



OLTRE IL *GRAND DÉBAT NATIONAL*: LA PROPOSTA DI MODIFICA DEL REGOLAMENTO DELL'ASSEMBLEA NAZIONALE E LA RIVINCITA DEL DIRITTO INTERNO DELLE CAMERE*

di Paola Piciacchia**

“**L**e Règlement n'est en apparence que la loi intérieure des Assemblées, un recueil de prescriptions destinées à faire procéder avec méthode une réunion où se rencontrent et se heurtent beaucoup d'aspirations contradictoires. Mais en réalité c'est un instrument redoutable aux mains des partis; il a souvent plus d'influence que la Constitution elle-même sur la marche des affaires publiques”.

Così Eugène Pierre, Segretario generale della Presidenza dell'Assemblea Nazionale dal 1885 nel suo *Traité de droit politique électoral et parlementaire* (2^a ed., 1902, 492) descriveva, in piena III Repubblica, l'impatto delle regole di funzionamento delle assemblee sulla forma di governo. Alle origini della V Repubblica tale affermazione era riecheggiata quasi come un monito per contrastare l'eccesso di parlamentarismo che aveva contraddistinto non solo la III ma anche la IV Repubblica, cosicché i padri fondatori considerarono l'introduzione di un controllo di costituzionalità sui regolamenti parlamentari “une mesure capitale” di fronte alla constatazione di “à quel point les règlements ajoutent à la Constitution et dans un sens souvent déplorable pour l'autorité gouvernementale et la

* Contributo sottoposto a peer review.

** Professore aggregato di Diritto pubblico comparato – “Sapienza” Università di Roma

valeur du travail législatif' (M. Debré, *Trois républiques pour une France: memoires, vol. 2, 1946-1958, 1988, 382*).

Nelle V Repubblica il modello di diritto parlamentare si è dunque sviluppato attraverso la tendenza a trasferire la regole relative alle assemblee direttamente in fonti di rango costituzionale o in leggi organiche. Corollario della volontà del costituente di depotenziare l'istituzione parlamentare, la cui autonomia è rimasta "imbrigliata" entro le maglie del controllo costituzionalità dei regolamenti parlamentari. In tale contesto la "legittimazione" (M. Manetti, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, 75 ss.) del diritto parlamentare francese si è andata così costruendo sulla base della giurisprudenza del Consiglio costituzionale che, sin dalla prima decisione n. 59-4 DC del 24 luglio 1959, aveva fedelmente e rigidamente interpretato, in tema di regolamenti parlamentari, il suo ruolo escludendo perciò poteri impliciti delle Camere, ponendo limiti ai poteri previsti dalla Costituzione, mettendo sostanzialmente "sotto tutela" il diritto parlamentare. Quest'ultimo si è poi negli anni definito proprio attraverso la giurisprudenza costituzionale che pur avendo riconosciuto alle disposizioni dei regolamenti parlamentari il compito di soddisfare alcune esigenze costituzionali non ne ha mai riconosciuto *le valeur constitutionnel* includendoli di conseguenza nel *bloc de constitutionnalité*.

Tuttavia negli ultimi anni dieci anni, in particolare a partire dalla revisione del 2008, le cose sono andate lentamente cambiando e il rinvio ai regolamenti parlamentari per la definizione di alcuni istituti (art. 44, 1° c. Cost. relativo al diritto di emendamento, art. 51-1 sullo statuto dell'opposizione, art. 51-2, 2° c. Cost. relativo alle commissioni di inchiesta) – seppur mitigato in alcuni casi dal rinvio contestuale ad una legge organica (art. 44, 1° c. Cost., art. 51-1, 2° c. Cost.) - ha cominciato, in qualche modo, a restituire ai regolamenti delle assemblee spazi rimasti circoscritti, iniziando ad invertire la tendenza alla costituzionalizzazione massiccia del diritto parlamentare e contribuendo in tal modo a modificare lo stesso profilo qualitativo dei regolamenti delle Camere.

Proprio, ad esempio, il rinvio ai regolamenti parlamentari operato dall'art. 51-1 Cost. per la definizione di uno statuto dell'opposizione e dei gruppi minoritari ha permesso ai

regolamenti parlamentari di diventare davvero lo “strumento incrementale” di tali diritti, come sistematicamente successo con le riforme regolamentari del 2009 e del 2014.

È in tal senso che i regolamenti parlamentari hanno cominciato a farsi interpreti dell'innovazione istituzionale divenendo lentamente luogo privilegiato di tale innovazione e meccanismo primario di trasformazione degli impulsi derivanti dall'evoluzione dell'istituzione parlamentare ma anche delle dinamiche della forma di governo.

È proprio in riferimento a siffatto quadro generale che vanno tenute in conto le proposte di risoluzione di modifica dei regolamenti delle due Camere depositate in questo periodo: la [n. 387](#) del **19 marzo** e la [n. 458](#) del **12 aprile** presentate al Senato dal Presidente Gérard Larcher e la [n. 1882](#) del **29 aprile** presentata all'Assemblea Nazionale dal Presidente Richard Ferrand.

Sebbene anche le proposte di riforma del Regolamento del Senato appaiano significative - soprattutto la prima con la quale, a differenza dalla seconda che è di mera razionalizzazione generale del regolamento, viene compiuta la scelta di fondo di rafforzare la funzione di controllo (v. infra) - le maggiori novità si riscontrano, per ampiezza e portata, nella proposta di risoluzione n. 1882 di modifica del Regolamento dell'Assemblea Nazionale. Ben 42 articoli che vanno ad incidere su quattro ambiti principali: procedimento legislativo, rafforzamento dei diritti dell'opposizione e dei gruppi minoritari; democrazia partecipativa; deontologia.

La proposta di modifica del Regolamento dell'Assemblea Nazionale con l'intento principale di “*fluidifier, dynamiser, moderniser*” il lavoro parlamentare - come si legge nel documento di sintesi della riforma presentato contestualmente all'Assemblea Nazionale - entra in realtà nel merito di alcuni contenuti del progetto di legge costituzionale n. 911 presentato il 9 maggio dello scorso anno. Pertanto, la sua rilevanza, tra le altre cose, sta nel proporre, a Costituzione invariata, una razionalizzazione del procedimento legislativo attraverso la possibilità di ricorso a procedure di tipo decentrato in commissione, attualmente assenti in Costituzione e nei regolamenti parlamentari, e attraverso una migliore regolamentazione del diritto di emendamento, sostanzialmente nella stessa

direzione del progetto di legge costituzionale n. 911 presentata nel maggio dello scorso anno.

L'art. 28 della proposta di risoluzione inserisce, infatti, un capitolo V al titolo II del RAN con l'aggiunta di tre articoli (da 107-1 a 107-3) con l'introduzione di una specifica procedura legislativa in commissione che prevede che il diritto di emendamento del Governo e dei deputati si eserciti in commissione su tutto o parte di un progetto o di una proposta di legge lasciando all'aula le dichiarazioni di voto e il voto sulle disposizioni esaminate solamente in commissione. Su questa procedura – il cui scopo è quello di rendere più fluido il procedimento legislativo soprattutto per quei progetti non particolarmente divisivi - sarà sempre chiamata a decidere la Conferenza dei presidenti su richiesta del Presidente dell'Assemblea, del Governo, della commissione di merito o di un gruppo parlamentare.

A ben vedere tale previsione riprende in parte quanto contenuto nell'art. 4 del progetto di legge costituzionale n. 911 di modifica dell'art. 42 Cost. laddove rinviava ad una legge organica la definizione delle condizioni alle quali le proposte e i progetti di legge adottati in commissione siano in tutto o in parte solo messi in discussione in aula, con l'esercizio del diritto di emendamento esclusivamente in commissione.

Lo stesso dicasi per le previsioni sul diritto di emendamento contenute nell'art. 98 della proposta di risoluzione che attribuendo al Presidente di Assemblea il potere di valutare, in prima lettura, l'esistenza di un legame anche indiretto con il testo in discussione tenta di evitare che la previsione dell'art. 45, 1° c. della Costituzione determini un'inflazione di emendamenti e la dispersione del dibattito parlamentare e l'introduzione dei cosiddetti *cavaliers législatifs*, da sempre oggetto di censura da parte della giurisprudenza del Consiglio costituzionale. In tale prospettiva gli artt. 24 e 26 della proposta di risoluzione precisano la procedura di irricevibilità dell'art. 41 Cost. prevedendo che la commissione di merito invii al Presidente dell'Assemblea la lista delle proposte e degli emendamenti che sono contrari al dominio della legge o contrari ad una delega ex art. 38 Cost. A ben vedere anche in questo caso tale previsione tenta di andare nella direzione prospettata dal progetto di

legge costituzionale che aveva addirittura introdotto l'irricevibilità delle proposte di legge e degli emendamenti senza un legame diretto con il testo in discussione.

La proposta di modifica del RAN contiene ulteriori elementi di novità (v. *infra*) volti a soddisfare numerose esigenze nell'ambito del procedimento legislativo, dei diritti dell'opposizione e dei gruppi minoritari e della democrazia partecipativa, tuttavia il dato più significativo appare proprio la relazione tra regolamento parlamentare e innovazione istituzionale. Infatti, di fronte al rinvio, che per ora sembra diventato *sine die*, della riforma costituzionale presentata un anno fa, l'ampiezza della proposta di risoluzione del regolamento dell'Assemblea Nazionale porta ragionevolmente a pensare che la modifica delle regole interne della Camera bassa, anche su alcuni ambiti toccati dal progetto di riforma, sia stata considerata la via più agevole, al momento, per produrre la spinta al cambiamento dell'istituzione parlamentare.

Peraltro la mozione di rinvio in commissione con la quale l'Assemblea Nazionale il **21 febbraio** ha "liquidato" la proposta di legge costituzionale [n° 1558](#) di iniziativa dal Presidente del gruppo parlamentare LFI (*La France Insoumise*) Jean-Luc Mélenchon relativa alla possibilità di *Réferendums d'initiative citoyenne* presentata l'**8 gennaio**, rimandandola alla *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* - la quale aveva già rigettato in blocco tutti i suoi articoli il **13 febbraio** (v. [AN, Rapport Commission des lois n. 1680](#)) e che ha continuato nuovamente rigettare il testo - dimostrano la difficoltà di procedere nel campo delle riforme costituzionali senza un consenso generalizzato e al tempo evidenziano l'importanza di procedere attraverso riforme incrementali dei regolamenti parlamentari anche negli ambiti toccati dalle proposte di riforme, così come dimostra anche la stessa riforma del diritto di petizione contenuta nella proposta di risoluzione.

Tale stato di cose richiama l'importanza di un lento movimento volto a riportare al centro del dibattito le assemblee parlamentari che attraverso la razionalizzazione delle loro procedure interne possono determinare quel cambiamento che le condizioni politiche sembrano al momento non garantire. Soprattutto, in un contesto in cui la Presidenza della

Repubblica risente da mesi del forte clima di delegittimazione principalmente dovuto, ma non solo, alla rivolta dei *gilets jaunes*.

Il movimento di questi ultimi, sebbene abbia in parte perso la sua forza d'urto, ha continuato comunque ad alimentare tensioni politiche e sociali che hanno contribuito ad indebolire progressivamente l'Eliseo. Un indebolimento cui neanche il *Grand Débat National* - lanciato a gennaio da Macron (v. *infra*) per discutere di riforme con una forte apertura alla democrazia partecipativa - sembra aver contribuito ad arginare.

D'altronde proprio lo stesso Macron nel corso della conferenza stampa tenutasi all'Eliseo il **25 aprile** a conclusione del *Grand Débat National* non ha mancato di sottolineare, in tema di democrazia partecipativa, l'importanza di operare riforme senza però mettere in discussione la democrazia rappresentativa e senza "fragiliser" il Parlamento. Così il Parlamento, forse per la prima volta dall'inizio del quinquennato, ha l'occasione di farsi interprete dell'innovazione attraverso riforme delle procedure che, sebbene di minore impatto mediatico, andranno sicuramente ad incidere sulla funzionalità dell'attività parlamentare e soprattutto sulla percezione di esse da parte dell'opinione pubblica, con un'apertura alla società civile.

È in quest'ottica che va valutata positivamente l'iniziativa presa dalla *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* di aprire una consultazione *en ligne* fino al **12 maggio** di tutti i cittadini. nell'ambito dell'esame della proposta di legge [n.1785](#) del **20 marzo** relativa alla lotta contro le manifestazioni di odio su internet. Sebbene la consultazione sia diretta ad alimentare le riflessioni in commissione e non rientri proceduralmente nella presa della decisione, nondimeno testimonia la volontà di aprire alle forme di democrazia partecipativa così come già avvenuto nel settembre del 2017 (v. Nomos-Le attualità nel diritto, n. 2/2017) in occasione dell'avvio del dibattito sulle riforme dell'Assemblea Nazionale.

Infine, che il cammino verso un certo riposizionamento del Parlamento sia in qualche modo già iniziato lo dimostrano le statistiche sulle leggi approvate nel corso dell'ultima sessione parlamentare 2018-2019. In totale controtendenza rispetto al passato il numero delle leggi di origine parlamentare e di origine governativa è risultato lo stesso. Su un totale

di 24 leggi (al netto delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali) approvate fino ad aprile, 12 sono state le leggi approvate di origine governativa e 12 le leggi di origine parlamentare, di cui 8 dell'Assemblea Nazionale e 8 del Senato. Un dato indicativo se si considera che nella sessione parlamentare 2017-2018 le leggi di origine parlamentare erano state 12 contro 29 leggi di origine governativa (sempre al netto delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati).

Un timido riconoscimento, in un contesto di forti tensioni sociali, di come la mediazione e l'integrazione può passare per il Parlamento e non al di là di esso.

ELEZIONI

ELEZIONI PARLAMENTO EUROPEO

Il **25 febbraio** viene promulgata la legge [n° 2019-131](#) (J.O. del 26 febbraio) relativa all'autorizzazione dell'approvazione della decisione UE EURATOM 2018/994 del Consiglio del 13 luglio 2018 di modifica dell'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976. Il progetto di legge era stato presentato il 30 ottobre all'Assemblea Nazionale ed ivi adottato, in prima lettura, il **19 dicembre**. Trasmesso al Senato, il testo era stato approvato il **14 febbraio**.

Il **13 marzo** il Primo Ministro Edouard Philippe e il Ministro dell'Interno Christophe Castaner firmano il decreto [n. 2019-188](#) (J.O. del 15 marzo) relativo alla convocazione per le elezioni europee del **26 maggio** degli elettori francesi e dei residenti in Francia di uno stato membro dell'Unione europea che godono degli stessi diritti civili e politici, iscritti su una lista elettorale di un comune francese. In deroga alla convocazione degli elettori per il 26 maggio, nel decreto viene precisato che a Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, e in Guadalupa, in Martinica, nella Guyana, in Polinesia francese e negli uffici aperti per il voto nelle ambasciate o nei consolati nel continente americano, gli elettori sono convocati per sabato **25 maggio**.

Il decreto ha fissato anche i termini per le dichiarazioni di candidatura che si sono aperti il **23 aprile** dalle ore 9 e si sono chiusi il **3 maggio** alle 18. Il decreto inoltre ha fissato l'inizio ufficiale della campagna elettorale per il **13 maggio** e la chiusura per il **25 maggio** ad eccezione che a Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, nella Guadalupa, nella Martinica, nella Guyana, nella Polinesia francese e negli uffici aperti per

il voto nelle ambasciate o nei consolati nel continente americano, dove la chiusura è stata fissata al 24 maggio in considerazione del voto fissato per il 25 maggio.

Il decreto ha infine precisato che la composizione delle liste elettorali per le elezioni europee sono quelle del repertorio elettorale unico aggiornato al **31 marzo**, considerate anche le iscrizioni derogatorie intervenute fino al **16 maggio**, e le iscrizioni o depennamenti intervenuti in seguito a decisioni del giudice d'istanza.

PARLAMENTO

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE SU RÉFÉRENDUMS D'INITIATIVE CITOYENNE

L'**8 gennaio** Jean-Luc Mélenchon, Presidente del gruppo parlamentare LFI (*La France Insoumise*) presenta all'Assemblea Nazionale la proposta di legge costituzionale [n. 1558](#) relativa alla possibilità di *Réferendums d'initiative citoyenne*.

Sulla scia dell'animato dibattito sulla democrazia partecipativa, la proposta di legge costituzionale mira ad introdurre in Costituzione alcuni meccanismi di iniziativa popolare improntati alla democrazia diretta al diritto di petizione attraverso la previsioni di diversi tipi di referendum: legislativo, abrogativo, revocatorio degli eletti e per la convocazione di una Assemblea Costituente.

Con *référendum d'initiative citoyenne législatif* si propone di conferire al popolo la titolarità del potere d'iniziativa legislativa sulle leggi ordinarie, organiche e costituzionali (con la possibilità di queste ultime di modificare parzialmente la Costituzione senza necessità di convocare prima un'assemblea costituente nel caso sia raggiunto il numero di sottoscrittori richiesto) da sottoporre a referendum nell'ambito delle materie riservate alla legge, anche su questioni relative alle attività economiche.

Con il *référendum abrogatoire* si propone di conferire al popolo il potere di abrogare una legge votata dal Parlamento contro il volere del popolo.

Con il *référendum révocatoire* si intende conferire al popolo il potere di revoca a maggioranza, degli eletti di tutti i livelli di rappresentanza (Presidente della Repubblica – per il quale si propone la maggioranza assoluta in un quadro ben inquadrato per evitare ogni forma di instabilità istituzionale -, parlamentari, sindaci e consiglieri municipali, presidenti e consiglieri regionali e presidenti e consiglieri dipartimentali) a partire da un terzo del loro mandato su proposta del 5% del corpo elettorale, i quali avranno la possibilità di difendere il proprio mandato dimostrando di aver rispettato il proprio programma.

Infine con il *référéndum convoquant une Constituante* si intende conferire al popolo il potere di convocare un'assemblea costituente per la modifica totale della Costituzione ed il rinnovo del patto sociale, la quale al termine dei propri lavori sottoporrebbe il progetto elaborato a sua volta a referendum popolare che in caso di vittoria del sì determinerebbe l'entrata in vigore di una nuova Costituzione.

La proposta è formata da cinque articoli che traducono tali obiettivi. Il primo articolo è relativo alla creazione di un nuovo Titolo della Costituzione – il titolo XIII *bis* - e consacrato al principio del referendum di iniziativa popolare. L'articolo due propone l'introduzione in Costituzione dell'art. 78, da collocare prima del titolo XIV, sul referendum legislativo d'iniziativa popolare – previsto anche a livello locale su delibere o atti relativi alle reciproche competenze - mentre l'articolo tre propone l'introduzione dell'art. 79 sul referendum abrogativo d'iniziativa popolare, previsto anche in questo caso, come nel precedente, a livello locale. L'articolo quattro è volto all'introduzione dell'art. 80 sul referendum relativo alla revoca degli eletti dopo un terzo del loro mandato mentre l'articolo cinque propone, infine, di introdurre l'art. 81 sul referendum di iniziativa popolare costituente.

LEGGE DI AUTORIZZAZIONE ALL'ADOZIONE DI MISURE DI PREPARAZIONE ALL'USCITA DALL'UNIONE EUROPEA DEL REGNO UNITO

Il **19 gennaio** viene promulgata la legge [n° 2019-30](#) che abilita il Governo ad adottare con ordinanze tutte le misure necessarie di preparazione all'uscita dall'Unione Europea del Regno Unito. Il progetto di legge era stato presentato in prima lettura al Senato il **3 ottobre 2018** dove era stato adottato, con dichiarazione del Governo di ricorso alla procedura accelerata, il **6 novembre 2018**. Trasmesso all'Assemblea Nazionale, il testo era stato approvato con modifiche il **10 dicembre**. Dopo la convocazione della Commissione mista paritetica e in presenza di accordo tra le due Camere, la legge di abilitazione era stata approvata nel medesimo testo dall'Assemblea Nazionale e dal Senato rispettivamente il **16 e il 17 gennaio**.

Con questa legge il Governo francese è stato autorizzato ad emanare tutte le misure necessarie derivanti dall'uscita del Regno Unito dall'Unione europea nell'ambito del diritto di entrata e soggiorno in Francia dei residenti britannici. Tali misure riguarderanno la regolamentazione necessaria nel settore dell'impiego dei residenti britannici che esercitano legalmente alla data dell'uscita un'attività retribuita in Francia; la regolamentazione nell'ambito dell'esercizio di una attività da parte di un persona fisica o morale; la regolamentazione relativa ai funzionari titolari o stagisti di nazionalità britannica che operano nella pubblica amministrazione; la regolamentazione relativa all'applicazione ai

residenti britannici dei diritti e prestazioni sociali; infine la regolamentazione dei controlli sulle merci e passeggeri per e dal Regno Unito.

RIFORMA DELLA GIUSTIZIA

Il **23 marzo** vengono promulgate la legge di programmazione 2018-2022 e di riforma della giustizia [n. 2019-222](#) (J.O. del 24 marzo) e la legge organica [n. 2019-221](#) relativa al rafforzamento dell'organizzazione delle giurisdizioni. I due progetti di legge erano stati deliberati in Consiglio dei Ministri su iniziativa del Ministro della Giustizia Nicole Belloubet e presentate al Senato il **20 aprile 2018** dove erano stati approvati, con dichiarazione da parte del Governo di ricorso alla procedura accelerata, il **23 ottobre 2018**. Trasmesso all'Assemblea Nazionale, i due testi erano stati adottati, con modifiche, l'**11 dicembre 2018**. Dopo la convocazione della Commissione mista paritetica ed in assenza di accordo, i due progetti erano stati sottoposti ad una nuova lettura all'Assemblea Nazionale che li aveva approvati il **23 gennaio**. Trasmessi al Senato i testi erano stati adottati con ulteriori modifiche il **12 febbraio**. Infine le due leggi sono state approvate in via definitiva dall'Assemblea Nazionale rispettivamente il **18** e il **20 febbraio**. Il Consiglio costituzionale si è pronunciato su di esse rispettivamente con le decisioni [n. 2019-778 DC](#) e [n° 2019-779 DC](#) del **21 marzo**.

Con le due leggi si è proceduto ad una riforma globale della giustizia, riforma che affonda le proprie radici in un'ampia consultazione avviata nell'ottobre 2017 su trasformazione digitale, semplificazione della procedura penale e civile, adattamento del sistema delle giurisdizioni e senso ed efficacia delle pene, di concerto con i differenti responsabili della giustizia. L'obiettivo della riforma è quello di rendere la giustizia più intellegibile, accessibile, rapida ed efficace per i cittadini. Pertanto le due leggi oltre ad aumentare il budget per la giustizia per gli anni 2018-2022 del 24%, a creare 6500 nuovi impieghi e a prevedere un investimento di 530 milioni di euro per la trasformazione digitale del ministero della giustizia, hanno introdotto una serie di novità nell'ambito della semplificazione e rafforzamento delle procedure. In particolare le leggi hanno introdotto la semplificazione della procedura civile, l'alleggerimento del carico delle giurisdizioni amministrative e il rafforzamento della giustizia amministrativa; la semplificazione e il rafforzamento dell'efficacia della procedura penale, l'efficacia delle pene; la riforma delle procedure per i minori che commettono reati e rafforzamento generale dell'efficacia dell'organizzazione del giudiziario. Tra le novità di rilievo si ricorda la creazione di un *parquet national* antiterrorismo, una procedura più semplice e più rapida per i casi di divorzio; la creazione di un unico *tribunal judiciaire* in luogo dei *tribunaux d'instance* e dei *tribunaux de grande instance*.

LEGGE SULL'ORDINE PUBBLICO DURANTE LE MANIFESTAZIONI

Il **10 aprile** viene promulgata la legge [n. 2019-290](#) (J.O. dell'11 aprile) relativa al rafforzamento dell'ordine pubblico durante le manifestazioni. La proposta di legge era stata presentata al Senato il 14 giugno 2018 ed ivi approvata in prima lettura il 23 ottobre 2018. Trasmessa all'Assemblea Nazionale era stata adottata con modifiche il **5 febbraio**. In seconda lettura, il Senato aveva nuovamente esaminato il testo approvandolo senza ulteriori modifiche il **12 marzo**. Sulla legge si è pronunciato il Consiglio costituzionale con decisione [n. 2019-780 DC](#) del **4 aprile**.

La legge ha introdotto misure volte ad impedire di nuocere a coloro che aggrediscono e distruggono durante le manifestazioni. In tal senso, sono stati rafforzati i controlli di polizia in occasione delle manifestazioni quando esista un pericolo per l'ordine pubblico, sia sulle persone (con controllo degli effetti personali dei passanti) sia sui veicoli in circolazione o fermi. Tali controlli possono essere svolti, sotto controllo di un magistrato, nei luoghi della manifestazione sulla via pubblica o in zone limitrofe, prima l'inizio delle manifestazioni e fino alla dispersione dei manifestanti e prevedono il divieto di partecipare alla manifestazione sulla via pubblica per tutti coloro che si rifiutano di sottoporsi ai controlli o che detengono armi o oggetti che possono costituire un'arma.

Vengono inoltre introdotte pene per chi copre volontariamente il volto, totalmente o parzialmente per non essere identificato (da un anno di prigione a 15000 euro di multa).

Un emendamento approvato all'Assemblea Nazionale ha soppresso la previsione di una pena di tre anni di prigione a 45000 euro di multa per chi usa materiale esplosivo o detiene armi senza motivo legittimo. La legge ha inoltre introdotto un diritto per lo stato di rivalersi economicamente contro gli autori dei danni. La legge ha infine previsto all'art. 5 che la valutazione annuale da parte del Parlamento dei risultati ottenuti. A tal fine, l'Assemblea Nazionale e il Senato possono richiedere ogni informazione nel quadro del controllo e della valutazione delle misure introdotte; e il Governo deve inviare ogni anno al Parlamento un rapporto dettagliato sull'applicazione delle disposizioni. Il Consiglio costituzionale (v. *infra*) ha censurato le disposizioni che prevedevano la possibilità per il prefetto di impedire – estendendo tale divieto su tutto il territorio nazionale - di manifestare a tutti coloro che costituiscono una minaccia per l'ordine pubblico per violazione del diritto delle idee e delle opinioni.

PROPOSTE DI RIFORMA DEL REGOLAMENTO DEL SENATO

Il presidente del Senato Presidente Gérard Larcher ha presentato in questi mesi due proposte di risoluzioni per la riforma del Regolamento, la [n. 387](#) del **19 marzo** e la [n. 458](#) del **12 aprile**.

Le due proposte di modifica del Regolamento del Senato - la prima peraltro approvata il 7 maggio scorso e la seconda in procinto di essere discussa il prossimo 16 giugno - hanno finalità e peso diverso.

Sebbene parzialmente modificata in sede di approvazione, la prima proposta è senz'altro volta all'affermazione di questioni di fondo relative all'esercizio dei poteri del Senato. La proposta di modifica degli artt. 19 e 22 del RS avevano l'intento specifico di promuovere il rafforzamento della funzione di controllo della Camera alta, la sua capacità di applicazione e di valutazione delle leggi.

L'art. 1 della proposta di risoluzione di modifica dell'art. 19 RS prevedeva che fosse il relatore del testo a seguire, fino al rinnovo del Senato, l'applicazione e la valutazione della legge dopo la promulgazione, facendone un resoconto ogni anno alla commissione dell'applicazione e della valutazione delle leggi che avrebbe potuto, fino al rinnovo del Senato designare un altro relatore. L'art. 2 della proposta di risoluzione di modifica dell'art. 22 precisava al 1° comma che le commissioni permanenti assicurano l'informazione al Senato svolgendo nel settore di loro competenza, il controllo sul Governo, la valutazione delle politiche pubbliche e non più "solo" il seguito dell'applicazione delle leggi "ma anche" il seguito della valutazione.

Durante il dibattito in commissione è emerso comunque che il rafforzamento della funzione della valutazione delle leggi sebbene da salutare con favore non si sarebbe dovuto tradurre in un aggravamento degli oneri per le commissioni permanenti per cui nella formulazione definitiva è stata eliminato il riferimento al seguito della valutazione delle leggi e ha introdotta una menzione alla procedura per le commissioni speciali.

Quanto alla seconda proposta del 12 aprile, "*visant à clarifier et actualiser le Règlement du Sénat*", sebbene sia costituita da ben 26 articoli è essenzialmente volta a rendere maggiormente intellegibile e di più facile applicazione il RS, ad alleggerire le procedure, aggiornare le sue disposizioni, codificando le prassi senatoriali, ad eliminare le disposizioni obsolete. Essa,- come si legge nell' *Exposé des motifs* – ha rinviato ad un secondo momento la presentazione di una proposta di risoluzione con modifiche più sostanziali da proporre di concerto con i rappresentanti dei gruppi politici.

PROPOSTA DI RIFORMA DEL REGOLAMENTO DELL'ASSEMBLEA NAZIONALE

Il **29 aprile** il Presidente dell'Assemblea Nazionale, Richard Ferrand ha presentato la proposta di risoluzione n. 1882 di modifica del Regolamento dell'Assemblea Nazionale composto di 42 articoli dedicati a quattro ambiti specifici: procedimento legislativo, diritti delle opposizioni e dei gruppi minoritari, democrazia partecipativa, deontologia.

In tal senso un posto di rilievo occupa l'introduzione della procedura di esame degli emendamenti in commissione allo scopo di snellire il procedimento legislativo soprattutto per quei testi che non presentano particolari divisioni politiche. In base a tale procedura il diritto di emendamento potrà essere esercitato in commissione di merito lasciando all'aula le dichiarazioni di voto e il voto finale delle disposizioni già fissate. Spetterà alla Conferenza dei presidenti del Presidente dell'Assemblea, del Governo, della commissione di merito o di un gruppo parlamentare decidere l'applicazione di tale procedura; ogni presidente di gruppo, il governo stesso o la commissione di merito potranno sempre decidere un diritto di veto sulla procedura, con rimessione all'aula, sia immediatamente dopo la decisione della Conferenza dei Presidenti sia dopo l'adozione del testo da parte della commissione in modo che i diritti dell'opposizione possano essere preservati.

Sempre nell'ottica di snellimento della procedura in aula, vengono introdotte disposizioni (artt. 21, 22, 23 e 26 della proposta di risoluzione) relative alla modifica degli articoli sui poteri consultivi delle commissioni: la commissione in sede consultiva esprimerà il parere richiesto che rimarrà parte integrante del rapporto della commissione di merito. La commissione consultiva si esprimerà anche sugli emendamenti ma gli emendamenti da essa proposti saranno esaminati unicamente dalla commissione di merito e non più ridepositati in aula a nome della commissione consultiva, cosicché il relatore della commissione consultiva non interverrà più in aula. La procedura non si applicherà ai pareri sul budget che continueranno a seguire l'attuale procedura.

L'art. 21 della proposta di risoluzione intende modificare anche i termini di presentazione degli emendamenti in aula proponendo di allungare il tempo a disposizione per i parlamentari – tranne che per i progetti di legge sullo stato di crisi e quelli approvati con ricorso alla procedura accelerata - tra la distribuzione elettronica del testo adottato in commissione e la data per il deposito degli emendamenti in aula da sette a dieci giorni così da permettere ai parlamentari di avere più tempo per preparare i testi degli emendamenti migliorando in questo la qualità.

Nell'ambito legislativo un posto di rilievo trova anche la previsione dell'art. 98 sul diritto di emendamento che viene razionalizzato, allo scopo di evitare che la previsione dell'art. 45, 1° c. della Costituzione che riconosce il diritto di proporre emendamenti in prima lettura con un legame anche indiretto con il testo in discussione determini un'inflazione di emendamenti e la dispersione del dibattito parlamentare. Così secondo la proposta sarà il Presidente di Assemblea a valutare l'esistenza di questo legame, al fine di evitare l'introduzione di *cavaliers législatifs* introdotti dai parlamentari o dal Governo.

Sempre in tema di emendamenti gli artt. 24 e 26 della proposta di risoluzione precisano la procedura di irricevibilità dell'art. 41 Cost. prevedendo che la commissione di merito invii al Presidente dell'Assemblea la lista delle proposte e degli emendamenti che sono contrari al dominio della legge o contrari ad una delega ex art. 38 Cost.

Numerosi articoli della proposta di risoluzione sono poi consacrati all'introduzione di misure volte a rendere più fluidi i dibattiti parlamentari in aula e a limitarne i tempi.

In particolare viene proposto di modificare il regime delle mozioni di procedura, che tendono ad allungare i tempi senza reale utilità, sopprimendo la mozione di rinvio in commissione e limitando i tempi per l'illustrazione delle questioni pregiudiziali la cui esistenza risponde ad una esigenza costituzionale. Viene proposta la modifica della procedura del tempo legislativo programmato e la riforma dei tempi di discussione con l'attribuzione a tutti i gruppi parlamentari e ai non iscritti di un tempo uguale per gli interventi con la facoltà per la Conferenza dei Presidenti di decidere i tempi in base alle esigenze. Viene inoltre introdotto un nuovo diritto per i deputati di depositare contributi scritti.

La proposta di modifica va ad incidere anche sull'art. 48 relativo all'ordine del giorno: l'articolo 7 prevede che il Governo comunichi alla Conferenza dei Presidenti un calendario previsionale dettagliato dei testi e dei dibattiti che egli prevede di far inserire all'ordine del giorno: comunicazione che dovrà essere fatta ad intervalli regolari, almeno due volte per sessione con aumento della prevedibilità dei lavori parlamentari. Ricordare che un emendamento di questo tenore era stato depositato dai relatori del progetto di legge costituzionale durante la discussione nel luglio dello scorso anno.

Quanto ai diritti dell'opposizione e dei gruppi minoritari, il progetto mira ad introdurre meccanismi per rafforzare il diritto dell'opposizione e dei gruppi minoritari nelle presidenze delle commissioni di inchiesta; ad introdurre il rafforzamento del controllo (in generale) sui poteri normativi del Governo con la possibilità anche di un controllo *ex post* delle leggi di abilitazione attraverso la possibilità di creare *missions d'informations* (con la possibilità per le opposizioni e i gruppi minoritari di utilizzare il *droit de tirage*) ex art. 145 RAN.

Vengono introdotte disposizioni volte a rafforzare la rappresentazione dell'opposizione e dei gruppi minoritari negli organi dell'Assemblea Nazionale in particolare nel *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques* (CEC).

Una menzione a parte merita poi la riforma del diritto di petizione degli artt. 147 e 148 del RAN prevista dagli artt. 39 e 40 della proposta di risoluzione con lo scopo di farne una "fenêtre ouverte sur la société civile". Le petizioni che abbiano ricevuto 100000 firme saranno messe on line sul sito dell'Assemblea Nazionale e rinviate in commissione di merito che le esaminerà alla presenza eventualmente dei primi firmatari e dei ministri e pubblicherà un rapporto. Le petizioni che raccoglieranno la soglia di almeno 500000 firme di domiciliati in almeno 30 dipartimenti potranno dar luogo ad un dibattito in aula sulla base del rapporto della commissione.

Infine la proposta di riforma del RAN prevede disposizioni con nuovi meccanismi di prevenzione o di cessazione dei conflitti di interesse dei parlamentari e indica nuovi missioni del Deontologo per assicurarne la visibilità.

GOVERNO

INIZIATIVE DEL GOVERNO PER IL GRAND DÉBAT NATIONAL

Il Governo ha ricoperto un ruolo chiave nella preparazione e nello svolgimento del *Grand Dèbat National*. L'iniziativa lanciata dal Capo dello Stato nel dicembre 2018 è stata infatti portata avanti dal Governo che già dal 14 dicembre aveva chiesto alla *Commission National du Dèbat Public* (CNDP) di consigliare e accompagnare l'organizzazione di tale dibattito.

La CNDP, creata nel 1995 dalla cosiddetta “Loi Barnier”, n. 95-101 del 2 febbraio 1995 sul rafforzamento della protezione dell'ambiente, come strumento di democrazia partecipativa per la consultazione preventiva del pubblico e delle associazioni sulle decisioni di pianificazione, è divenuta autorità amministrativa indipendente con la legge del 2002 sulla democrazia di prossimità n. 2002-276 del 27 febbraio 2002 il cui art. 134 ha modificato l'art. L 121-1 del Codice dell'ambiente che ne precisa oggi i compiti. Essi sono essenzialmente diretti a vegliare sul rispetto della partecipazione del pubblico al processo di elaborazione di progetti d'interesse nazionale dello Stato, delle collettività territoriali, di enti pubblici, o di persone private nell'ambito di categorie fissate per decreto, attraverso la definizione di principi e attraverso l'attività consultiva. Il 17 dicembre la CNDP aveva accettato la richiesta del Governo di consulenza e accompagnamento del *Grand Dèbat National* per poi mettere fine alla collaborazione dopo la fase iniziale di organizzazione il **9 gennaio** con le dimissioni del Presidente Chantal Jouanno dalla missione di accompagnamento in seguito a un disaccordo intercorso con il Governo sulle garanzie di indipendenza nello svolgimento del dibattito.

Il Governo ha così dato avvio al *Grand Dèbat National* affidandolo a Emmanuelle Wargon e Sébastien Lecornu, con cinque garanti dell'indipendenza: Jean-Paul Bailly, Isabelle Falque-Pierrotin, Pascal Perrineau, Guy Canivet, Nadia Bellaoui.

L'**8 aprile** il Primo Ministro Edoard Balladur al Grand Palais di Parigi ha tracciato un primo bilancio del *Grand Dèbat National* dopo due mesi di consultazioni, 16000 *cabiers de doléances* e contributi liberi inviati, 10 000 riunioni d'iniziativa locale e 1,9 milioni di contributi ricevuti sulla piattaforma informatica messa a disposizione per gli interventi. Sottolineando l'“immense besoin de justice et d'équité”, Philippe ha sintetizzato gli

orientamenti emersi in quattro esigenze: abbassamento delle imposte, maggiore prossimità, maggiore democrazia partecipativa, emergenza climatica.

Édouard Philippe non ha mancato di sottolineare come sebbene questi temi suscitino consenso essi necessitano di essere concretamente tradotti: “Tout l’enjeu – ha dichiarato Philippe - va donc consister à passer de ces éléments de consensus à des compromis démocratiques pour atteindre ces objectifs” aggiungendo che “le besoin de changement est si radical que tout conservatisme, toute frilosité, serait à mes yeux impardonnable”.

Sugli questi temi il Primo Ministro è poi intervenuto all’Assemblea Nazionale il **9 aprile** con una dichiarazione del Governo sul *Grand Dèbat National* che ha dato vita ad un vivace dibattito. Il **10 aprile** si è presentato anche di fronte al Senato dando luogo anche presso questa Camera ad un serrato dibattito.

CAPO DELLO STATO

GRAND DÉBAT NATIONAL

Dopo mesi di contestazioni dei *gilets jaunes* e di agitazioni in tutto il Paese, il **13 gennaio** il Presidente della Repubblica, Emmanuel Macron, con l’evidente intento di ricucire la fiducia con i cittadini, con una lettera aperta ai Francesi, comunica l’avvio del *Grand Dèbat National*, ovvero un grande dibattito nazionale pubblico aperto a tutti che era stato già annunciato il 18 dicembre 2018. Quattro i grandi temi scelti per lo svolgimento del dibattito: fisco e spesa pubblica, transizione ecologica, organizzazione dello Stato e delle collettività pubbliche, democrazia e cittadinanza.

Il *Grand Dèbat National* ha preso avvio il **15 gennaio** e si è svolto per due mesi fino al **15 marzo** (fino al **18 marzo** per i contributi in internet) su tutto il territorio nazionale con il coinvolgimento diretto dei municipi e dei sindaci che hanno aperto i propri spazi per l’organizzazione dei dibattiti ma anche attraverso piattaforme elettroniche, tramite le quali tutti i cittadini hanno potuto esprimere le proprie opinioni. Un grande successo di democrazia partecipativa con circa due milioni di cittadini che hanno risposto all’appello del Presidente Macron contribuendo al dibattito in loco, a livello regionale e nazionale, con *cabiers de doléances* oppure attraverso il sito dedicato.

A conclusione del *Grand Dèbat National*, Macron si è di nuovo rivolto ai Francesi il **25 aprile** in una conferenza stampa dall’Eliseo – ritardata rispetto alla data prevista a causa dell’incendio di Notre Dame del 15 aprile - durante la quale il Presidente ha tracciato il bilancio dell’esperienza indicando la via delle riforme così come emersa dalla sintesi del dibattito.

Il Presidente Macron si è soffermato su diversi punti. In primo luogo si è soffermato sul tema della democrazia indicando nella riforma dello statuto dei sindaci “digne de ce nom”, nella riduzione dei parlamentari e nell’introduzione di una dose di proporzionale e nella limitazione dei mandati una via per la riforma della democrazia rappresentativa di cui ha comunque riaffermato il ruolo sottolineando l’esigenza che il Parlamento non venga “fragilisé”. Macron si è poi detto contrario al voto obbligatorio. Ha rilanciato la proposta di trasformazione del Cese (*Conseil économique, social et environnemental*) in un consiglio della rappresentanza cittadina che prima della riforma costituzionale vera e propria si costituirà da giugno al Cese con il sorteggio di 150 cittadini. Macron ha poi scartato l’idea del RIC (*référéndu d’initiative citoyenne*) rivendicato dai gilets jaunes in quanto mette in discussione la democrazia rappresentativa per rilanciare il referendum d’iniziativa condivisa previsto dall’art. 11 Cost. andando oltre con una riforma costituzionale che semplifichi le regole e permetta ad un milione di cittadini di firmare una petizione che possa diventare un progetto di legge e, se non è esaminata dalle assemblee, sottoposta a referendum. Ha auspicato che anche a livello locale si possa rafforzare il diritto di petizione. Ha annunciato inoltre una profonda riorganizzazione dell’amministrazione e la creazione di *maisons France service*. Ha inoltre annunciato una profonda riforma della funzione pubblica con una trasformazione del reclutamento degli alti funzionari. Sul tema dei redditi ha auspicato un significativo abbassamento delle imposte sul reddito e annunciato una reindicizzazione delle pensioni di meno di 2000 euro. Quanto al clima ha annunciato la creazione di un “conseil de défense écologique” formato dal Primo Ministro e dai principali ministri incaricati della transizione che faranno le scelte strategiche per mettere al centro di ogni politica pubblica l’urgenza climatica.

CORTI

RAFFORZAMENTO DELLE MISURE PER L’ORDINE PUBBLICO DURANTE LE MANIFESTAZIONI

Il **4 aprile** il Consiglio costituzionale, adito dal Presidente della Repubblica, da sessanta senatori e sessanta deputati, si è pronunciato con decisione [n. 2019-780 DC](#) sulla legge relativa al rafforzamento dell’ordine pubblico durante le manifestazioni (v. sopra). Nel complesso il *Conseil* ha giudicato conformi a Costituzione le misure introdotte dalla legge “anti-casseurs”, mentre ha censurato quelle dell’art. 3 che avevano introdotto misure volte ad impedire di manifestare a coloro giudicati pericolosi per l’ordine pubblico, misure ritenute dal giudice costituzionale contrarie alla libera manifestazione del pensiero.

Il Consiglio costituzionale si è pronunciato sulla base dell'art. 11 della Dichiarazione dell'uomo e del cittadino del 1789 ed ha innanzitutto ricordato che la libertà di espressione e di comunicazione, dalla quale discende il diritto di espressione collettiva delle idee e delle opinioni, è una condizione della democrazia e una delle garanzie del rispetto degli altri diritti e libertà, pertanto tutti i limiti all'esercizio di tale libertà devono essere necessari, adatti e proporzionali all'obiettivo da raggiungere.

Se per gli artt. 2 e 6 della legge che erano stati contestati dai ricorrenti il *Conseil* ha ravvisato la proporzionalità tra gli obiettivi e le misure introdotte, non altrettanto ha ritenuto per l'art. 3 che aveva introdotto la possibilità per il prefetto di vietare di manifestare, sulla pubblica via e in alcuni casi anche su tutto il territorio nazionale, per tutti coloro che fossero stati considerati un pericolo per l'ordine pubblico per un mese.

Il *Conseil* ha in particolare sottolineato che l'interdizione a manifestare deve derivare da un atto violento o da un'agitazione commessa durante manifestazioni in cui hanno luogo attentati gravi all'integrità fisica delle persone o danni gravi ai beni. Il *Conseil* contestato che la legge non ha previsto un legame diretto tra tali condizioni e l'interdizione a manifestare e che il divieto di manifestare può essere pronunciato sulla base di ogni agitazione che abbia o non abbia un legame con il commettere violenze e che ogni comportamento, indipendentemente da quando è stato commesso, può giustificare la pronuncia di un divieto a manifestare. Il *Conseil* ha pertanto rilevato che tali disposizioni della legge lasciano all'autorità amministrativa una latitudine eccessiva nell'apprezzamento dei motivi suscettibili di giustificare il divieto. Inoltre la decisione sul divieto può essere notificata in ogni momento anche durante la manifestazione alla quale si riferisce. In considerazione di tutti questi elementi il *Conseil* ha giudicato che il legislatore ha portato un pregiudizio al diritto di espressione collettiva delle idee in maniera non adatta, necessaria e proporzionale.

COLLETTIVITA' TERRITORIALI

DIFFERENZIAZIONE TERRITORIALE

Il **14 febbraio** e il **27 marzo** all'Assemblea Nazionale vengono presentati due Rapporti redatti dalla *Délégation parlementaire aux collectivités territoriales et à la décentralisation*. Il primo è il *Rapport d'information* [n.1687](#) che contiene le conclusioni del gruppo di lavoro istituito per studiare la possibilità di introdurre in costituzione un diritto alla differenziazione; il secondo è il *Rapport d'information* [n.1816](#) elaborato in seguito al Convegno organizzato il 13 marzo 2019.

Entrambi i Rapporti sono dedicati al tema della differenziazione territoriale nella prospettiva delineata dal progetto di legge costituzionale n. 911 presentato in Parlamento il 9 maggio 2018.