

Il volume vuole descrivere (e interrogarsi su) un momento di grande tumultuosità della democrazia occidentale, per non dire di vera e propria messa in discussione dei suoi classici presupposti e, di contro, sulle proposte strutturali di livello costituzionale con riguardo all’ordinamento italiano rispetto al quale, peraltro, sono stati fatti, a partire dalla fine degli anni Ottanta, tentativi importanti di mutamento del sistema parlamentare vigente, tutti falliti sino ad ora. È sembrato opportuno raccontare (e ragionare “a caldo” su) eventi di una certa rilevanza istituzionale – dunque non solo politica – che si sono succeduti in Paesi (Francia e Germania) che, come il nostro, costituiscono un asse strategico per la stessa Unione Europea ovvero in un Paese, quello degli Stati Uniti d’America, considerato, in particolare dal secondo dopoguerra in avanti, un “baluardo” per la difesa dei principi e valori dell’Occidente democratico, nonostante un sistema di governo presidenziale (che ne costituisce un *unicum*), ben bilanciato quanto a contropoteri da opporre a pericolose derive di leaderismo estremo che, tuttavia, dopo la seconda rielezione di Donald Trump, vengono perlomeno paventate.

ISBN 979-12-5965-478-6



9 791259 654786

€ 18,00



A. Carminati M. Frau M. Ladu A. Lauro

Governare le democrazie nella trasformazione dei sistemi politici

Arianna Carminati – Matteo Frau
Marco Ladu – Alessandro Lauro

GOVERNARE LE DEMOCRAZIE NELLA TRASFORMAZIONE DEI SISTEMI POLITICI

con saggio introduttivo di
Antonio D’Andrea



CACUCCI  EDITORE
BARI

Arianna Carminati è professoressa associata di diritto costituzionale e pubblico presso l’Università degli Studi di Brescia.

Matteo Frau è professore associato di diritto costituzionale e pubblico presso l’Università degli Studi di Brescia.

Marco Ladu è professore associato di diritto costituzionale e pubblico presso l’Università degli Studi e-Campus.

Alessandro Lauro è ricercatore di diritto costituzionale e pubblico presso l’Università Ca’ Foscari di Venezia.

Arianna Carminati – Matteo Frau
Marco Ladu – Alessandro Lauro

GOVERNARE LE DEMOCRAZIE NELLA TRASFORMAZIONE DEI SISTEMI POLITICI

con saggio introduttivo di

Antonio D'Andrea

CACUCCI  EDITORE
BARI

*L'Archivio della Casa Editrice Cacucci, con decreto prot. n. 953 del 30.3.2022 della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Puglia-MiC, è stato dichiarato **di interesse storico particolarmente importante** ai sensi degli articoli 10 c. 3, 13, 14 del d. lgs. n. 42/2004.*

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2025 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

INDICE

SAGGIO INTRODUTTIVO

ANTONIO D'ANDREA

IL RICORRENTE (E VANO) DIBATTITO SUL SUPERAMENTO DELLA VIGENTE FORMA DI GOVERNO IN ITALIA

1. L'equivoco "neoparlamentare" nel dibattito sull'introduzione dell'elezione diretta del vertice del Governo IX
 - 1.1. L'argomento schiettamente "presidenzialista" a partire dall'Assemblea Costituente. XI
 - 1.2. Il prototipo semipresidenziale "alla francese" e la sua declinazione "all'italiana" XIII
2. Gli infruttuosi tentativi di rivedere la forma di governo italiana: dalle bicamerali ai comitati tecnici, dalla nomina di saggi al fallimento delle "grandi riforme". XV
 - 2.1. Le prime proposte organiche di revisione della forma di governo italiana: dalle bicamerali Bozzi e De Mita-Iotti (IX e XI legislatura) al Comitato Speroni (XII legislatura) . . . XV
 - 2.2. *Segue*: la bicamerale D'Alema (XIII legislatura) e i saggi nominati dal Presidente della Repubblica Napolitano e dal Presidente del Consiglio Enrico Letta (XVII legislatura) XXVI
 - 2.3. Le "grandi riforme" bocciate con i referendum del 2006 (XIV legislatura) e del 2016 (XVII legislatura) XXVIII
 - 2.4. La proposta di legge costituzionale del giugno 2018 a firma Meloni (XVIII legislatura) XXXI
3. La tortuosa strada costituzionale per giungere ad una maggioranza "di legislatura" (anche se ottenuta artificiosamente) XXXIII
 - 3.1. La stagione delle forzature dei meccanismi elettorali sulla natura parlamentare del sistema costituzionale vigente . . . XXXV
 - 3.2. La proposta di riforma costituzionale del Governo Meloni (XIX legislatura) e la sua obbligata attuazione per via legislativa XL

CONTRIBUTI

MARCO LADU

LA RIFORMA MELONI SUL C.D. PREMIERATO: UNA LETTURA CRITICA A PARTIRE DALLE POTENZIALI NOVELLE COSTITUZIONALI IN MATERIA ELETTORALE

1. Il riformismo costituzionale del Governo Meloni: la rinuncia all'elezione diretta del Presidente della Repubblica e la virata sul c.d. premierato 3
2. Una proposta costruita con tatticismo per “dare voce” al Popolo e volta a scongiurare le sorti dei precedenti tentativi di riforma del 2006 e del 2016 10
3. Una riforma che appare “puntuale e circoscritta”, ma non per questo di minore impatto 12
4. Una proposta frutto di scelte lessicali ben precise, ma con evidenti elusioni ed omissioni 15
5. L'adeguamento alla giurisprudenza costituzionale in materia elettorale a “copertura” di scelte opinabili: dal binomio rappresentatività-governabilità alla tutela delle minoranze linguistiche ... 17
6. L'errata o discutibile collocazione sistematica delle disposizioni costituzionali in materia di elezione delle Assemblee parlamentari . 19
7. L'inedita e inopportuna contestualità dell'elezione del Parlamento e del Presidente del Consiglio quale emblema della cultura del maggioritarismo 20
8. La costituzionalizzazione del premio di maggioranza: il ruolo della Corte costituzionale e l'argine del principio democratico ... 22
9. Riflessioni conclusive sui rischi della riforma: la deriva del “capo”. . 24

ARIANNA CARMINATI

TRUMP II E GLI ANTICORPI DEL SISTEMA PRESIDENZIALE NORDAMERICANO DI FRONTE ALLE NUOVE SFIDE DEMOCRATICHE

1. Una forma di governo separata e bilanciata che ha resistito alla prova del tempo 27
2. Il voto del 5 novembre e il ritorno di Trump alla carica presidenziale 34
3. L'attività di inizio mandato e le forzature istituzionali del neo Presidente. 42
4. Il (possibile) *legislative check* del Congresso anche in un contesto politico unificato. 48

5. Il *judiciary check* e i futuri orientamenti di una Corte Suprema a maggioranza conservatrice 54
6. L'assetto federale dello Stato e la divisione verticale del potere. 57
7. Spunti di riflessione dalla "lezione americana" 59

ALESSANDRO LAURO

QUANDO CADE UN MITO: IL FASCINO PERDUTO DELLA V REPUBBLICA FRANCESE

1. Premessa. 63
2. La nozione di "semipresidenzialismo": *nomina sunt consequentia rerum*? 66
3. La fascinazione italiana per la V Repubblica francese 69
4. Oltre la fascinazione: aspetti meno colti del sistema francese. 71
 - 4.1. Una o più Repubbliche? 71
 - 4.2. La complessità istituzionale della *République* e la scomposizione del potere 75
 - 4.3. L'interpretazione della Costituzione ad opera del *Conseil constitutionnel*. 78
 - 4.4. Governi di coalizione e loro numero 82
 - 4.5. In sintesi: la base parlamentaristica quiescente della V Repubblica. 86
5. Lo scioglimento anticipato e la V Repubblica in mezzo al guado . . 88
6. Lezioni francesi per l'Italia?. 92

MATTEO FRAU

L'EFFICIENZA DEL SISTEMA PARLAMENTARE TEDESCO E LA DOVEROSA RIVALUTAZIONE DEL PARLAMENTARISMO RAZIONALIZZATO

1. La sfiducia costruttiva sistemica e la gestione ordinata delle crisi di governo. Le virtù del parlamentarismo razionalizzato tedesco 95
 2. La non-crisi del Governo Scholz. 98
 3. Il cancellierato tedesco non è un premierato 102
 4. Razionalizzazione costituzionale del governo parlamentare e limiti del riformismo 105
 5. Le tendenze evolutive del governo parlamentare convenzionale . . 108
 6. Il "nuovo" fine della stabilità governativa: un successo (misco-nosciuto) del parlamentarismo razionalizzato novecentesco 111
- Considerazioni conclusive 121

Quando cade un mito: il fascino perduto della V Repubblica francese

ALESSANDRO LAURO

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La nozione di “semipresidenzialismo”: *nomina sunt consequentia rerum?* – 3. La fascinazione italiana per la V Repubblica francese – 4. Oltre la fascinazione: aspetti meno colti del sistema francese – 4.1. Una o più Repubbliche? – 4.2. La complessità istituzionale della *République* e la scomposizione del potere – 4.3. L'interpretazione della Costituzione ad opera del *Conseil constitutionnel* – 4.4. Governi di coalizione e loro numero – 4.5. In sintesi: la base parlamentaristica quiescente della V Repubblica – 5. Lo scioglimento anticipato e la V Repubblica in mezzo al guado – 6. Lezioni francesi per l'Italia?

1. Premessa

«L'Italia [ha] bisogno di una riforma costituzionale in senso presidenziale, che garantisca stabilità e restituisca centralità alla sovranità popolare. Una riforma che consenta all'Italia di passare da una “democrazia interloquente” a una “democrazia decidente”. Vogliamo partire dall'ipotesi di un semipresidenzialismo sul modello francese, che in passato aveva ottenuto un ampio gradimento anche da parte del centrosinistra, ma rimaniamo aperti anche ad altre soluzioni»¹. Furono queste le parole della Presidente del Consiglio Meloni, nelle comunicazioni con cui richiedeva il voto di fiducia delle Camere, il 25 ottobre 2022. Sono passati due anni e mezzo e quell'auspicio sembra ormai relegato a vestigia di un passato in cui si coltivavano sogni e speranze infrante dal confronto con la realtà storica.

In effetti, questo biennio ha del tutto oscurato il faro, luminoso e rassicurante, del sistema d'Oltralpe come modello ultimo di evoluzione istituzionale cui far approdare l'Italia. Del resto, di certo la Presidente Meloni non errava nel sottolineare come la forma di governo francese

¹ A.C. XIX, *Resoconto stenografico di seduta*, 25 ottobre 2022, p. 8.

fosse stata trasversalmente considerata come un punto di riferimento per le riforme costituzionali italiane², al massimo da ammansire in alcune sue asperità³. Altrettanto indubbio è, sul versante italiano, che la

² L'idea della democrazia decidente, attraverso l'elezione del Capo dello Stato, fu anzitutto studiata per il Partito Socialista Italiano di Bettino Craxi da Giuliano Amato, ma poi scartata. All'epoca, non si vagliò solo l'ipotesi francese, ma anche quella austriaca del presidente eletto, ma mero arbitro: cfr. G. AMATO, *Governo e parlamento nell'epoca di Craxi*, in G. ACQUAVIVA, L. COVATTA (a cura di), *Decisione e processo politico. La lezione del governo Craxi (1983-1987)*, Marsilio, Venezia, 2014, p. 32 ss. Nel discorso durante il voto di fiducia al Governo Spadolini il 31 agosto 1982, Craxi sostenne: «L'elezione diretta da parte del popolo può rafforzare l'istituto del Presidente della Repubblica e cioè del Capo della Nazione che interamente la rappresenta continuando ad esercitare la sua funzione di arbitro e di garante della vita istituzionale con il massimo grado di prestigio e di autorità che può conferirgli un sistema democratico. L'elezione diretta del Capo dello Stato dovrebbe essere accompagnata dalla riduzione dell'arco temporale del suo mandato e dall'eventuale limitazione del numero dei mandati conferibili» (cfr. l'estratto *Una democrazia decidente*, in G. ACQUAVIVA, L. COVATTA (a cura di), *La Grande Riforma di Craxi*, Marsilio, Venezia, 201, p. 258). Nell'ultimo volume citato v. anche G. AMATO, *Ragioni e tema della riforma costituzionale*, p. 261 ss. Per una ricostruzione storica della fascinazione italiana per il semipresidenzialismo v. oggi M. MARCHI, *Presidenzialismo a metà. Modello francese, passione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2023, in particolare pp. 7-14. Nella letteratura comparatistica italiana che ha guardato con interesse al modello francese si v. in particolare S. CECCANTI, O. MASSARI, G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo: analisi delle esperienze europee*, Il Mulino, Bologna, 1996; C. FUSARO (a cura di), *Le radici del semi-presidenzialismo. Viaggio alle origini di un modello cui si guarda in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1998; G. PASQUINO, S. VENTURA (a cura di), *Una splendida cinquantenne: la Quinta Repubblica francese*, Il Mulino, Bologna, 2008. Nella letteratura giuridico-comparatistica si v. L. PEGORARO, A. RINELLA (a cura di) *Semipresidenzialismi*, CEDAM, Padova 1997. Un'ampia ricostruzione della dottrina italiana sulla Francia è effettuata da A. TORRE, *Percorsi dottrinali italiani sulla Costituzione della Quinta Repubblica francese*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione Francese / La Constitution Française*, Giappichelli, Torino 2009.

³ Il modello elaborato dalla Commissione Bicamerale D'Alema ipotizzava un "semipresidenzialismo mite". Il progetto, ricalcando l'art. 5 della Costituzione francese, stabiliva all'art. 65 che il capo dello Stato «Rappre-

Francia sia sempre stata percepita come una “democrazia decidente”, personificata nella figura del Presidente della Repubblica e alimentata anche da una narrazione mediatica, a sua volta fomentata dai diretti interessati⁴, che ha avuto una tendenza a presentare *le Chef de l'État*

senta l'unità della Nazione e ne garantisce l'indipendenza e l'integrità. Vigila sul rispetto della Costituzione. Assicura il rispetto dei trattati e degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia a organizzazioni internazionali e sovranazionali». Nel progetto della Bicamerale i poteri presidenziali non erano enormemente ampliati: in alcuni casi si codificavano poteri emersi nella prassi o astrattamente compatibili con la Costituzione vigente (come la richiesta di parlamentarizzare le crisi o la revoca ministeriale, su proposta del Primo ministro), in altri emergevano addirittura limiti a queste facoltà (come la nomina del Governo tenendo in considerazione i risultati elettorali, secondo una formulazione ripresa da un'altra Costituzione “semi-presidenziale”, ovvero quella portoghese del 1976). Anche il potere di scioglimento veniva razionalizzato, con limiti ricalcati sul modello d'Oltralpe (come l'impossibilità di sciogliere nel primo anno di legislatura, di cui all'art. 12 della Costituzione francese). Ancora, si introduceva formalmente la categoria di atti non sottoposti a controfirma, elencandoli. L'unica significativa innovazione di taglio schiettamente presidenziale era rappresentata dall'obbligo di dimissioni del Governo in caso di elezione del Presidente della Repubblica, obbligo peraltro non previsto nella Costituzione francese e che, codificando la prassi delle dimissioni di cortesia, modificava sostanzialmente la natura di queste ultime, giacché in presenza di tali dimissioni il Capo dello Stato avrebbe potuto sciogliere le Camere, nella speranza di ottenere una maggioranza consonante con il suo orientamento politico. Per un'analisi del progetto di riforma v. S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania e Italia*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 165 ss.

⁴ È innegabile che la funzione presidenziale in Francia sia ancora circondata da un alone “monarchico”, anche riguardo ad attività altamente simboliche, che, tuttavia, danno la misura di questo fenomeno. Un esempio è la “pantheonizzazione” di personalità celebri: i Presidenti decidono discrezionalmente quali connazionali vengono seppelliti nel Panthéon, presiedendo la solenne cerimonia che si accompagna a questa decisione. Decisione che è formalizzata in un decreto presidenziale, solamente comunicato e non pubblicato sul *Journal officiel*. Da ultimo si v. il *Décret du 8 février 2024 autorisant le transfert des cendres de Mélinée et de Missak Manouchian au Panthéon*, 9 febbraio 2024. Sul tema v. P. GARCIA, *Les panthéonisations sous la Ve République : redécouverte et métamorphoses d'un rituel*, in J-L. BON-

come una specie di monarca elettivo. Basti pensare che il Presidente Macron è stato più volte definito *Jupiter* dai media e la sua presidenza aggettivata come *jupitérienne*, seguendo un suo preciso riferimento rispetto a come concepiva il ruolo presidenziale⁵.

2. La nozione di “semipresidenzialismo”: *nomina sunt consequentia rerum*?

Nel titolo di questo contributo si è volontariamente omesso qualunque riferimento al termine ricorrente di semipresidenzialismo, come è noto forgiato da Maurice Duverger. È una scelta che si ricollega, condividendola, alla critica che di questa nozione è stata fatta⁶.

In effetti, pur trattandosi di una comoda etichetta, la parola “semipresidenzialismo” è foriera di molteplici ambiguità poiché tende a fondere in sé stessa un elemento schiettamente giuridico-costituzionale (l’elezione a suffragio diretto del Capo dello Stato⁷) con l’osservazione di tendenze politico-istituzionali che consegnano al medesimo Capo dello Stato un potere notevole di influenza e direzione politica, tale da renderlo il vero artefice delle scelte di fondo per la vita nazionale, pur in presen-

NIOL, M. CRIVELLO (a cura di), *Façonner le passé. Représentations et cultures de l’histoire XVIe-XXIe siècle*, Presse Universitaire de Provence, Aix-en-Provence, 2004, p. 87 ss.

⁵ Cfr. O. DUHAMEL, *Macron ou l’illusion de la République gaullienne*, in *Pouvoirs*, n. 166, 2018, 5 ss. V. altresì R. CASELLA, *Il Presidente della Quinta Repubblica alla prova del macronismo*, in *DPCE Online*, n. 1/2023, p. 941 ss.

⁶ 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, Série Science politique, 2021, p. 317 ss.; ID., *Introuvable “semi-présidentialisme”: les régimes parlementaires biélectifs sans emprise présidentielle*, in *Pouvoirs* n. 184, 2023, p. 51 ss.; in Italia cfr. M. VOLPI, *Esiste una forma di governo semipresidenziale?*, in L. PEGORARO, A. RINELLA, *Semipresidenzialismi*, cit., p. 25 ss.;

⁷ Gli elementi tipici del semipresidenzialismo sono individuati in: un Presidente eletto e dotato di ampi poteri propri; un Primo ministro legato da un rapporto di fiducia con almeno una Camera del Parlamento; l’esistenza del potere di scioglimento anticipato. Cfr. G. CERRINA FERONI, *Il ruolo dei Parlamenti nei sistemi semipresidenziali*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2019, p. 10.

za di una responsabilità giuridica limitata o praticamente assente. Dette tendenze – va detto chiaramente – non sempre trovano adeguata copertura sul piano costituzionale, ma sono il prodotto di molteplici fattori, spesso non del tutto identificabili a priori⁸. Prova evidente di questo scivolamento linguistico è il tentativo, compiuto in ambiente francese, di utilizzare il termine *presidenzialismo* per cogliere le seconde, distinguendolo a sua volta dal regime presidenziale di archetipo statunitense⁹. Ed infatti autorevole dottrina in Italia ha ben osservato che di per sé anche l'elezione indiretta del Capo dello Stato non impedisce che si registrino tendenze semipresidenziali, se in queste si vuole cogliere l'aumento del “peso” istituzionale del Presidente della Repubblica in un dato sistema di governo¹⁰. Non a caso, vale la pena di ricordare che, all'alba della V Repubblica, il Presidente non era eletto a suffragio diretto¹¹.

Ancora, non può sfuggire (e ovviamente non è sfuggito a molti) che in svariate democrazie europee, di più o meno giovane creazione, l'elezione diretta non ha comportato uno slittamento del baricentro di potere a favore del Presidente della Repubblica e a detrimento della “seconda testa” dell'Esecutivo, ovvero il Primo ministro. Ciò nemmeno è avvenuto laddove (si pensi al Portogallo) la Costituzione è chiaramente ispirata non solo dal testo, ma anche dall'evoluzione del modello francese¹². In maniera anche più eclatante, nelle democrazie post-sovietiche, i Tribunali Costituzionali, pur utilizzando il termine semipresidenzialismo, lo hanno dotato di valenza più descrittiva che prescrittiva, riportando poi la bilancia del potere a pendere per il Governo fiduciato dal Parlamento¹³.

⁸ Cfr. *ex multis* il modello del “sistema di variabili determinanti” di M.A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, LGDJ, Parigi, 2023, p. 421 ss.

⁹ PH. LAUVAUX, *Destins du présidentielisme*, Paris, PUF, 2002

¹⁰ M. MANETTI, voce *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, X, Giuffrè, Milano, 2017, p. 137 ss.

¹¹ Il testo originario del 1958 prevedeva (art. 6) l'elezione attraverso un collegio elettorale ipertrofico di “grandi elettori”, scelti fra chi ricopriva mandati locali.

¹² Su cui v. R. ORRÙ, *Il semipresidenzialismo in versione portoghese: esecutivo non diarchico e attivismo presidenziale*, in *DPCE Online*, n. 1/2023, p. 1015 ss.

¹³ Cfr. per il caso della Lituana D. URBANAVICIUS, *Lithuania*, in R. ELGIE (a cura di), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, Oxford, p. 150 ss.

Insomma, *semipresidenzialismo* è un'etichetta comoda, magari più agevole di altre (ad es. "parlamentarismo dualista"), ma che, di per sé, poco dice degli equilibri anzitutto costituzionali di una determinata forma di governo.

Se poi ci si sofferma più analiticamente sulla Francia e sulla Costituzione del 1958, si noterà come l'elemento davvero qualificante non siano il ruolo o i poteri del Capo dello Stato¹⁴, ma tutta la congerie di strumenti detenuti dal Governo per irregimentare strettamente i lavori (e quindi, in concreto, i poteri) del Parlamento. Ciò che in ambito francese va sotto il nome di *parlementarisme rationnnalisé*, anche in questo caso alimentando non poca confusione semantica¹⁵.

Forse ci sarebbe da riflettere maggiormente sulla circostanza che, per quanto *razionalizzato*, si parli pur sempre di *parlamentarismo*: nel numero della rivista *Pouvoirs* dedicato ai trent'anni della V Repubblica, Guy Carcassonne sottolineava come al Parlamento francese non facesse difetto alcuno dei poteri propri di un'assemblea legislativa in regime parlamentare¹⁶, ovvero la funzione legislativa e quella di indirizzo e controllo. Una constatazione, questa, che riprendeva dalle indagini di altri autori¹⁷ e che anche di recente è stata rilanciata¹⁸. Il problema, secondo Carcassonne, era la *volontà* di utilizzare questi poteri. Vent'anni più tardi, celebrando un nuovo anniversario della V Repubblica, sempre Carcassonne sottolineava la continuità della V Repubblica, pur in presenza del tentativo di "ribilanciare" il polo legislativo con quello esecutivo¹⁹.

Specularmente, in maniera convincente, Armel Le Divillec ha variamente argomentato sulla circostanza che il modello francese costi-

¹⁴ La vera eccentricità, rispetto ai regimi parlamentari moderni, sono i poteri di emergenza che il Presidente detiene in base all'art. 16 Cost.

¹⁵ Cfr. M. FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3/2016, p. 1 ss.

¹⁶ G. CARCASSONNE, *Rehabiliter le Parlement*, in *Pouvoirs*, n. 49, 1989, p. 37 ss.

¹⁷ J-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, PFNSP, 1978.

¹⁸ A. FOURMONT, E. LEMAIRE, J-J. URVOAS, *Un plaidoyer à contre-temps ? (A propos du plaidoyer pour un Parlement renforcé de Yäel Braun-Pivet)*, in *Blog di Jus Politicum*, 14 dicembre 2021.

¹⁹ G. CARCASSONNE, *Immuable Vème République*, in *Pouvoirs*, n. 126, 2008, p. 27 ss.

tuisca un sistema parlamentare “*a cattura presidenziale*”²⁰, evidenziando come, in definitiva, lo stesso ruolo politico del presidente, lungi dal negare la natura della forma di governo d’Oltralpe, piuttosto si appoggi sugli strumenti e sugli equilibri tipici del regime parlamentare.

Tutte queste considerazioni si confrontano, più o meno direttamente, con la necessità, anzitutto metodologica, di non poter separare le regole formali dal loro invero fattuale, cioè il dato giuridico dalla vita concreta delle istituzioni politiche. Sono molteplici nella dottrina francese i tentativi di concettualizzare²¹ – e anche nobilitare, con richiamo alla tradizione pubblicistica positivista d’Oltralpe – la “Costituzione vivente”²².

Spesso e volentieri, il dibattito riformatore italiano sembra aver dato molto rilievo al solo lato appariscente della vita istituzionale francese, come se la semplice definizione di semipresidenzialismo potesse bastare per generare in Italia determinate conseguenze (vere o presunte) registrate in terra francese. Poca attenzione è riservata al dato formale, considerato sommerso, ma destinato – prima o poi, come la storia si è incaricata di dimostrare – a riemergere dagli abissi

3. La fascinazione italiana per la V Repubblica francese

Quando si è affascinati da qualcuno o qualcosa, si ha tendenza a vedere solo i pregi dell’entità ammaliante, mantenendo una più o meno inconscia cecità sui suoi difetti e sulle sue complessità.

²⁰ A. LE DIVELLEC, *Le Prince inapprivoisé. De l’indétermination structurelle de la Présidence de la Ve République*, in *Droits*, n. 44, 2007, 101-137.

²¹ Cfr. P. AVRIL, *Les conventions de la Constitution*, Parigi, PUF, 1997. V. una ricostruzione della dottrina in A. LE DIVELLEC, *A la recherche du (ou d’un) concept de mutation constitutionnelle ou : les mystères de la notion de constitution*, in AA.VV., *Les mutations constitutionnelles*, Parigi Société de Législation comparée, Coll. Colloques, vol. 20, 2013, p. 17 ss.

²² Cfr. O. BEAUD, *À propos des écrits de théorie du droit de Charles Eisenmann*, in *Droits*, n. 2/2002, p., che riprende in particolare C. EISENMANN, *Droit constitutionnel et science politique* (1957), oggi in ID., *Écrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d’idées politiques*, Éditions Panthéon-Assas, Parigi, 2002, p. 511 ss.

Se dovessimo provare ad individuare gli elementi della V Repubblica francese che hanno affascinato l'Italia, potremmo forse riassumerli nella “*semplicità del governare*” (una semplicità, *ça va sans dire*, tutta apparente, come si spiegherà).

Questa semplicità deriva innanzitutto dall'elezione diretta del Presidente della Repubblica: non è un caso che nel dibattito italiano, proprio in concomitanza con le votazioni del gennaio 2022 che videro la rielezione di Sergio Mattarella al Quirinale, si invocò la fine di “catafalchi, riti e schede bianche”²³. L'elezione diretta del Capo dello Stato eliminerebbe dunque una serie di rituali considerati vuoti, collegati ad una tradizione vetero-parlamentaristica da “Prima Repubblica”, con inutili aggravii di tempo, opacità delle scelte dei corpi rappresentativi e, comunque, sottrazione ai cittadini di una possibilità ulteriore nella partecipazione alla vita politica del Paese²⁴.

L'elezione dell'Assemblea Nazionale, unica camera titolare del potere di censura nei confronti del Governo, addossata a quella del Presidente conferiva ulteriormente un'idea di linearità, lontana dai bizantinismi che talvolta presentano le vicende politico-costituzionali italiane: nel torno di tre mesi al massimo, era dato conoscere chi avrebbe guidato la *République* come suo Presidente, chi sarebbe stato il Primo Ministro e chi si sarebbe seduto all'opposizione nel *Palais Bourbon*. E si badi che ciò poteva avvenire anche prima dell'inversione del calendario elettorale²⁵, sia in caso di maggioranza presidenziale, sia di coabitazione: in entrambi i casi si considerava che il sistema fosse tutto sommato *responsivo*, in grado cioè di fornire immediatamente la risposta alla domanda di governo, grazie anche alla storica tradizione del sistema elettorale uninominale a doppio turno.

Ma, oltre all'elezione diretta, non v'è dubbio che la leadership presidenziale abbia sempre esercitato un'irresistibile attrazione nei con-

²³ Cfr. M. MALPICA, “Mai più riti e schede bianche”. *Presidenzialismo, asse Fdi-Iv*, in *Il Giornale*, 27 gennaio 2022.

²⁴ Si tratta, a modesto avviso di chi scrive, di critiche che non appaiono di per sé infondate: il problema è semmai discutere le soluzioni.

²⁵ Il fenomeno dell'inversione del calendario elettorale (nel quale l'elezione presidenziale precede di poche settimane quella parlamentare) si è realizzato con la riduzione del mandato presidenziale prima e poi con una apposita legge organica che “prolungò” di poco la durata della legislatura allora in corso, per poter generare il nuovo ordine. Si tratta della *Loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale*.

fronti di chi vedeva l'Italia ancora come una «nave senza nocchiere in gran tempesta»²⁶ o, per dirla con formule meno poetiche, il Paese della «crisi permanente»²⁷.

In fondo, della Francia piacque sempre l'idea della verticalizzazione piena del potere, in un contesto che continuava a professarsi democratico. Forse la V Repubblica è parsa la forma più vicina ad una concentrazione quasi autoritaria del potere (non a caso fu «creata» da un militare²⁸) nel capo eletto e poco o punto responsabile²⁹, senza negare la tradizione costituzionalistica europea³⁰.

Tutto ciò corrisponde ai dati esteriori della V Repubblica, al sistema nella sua componente politica e, se è consentito, maggiormente «mediatica». Pare però opportuno scorgere una serie di aspetti meno appariscenti, probabilmente meno valorizzati del sistema francese, che attengono alla combinazione fra la vita politica delle istituzioni e le regole poste a loro fondamento.

4. Oltre la fascinazione: aspetti meno colti del sistema francese

4.1. Una o più Repubbliche?

La prima idea che merita di essere in parte smentita, o quantomeno sfumata, è che la V Repubblica sia sempre stata uguale a sé

²⁶ È il famoso verso di DANTE nel *Purgatorio*, canto VI, vv. 76-78.

²⁷ V. il contributo di N. BOBBIO, *La crise permanente*, in *Pouvoirs*, n. 18, 1981, p. 5 ss. (nel fascicolo monografico della rivista dedicato all'Italia).

²⁸ G. VEDEL, *Variations et Cohabitations*, in *Pouvoirs* n. 87, p. 106: «c'est que de Gaulle, aux prises avec les problèmes réels du pouvoir politique dans une démocratie moderne, va, sans jamais renier Bayeux ni la Constitution, ce qui n'était pas concevable, construire un système ayant la double caractéristique de faire appel à des règles juridiques qui relèvent de l'exceptionnalité française mais aboutissent à donner à notre pays un régime politique qui, pour l'essentiel, est celui des démocraties avancées de l'Europe. Et c'est celui-ci qui est allergique à la cohabitation».

²⁹ Sul tema v. M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1848-2008) e francese (1958-2008)*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 159 ss.

³⁰ Efficacemente la definì tale M. VOLPI, *La democrazia autoritaria. Forma di governo bonapartista e V Repubblica francese*, Il Mulino, Bologna, 1979.

stessa: un'idea, invero, presente anche in una parte della dottrina francese³¹.

Più di recente, alla luce degli avvenimenti del 2024, Jean-Marie Denquin ha affermato, condivisibilmente, che la V Repubblica, malgrado il numerale ordinale, è stata in realtà una successione di *Quinte Repubbliche*³². Certo, vi sono stati elementi di continuità, anche forte, ma pure condizioni di diversificazione notevole. Pur essendo complicato tracciare periodizzazioni rigide, soprattutto quando vi era discrasia fra le legislature e i mandati presidenziali, è possibile identificare *in primis* una fase embrionale, di passaggio fra la IV e la V Repubblica, caratterizzata da un'assenza di maggioranza parlamentare e di debolezza del Governo voluto dal Presidente. Qui si registrò il primo voto di censura contro il Governo Pompidou³³, il 4 ottobre 1962, rimasto l'unico fino all'epilogo del Governo Barnier nel dicembre 2024.

Sempre nel 1962, il 28 ottobre, fu approvata per via referendaria la riforma che trasformò in suffragio universale e diretto l'elezione presidenziale prima riservata ad un ipertrofico collegio elettorale in cui partecipavano circa 82.000 grandi elettori. Questa riforma aprì ad una nuova stagione, connotata dal *fait majoritaire* e dalla consonanza fra maggioranze parlamentari all'Assemblea Nazionale (e al Senato) e Presidente della Repubblica. Si tratta di una fase che durò sino al 1986, quando venne a realizzarsi la prima coabitazione fra Mitterrand e Chirac.

³¹ G. CARCASSONNE, *Immuable V République*, cit., p. 35: «Nul ne contestera que, si tel devait être le cas, ce ne serait plus la V^e République. Mais, quoiqu'un accident soit toujours possible, je suis prêt à parier que cette dernière fêtera encore de très nombreux anniversaires, même en ne les célébrant qu'une fois tous les dix ans, et que, au-delà de toutes les péripéties que l'avenir lui promet, nos successeurs trouveront très banal de la constater finalement immuable». Da quando furono scritte queste parole (2008) sicuramente un altro decennio è passato senza enormi scossoni, ma sul periodo ventennale la previsione di Guy Carcassonne (il quale peraltro non usava alcun tono celebratorio) sembra smentita. In senso contrario all'idea della costanza appare l'interpretazione data da M.A. COHENDET, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, PUF, Paris, 1993, al periodo della coabitazione.

³² Di recente v. J.-M. DENQUIN, *Le souverain bien et le moindre mal*, in *Blog de Jus Politicum*, 23 ottobre 2024.

³³ Si ricordi che la mozione di censura, formalmente rivolta contro il Governo, in realtà era tutta diretta a contestare l'operato del Presidente De Gaulle.

Ma, nel mezzo, si registrò un'altra fase o sotto-fase meritevole di attenzione, corrispondente alla presidenza di Valéry Giscard d'Estaing, eletto nel 1974 e non riconfermato nel 1981. Tale presidenza costituì un'ulteriore variante del sistema, poiché Giscard d'Estaing non era il leader del partito gollista maggioritario, ma era a capo di una formazione centrista di questo alleata³⁴. La sua presidenza iniziò quindi a caratterizzarsi per una certa dualità, tant'è che il primo Governo sotto la sua presidenza (presieduto da Jacques Chirac, capo della forza politica maggioritaria) si interruppe bruscamente con le dimissioni volontarie di Chirac stesso, che lamentava l'assenza dei mezzi necessari per condurre la sua azione politica³⁵. Nelle elezioni del 1978 furono vive le dispute fra il partito di Chirac (*Rassemblement pour la République*) e l'alleanza centrista che si rifaceva al Presidente ed al suo Primo Ministro Raymond Barre, tant'è che lo stesso Giscard d'Estaing ipotizzò per la prima volta la coabitazione³⁶. Ciò, tuttavia non impedirà a Chirac di presentarsi al primo turno dell'elezione presidenziale del 1981, vinta al ballottaggio da François Mitterrand.

Da questo punto di vista, la Presidenza Giscard d'Estaing – dove il presidente *non era* il capo del partito maggioritario all'Assemblea Nazionale – è anch'essa rimasta un *unicum* sino al 2024.

Con l'arrivo di Mitterrand al potere – la famosa e temuta *alternanza* – in realtà ritornano i connotati leaderistici della repubblica gollista, almeno sino alla coabitazione del 1986³⁷.

Dal 1986 al 2002 si susseguiranno tre coabitazioni (1986-1988; 1993-1995; 1997-2002): dei sedici anni trascorsi, nove furono caratterizzati da queste. Se le prime due si interruppero in maniera “brutale”, con il ricorso da parte del Presidente Mitterrand allo scioglimen-

³⁴ Alla testa del partito gollista vi era infatti Jacques Chaban-Delmas, che sarà pure candidato alle presidenziali del 1974, ma arriverà in terza posizione, sostenendo poi Giscard D'Estaing.

³⁵ Si trattò di dimissioni apertamente polemiche, anche a seguito del rifiuto del Presidente di corroborare l'autorità del Primo ministro (leader del partito maggioritario): cfr. J. MASSOT, *Le Chef du Gouvernement en France*, Parigi, La Documentation française, 1979, p. 88 ss.

³⁶ J-J. BECKER, P. ORY, *Crises et alternances, 1974-1995*, Le Seuil, Parigi, 1998, p. 109 ss.

³⁷ L'espressione “coabitazione” pare da attribuirsi ad una tribuna di E. BALLADUR, *Les deux tentations*, in *Le Monde*, 16 settembre 1983.

to anticipato secondo i termini costituzionali³⁸, la terza coabitazione (detta *cohabitation de velours*, cioè di “velluto”) rappresentò una normalizzazione di questa eventualità, con la piena accettazione del Presidente Chirac (memore a sua volta, dell’esperienza di Primo ministro in coabitazione con Mitterrand) della legittimazione a governare della parte politica avversaria (rappresentata da Lionel Jospin).

Delle coabitazioni si dice che rappresentino la *rivelazione* della Costituzione³⁹, il momento in cui il sistema opera in maniera schietamente e tradizionalmente parlamentaristica, pure in presenza di un Presidente “forte” che può agire come contropotere⁴⁰. Malgrado l’esperienza positiva dell’ultima, vi fu unanimità delle parti politiche a ridurre il mandato presidenziale allineandolo al quinquennio della legislatura e ad anticipare l’elezione del vertice rispetto a quella dell’assemblea⁴¹.

La riforma consentì sia a Chirac (2002-2007) che a Sarkozy (2007-2012) di reinserirsi nel solco dell’immagine presidenziale golliana. Nel caso di Sarkozy, per la prima volta vi fu un unico Primo ministro per tutto il mandato presidenziale (François Fillon).

Diversa fu la permanenza all’Eliseo di François Hollande (2012-2017). Se gli inizi furono tradizionali, anche secondo l’intenzione di Hollande di essere un “presidente normale”, nel corso della legislatura si creò in seno ai gruppi parlamentari di sinistra una c.d. “fronda”⁴², connessa alla contestazione delle politiche economiche e sociali intraprese, che renderà addirittura minoritario un Governo nominato da Hollande (pur in assenza di voti di censura espliciti)⁴³.

³⁸ L’art. 12 della Costituzione consente lo scioglimento anticipato dell’Assemblea Nazionale da parte del Presidente, sentiti il Primo ministro e i Presidenti delle due Camere. Una volta svolte le elezioni anticipate, il Presidente non può sciogliere l’Assemblea formata per un anno.

³⁹ M.A. COHENDET, *La cohabitation*, cit., p. 136 ss.

⁴⁰ G. CARCASSONNE, M. GUILLAUME, *La Constitution*, Seuil, Parigi, p. 62

⁴¹ V. *supra* nota 25.

⁴² J-PH. DEROSIER, *François Hollande et le fait majoritaire. La naissance d’un fait majoritaire contestataire*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2016, p. 773 ss.; J-F. KERLÉO, *Le fait majoritaire, chronique d’une mort annoncée ?*, in *Jus Politicum*, n. 18/2017, p. 337 ss.

⁴³ Il Governo Valls II fu in realtà un governo di minoranza, poiché il 16 settembre 2014 ottenne, sul voto di fiducia concernente la sua politica

Si arriva quindi alla Presidenza Macron: dopo il primo mandato “olimpico”, in cui il suo neonato partito godeva (almeno all’inizio della legislatura) di una super-maggioranza all’Assemblea Nazionale⁴⁴, rendendo così il presidente *dominus* indiscusso della politica francese, le elezioni del 2022 hanno segnato un brusco ridimensionamento del suo ruolo e della sua influenza, inaugurando un biennio di governi minoritari – ma non di coabitazione – poi sfociato nella sonora sconfitta elettorale del 2024 che ha condotto il presidente ad una “coesistenza coalizionale”.

Su questi ultimi eventi converrà tornare oltre. La loro menzione basta però a confermare che gli andamenti della V Repubblica sono molti e, se la linea presidenziale è più facile da seguire come “canone interpretativo” degli eventi nella storia politica francese⁴⁵, non è men vero che questa linea ha impennate e discese, alti e bassi, interruzioni e riprese. E nei singoli anfratti della storia gli equilibri del potere reale sono stati forse diversi dal potere “percepito”, come sembra dimostrare proprio la Presidenza Macron.

4.2. La complessità istituzionale della République e la scomposizione del potere

Un secondo elemento di notevole importanza, anche questo poco considerato nell’assumere la Francia come modello ideale, corrisponde all’effettiva complessità istituzionale della V Repubblica.

L’immagine del potere verticalizzato e concentrato nell’Eliseo rende scarsamente giustizia ad un sistema di pesi e contrappesi che, seppur non perfettamente bilanciato, nel tempo è giunto ad assumere una configurazione significativa.

V’è anzitutto un *check and balance* di natura giurisdizional-costituzionale, che si è arricchito nel tempo, prima con la creazione della *saisine parlementaire* del *Conseil constitutionnel* a vantaggio delle mi-

generale, 269 voti a favore e 244 contrari, con ben 53 astensioni da parte della fronda interna al Partito socialista.

⁴⁴ LREM ottiene, da sola, 308 seggi su 577, cui si aggiungono i 42 dell’alleato *Mouvement Démocrate* (MoDem) di François Bayrou.

⁴⁵ Lo ha espresso in maniera chiara P. AVRIL, *Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la Ve République*, in *Pouvoirs*, n. 126/2008, p. 5 ss.

noranze (1974), poi con la *question prioritaire de constitutionnalité* che tenta di impedire zone d'ombra nel controllo di costituzionalità (2008, divenuta effettiva nel 2010). La riforma costituzionale del 2008 ha poi rafforzato, ancorché in modo più blando di quanto si potesse auspicare, il ruolo delle minoranze all'interno del Parlamento, riconoscendo loro specifici diritti⁴⁶.

Anche gli istituti tradizionali dei regimi parlamentari (a partire dalla controfirma) contribuiscono – soprattutto in periodi di coabitazione o di presidenza minoritaria – a garantire una sufficiente dialettica tra le due teste dell'Esecutivo, delle quali il Primo ministro resta pur sempre titolare del potere regolamentare (art. 21)⁴⁷.

Ancora, nel testo della Costituzione, possiamo ritrovare una complessità del sistema delle fonti che non va trascurata. Oltre all'esistenza di leggi organiche, rinforzate nella procedura di approvazione, si fa qui particolare riferimento alla ripartizione fra il *domaine de la loi* e il *domaine du règlement*, fissata all'art. 34 della Costituzione. L'elencazione delle materie riservate alla legge, con competenza generale e residuale del regolamento, è assai meno rigida di quanto non sembrerebbe a prima vista⁴⁸ e, soprattutto, consente al Parlamento di dettare norme in tutti i principali ambiti della vita sociale⁴⁹, anche grazie a clausole ampie, a partire dalla prima di queste⁵⁰.

⁴⁶ Cfr. art. 48, comma quinto, Costituzione sulle sedute riservate all'opposizione, nonché art. 51-1 sui diritti specifici delle minoranze da riconoscersi nei regolamenti parlamentari.

⁴⁷ Non si può non osservare nella dottrina una nuova rivalutazione del ruolo primo-ministeriale: lo conferma il numero n. 192 della rivista *Pouvoirs*, edito nel gennaio 2025 e intitolato *Matignon*. Non a caso, nel 1997 (agli albori della terza coabitazione) la stessa rivista dedicava il suo numero 83 al Primo ministro.

⁴⁸ Peraltro, l'elenco è estensibile tramite una legge organica, come sancisce l'ultimo alinea dell'art. 34. Questa possibilità è stata concretamente utilizzata dal legislatore con la *LOI organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes*, che ha iscritto nel dominio della legge la disciplina delle autorità amministrative indipendenti (art. 1).

⁴⁹ G. CARCASSONNE, M. GUILLAUME, *La Constitution*, cit., p. 187: «il n'est que de lire l'article 34, pour mesurer la variété et l'importance des domaines qu'il couvre. Ce sont tous les aspects principaux de la vie démocratique, politique, judiciaire, économique, sociale et administrative de la Nation».

⁵⁰ «La loi fixe les règles concernant : les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la

Oltre il testo costituzionale, vi è poi un *incontournable* sistema di *contrapote* implicito, rappresentato dall'amministrazione e, soprattutto, dal suo giudice, ovvero il Consiglio di Stato. Sia nella sua veste giurisdizionale, che in quella consultiva, il giudice del *Palais Royal* ha apportato un contributo essenziale al disegno costituzionale e al suo divenire concreto⁵¹.

L'opera pretoria del *Conseil d'État* non può essere qui riassunta in maniera efficace. Tuttavia, non si può evitare di segnalare come essa rappresenti in Francia la continuità del potere e delle sue forme, a prescindere dalle scelte costituzionali⁵². La più plastica dimostrazione di ciò sta nel fatto che il supremo giudice amministrativo francese utilizza un concetto di legalità molto poco incentrato sulla legge formale e ricondotto più spesso al rispetto dei principi generali del diritto, da esso stesso forgiati⁵³. La forza dell'istituzione si misura poi nei suoi membri, selezionati da percorsi di eccellenza (talvolta considerati elitari) e poi pervasivamente distribuiti nei massimi livelli di tutte le amministrazioni centrali dello Stato. Tale forza si è ulteriormente consolidata, a partire dal 2015, con la scelta di Hollande di far pubblicare i pareri del Consiglio di Stato sui progetti di legge governativi

liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens».

⁵¹ Cfr. S. LEROYER, *L'apport du conseil d'Etat au droit constitutionnel de la Ve République*, Parigi, Dalloz, 2011. Un caso particolarmente significativo fu la decisione d'Assemblea (corrispondente all'italiana Adunanza Plenaria) *Hollande e Mathus* dell'8 aprile 2009, riguardante il tempo di parola da riservare nei mezzi di comunicazione al Presidente durante la campagna elettorale. Il *Conseil d'Etat*, poggiandosi sulla tradizione della V Repubblica, riconobbe che le allocuzioni presidenziali dovevano essere considerate nel tempo concesso alle forze politiche di maggioranza. Si v. il commento di R. BORRELLO, *La regolazione della comunicazione politica nella V Repubblica: il problema dei temps de parole del Presidente della Repubblica*, in M. CALAMO SPECCHIA, *La Costituzione francese-La Constitution française*, cit., p. 81 ss.

⁵² La formula viene da G. VEDEL, *Discontinuité du droit constitutionnel et continuité du droit administratif: le rôle du juge*, in *Mélanges offerts à Marcel Waline: le juge et le droit public*, LGDJ, Parigi, 1974.

⁵³ Un esempio noto di questa attitudine è rappresentato dalla decisione *Dame Lamotte* (CE, 17 febbraio 1950, Min. Agricolture c. Lamotte), nella quale il giudice amministrativo disapplicò una legge che impediva il ricorso per eccesso di potere: cfr. B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, Parigi, 2022, p. 665.

(obbligatori, in base all'art. 39 della Costituzione⁵⁴), fatta eccezione per alcune categorie⁵⁵. In effetti, la decisione di Hollande, motivata dalla preoccupazione della trasparenza, ha tolto, sì, il segreto che attornia l'attività consultativa del Consiglio di Stato, garantendo però al medesimo un accrescimento del suo potere di influenza. In effetti, di fronte ad un parere critico e pubblico, diventa assai più complesso per il Governo procedere in una direzione contraria a quanto stabilito dal Consiglio di Stato, sia dal punto di vista mediatico, che politico-parlamentare, ma anche in un'ottica di difesa successiva delle proprie azioni di fronte alle giurisdizioni costituzionale e amministrativa.

Da ultimo, non può essere trascurato un dato sociale: in Francia vi è ancora una forte capacità di protesta e mobilitazione, talvolta spontanea, ma spesso alimentata dai corpi intermedi (in particolare i sindacati). Anche negli ultimissimi anni ve ne sono stati vari esempi, a partire dai *gilets jaunes*: la protesta dei ferrovieri, gli scioperi contro la riforma delle pensioni, la protesta degli agricoltori. Dunque, chiunque si trovi al potere è chiamato a confrontarsi non di rado con proteste di piazza che perdurano anche per periodi piuttosto lunghi. Nella protesta popolare c'è ancora una forma di contropotere, ovviamente extra istituzionale, che è qualificante per l'esperienza francese.

4.3. L'interpretazione della Costituzione ad opera del Conseil constitutionnel

Altro aspetto particolarmente in ombra, ma assai rilevante, è il peso che (non) ha avuto il *Conseil constitutionnel* nell'evoluzione delle prassi e delle interpretazioni ricorrenti della V Repubblica.

In primo luogo, va considerato quanto l'assenza di un giudice costituzionale che potesse dirsi tale⁵⁶, sin dal principio, abbia condizionato

⁵⁴ I pareri del Consiglio sono altresì obbligatori nel caso di *ordonnances* (cioè di esercizio di deleghe legislative: art. 38), nonché per i decreti regolamentari recanti modifiche a testi di legge che abbiano sconfinato dal *domaine de la loi* (art. 37).

⁵⁵ J.M. SAUVÉ, *Les avis du Conseil d'État, Conclusions du colloque "L'Assemblée nationale et les avis du Conseil d'État"*, 25 novembre 2016 (<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/les-avis-du-conseil-d-etat>).

⁵⁶ Si ricordi che i membri del *Conseil*, nove, sono nominati in numero eguale da parte del Presidente della Repubblica, del Presidente del Sena-

una certa evoluzione del sistema, che non può dirsi “disordinata”, ma senza dubbio disequilibrata. Occorre ricordare che al momento della sua creazione, il *Conseil* non era concepito tanto come organo giurisdizionale – come il nome stesso conferma, così come l’assenza di requisiti tecnico-professionali dei suoi membri – quanto organo para-politico, chiamato a presidiare i confini e gli istituti del parlamentarismo razionalizzato⁵⁷. È solo a partire dagli anni ‘70, con l’introduzione della *saisine parlementaire* e con l’arrivo di alcune personalità di spicco, che il *Conseil* assumerà una più marcata vocazione giurisdizionale, assumendosi anche l’impegno di tutelare i diritti fondamentali⁵⁸.

In secondo luogo, le competenze giurisdizionali dello stesso sono rimaste confinate ad una interpretazione restrittiva della Costituzio-

to e del Presidente dell’Assemblea Nazionale, senza che alcun requisito di professionalità sia mai stato fissato. Peraltro, solo dal 2008 è stato inserito il meccanismo della conferma parlamentare, in base al quale un candidato può essere respinto con una maggioranza negativa di tre quinti dei membri delle commissioni parlamentari di entrambe le Camere riunite. Richard Ferrand, già Presidente dell’Assemblea Nazionale e “fedelissimo” del Presidente Macron, nel febbraio 2025 è stato nominato dallo stesso Macron Presidente del *Conseil constitutionnel* (dopo, peraltro, aver partecipato alle legislative senza risultare eletto). Il 19 febbraio, le Commissioni parlamentari hanno votato contro la sua nomina, ma per un voto non si è raggiunto il *quorum* oppositivo previsto dalla Costituzione (58 voti contrari, 35 a favore, con il *quorum* fissato a 59). Il risultato è stato consentito dall’astensione dei parlamentari del RN e, secondo le accuse mosse dagli altri partiti, ciò sarebbe una mossa interessata in vista di un giudizio di eleggibilità concernente Marine Le Pen, di competenza del *Conseil*.

⁵⁷ All’origine della V Repubblica, il *Conseil constitutionnel* poteva decidere esclusivamente sulla costituzionalità delle leggi a priori, deferitegli dal Presidente della Repubblica, dal Primo ministro o da uno dei Presidenti delle Camere, oltre ad avere una competenza generale come giudice delle elezioni. Nel suo discorso davanti al Consiglio di Stato nel 1958, Michel Debré lo definì «*une arme contre la déviation du régime parlementaire*» (il discorso integrale è accessibile a questo indirizzo: <https://mjp.univ-perp.fr/textes/debre1958.htm>).

⁵⁸ Solo nella famosa decisione *Liberté d’association* (n. 71-44 DC del 16 luglio 1971) il *Conseil* incluse nel blocco di costituzionalità i preamboli delle Costituzioni del 1958 e del 1946, e dunque la Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino. Così facendo, estese la sua cognizione anche alla violazione di diritti fondamentali.

ne⁵⁹ e, quelle effettivamente attribuite, comunque non consentono tuttora di pronunciarsi compiutamente su questioni interpretative dell'assetto di governo. Essendo sprovvisto di giurisdizione per dirimere i conflitti fra organi dello Stato, il *Conseil constitutionnel* può solo incidentalmente pronunciarsi rispetto a temi di struttura.

Questa configurazione originaria dell'organo, insieme alle procedura di nomina dei suoi membri, ha segnato irrimediabilmente la sua storia e mai sono state adottate interpretazioni costituzionali che si opponessero ad una deriva presidenzialistica, a partire dalla sempre mancata valorizzazione delle prerogative parlamentari.

Nella dottrina, in particolare Pierre Avril ha sottolineato fortemente come le regole della Costituzione del 1958 siano sempre interpretate secondo un approccio filo-presidenziale e filo-governativo, che è dato per naturale e scontato, ma solo in terra francese⁶⁰.

Un esempio che l'autore ha ben messo in evidenza è quello della delega legislativa di cui all'art. 38. Tale norma dispone che il Governo, «*per l'esecuzione del suo programma*», possa chiedere al Parlamento l'autorizzazione ad inserirsi nel dominio della legge tramite *ordonnances*. Ora, Avril ha fatto notare come l'inciso relativo al programma non possa considerarsi un mero decoro della norma, poiché vi è una specifica disposizione costituzionale (art. 49, comma primo) in base al quale il Primo ministro impegna dinanzi all'Assemblea Nazionale la responsabilità del governo sul programma o su una dichiarazione di politica generale.

Il voto sul programma sarebbe quindi un voto di fiducia iniziale. Qui si vede la prima interpretazione filo-presidenziale della Costituzione, poiché, in assenza di un termine perentorio, si è arrivati a concludere che il voto sul programma non sia obbligatorio. Ed in effetti, se tutti i Primi ministri si presentano all'Assemblea per una dichiarazione politica generale, non tutti impegnano la responsabilità del governo, che semmai è messa in discussione da mozioni di censura avanzate dall'opposizione⁶¹. Avril ha sostenuto che un'interpretazione del

⁵⁹ Decisione n. 61-1 AUTR del 14 settembre 1961, sulla richiesta del Presidente dell'Assemblea Nazionale circa l'ammissibilità di una mozione di censura. Il collegio stabilì che «*la Constitution a strictement délimité la compétence du Conseil constitutionnel ; que celui-ci ne saurait être appelé à statuer ou, à émettre un avis que dans les cas et suivant les modalités qu'elle a fixés*».

⁶⁰ P. AVRIL, *Enchantement et désenchantement constitutionnels*, cit., p. 5 ss.

⁶¹ La mozione di censura depositata contro il Governo Borne e votata l'11 luglio 2022 lamentava che la Prima Ministra non si fosse sottoposta,

tutto coerente con il testo del 1958 consentirebbe, sì, al Governo di non chiedere un voto di fiducia iniziale all'Assemblée, ma con l'effetto di non poter nemmeno chiedere una delega legislativa in nome di un programma mai approvato dalla Camera politica⁶². L'interpretazione, però, venne rigettata dal *Conseil constitutionnel*⁶³, con argomenti che tentavano di camuffare un'interpretazione restrittiva (nei fatti assente).

Un secondo esempio di interpretazione a favore della tendenza governativo-presidenzialista ha riguardato la nozione di legge organica relativa al Senato, di cui all'art. 46, comma quarto. Le leggi organiche sono necessariamente approvate tramite una procedura aggravata che, tuttavia, può condurre ad un voto definitivo da parte dell'Assemblée Nationale, anche in caso di disaccordo con il Senato. Ciò, appunto, non vale per le leggi organiche relative a quest'ultimo, che impongono una procedura bicamerale paritaria. L'interpretazione del *Conseil constitutionnel* ha inteso restringere tale nozione, così da escludere dal regime bicamerale le leggi elettorali e le norme relative ai mandati elettivi, ritenendo "relative al Senato" non leggi organiche riferibili ad entrambe le Camere, ma esclusivamente all'assemblea del *Palais du Luxembourg*. Dunque, il peso della Camera Alta come "contro-potere" è stato parzialmente ridimensionato⁶⁴.

Ancora, il *Conseil constitutionnel*, pur avendo elaborato dei "presidi minimi" a tutela del Parlamento, non è mai stato in grado di attivarli a svantaggio dell'Esecutivo, se non in un caso particolarissimo duran-

dopo la dichiarazione di politica generale, al voto di fiducia dell'Assemblée Nationale rompendo una tradizione repubblicana ininterrotta negli ultimi trent'anni (fino al 2022).

⁶² P. AVRIL, *Une convention contre legem : la disparition du « programme » de l'article 49 de la Constitution*, in *Constitutions et pouvoirs – Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Parigi, Montchrestien, 2008, p. 9.

⁶³ Decisione n. 76-72 DC del 12 gennaio 1977. V. altresì M. VERPEAUX, *Les ordonnances de l'article 38 ou les fluctuations contrôlées de la répartition des compétences entre la loi et le règlement*, in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 19, gennaio 2006.

⁶⁴ Decisione n. 2011-628 DC del 12 aprile 2011, *Loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs*. Sul punto v. A. DELCAMP, *La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé »*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/2011, p. 465 ss.

te la prima coabitazione⁶⁵, con grande soddisfazione dell'allora Presidente Mitterrand (alla cui parte politica era comunque ascrivibile la maggioranza dei membri del *Conseil*)⁶⁶. In effetti, malgrado le affermazioni di principio, non è mai stato operato un bilanciamento tra prerogative governative e diritti delle Assemblée tale da far recedere le prime di fronte alle seconde. Un esempio evidente è l'inutilizzo del principio di *sincérité et clarté des débats parlementaires*, nonché l'utilizzo del controllo sui cavalieri legislativi⁶⁷.

Collateralmente, in varie occasioni il *Conseil* ha avuto modo di avallare, ancorché con discrezione, la tendenza presidenzialista nella V Repubblica. Ad esempio, una questione ricorrente investe il *Conseil constitutionnel* nel suo ruolo di giudice delle elezioni legislative⁶⁸. In più di un caso, infatti, sono state contestate le affiliazioni di candidati deputati quando nei loro atti di propaganda si riferivano alla *majorité présidentielle*, termine evidentemente extra-costituzionale e chiaramente riconnesso alla prassi politica. Il *Conseil* non ha mai ritenuto che queste attività turbassero la sincerità dello scrutinio, né ha mai lasciato trasparire un qualche biasimo.

4.4. Governi di coalizione e loro numero

Se molto si è detto sul rapporto tra Presidente della Repubblica e Primo ministro, ci pare che minore attenzione sia stata prestata dalla dottrina – anche italiana – alla composizione dei governi, oltretutto al

⁶⁵ Decisione n. 86-225 DC del 23 gennaio 1987, *Loi portant diverses mesures d'ordre social*.

⁶⁶ La decisione venne accolta in maniera molto dura dalla dottrina: G. CARCASSONNE, *A propos du droit d'amendement : les errements du Conseil constitutionnel*, in *Pouvoirs*, n. 41, 1987, p. 163 ss.; P. AVRIL, *Une décision déconcertante*, in *France Forum*, n. 233-234, 1987, p. 233.

⁶⁷ Sia consentito rinviare a A. LAURO, "Cavalieri legislativi" e inemendabilità dei testi: spunti per una comparazione italo-francese a partire dalla giurisprudenza più recente, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2024, p. 1187 ss.

⁶⁸ Per una panoramica delle attribuzioni del *Conseil constitutionnel* in materia elettorale v. G. MILANI, *Sistemi comparati di giustizia elettorale in Europa*, CEDAM, Padova, 2023, in particolare p. 244 ss. Rispetto alla questione dell'affiliazione alla maggioranza presidenziale come elemento distorsivo della sincerità dello scrutinio, si veda da ultimo la recente decisione n. 2024-632 AN del 24 gennaio 2025 (par. 5).

loro numero. Fermandosi più alla superficie dei rapporti fra le due teste dell'Esecutivo, forse non ci si sofferma a sufficienza sulla circostanza che i governi francesi sono sempre stati *governi di coalizione*, questione che invece ha particolarmente interessato la dottrina costituzionalistica italiana⁶⁹, ma anche di altri Paesi, come il Belgio, che li sperimentano costantemente. Non c'è governo francese, maggioritario o minoritario, che non fosse espressione di più partiti alleati.

Certo, le coalizioni francesi hanno il pregio di essere state sempre più omogenee politicamente rispetto a quelle italiane e di essere state favorite dal funzionamento del sistema elettorale uninominale a doppio turno⁷⁰, che ha sempre consentito una dislocazione strategica dei candidati e – soprattutto – la possibilità per gli ammessi al secondo turno di “desistere”, favorendo un avversario più prossimo⁷¹.

⁶⁹ Citiamo qui i principali lavori monografici sul tema: G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973; A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Giuffrè, Milano, 1974; M. CARDUCCI, *L'accordo di coalizione*, CEDAM, Padova 1989; A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione, Profili costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1991.

⁷⁰ Sebbene la legislazione francese non faccia espresso riferimento alle coalizioni, il Consiglio di Stato ha stabilito che questi accordi vadano considerati nell'attività detta di “*nuançage politique*”, compiuta dal Ministero dell'Interno prima della campagna elettorale e che consiste a dare etichette ai candidati (che vanno da estrema sinistra a estrema destra). Nel caso dell'accordo fra i partiti di sinistra del 2022 (NUPES: *Nouvelle Union populaire écologique et sociale*), il Ministero aveva dato delle “sfumature” diverso alle forze alleate, ma secondo il giudice amministrativo ciò avrebbe alterato la sincerità nella presentazione dei risultati elettorali (con l'alleanza di sinistra svantaggiata nel conteggio rispetto alla coalizione presidenziale, soprattutto con riguardo ai “qualificati” al secondo turno: CE, 7 giugno 2022, n. 464414). Nel 2023, durante le elezioni senatoriali, il RN ha contestato l'attribuzione dell'etichetta di “estrema destra” ai suoi candidati, ma il ricorso è stato rigettato dal Consiglio di Stato (CE, 11 marzo 2024, n. 488378).

⁷¹ Come è noto, la desistenza è una classica strategia connessa ai sistemi elettorali imperniati sui collegi uninominali. Nel caso francese, essa ha assunto una particolare rilevanza nel divenire lo strumento della *conventio ad excludendum* nei confronti del RN: anche durante le elezioni del 2024 i candidati di varie forze politiche arrivati in terza posizione hanno preferito desistere al secondo turno, in caso di candidati del RN qualificati, per facilitare un ballottaggio.

Il fattore coalizionale non è mai stato “irrilevante” nella politica francese: sia nell’epoca delle rivalità interne al centro-destra⁷², sia, addirittura, in epoche di maggioranze assai solide: un Presidente di certo non defilato, come Nicholas Sarkozy, decise di istituire un *Comité de liaison* della maggioranza, diretto dal Primo ministro Fillon, per mantenere un coordinamento continuativo fra le diverse anime che, nell’Assemblea Nazionale e nel Senato, appoggiavano il suo operato.

Nel 2017 il partito di Emmanuel Macron, *La République en marche*, conquistava una maggioranza assoluta. Si è trattato di un evento registratosi esclusivamente nel 1968 a vantaggio dell’*Union pour la défense de la République*⁷³. Ciononostante, nel 2017 (come già accadde nel 1968) si mantiene la coalizione, già organizzata durante la campagna elettorale, con il partito di centro MoDem e con altre forze regionali. Nel corso della legislatura, il gruppo macroniano – in realtà creato da molteplici fuoriusciti da altri partiti, sia di destra che di sinistra – vedrà un’emorragia di iscritti tale da perdere il primato di cui godeva e di necessitare degli alleati per confermare la maggioranza. Questa stessa legislatura si segnala per il numero record di gruppi parlamentari formati nell’Assemblea Nazionale⁷⁴.

Lo stesso numero dei governi succedutisi dal 1958 (46, con l’attuale Governo Bayrou), per una vita media assestata attorno ai 17 mesi, dimostra che, tutto sommato, la stabilità governativa in Francia può essere parzialmente relativizzata⁷⁵. Ora, questo numero va in qualche modo depurato, poiché, dall’introduzione del *quinquennat* al 2022, ogni Presidente ha nominato due governi sostanzialmente identici, a distanza di pochi mesi, per conferma della tradizione dualistica

⁷² Si pensi al rapporto fra Giscard d’Estaing e gli alleati gollisti (capeggiati prima da Chaban-Delmas e poi da Chirac).

⁷³ All’epoca, il partito gollista ottenne 293 seggi su 487. Si trovava comunque in coalizione con il gruppo dei *Républicains Indépendants*, che avevano conquistato altri 61 seggi.

⁷⁴ Si è arrivati a nove gruppi parlamentari all’Assemblea Nazionale, record battuto solo dalla successiva XVI legislatura con dieci gruppi. Il precedente picco era di sette gruppi, raggiunto nella V Legislatura (1973-1978): si tratta ancora dell’epoca di Girard d’Estaing, con una certa frantumazione fra centro e destra gollista.

⁷⁵ I dati sono tratti dal sito <https://www.politiquemaniamania.com/>

della Repubblica⁷⁶. Allo stesso tempo, però, in esso non rientra il numero, assai considerevole, di *remaniement ministériels* (cioè rimpasti), in cui restava fisso il Primo Ministro. Solo per restare nella Presidenza Macron, il secondo Governo di Edouard Philippe (giugno 2017-luglio 2020) ha contato quattro rimpasti più significativi e almeno altri sette aggiustamenti e sostituzioni. Il Governo Castex (2020-2022) ha visto operare un rimpasto. Il Governo Borne (maggio 2022 – gennaio 2024) ha subito due rimpasti e varie sostituzioni. Gli altri due (Attal, Barnier) hanno avuto una durata estremamente limitata.

V'è da ricordare che il ricorso al rimpasto percorre tutta la storia della V Repubblica, non essendo limitato solo a momenti di debolezza o volatilità politica delle maggioranze: per esempio, durante la Presidenza Sarkozy, i rimpasti ministeriali furono frequenti sotto il Primo ministro Fillon⁷⁷.

Ogni dato si può prestare a letture molteplici: l'influenza presidenziale è garanzia di stabilità dell'indirizzo politico, a prescindere da chi lo esegue? O i desideri del Presidente divengono fonte di instabilità, perché Primo ministro e ministri possono essere sostituiti *ad libitum*?

In realtà, si può osservare come la predominanza presidenziale non sia propriamente positiva rispetto alla continuità dell'azione governativa. Ed è tutto sommato innegabile che cambiare il personale politico all'interno del Governo significa, sicuramente, rallentare l'azione e, probabilmente, anche modificarla.

⁷⁶ Secondo una tradizione della V Repubblica, il Primo ministro presenta le proprie dimissioni sia con l'elezione del Presidente della Repubblica, sia con l'elezione della nuova Assemblea. Nel 2022, il Governo Borne ha presentato le dimissioni di rito al Presidente Macron il 21 giugno 2022, che ha però scelto di rifiutarle, malgrado la sconfitta elettorale e la perdita della maggioranza assoluta, rompendo la consuetudine di riformare il governo. In verità, la composizione dell'esecutivo viene modificata di lì a poco con due decreti (*Décret du 25 juin 2022 relatif à la composition du Gouvernement*; *Décret du 4 juillet 2022 relatif à la composition du Gouvernement*), ma formalmente vi è continuità fra gli Esecutivi.

⁷⁷ Nel Governo Fillon II (giugno 2007 – novembre 2010) si contano almeno quattro rimpasti più consistenti (18 marzo 2008; 15 gennaio 2009; 23 giugno 2009; 22 marzo 2010) e vari aggiustamenti. Nel successivo Fillon III (novembre 2010 – maggio 2012) se ne contano altrettanti (27 febbraio 2011; 29 giugno 2011; 26 e 28 settembre 2011; 22 febbraio 2012).

In definitiva, se continuità c'è, ciò si deve più ad un apparato amministrativo e burocratico, stabile e duraturo, più che all'emanazione presidenziale dell'Esecutivo.

4.5. In sintesi: la base parlamentaristica quiescente della V Repubblica

Anche in terra francese c'è chi sostiene che, nel disegnare le istituzioni della V Repubblica, Michel Debré, avesse chiaramente in mente un modello "presidenzialista"⁷⁸. A prescindere dai reconditi desideri del consigliere giuridico di De Gaulle, dato storico incontrovertibile è che Debré stesso, nel famoso discorso al Consiglio di Stato nel quale veniva presentato il nuovo testo costituzionale, escludeva la praticabilità del regime presidenziale in Francia, dichiarando – conformemente alla legge-delega costituzionale del 1958⁷⁹ – che il nuovo regime sarebbe stato pur sempre parlamentare, anzi il primo vero regime parlamentare mai sperimentato nella Repubblica.

A ben vedere, solo due sono gli istituti che richiamano chiaramente la forma di governo presidenziale statunitense: il primo è l'incompatibilità fra la carica di ministro e parlamentare, sancita dall'art. 23, ma temperata dalla riforma costituzionale del 2008⁸⁰. Il secondo è il rinnovo parziale del Senato. A questi si può forse aggiungere, come elemento eccentrico rispetto ai canoni del parlamentarismo, la previsione dei poteri speciali di cui all'art. 16, che effettivamente sospendono la normale configurazione dei rapporti fra gli organi costituzionali⁸¹.

Per il resto, gli istituti su cui si è poggiata la V Repubblica sono tutti tipici del regime parlamentare, a partire dal potere di dissoluzio-

⁷⁸ B. FRANÇOIS, *La Ve République confrontée au « fait majoritaire »*, in M. CHEVRIER, I. GUSSE (a cura di), *La France depuis De Gaulle. La Ve République en perspective*, Presse Universitaire de Montréal, Montréal, 2010, p. 23 ss.

⁷⁹ *Loi constitutionnelle du 3 juin 1958*, art. 1, n. 3: « *Le Gouvernement doit être responsable devant le Parlement* ».

⁸⁰ L'art. 23 della Costituzione prevede oggi la possibilità della supplenza, sicché il ministro-parlamentare lascia il seggio, ma può ritrovarlo ove la carica governativa venisse meno.

⁸¹ Da notare che, con la messa in funzione dei poteri speciali di questo articolo, il funzionamento del sistema entra in una parentesi di separazione rigida: l'Assemblea Nazionale non può essere sciolta, ma non può nemmeno censurare il governo.

ne che per lungo tempo ha consentito ai Presidenti di ergersi come *maîtres du jeu*⁸². Ai Presidenti, tuttavia, è sempre servita una maggioranza parlamentare per portare avanti la propria politica e il “mandato” ricevuto dall’elezione diretta. Non solo, è sempre pure servito un Primo ministro prono ai loro desiderata e spesso la sostituzione dei Primi ministri è servita per evitare che il ruolo presidenziale andasse in ombra.

Di recente, questa consapevolezza è tornata nella scena politica francese. Nelle elezioni legislative del 2022, a poche settimane dalla rielezione senza entusiasmo di Emmanuel Macron, il leader della *France Insoumise*, terzo arrivato nelle elezioni presidenziali, lanciava appelli affinché i cittadini gli dessero i voti per diventare Primo ministro⁸³. Una strategia e discorsi del tutto simili sono stati usati da Jordan Bardella, volto giovane del *Rassemblement National*, durante la campagna elettorale del 2024⁸⁴.

Nel 2024, tutti gli istituti del regime parlamentare considerati caduti in desuetudine sono riapparsi: vi è stato lo scioglimento anticipato nel mezzo del mandato presidenziale⁸⁵, vi è stata una mozione di censura approvata contro un Governo privo del sostegno della maggioranza. Anche pratiche poco conosciute in Francia sono state sperimentate *au grand jour*, a partire dalle consultazioni del Presidente all’Eliseo con i partiti rappresentati nell’Assemblea Nazionale, cui fu costretto Macron già nel 2022.

Non a caso, dopo le elezioni di luglio 2024 e la nomina di Barnier, Macron ha tentato di accreditare una nuova modalità di gestione del

⁸² Ciò vale anche in epoca di coabitazione, dove la minaccia del ricorso alla dissoluzione era continua.

⁸³ Cfr. l’appello di J.L. MÉLENCHON, *Élisez-moi Premier ministre pour une reparlementarisation*, in *Libération*, 26 maggio 2022.

⁸⁴ Si 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.

⁸⁵ Come è noto, con la riduzione del mandato al quinquennio, allineandolo alla durata della legislatura, si pensava che la dissoluzione divenisse sostanzialmente impossibile, o limitata a casi eccezionalissimi (ad esempio la morte prematura di un Presidente in carica e lo scioglimento anticipato da parte del successore).

potere, addirittura citando il ruolo del capo di Stato tedesco⁸⁶: un ritorno al modello di “presidente garante”, preso proprio dall’ordinamento parlamentaristico repubblicano che è considerato più stabile in Europa. Il che prova che l’idea di un ritorno, utile e talvolta strumentale, alla forma parlamentare è sempre presente e in taluni casi (ma probabilmente non in quello di Macron) può giovare persino al Presidente.

5. Lo scioglimento anticipato e la V Repubblica in mezzo al guado

La fine del mito della V Repubblica e della sua idea di governabilità è segnata dalle elezioni legislative del 2022, che consegnano una maggioranza esclusivamente relativa al campo presidenziale. Si è trattato di un biennio piuttosto “immobile”, movimentato esclusivamente dalla molto avversata riforma del sistema pensionistico, fatta digerire all’Assemblea Nazionale con l’applicazione della questione di fiducia dell’art. 49.3 e un voto di censura mancato per qualche voto.

In questi due anni, il Governo Borne prima e il Governo Attal dopo hanno cercato il supporto del centrodestra di tradizione gollista (*Les Républicains*), che effettivamente è arrivato in alcuni passaggi cruciali, come la riforma pensionistica per l’appunto.

Le elezioni europee del 2024 – svolte con sistema proporzionale, in base alla normativa europea – hanno segnato il netto avanzamento del partito di estrema destra (il *Rassemblement National*, RN, capeggiato da Marine Le Pen) e la *débâcle* del partito macroniano e in generale un netto avanzamento di tutte le opposizioni reali⁸⁷. In particolare, solo il 14% degli elettori francesi ha votato per il partito al governo.

A fronte di questa situazione, il Presidente Macron ha scelto di sciogliere anticipatamente l’Assemblea Nazionale⁸⁸ e le elezioni an-

⁸⁶ Cfr. le dichiarazioni riprese in C. GATINOIS, *Emmanuel Macron met en scène un supposé partage des tâches avec Michel Barnier*, in *Le Monde*, 14 settembre 2024.

⁸⁷ In costante diminuzione il partito de *Les Républicains*, che peraltro nella legislatura precedente hanno mantenuto un atteggiamento piuttosto ambiguo, consentendo al Governo Borne di superare indenne plurime mozioni di censura.

⁸⁸ « *Que la parole soit donnée au peuple souverain, rien n’est plus républicain. Cela vaut mieux que tous les arrangements, toutes les solutions précaires.*

ticipate del luglio 2024 hanno, alla fine, consegnato una configurazione parlamentare abbastanza aderente al voto proporzionale delle europee, sebbene con un sovradimensionamento del partito gollista, comunque arrivato in quarta posizione. La campagna elettorale fra il primo e il secondo turno dei collegi uninominali si è interamente giocata attorno all'idea del *barrage républicain* (la “diga repubblicana”), da erigersi contro i candidati del RN.

Quanto abbia retto questa diga è tutto oggetto di discussione: da un lato, è vero che il RN non ha potuto ottenere la maggioranza assoluta, paventata da alcuni. Dall'altro, il partito è stato comunque il più votato al primo turno ed è divenuto il gruppo più numeroso all'Assemblea Nazionale.

La dissoluzione voluta dal Presidente Macron è stata criticata da più parti, considerata un atto spregiudicato, irresponsabile, una “scommessa persa”. Però si impongono alcune osservazioni.

La prima è che il potere di scioglimento anticipato è stato utilizzato in maniera diversa rispetto ai precedenti della V Repubblica, sebbene non vi fosse mai stato un criterio pienamente univoco, a conferma della diversità storica fra i periodi della storia repubblicana.

In effetti, sotto la presidenza di De Gaulle vi furono due scioglimenti anticipati (1962 e 1968): il primo a seguito della mozione di censura approvata contro il Governo Pompidou; il secondo voluto dopo le proteste del maggio 1968, nel tentativo (più che riuscito) di screditare i partiti di sinistra come responsabili della situazione di tensione e rivolta. In entrambi i casi, il Presidente, forte nella carica grazie ad un saldo sostegno popolare, vedeva confortata la sua azione dal nuovo appello agli elettori. E fra questi due casi correva 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 molto sottile, conquistata dopo l'elezione del 1967, ma era necessario 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

C'est un temps de clarification indispensable » (E. MACRON, 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).

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 Governi⁸⁹. Il responso gli sarà negativo, aprendo così la strada alla Terza coabitazione.

Nel 2024, Macron procede al primo scioglimento anticipato dall'introduzione del quinquennio presidenziale, ma in condizioni di partenza che sono del tutto differenti da quelle dei suoi predecessori. Anzitutto, egli non dispone di una maggioranza nell'Assemblea Nazionale, né di una sua forte legittimazione popolare⁹⁰. L'argomento utilizzato sembra assomigliare a quello fatto proprio da Mitterrand: una consultazione elettorale sopravvenuta ha minato la rappresentatività del Parlamento. L'obiettivo è però quello di Chirac: consolidare una maggioranza (anche se relativa). In realtà – e veniamo al secondo ordine di considerazioni – non si può non vedere nell'azione di Macron un tentativo di salvare la V Repubblica iper-presidenzialista: la sua speranza era probabilmente o 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 magari a maggioranze considerate estreme (fossero di destra o di sinistra). La conferma della frammentazione parlamentare ha reso il Presidente

⁸⁹ « *Aujourd'hui, je considère, en conscience, que l'intérêt du pays commande d'anticiper les élections. J'ai acquis la conviction qu'il faut redonner la parole au peuple, afin qu'il se prononce clairement sur l'ampleur et le rythme des changements à conduire pendant les cinq prochaines années. Pour aborder cette nouvelle étape nous avons besoin d'une majorité ressourcée et disposant du temps nécessaire à l'action* » (J. CHIRAC, *Allocution radio-télévisée de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur l'annonce de la dissolution de l'Assemblée nationale, les raisons de cette décision et la date des élections législatives, Paris le 21 avril 1997*).

⁹⁰ Pur essendo stato rieleto contro Marine Le Pen, il risultato del primo turno di Macron corrisponde al 27,85% degli elettori (meno di un terzo) e la percentuale ottenuta al secondo turno (58,55%) è chiaramente in diminuzione rispetto all'elezione del 2017 (66,10%).

incapace di perseguire una linea politica in grado, al contempo, di rispettare l'esito del voto popolare e di non negare il suo ruolo di guida. Nell'impossibilità di uscire dall'impasse rappresentativo, nei suoi auguri per l'anno nuovo Macron ha annunciato di voler ricorrere al referendum per smuovere la situazione, senza però dire né quando, né su quali temi chiederà il pronunciamento dei francesi e senza considerare la necessaria proposta del Governo che, non essendo di derivazione prettamente presidenziale, potrebbe non acconsentire.

Lo scenario più probabile è che, passato l'anno solare imposto dall'art. 12 della Costituzione, si richiami nuovamente il corpo elettorale alle urne, dato che il mandato presidenziale è solo a metà. Sta di fatto che, comunque, appare 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.

Nel frattempo, alcune richieste trasversali di modificare i connotati della V Repubblica esistono, a partire dalla modifica del sistema elettorale, ormai percepito come foriero di forti discrasie nella rappresentanza politica, dovute in particolare alle prassi di alleanze e desistenze nel secondo turno dell'elezione uninominale⁹¹. Peraltro, l'introduzione del sistema proporzionale o di una dose di proporzionale è un'idea antica, già lanciata da Mitterrand nelle sue *110 Propositions pour la France*, poi ripresa da Macron nel 2017⁹² ed è ora reclamata da varie forze politiche (RN in testa), addirittura con una risoluzione approvata al Senato di recente⁹³. Se è vero che il proporzionale ha goduto di poco successo in

⁹¹ Vi è stata addirittura una proposta di leggere per tentare di eliminare questa strategia: 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.

⁹² Nella proposta di riforma costituzionale presentata dal Governo Philippe nel maggio 2018 era prevista anche l'introduzione di una quota proporzionale.

⁹³ Il 30 gennaio 2024, il Senato, con una risoluzione ai sensi dell'art. 34-1 della Costituzione, ha sollecitato l'introduzione del sistema proporzionale nelle elezioni legislative: Risoluzione n. 42 (proponente Sen. Vogel), *Introduction de la proportionnelle pour les élections législatives*.

Francia⁹⁴, non è men vero che la situazione appare talmente fluida e difficilmente ricomponibile negli schemi politici classici della V Repubblica, dato il quadripolarismo evidente⁹⁵, che non si può completamente escludere un intervento in questa direzione.

Allo stesso modo, se non è pensabile che il sistema politico francese riscopra e rivalorizzi la base parlamentaristica della Costituzione del 1958 in maniera tale da ridimensionare l'influenza presidenziale, è pur vero che sono ormai emersi discorsi, decisioni e strategie politiche (pensiamo all'appello per "l'elezione" del Primo ministro, ma anche alla censura nei confronti di Barnier) che irrimediabilmente peseranno, anche solo come precedenti, nel configurare le dinamiche future. E forse c'è da auspicare che il Parlamento ed i suoi membri riscoprano la loro capacità condizionante e in questo è altrettanto necessario che il *Conseil constitutionnel* li accompagni.

6. Lezioni francesi per l'Italia?

Dal 2022 a oggi, si può dire che la Francia è stata tutto tranne che una democrazia decidente. Il modello idealizzato d'Oltralpe non ha più quindi ragione di essere seguito nei percorsi riformatori italiani, semprché vi sia una reale volontà di portarli a termine (il che è dubbio⁹⁶).

Ciononostante, ad avviso di chi scrive vi sono alcuni accorgimenti istituzionali francesi che potrebbero essere presi in considerazione, all'interno di ipotesi riformistiche meno ambiziose e, al tempo stesso, coerenti con la realtà politico-istituzionale italiana.

⁹⁴ Un sistema proporzionale dipartimentale è stato sperimentato per le sole elezioni del 1986 e superato subito dopo per volontà del Primo ministro in coabitazione, Jacques Chirac, che fece approvare la controriforma tramite l'uso dell'art. 49.3.

⁹⁵ Oltre al polo di sinistra, che ha come principale forza LFI, vi è la coalizione macroniana di centro, la destra storica dei repubblicani e l'estrema destra nazionalista del RN.

⁹⁶ Cfr. A. APOSTOLI, *Scegliere il capo: fra attese messianiche e delusioni democratiche*, in G. AZZARITI, M. DELLA MORTE (a cura di), *Il Führerprinzip. La scelta del capo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 49, che osserva come l'attuale funzionamento della forma di governo italiana sembra, alla fine, convenire alle diverse forze in campo.

Per chiarezza, precisiamo subito che in questi non rientrano i poteri di coartazione del Parlamento di cui gode il Governo francese, che sono tanti e tali da rendere persino dubbia la genuinità democratica della legge, che ancora – come recita la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino – dovrebbe essere *espressione della volontà generale*. Ciò malgrado il fatto che alcuni istituti – come la questione di fiducia dell'art. 49.3 – si rivelano, a dispetto di una apparenza deflagrante, molto più lineari e limitati rispetto alle disordinate prassi italiane⁹⁷.

Particolare attenzione, invece, andrebbe data all'assenza di voto di fiducia iniziale da parte dell'Assemblea Nazionale. Questa soluzione del *parlamentarismo negativo* si dimostra un elemento di flessibilità reale del Testo costituzionale, che facilita la creazione di Esecutivi, senza passare da forzosi accordi di grande coalizione, ma senza negare al tempo stesso la necessaria legittimità democratica degli stessi, che si rispecchia nel voto dell'Assemblea Nazionale. Le vicende francesi dal 2022 ad oggi dimostrano che i Governi sopravvivono solo se la maggioranza parlamentare li sostiene o li tollera e, soprattutto, che la creazione di un Governo sgradito può essere immediatamente avversata dal Parlamento⁹⁸. Peraltro, lo stesso *quorum* richiesto per la mozione di sfiducia dovrebbe essere positivamente preso in considerazione per una revisione costituzionale italiana in chiave minimalista.

Il parlamentarismo negativo, di per sé, non genera nessuna deriva presidenzialistica⁹⁹ e tanto meno questo sembra un argomento

⁹⁷ Cfr. S. LEONE, *La "questione di fiducia alla francese" e la prassi italiana: un'Assemblea parlamentare che non vota e una che vota senza decidere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2024, p. 867 ss.

⁹⁸ Vi sono stati altri esempi in anni recenti in Europa: il secondo Governo portoghese (di centrodestra) di Passos Coelho, nominato dal Presidente Cavaco Silva, fu censurato dalla maggioranza parlamentare di centrosinistra a soli 11 giorni di distanza dalla nomina nel novembre 2015, che vide poi la formazione del Governo Costa, di derivazione socialista. In Polonia, il terzo Governo di Mateusz Morawiecki, nominato dal Presidente Duda dopo le elezioni dell'ottobre 2023, fu sfiduciato dal *Sejm*, aprendo la strada al terzo Governo di Donald Tusk.

⁹⁹ Lo ha spiegato bene, soprattutto con riferimento ai sistemi parlamentari del Nord Europa, Armel Le Divellec in A. LE DIVELLEC, *Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française?*, in *Jus Politicum*, n. 6/2008, p. 1 ss.

realmente spendibile in Italia, dove la neutralità dei Presidenti della Repubblica è ormai perduta ed il loro operato interventista validato per convenzione costituzionale¹⁰⁰.

Sullo sfondo, resta la grande questione dell'elezione diretta del Capo dello Stato, ipotesi preferita dal partito della Presidente del Consiglio Meloni, ma pure velocemente archiviata, per ragioni che sono, a ben vedere, di difficile decifrazione¹⁰¹, ma che forse attengono all'idea che la Presidenza della Repubblica costituisca una sorta di "camera di compensazione" fra le forze politiche e le istanze sociali, sottratta ai regimi di pubblicità dell'azione istituzionale, cui non si vuole rinunciare¹⁰².

Bisogna comunque sottolineare che l'elezione diretta del Presidente della Repubblica non è, ad avviso di chi scrive, estranea alla forma di governo parlamentare, che anzitutto emerge nella sua versione "dualista"¹⁰³, né – come già si è anticipato – essa prelude ad una evoluzione in senso *presidenzialistico* della distribuzione del potere. Possono esistere molteplici accorgimenti che, pur consegnando al popolo l'elezione del Capo dello Stato, impediscano torsioni e degenerazioni, a partire da una più rigorosa circoscrizione dei poteri del Presidente (si pensi allo scioglimento anticipato ed alla nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri) e da un rafforzamento di quegli istituti – come la controfirma – che si opponevano proprio alla supremazia monocratica (e, in origine, monarchica) rispetto al *continuum* Governo-Parlamento.

In definitiva, qualche lezione francese è ancora da imparare: un po' per differenziarsi, un po' per non commettere gli stessi errori, un po' per provare a migliorarsi.

¹⁰⁰ C. DE FIORES, *Alla ricerca della neutralità perduta. Presidenti della Repubblica e governi tecnocratici alla prova dell'emergenza*, in *Teoria politica*, n. 11/2021, p. 25 ss.

¹⁰¹ A. APOSTOLI, *Scegliere il capo*, cit., pp. 56-57.

¹⁰² Si era sviluppata questa idea, presentandola al pubblico francese, in A. LAURO, *Le « pouvoir silencieux » : autour des élections présidentielles de 2022 en Italie*, in *Blog de Jus Politicum*, 16 novembre 2021.

¹⁰³ PH. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, PUF, 1987, p. 33. Di recente v. altresì A. LE DIVELLEC, *La notion de parlementarisme dualiste renouvelé : une invention doctrinale de Philippe Lauvaux*, in *Revue internationale de droit comparé*, n. 2/2020, p. 611