



PAOLA PICIACCHIA\*

## DALLE ELEZIONI SENATORIALI ALLA LEGGE SULL'IMMIGRAZIONE, (GUARDANDO AL NUOVO GOVERNO ATTAL E ALLE SENTENZE DEL CONSEIL): L'ESECUTIVO FRANCESE IN AFFANNO E LA CONTINUA RICERCA DI UNA STRATEGIA\*\*

SOMMARIO: **INTRODUZIONE.** – **SEZIONI: 1. Partiti ed elezioni.** – 1.1. Le elezioni senatoriali del 24 settembre. – **2. Parlamento.** – 2.1. L'elezione del Presidente e la costituzione dei gruppi parlamentari al Senato. – 2.2. La legge sull'industria verde. – 2.3. Le leggi sulla giustizia. – 2.4. La legge sul pieno impiego. – 2.5. La legge sull'immigrazione. – **3. Governo.** – 3.1. Le dimissioni del Ministro della Salute. – **4. Capo dello Stato.** – 4.1. La dichiarazione di Macron sul sostegno ad Israele dopo l'attacco di Hamas. – 4.2. L'intervista al Presidente dopo l'approvazione della legge sull'immigrazione. – 4.3. Discorso di fine anno ai Francesi. – **5. Corti.** – 5.1 Decisioni sulle leggi relative al giudiziario. – 5.2. La pronuncia sulla legge sul pieno impiego. – **6. Collettività territoriali.** – 6.1. Progetti di legge sulla Nuova Caledonia.

### INTRODUZIONE

Dopo le dimissioni l'8 gennaio scorso del Primo Ministro Élisabeth Borne e la successiva nomina avvenuta l'11 gennaio, come suo successore, di Gabriel Attal, la Francia si è apprestata a vivere una nuova fase del quinquennato in vista delle numerose sfide dei prossimi mesi, in primo luogo, le elezioni europee.

Approfondite considerazioni sull'avvicendamento dei due Primi Ministri e sulla scelta del Presidente Macron di puntare sul più giovane (34 anni) capo del Governo nella storia francese, saranno svolte nel prossimo numero di Nomos dedicato al primo quadrimestre del 2024. Merita qui tuttavia partire da questo avvenimento, che ha segnato l'inizio del nuovo anno, in quanto rappresenta senza alcun dubbio non solo l'epilogo di un periodo iniziato con la riconferma dopo le elezioni legislative del 2022 di Élisabeth Borne a Matignon (nominata dopo le elezioni presidenziali) - e passato in appena un anno e mezzo attraverso numerosi fasi (e crisi) segnate dalla mancanza della maggioranza assoluta all'Assemblea Nazionale e dalla difficoltà di portare avanti l'indirizzo politico senza un saldo consenso della base parlamentare e soprattutto sociale – ma soprattutto la rappresentazione

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

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

plastica di un Esecutivo (*rectius* di una Presidenza) alla continua ricerca di una strategia per rilanciare il quinquennato.

La nomina di Attal, - fedelissimo di Macron, proveniente dalle fila socialista, consulente del Ministro della Salute durante la Presidenza di Hollande, protagonista di una rapida ascesa dal 2016 (anno in cui lasciò il Partito Socialista e si unì ad *En Marche*) che lo ha visto divenire prima parlamentare nel 2017, poi Segretario di Stato nel Ministero dell'Educazione nazionale all'interno del Governo Philippe I nel 2018, portavoce del Governo Castex nel 2020, Ministro delegato incaricato dei conti pubblici nel Governo Borne I del 2022, e, infine Ministro dell'Educazione Nazionale e della Gioventù dal luglio 2023 nel Governo Borne II – sembra, infatti, ben inserirsi in una più ampia logica di continue strategie messe in campo da Macron per rinnovare l'immagine del quinquennato, in questo caso marcando una certa discontinuità con le personalità dei precedenti Governi. Con l'obiettivo sotteso di puntare all'idea di ottimismo ed energia in vista delle elezioni europee, ma gettando un ponte anche oltre il suo (ultimo) mandato, grazie alla popolarità del giovane Primo Ministro.

La nomina di Attal tuttavia, come già anticipato sopra, è solo l'epilogo di un quadrimestre che ha messo a dura prova il Governo di Élisabeth Borne e il campo presidenziale.

Il Primo Ministro, infatti, pur non mancando di portare a termine imprese non facili come l'approvazione delle più importanti leggi di indirizzo ([legge sulla programmazione delle finanze pubbliche per gli anni 2023-2027](#), la [legge finanziaria per il 2024](#) e la [legge di finanziamento della previdenza sociale 2024](#)), la controversa legge sull'immigrazione, e tutta una serie di leggi da quella sull'energia verde, a quella sul pieno impiego, passando per quelle sulla riforma della giustizia, si è vista spesso costretta, come nei mesi precedenti, e laddove consentito dalla Costituzione, a ricorrere alle armi di procedura previste dal testo costituzionale, in primis alla questione di fiducia dell'art. 49, 3° c. Cost., che comporta l'approvazione senza voto del testo, mai utilizzata nelle precedenti legislature della V Repubblica in maniera così intensa e concomitante.

Negli ultimi quattro mesi il Primo Ministro Borne ha dovuto porre la questione di fiducia per ben 12 volte, 2 per la legge sulla programmazione delle finanze pubbliche per gli anni 2023-2027, 5 per la legge finanziaria e 5 per la legge di finanziamento della previdenza sociale. E proprio l'utilizzo dell'art. 49, 3° c. Cost. è stato ancora una volta aspramente criticato in occasione dell'approvazione della legge sulla programmazione delle finanze 2023-2027 ed ha finito per costituire l'oggetto principale della pronuncia [n. 2023-857 DC](#) del Consiglio costituzionale del **14 dicembre** sulla legge stessa. I ricorrenti avevano sollevato due questioni: la prima era relativa all'illegittimità della posizione della questione di fiducia da parte del Ministro dei rapporti con il Parlamento, delegato dal Primo Ministro assente; la seconda relativa alla illegittimità dell'utilizzo dell'art. 49, 3° c. Cost. sullo stesso progetto di legge sia nella sessione ordinaria che in quella straordinaria. Sulla prima questione il *Conseil* ha ritenuto rientri tra le facoltà del Primo Ministro, incaricare in sua assenza un ministro – in questo caso il Ministro per i rapporti con il Parlamento - di informare l'Assemblea Nazionale della sua decisione di impegnare la responsabilità del Governo sul voto di un progetto o una proposizione di legge. Anche riguardo alla seconda

questione, il Consiglio costituzionale ha ammesso che il Primo Ministro possa ricorrere alla procedura prevista dal 3° comma dell'art. 49 Cost. in letture successive di uno stesso progetto o proposta di legge nel corso di sessioni differenti e che quindi è da considerare legittima la posizione della questione di fiducia nella sessione straordinaria convocata il 25 settembre 2023 e poi in lettura definitiva nella sessione ordinaria iniziata il 2 ottobre 2023.

Il Consiglio costituzionale ha così difeso le prerogative dell'Esecutivo come aveva fatto in occasione della pronuncia sulla riforma delle pensioni, riaffermando, quindi, l'impianto del parlamentarismo razionalizzato pensato dai costituenti proprio per situazioni – poi mai verificatesi nella V Repubblica prima del 2022 – di assenza di una maggioranza assoluta all'Assemblea Nazionale.

La “protezione giuridica” del Governo non ha tuttavia sottratto il Primo Ministro Élisabeth Borne dal trovarsi al centro di una dinamica politica complessa, chiamata, da un lato, a trattare con le forze politiche all'Assemblea Nazionale e del Senato per portare avanti l'indirizzo politico tracciato dal Presidente e dall'altro, anche costretta a catalizzare i malumori interni ed esterni al suo Governo.

In questo quadro politico-istituzionale, due sono eventi di natura politica che hanno avuto forti ricadute a livello costituzionale: da un lato le elezioni senatoriali di settembre e, dall'altro, la vicenda legata all'approvazione della legge sull'immigrazione.

Le elezioni del **24 settembre** per il rinnovo parziale del Senato, come era prevedibile, in virtù dei meccanismi che regolano l'elezione, indiretta, dei senatori francesi, ha riconfermato (v. nel dettaglio più avanti) la maggioranza di centro-destra a trazione LR, - con una opposizione rappresentata saldamente dal partito Socialista - mostrando ancora una volta la debolezza del partito del Presidente il cui scarso radicamento territoriale si è riflesso a cascata sulla composizione del Senato. Merita a tal proposito ricordare che i Senatori in Francia vengono selezionati con un meccanismo di secondo grado da un collegio elettorale di circa 160.000 “grandi elettori” formato da Deputati, Senatori, Consigliere comunali, Consiglieri dipartimentali e regionali, rappresentati per circa il 95% da Consiglieri comunali. Tali regole fanno sì che gran parte del risultato dipenda dall'andamento delle precedenti consultazioni locali, in particolare dalle elezioni comunali ma anche regionali. Le elezioni municipali del 2020 avevano già registrato quanto il partito Lrem si fosse mostrato in difficoltà ad attrarre l'elettorato su tutto il territorio nazionale proprio a causa dello scarso radicamento a livello territoriale; quelle regionali e dipartimentali del 2021 poi avevano messo in evidenza come, al netto delle difficoltà anche di altri partiti, il vero sconfitta fosse da considerare *La République en Marche*, partito a vocazione maggioritaria, che aveva ancora una volta cercato la consacrazione a livello territoriale, una consacrazione che tuttavia non era arrivata: Lrem non aveva, infatti, conquistato neanche un Presidente di regione e anche la sua lista era rimasta molto lontana dalle aspettative, risultato appena bilanciato da quello a livello dipartimentale.

Alla luce di quanto suesposto, i risultati del **24 settembre** non sono stati sorprendenti, anche se hanno registrato qualche novità: da un lato, la progressione del partito *Horizons* di

Edouard Philippe, in lizza per una possibile successione a Macron; e dall'altro, il rafforzamento del *Rassemblement National* che da zero seggi ne ha conquistati tre.

Neanche così sorprendente è stata la postura del Presidente Macron che, come nel 2020 e nel 2021, ha preferito mantenere un profilo basso e defilato rispetto alla campagna elettorale prima, e agli esiti dell'elezione senatoriale, poi. D'altronde proprio il **24 settembre** Macron ha rilasciato una intervista televisiva durante la quale ha preferito parlare della situazione internazionale e del potere di acquisto dei francesi, tacendo sulle elezioni senatoriali, nonostante la sconfitta di qualche ora prima della Segretaria di Stato Sonia Backès battuta in Nuova Caledonia dal candidato indipendentista, un caso mai successo prima nella storia del Senato.

Eppure le conseguenze politiche della riconferma di una maggioranza in Senato opposta alla maggioranza (relativa) all'Assemblea Nazionale non sono di poco conto se si tiene presente che alle già notevoli difficoltà per il Governo di far approvare le leggi all'Assemblea Nazionale priva di maggioranza assoluta si vanno a sommare a quelle incontrate in Senato. La seconda Camera, infatti, sebbene priva del potere di sfiduciare il Governo, dispone in ambito legislativo di poteri non indifferenti, pari a quelli dell'Assemblea Nazionale per l'approvazione delle leggi costituzionali e per l'approvazione delle leggi organiche riguardanti il Senato; meno intensi ma importanti per l'approvazione delle leggi ordinarie dove può, sì, sempre prevalere l'Assemblea Nazionale ma solo in presenza di una solida maggioranza di sostegno alla politica del Presidente, non certo in assenza di una maggioranza assoluta, scenario che invece implica la necessità per il Governo di dover di volta in volta contrattare con il Senato.

La composizione del Senato ha dunque la capacità di condizionare l'approvazione delle leggi soprattutto nel contesto di un presidenzialismo minoritario. Questo si è tradotto negli ultimi mesi nella scelta del Governo di presentare tutti i progetti di legge più importanti al Senato (ad esclusione della legge sulla programmazione delle finanze, la legge di bilancio e sulla previdenza sociale che devono essere presentate all'Assemblea Nazionale). Una scelta dettata, in parte, per evitare il blocco delle opposizioni all'Assemblea Nazionale in assenza della possibilità di utilizzare la questione di fiducia al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 49, 3° c. Cost., in parte per cercare una sponda e convergenze con la seconda Camera, anche in vista della convocazione della Commissione mista paritetica che nel procedimento legislativo francese consente di individuare testi di compromesso tra le due Assemblee e il cui utilizzo, pur se eventuale, è ormai una costante della prassi parlamentare francese.

Tali dinamiche hanno trovato conferma sul secondo evento che ha fortemente condizionato a livello politico l'ultimo quadrimestre, ovvero l'approvazione della legge sull'immigrazione. Quest'ultima infatti è stata al centro del dibattito politico e non solo, sia per le modalità con cui si è giunti alla sua adozione, ma soprattutto per le scelte fatte dal Governo e dal Presidente di acconsentire al compromesso di introdurre misure più "dure" rispetto al progetto originario presentato dall'Esecutivo, pur di raggiungere il risultato di far approvare un testo, ritenuto parte essenziale del programma presidenziale.

Questa vicenda ha avuto risvolti inediti sia per quanto riguarda l'iter di approvazione sia per quanto riguarda il compromesso politico che, a tutti gli effetti, potrebbe far pensare ad una ben congegnata strategia politica, soprattutto alla luce della successiva pronuncia del *Conseil constitutionnel*, adito anche dallo stesso Presidente, che ha censurato gran parte delle misure frutto di tale compromesso, sulla quale si tornerà tra breve.

In merito al primo punto, l'iter di approvazione della legge sull'immigrazione ha riservato le prime sorprese a partire dal rigetto del progetto - già approvato in prima lettura al Senato - da parte dell'Assemblea Nazionale con un voto su una mozione preventiva di rigetto, su iniziativa dei verdi, che ha messo fine all'iter nella prima camera l'**11 dicembre** con 270 voti a favore contro 265.

Dal punto di vista giuridico, la questione pregiudiziale non è uno strumento eccezionale né inusuale utilizzato in genere dalle opposizioni nel caso in cui vogliano manifestare il proprio dissenso nei confronti di un testo. Nello specifico, la questione pregiudiziale, strumento di diritto parlamentare previsto dal 5° c. dell'art. 91 RAN (ma anche dall'art. 44, 2° c. RS) prevede che nella discussione in Aula possa essere presentata una mozione di rigetto preliminare allo scopo di dichiarare che il testo è contrario ad una o più disposizioni della Costituzione o per decidere di non continuare a deliberare. Dunque l'adozione di una mozione di rigetto preliminare determina il rigetto del testo nei confronti del quale viene mossa. Essa non è di per sé né una novità né così eccezionale, ha tuttavia assunto un significato politico certificando una volta di più l'ostilità della Camera bassa verso la politica dell'Esecutivo e la debolezza derivante dalla mancanza di una maggioranza assoluta. Un duro colpo per il Governo e per il Ministro Darmanin autore della legge, che ha considerato il rigetto una sconfitta personale e che la sera dell'**11 dicembre** non ha mancato di rassegnare le sue dimissioni nelle mani del Presidente della Repubblica, che tuttavia le ha respinte. Ma tale battuta di arresto non ha comunque fermato la determinazione dell'Esecutivo di far approvare entro l'anno la legge sull'immigrazione e ciò ha comportato la scelta di far riprendere l'iter legislativo dalla convocazione della Commissione mista paritetica il **12 dicembre** incaricata di trovare un testo condiviso dalle due Camere. Il Primo Ministro ha dovuto quindi portare avanti un serrato lavoro di compromesso con l'opposizione in Senato e all'Assemblea Nazionale, per giungere il **19 dicembre** al risultato, che non si è fatto attendere, dell'approvazione definitiva della legge - fortemente inasprita rispetto al progetto di legge iniziale presentato dal Governo - con il sostegno della destra e dell'estrema destra.

Il raggiungimento di tale obiettivo, dichiaratamente voluto dal Presidente Macron, non è stato tuttavia indolore e ha dovuto scontare una certa spaccatura sia all'interno del Governo (diversi Ministri hanno presentato o minacciato di presentare le dimissioni) sia nel blocco macronista (dove sono venuti meno 59 voti tra contrari e astenuti) per l'adesione ad un testo, per alcune parti da molti considerato incostituzionale, aspetto che avrebbe aperto la breccia per una crisi politica, ma soprattutto morale nel campo presidenziale. Ma è proprio in questo passaggio della vicenda legata all'approvazione della legge sull'immigrazione che è possibile scorgere una certa dose di contraddizione mista a



tatticismo da parte del Presidente che, da un lato, ha voluto ad ogni costo arrivare alla decisione anche per lanciare un messaggio all'elettorato e all'opinione pubblica in generale, in maggioranza favorevole alla legge, ma che, dall'altro, non ha mancato di ricorrere al Consiglio costituzionale, come gli consente la Costituzione, per il controllo di costituzionalità contro le misure più radicali.

Una contraddizione, forse più apparente che reale, su una vicenda che – come da più parti sostenuto – poteva essere evitata rinunciando all'approvazione della legge stessa in alcune parti palesemente in contrasto con il dettato costituzionale.

La scena si è così spostata sulla decisione del Consiglio costituzionale che con la pronuncia [n. 2023-863 DC](#) del **25 gennaio** non ha mancato di censurare la maggior parte delle misure di compromesso salvando, di fatto, il testo originario del Governo e ponendo fine ad una vicenda che è sembrata rivelarsi politicamente vantaggiosa per l'Esecutivo non senza aver aperto crepe nella maggioranza.

Il Consiglio costituzionale ha dichiarato incostituzionali 35 articoli di cui 32 come “cavaliers législatifs” ovvero disposizioni non aventi un legame neanche indiretto con il testo in discussioni, e 3 nel merito. Nel complesso, quindi, il *Conseil* ha censurato quasi per intero le disposizioni introdotte dal Senato riguardanti le quote migratorie; la durata regolare del soggiorno degli stranieri per l'accesso di alcune prestazioni; l'inasprimento delle misure per il ricongiungimento familiare; il ripristino del reato di soggiorno irregolare; le condizioni di accesso alla cittadinanza francese dei giovani nati in Francia da genitori stranieri; il rilevamento delle impronte digitali di uno straniero clandestino senza il suo consenso; le condizioni di alloggio d'urgenza degli stranieri oggetto di una misura di allontanamento; l'inclusione nell'assegnazione dell'aiuto pubblico allo sviluppo del grado di cooperazione degli Stati stranieri in materia di lotta contro l'immigrazione irregolare.

Ma pronuncia del Consiglio costituzionale, applaudita dall'Esecutivo, è stata fortemente criticata dalle opposizioni, RN e LR. Il Consiglio costituzionale ha sapientemente respinto le parti più radicali del testo, tuttavia la censura dei 32 articoli qualificati come “cavaliers législatifs” non ha eliminato la possibilità di ripresentare proposte in futuro sulle medesime disposizioni dichiarate incostituzionali non nel merito ma per un vizio di procedura. Secondo una costante giurisprudenza il *Conseil*, infatti, puntualmente censura tutte le disposizioni di legge non aventi un legame neanche indiretto così come previsto dall'art. 45 Cost. ma questo giuridicamente non implica un contrasto con i principi della Costituzione.

Tale evenienza non sembra in effetti aver messo un punto definitivo sulle vicende legate alla legge sull'immigrazione e la questione rimane politicamente aperta.

---

## SEZIONI

---

### 1. PARTITI ED ELEZIONI

#### 1.1. Le elezioni senatoriali del 24 settembre

Il **24 settembre** si sono svolte le elezioni senatoriali per il rinnovo della metà dei seggi della seconda Camera. Secondo i risultati per *nuance politique* con raggruppamenti di lista, le elezioni hanno visto la riconferma come primo partito de *Les Républicains* che con il 27,65% dei voti ha ottenuto 47 seggi, seguito al secondo posto dal Partito Socialista che con il 19,41% ha conquistato 33 seggi. Immediatamente sotto a dieci punti di distanza *Divers gauche* con il 9,41% e 16 seggi; seguito dall' *Union des Démocrates et Indépendants* con il 7,65% di voti e 13 seggi; da *Divers centre* con il 7,06% e 12 seggi, dal Partito comunista francese con il 6,47% di voti e 11 seggi; da *Divers gauche* con il 5,88% e 10 seggi; da *Europe écologie les Verts* con il 4,12% e 7 seggi; da *Horizons* anch'esso con il 4,12% e 7 seggi; da *Renaissance* con il 2,35% e 4 seggi; dal *Mouvement démocrate* con l'1,76% e 3 seggi; dal *Rassemblement National* anch'esso con l'1,76% e 3 seggi così come il partito *Radical de Gauche* che ha ottenuto lo stesso risultato; ultimo il partito *Régionaliste* con lo 0,59% con 1 seggio.

Dei Senatori eletti (170), l'80% è stato eletto con scrutinio proporzionale mentre il 20% con scrutinio maggioritario, più della metà (95) sono stati riconfermati mentre 75 sono stati eletti per la prima volta.

### 2. PARLAMENTO

#### 2.1. L'elezione del Presidente e la costituzione dei gruppi parlamentari al Senato

Il **2 ottobre** con l'avvio del mandato dei nuovi Senatori, è stato eletto con 218 voti su 320 espressi, come Presidente Gérard Larcher de *Les Républicains* al suo quarto mandato come Presidente dal 2014. Il **3 ottobre** il Senato ha proceduto alla costituzione dei gruppi parlamentari che possono essere costituiti da almeno 10 membri tra effettivi e apparentati o collegati amministrativamente (art. 5 RS). La seconda Camera risulta ora composta dal gruppo de *Les Républicains* con 132 seggi, presieduto da Bruno Retailleau che risulta il gruppo più grande di maggioranza in Senato e di opposizione al Governo; dal gruppo *Socialiste, écologiste et républicain*, presieduto da Patrick Kanner con 64 seggi e che rappresenta il maggiore gruppo di opposizione in Senato e di opposizione al Governo; dal gruppo Unione Centriste con 56 membri e presieduto da Hervé Marseille di sostegno alla maggioranza senatoriale; dal gruppo *Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants* presieduto da Patrick Patriat con 22 seggi che rappresenta il gruppo di sostegno al Governo e al Presidente Macron; dal gruppo *Communiste républicain citoyen et écologiste - Kanaky* presieduto da Cécile Cukierman con 18 seggi; dal gruppo *Les Indépendants - République et territoires* con 18 membri,

presieduto da Claude Malhuret; dal gruppo *Écologiste - Solidarité et territoires* con 16 membri presieduto da Guillaume Gontard; ed infine dal gruppo *Rassemblement démocratique et social européen* presieduto da Maryse Carrère con 16 seggi. Merita ricordare che il regolamento del Senato dà la possibilità ai senatori che non figurano sulle liste di alcun gruppo di costituire “una riunione amministrativa” che attualmente è composta da 5 seggi.

Dopo la costituzione dei gruppi, il **4 ottobre**, i rispettivi presidenti si sono riuniti per la costituzione delle liste di candidati a dei membri dell'Ufficio di Presidente successivamente designati in Assemblea. Allo stesso modo il **5 ottobre** sono stati costituiti gli Uffici di presidenza delle commissioni permanenti e speciali, mentre il **18 ottobre** ha avuto luogo il rinnovo delle delegazioni e il **26 ottobre** quello dell'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques* (OPECST).

## 2.2. La legge sull'industria verde

Il **23 ottobre** è stata promulgata la legge n. 2023-973 (J.O. del **7 novembre**) relativa all'industria verde. Il progetto di legge era stato presentato il **16 maggio** al Senato ed ivi approvato in prima lettura il **22 giugno**, con ricorso alla procedura accelerata. Trasmesso all'Assemblea Nazionale, il testo era stato adottato con modifiche il **21 luglio**. Ciò aveva reso necessaria la convocazione della Commissione Mista paritetica che infine aveva trovato un accordo sul testo approvato in via definitiva il **10 e 11 ottobre** rispettivamente all'Assemblea Nazionale e al Senato.

La legge ha introdotto una serie di misure per favorire lo sviluppo dell'industria verde e contribuire alla decarbonizzazione, facilitare la creazione di siti industriali accelerando le procedure e l'attività di bonifica.

Tra le misure introdotte dalla legge con emendamento parlamentare, l'elaborazione di una strategia nazionale per un'industria verde per gli anni 2023-2030.

## 2.3. Le leggi sulla giustizia

Il **20 novembre** (J.O. 21 novembre) sono state promulgate due leggi (una ordinaria e una organica) relative alla giustizia con le quali l'Esecutivo ha realizzato il piano di azione per rafforzare l'efficienza del sistema giudiziario annunciato dal Ministro della Giustizia all'inizio del 2023, dopo che nel luglio del 2022 in un [Rapporto](#) presentato al Capo dello Stato l'**8 luglio 2022**, il Comitato degli Stati generali della giustizia aveva denunciato lo stato di degrado dell'istituzione giudiziaria dovuto ad anni di politiche pubbliche sbagliate.

La legge ordinaria è la n. 2023-1059 relativa all'orientamento e alla programmazione del Ministero della Giustizia per gli anni 2023-2027 con la quale sono stati definiti gli obiettivi e i mezzi del Ministero e sono state semplificate le procedure e l'organizzazione della giustizia.

Il progetto di legge era stato presentato al Senato in prima lettura il **3 maggio**, dove era stato approvato, con ricorso da parte del Governo alla procedura accelerata, il **13 giugno**.



Trasmesso all'Assemblea Nazionale, il testo era stato adottato con modifiche il **18 luglio**. Dopo la convocazione della Commissione Mista paritetica. e trovato l'accordo, la legge era stata infine approvata da entrambe da entrambe le Camere il **10 e 11 ottobre**.

Il **16 novembre** si è pronunciato il Consiglio costituzionale con decisione [n. 2023-855 DC](#) che ha dichiarato la legge parzialmente conforme alla Costituzione.

La legge ha innanzitutto fissato un budget pluriennale per il finanziamento dell'aumento degli stipendi del personale, per il reclutamento di nuovo personale nell'ambito penitenziario e per l'edilizia in questo settore.

Di particolare interesse sono le misure introdotte dalla legge per migliorare l'efficienza della giustizia. Tra queste ricordiamo l'approvazione dell'autorizzazione al Governo di adottare nei prossimi due anni un'ordinanza per modificare il codice di procedura penale con l'introduzione di misure per la semplificazione della procedura penale come l'estensione della possibilità di ricorrere alle perquisizioni di notte in caso di rischi gravi, l'estensione dello statuto del "testimone assistito" una via intermedia tra indagato e testimone semplice, la limitazione della detenzione preventiva. Altre misure hanno introdotto la possibilità per il giudice di autorizzare gli investigatori ad attivare a distanza un apparecchio per geolocalizzare in tempo reale gli indagati per crimini o delitti punibili da un minimo di cinque anni di prigione, ad esclusione di avvocati, parlamentari, magistrati giornalisti, medici e ufficiali giudiziari. Un'altra disposizione era stata inizialmente introdotta l'attivazione a distanza di un apparecchio per l'ascolto e la cattura di immagini ma è stata censurata dal *Conseil* perché avrebbe arrecato una grave lesione del diritto al rispetto della privacy.

Numerose altre misure sono state introdotte dalla legge tra le quali infine si ricorda la creazione nell'ambito della giustizia commerciale i "tribunali delle attività economiche" a titolo sperimentale per quattro anni e il Governo dovrà rimettere al Parlamento un rapporto sulla valutazione di questa sperimentazione.

La legge organica è la [n. 2023-1058](#) (J.O. del **21 novembre**) relativa a l'*Ouverture, modernisation et responsabilité du corps judiciaire*.

Il progetto di legge organica era stato presentato il **3 maggio** al Senato dove era stato approvato, con ricorso da parte del Governo alla procedura accelerata, il **13 giugno**. Trasmesso all'Assemblea Nazionale, il testo era stato adottato con modifiche il **18 luglio**. Dopo la convocazione della Commissione mista paritetica e trovato l'accordo, il testo era stato votato all'Assemblea Nazionale e al Senato, rispettivamente il **9 e 11 ottobre**.

Sulla legge si è pronunciato il *Conseil constitutionnel* con decisione [n. 2023-856 DC](#) del **16 novembre**.

La legge ha operato, tra le altre cose, una riforma dello statuto dei magistrati con un'apertura delle condizioni di accesso alla magistratura, delle modalità di reclutamento e della gestione delle carriere; un alleggerimento delle condizioni di ricorso al Consiglio superiore della magistratura in caso di inadempienza disciplinare di un magistrato e la creazione di un codice deontologico per i magistrati.

## 2.4. La legge sul pieno impiego

Il **18 dicembre** (J.O. del 19 dicembre) viene promulgata la legge [n. 2023-1196](#) sul pieno impiego. Il progetto di legge era stato presentato al Senato in prima lettura il **7 giugno**, ed ivi adottato, con ricorso da parte del Governo alla procedura accelerata, l'**11 luglio**. Trasmesso all'Assemblea Nazionale, il testo era stato adottato con modifiche il **10 ottobre**. Infine, dopo la convocazione della Commissione Mista paritetica e trovato l'accordo, il testo era stato definitivamente approvato dal Senato e dall'Assemblea Nazionale rispettivamente il **9** e il **14 novembre**.

Sulla legge si è pronunciato il Consiglio costituzionale con decisione [n. 2023-858 DC](#) del **14 dicembre** dichiarandola parzialmente conforme a Costituzione.

La legge ha creato una nuova struttura "France Travail" che a partire dal 1° gennaio 2024 sostituirà la precedente "Pôle Emploi" le cui missioni sono state rafforzate nell'ottica di un migliore accompagnamento nel mondo del lavoro di tutti coloro che non sono in grado di farlo e di rafforzare anche tale accompagnamento per le imprese nel processo di reclutamento. A tal fine è stato creato una rete per l'impiego, il "Réseau pour l'emploi" che dovrà occuparsi dell'accoglienza l'orientamento, l'accompagnamento, la formazione, il collocamento, l'inserimento. Tale rete riunirà sia il nuovo "France Travail" sia lo Stato, le collettività locali, le missioni locali nonché *Cap emploi*, gli organismi di collocamento specializzato.

Tale rete per l'impiego sarà presieduta dal Ministro per l'impiego che fisserà le regole del suo funzionamento e definirà gli orientamenti strategici a livello nazionale mentre a livello regionale e dipartimentale saranno previsti dei "comitati territoriali per l'impiego".

La legge ha previsto un'iscrizione generalizzata presso a *France Travail*, entro al più tardi il 2025 di tutte le persone senza impiego e questa sarà automatica per i richiedenti del Reddito di solidarietà attiva (RSA) sin dal deposito della richiesta oltre che per i giovani o persone con handicap che chiedono di essere accompagnate.

Tutti i richiedenti potranno beneficiare di un orientamento e dovranno firmare un contratto di impegno che comporterà un piano di azione concernente gli obiettivi di inserimento sociale e professionale e un obbligo di almeno 15 ore di attività settimanali, salvo deroghe.

La legge ha introdotto un nuovo regime di sanzioni per i percettori di RSA in caso di rifiuto di sottoscrizione del contratto o di non rispetto degli impegni.

## 2.5. La legge sull'immigrazione

Il **19 dicembre** è stata adottata in via definitiva la controversa legge relativa al controllo dell'immigrazione e al miglioramento dell'integrazione. Il testo, legge [n. 42-2024](#), è stato però promulgato il **26 gennaio 2024** (J.O. del 27 gennaio 2024) dopo la pronuncia [n. 2023-863 DC](#) del Consiglio costituzionale del **25 gennaio 2024** che ha censurato numerose sue disposizioni.

Il progetto di legge era stato presentato al Senato il 1° febbraio ed ivi approvato dopo più di otto mesi il **14 novembre**. Trasmesso all'Assemblea Nazionale, il testo era stato rigettato, con l'approvazione di questione pregiudiziale, l'**11 dicembre**. L'iter legislativo era tuttavia ripreso con la decisione del Governo di ricorrere alla convocazione della Commissione mista paritetica in vista del raggiungimento di un accordo tra le due Camere, accordo poi raggiunto che ha portato all'approvazione con lettura del testo all'Assemblea Nazionale e al Senato il **19 dicembre**.

Il Presidente della Repubblica, il Presidente del Senato, 60 senatori e 60 deputati hanno fatto ricorso al Consiglio costituzionale che ha censurato la maggior parte degli articoli frutto di compromesso tra le due Camere e tra le forze politiche di maggioranza e opposizione.

La tanto controversa legge è intervenuta su diversi ambiti dal lavoro, all'integrazione, alle misure di allontanamento ma anche sull'asilo e il contenzioso degli stranieri. Per quanto riguarda l'ambito lavorativo, la legge ha previsto che i lavoratori irregolari che esercitano un lavoro in un settore in cui vi è carenza di personale (come la ristorazione o l'aiuto a domicilio) essi potranno vedersi rilasciare a titolo eccezionale come già succede un permesso di soggiorno di lavoratore temporaneo o salariato ma non saranno più obbligati a passare per la richiesta dal datore di lavoro ma dovranno giustificare di aver lavorato almeno 12 mesi (consecutivi o no) negli ultimi due anni, di risiedere da più di 3 anni in Francia, e la loro integrazione. Per tali richieste i prefetti disporranno di un potere discrezionale nell'accordare il titolo. Si tratta di una misura che sarà sperimentata fino al 2026. Sempre in ambito lavorativo, poi, per rispondere alle esigenze di reclutamento negli ospedali e nelle case di cura è stata prevista una nuova carta di soggiorno pluriennale "talento – professione medica e farmaceutica" di quattro anni a favore di medici, dentisti, ostetriche o farmacisti abilitati al di fuori dell'Unione europea: le carte di questa tipologia sono semplificate. Per lottare contro il lavoro illegale dei lavoratori autonomi su piattaforme numeriche, la legge ha condizionato l'accesso allo status di imprenditore autonomo al possesso di una carta che autorizza a lavorare sotto tale status.

Sono state inoltre rafforzate le sanzioni contro le imprese che impiegano lavoratori irregolari. Una parte importante della legge riguarda il collegamento tra rilascio del permesso di soggiorno e integrazione. Infatti agli stranieri che domandano una prima carta di soggiorno pluriennale è richiesta una conoscenza minima della lingua francese (livello A1) e queste carte, della durata di quattro anni sono rilasciate a condizione di aver acquisito una conoscenza del francese nel quadro di un contratto di integrazione repubblicana, ma senza obbligo di risultato. La legge ha inoltre aumentato il livello minimo di francese richiesto per il rilascio della carta di residenza e per la naturalizzazione (livelli B1 e B2) e sono stati rafforzati gli obblighi dei datori di lavoro in materia di formazione al francese dei loro impiegati stranieri.

La legge ha previsto che per la richiesta di tutti i permessi di soggiorno – e non più come era prima solo per alcuni - tutti gli stranieri debbano impegnarsi a rispettare i Principi della

Repubblica attraverso la firma di un nuovo contratto e che in caso di rigetto di uno di questi principi, i prefetti rifiuteranno il titolo di soggiorno, ritirarlo o non rinnovarlo.

Gli stranieri, vittime di locatori che sfruttano lo stato di debolezza dei locatari fornendo ambienti indecenti, e che hanno presentato denuncia, potranno ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per la durata della procedura penale.

Il testo ha ampliato i casi in cui è possibile rifiutare il rilascio o il rinnovo dei permessi di soggiorno o il loro ritiro come in caso di frode documentata o reati commessi contro gli eletti o gli agenti pubblici e anche la minaccia grave per l'ordine pubblico diventa un motivo di non rinnovo del permesso di soggiorno mentre per il rinnovo di titoli di soggiorno di lunga durata viene introdotta la condizione della residenza abituale in Francia.

La legge è anche intervenuta sulle misure volte all'allontanamento degli stranieri che rappresentano una minaccia all'ordine pubblico; ha introdotto il divieto di trattenimento amministrativo per i minori stranieri; e ha inoltre rivisto le misure relative all'asilo e relative al contenzioso degli stranieri.

La censura del Consiglio costituzionale ha riguardato 32 articoli censurati come "cavaliers législatifs" e 3 articoli nel merito, nel complesso quasi tutte misure introdotte dal Senato.

### **3. GOVERNO**

#### **3.1. Le dimissioni del Ministro della Salute**

In seguito alle vicende legate all'approvazione della legge sull'immigrazione, con le concessioni fatte alla destra da parte del Governo, il **20 dicembre** il Ministro della Salute, Aurélien Rousseau ha presentato le sue dimissioni, dissociandosi dal testo: "Cela touche aux murs porteurs", ha dichiarato. "Je ne donne de leçons de gauche ou de morale à personne. Je constate cliniquement que ce n'est pas possible pour moi d'expliquer ce texte".

### **4. CAPO DELLO STATO**

#### **4.1. La dichiarazione di Macron sul sostegno ad Israele dopo l'attacco di Hamas**

Macron nel corso di una conferenza stampa con Benjamin Netanyahu a Tel Aviv ha espresso al Primo Ministro di Israele il proprio sostegno dopo l'attacco di Hamas del 7 ottobre. "Je suis venu en effet ici exprimer au peuple israélien – ha dichiarato il Presidente Macron - toutes les condoléances de la France. Ces condoléances sont celles d'un pays ami, apeuré devant l'acte terroriste plus terrible de votre histoire et saisi par votre chagrin et votre douleur. Ces condoléances sont celles d'une nation qui comme vous, a pleuré des jeunes vies, des vies ordinaires, des vies heureuses, fauchées par la sauvagerie du terrorisme.

Ces condoléances sont celles de millions de femmes et d'hommes, nos compatriotes qui ont été sidérés par le degré inouï de violence pure et de cruauté, et qui pensent aux familles endeuillées, aux familles brisées, aux familles angoissées”. “Les actes – ha continuato - que vous avez subis dépassent tout entendement. Comme toutes les victimes du terrorisme, ces morts n'ont pas d'autre mobile que la haine pure. Le 11 janvier 2015, vous étiez avec nous, Monsieur le Premier ministre, lorsque nous marchions dans les rues de Paris et que nous pleurions nos morts. Vous nous disiez la solidarité des Israéliens. Je vous apporte aujourd'hui l'émotion et la solidarité des Français. Nos deux pays sont liés par le même deuil. 30 ressortissants français ont été assassinés par le Hamas. Et c'est pour mon pays l'attaque terroriste la plus meurtrière subie depuis 2016. C'est une page noire de notre propre histoire”.

Macron ha poi espresso solidarietà nella lotta contro un nemico comune il terrorismo, ha ricordato il diritto legittimo di Israele di difendersi contro la sua distruzione. Ha poi sottolineato come la priorità di tutte le democrazie e della Francia è quella di vincere i gruppi terroristici: “Je propose à nos partenaires internationaux..que nous puissions bâtir une coalition régionale et internationale pour lutter contre les groupes terroristes qui nous menacent tous. Je pense que c'est l'intérêt d'Israël, de sa sécurité, celle aussi de plusieurs de vos voisins menacés par ces mêmes groupes ou des groupes voisins. La lutte doit être sans merci, mais pas sans règles, car nous sommes des démocraties qui luttons contre des terroristes ; des démocraties, donc qui respectent le droit de la guerre et assurent l'accès humanitaire, des démocraties qui ne prennent pas pour cible les civils, ni à Gaza, ni nulle part”.

#### **4.2. L'intervista al Presidente dopo l'approvazione della legge sull'immigrazione**

Il **20 dicembre**, intervistato su *France 5* dopo l'approvazione della legge sull'immigrazione, il Presidente Macron ha difeso il testo adottato il giorno prima sottolineando come la il provvedimento sia il “bouclier qui nous manque”. Egli ha ammesso che l'inasprimento delle misure da parte del Senato ma che non impediscono alla Francia di continuare ad accogliere. Macron ha ammesso che esiste un problema legato all'immigrazione che va affrontato, ha rivendicato le misure contro l'immigrazione clandestina negando la vittoria ideologica del RN. Sulle dimissioni del Ministro Aurélien Rousseau e le frattura nella maggioranza il Presidente ha dichiarato: “Je respecte [sa décision] et j'ai aussi beaucoup de respect pour tous les députés de la majorité qui ont voté une loi qui n'était pas une loi dont ils aimaient toutes les dispositions..On a le droit de se poser des questions, mais il faut aussi prendre ses responsabilités ». « Je ne peux pas dire – ha continuato il Presidente - que c'est une rupture complète. Parce que ce n'est pas exactement le texte de la majorité, mais ça s'apprend de travailler en majorité relative».

Sulla guerra tra Hamas ed Israele è intervenuto sottolineando che “Les semaines passant, on ne peut pas laisser s'installer l'idée que lutter efficacement contre le terrorisme serait de



tout raser à Gaza ou d'attaquer de manière indistincte les populations civiles et de faire des victimes civiles”.

### 4.3. Discorso di fine anno ai Francesi

Come di consueto il Capo dello Stato il **31 dicembre** si è rivolto ai Francesi con il saluto di fine anno. Nel suo discorso Macron ha ripercorso i momenti difficili dell'anno appena trascorso ricordando le sfide geopolitiche e le scelte di politica interna compiute, anche quelle impopolari come la contestata riforma delle pensioni o la legge sull'immigrazione.

Il Capo dello Stato si è poi proiettato verso il 2024 un anno di azione e di determinazione: “Nous serons déterminés – ha detto il Presidente Macron - à agir pour l'école, l'enfance et l'éducation, afin de rétablir le niveau de nos élèves, l'autorité de nos professeurs, la force de notre enseignement laïc et républicain. Après le réarmement économique, le réarmement de l'Etat et de nos services publics, il nous faudra ainsi engager notre réarmement civique. La France c'est une culture, une Histoire, une langue, des valeurs universelles qui s'apprennent dès le plus jeune âge. A chaque génération”.

“Nous serons déterminés, aussi, - ha continuato Macron - à rendre notre République plus forte en luttant contre la délinquance, en nous attaquant plus fermement aux discriminations, en permettant des progrès concrets pour l'égalité entre les femmes et les hommes, pour la petite enfance, pour nos compatriotes en situation de handicap. Déterminés, nous le serons à agir pour amplifier notre réarmement industriel, technologique et scientifique. Nous devons tout faire pour atteindre notre ambition de plein-emploi, continuer d'innover, mais aussi d'attirer les talents comme les entreprises et produire davantage en France. Ainsi, nous nous engagerons l'année prochaine dans des grands chantiers de pointe, du nucléaire à l'intelligence artificielle ou aux transports. Pour qu'en 2027 nous ayons dix ans d'avance là où en 2017, nous avons dix ans de retard”.

Macron ha ricordato le sforzi da compiere a favore delle attività produttive del paese, e per l'ecologia e ha fatto un appello per la scelta “d'une Europe plus forte plus souveraine, à la lumière de l'héritage de Jacques Delors. Une Europe qui œuvre à la paix au Proche-Orient et sur notre propre continent, en continuant à soutenir le peuple ukrainien et avec lui, notre sécurité, notre liberté, nos valeurs”.

## 5. CORTI

### 5.1. Decisioni sulle leggi relative al giudiziario

Il Consiglio costituzionale si è pronunciato il **16 novembre** con le decisioni nn. [2023-855 DC](#) e [2023-856 DC](#) sulla legge ordinaria relativa all'orientamento e alla programmazione del ministero della giustizia e sulla legge organica relativa all'apertura, alla

modernizzazione del corpo giudiziario dichiarando entrambe parzialmente conformi a Costituzione.

Per quanto concerne la legge ordinaria il *Conseil* ha in particolare censurato le disposizioni dell'art. 6 contestato dai ricorrenti in quanto finalizzato a consentire, nel quadro di una inchiesta, l'attivazione a distanza di apparecchi elettronici all'insaputa dei loro proprietari o possessori per procedere alla localizzazione in tempo reale e alla registrazione dell'audio e alla cattura di immagini. Il Consiglio costituzionale ha rilevato che l'attivazione a distanza di apparecchi elettronici per catturare suoni e immagini senza che sia necessario per gli investigatori accedere fisicamente ai luoghi privati per la loro installazione è di natura tale da comportare una violazione importante del diritto al rispetto della vita privata nella misura in cui permette la registrazione dei luoghi dove l'apparecchio è tenuto dalla persona privata, comprese le abitazioni, delle parole e delle immagini concernenti le persone indagate ma anche terzi. Permettendo inoltre tale attivazione dei dispositivi non solo per le infrazioni più gravi ma per l'insieme di quelle che riguardano la criminalità organizzata, il legislatore – sottolinea il *Conseil* – ha violato il diritto alla privacy in maniera non proporzionata rispetto allo scopo da raggiungere. Per tali motivi ha censurato il 46 ° del *paragraphe* I dell'articolo 6 della legge e il 47 ° dello stesso paragrafo I, strettamente collegato.

Il *Conseil* ha inoltre censurato alcune disposizioni introdotte tramite emendamenti in quanto “cavaliers législatifs” e dunque sprovvisti di un legame anche indiretto con il testo approvato.

Infine, il Consiglio per entrambe le leggi ha enunciato una serie di riserve di interpretazione.

## 5.2. La pronuncia sulla legge sul pieno impiego

Il **14 dicembre** il *Conseil* si è pronunciato con decisione [2023-858 DC](#) sulla legge relativa al pieno impiego. Il Consiglio costituzionale ha censurato le disposizioni dell'art. 4 della legge che autorizzavano le persone morali che costituiscono la rete per l'impiego a condividere alcune informazioni dei richiedenti l'impiego e ha enunciato alcune riserve di interpretazione sulle disposizioni relative agli obblighi previsti dal dispositivo di contratto di impegno per i richiedenti lavoro e per i beneficiari del reddito di solidarietà attiva (RSA).

## 6. COLLETTIVITÀ TERRITORIALI

### 6.1. Progetti di legge sulla Nuova Caledonia

Il **26 dicembre**, il Primo Ministro Borne ha diffuso un comunicato con il quale ha annunciato la presentazione di due progetti di legge sull'evoluzione dello Statuto della Nuova Caledonia dopo lo svolgimento, tra il 2018 e il 2021, dei tre referendum sull'autodeterminazione previsti dagli Accordi di Noumea del 1998.

Il Primo Ministro ha chiarito che il Governo, come si era impegnato a fare, ha chiesto al Consiglio di Stato un parere sul quadro giuridico applicabile alla Nuova Caledonia, dopo le tre consultazioni popolari previste dagli accordi di Noumea, al fine di assicurare la continuità delle istituzioni nel Paese e al fine di definire gli assi giuridici per un'evoluzione delle regole elettorali in vista delle elezioni nel 2024 delle assemblee di provincia e del Congresso.

Sulla base di quanto contenuto nel parere del Consiglio di Stato del [7 dicembre](#), il Primo Ministro, d'accordo con il Presidente della Repubblica, e su proposta del Ministro dell'Interno e dell'Oltremare, ha deciso la presentazione di un progetto di legge costituzionale che restringa il corpo elettorale in Nuova Caledonia a coloro che, iscritti alle liste elettorali, sono nati o sono domiciliati in Nuova Caledonia da dieci anni; e un progetto di legge organica per il rinvio al 15 dicembre 2024 delle elezioni delle Assemblee di provincia e del Congresso attualmente previste in maggio 2024.