



LA RIFORMA COSTITUZIONALE ALL'OMBRA DELL' "AFFAIRE BENALLA"*

di Paola Piciacchia**

La sospensione, a fine **luglio**, del dibattito parlamentare sul progetto di riforma costituzionale seguita allo scoppio dell' "affaire Benalla" (v. *infra*) ha segnato la prima grave crisi del quinquennato di Macron a poco più di un anno dalla sua elezione. Le implicazioni politiche, oltre che giudiziarie, della vicenda hanno determinato una brusca battuta di arresto per il programma di riforme avviato dal Presidente francese che aveva posto proprio le riforme istituzionali tra i punti più importanti dell'agenda programmatica del quinquennato, come annunciato in campagna elettorale e poi ribadito il 3 luglio 2017 davanti al Parlamento riunito in Congresso a Versailles.

L'iter di approvazione della riforma costituzionale aveva preso l'avvio il **9 maggio** con la presentazione del progetto di legge costituzionale *Pour une démocratie plus représentative, plus responsable et plus efficace*. Il **23 maggio** la proposta di riforma costituzionale era stata completata con la presentazione di un progetto di legge [organica](#) e di un progetto di legge [ordinaria](#).

Il **10 luglio** all'Assemblea Nazionale – dopo l'esame in Commissione - si era già aperta la discussione in Aula sulle linee generali del progetto prima che l' "affaire Benalla" irrompesse sulla scena politica travolgendo l'Eliseo e costringendo il **22 luglio** il Governo, nella persona del Ministro della Giustizia, Nicole Belloubet ad annunciare,

* Contributo sottoposto a peer review.

** Professore aggregato di Diritto pubblico comparato – "Sapienza" Università di Roma

durante la seduta, la sospensione dell'esame del progetto di revisione costituzionale, auspicandone comunque la ripresa in un clima più sereno.

Si tratta di un progetto, com'è noto, ambizioso, che nelle intenzioni dell'Esecutivo mira a correggere alcuni nodi non risolti del sistema costituzionale francese.

Innanzitutto quello delle incompatibilità. Il progetto di riforma, infatti, torna sull'annosa questione del cumulo dei mandati prevedendo (art. 1 del progetto di legge costituzionale) il divieto del cumulo di funzioni di governo con l'esercizio di funzioni esecutive o di presidenza di assemblea delle collettività territoriali.

Riguardo al Governo e alla responsabilità penale dei Ministri, il progetto propone anche la soppressione della Corte di Giustizia della Repubblica (art. 13) assoggettando i ministri al giudizio della Corte di appello di Parigi per i crimini e i delitti compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni.

Il nodo più importante della proposta di Governo riguarda tuttavia il Parlamento che ancora una volta (come già con la revisione del 2008) si trova al centro delle preoccupazioni dell'Esecutivo il cui intento principale è quello di migliorare le condizioni di lavoro dell'istituzione parlamentare affinché quest'ultima possa svolgere pienamente le sue funzioni, quella legislativa ma anche quella di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche. Ma non mancano le preoccupazioni per un testo che rischia di tornare indietro rispetto ad alcune conquiste della riforma del 2008.

Nello specifico, il progetto interviene ancora una volta sull'ordine del giorno dell'art. 48 Cost. (art. 8) con una proposta di modifica che è volta a facilitare l'iscrizione all'ordine del giorno dei progetti giudicati prioritari dal Governo in ambito economico, sociale e dell'ambiente, a meno che la Conferenza dei Presidenti delle due Assemblee non vi si opponga.

Numerose sono poi le previsioni relative alla modifica del procedimento legislativo. In primo luogo quelle che riguardano il diritto di emendamento.

Se con la revisione del 2008 si era assistito ad una certa espansione del diritto di emendamento, - che si era tradotta nella possibilità di introdurre emendamenti in prima lettura aventi un legame anche solo indiretto col testo in discussione, in controtendenza,

peraltro, rispetto alla giurisprudenza restrittiva del Consiglio costituzionale – l'attuale progetto tende a limitarne il campo prevedendo l'irricevibilità di tutti gli emendamenti – siano essi di origine parlamentare o governativa – che non abbiano un legame diretto con il testo depositato (art. 3 del progetto di legge costituzionale). Se l'intento principale dichiarato è quello di colpire i cosiddetti "*cavaliers législatifs*" ovvero quelle disposizioni estranee al testo legislativo in discussioni - in linea con l'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale del Consiglio costituzionale che, sin dalla lontana sentenza n. 85-191 DC del 10 luglio 1985, non ha mancato di censurare tutte le disposizioni estranee al contenuto del testo approvato - nondimeno rimane il timore di una compressione del diritto di emendamento, che com'è noto, nel diritto parlamentare francese è da sempre considerato una forma di iniziativa legislativa.

Il progetto introduce, inoltre, una procedura di esame del progetto esclusivamente in commissione (art. 4 del progetto) che elimina la possibilità di introdurre emendamenti in Aula. Al tempo stesso l'art. 5 del progetto pone il limite di massimo di due letture dei testi in ciascuna Assemblea prevedendo, in caso di disaccordo tra le due Camere anche dopo la convocazione della CMP, la possibilità per il Governo di dare direttamente l'ultima parola all'Assemblea Nazionale senza passare attraverso un'ulteriore lettura come succede invece attualmente (art. 5). Viene infine prevista un'accelerazione dell'esame delle leggi finanziarie che dovrà concludersi in 50 giorni (art. 6) e che avrà come contropartita il rafforzamento della funzione di controllo e valutazione attraverso la possibilità per le commissioni di ascoltare *a posteriori* il Governo sull'esecuzione delle leggi finanziarie.

Si tratta di previsioni che sollevano più di una perplessità. Al di là infatti delle ottime intenzioni di rendere più fluido il lavoro parlamentare queste previsioni rischiano di ridurre gli spazi di discussione in Parlamento per l'approvazione delle leggi e dunque anche di comprimere il controllo che il Parlamento potrebbe esercitare sul Governo nel momento in cui le leggi vengono adottate, limitando la capacità dell'istituzione parlamentare di rappresentare un interlocutore attivo del Governo : questo peraltro in

controtendenza rispetto alle lente e graduali, ma importanti conquiste delle più recenti legislature dopo la riforma del 2008.

Merita infine ricordare che l'art. 2 del progetto (di modifica dell'art. 34 Cost.) assegna al Parlamento la competenza legislativa in materia di azioni contro i cambiamenti climatici.

Per quanto concerne la giustizia il progetto - oltre a prevedere la soppressione dei membri di diritto (gli *ex* Presidenti della Repubblica) del Consiglio costituzionale (proposta già in passato presentata e mai approvata durante il quinquennato di Hollande) e ad abbassare, a favore dei diritti dell'opposizione, ma soprattutto nell'ottica di una riduzione del numero dei parlamentari, da 60 a 40 il *quorum* richiesto per la *saisine parlementaire* - propone la riforma del CSM con la nomina dei magistrati *du parquet* con parere conforme, e non più semplice, della formazione competente del CSM.

Sul piano della società civile il progetto prevede la sostituzione del Consiglio economico, sociale e dell'ambiente (CESE) con un'apposita *Chambre de la société civile* (art. 14) con il compito di organizzare consultazioni pubbliche composta da non più di 155 membri della società civile.

Per quanto concerne il decentramento, importante appare il riconoscimento di un diritto alla differenziazione che viene riconosciuto alle collettività territoriali. Il progetto di modifica dell'art. 72 Cost. prevede infatti che, alle condizioni previste da una legge organica, e sempre che non siano messe in discussione le condizioni essenziali di esercizio di una libertà pubblica, la legge possa prevedere che alcune collettività territoriali esercitino competenze, in numero limitato, di cui non dispongono le altre collettività della stessa categoria e prevede che, al tempo stesso, esse possano derogare, nel caso legge o regolamento l'abbiano previsto, alle disposizioni legislative o regolamentari relative all'esercizio delle loro competenze, eventualmente dopo una sperimentazione autorizzata alle stesse condizioni.

Il diritto alla differenziazione viene allo stesso modo riconosciuto anche alle collettività d'oltremare (art. 17 progetto) le quali potranno chiedere di essere abilitate,

con decreto preso in Consiglio dei ministri, previo parere del Consiglio di Stato, in un numero limitato di ambiti, a fissare esse stesse le regole applicabili ai loro territori.

Si tratta in sostanza di un approfondimento e di un'evoluzione del potere di sperimentazione introdotto con la revisione costituzionale sull'organizzazione decentrata della Repubblica nel 2003. Dal contenuto innovativo in ordinamento che non ha mai riconosciuto poteri legislativi alle Regioni, il potere di sperimentazione legislativa e regolamentare introdotto nel 2003, negli anni, ha risposto solo limitatamente alle esigenze per le quali era stato pensato. Con l'introduzione del principio di differenziazione e un suo riconoscimento esplicito in Costituzione si tenta ora di approfondire tale percorso evolutivo caratterizzato da un approccio pragmatico alle specificità del complesso panorama delle collettività territoriali francesi.

A completare il progetto in tal senso vi è anche il riconoscimento dello Statuto particolare della Corsica (art. 16) con la costituzionalizzazione del diritto di adattamento di leggi e regolamenti alla specificità corsa già riconosciuto nello Statuto.

Il progetto di legge costituzionale è stato accompagnato, come si è già detto, da un progetto di legge organica relativo alla riduzione del numero dei parlamentari e alla riforma dell'elezione dei deputati che propone la riduzione del numero dei deputati da 577 a 404 e dei senatori da 348 a 326 ; e da un progetto di legge ordinaria relativa alle modalità di elezione dei deputati e all'introduzione di una dose di proporzionale nella legge elettorale.

Sin dalla sua presentazione il progetto - che contiene elementi di interesse ma, come si è visto, anche limiti - non ha mancato di sollevare critiche, soprattutto per ciò che concerne il ridimensionamento del Senato e, più in generale, quello delle prerogative parlamentari.

Tuttavia, se in primavera il dibattito sembrava essere animato soprattutto dagli interrogativi sul ruolo che il Senato avrebbe potuto giocare nell'*iter* di approvazione di tutto il pacchetto di riforme, soprattutto del progetto di legge costituzionale la cui adozione ai sensi dell'art. 89 Cost. dipende anche dal consenso della seconda Camera e di quella organica, che parimenti ha bisogno del consenso del Senato nella parte relativa

alle regole che lo riguardano (art. 46 Cost.), in estate gli scenari sembrano essere radicalmente cambiati all'ombra dell' "affaire Benalla".

Il terremoto politico abbattutosi sull'Esecutivo con "affaire Benalla", infatti, oltre ad aver minato il consenso nei confronti dell'inquilino dell'Eliseo – testimoniato dal forte calo nei sondaggi, addirittura peggiori di quelli di Hollande nello stesso periodo - è diventato piuttosto "la représentation d'une affaire d'État" (Derosier) indubbiamente alimentata da un clima di persistente tensione tra Esecutivo e Legislativo, in particolare tra Esecutivo e Senato il quale non ha mancato di rivendicare in ogni occasione il proprio ruolo di controllore.

I poteri di una commissione di inchiesta assunti dalla *Commission des lois* del Senato (e prima ancora dalla *Commission des lois* dell'Assemblea Nazionale) per far luce sugli avvenimenti del primo maggio hanno suscitato le reazioni del Ministro della Giustizia Nicole Belloubet la quale – pur non essendosi opposta all'istituzione delle commissioni di inchiesta - ha però dichiarato che per il principio di separazione dei poteri il Parlamento non può occuparsi di ciò che riguarda il Presidente e che di ciò che riguarda un'inchiesta giudiziaria. Di contro, se è vero che ai sensi dell'art. 6 dell'ordinanza n. 58-1100 del 1958 sul funzionamento delle assemblee parlamentari il potere di inchiesta parlamentare incontra un limite nell'attività giudiziaria tale che non possono essere create commissioni di inchiesta su fatti sottoposti ad indagine giudiziaria e anche per i quali sia ancora in corso un'indagine, non altrettanto può dirsi sul diritto del Parlamento di far luce su aspetti controversi che riguardano non tanto la persona del Presidente della Repubblica quanto l'istituzione e il funzionamento dei servizi dell'apparato della Presidenza e che rimane di natura politica.

La questione rimane tuttavia controversa e delicata e spinge a riflettere ancora una volta sui rapporti tra Esecutivo e Legislativo nella V Repubblica, sulla separazione dei poteri, sul ruolo del bicameralismo e soprattutto sul ruolo del Senato, protagonista ancora una volta della vita politica francese, per niente disposto ad alcun ridimensionamento nel sistema costituzionale.

ELEZIONI

LEGGE PER L'ELEZIONE DEI RAPPRESENTANTI DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il **25 giugno** (J.O. del 26 giugno) è stata promulgata la legge [n. 2018-509](#) relativa all'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo.

Il progetto di legge era stato presentato il **3 gennaio** all'Assemblea Nazionale, con dichiarazione di adozione da parte del Governo della procedura accelerata, ed ivi adottato in prima lettura il 20 febbraio. Trasmesso al Senato, il progetto era stato modificato in prima lettura l'11 aprile. Dopo la convocazione della Commissione Mista Paritetica, trovato l'accordo, il progetto era stato adottato dall'Assemblea Nazionale e dal Senato rispettivamente il **14** e il **23 maggio**.

La legge ha creato una circoscrizione elettorale unica in luogo delle otto circoscrizioni elettorali create con la legge n.2003-327 dell'11 aprile 2003 relativa all'elezione dei consiglieri regionali e dei rappresentanti del Parlamento europeo. La legge ha inoltre fissato in 9,2 milioni di euro il limite massimo per le spese elettorali, aumentabile nel limite del 2% di spese di trasporto sostenute per ogni candidato, andata e ritorno dai territori d'oltremare.

La legge ha previsto disposizioni relative alla ripartizione del tempo per l'utilizzo delle antenne del servizio pubblico di radiodiffusione e di televisione tra le diverse liste in linea con la decisione QPC n. 2017-651 del Consiglio costituzionale del 31 maggio 2017 che aveva censurato parte del dispositivo analogo in vigore per elezioni legislative.

Il tempo sarà ripartito in tre frazioni che prevedono un momento unico di due minuti per ogni lista; due ore riservate alle liste sostenute da partiti rappresentati in parlamento dai gruppi parlamentari; un'ora da ripartire tra le liste in funzione della loro rappresentatività come correttivo alla ripartizione meccanica della seconda frazione.

La legge, inoltre, estende ai rappresentanti francese del Parlamento europeo gli stessi obblighi dichiarativi dei parlamentari francesi introdotti con la legge del 15 settembre 2017 n. 2017-1339 per la fiducia nella vita politica. Sulla legge si è espresso il Consiglio costituzionale con decisione [n. 2018-766 DC](#) del **21 giugno** (v. *infra*)

PARLAMENTO

LEGGE SULLA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

Il **20 giugno** è stata promulgata (J.O. del 21 luglio) la legge [n. 2018-493](#) relativa alla protezione dei dati personali.

Il progetto di legge era stato presentato all'Assemblea Nazionale il 13 dicembre 2017 con dichiarazione di ricorso alla procedura accelerata da parte del Governo ed ivi approvato in prima lettura il 13 febbraio. Trasmesso al Senato, il testo era stato adottato con modifiche il 21 marzo.

Dopo la convocazione della Commissione Mista Paritetica e in assenza di accordo, il testo era stato ulteriormente esaminato e adottato in nuova lettura all'Assemblea Nazionale il 12 aprile e al Senato il 19 aprile dove erano state introdotte nuove modifiche. Di fronte al persistente disaccordo, l'Assemblea Nazionale aveva approvato il testo in lettura definitiva il **14 maggio**. Adito, il Consiglio costituzionale si è pronunciato 12 giugno con la decisione [n° 2018-765 DC](#).

La legge opera un adattamento della legislazione vigente in materia di informatica e diritti di libertà alla luce del nuovo regolamento europeo sulla privacy entrato in vigore il **25 maggio**. Nello specifico la legge ridefinisce le missioni della esistente *Commission nationale de l'informatique et des libertés* (CNIL), alla luce del Regolamento generale sulla protezione dei dati (RGPD) facendola divenire l'autorità nazionale di controllo sull'applicazione di tale regolamento.

Riguardo agli attori economici, il testo sostituisce il sistema di controllo *a priori*, fondato sul regime declaratorio e di autorizzazione preliminare, con un sistema di controllo *a posteriori* basato sull'apprezzamento del trattamento dei rischi in materia di protezione dei dati. In tal ambito i poteri della CNIL vengono ulteriormente rafforzati insieme all'aumento di importo delle sanzioni.

La legge ha rafforzato anche i diritti delle persone riconoscendo un diritto all'informazione delle persone interessate con la possibilità di esercizio diretto del diritto di accesso, di rettifica e di cancellazione dei dati. Viene inoltre posto il divieto del trattamento dei dati personali relativi all'origine razziale o etnica, alle opinioni politiche, alle convinzioni religiose o filosofiche e all'appartenenza sindacale nonché al trattamento dei dati genetici, biometrici, di salute o relativi alla vita sessuale o all'orientamento sessuale di una persona.

Quanto ai minori, viene introdotto l'obbligo per i minori di quindici anni del consenso di chi esercita la potestà genitoriale per il trattamento dei dati sui social : solo a partire dai quindici anni un minore potrà iscriversi ad una piattaforma social senza autorizzazione dei genitori.

LEGGE SULLA PROGRAMMAZIONE MILITARE

Il **13 luglio** è stata promulgata (J.O. del 14 luglio) la legge [n. 2018-607](#) relativa alla programmazione militare per gli anni 2019-2025.

Il progetto di legge era stato presentato l'8 febbraio all'Assemblea Nazionale e ivi approvato con modifiche il 27 marzo. Trasmesso al Senato, il testo era stato adottato con ulteriori modifiche il **29 maggio**. Dopo la convocazione della Commissione Mista Paritetica, trovato l'accordo, la legge era stata approvata il **27 giugno** dall'Assemblea Nazionale e il **28 giugno** dal Senato.

La legge rafforza i mezzi a disposizione dell'esercito per portare avanti le proprie missioni, per rinnovare le capacità operative e per garantire l'autonomia strategica nell'ottica di contribuire al consolidamento di una difesa in Europa. La legge interviene sugli aspetti relativi al finanziamento e agli effettivi militari sulla base del bilancio operativo e finanziario presentato dal Governo.

In tema di cybersicurezza, la legge autorizza gli operatori di comunicazioni elettroniche, per esigenze di sicurezza dei sistemi di informazione, di predisporre dispositivi che permettono con dei marcatori tecnici di rilevare eventi che possono influire sulla sicurezza dei sistemi informativi dei propri abbonati. In caso di minaccia, l'Autorità nazionale della sicurezza dei sistemi di informazione (ANSSI) potrà chiedere agli operatori di avvalersi di questi marcatori.

LEGGE SU "LE SECRET DES AFFAIRES"

Il **30 luglio** (J.O. del 31 luglio) viene promulgata la legge [n. 2018-670](#) relativa alla protezione del segreto commerciale.

La proposta di legge era stata presentata all'Assemblea Nazionale il 19 febbraio ed ivi approvata, con adozione della procedura accelerata, il 28 marzo. Trasmesso al Senato, il testo era stato approvato con modifiche il 18 aprile. Dopo la convocazione della Commissione Mista Paritetica, in presenza di accordo, la legge era stata approvata definitivamente all'Assemblea Nazionale e al Senato rispettivamente il **14** e il **21 giugno**.

Sulla legge si è pronunciato il Consiglio costituzionale con decisione [n. 2018-768](#) del **26 luglio**.

Con questa legge il legislatore francese ha recepito la direttiva europea dell'8 giugno 2016 sulla protezione del know-how e delle informazioni commerciali non divulgate. In primo luogo la legge ha definito la nozione di segreto commerciale riconducendola a un'informazione conosciuta da un numero ristretto di persone, avente un valore commerciale in ragione del suo carattere segreto e che costituisce oggetto di misure particolari di protezione. In secondo luogo la normativa introdotta ha precisato le condizioni per le quali si può invocare la responsabilità civile davanti alle giurisdizioni competenti contro l'autore di un comportamento illecito dannoso. Sono state introdotte tuttavia alcune deroghe per salvaguardare la libertà di espressione nel rispetto della libertà di stampa e di informazione.

PER UNO STATO AL SERVIZIO DI UNA SOCIETÀ' DI FIDUCIA

Il **10 agosto** (J.O. 11 agosto) è stata promulgata la legge [n. 2018-727](#) *pour un Etat au service d'une société de confiance* relativa ad una strategia nazionale di orientamento della funzione pubblica. Il progetto era stato presentato in prima lettura all'Assemblea Nazionale il 27 novembre 2017, con l'adozione da parte del Governo della procedura accelerata, ed ivi approvato il 18 gennaio. Trasmesso al Senato, il testo era stato adottato con modifiche il 20 marzo. Dopo la convocazione della Commissione Mista Paritetica che non era riuscita a trovare l'accordo, il testo era stato approvato in nuova lettura all'Assemblea Nazionale il **26 giugno** e nuovamente modificato dal Senato il **25 luglio**. Il testo era poi stato approvato in via definitiva dall'Assemblea Nazionale il **31 luglio**.

La legge introduce il principio del diritto all'errore prevedendo anche tutta una serie misure di semplificazione delle procedure amministrative. L'intento principale della legge è quello fare prevalere la buona fede del cittadino che incorre in un errore nei confronti della pubblica amministrazione, facendo ricadere sull'amministrazione l'onere di provare la cattiva fede. Il diritto all'errore non è esteso ai truffatori e ai recidivi e non è applicabile agli errori che portano pregiudizio alla salute pubblica, alla sicurezza dei beni e delle persone o che sono contrari agli impegni europei e internazionali.

La legge ha introdotto regole in materia fiscale con la previsione della riduzione degli interessi su ritardi di pagamenti. Per le imprese il diritto all'errore si traduce in diritto al controllo con cui le imprese potranno chiedere ad una amministrazione di essere controllate per la verifica del rispetto delle normative: le conclusioni adottate possono essere opposte in caso di controversia. Alcune infrazioni delle imprese in materia di lavoro non saranno più sanzionate; le imprese riceveranno un semplice avvertimento se non vi è intenzione fraudolenta.

NOMINA PARLAMENTARI IN ORGANISMI ESTERNI AL PARLAMENTO

Il **3 agosto** è stata promulgata la legge [n. 2018-699](#) (J.O. del 5 agosto) relativa alla presenza dei parlamentari in alcuni organismi esterni al parlamento.

La proposta di legge era stata presentata il 30 marzo all'Assemblea Nazionale ed ivi approvata il **24 maggio**. Trasmesso al Senato, il testo era stato approvato con modifiche il **12 giugno**. Dopo la convocazione della Commissione Mista Paritetica, trovato l'accordo, la legge era stata approvata nel medesimo testo da Assemblea Nazionale e Senato rispettivamente il **23** e il **26 luglio**.

La legge fissa le regole relative alla nomina di deputati e senatori in organismi esterni al Parlamento, nel rispetto della regola della parità tra uomini e donne. La legge prevede che le designazioni vengano effettuate da una delle commissioni permanenti delle due Camere o dall'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques* (OPECST).

Il testo definisce inoltre le modalità di sostituzione di un parlamentare con la carica di presidente di questi organismi esterni prevedendo che il parlamentare uscente debba essere sostituito da un parlamentare della stessa assemblea per la durata del mandato che resta da coprire.

LOTTA ALLA VIOLENZA SESSUALE E SESSISTA

Il **3 agosto** (J.O. del 5 agosto) viene promulgata la legge [n. 2018-703](#) relativa alle misure di rafforzamento della lotta contro le violenze sessuali e sessiste.

Il progetto di legge era stato presentato all'Assemblea Nazionale il 21 marzo, con dichiarazione di adozione della procedura accelerata da parte del Governo, e ivi approvato il **16 maggio**. Trasmesso al Senato, era stato approvato in prima lettura con modifiche il **5 luglio**. Dopo la convocazione della Commissione Mista Paritetica, trovato l'accordo, la legge era stata adottata da Assemblea Nazionale e Senato rispettivamente il **31 luglio e il 1° agosto**.

Tra le disposizioni più importanti della legge si trova il prolungamento del periodo di prescrizione da 20 a 30 anni per reati di violenza su minori; la repressione degli abusi sessuali compiuti sui minori, delitti che vengono introdotti nel codice penale; la repressione delle molestie sessuali o morali compiute anche attraverso mezzi informatici e in modo concertato e anche le molestie cosiddette "de rue".

MODIFICA DEL REGOLAMENTO DEL SENATO

Il **6 giugno** il Senato ha approvato la Risoluzione n. 117 di modifica del proprio Regolamento relativa agli obblighi deontologici e alla prevenzione dei conflitti di interesse dei senatori.

Il progetto di risoluzione era stato depositato al Senato dal Presidente Gérard Larchher il 15 marzo. La modifica del Senato si è resa necessaria per esplicitare gli obblighi previsti dalla legge del 15 settembre 2017 sulla fiducia nella vita politica. In particolare tale modifica è intervenuta sull'indennità del parlamentare; sul nuovo quadro per la prevenzione e il trattamento del conflitto di interessi dei parlamentari; sulla limitazione della possibilità del cumulo di indennità parlamentare con altre remunerazioni pubbliche.

INCHIESTE PARLAMENTARI SU L' "AFFAIRE BENALLA"

Il **19 luglio** la *Commission des Lois* dell'Assemblea Nazionale, facendo ricorso al potere che gli riconosce l'art. 5^{ter} dell'ordinanza n.58-1100 del 17 novembre 1958, relativa al funzionamento della assemblee parlamentari, e l'art. 145-1 del RAN, ha votato all'unanimità per attribuirsi, per un mese, le prerogative di una commissione di inchiesta

per far luce sugli avvenimenti relativi al cosiddetto “*affaire Benalla*”. La decisione è stata presa accogliendo le richieste delle opposizioni su proposta del Presidente dell’Assemblea Nazionale, in accordo con i presidenti di tutti i gruppi parlamentari convocati d’urgenza.

Allo stesso modo, il **23 luglio** anche il Senato, conformemente all’art. 22^{ter} del suo Regolamento e all’art. 5^{ter} dell’ordinanza n. 58-1100 del 17 novembre 1958, relativa al funzionamento delle assemblee parlamentari, ha conferito alla *Commission des lois* le prerogative delle commissioni di inchiesta per sei mesi per far luce “sur les conditions dans lesquelles des personnes n’appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l’exercice de leurs missions de maintien de l’ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements”.

GOVERNO

RIFORME ISTITUZIONALI

Il **9 maggio** il Primo Ministro e il Ministro della Giustizia presentano in Consiglio dei Ministri il Progetto di riforma costituzionale *Pour une démocratie plus représentative, plus responsable et plus efficace* concernente il procedimento legislativo, il controllo parlamentare, il CSM, il CESE, la responsabilità penale dei Ministri, la composizione del Consiglio Costituzionale, la lotta contro i cambiamenti climatici, la Corsica e il principio di differenziazione per le collettività territoriali. Si tratta del cuore del pacchetto di riforme istituzionali che è stato completato con la presentazione, il **23 maggio**, del progetto di legge organica e del progetto di legge ordinaria relative rispettivamente alla riduzione del numero dei parlamentari, alla limitazione del cumulo dei mandati nel tempo (progetto di legge organica) e all’introduzione di una dose di proporzionale per l’elezione dei parlamentari e al ritaglio delle circoscrizioni elettorali (progetto di legge ordinaria).

PATTO DI DIGIONE

Il **16 luglio** il Primo Ministro, Edouard Philippe ha siglato il “Patto di Digione” con 86 grandi comuni e intercomunalità che punta a fondare un nuovo metodo di lavoro tra lo Stato e le collettività in direzione delle politiche delle città.

Il progetto di patto era stato presentato ad aprile a Digione ed era stato redatto da due associazioni di eletti, *France urbaine* e *Assemblée des communautés de France* (AdCF) che erano rappresentate al momento della firma a Matignon dai loro presidenti Jean-Luc Moudenc,

sindaco di Tolosa e Jean-Luc Rigaut, sindaco e presidente dell'agglomerato di Grand Annecy.

Impiego, digitale, rinnovamento urbano, mobilità, educazione, formazione, azione sociale, sicurezza e giustizia sono alcuni dei piani sui quali ci si è impegnati ad intervenire con il concorso dello Stato. Si tratta di un cammino auspicato dallo stesso Macron.

Le linee politiche del Patto saranno discusse a livello locale nei prossimi mesi con i prefetti per la loro attuazione e a tal fine è stata annunciata la creazione di gruppi tematici.

AUDIZIONE DEL MINISTRO DEGLI INTERNI COLLOMB SULL' "AFFAIRE BENALLA"

Il **23 luglio** il Ministro degli Interni, Gérard Collomb viene ascoltato dalla Commission des Lois sugli avvenimenti del 1° maggio e difende la linea del suo Gabinetto. Molti gli interrogativi dei deputati cui Collomb ha risposto in dettaglio spiegando anche i motivi che non l'hanno portato ad azionare l'articolo 40 del codice penale che prevede l'obbligo per ogni autorità costituita, in caso di notizia di reato, di trasmettere immediatamente al Procuratore della Repubblica la notizia e tutte le informazioni in possesso, appellandosi alla linea tenuta dai suoi predecessori sull'utilizzo dell'art.40 c.p. : " Je me suis assuré le 2 mai que le cabinet du président de la République et la préfecture étaient au courant. Ce n'est qu'après le 18 juillet et l'article du *Monde*, qui apporte des éléments nouveaux, que j'ai considéré qu'il fallait en savoir plus et que j'ai saisi l'IGPN.", aggiungendo : "Ce sont les personnes placées dans les services qui sont susceptibles de donner des suites qui sont censés le saisir. Ce n'est pas à moi de le faire".

MOZIONE DI SFIDUCIA

Il **31 luglio** vengono rigettate dall'Assemblea Nazionale due mozioni di sfiducia depositate dalle opposizioni, una dall'opposizione di destra de *Les Républicains*, l'altra dall'opposizione di sinistra dei deputati del Partito Socialista, del Partito comunista e di *La France insoumise*. Le mozioni erano state presentate in seguito all' "affaire Benalla", il caso sorto intorno alla rivelazione su un collaboratore di Macron accusato di aver colpito due manifestanti a Parigi il 1° maggio. Le votazioni si sono svolte in aula in un clima agitato, fatto di reciproche accuse tra maggioranza e opposizione: la maggioranza ha infatti accusato l'opposizione di voler strumentalizzare l'accaduto mentre le opposizioni hanno accusato la maggioranza di aver coperto le azioni di Benalla e di aver frenato la commissione di inchiesta.

DIMISSIONI DI HULOT E RIMPASTO DI GOVERNO

Il **28 agosto** il Ministro della Transizione ecologica e solidale, Nicolas Hulot ha annunciato le sue dimissioni non nascondendo il rammarico per essere stato lasciato solo sulle questioni relative all'ambiente, che non sembrano essere la priorità del governo francese. Il **31 agosto** il portavoce del Governo, Benjamin Griveaux, al termine del Consiglio dei Ministri, ha annunciato un rimpasto di governo per il **4 settembre**.

CAPO DELLO STATO

MACRON DAVANTI IL CONGRESSO DEL PARLAMENTO

Ad un anno dal precedente incontro, il **9 luglio** il Presidente della Repubblica, dopo la convocazione del **18 giugno**, si è presentato di fronte al Parlamento riunito in Congresso con una dichiarazione che ha dato luogo ad un dibattito non seguito da un voto.

Il Presidente ha innanzitutto ricordato le riforme votate dal Parlamento per rafforzare l'economia, definire un modello sociale giusto ed equo conforme alle aspirazioni del XXI secolo, per restaurare l'autorità dello Stato e restituirgli reattività ed efficacia e per rilanciare l'Europa. Ha poi ricordato la riforma costituzionale in approvazione, volta a rafforzare la rappresentanza nazionale e il principio di differenziazione per le collettività territoriali. Ha anche annunciato l'introduzione di un emendamento al progetto di riforma costituzionale volto a consentire al Presidente di rispondere alle domande dei parlamentari dopo le dichiarazioni al Congresso del Parlamento.

L' "AFFAIRE BENALLA"

Il **18 luglio** con la divulgazione da parte di *Le Monde* di un video in cui Alexandre Benalla, 26 anni, consulente ufficiale dell'Eliseo, addetto alla sicurezza viene ripreso mentre, confondendosi con la polizia, è coinvolto nel pestaggio di due manifestanti nella giornata del 1° maggio, l'Eliseo viene travolto dall' "affaire Benalla".

La vicenda infatti ha innescato fortissime reazioni politiche da parte dell'opposizione, reazioni che hanno portato le due Camere ad avviare commissioni di inchiesta nell'ambito delle rispettive *Commissions des Lois* e che si sono sommate a quelle immediate da parte della Procura che ha avviato un'indagine preliminare a carico di Benalla, - licenziato in tronco dall'Eliseo - per violenza da parte di persona con un incarico pubblico e per usurpazione delle funzioni.

Il Presidente della Repubblica, Emmanuel Macron a lungo rimasto in disparte sulla vicenda, il **24 luglio** davanti ai deputati della maggioranza ha finalmente rotto silenzio e

l'imbarazzo dell'Eliseo prendendosi le responsabilità di quanto accaduto : « Se cercano un responsabile, - ha dichiarato - il solo e unico responsabile sono io. Sono io ad aver avuto fiducia in Alexandre Benalla. Sono io ad aver confermato la sanzione. Non è la Repubblica dei fusibili, la Repubblica dell'odio. Non puoi essere capo solo quando c'è bel tempo. Se vogliono un responsabile, eccolo qui, davanti a voi, che vengano a cercarlo. Rispondo al popolo francese”.

CORTI

LEGGE SUL TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI

Con la decisione **n° 2018-765 DC** del **12 giugno** relativa alla legge sulla protezione dei dati personali (v. sopra) il Consiglio Costituzionale ha avuto modo di tornare sul tema del rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea.

I rilievi di incostituzionalità delle legge – di adattamento della legislazione vigente al nuovo regolamento europeo sulla privacy entrato in vigore il 25 maggio scorso - hanno riguardato diversi articoli, sia sotto il profilo dell'accessibilità e dell'intelligibilità dell'intera legge, sia sotto il profilo del controllo operabile dal *Conseil* in caso di armonizzazione della legislazione vigente ad un regolamento europeo direttamente applicabile.

Nell'esaminare tale legge il Consiglio costituzionale ha così avuto modo di completare la sua precedente giurisprudenza in tema di recepimento delle direttive, richiamando in particolare la decisione n. 2004-496 del 10 giugno 2004. In tale decisione il Consiglio costituzionale aveva chiarito che, se gli spetta il compito di vegliare sul rispetto dell'esigenza costituzionale di recepimento delle direttive in virtù dell'art. 88-1 Cost., tale controllo è tuttavia soggetto ad un doppio limite: quello secondo il quale il Consiglio costituzionale non è competente a controllare la conformità a Costituzione delle disposizioni di una legge che debba recepire disposizioni incondizionate e precise di una direttiva, salvo il caso in cui il recepimento di una direttiva sia contrario ad una regola o al principio inerente l'identità costituzionale della Francia (a meno che il costituente non vi acconsenta); e quello per cui il *Conseil* non potrebbe, avendo un mese per decidere ai sensi dell'art. 61 Cost., ricorrere alla Corte di Giustizia dell'Unione europea su una questione pregiudiziale. Sulla base di tali argomentazioni il Consiglio aveva specificato che può limitarsi a dichiarare incostituzionali le sole disposizioni della legge manifestatamente incompatibili con la direttiva da recepire mentre spetta alle giurisdizioni amministrative e alle giurisdizioni ordinarie esercitare il controllo di

compatibilità della legge agli impegni europei della Francia, e casomai adire la Corte di Giustizia in via pregiudiziale.

Tale giurisprudenza era stata poi completata dalla decisione n. 2008-564 del 2008 con la quale il *Conseil* aveva specificato che l'esigenza di recepimento delle direttive non pregiudica la ripartizione delle materie tra legge e regolamento previste dalla Costituzione.

Nella decisione in esame il Consiglio ha dovuto affrontare il caso di adattamento della legislazione ad un regolamento europeo che è direttamente applicabile negli stati membri. Il *Conseil* ha così ribadito che, anche in questo caso, in virtù dell'art. 88-1 Cost., il legislatore ha l'obbligo di rispettare il regolamento e che il controllo del Consiglio costituzionale sulla legge di adattamento al regolamento assume la stessa portata di quello effettuato per il recepimento delle direttive.

Oltre a questo profilo, il *Conseil* ha respinto i rilievi relativi alla violazione del principio di imparzialità e di proporzionalità delle pene da parte dell'art. 7 della legge che modifica l'art. 45 della legge n. 78-17 del 6 gennaio 1978 e le nuove competenze della CNIL (*Commission nationale de l'informatique et des libertés*) in caso di violazione degli obblighi previsti dal regolamento europeo del 27 aprile del 2016 e della legge. Per il *Conseil*, infatti, le misure di contrasto alle violazioni non costituiscono sanzioni con il carattere di punizione.

Il *Conseil* si è pronunciato inoltre sull'art. 20 della legge che ha introdotto l'art. 7-1 alla legge del 6 gennaio 1978, il quale prevede che il consenso dei dati dei minori di quindici anni debba essere fatto dal minore e da coloro che sono titolari della potestà genitoriale. Il *Conseil* ha ritenuto che tale articolo non violasse l'esigenza costituzionale di applicazione del diritto europeo ai sensi dell'art. 88 Cost. rilevando che il regolamento europeo permette agli stati membri di prevedere sia il consenso del minore da parte dei genitori sia l'autorizzazione al minore al consenso da parte dei genitori, il che suppone la possibilità di introdurre il doppio consenso.

Il Consiglio ha dichiarato costituzionale anche le disposizioni di modifica dell'art. 10 della legge del 6 gennaio del 1978 che autorizzano le amministrazioni a prendere decisioni anche sulla base di algoritmi, ritenendo che il legislatore abbia predisposto garanzie appropriate per la salvaguardia dei diritti e delle libertà. Il *Conseil* ha ammesso tale possibilità ritenendo che essa non consente la presa di decisioni prive di base legale. Il *Conseil* ha tuttavia chiarito che tale possibilità per le amministrazioni è soggetta a tre condizioni. La prima condizione è che le decisioni amministrative individuali specifichino esplicitamente che sono state adottate sulla base di algoritmi e siano comunicate agli interessati; che la decisione amministrativa individuale possa costituire oggetto di ricorso amministrativo; e che la decisione amministrativa basata su algoritmo sia vietata in caso sia fondata su dati sensibili menzionati dal paragrafo I dell'art. 8 della

legge 6 gennaio 1978, ovvero i dati a carattere personale quali l'origine razziale o l'origine etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche o l'appartenenza sindacale di una persona fisica, i dati genetici, biometrici, relativi alla salute, alla vita sessuale e all'orientamento sessuale di una persona fisica. Il *Conseil* ha anche specificato che il responsabile del procedimento deve assicurarsi il controllo del trattamento dei dati algoritmici e della loro evoluzione al fine di poter spiegare in maniera intellegibile, alla persona interessata, le modalità con cui il trattamento è stato posto in essere; da ciò discende l'impossibilità di utilizzare come fondamento esclusivo della decisione amministrativa algoritmi suscettibili di modificare essi stessi le regole che applicano senza il controllo e la validazione del responsabile del procedimento.

Il *Conseil* ha tuttavia censurato per incompetenza negativa le parole “sous le contrôle de l'autorité publique” presenti nell'art. 13 della legge di modifica dell'art. 9 della legge del 6 gennaio 1978 per il trattamento dei dati a carattere personale relativi alle condanne penali, alle infrazioni o alle misure di sicurezza connesse, perché tali trattamenti non sono presi dalle autorità competenti a fini penali ai sensi del regolamento europeo del 27 aprile 2016.

ELEZIONE DEI RAPPRESENTANTI DEL PARLAMENTO EUROPEO

Con decisione **n. 2018-766 DC** del **21 giugno**, il Consiglio costituzionale si è pronunciato sulla legge relativa all'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo.

I ricorrenti avevano formulato dei rilievi sul primo comma dell'art. 9 della legge che prevedeva che la legge entra in vigore all'indomani della sua pubblicazione sul *Journal Officiel* “senza pregiudizio dell'applicazione delle disposizioni prese dalle autorità competenti dell'Unione europea che organizzano se del caso l'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo sulle liste transnazionali in seno ad una circoscrizione europea”. Essi avevano sottolineato che nel caso l'Unione europea non fosse in grado di organizzare tali liste transnazionali per le prossime elezioni europee, il riferimento a tali disposizioni nella legge sarebbe privo di portata normativa. In merito a questo il Consiglio costituzionale ha ritenuto che se la creazione delle liste transnazionali non si dovesse verificare, questo non può costituire una condizione di entrata in vigore della legge, considerando anche che, nella misura in cui le disposizioni contestate fanno riferimento ad una eventuale modifica delle regole europee il cui tenore non è conosciuto, esse non possono precisare le conseguenze. Il *Conseil* ha pertanto censurato le parole incriminate in quanto contrarie all'esigenza costituzionale di normatività della legge.

SEGRETO COMMERCIALE

Il Consiglio costituzionale il **26 luglio** si è pronunciato con decisione **n. 2018-768 DC** sulla legge relativa al segreto industriale di recepimento della direttiva europea 2016/943 dell'8 giugno 2016 sulla protezione del know-how e delle informazioni commerciali non divulgate.

I ricorrenti avevano contestato alcune previsioni dell'art. 1 che introduce nuove disposizioni al codice del commercio. Anche in questo caso il Consiglio costituzionale ha richiamato la giurisprudenza sul controllo delle leggi di recepimento delle direttive europee e ha confermato che il controllo del *Conseil* limitato alla verifica del rispetto dell'esigenza costituzionale che deriva dall'art. 88-1 Cost. di recepimento delle direttive europee. Anche in questo caso come nel caso della sentenza sulla protezione dei dati personali il *Conseil* si è dichiarato incompetente a controllare la costituzionalità dei contenuti di una legge che debba recepire disposizioni incondizionate e precise e che spetta alla giustizia amministrativa e ordinaria di esercitare il controllo della compatibilità della legge agli impegni internazionali della Francia, potendo casomai queste adire la Corte di giustizia. Ha riconfermato inoltre che l'esigenza costituzionale di recepimento delle direttive non altera la ripartizione tra legge e regolamento posta dalla Costituzione francese.

Facendo leva su questo orientamento giurisprudenziale il *Conseil* ha respinto i rilievi relativi all'articolo L.151-1 del codice del commercio che enumera i criteri di definizione delle informazioni protette dal segreto commerciale. Il *Conseil* ha argomentato infatti che la disposizione, riproducendo i criteri previsti dalla direttiva dell'8 giugno 2016, non lo abilita a pronunciarsi sul rilievo sulla violazione da parte di questa disposizione della libertà di espressione e di comunicazione protetti dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dall'art. 11 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789.

Rispetto alla precedente decisione il *Conseil* ha stabilito che l'esigenza costituzionale di recepimento delle direttive non dispensa il legislatore dal rispetto dell'obiettivo di valore costituzionale di accessibilità e intelligibilità della legge.

COLLETTIVITA' TERRITORIALI

NUOVA CALEDONIA

Il **7 giugno** è stato pubblicato il decreto di convocazione degli elettori e di organizzazione del referendum sull'accesso alla piena sovranità della Nuova Caledonia che si terrà il prossimo 4 novembre.

OLTREMARE

Il **28 giugno** si sono concluse, con la pubblicazione di un [Libro Blu](#) (nel quale sono contenuti i progetti per l'oltremare dei quali si è discusso nei vari territori fino all'inizio dell'anno), le Assise dell'Oltremare, annunciate da Macron durante la campagna elettorale e lanciate nel settembre del 2017. I temi dei quali si è trattato nella Assise sono stati la mobilitazione degli investimenti pubblici; la definizione di un quadro stabile per la crescita economica e per l'impiego; la definizione di un ruolo guida dei territori d'oltremare nella lotta contro il cambiamento climatico e la preservazione della biodiversità; le risposte alle aspirazioni dei giovani; la considerazione delle culture ultramarine al centro dell'integrazione; l'accompagnamento delle collettività nei loro progetti.

CONFERENZA NAZIONALE DEI TERRITORI

In presenza del Primo Ministro, Edouard Philippe, il **12 luglio** si è tenuta la terza Conferenza Nazionale dei Territori che ha riunito le collettività territoriali e lo Stato. Il Primo Ministro ha pronunciato il discorso di apertura nel quale si è soffermato sulle sfide concernenti la futura politica europea di coesione. Durante la Conferenza è stato presentato da Serge Morvan, commissario generale all'uguaglianza dei territori il Rapporto sulla Coesione dei territori. “La coesione dei territori, - ha sottolineato - è restituire ai territori la possibilità di inserire in maniera responsabile e autonoma traiettorie di sviluppo durevoli ed eque (...)È dare la capacità di trasformarsi per rispondere alle sfide liberandosi dei freni che le ostacolano, permettendo loro di innovare, di impegnarsi, di inventare nuovi volani di sviluppo sostenibile ai quali tutti aspirano tenendo conto la realtà della situazione territoriale.”.

TRASFERIMENTO COMPETENZE IDRICHE A COMUNITA' DI COMUNI

Il **3 agosto** (J.O. del 5 agosto) viene promulgata la legge [n. 2018-702](#) relativa al trasferimento di competenze idriche a comunità di comuni.

La proposta di legge era stata depositata il 21 dicembre 2017 all'Assemblea Nazionale ed ivi adottata, con dichiarazione da parte del Governo di adozione della procedura accelerata, in prima lettura con modifiche il 31 gennaio. Trasmesso al Senato, il testo era stato adottato con ulteriori modifiche il 17 aprile. Dopo la convocazione della Commissione Mista Paritetica e in assenza di accordo, si era proceduto all'esame in nuova lettura all'Assemblea Nazionale e al Senato che avevano approvato il testo con modifiche rispettivamente il **5** e il **26 luglio**. La legge era stata poi approvata in via definitiva dall'Assemblea Nazionale il **31 luglio**.

La legge interviene stemperando alcune disposizioni della loi NOTRe sul trasferimento di competenze relative all'acqua e alle reti fognarie alle comunità di comuni e alla comunità di agglomerazione. Essa permette infatti che i comuni membri di una comunità di comuni possano opporsi al trasferimento obbligatorio di queste competenze fissato dalla legge NOTRe per il 1° gennaio 2020, se il 25% di essi che rappresentino almeno il 20% della popolazione si esprimono in tal senso. E in tal caso il trasferimento verrà spostato dal 2020 al 2026.

Viene altresì previsto che l'organo deliberante di una comunità di comuni che non si trovi riconosciute dopo il 1° gennaio 2020 le competenze in oggetto potrà, in ogni momento, pronunciarsi con un voto sull'esercizio di pieno diritto delle competenze da parte della comunità di comuni mentre i comuni potranno opporsi a questa delibera sul pieno diritto di esercitare le competenze nel termine di tre mesi.