

Armel Le Divillec - Alessandro Lauro

IL “PRESIDENZIALISMO” FRANCESE IN CRISI

Estratto



Lefebvre Giuffrè

IL “PRESIDENZIALISMO” FRANCESE IN CRISI (*)

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Due anni di crisi del presidenzialismo: dalle elezioni di giugno 2022 alle europee del 2024. — 3. La *dissolution* del 9 giugno 2024: un tentativo di salvare la V Repubblica. — 4. La campagna elettorale minima e l'eclissi del *Conseil constitutionnel*. — 5. (Segue) la questione dell'incompatibilità ministeriale e l'elezione contestata della Presidente dell'Assemblea Nazionale. — 6. La riconsiderazione delle elezioni legislative. — 7. Il seguito: la formazione dei Governi ed i vincoli della Costituzione. — 8. Mutamento costituzionale o riemersione della Costituzione?

1. Premessa.

Il presente contributo intende dare conto di alcuni significativi passaggi che hanno accompagnato le elezioni legislative anticipate francesi dell'estate 2024, nel tentativo di mettere in luce il nuovo valore che esse hanno assunto nel quadro costituzionale d'Oltralpe. A questo fine si è scelto di mettere in rilievo un termine — *presidenzialismo* — che, più che essere l'etichetta di uno specifico assetto costituzionale (nel caso francese, e soprattutto nella dottrina italiana, si ricorre all'idealtipo del *semipresidenzialismo* coniato da Maurice Duverger (1)) serve per indicare una tendenza assunta dal sistema costituzionale della V Repubblica, che ha progressivamente perso alcuni tratti essenziali della sua base parlamentaristica quiescente (2), a favore di un consolidamento del potere nella figura presidenziale. Si tratta di un andamento che appare ridimensionato dagli sviluppi più recenti.

(*) Il contributo è frutto di un dialogo e di un'analisi comune ai due autori. Sono comunque da attribuire ad Armel Le Divellec i paragrafi 1, 2, 7 e 8, mentre i restanti sono da riferire ad Alessandro Lauro. Il testo, condiviso dai due autori in francese, è stato tradotto in italiano da Alessandro Lauro. Il saggio è aggiornato ad aprile 2025.

(1) In Italia il “semipresidenzialismo” è considerata una forma di governo o una variante della forma di governo parlamentare. Posto che la nozione di “forma di governo” non è fatta propria tale e quale dalla dottrina francese, quella di semipresidenzialismo lo è ancora meno. Sulle ragioni che militano contro questa etichetta v. A. LE DIVELLEC, *Maurice Duverger et la notion de régime semi-présidentiel. Une analyse critique*, in D. BOURMAUD, PH. CLARET (a cura di), *Maurice Duverger. L'héritage résistant d'un mal-aimé*, Classiques Garnier, 2021, 317-337; ID., *Introuvable “semi-présidentialisme”: les régimes parlementaires biélectifs sans emprise présidentielle*, in *Pouvoirs* n. 184, 2023, 51-63. Per una sintesi della dottrina italiana v. G. CERRINA FERONI, *Il ruolo dei Parlamenti nei sistemi semipresidenziali*, in *Rass. parl.* n. 1/2019, 10 ss. Sui dubbi che possono essere mossi alla nozione teorica di semipresidenzialismo v. anche M. VOLPI, *Esiste una forma di governo semipresidenziale?*, in L. PEGORARO, A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova 1997, 25 ss.

(2) Sulla base parlamentaristica quiescente della V Repubblica v. oggi A. LAURO, *Quando cade un mito: il fascino perduto della V Repubblica francese*, in A. CARMINATI, M. FRAU, M. LADU, A. LAURO, *Governare le democrazie nella trasformazione dei sistemi politici*, Bari 2025, 63 ss.

Spesso lodato per la sua solidità e stabilità, se non addirittura per la sua efficienza — almeno in apparenza — l'andamento "presidenzialista" (3), cui la Quinta Repubblica ci aveva abituati, sta in effetti affrontando quella che si può definire una crisi senza precedenti, tale da far dubitare della sua tenuta nel lungo periodo.

Se l'elezione, tanto trionfale quanto inattesa, di Emmanuel Macron nel 2017 — un esordiente senza una base partitica consolidata, emerso alla fine del mandato del socialista François Hollande e capace di eliminare tutti i suoi rivali provenienti dai partiti tradizionali con un progetto di superamento della classica divisione tra destra e sinistra — era sembrata dare un nuovo slancio al presidenzialismo (4), ecco che quest'ultimo, otto anni dopo, appare profondamente indebolito, se non addirittura rimesso in discussione.

2. Due anni di crisi del presidenzialismo: dalle elezioni di giugno 2022 alle europee del 2024.

Prima di arrivare allo scioglimento anticipato del giugno 2024, è opportuno ripercorrere sinteticamente gli eventi che, dall'elezione presidenziale del 2022, hanno condotto all'assetto attuale.

Al termine di un primo mandato presidenziale segnato in particolare dalla crisi dei *gilets jaunes* (2018-2019), dalla pandemia di Covid-19 (a partire da marzo 2020) e poi dall'attacco della Russia all'Ucraina (febbraio 2022), Emmanuel Macron ha scelto, come la maggior parte dei suoi predecessori, di ricandidarsi. Come cinque anni prima, ha vinto senza sorpresa al secondo turno (24 aprile 2022) contro la stessa avversaria, Marine Le Pen, ottenendo però un risultato inferiore rispetto al 2017 (58,5% contro 66,1%). Tuttavia, i partiti che si riconoscevano in lui non sono riusciti a conquistare la maggioranza assoluta all'Assemblea nazionale nelle elezioni legislative del 12 e 19 giugno 2022, mancando l'obiettivo per circa cinquanta seggi. Per la prima volta nella storia della Quinta Repubblica, un presidente rieletto si è quindi trovato senza una maggioranza parlamentare fin dall'inizio del mandato. La situazione è stata resa ancora più complessa dal fatto che l'Assemblea risultava estremamente frammentata, con una decina di gruppi parlamentari che coprivano tutto lo spettro politico, dall'estrema sinistra all'estrema destra: nessuna coalizione di maggioranza appariva comunque possibile contro il blocco centrista macroniano.

Tre settimane dopo la sua rielezione (ma un mese prima delle elezioni legislative), il Presidente Macron aveva deciso di cambiare Primo ministro (16 maggio), sostituendo

(3) Per l'uso del termine "presidenzialismo" rispetto alla dinamica instaurata in Francia (diverso dal "regime presidenziale" di tipo statunitense) v. Ph. LAUVAUX, *Destins du présidentielisme*, Paris 2002. Bisogna rilevare come questo uso sia ripreso anche nel dibattito italiano: la Presidente del Consiglio Meloni ha spesso fatto riferimento al "presidenzialismo" come obiettivo di riforma, indicando chiaramente che guardava alla V Repubblica francese (o almeno, alla V Repubblica francese *ante* 2022).

(4) Nei media, si utilizzò spesso l'aggettivo *jupitérienne* (da Iupiter, signore degli dei) in riferimento alla presidenza di Emmanuel Macron, traendolo dalle interviste rilasciate da Macron stesso durante la campagna elettorale del 2017: si v. O. DUHAMEL, *Macron ou l'illusion de la République gaullienne*, in *Pouvoirs* n. 166, 2018, 5 ss. Già nel 2017 in dottrina si è criticato il "presidenzialismo programmatico" di Macron, volto sostanzialmente ad attrarre nella sfera presidenziale tutto il *quantum* di decisione politica, con evidente depauperazione dell'attività parlamentare: B. DAUGERON, *Les illusions du présidentielisme programmatique*, in *Blog de Jus Politicum* 7 aprile 2017.

Jean Castex — le cui “spontanee” dimissioni rientravano in una prassi consolidata dopo un’elezione nazionale, pur non essendo affatto imposte dalla Costituzione — con Élisabeth Borne, ministra nei suoi governi dal 2017. Tuttavia, questo nuovo governo non è riuscito ad attrarre fra gli elettori il consenso sufficiente a portare la coalizione presidenziale alla vittoria nelle elezioni legislative.

In queste condizioni, dopo una breve consultazione con i rappresentanti dei partiti, Borne e il suo Esecutivo — leggermente rimaneggiato — sono stati riconfermati, aprendo così la strada ad una lunga serie di governi minoritari. Pur non riuscendo a raggiungere un accordo stabile con i gruppi parlamentari meno distanti dal campo presidenziale, si è riusciti comunque a far approvare un numero significativo di leggi, soprattutto testi finanziari e di bilancio, grazie al meccanismo dell’articolo 49, comma 3 della Costituzione (che permette di far passare una legge senza voto parlamentare, a meno che non venga approvata una mozione di censura contro il governo) (5). In particolare, la riforma delle pensioni ha suscitato forti proteste di piazza nel corso del 2023, così come il disegno di legge sull’immigrazione, approvato con difficoltà alla fine di dicembre dello stesso anno. L’8 gennaio 2024 Élisabeth Borne ha rassegnato le sue dimissioni ed un altro fedele del Presidente, Gabriel Attal, le è succeduto alla guida di un governo ancora privo di una maggioranza nell’Assemblea, costretto quindi a operare nelle stesse condizioni avverse.

La relativa popolarità del giovane Primo ministro non ha del resto impedito la pesante sconfitta della lista macroniana alle elezioni europee del giugno 2024, dove ha ottenuto appena il 14,6% dei voti, cinque mesi dopo il suo insediamento. Nelle stesse elezioni, il *Rassemblement National* (nota forza di estrema destra capeggiata da Marine Le Pen, che per le elezioni europee era guidata dal suo “delfino” Jordan Bardella) ha conquistato più del doppio dei consensi, con il 31,37% di preferenze.

3. La dissolution del 9 giugno 2024: un tentativo di salvare la V Repubblica?

Il 9 giugno 2024 Emmanuel Macron, subito dopo la pubblicazione degli esiti delle elezioni europee, annuncia lo scioglimento dell’Assemblea Nazionale eletta due anni prima. Il decreto di scioglimento anticipato è pubblicato sul *Journal Officiel* il giorno successivo, assieme al decreto di convocazione degli elettori nelle date del 29 e 30 giugno per il primo turno, con eventuale secondo turno il 6 e 7 luglio (6).

Sebbene l’ipotesi dello scioglimento anticipato aleggiasse nei dibattiti istituzionali francesi sin dal 2022, la scelta di Macron ha destato non poca sorpresa, assumendo tutto l’aspetto di una scommessa sull’esito delle elezioni. Evidentemente, le speranze del Presidente si muovevano su più fronti: da un lato, il ridotto periodo di tempo per la campagna elettorale rendeva più complicato stringere alleanze fra le forze politiche d’opposizione (in particolare di sinistra); dall’altro lato, rimaneva solida l’idea del

(5) Sul ricorso continuo all’art. 49-3 da parte del Governo Borne si v. l’analisi di D. BARANGER, *Le nouveau visage de l’art. 49-3*, in *Blog de Jus Politicum* 16 novembre 2022, dove l’Autore sostiene che il meccanismo, nell’uso fattone da Borne, avrebbe assunto finalità diverse rispetto a quelle per cui era stato pensato. *Contra* v. A. LE DIVILLEC, *Parlementarisme négatif, gouvernement minoritaire, présidentielisme par défaut: la formule politico-constitutionnelle perdante de la démocratie française*, in *Blog de Jus Politicum* 5 aprile 2023.

(6) *Décret n° 2024-527 du 9 juin 2024 portant convocation des électeurs pour l’élection des députés à l’Assemblée nationale*, nel *Journal Officiel* du 10 juin 2024.

“fronte repubblicano” in grado di fermare una probabile ascesa del *Rassemblement National* al primo turno.

Benché si tratti di un fatto recente, delle cui conseguenze non abbiamo ancora piena contezza, pare comunque opportuno inserire tale scioglimento nella prospettiva storica della V Repubblica. Si tratta, in effetti, del sesto scioglimento anticipato registrato dal 1958 ed il primo da quando si è ridotto il settennato presidenziale ad un quinquennio. Sebbene un criterio pienamente univoco sia difficile da identificare (7), lo scioglimento anticipato del 2024 sembra assumere tratti peculiari rispetto ai precedenti della V Repubblica.

In effetti, sotto la presidenza di De Gaulle vi furono due elezioni anticipate (1962 e 1968): la prima a seguito della mozione di censura approvata contro il Governo Pompidou; la seconda voluta dopo le proteste del maggio 1968, nel tentativo (più che riuscito) di screditare i partiti di sinistra, indicandoli come responsabili della situazione di tensione. In entrambi i casi, il Presidente, forte nella carica grazie ad un saldo sostegno popolare, vide corroborata la sua azione dall'appello agli elettori. E fra questi due casi corre comunque una differenza: nel 1962 il Governo voluto da De Gaulle era stato messo in minoranza all'Assemblea Nazionale; nel 1968 il partito gollista godeva di una maggioranza, ancorché esigua, conquistata dopo l'elezione del 1967, ma aveva bisogno di un forte mandato popolare per far fronte alle contingenze del momento.

Nel 1981 e 1988 la logica dissolutoria mostra una costante: il Presidente neo-eletto o confermato (Mitterrand) ritiene che la sua elezione giustifichi lo scioglimento anticipato, poiché l'Assemblea Nazionale ha una maggioranza di segno diverso rispetto al suo schieramento. L'elezione presidenziale mette dunque in dubbio la rappresentatività parlamentare pre-esistente e la rispondenza dell'assetto politico agli orientamenti elettorali.

Nel 1997, Chirac procede ad uno scioglimento, distaccandosi sia dal modello di De Gaulle che da quello di Mitterrand: pur avendo l'appoggio di una solida maggioranza ottenuta nel 1993 e confermata dalla sua elezione del 1995, ritiene che sia necessario un nuovo mandato popolare, che prolunghi l'azione dei suoi Governi (8). Il responso gli sarà negativo, aprendo così la strada alla Terza coabitazione (9).

Nel 2024, Macron procede allo scioglimento in condizioni di partenza che sono differenti da quelle dei suoi predecessori. Anzitutto, egli non dispone di una maggioranza nell'Assemblea Nazionale, né di una forte legittimazione popolare (10). L'argomento utilizzato sembra assomigliare a quello fatto proprio da Mitterrand: una consultazione elettorale sopravvenuta (le elezioni europee) ha minato la rappresentatività del Parlamento. L'obiettivo, però, sembra più quello di Chirac: vedersi confermata una maggioranza. Gli esiti sono però diversi dall'uno e dall'altro, come lo erano, per l'appunto, le condizioni di partenza.

(7) Sulla ricostruzione degli usi storici del *droit de dissolution* in Francia v. A. CABANIS, M. L. MARTIN, *La dissolution parlementaire à la française*, Paris 2001.

(8) J.-M. BLANQUER, *Le temps de la dissolution*, in B. DOLEZ, A. LAURENT, C.-M. WALLON-LEDUCQ (a cura di), *La revanche de la gauche. Les élections législatives de 1997 dans la région Nord/Pas-de-Calais*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 1998, 11 ss.

(9) Fu definito “lo scioglimento malriuscito” (O. DUHAMEL, *Dissolution ratée dans une démocratie dérégulée*, in P. PERRINEAU, C. YSMAL (a cura di), *Le vote surprise. Les élections législatives du 25 mai et 1er juin 1997*, Paris, Presse de Sciences Po, 1997, 17 ss.).

(10) Nelle elezioni del 2022, Macron aveva ottenuto il 27,85% dei voti al primo turno e il 58,55% dei voti al secondo. Nel 2017, il 24,1% dei voti al primo turno e il 66,10% al secondo.

Dunque, da un lato, per come è stata presentata dal Presidente (11), la decisione del 9 giugno ha caratteri di una *dissolution-arbitrage* (12), ma, al tempo stesso, presenta elementi tattici non proprio celati. Infatti, non si può non vedere nell'azione di Macron un tentativo di salvare la V Repubblica presidenzialista. Fosse la conquista di una maggioranza o l'instaurazione di una coabitazione netta, in entrambi i casi, egli avrebbe potuto ricoprire un ruolo noto: o il *dominus* assoluto della politica nazionale o il contropotere "nobile", da opporre in coabitazione a maggioranze considerate estreme (di destra o di sinistra che siano) (13). La conferma della frammentazione parlamentare ha reso invece il Presidente incapace di perseguire una linea politica in grado, al contempo, di rispettare l'esito del voto popolare e di assicurargli un ruolo saldo di guida dell'Esecutivo, relegandolo così ad uno spettatore in attesa degli eventi (14). Nell'impossibilità di uscire dall'*impasse* rappresentativo, nei suoi auguri per l'anno nuovo Macron, pur facendo parzialmente ammenda (15), ha annunciato di voler "consultare i

(11) «*Que la parole soit donnée au peuple souverain, rien n'est plus républicain. Cela vaut mieux que tous les arrangements, toutes les solutions précaires. C'est un temps de clarification indispensable*» (Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur le résultat des élections européennes et la dissolution de l'Assemblée nationale, à Paris le 9 juin 2024). («Che la parola sia data al popolo sovrano, niente è più repubblicano. È meglio di qualsiasi arrangiamento o soluzione precaria. Si tratta di un momento di chiarificazione indispensabile», trad. nostra)

(12) La dottrina francese dei primi decenni del '900 tripartiva l'esercizio del potere di scioglimento, parlando di *dissoluzione-referendum* (quando il Governo riteneva che la linea politica incarnata dal Parlamento dovesse essere riapprovata dagli elettori), di *dissoluzione-sanzione* (quando un Governo veniva sfiduciato dall'Assemblea), e di *dissoluzione-rimedio* (quando lo scioglimento ha lo scopo di risolvere un conflitto insolubile fra Governo e maggioranza parlamentare, che rende impraticabile la prosecuzione dei mandati di entrambi, o fra le due Camere, che impedisce l'esercizio della funzione legislativa): cfr. L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, II, Paris 1923, 708 ss. In seguito la tripartizione venne parzialmente ribattezzata, parlandosi di dissoluzione-sanzione, dissoluzione-arbitraggio e dissoluzione preventiva. Fino al 1997 veniva considerata non praticata in Francia la "dissoluzione tattica" all'inglese (D. CHAGNOLLAUD, J.-L. QUERMONNE, *Le gouvernement de la France sous la 5e République*, Paris, Fayard, 1996, 270)

(13) F. SAINT-BONNET, *La dissolution, une folie? La Vème République, régime parlementaire*, in *Blog de Jus Politicum* 4 luglio 2024.

(14) Questa situazione, invero, si era già registrata con le elezioni del 2022. Cfr. A. LAURO, *La fine di un mito: le elezioni legislative francesi del 2022*, in *laCostituzione.info* 22 giugno 2022.

(15) E. MACRON, *Voeux du Président de la République aux Français*, 31 dicembre 2025: «*Nous sommes aussi confrontés à l'instabilité politique, elle n'est pas propre à la France [...] Je dois bien reconnaître ce soir que la dissolution a apporté, pour le moment, davantage de divisions à l'Assemblée que de solutions pour les Français. Si j'ai décidé de dissoudre c'était pour vous redonner la parole, pour retrouver de la clarté et éviter l'immobilisme qui menaçait. Mais la lucidité et l'humilité commandent de reconnaître qu'à cette heure, cette décision a produit plus d'instabilité que de sérénité et j'en prends toute ma part. L'Assemblée actuelle représente néanmoins le pays dans sa diversité, et donc aussi dans ses divisions. Elle est pleinement légitime et dans cette configuration inédite mais démocratique, elle doit savoir dégager des majorités, comme le font d'ailleurs les Parlements des grandes démocraties, et notre gouvernement doit pouvoir tenir un chemin de compromis pour agir*». («Ci troviamo di fronte all'instabilità politica, che non è caratteristica della Francia. Questa sera, devo in effetti riconoscere che lo scioglimento ha causato, per il momento, più divisioni nell'Assemblea che soluzioni per i francesi. Quando ho deciso di sciogliere, era per ridarvi la parola, per ritrovare chiarezza ed evitare l'immobilismo incalzante. Ma la lucidità e l'umiltà impongono di riconoscere che, al momento, questa decisione ha prodotto più instabilità

francesi”, ciò che è stato interpretato come l'intenzione di ricorrere al referendum per sbloccare la situazione (16), senza però dire né quando, né su quali temi sarà chiesto il pronunciamento popolare e senza considerare la necessaria sinergia con il Governo, chiamato dall'art. 11 Cost. fr. a presentare al Presidente una proposta referendaria.

Lo scenario più probabile è che, passato l'anno solare imposto dall'art. 12, comma quarto, Cost. fr., si richiami nuovamente il corpo elettorale alle urne, dato che il mandato presidenziale è solo a metà. Appare comunque implausibile che non venga decretato *almeno* un nuovo scioglimento in concomitanza con l'elezione presidenziale del 2027, così da tentare un riallineamento del calendario elettorale, ormai perdutosi.

4. *La campagna elettorale minima e l'eclissi del Conseil constitutionnel.*

L'art. 12, comma secondo, Cost. fr. prevede che in caso di scioglimento anticipato si proceda alle elezioni non prima di venti giorni e non più tardi di quaranta dall'indizione dei comizi elettorali. Si tratta di una norma che, da un lato, vuole salvaguardare un periodo minimo per la campagna elettorale e, dall'altro, ha una valenza acceleratoria per evitare che Presidente e Governo possano restare in carica a lungo privi del controbilanciamento parlamentare (17). Tale norma, pur essendo di rango costituzionale, appare invero di carattere “speciale” rispetto al termine massimo di sessanta giorni previsto in via generale dalla legge organica nel caso di elezioni ordinarie dell'Assemblea Nazionale (18).

Pur rispettando la lettera della Costituzione, la tempistica della campagna elettorale dell'estate del 2024 ha presentato in concreto alcune criticità: anzitutto, è seguita a un *coup de théâtre* in parte imprevedibile dagli attori politici, anche perché il *droit de dissolution* sembrava caduto in desuetudine (19). In secondo luogo, si chiamavano nuovamente a votare gli elettori subito dopo le europee di maggio (e forse nella speranza di vedere una scarsa affluenza (20)), peraltro sconfinando oltre il mese di giugno, tradizionalmente dedicato alle elezioni. Dunque, una qualche manovra per rendere più difficoltosa l'organizzazione della campagna elettorale per le forze non presidenziali poteva pure intravedersi.

In questo frangente, il *Conseil constitutionnel* è stato adito da più parti, venendo chiamato a pronunciarsi, in particolare, sulla circostanza che non fosse rispettato il principio di *sincérité dello scrutinio*, vulnerato da scelte presidenziali di comodo.

che serenità e me ne assumo la responsabilità. Nondimeno, l'Assemblea attuale rappresenta il Paese nella sua diversità e dunque anche nelle sue divisioni. Essa è pienamente legittima e in questa configurazione, inedita ma democratica, deve produrre delle maggioranze, come del resto fanno i Parlamenti delle grandi democrazie e il nostro governo deve poter mantenere un cammino di compromesso per agire», *trad. nostra*).

(16) *Ibidem*: «C'est pour cela qu'en 2025 nous continuerons de décider et je vous demanderai aussi de trancher certains de ces sujets déterminants».

(17) G. CARCASSONNE, M. GUILLAUME, *La Constitution*, Paris 2017, 105.

(18) Cfr. l'art. LO122 del *Code électoral*, che è adottato sul fondamento dell'art. 25.

(19) P-A. TOMASI, *Dissoudre une assemblée moribonde? La résurgence inattendue de la dissolution de confort au prisme du droit constitutionnel*, in *Revue Française de droit constitutionnel* n. 2/2023, 449 ss.

(20) Nel 2017 vi fu un'affluenza del 48,7% al primo turno e 42,64% al secondo; nel 2022 essa si attestava a 47,51% e 46,23% (con una crescita nel secondo turno); nel 2024 si arriva al 66,71% al primo turno, quasi costante al secondo (66,63%). Bisogna risalire al 1997 per trovare affluenze più alte.

In tre decisioni rese fra il 20 giugno e il 4 luglio (21), il giudice costituzionale respinge le censure mosse contro i decreti contestati (quello di scioglimento, rispetto al quale si giudica incompetente, e quello di convocazione delle elezioni).

In *primis*, va sottolineato che né la Costituzione, né la legge organica conferiscono uno specifico potere al *Conseil* di giudicare gli atti preparatori delle operazioni elettorali. Tuttavia, il consesso del *Palais Royal* — secondo un approccio che non gli è usuale — ha interpretato in senso estensivo la propria giurisdizione in materia elettorale, che a norma dell'art. 59 Cost. fr. è diretta a verificare i risultati delle elezioni (22). La pronuncia capostipite è rappresentata dalla decisione n. 81-1 ELEC dell'11 giugno 1981, *Delmas*, dove il Consiglio, sebbene il suo normale controllo operasse sulle contestazioni successive alle elezioni, ritenne ammissibili anche i ricorsi rivolti contro gli atti preparatori, laddove sarebbe stato assai complicato o quasi impossibile il controllo successivo. Questa apertura del *Conseil constitutionnel* arrivava proprio dopo lo scioglimento del 1981 voluto dal Presidente Mitterrand e seguiva, invero, una sentenza del Consiglio di Stato che si dichiarava incompetente rispetto al decreto di convocazione dei comizi elettorali sulla base dell'art. 59 Cost. fr. (23).

Nella decisione *Delmas* il *Conseil* osservò che i termini dell'art. 12 Cost. fr. erano stati rispettati e che, ad ogni modo, le prescrizioni del decreto impugnato non contravvenivano ai principi di libertà e sincerità dello scrutinio, anche perché non vi era stata alcuna “sorpresa” per gli elettori (24).

Ciononostante, nel 1988 (in concomitanza con il secondo scioglimento anticipato voluto da Mitterrand) il *Conseil* si dichiara privo di giurisdizione per giudicare il decreto presidenziale di scioglimento, poiché — si legge nel rapporto del relatore — il sindacato costituzionale non può risalire “indefinitamente nel tempo” (25). Si tratta, all'evidenza, di un argomento debole, che non è propriamente giustificato sul piano giuridico-costituzionale: se i fatti elettorali non sono conclusi diventa poco rilevante se *sub judice* sia il decreto di convocazione dei comizi o quello di scioglimento, data la loro intima ed

(21) Decisioni n. 2024-32 et al. ELEC; n. 2024-42 et al. ELEC; n. 2024-54 et al. ELEC.

(22) «*Le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs*». Sulla giustizia elettorale in Francia v. G. Milani, *Sistemi comparati di giustizia elettorale in Europa*, Padova 2023, in particolare 244 ss.

(23) CE, 3 giugno 1981, n. 34486, *Delmas*.

(24) Interessante notare che nel *rapport* di Georges VEDEL nel *Compte rendu de la séance du 11 juin 1981* del *Conseil constitutionnel* si osserva: «*Dans notre espèce, une telle crainte est hors de propos puisque, dès avant l'élection du Président de la République, il avait été indiqué que si Monsieur Mitterrand était élu l'Assemblée serait dissoute et des élections générales auraient lieu dans les plus brefs délais. Ceci a permis aux différents intéressés de prendre leurs précautions, de préparer leur candidature et de faire connaître leur programme aux électeurs. A cet égard, la façon dont se sont opérés, très rapidement, les regroupements entre les partis qui s'étaient opposés lors de l'élection présidentielle montre qu'il n'y a pas eu de surprise dans l'organisation de l'élection*». («Nel nostro caso, un tale timore non si pone, poiché, sin da prima dell'elezione del Presidente della Repubblica, si era affermato che se Mitterrand fosse stato eletto, l'Assemblea sarebbe stata sciolta e le elezioni generali avrebbero avuto luogo nel più breve termine. Questo ha consentito ai diversi interessati di prendere le loro precauzioni, di preparare le candidature e di far conoscere il loro programma agli elettori. A questo riguardo, il modo in cui si sono realizzate, molto rapidamente, coalizioni fra i partiti che si erano opposti durante l'elezione presidenziale, mostra che non c'è stata alcuna sorpresa nella convocazione dell'elezione», *trad. nostra*)

(25) Decisione n° 88-5 ELEC del 4 giugno 1988. Cfr. il *rapport* di M. JOZEAU-MARIGNE, nel *Compte rendu de la séance du 4 juin 1988*.

inscindibile connessione che rende lo scarto temporale fra i due del tutto inconsistente. La reticenza del Consiglio non è che una forma di ossequio al Capo dello Stato, i cui atti politicamente più rilevanti appaiono ammantati dall'immunità propria dell'*acte de gouvernement* (26).

Nel 2024 il *Conseil* ritiene legittimo il decreto di convocazione delle elezioni, malgrado alcuni argomenti, pure suggestivi, spesi dai ricorrenti (27) e la constatazione di un qualche effetto-sorpresa che in passato aveva potuto essere negato. Una serie di successivi ricorsi sono invece rigettati perché divenuti privi di oggetto, una volta celebrate le elezioni: così facendo il *Conseil* riconosce un'efficacia sanante allo svolgimento delle votazioni, richiedendo che i vizi relativi alle operazioni preparatorie vengano tempestivamente denunciati prima delle elezioni.

5. (Segue) *la questione dell'incompatibilità ministeriale e l'elezione contestata della Presidente dell'Assemblea Nazionale.*

Dopo le elezioni e la costituzione dell'Assemblea Nazionale, si affaccia sulla scena costituzionale francese una questione nuova ed intrigante, di cui però il *Conseil constitutionnel* si libera sbrigativamente. L'occasione deriva dalla contestazione, portata avanti dal gruppo de *La France Insoumise* e da Marine Le Pen, dell'elezione della Presidente dell'Assemblea Nazionale (28).

In un risalente e famoso precedente, il *Conseil constitutionnel* aveva precisato che la sua giurisdizione nelle questioni parlamentari dovesse essere restrittivamente interpretata, in base alla lettera della Cost. fr. (29). Nel 2024 il *Conseil* viene nuovamente sollecitato, con un argomento nuovo: l'elezione della Presidente Yaël Braun-Pivet è stata possibile grazie ai voti dei Ministri del Governo uscente Attal, che sono stati eletti parlamentari.

Come nel 2022 (30), infatti, in base alla volontà del Presidente Macron, gran parte dei Ministri si sono presentati come candidati della maggioranza parlamentare nei collegi uninominali e una buona quota di essi (a partire dal Primo ministro Attal) sono risultati eletti.

La questione ha un suo fascino, poiché l'art. 23 Cost. fr. stabilisce l'incompatibilità

(26) Sul decreto di scioglimento anticipato v. CE, CE, 20 febbraio 1989, *Allain*, n. 98538. Per un'ampia ricognizione si v. da ultimo C. SAUNIER, *La doctrine des questions politiques*, Parigi 2023.

(27) Un argomento interessante concerneva la pubblicazione del decreto impugnato nel *Journal officiel* il 10 giugno, data dalla quale — secondo i ricorrenti — avrebbe dovuto decorrere il termine. L'argomento non è accolto dal Consiglio, ed in effetti va tenuto conto della circostanza che la pubblicità dello scioglimento era stata ampiamente data il 9 giugno attraverso la comunicazione istituzionale e televisiva del Presidente Macron.

(28) Decisioni n. 2024-58/59 ELEC del 31 luglio 2024; n. 2024-60 ELEC del 12 settembre 2024.

(29) Decisione n. 61-1 AUTR del 14 settembre 1961 (sulla ricevibilità di una mozione di censura).

(30) All'epoca del Governo Borne, tre ministri non eletti nei collegi furono sostituiti nella compagine (si v. il *Décret du 4 juillet 2022 relatif à la composition du Gouvernement*). Vari esponenti politici (autorevolmente il Primo ministro Edouard Philippe nel 2017) hanno affermato che si tratta di una tradizione repubblicana: i ministri candidati che non sono eletti devono abbandonare anche la carica governativa. Sul punto v. B. DAUGERON, *Pas élu, pas ministre ! Responsabilité politique ou marketing électoral ?*, in *Blog de Jus Politicum*, 13 giugno 2017.

fra il mandato parlamentare ed il ruolo ministeriale, con la previsione (introdotta nel 2008 all'art. 25, secondo comma) della supplenza temporanea. Ora, il Governo Attal ha rassegnato le dimissioni l'8 luglio 2024, accettate con decreto presidenziale del 16 luglio successivo. Il 18 luglio Braun-Pivet è stata eletta, a maggioranza relativa (31), come Presidente dell'Assemblea Nazionale, con i voti di parlamentari che, pur essendo Ministri dimissionari, continuavano a gestire gli affari correnti: né si sapeva quando questa condizione sarebbe cessata.

In effetti, l'avvicendamento primo-ministeriale con Michel Barnier avverrà solo il 5 settembre 2024, mentre la successione dei singoli Ministri avverrà il 21 settembre.

Dunque, vi è stato un periodo non brevissimo in cui l'art. 23 Cost. fr. è parso disapplicato, dato anche il mancato ricorso alla nomina dei supplenti. Ma, elemento ancor più interessante, il *Conseil constitutionnel* è competente a giudicare delle incompatibilità dei parlamentari, ai sensi dell'art. 151 del codice elettorale, avente valore di legge organica.

Tuttavia il Conseil ha rifiutato di annullare l'elezione della Presidente dell'Assemblea, ritenendosi incompetente e spogliandosi, in sostanza, del ruolo di giudice dell'incompatibilità ministeriale, che sembra quindi non far venir meno il diritto di voto dei Ministri-parlamentari (32).

La medesima tematica dell'incompatibilità ministeriale ha poi interessato la giurisdizione amministrativa, ancorché sull'altro versante (33): se al *Conseil constitutionnel* si chiedeva di verificare l'incompatibilità di un parlamentare (quindi chiedendone la sostituzione temporanea, lasciandolo Ministro), al *Conseil d'État* era richiesto di dichiarare l'incompatibilità di un Ministro (quindi lasciandolo solo parlamentare e annullan-

(31) Cfr. art. 9 del *Règlement de l'Assemblée Nationale* (RAN): dal terzo turno è sufficiente la maggioranza relativa per riportare l'elezione.

(32) V. le due decisioni cit. alla nota 28.

(33) Va precisato che, dopo le decisioni negative del *Conseil constitutionnel*, alcuni parlamentari hanno ricorso al *Conseil d'État* contro l'elezione dell'ufficio di presidenza dell'Assemblea. L'organo però si è dichiarato incompetente: cfr. CE, 18 ottobre 2024, n. 496622. L'argomento utilizzato si ricollega all'autonomia parlamentare e all'insindacabilità dei suoi atti sovrani, non senza un richiamo alla "tradizione costituzionale": «3. *La désignation, par l'Assemblée nationale, de son président et des autres membres de son Bureau se rattache à l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement. Il en résulte qu'en vertu de la tradition constitutionnelle française de séparation des pouvoirs, il n'appartient pas au juge administratif de connaître des litiges relatifs à ces désignations. La circonstance qu'aucune juridiction ne puisse être saisie de tels litiges ne saurait avoir pour conséquence d'autoriser le juge administratif à se déclarer compétent.*» («La designazione da parte dell'Assemblea nazionale del suo presidente e degli altri membri dell'ufficio di presidenza si ricollega all'esercizio della sovranità nazionale da parte dei membri del Parlamento. Ne consegue che, in virtù della tradizione costituzionale francese di separazione dei poteri, non spetta al giudice amministrativo conoscere delle liti connesse a queste designazioni. La circostanza che nessun'altra giurisdizione possa essere adita di queste liti non può avere come conseguenza di autorizzare il giudice amministrativo a dichiararsi competente», *trad. nostra*).

Vi si leggono spunti noti al nostro Paese, dove, come è noto, l'autodichia in quanto prerogativa è stata ricondotta alla fonte consuetudinaria da parte della Corte costituzionale (cfr. sent. n. 129 del 1981).

done gli atti per incompetenza). Anche il *Conseil d'État* rigetterà i ricorsi diretti verso questo esito (34).

Invero, l'art. 1 dell'*Ordonnance n° 58-1099* stabilisce che l'incompatibilità per il ministro parlamentare non scatta secondo il termine ordinario (un mese dalla nomina) se prima di questo termine il Governo presenta le dimissioni. È altresì stabilito che durante questo termine mensile «*le député membre du Gouvernement ne peut prendre part à aucun scrutin*» (35). Tuttavia, il caso regolato è quello del parlamentare che diventa ministro e non quello del ministro che diventa parlamentare.

La soluzione del Consiglio di Stato — negativa rispetto all'invocato vizio di incompetenza (36) — deriva dunque da un'applicazione analogica delle succitate disposizioni. Si tratta di una sorta di “analogia invertita”: emerge una piccola, ma significativa falla nel sistema della V Repubblica, non abituato a immaginare lunghi periodi di transizione tra Esecutivi diversi.

In effetti, la regola di cui sopra è pensata per il funzionamento “presidenzialista” della Costituzione: con l'elezione del Presidente, il Governo precedente è immediatamente sostituito da uno nuovo, che “conduce” la campagna elettorale per il Presidente. Sicché l'incompatibilità si porrà solo se i ministri entranti saranno candidati ed eletti parlamentari. La legge organica sulla durata delle Assemblee (oggi trasfusa nel *Code électoral*, art. LO176) stabilisce che i parlamentari che accettano funzioni governative sono sostituiti dagli eletti supplenti. Questa sostituzione, secondo una decisione del *Conseil constitutionnel* del 1976, deve essere fatta a seguito di opzione esercitata nel termine di trenta giorni (37). Il termine, però, è ancora tratto per analogia dal caso del

(34) CE, 18 ottobre 2024, n. 496362, *Association de défense écologiste de de la démocratie et des libertés* (ADELIBE); CE, 8 novembre 2024, n. 496101, M.C.

(35) L'art. 1 dell'*Ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution* recita: «*Pour chaque membre du Gouvernement, les incompatibilités établies à l'article 23 de la Constitution prennent effet à l'expiration d'un délai de un mois à compter de sa nomination. Pendant ce délai, le parlementaire membre du Gouvernement ne peut prendre part à aucun scrutin et ne peut percevoir aucune indemnité en tant que parlementaire. Les incompatibilités ne prennent pas effet si le Gouvernement est démissionnaire avant l'expiration dudit délai*» («Per ogni membro del Governo le incompatibilità stabilite all'art. 23 della Costituzione prendono efficacia nel termine di un mese dalla sua nomina. Durante questo periodo, il parlamentare membro del Governo non può prendere parte ad alcun voto e non può ricevere alcuna indennità in quanto parlamentare. Le incompatibilità non prendono efficacia se il Governo è dimissionario prima dello scadere del termine», trad. nostra).

(36) Ivi: «*Il résulte des dispositions des articles 8, 23 et 25 de la Constitution, cités au point précédent, que l'incompatibilité entre les fonctions de membre du Gouvernement et l'exercice d'un mandat parlementaire ne se résout que par le remplacement de l'intéressé dans son mandat parlementaire sans être susceptible d'affecter, par elle-même, l'exercice par celui-ci de ses fonctions gouvernementales*» («Risulta dalle disposizioni degli articoli 8, 23 e 25 della Costituzione, citati al punto precedente, che l'incompatibilità tra le funzioni di membro del Governo e l'esercizio di un mandato parlamentare non si risolve che con la sostituzione dell'interessato nel suo mandato parlamentare, senza che essa incida sull'esercizio da parte di questi delle sue funzioni di governo», trad. nostra).

(37) Ciò fu stabilito dal *Conseil constitutionnel* nella decisione n. 75-821/822 AN del 18 gennaio 1976: «*la circonstance qu'un ministre en exercice se présente à une élection législative ne saurait être regardée comme conférant illégalement à sa candidature un caractère officiel; qu'en raison, notamment de l'option qui est offerte au candidat proclamé élu, à l'issue d'un délai d'un mois, elle ne saurait être regardée comme ayant pour effet d'assurer une élection directe du remplaçant du*

parlamentare nominato ministro (38) e, soprattutto, la giurisprudenza del 1976 è in parte superata se si tiene in considerazione che dal 2008 l'incompatibilità dei ministri genera una supplenza temporanea e non più una sostituzione permanente.

Dunque, il caso del Governo Attal era in effetti singolare, perché si poneva all'incrocio di queste due fattispecie: la nomina era assai risalente nel tempo (quindi non si poteva applicare in senso stretto l'art. 1 dell'*Ordonnance* sopra indicata, che prende come termine *a quo* la nomina ministeriale); d'altra parte, il meccanismo della supplenza non è stato fatto operare per il Governo in affari correnti, senza però conoscere per quanto tempo questi affari correnti sarebbero stati sbrigati (quasi due mesi, dunque un periodo superiore al termine di opzione pari a trenta giorni). Le dimissioni di Attal hanno consentito di ritenere applicabile, secondo questa "analogia invertita" ed un'interpretazione filo-governativa, quanto disposto dall'art. 1, terzo periodo, dell'*Ordonnance* 58-1099, facendo decorrere il mese dall'emersione dell'incompatibilità ed evitando così la nomina dei sostituti dei ministri-parlamentari. Tuttavia, l'incertezza concernente la durata temporale di questo periodo di affari correnti lascia affiorare una situazione che non sembra in linea con la *ratio* dell'art. 23 Cost. fr., dove si stabilisce, secondo un'interpretazione (almeno in origine) molto rigida della separazione dei poteri (39), l'incompatibilità fra le due funzioni politiche. *Ratio* che, peraltro, il Consiglio di Stato ha riaffermato nella sua decisione, sottolineando che il profilo problematico è quello parlamentare (da risolvere con la supplenza) e non quello ministeriale.

Peraltro, è da notare che, sempre in maniera poco ossequiosa dell'art. 23 Cost. fr., il Primo ministro dimissionario Attal è stato eletto presidente del gruppo parlamentare Ensemble pour la République il 13 luglio 2024. Il che crea ulteriori problematiche potenziali, poiché — fino alla sua sostituzione e in assenza di regole chiare concernenti gli affari correnti — il Primo ministro avrebbe potuto chiedere la procedura accelerata su un testo di legge e, al contempo, partecipare con diritto di voto alla Conferenza dei presidenti dei gruppi, organo che ha il potere di opporsi a tale richiesta (art. 45 Cost. fr.).

Questa falla, peraltro, potrebbe essere agilmente integrata con una previsione della legge organica che disciplini espressamente il caso della crisi di governo protratta nel

candidat». («La circostanza che un ministro in carica si presenti ad un'elezione legislativa non è in grado di conferire illegalmente un carattere ufficiale alla sua candidatura; in considerazione, in particolare, dell'opzione che è offerta al candidato proclamato eletto, nel termine di un mese, essa non ha come effetto di assicurare un'elezione diretta del supplente del candidato», *trad. nostra*). Si v. anche le *Conclusions du Rapporteur Public* Laurent DOMINGO nell'affare del Consiglio di Stato sopra citato.

(38) Si v. il *Compte rendu de la séance du 28 janvier 1976*, nella quale il *Rapporteur adjoint* Dondoux sottolineava l'esigenza di una interpretazione stretta dell'incompatibilità e la possibilità di applicare in analogia la regola dell'*Ordonnance* 58-1099.

(39) Sul tema v. D. CONNIL, *À propos de l'article 23 de la Constitution, fonctions et dysfonctions d'une disposition constitutionnelle*, in *Revue française du droit constitutionnel*, n. 92, 2012, 733 ss. Come è noto, la norma, distaccandosi dalla tradizione precedente della III e IV Repubblica, "nega" un principio cardine del parlamentarismo all'inglese, ovvero la necessaria estrazione parlamentare dei componenti del Governo. Si tratta, a ben vedere, forse dell'unico caso realmente eclatante di "negazione del parlamentarismo" in Francia. Come si ricorda nel testo, questa negazione è però decisamente affievolita, dal 2008, con la possibilità della supplenza dei ministri-parlamentari, che la rende così un'incompatibilità temporanea e dettata più da esigenze operative pratiche (la difficoltà di un'assidua partecipazione alle sedute parlamentari nell'espletamento di cariche di governo) che da concezioni astratte dei rapporti fra gli organi dello Stato.

tempo (40), implicitamente affermandone la possibilità, e stabilendo se i Ministri dimissionari possono restare indefinitamente parlamentari o se vada comunque operata la loro sostituzione dopo il periodo di un mese.

6. *La riconsiderazione delle elezioni legislative.*

Lo scioglimento voluto da Macron, con una campagna elettorale ridotta, aveva evidenti finalità tattiche, nascoste sotto il manto dell'arbitraggio istituzionale, ed è stata la prima di una serie di forzature a livello politico ed istituzionale che hanno condotto alla situazione attuale.

La seconda è emersa nettamente fra il primo ed il secondo turno di votazione nei collegi uninominali e va sotto la celebre etichetta di *barrage républicain*.

All'esito del primo voto, il *Rassemblement National* (RN) alleato ad un gruppo di fuoriusciti dai Repubblicani capeggiato da Eric Ciotti) risulta il primo partito per numero di voti, conquistando 38 collegi senza bisogno di una nuova votazione e qualificandosi al secondo turno in 450 collegi. Lo segue la coalizione di sinistra (c.d. *Nouveau Front Populaire*, NFP), che ha come partito maggiore *La France Insoumise* (LFI), considerata di estrema sinistra. Solo terza la coalizione presidenziale e in quarta posizione il partito *Les Républicains*, erede della tradizione gollista. Ebbene, gli esiti del primo turno consegnano una competizione triangolare in ben 306 collegi, il numero più alto della V Repubblica, ben superiore al precedente massimo storico di 76 nel 1997 (41).

Questa situazione inedita conduce i partiti di sinistra a ritirare i propri candidati arrivati in terza posizione, con un implicito invito a sostenere i candidati opposti al RN. Da parte della coalizione presidenziale vi è un approccio simile, sebbene si affermi che i candidati di sinistra vadano favoriti esclusivamente se di partiti diversi da LFI. In definitiva, 224 candidati hanno desistito dalla competizione, così da lasciare 409 ballottaggi e 88 triangolari (42).

Tutto ciò, invece di chiarire i risultati, di certo impedisce al RN di conseguire una maggioranza assoluta e nemmeno relativa (se si considerano in maniera unitaria le coalizioni presidenziale e di sinistra), ma contribuisce a frammentare ulteriormente il quadro degli eletti all'Assemblea Nazionale. L'esito è che nessuno può proclamarsi vincitore, anche se molti rivendicano il diritto a governare, e nessun avvicinamento reale è compiuto fra le forze politiche, il cui unico interesse era opporsi al RN. In queste strategie della desistenza c'è chi ha visto un modo di coartare indirettamente la volontà

(40) V'è da segnalare che, per la prima volta nella sua storia, il Parlamento francese sta elaborando una legislazione sul periodo degli affari correnti. L'Assemblea Nazionale ha organizzato, nel dicembre 2024, una missione di informazione «*sur le régime des actes administratifs pris par un gouvernement démissionnaire*», il cui rapporto è stato presentato l'11 dicembre 2024. Il 2 aprile 2025 l'Assemblea ha approvato in prima lettura una *Proposition de loi visant à renforcer le contrôle du Parlement en période d'expédition des affaires courantes*, nata su un impulso condiviso dai diversi partiti rappresentati.

(41) Cfr. l'analisi di I. DEROEUX, M. ROMAIN, *Comprendre les conséquences des résultats du premier tour: le RN présent dans la majorité des circonscriptions au second tour, en duel ou en triangulaire*, in *Le Monde* 1 luglio 2024.

(42) M. ROMAIN, R. IMBACH, P. BRETEAU, LES DÉCODEURS, *Elections législatives 2024: qui sont les candidats et candidates dans les 409 duels et 89 triangulaires au second tour?*, in *Le Monde* 3 luglio 2024.

degli elettori, tant'è che è stata presentata una proposta di legge per impedire ai candidati, che si siano qualificati al secondo turno, di ritirarsi (43).

Il bilancio provvisorio dello scioglimento anticipato è piuttosto confuso: da un lato, il Presidente Macron non ha saputo comportarsi da vero “presidente terzo”, secondo le pratiche dei parlamentarismi contemporanei, dando valore agli orientamenti del corpo elettorale (44). Dall'altro, è pure evidente che il suo ruolo è ormai fortemente ridimensionato, sì da porre seri interrogativi sulle conseguenze durature per gli equilibri del sistema di governo della V Repubblica.

Tuttavia, ad uscire riconfortato è il ruolo centrale delle elezioni all'Assemblea Nazionale, ruolo che pareva offuscato dalla logica iper-presidenzialista, aggravata dalla scarsa affluenza alle votazioni per l'elezione dei deputati, ma la cui rivalutazione già era percepibile nel 2022 e si è confermata nel 2024.

Già a partire dal 2022, quando Macron è rieletto alla carica, ma in maniera decisamente meno trionfale che nel 2017, è emersa infatti, soprattutto nel campo del centro-sinistra, una strategia elettorale per rilanciare il valore delle elezioni legislative (45). Nel 2024, anche il RN ha adottato questo approccio, invitando il corpo elettorale a conferirgli una maggioranza per governare a prescindere da (o addirittura contro) Macron (46).

Benché sia presto per spingersi a previsioni future, la riflessione dottrinale non è cieca di fronte a quanto è successo e già sta avanzando riflessioni critiche sul ruolo del Presidente, a partire dal fondamento costituzionale che gli consente di “governare” (47).

7. *Il seguito: la formazione dei Governi ed i vincoli della Costituzione.*

Nelle condizioni sopra descritte, le regole formali della Costituzione hanno riacquisito un'importanza particolare, senza che gli attori politici — con interessi e ambizioni divergenti, spesso persino contraddittori — trovassero subito un accordo sulla formula più adatta per strutturare un sistema di governo in linea con la nuova configurazione politica.

Il primo elemento da evidenziare è l'innegabile ampiezza dei margini di manovra offerti dal carattere dualista del quadro giuridico. Il Presidente Macron ha così potuto prendere tempo all'indomani delle elezioni del luglio 2024 e resistere alle pretese

(43) Si tratta della *Proposition de loi organique pour le retour de la sincérité démocratique*, n° 767, déposée le jeudi 2 janvier 2025, che ha come prima firmataria la deputata Christelle D'Intorni. Per una critica a questa proposta si v. PH. BLACHÈR, *Le retrait d'un candidat au deuxième tour d'une élection porte-t-il atteinte la sincérité du scrutin ?*, in *Le Club des juristes*, 6 gennaio 2025.

(44) Alla luce di questo, il 4 settembre 2024 il gruppo de LFI ha depositato una proposizione di risoluzione ai sensi dell'art. 68 della Costituzione per attivare la procedura di destituzione del Presidente Macron tramite la convocazione del Parlamento in Alta Corte. Dichiarata ricevibile, l'8 ottobre 2024 la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea Nazionale ha rifiutato di iscriverla all'ordine del giorno.

(45) Cfr. l'appello di J.L. MÉLÉNCHON, *Élisez-moi Premier ministre pour une reparation*, in *Libération* 26 maggio 2022.

(46) V. le dichiarazioni di Jordan Bardella e Marine Le Pen in *Législatives: Jordan Bardella promet d'être le Premier ministre de «tous les Français»*, in *Le Parisien* 22 giugno 2024.

(47) D. BARANGER, *Sur quel fondement constitutionnel le Président gouverne-t-il ?*, in *Jus Politicum* n. 32, luglio 2024.

dell'alleanza elettorale delle sinistre (NFP) che era arrivata leggermente in testa, ma molto lontana dalla maggioranza assoluta dei seggi (193 seggi invece dei 289 necessari su 577). La procedura di nomina del governo, regolata in modo estremamente flessibile dai testi costituzionali, è diversa da quella di un sistema parlamentare monista. In particolare, essa riserva al Presidente della Repubblica il potere di nominare il Primo ministro senza alcuna previa formalizzazione da parte del Parlamento e senza vincoli di tempo immediati. E se il Primo ministro, Gabriel Attal, si è attenuto alla prassi (risalente alla Terza Repubblica, ma priva di valore vincolante (48)) di presentare le dimissioni del suo governo il giorno dopo le elezioni legislative — l'8 luglio — il presidente Macron ha scelto inizialmente di mantenerlo in carica, in attesa di una maggiore chiarezza nel quadro politico.

La prima scadenza rilevante era rappresentata dalla convocazione dell'Assemblea nazionale il 18 luglio, per la sessione di diritto, della durata di quindici giorni, prevista dall'articolo 12, comma 3, Cost. fr. Ma in questa fase nessun partito ha avviato consultazioni o negoziati, né la Presidenza si è affrettata a prenderne l'iniziativa, potendo giustificare l'attesa con la successiva apertura dei Giochi Olimpici a Parigi (il 26 luglio), oltre che con la pausa estiva. Tuttavia, il Presidente ha accettato le dimissioni del governo il 16 luglio (49), due giorni prima della riunione dell'Assemblea, incaricandolo di gestire gli affari correnti. Questa mossa aveva il vantaggio di neutralizzare eventuali tentativi dell'Assemblea di sfiduciare il governo, poiché un Esecutivo già dimissionario non può essere formalmente rovesciato. Dopo aver nominato l'Ufficio di presidenza e le commissioni permanenti, l'Assemblea si è aggiornata.

La seconda scadenza costituzionale era l'apertura della sessione ordinaria del Parlamento, fissata nel primo giorno lavorativo di ottobre (art. 28, comma 1, Cost. fr.), e soprattutto la necessità di avere un governo in grado di presentare il progetto di legge finanziaria per il 2025, al più tardi il primo martedì di ottobre (secondo l'art. 39 della *Loi organique relative aux lois de finances*).

A fine agosto, la Presidenza della Repubblica ha avviato colloqui con i leader dei gruppi parlamentari di centro e alla fine optato per un ex-Ministro ed ex- Commissario europeo, esterno ai suoi sostenitori naturali, proveniente dalla destra cosiddetta repubblicana: Michel Barnier, politico esperto ma lontano dal Parlamento da tempo, che è stato nominato Primo ministro il 5 settembre. Ci sono voluti ben sedici giorni prima che riuscisse ad annunciare la composizione del suo governo.

Non può sfuggire che Michel Barnier è un esponente della forza politica dei Repubblicani, arrivati in quarta posizione, sicché la sua nomina ha sfidato sia l'esito del voto popolare, sia le logiche parlamentaristiche che, in caso di coabitazione, avevano precedentemente funzionato. Il mandato non è dunque stato affidato ad un leader di partiti rappresentati in Parlamento, ma si è scelto un profilo semi-tecnico per tentare di ricreare l'alleanza occulta fra il campo presidenziale e i Repubblicani (dunque, uno schieramento di centrodestra) che in più di un'occasione aveva consentito al Governo Borne, fra il 2022 e il 2024, di portare avanti le poche riforme considerate essenziali (concernenti come si è ricordato le pensioni e l'immigrazione).

Il Governo Barnier supera una prima mozione di sfiducia, presentata a ridosso della dichiarazione di politica generale, grazie all'astensione del *Rassemblement Natio-*

(48) A. LE DIVELLEC, *La démission du Premier Ministre comme problème constitutionnel*, in *Les Petites Affiches* n. 79, 20 aprile 2017, 10-12.

(49) *Décret du 16 juillet 2024 relatif à la cessation des fonctions du Gouvernement*.

nal (50), ma viene censurato nel momento in cui tenta di far approvare il bilancio dello Stato con lo strumento dell'art. 49.3 Cost. fr., senza aver prima acquisito un supporto di fondo più ampio dei gruppi a suo sostegno. Nel frattempo, si tengono alcune elezioni legislative parziali che confermano l'assenza di una reale alleanza addirittura fra gli stessi partiti che hanno accettato di sedere nel Governo Barnier (51).

L'adozione, il 4 dicembre, di una mozione di censura da parte dell'Assemblea nazionale — la prima dal 1962 — in risposta all'attivazione dell'articolo 49.3 Cost. fr. sulla legge di finanziamento della sicurezza sociale, ha confermato definitivamente che nulla poteva essere portato avanti a lungo termine in assenza di un sostegno per quanto tacito del Parlamento (52).

Sono serviti nove giorni per convincere il Presidente della Repubblica a nominare un nuovo Primo ministro (53): François Bayrou, alleato di Macron fin dal 2017, ma rimasto relativamente ai margini del potere macroniano (54). E solo dopo altri dieci giorni il suo governo è riuscito a vedere la luce, il 23 dicembre, con una composizione, dal punto di vista politico, molto simile a quella del Gabinetto precedente, del quale alcuni ministri sono stati riconfermati (55).

8. *Mutamento costituzionale o riemersione della Costituzione?*

Le attuali turbolenze costituzionali della Francia offrono spunti di riflessione interessanti sulla Costituzione della Quinta Repubblica. A prima vista, l'osservatore della situazione francese dell'estate del 2024 — ma, a ben vedere, anche del doppio scrutinio presidenziale e parlamentare del 2022 — potrebbe avere l'impressione di non riconoscere più la Quinta Repubblica cui era abituato; essa sembra essere cambiata, se non del tutto, almeno in larga misura. Al punto che si potrebbe essere tentati di definirne l'evoluzione come un mutamento tacito (nel senso di Georg Jellinek) (56): un punto di vista che potrebbe non essere il più pertinente dal punto di vista rigoroso del diritto costituzionale, ma che merita di essere approfondito.

L'opinione pubblica, i media, la classe politica e persino una parte significativa della dottrina costituzionalista, sia francese che straniera, tendono da tempo a ritenere che il "presidenzialismo" come tendenza istituzionale sia la verità costituzionale della Francia dal 1958 (o dal 1962...). Ragionando a posteriori sugli sviluppi politici, si è portati a dedurre una relazione causale tra il testo costituzionale e il predominio politico del presidente della Repubblica nella guida dello Stato: il *presidenzialismo* sarebbe "la

(50) *Motion de censure* dell'8 ottobre 2024.

(51) Si tratta delle elezioni parziali nella I circoscrizione delle Ardenne (1 e 8 dicembre 2024). A queste sono seguite elezioni nella I circoscrizione dell'Isère (12 e 19 gennaio 2025), nella IX circoscrizione degli Hauts-de-Seine (3 e 9 febbraio 2025), nelle quali non si vede alcuna "ricomposizione" del quadro partitico.

(52) Si v. la *motion de censure* approvata il 4 dicembre e presentata da Mathilde Panot, Boris Vallaud, Cyrielle Chatelain, André Chassaigne il 2 dicembre.

(53) *Décret du 13 décembre 2024 portant nomination du Premier ministre*.

(54) Secondo le cronache, François Bayrou sarebbe riuscito ad imporsi a Macron: cfr. S. DE ROYER, «François Bayrou a joué le rapport de force, et s'est imposé. Ce faisant, il a gagné en autorité et en marge de manœuvre», in *Le Monde*, 14 dicembre 2024.

(55) *Décret du 23 décembre 2024 relatif à la composition du Gouvernement*.

(56) Per alcuni autori, questo mutamento è più risalente nel tempo. Si v., fra gli altri, M. LASCOMBE, *La V e République se meurt, la V e République est morte*, in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris 2008, 291-304.

norma", o, più esattamente, il funzionamento "normale" della Costituzione francese, in linea con le intenzioni dei suoi promotori del 1958, a partire dal generale de Gaulle.

Questa visione è profondamente errata.

Non solo non è possibile postulare un legame automatico o, in ogni caso, univoco tra le norme enunciate o dedotte da un testo costituzionale e il funzionamento concreto di un sistema di governo, ma le Costituzioni, nel senso formale del termine, non determinano mai completamente i comportamenti degli attori politici (57). Esse delineano un quadro entro il quale le norme giuridiche possono combinarsi in modi diversi e, in rapporto dialettico con gli atteggiamenti politici dei governanti e dei governati, dare origine a sistemi di governo relativamente variabili, nei quali l'equilibrio effettivo dei poteri tra gli organi è spesso in evoluzione. Ciò è particolarmente vero per quanto riguarda la posizione del Capo dello Stato in una Repubblica.

Nel caso specifico della Francia, si tende spesso a trascurare il modo in cui il presidenzialismo si è sviluppato e consolidato nel tempo. Esso si basa essenzialmente su di un potere di direzione e decisione informale, poco o punto formalizzato dal diritto: mentre il Presidente della Repubblica non detiene quasi nessuna prerogativa governativa o amministrativa in proprio, il Governo da lui nominato e la maggioranza parlamentare che lo sostiene operano in sua vece, adottando atti giuridici (soprattutto leggi e regolamenti) conformi alle sue direttive politiche. Si è parlato, in questo senso, di una vera e propria "cattura" da parte del presidente dell'attività istituzionale del Governo e del Parlamento (o, più precisamente, della maggioranza parlamentare), una "cattura presidenziale" dei meccanismi del sistema parlamentare (58).

Questa dinamica è stata resa possibile principalmente da fattori puramente politici, non previsti nel 1958: *in primis*, il fatto che il Presidente della Repubblica sia il capo di una maggioranza assoluta tendenzialmente disciplinata all'Assemblea nazionale.

Il "fatto maggioritario", apparso con le elezioni del novembre 1962, offrì al primo presidente della Quinta Repubblica, il generale de Gaulle, le condizioni politiche per amplificare la sua concezione estensiva della presidenza, un modello poi perpetuato dai suoi successori, tutti eletti a suffragio universale diretto. Tale svolta, inedita nella storia politica e parlamentare francese, si è protratta in modo duraturo tra il 1962 e il 2022 (con una parentesi tra il 1988 e il 1993 (59)). Tuttavia, il fatto maggioritario di per sé non è sufficiente, poiché in alcune occasioni si è rivolto contro il presidente in carica (1986, 1993, 1997), imponendogli una "coabitazione" all'interno stesso dell'Esecutivo (ovvero la nomina a primo ministro del leader della coalizione di maggioranza) qualora il capo dello Stato non intendesse dimettersi. È proprio perché il presidente è abitualmente il capo ufficio di questa maggioranza — peraltro "costruita" in gran parte dal secondo turno delle elezioni presidenziali e dunque eletta, in larga misura, "sul

(57) Sul punto si v. *amplius* A. LE DIVELEEC, *Constitution juridique, système de gouvernement et système politique*, in *Mélanges Hugues Portelli*, Paris 2018, 77 ss.

(58) A. LE DIVELEEC, *Le Prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la Présidence de la Ve République*, in *Droits*, n. 44, 2007, 101-137.

(59) In questo periodo (IX legislatura dell'Assemblea Nazionale) si susseguirono governi minoritari (Rocard, Cresson, Bérégovoy) che potevano contare su una riserva di voti tra i deputati non iscritti, che tendevano a sostenere i governi.

suo nome” (60) — che egli può agire come se spettasse a lui definire e guidare la politica nazionale.

Sebbene privo di una vera esperienza politica e di una base partitica propria, Emmanuel Macron aveva assimilato a fondo questo schema presidenzialista della Quinta Repubblica. Eletto a sorpresa nel 2017, era riuscito a mobilitare rapidamente una nuova classe dirigente, proveniente in gran parte dalla società civile, che è stata eletta in massa sotto il suo nome, costituendo una maggioranza assoluta fedele alla sua linea politica all’Assemblea nazionale. Non gli è riuscito di ripetere questo successo cinque anni dopo: sebbene rieletto nel 2022, le elezioni legislative non gli hanno conferito una maggioranza parlamentare. Per la prima volta dal 1962, il Presidente si è ritrovato in minoranza in Parlamento all’inizio del suo mandato: sono così venute meno le condizioni politiche che avevano permesso l’affermazione del *presidenzialismo*, in assenza, tuttavia, di una maggioranza assoluta coesa contraria a Macron, diversamente dai precedenti degli anni ‘80 e ‘90 che avevano portato alla coabitazione.

La Quinta Repubblica si è trovata così di fronte ad una situazione inedita: gli automatismi istituzionali e politici del suo funzionamento abituale non sono più stati in grado di operare, almeno nell’immediato. La Costituzione del 1958/1962 si è dunque scontrata con le proprie contraddizioni, poiché le due elezioni potenzialmente governative (presidenziale e legislativa) hanno prodotto esiti contrastanti. Ma è emerso allora in tutta evidenza ciò che era stato finora occultato (o trascurato) dal contesto politico: ovvero che l’elezione politicamente e psicologicamente più importante (quella presidenziale), che fino ad allora aveva determinato tutto il resto, è in realtà la meno rilevante dal punto di vista costituzionale. È infatti l’elezione dell’Assemblea nazionale a essere sempre decisiva («l’*elezione regina*», secondo l’espressione di Édouard Balladur del 1992), poiché solo essa conferisce le chiavi del governo.

Il problema è che, nel 2022 e soprattutto nel 2024, il voto ha portato alla formazione di un’Assemblea più frammentata che mai, suddivisa in tre grandi blocchi, di dimensioni grosso modo equivalenti, a loro volta molto eterogenei (tant’è che sono stati costituiti undici gruppi parlamentari, rendendo poco appropriato il termine “blocco”), che riflettono le profonde divisioni della società francese maturate nell’ultimo quarto di secolo e accentuatesi fortemente negli ultimi anni.

Non è dunque la Costituzione della Quinta Repubblica, intesa come quadro giuridico per l’esercizio del potere, ad essere stata modificata (le norme giuridiche del diritto costituzionale sono rimaste invariate); è la pratica coordinata delle istituzioni, che fino a quel momento aveva prevalso, a essere mutata, vale a dire l’equilibrio interno e politico del suo sistema di governo.

Privato del sostegno politicamente acquisito di una maggioranza parlamentare, il Presidente si ritrova in una situazione paragonabile a quella di molti suoi omologhi nelle Repubbliche parlamentari vicine: è essenzialmente ridotto ad osservare se le forze parlamentari siano in grado o meno di trovare un accordo per formare un Governo capace di operare. La sua influenza si limita a favorire una soluzione piuttosto che un’altra, ma è ben lontana dall’essere determinante, come dimostrano l’episodio della censura del Governo Barnier e la fragilità del Governo Bayrou.

Ciò significa che la variante presidenzialista della Quinta Repubblica è definitiva-

(60) La ricomposizione completa del sistema dei partiti francesi fra il 1958 e il 1990 per effetto dei vincoli del quadro costituzionale dinamico è stata chiaramente dimostrata da P. AVRIL, nei suoi *Essais sur les partis*, Paris, Payot, 1990.

mente tramontata? Nessuno può davvero prevedere il futuro, tanto più che le *élites* politiche e l'opinione pubblica francesi sembrano non avere ancora pienamente colto la portata delle trasformazioni socio-politiche in corso. La cultura presidenzialista, che ha a lungo impregnato la politica francese, e l'attesa di una riproposizione del momento fondante della politica — «*la rencontre d'un homme (ou d'une femme, nda) et du peuple*», per riprendere la formula degaulliana — in occasione delle elezioni presidenziali, non sono probabilmente ancora del tutto svanite. Inoltre, il contesto internazionale, favorevole ai leader cosiddetti “populisti”, potrebbe ancora giocare a favore del ritorno di una presidenza che rivendichi un potere di direzione politica. Tuttavia, la frammentazione della società politica francese e la disgregazione dei partiti rendono poco probabile, anche qualora si mantenesse il sistema maggioritario per l'elezione dei deputati (da ricordare che il Primo ministro Bayrou si è espresso a favore dell'introduzione del sistema proporzionale (61)), che un o una Presidente riesca a ottenere una maggioranza assoluta monocolore subito dopo la sua elezione.

In queste condizioni, la Costituzione della Quinta Repubblica, in quanto testo, potrebbe dimostrarsi straordinariamente resiliente, nonostante — o piuttosto grazie a — le sue ambiguità e ai suoi strumenti tecnici. Essa sta dimostrando che questi ultimi possono adattarsi a configurazioni politiche diverse e, in particolare, funzionare anche senza un preponderante dominio presidenziale sul governo. In questo modo, la Francia si avvicinerebbe ad altre repubbliche parlamentari, come l'Austria (62), la Finlandia, l'Irlanda o il Portogallo, in cui il Capo dello Stato, pur essendo eletto a suffragio universale diretto, non pretende di esercitare il potere di guida politica al posto del Primo ministro.

Il presidenzialismo alla francese non è forse definitivamente tramontato, ma vi sono molte ragioni per ritenere che la sua forma più intensa, quella del presidenzialismo maggioritario, appartenga ormai al passato. A meno che non riesca a reinventarsi in una

(61) Cfr. la *Déclaration de politique générale du Premier Ministre*, del 14 gennaio 2025: «*je pense aussi qu'il faut que chacun puisse trouver sa place au sein de la représentation nationale, à proportion des votes qu'il a reçus. C'est la seule règle qui permettra à chacun d'être lui-même authentiquement, sans être prisonnier d'alliances insincères. [...] Mon opinion est que le mode de scrutin doit être enraciné dans les territoires, et il faut que ne se créent pas plusieurs catégories de citoyens avec des droits différents. Cette adoption du principe proportionnel pour la représentation du peuple dans nos assemblées [...] nous obligera à reposer en même temps la question de l'exercice simultané d'une responsabilité locale et nationale*» («Penso altresì che ciascuno possa trovare il suo posto, all'interno della rappresentanza generale, in proporzione ai voti che riceve. È l'unica regola che permetterà a ciascuno di essere sé stesso, autenticamente, senza essere prigioniero di alleanze insincere. A mio avviso il sistema elettorale deve essere radicato nei territori ed è necessario che non si creino più categorie di cittadini diversi con diritti diversi. Tale adozione del principio proporzionale per la rappresentanza del popolo nelle nostre assemblee ci obbligherà a riproporre allo stesso tempo la questione dell'esercizio simultaneo di un mandato locale e di uno nazionale», trad. nostra). Oltre al personale favore del Primo ministro, leader storico di un partito minoritario e dunque interessato al sistema proporzionale, c'è da rilevare la votazione da parte del Senato di una risoluzione che spinge per l'adozione del metodo proporzionale nelle elezioni legislative (*Résolution* n. 163, approvata il 30 gennaio 2025).

(62) L'Austria è un sistema da cui la dottrina francese potrebbe trarre non pochi insegnamenti, separandosi anche da sue pseudo-verità dogmatiche relative alla V Repubblica: cfr. A. LE DIVELLEC, *Une leçon autrichienne de droit constitutionnel (pour la France)*, in *Blog de Jus Politicum*, 9 ottobre 2024.

versione più attenuata, le cui caratteristiche e i cui vantaggi restano ancora difficili da prevedere.

ARMEL LE DIVILLEC
e ALESSANDRO LAURO

ABSTRACT

Le elezioni anticipate per l'Assemblea Nazionale francese di giugno 2024 hanno certificato il fallimento di un modello di funzionamento presidenzialista della Costituzione della V Repubblica, già pesantemente in crisi a partire dalle elezioni del 2022, dove non si è realizzato il "fatto maggioritario". L'articolo presenta le principali questioni di ordine costituzionale che questa nuova situazione ha presentato e presenta.

The French "Presidentialism" in crisis

The snap elections for the French National Assembly in June 2024 have certified the failure of a presidentialist operating model of the Constitution of the Fifth Republic, already heavily in crisis since the 2022 elections, where the "majority fact" has not been achieved. The article presents the main constitutional issues that this new situation has presented and presents.