all'introduzione all'art. 1 della Costituzione della tutela dell'ambiente, per l'opposizione del Senato, ha dimostrato la difficoltà di tradurre in decisioni politiche i processi partecipativi. Perciò c'è chi mette in guardia sul rischio di chiedere ai cittadini di esprimersi senza che poi le loro opinioni vengano prese in considerazione. Un rischio, secondo Patrick Bernasconi, ex Presidente del *Conseil économique social et environnemental* (CESE), è quello di "d'une défiance sur cette forme de démocratie si on en multiplie les exercices sans tenir compte de ce que ces débats ou consultations expriment".

Di contro, sul fronte parlamentare, il persistente clima di tensione ha continuato a caratterizzare gli ultimi quattro mesi di lavoro delle Assemblee.

La fine del *fait majoritaire* non ha portato infatti all'affievolimento della lettura presidenzialistica della Costituzione grazie ai ben congegnati meccanismi di parlamentarismo razionalizzato della V Repubblica che rendono oggi possibile la permanenza in carica di un Governo minoritario, che porta avanti l'indirizzo facendo continuo ricorso al tanto contestato art. 49, 3° c. Cost.

Il Governo Borne II in questi mesi ha finito per incarnare il macronismo originario, un'attitudine che sta pesando in un Parlamento senza maggioranza. La necessità del dialogo e del compromesso, annunciati il 6 luglio con la dichiarazione di politica generale, ha in questi mesi lasciato il posto ad un forte clima di contrapposizione fatto di un continuo ricorso alle questioni di fiducia da parte del Governo e alle mozioni di censura da parte delle opposizioni. La mancanza

della maggioranza assoluta all'Assemblea Nazionale ha costretto il Governo Borne da **ottobre** a ricorrere a più riprese, ben [dieci volte](#) (l'ultima il **15 dicembre** scorso), alla questione di fiducia per l'approvazione delle due grandi leggi di indirizzo, la legge finanziaria e di finanziamento della previdenza sociale, incorrendo ogni volta (tranne l'ultima) in un voto sulla mozione di censura presentata, in risposta, dalle opposizioni, secondo il meccanismo previsto dall'art. 49, 3° Cost. Un trionfo del parlamentarismo razionalizzato che sta portando anche ad una trasformazione dell'art. 49, 3° c. Cost.: da strumento utile compattare la maggioranza e/o neutralizzare i franchi tiratori – in linea con la prassi della V Repubblica – a strumento governativo per portare avanti l'indirizzo politico in un contesto di presidenzialismo minoritario. Un contesto non agevole che rischia di ingenerare un logorio permanente e progressivo nella compagine governativa e nello stesso Primo Ministro.

Così se a luglio si poteva immaginare per l'attuale legislatura alla luce dei risultati elettorali un minimo di recupero di centralità del Parlamento la prassi parlamentare degli ultimi mesi sembra andare in una direzione diversa.

Forte il disappunto delle opposizioni, soprattutto de *La France Insoumise* che continua a non accettare alcun tipo di confronto dialettico, che sta producendo un clima sempre più aspro che sfocia nel deposito delle mozioni di sfiducia, le quali, sebbene non abbiano alcuna possibilità di passare, rappresentano la manifestazione plastica di un rifiuto ideologico nei confronti della maggioranza relativa e dell'Esecutivo.

Dal canto suo il campo presidenziale si è lasciato andare anch'esso alle pratiche parlamentari tradizionalmente utilizzate dai gruppi di minoranza. Il ricorso a più riprese da parte della maggioranza relativa all'Assemblea Nazionale a pratiche ostruzionistiche ha posto in luce più di un problema di disfunzionamento dell'Assemblea Nazionale. L'Esecutivo infatti è giunto ad usare manovre ostruzionistiche per frenare o addirittura impedire il voto sulle proposte di legge di iniziativa delle opposizioni come nel caso delle discussioni sulle delle proposte di legge de LFI e de LR, nelle giornate di iniziativa parlamentare rispettivamente il **24 novembre** e il **1° dicembre**, facendo ricorso al massiccio deposito degli emendamenti, agli interventi in aula e alle sospensioni della seduta. Episodi che hanno contribuito a rafforzare la sfiducia reciproca tra campo presidenziale e opposizione che non esitano ad allearsi per moltiplicare il deposito di proposte di legge.

In questo scenario, una considerazione a parte merita, ancora una volta, il Senato. Come era prevedibile, il Senato, in questi mesi ha cominciato a divenire la vera *pièce maîtresse* del gioco parlamentare agli occhi del Governo. Il Senato sembra infatti sempre più chiamato a svolgere il delicato ruolo di cerniera tra il Governo minoritario e l'Assemblea Nazionale, divisa e polarizzata. Un ruolo questo che solo qualche mese fa suonava come ipotetico ma che oggi sta diventando una realtà. Il Governo, infatti, sempre più spesso inizia l'iter parlamentare al Senato, il quale dominato attualmente dalla maggioranza de *Les Républicains*, l'unico partito che all'Assemblea Nazionale, pur non sostenendo il Governo, sembra mantener un comportamento di opposizione responsabile, comincia a trovare convergenze con l'Esecutivo. Quest'ultimo sin da giugno aveva posto le basi per un avvicinamento al Senato, che si era tradotto il 6 luglio nella presentazione di

una dichiarazione di politica generale anche di fronte ad esso e nella manifestazione di una certa deferenza verso la seconda Camera apprezzata per le pratiche e il metodo di lavoro. Ciò ha portato nei mesi ad intensificare gli incontri con i senatori, in particolare con il Presidente Larcher, i quali hanno lentamente abbandonato i toni aspri dei tempi del primo quinquennio Macron per abbracciare un atteggiamento più conciliante percepito dal Governo.

Per questi motivi, il Senato, considerato ormai dalla dottrina - come spesso si è ricordato nelle pagine di questa Rivista – un contro potere che serve alla democrazia, potrebbe anche in questo caso, grazie alle virtualità insite nel modello di bicameralismo della V Repubblica, costituire un valido appoggio e una sponda per il Governo. Con l'esame del progetto di legge sulla riforma delle pensioni, non sarebbe poco.

PARLAMENTO

MISURE PER L'IMPIEGO

Il **21 dicembre** è stata promulgata [la legge n. 2022-1598](#) relativa alle misure urgenti per il funzionamento del mercato del lavoro in vista del pieno impiego. Il progetto di legge era stato presentato all'Assemblea Nazionale il **7 settembre** ed ivi approvato in prima lettura, con dichiarazione di adozione da parte del Governo della procedura accelerata, l'**11 ottobre**. Trasmesso al Senato il testo era stato adottato con modifiche il **25 ottobre**. La divergenza tra le due Camere aveva portato alla convocazione della Commissione mista paritetica che era riuscita a trovare l'accordo. La legge era stata così adottata nel medesimo testo dall'Assemblea Nazionale e dal Senato rispettivamente il **15 e il 17 novembre**. Il **15 dicembre** si era infine pronunciato sulla legge il Consiglio costituzionale con la decisione [n. 2022-844 DC](#) con cui è stata dichiarata la costituzionalità della legge.

In attesa di una riforma del dispositivo dell'indennità di disoccupazione, la legge prolunga le regole attuali introducendo al tempo stesso alcune novità.

Le legge sopprime la possibilità di accedere all'indennizzo di disoccupazione in due casi: in caso di abbandono del posto di lavoro senza un motivo legittimo e in caso di rifiuto di un contratto a tempo indeterminato (CDI) per i salariati con contratto a tempo determinato e con contratto d'interim per due volte in un anno, per lo stesso impiego, lo stesso luogo di lavoro e con salario almeno equivalente.

Queste previsioni inizialmente non erano inserite nel progetto e sono state introdotte in Commissione mista paritetica con il raggiungimento di un compromesso. Allo stesso modo è stato introdotta per due anni la sperimentazione dei CDD per la sostituzione di molti salariati.

La legge ha previsto anche la creazione di un nuovo servizio pubblico la VAE che prevede la creazione di uno sportello unico, su piattaforma digitale, a disposizione dei candidati per la validazione dell'acquisizione dell'esperienza. Sarà un decreto a precisare la nuova procedura e il dispositivo dovrà essere aperto a tutti quelli la cui esperienza è in linea con la certificazione richiesta.

La legge ha infine modificato il codice del lavoro nella parte in cui definisce le condizioni dell'elettorato attivo per le elezioni professionali.

LEGGE FINANZIARIA

Il **30 dicembre** è stata promulgata la legge finanziaria per il 2023 [n. 2022-1726](#). Il progetto di legge aveva iniziato il proprio iter, regolato dall'art. 47 della Costituzione, il **26 settembre** con il deposito all'Assemblea Nazionale del testo. Dopo un complesso iter in prima lettura conclusosi con l'adozione del progetto attraverso il ricorso alla questione di fiducia dell'art. 49,3° c. Cost., il **4 novembre**, il testo era stato trasmesso al Senato ed ivi approvato con modifiche il **6 dicembre**. Dopo la convocazione della Commissione mista paritetica e in assenza di accordo tra le due Camere, il testo era tornato in nuova lettura all'Assemblea che aveva posto in questa fase ben due volte la questione di fiducia, e al Senato che aveva rigettato il testo. Infine, la legge è stata approvata dall'Assemblea Nazionale con il ricorso, ancora una volta della questione di fiducia il **15 dicembre**. Sulla legge si è pronunciato il Consiglio costituzionale con decisione [n. 2022-847 DC](#) del 29 dicembre che ha dichiarato la legge parzialmente conforme a Costituzione.

La legge finanziaria è stata improntata per rispondere alla crisi energetica e all'inflazione in parte derivanti dalla guerra in Ucraina. Il Governo ha fissato la previsione di crescita all'1% con un tasso di inflazione al 4,2% per il 2023 e con un debito pubblico fissato al 5% del prodotto interno lordo. Il bilancio per il 2023 prevede la prosecuzione e l'introduzione di diversi dispositivi per aiutare, famiglie, imprese e collettività locali a far fronte alle spese energetiche. Gli scaglioni sull'imposta sul reddito sono stati indicizzati sulla base dell'inflazione per proteggere il reddito delle famiglie. Numerose le misure per l'impiego e le imprese e per il rinnovamento energetico.

LEGGE SULLA PREVIDENZA SOCIALE

Il **23 dicembre** è stata promulgata la legge di finanziamento della previdenza sociale [n. 2022-1616](#). Il progetto di legge era stato depositato all'Assemblea Nazionale il 26 settembre ed ivi approvato secondo le procedure previste dall'art. 47-1 Cost., in prima lettura, il **31 ottobre** con ricorso alla questione di fiducia da parte del Governo dell'art. 49,3° c. Cost. già utilizzato il 20 e il **26 ottobre**. Trasmesso al Senato il testo era stato approvato con modifiche il 15 novembre. Dopo la convocazione della Commissione mista paritetica e in assenza di accordo, il testo era tornato in prima lettura all'Assemblea Nazionale dove era stato adottato il **28 novembre** con ricorso alla questione di fiducia, già posta il **21** e il **25 novembre**. Il Senato in nuova lettura aveva rigettato il testo che era stato considerato adottato in via definitiva all'Assemblea Nazionale il **28 novembre** con ricorso alla questione di fiducia.

La legge ha introdotto misure per la prevenzione, per il rafforzamento dell'accesso alle cure, per il sostegno alle famiglie, per l'assistenza degli anziani a domicilio e per la lotta alla frode sociale.

COSTITUZIONALIZZAZIONE DELL'IVG

Il **24 novembre** a larga maggioranza è stata approvata in prima lettura all'Assemblea Nazionale la proposta di legge costituzionale [n. 340](#) presentata il **13 ottobre** relativa al diritto all'interruzione volontaria della gravidanza. Il testo approvato prevede la creazione di un nuovo articolo della Costituzione il 66-2 che recita "La loi garantit l'effectivité et l'égal accès au droit à l'interruption volontaire de grossesse". Il testo è stato emendato dai parlamentari dell'Assemblea Nazionale rispetto al testo originario che prevedeva "Nul ne peut être privé du droit à l'interruption volontaire de grossesse".

Il testo è stato votato nell'ambito di una delle "niches parlementaires" grazie al ritiro da parte de La France Insoumise (LFI) di due delle tre proposte di legge all'ordine del giorno dedicato alle proposte dell'opposizione proprio per permettere la sua discussione.

La larga maggioranza con cui il testo è stato approvato testimonia della particolare sensibilità, trasversale alle forze politiche, sul tema del diritto all'aborto dopo la sua regressione negli Stati Uniti, in Polonia ed Ungheria. Infatti l'Assemblea Nazionale ha voluto affermare proprio il principio di non regressione di tale diritto per le donne, per metterlo al riparo, in futuro, da qualsiasi tipo di vulnerazione. La votazione del testo ha comunque costituito oggetto di dibattiti anche accesi sulla necessità della costituzionalizzazione del diritto all'aborto e sulla formulazione della stessa.

Da giugno a **settembre** erano state presentate anche altre proposte di legge in tal senso. Il Senato il **19 ottobre** aveva rigettato una proposta di legge costituzionale sul diritto all'aborto e alla contraccezione presentata dalla senatrice Mélanie Vogel di Europe Écologie Les Verts, in quanto non giustificata dalla situazione in Francia.

Perché la riforma venga approvata definitivamente occorre ora l'assenso anche del Senato che non appare del tutto scontato.

GOVERNO

RICORSO ALL'ART. 49,3°

La situazione politica venutasi a determinare dopo le elezioni legislative del giugno scorso, con il Governo che non detiene la maggioranza assoluta all'Assemblea Nazionale ma solo quella relativa, ha fatto riscontrare una certa anomalia nel funzionamento della vita parlamentare. Dal **19 ottobre** al **15 dicembre** il Primo Ministro Borne è stata impegnata in serrate battaglie parlamentari che l'hanno costretta a ricorrere alla questione di fiducia per ben 10 volte, 5 per l'approvazione del progetto di legge finanziaria e 5 per l'approvazione del progetto di legge di finanziamento della previdenza sociale. Per i meccanismi dell'art. 49, 3° c. Cost. i testi sono quindi passati senza voto. E le opposizioni hanno mosso e votato, sempre utilizzando le previsioni dell'art. 49, 3° c. Cost. ben 12 mozioni di censura che non hanno però raggiunto la maggioranza richiesta di 289 voti per portate alle dimissioni il Governo.

CAPO DELLO STATO

COP 27

Il Presidente della Repubblica, Emmanuel Macron, il **7 novembre** si è recato in Egitto in occasione dell'evento Cop 27, la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. Nell'ambito di numerosi incontri è stata questa l'occasione per il Capo dello Stato per ribadire la posizione della Francia a favore del clima e la sua determinazione di accelerare le politiche pubbliche per il clima. Il Presidente ha esortato i Paesi a non dimenticare gli impegni sul clima nonostante la crisi energetica e la guerra e di procedere con la decarbonizzazione. Ha ricordato inoltre quanto sia indissociabile la lotta per il clima, anche quella per la biodiversità, ricordando pure la sua volontà di lottare contro lo sfruttamento dei fondali marini.

REVUE NATIONALE STRATEGIQUE 2022

Il **9 novembre** il Presidente della Repubblica si è recato a Tolone dove ha presentato la *Revue nationale stratégique (RNS) 2022*, un documento che costituisce la base per la preparazione della

prossima legge di programmazione militare e che traccia il panorama dell'ambiente della difesa e della sicurezza, nazionale e internazionale, e individua le sfide strategiche, operative con le quali la Francia si confronterà nei prossimi anni. Frutto di un lavoro interministeriale, delinea un rapporto sull'evoluzione del contesto mondiale e descrive le priorità strategiche della Francia al 2030. La RNS 2022 individua dieci obiettivi strategici che la Francia fissa per assicurarsi un ruolo di potenza di equilibri e garantire la sicurezza dei propri interessi.

CORTI

DÉCISION N. 2022-3 RIP

Il Consiglio costituzionale si è pronunciato, in applicazione al quarto comma dell'articolo 11 della Costituzione e del primo comma dell'art. 61 della Costituzione, con decisione [n. 2022-3 RIP](#) del **25 ottobre**, sulla proposta di legge referendaria, firmata da 242 deputati e senatori, relativa alla creazione di un contributo addizionale sui benefici eccezionali delle grandi imprese.

Si tratta della terza proposta relativa al “référéndum d’initiative partagée” introdotto con la riforma costituzionale del 2008 e attuata dalla legge organica n. 2013-1114 del 6 dicembre 2013.

Tale procedura prevede che il *Conseil* si pronunci su una proposta di legge referendaria presentata da un quinto dei membri del Parlamento e sostenuta da un decimo degli elettori sotto il profilo del rispetto delle condizioni previste dal terzo comma dell'art. 11 Cost. relativo all'organizzazione di questo tipo di referendum. Il *Conseil* deve quindi verificare che la proposta sia presentata secondo quanto stabilito dalla Costituzione e che nessuna delle disposizioni della proposta sia contraria a Costituzione.

Nel merito il *Conseil* ha ritenuto che la proposta - che ha esclusivamente lo scopo di aumentare la contribuzione addizionale sui benefici eccezionali delle grandi imprese - non verte, come invece previsto dall'art. 11, 1° c. Cost., su una riforma relativa alla politica economica della nazione. Pertanto il *Conseil* ha giudicato che la proposta non soddisfa le condizioni previste dall'art. 11, 3° c.

DECISIONE SULLA LEGGE SUL MERCATO DEL LAVORO E L'IMPIEGO

Con decisione n. 2022-844 DC del **15 dicembre**, il *Conseil constitutionnel* si è pronunciato su alcune disposizioni della legge relativa ad alcune misure urgenti per il funzionamento del mercato del lavoro e del pieno impiego.

Il Consiglio costituzionale si è innanzitutto pronunciato sull'art. 1 della legge che prevede, in deroga alle regole di diritto comune, che un decreto in Consiglio di Stato regoli l'applicazione delle disposizioni di legge relativa all'indennizzo di disoccupazione per il periodo 1 novembre-31 dicembre 2023. I ricorrenti ritenevano incostituzionale tali disposizioni in quanto, derogando alla regola comune che affida ai partners sociali la competenza, attraverso accordi paritari, di definire le misure di applicazione del regime di indennizzo, la legge avrebbe violato il principio di partecipazione garantito dall'ottavo comma del Preambolo della Costituzione del 1946.

Il *Conseil* ha ricordato che l'art. 34 della Costituzione affida al Parlamento la definizione dei principi fondamentali di diritto del lavoro e che quindi il legislatore possa nel quadro delle competenze dell'art. 34 rinviare al decreto, adottato dopo apposita concertazione, o conferire alla negoziazione collettiva il compito di precisare le modalità di applicazione delle regole fissate. Seguendo questo ragionamento, il *Conseil* ha rilevato che il legislatore poteva senza disattendere la propria competenza, rinviare ad un decreto la determinazione delle misure di applicazione delle

disposizioni legislative relative al regime di indennizzo di disoccupazione. Inoltre, ha constatato che le disposizioni contestate prevedono che questo decreto non possa essere adottato senza la previa concertazione con le organizzazioni sindacali rappresentative a livello nazionale e professionale. Per questi motivi il *Conseil* ha riconosciuto la legittimità costituzionale delle disposizioni contestate.

Il Consiglio costituzionale si è pronunciato anche sull'articolo 2 della legge che prevede la possibilità per il disoccupato di perdere l'indennizzo di disoccupazione al rifiuto di due contratti a tempo indeterminato. I ricorrenti avevano rilevato che queste disposizioni farebbero pesare su chi cerca lavoro una coercizione eccessiva in violazione del quinto comma del Preambolo che prevede che “Chacun a le devoir de travailler et le droit d’obtenir un emploi...” e dell'undicesimo che prevede che la Nazione “garantit à tous, notamment à l’enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l’incapacité de travailler a le droit d’obtenir de la collectivité des moyens convenables d’existence” che invece implicano un regime di indennizzo al lavoratore senza impiego.

Il Consiglio costituzionale ha rilevato che il legislatore con queste misure ha voluto spingere i lavoratori disoccupati ad accettare impieghi a tempo indeterminato per lottare contro la precarietà perseguendo in tal senso un interesse generale. Inoltre la legge prevede anche che il disoccupato non rimanga privo di sussidio se l'ultima proposta di contratto a tempo indeterminato non è conforme ai criteri previsti per il progetto personalizzato di accesso all'impiego precedentemente stabiliti, il quale precisa la natura e le caratteristiche dell'impiego ricercato, la zona geografica preferita e il livello di salario atteso, tenendo conto della formazione di chi è in cerca di lavoro, delle sue qualifiche, delle competenze acquisite nelle esperienze professionali, della situazione personale e familiare e della situazione del mercato del lavoro locale. Per tali motivi il *Conseil* ha dichiarato anche queste disposizioni conformi a Costituzione.

Il *Conseil* si è infine pronunciato anche sull'art. 4 della legge che prevede una presunzione di dimissioni in caso di abbandono dell'impiego con conseguente perdita del sussidio. I ricorrenti avevano criticato tali disposizioni perché assimilano l'abbandono dell'impiego alle dimissioni senza tener conto dell'abbandono del posto di lavoro per motivi indipendenti dalla propria volontà, determinando in tal senso una violazione del comma undici del Preambolo. Il *Conseil* ha tuttavia risposto che le disposizioni contestate non si applicano che al caso in cui l'impiegato abbia volontariamente abbandonato il posto di lavoro e che dai lavori preparatori si evince chiaramente che l'abbandono del posto di lavoro non riveste un carattere volontario se, conformemente alla giurisprudenza della Corte di Cassazione, è giustificato da un motivo legittimo, come ragioni mediche, l'esercizio del diritto di sciopero, la pensione, il rifiuto di eseguire una istruzione contraria alla regolamentazione (o al rifiuto di una modificazione unilaterale) del contratto di lavoro. Inoltre il salariato non può essere considerato dimissionario se non dopo essere stato messo in grado di giustificare il motivo e di riprendere entro un dato termine il suo impiego.

Anche gli tutti gli altri articoli contestati sono stati dichiarati conformi a Costituzione.