

**CENTRO DI TEORIA DELLO STATO
E TRASFORMAZIONI DELLA POLITICA TRA '800 E '900**

UNIVERSITÀ DI ROMA "LA SAPIENZA" - FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

**ASSOCIAZIONE PER LE RICERCHE E GLI STUDI
SULLA RAPPRESENTANZA POLITICA NELLE ASSEMBLEE ELETTIVE**

CONVEGNO INTERNAZIONALE

***LA V REPUBBLICA FRANCESE NEL DIBATTITO
E NELLA PRASSI ISTITUZIONALE IN ITALIA***

COLLOQUE INTERNATIONAL

***LA V^e RÉPUBLIQUE FRANÇAISE DANS LE DÉBAT
ET LA PRATIQUE INSTITUTIONNELLE EN ITALIE***

**LA QUINTA REPUBBLICA FRANCESE
NELLA RIFLESSIONE DI SERIO GALEOTTI**

Rino CASELLA, Università di Pisa

**Camera dei Deputati
Sala del Refettorio – Via del Seminario, 76
Roma, 26 gennaio 2009**

LA QUINTA REPUBBLICA FRANCESE NELLA RIFLESSIONE DI SERIO GALEOTTI

Rino CASELLA, Università di Pisa

Testo provvisorio

Com'è stato efficacemente sottolineato, all'avvento della Quinta repubblica, il giudizio espresso dal mondo accademico italiano appare «preoccupato e pregiudizialmente negativo»¹. In tale contesto, spetta a Serio Galeotti, studioso sempre attento alle esperienze straniere, il merito di pubblicare, nel 1960, la prima monografia italiana sulle nuove istituzioni francesi, intitolata «*La nuova costituzione francese. Appunti sulla recessione del principio democratico nella V^a Repubblica*». Tale saggio ripropone, peraltro, in una forma parzialmente diversa, segnata dall'integrazione di alcune note e da alcune limitate variazioni testuali, uno studio sull'ordinamento costituzionale d'oltralpe, «*Considerazioni sulla nuova costituzione francese*», pubblicato già l'anno precedente nella *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*².

1. Significativamente, nella premessa alla propria indagine, Galeotti si dichiara perplesso circa la possibilità di riconoscere il nuovo testo costituzionale come un «oggetto di studio scientificamente sicuro»³ connesso ad una «realità stabilizzata», poste l'assoluta preminenza nella realtà politico-istituzionale d'oltralpe della figura del generale de Gaulle (tale da far dubitare che la costituzione del 1958 sia in grado di tradursi in una realtà giuridica «pienamente obbiettivata», separata e distinta dalla presenza da quella «personalità di eccezione»⁴ da cui aveva tratto e continuava a trarre la sua forza), la mancata adozione di numerose leggi organiche volte a dare piena attuazione alla carta e le tensioni politiche e militari sottese all'irrisolta questione algerina.

Posto ciò, procedendo all'individuazione delle linee fondamentali lungo le quali l'ordinamento della *Cinquième* ha profondamente trasformato l'assetto costituzionale del 1946, Galeotti, intenzionato ad esprimere un giudizio della carta gollista basato su criteri meramente scientifici (e non basato su «pregiudiziali» o «predilizioni politiche»⁵), avvia la propria analisi dalla peculiare natura del processo instaurativo della nuova costituzione. Le modalità con cui è stata adottata la costituzione del 1958, non più segnate dall'elezione di un'assemblea costituente chiamata a deliberare in via definitiva o condizionatamente all'approvazione dei cittadini tramite *referendum*

¹ C. FUSARO, *L'Italia e il modello della Quinta Repubblica: dall'odio, all'amore... e al dubbio*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (<http://www.forumcostituzionale.it/site/archivio-temi-attualita.html>).

² S. GALEOTTI, *Considerazioni sulla nuova costituzione francese*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1959, pp. 1477 ss.; ID., *La nuova costituzione francese. Appunti sulla recessione del principio democratico nella V^a Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1960. Da sottolineare i diretti riferimenti operati da Galeotti alla dottrina francese dell'epoca ed in particolare ai contributi di Debré, Burdeau, Duverger, Goguel, Wahl raccolti dalla *Revue française de science politique* del 1959 in un fascicolo monografico sulla Quinta repubblica (ora *Naissance de la Cinquième République*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1990).

³ GALEOTTI, *La nuova costituzione francese*, cit., p. 3.

⁴ *Ibidem*, p. 4.

⁵ *Ibidem*, p. 5.

(come nel 1946), hanno infatti rappresentato una «menomazione assai visibile dell'incidenza del principio democratico come canone di legittimazione del nuovo ordinamento costituzionale»⁶.

Per Galeotti, la legge costituzionale del 3 giugno 1958, oltre a segnare la rottura del vecchio ordinamento della Quarta repubblica ed a fare emergere il generale de Gaulle come il portatore di una decisione costituente⁷, ha delineato, attraverso l'indicazione di alcuni principi ed obiettivi cui attenersi nell'intervento sulle strutture costituzionali esistenti (*in primis* la sovranità popolare, la separazione dei poteri e il principio parlamentare), solo alcune «indicazioni di massima» degli orientamenti adottati dai costituenti, ovvero dei meri «autolimiti»⁸ di questi ultimi, privi di alcun valore giuridico. Inoltre, dal momento che il generale ed il suo governo hanno esercitato una vera e propria potestà costituente volta a determinare il contenuto della nuova carta e non una semplice iniziativa di analoga natura chiamata a proporre tale testo alla decisione del popolo sovrano, la consultazione referendaria dell'ottobre 1958, anche alla luce dei peculiari passaggi costituzionali del giugno precedente e delle modalità di elaborazione del testo normativo, ha assunto il significato di un vero e proprio plebiscito a favore del generale, da intendersi come l'«atto di ratifica del suo accesso al potere»⁹.

Nella sostanza, per Galeotti, la costituzione della Quinta repubblica non promana dal popolo e non è legittimata in base al principio della sovranità popolare; ma deriva solo dalla legittima autorità, insorta in via di fatto e poi stabilitasi in modo giuridicamente efficace, del generale de Gaulle. Alla recessione subita dal principio democratico riguardo la legittimazione e l'organizzazione del potere, corrisponde pertanto l'espansione di quello autocratico. L'ascesa al potere del generale de Gaulle non appare il risultato di un procedimento democratico, ma si giustifica in ragione della particolare autorità che la sua persona ha assunto in un momento storicamente drammatico e decisivo per le sorti della Francia. Il generale, in virtù dell'indiscusso prestigio assunto davanti ai francesi, gode di un «valore rappresentativo autonomo»¹⁰ del tutto disconnesso da un'investitura elettorale e quindi è in grado di governare sulla base di una concezione autocratica del potere contrapposta a quella democratica della sovranità popolare. Così, sebbene il *referendum*-plebiscito del 1958 abbia combinato il principio autocratico con quello democratico, quest'ultimo finisce per svolgere soltanto un ruolo accessorio e non principale, posto che l'autorità di de Gaulle trova in sé stessa e non nella designazione operata dagli elettori, la fonte della propria legittimazione.

2. Per Galeotti, questa contrazione del principio democratico risulta ancora più evidente dall'esame delle scelte operate dai costituenti del 1958 riguardo le strutture istituzionali e normative poste alla base della Quinta repubblica. A fronte della necessità di impedire il ritorno ad un sistema politico-istituzionale caratterizzato, come già quello della Terza e della Quarta repubblica, dall'assoluta preponderanza dell'assemblea nazionale eletta a suffragio universale e da un'insanabile instabilità governativa, la nuova costituzione capovolge a favore dell'esecutivo i rapporti di forza tra i poteri costituzionali, operando da un lato una vera «menomazione» del legislativo (depotenziamento dell'istituto parlamentare e attribuzione di una funzione solo elettorale ai partiti politici) e dall'altro il rafforzamento del governo e del ruolo del capo dello Stato, figura, quest'ultima, resa «remota rispetto all'incidenza del principio democratico»¹¹.

Al riguardo, Galeotti sottolinea come la nuova costituzione, proprio al fine di impedire il ritorno ad una dinamica istituzionale in senso assembleare, intervenga soprattutto sul funzionamento e l'organizzazione del parlamento. Rilevanti, sul piano strutturale, appaiono infatti le disposizioni

⁶ *Ibidem*, p. 8.

⁷ Sul punto *amplius*, ID., *La fine della IV repubblica*, ivi, pp. 69 ss. (ripubblicazione dell'articolo originariamente apparso in *Vita e pensiero*, 1958, fasc. IX, pp. 639 ss.).

⁸ ID., *La nuova costituzione francese*, cit., p. 9.

⁹ *Ibidem*, p. 10.

¹⁰ *Ibidem*, p. 12.

¹¹ *Ibidem*, p. 16.

volte alla riduzione del numero delle sessioni ordinarie, alla limitazione della potestà delle camere di autoconvocarsi in sessione straordinaria, all'attribuzione al *Conseil constitutionnel* del giudizio sulle elezioni e all'attenuazione della tradizione prerogativa dell'immunità penale.

Ancora più incisive risultano poi le norme che delimitano la funzione di controllo politico e quella legislativa, tradizionalmente svolte dalle camere in un regime parlamentare: se da un lato, la costituzione introduce, ricorrendo opportunamente alle tecniche del parlamentarismo razionalizzato, una nuova disciplina della sfiducia al governo e, sul modello del regime presidenziale, sancisce l'incompatibilità tra il mandato parlamentare e le funzioni ministeriali, dall'altro, con una grave lesione al principio della separazione dei poteri, interviene incisivamente nell'attività normativa del parlamento, trasformando la legge da fonte del diritto a competenza generale in una a competenza speciale¹².

Anche il rafforzamento della posizione del governo nella nuova organizzazione costituzionale, connesso al depotenziamento del potere legislativo, deriva da una serie di innovazioni strutturali e funzionali. L'introduzione di «potenti coefficienti di stabilità», come l'innovativa modalità di presentazione e di votazione di una *motion de censure*, l'incompatibilità tra le funzioni ministeriali e quelle di membro del parlamento e l'attribuzione di un autonomo *pouvoir de dissolution* al presidente della repubblica hanno sensibilmente accresciuto la stabilità del governo rispetto al precedente regime del 1946.

Oltre a ciò, Galeotti sottolinea il nuovo assetto organizzativo del governo, segnato dalla preminenza del principio momocratico su quello collegiale, posta la preminenza del primo ministro sugli altri componenti del gabinetto e il ruolo centrale da esso svolto nel dirigere l'azione dell'esecutivo. Sul piano funzionale, le innovazioni introdotte dal testo del 1958 appaiono poi a Galeotti ancor più rilevanti e degne di nota. Così, l'esercizio del potere regolamentare, il possibile ricorso alla delega legislativa e la titolarità di una serie di incisivi poteri di intervento nel procedimento legislativo (come, *in primis*, la fissazione, allo scopo di privilegiare i propri progetti di legge, dell'ordine del giorno delle assemblee, la possibilità di opporsi all'esame di qualsiasi emendamento non anteriormente sottoposto all'esame della commissione, nonché di richiedere all'assemblea di pronunciarsi mediante un solo voto su tutto o parte del testo in discussione con gli emendamenti da lui proposti o accettati) rappresentano la «parte più moderna e interessante della nuova costituzione» ovvero quella «più conforme alle esigenze attuali del governo parlamentare, quali si sono rivelate dalla feconda evoluzione che questa forma di governo ha ormai subito nel sistema britannico»¹³.

3. Galeotti, tuttavia, individua nel nuovo profilo riconosciuto alla figura del presidente della repubblica il principale elemento di innovazione istituzionale introdotto dalla costituzione gollista. In effetti, le rilevanti competenze attribuite al capo dello Stato sorpassano ampiamente il ruolo di supremo arbitro istituzionale, garante del corretto funzionamento delle istituzioni e dell'indipendenza nazionale delineato dall'art. 5 della carta, evidenziando così quanto marcato sia il capovolgimento del rapporto di forze tra il legislativo e l'esecutivo operato dalla Quinta repubblica.

¹² Per Galeotti la limitazione della funzione legislativa delle camere è sancita anche da altri due istituti previsti dalla nuova costituzione, ovvero quello delle leggi organiche e quello dell'«efficacia superlegale» dei trattati e delle convenzioni internazionali. Altrettanto efficace nel «depauperamento della funzione legislativa» (*Ibidem*, p. 25) appare la disposizione costituzionale volta a sancire, sul modello dell'esperienza parlamentare britannica, la non ammissibilità delle proposte e degli emendamenti formulati dai parlamentari che comportino sia una diminuzione delle entrate, sia la creazione o l'aggravamento di un onere pubblico. Tale misura, per Galeotti, «rientra in quel complesso di innovazioni che formano la parte forse più degna d'interesse della nuova costituzione francese. Sottraendo i singoli parlamentari ad una delle più facili tentazioni della demagogia, essa, più che segnare una decurtazione dei poteri del legislativo, rappresenta strumento particolarmente idoneo a rafforzare l'autonomia e l'efficienza dell'azione governativa» (ivi).

¹³ *Ibidem*, p. 32. Così, sempre secondo Galeotti, dal momento che i compiti sempre più estesi assegnati allo Stato richiedono un'azione di governo di tipo unitario, capace di tradurre rapidamente il programma politico in precisi interventi legislativi, allora s'impone l'esigenza che il governo disponga nel corso del procedimento legislativo di «poteri non dissimili da quelli che la nuova costituzione francese attribuisce a quest'organo» (*ibidem*).

Al riguardo, il presidente della repubblica dispone di rilevanti poteri in grado di incidere sull'assetto organizzativo degli altri organi costituzionali (nomina e revoca del primo ministro e, su proposta di quest'ultimo, dei ministri, scioglimento dell'assemblea nazionale, nomina di un terzo dei componenti del consiglio costituzionale e designazione di tutti i membri non di diritto del *conseil superieur de la magistrature*), sul profilo funzionale degli stessi (possibilità di intervenire, eventualmente anche con il rinvio della legge al consiglio costituzionale o con il ricorso al *referendum*, sul procedimento legislativo ordinario o di revisione costituzionale, nonché sulla stessa attività del governo (presidenza del consiglio dei ministri, firma delle ordinanze e dei decreti ivi deliberati, nomina agli impieghi civili e militari, *pouvoir diplomatique e militaire*).

Sono tuttavia soprattutto l'esercizio di poteri straordinari in circostanze eccezionali sancito dall'art. 16 (nel quadro di un insieme di garanzie inferiore a quello previsto dalla costituzione di Weimar riguardo il *Diktaturgewalt* ex art. 48), l'accentramento nelle sue mani, in qualità di presidente della comunità francese, di veri e propri poteri di decisione politica e l'eliminazione del principio della controfirma ministeriale per i suoi principali atti, sancita dall'art. 19 a porre in evidenza la peculiarità del ruolo politico-istituzionale del presidente della Quinta repubblica rispetto a quello tipico del capo dello Stato nella forma di governo parlamentare.

Per Galeotti, il presidente, in quanto titolare di «poteri sovrastanti di decisione e di direzione politica»¹⁴ può intervenire profondamente nel governo del paese, «potendo all'occorrenza anche assumerlo *in toto* nelle sue mani»¹⁵. In ragione di ciò, una volta compromessa l'imparzialità dell'organo, viene meno la possibilità di riconoscerlo come l'arbitro neutrale e il custode della costituzione così come previsto dall'art. 5. Il capo dello Stato, potendo «diventare il protagonista dell'azione politica del paese, non può più esserne l'arbitro superiore ed imparziale»¹⁶: questi due ruoli «non possono coesistere, neanche alternativamente, nella stessa persona» dal momento che l'uno, il ruolo di motore politico e di risolutore dei problemi di maggior momento nel governo del paese, esclude l'altro»¹⁷.

In sostanza, la scelta dei costituenti di garantire alla Francia una «forte guida» ed un «capo sicuro» ha attribuito alla figura presidenziale una chiara «impronta autoritaria»¹⁸, visto che alla volontà di assicurare stabilità ed indipendenza alla posizione del capo dello Stato non è corrisposta la definizione di adeguati meccanismi di controllo e di responsabilità in grado di limitare una così marcata concentrazione di potere.

Del resto, il mandato settennale conferisce al presidente una continuità di azione superiore a quella prevista per gli altri organi costituzionali chiamati a formulare l'indirizzo politico, mentre il peculiare sistema previsto dalla carta per la sua elezione si allontana sensibilmente dai canoni democratici. I costituenti, vista l'impossibilità di un sua elezione diretta a suffragio universale in ragione delle difficoltà tecniche sottese alla partecipazione al voto anche dei cittadini dei paesi africani membri dell'unione francese, hanno scelto di far eleggere il capo dello Stato in modo indiretto e di comprendere nel collegio dei grandi elettori – non più limitato, come già previsto dagli ordinamenti del 1875 e del 1946, ai soli membri delle camere – anche i rappresentanti delle collettività territoriali. Ciò ha reso determinante, per la conquista dell'Eliseo, il voto espresso dalle conservatrici *élites* rurali, consentendo così al capo dello Stato di sfuggire all'influenza dei partiti e di essere esente da responsabilità di tipo politico.

Per Galeotti, questa posizione di indipendenza, ideale per un'istituzione «costruita in funzione garantistica», assume ben altro valore quando applicata ad un organo, come il presidente della *Cinquième*, caratterizzato da «poteri massicci di influenza e di direzione politica». In tale prospettiva il sistema elettorale previsto dalla costituzione per il capo dello Stato si trasforma in «un

¹⁴ *Ibidem*, p. 40.

¹⁵ *Ibidem*, p. 41.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

procedimento tendenzialmente autocratico che allontana il governo dai governati facendo recedere in maniera corrispondente la democraticità dell'ordinamento»¹⁹.

Inoltre, secondo Galeotti, il presidente francese, pur disponendo di così ampi poteri di decisione politica, è soggetto solo ad una responsabilità di tipo giuridico-penale per alto tradimento che può essere fatta valere attraverso un procedimento assai complesso, richiedendo la sua messa in stato di accusa una votazione concorde su un identico testo da parte delle due assemblee, votata a scrutinio pubblico ed a maggioranza assoluta da ciascuna camera. Tale forma di responsabilità, in quanto «estremamente remota» e di «quasi impraticabile attuazione», non impedisce dunque al presidente della repubblica di esorbitare dal proprio ambito costituzionale²⁰.

Neppure i poteri degli altri organi costituzionali (ed in particolare il *conseil constitutionnel*) o il popolo rappresentano, nell'analisi operata da Galeotti, validi contrappesi all'autorità dello stesso capo dello Stato²¹. Mentre il primo non interviene contro gli eventuali sconfinamenti del presidente come un organo di controllo dotato di validi poteri ostativi, ma solo come un organo consultivo privo di un'effettiva influenza, il secondo, secondo Galeotti, viene configurato dalla carta gollista come «un centro di potere "di riserva" utilizzabile e manovrabile in gran parte ad opera dell'unico centro fisso e stabile di potere politico del sistema, cioè appunto dal presidente della repubblica»²². Il potere di ricorrere al *referendum* (come di escluderlo nella revisione costituzionale), nonché di indire nuove elezioni legislative in caso di scioglimento anticipato dell'assemblea nazionale, sono «potenti strumenti» posti a disposizione del capo dello Stato per neutralizzare l'eventuale opposizione dell'assemblea nazionale e per ridimensionare il ruolo dei partiti politici, considerati da Galeotti come «la vera *bête noire*» della carta del 1958 e del generale de Gaulle.

4. Altrettanto significativo, al riguardo, appare il giudizio finale sull'effettiva natura della Quinta repubblica espresso da Galeotti. Per quest'ultimo, infatti, il nuovo sistema di governo francese solo apparentemente può essere ricondotto, così come sottolineato nel 1959 da Duverger²³, allo schema dell'*orleanisme*. Nonostante infatti alcuni tratti comuni con tale esperienza politico-istituzionale, quali la doppia legittimazione dell'ordinamento (autocratica e democratica) e la forma parlamentare dualista, l'assetto della Quinta repubblica, poste la formale mancanza di una responsabilità politica del governo nei confronti del capo dello Stato e l'attribuzione a quest'ultimo di poteri assai più estesi ed incisivi di quelli riconosciuti al monarca dalla *Charte* del 1830, risulta assimilabile allo schema orleanista in modo «più esteriore che reale»²⁴. Per Galeotti, con la carta del

¹⁹ *Ibidem*, p. 45.

²⁰ Così, al riguardo, Galeotti: (...) l'art. 68 della costituzione sancisce, con la sola eccezione dell'alto tradimento, il tradizionale principio dell'irresponsabilità del capo dello Stato per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni; ma ribadire nel nuovo contesto un principio che è, sì, caratteristico della forma di governo parlamentare, ma che oggi si giustifica solo in quanto implichi l'estraneità di quest'organo dalla determinazione della direttiva politica, adduce in effetti ad una palese accumulazione di potere politico irresponsabile, cioè ad una struttura autocratica» (*ibidem*, p. 45).

²¹ «Per un capo di Stato cui è fatta tale posizione di forza, libera da una concreta soggezione e responsabilità, rischia insomma di riacquistare valore, come principio sottinteso al fondo dell'istituto, l'antica giustificazione fideistica della monarchia assoluta (e in ultimo di ogni assolutismo) «*the King can do no wrong*», ovvero, nella formula positiva di totalitarismi recenti, «il Capo ha sempre ragione» (*Ibidem*, p. 48).

²² *Ibidem*, p. 47.

²³ Duverger definisce il regime del 1958 come una «repubblica orleanista», ovvero una forma di governo parlamentare dualista in cui il capo dello Stato conservava «un grande potere reale» e il gabinetto ministeriale doveva godere tanto della sua fiducia che di quella dell'assemblea (cfr., DUVERGER, *Les institutions de la Cinquième République*, cit., pp. 103, ora *Naissance de la Cinquième République*, cit., p. 103). Solo il ricorso al «miraggio orleanista» (ivi, p. 133) può infatti consentire al generale de Gaulle, ostile ad assoggettarsi all'autorità delle camere, di adattarsi ad un regime di tipo parlamentare senza ridursi a svolgere lo stesso ruolo *effacé* dei presidenti della Terza e della Quarta repubblica. Del resto, secondo Duverger, sebbene il testo del 1958, riconoscendo il capo dello Stato come un arbitro supremo titolare di un potere moderatore e non come il titolare dell'indirizzo politico, escluda la presenza di un vincolo fiduciario tra lo stesso presidente della repubblica il governo, nella prassi nulla impedisce al primo ministro di dimettersi spontaneamente, anche senza un voto di censura da parte dei deputati, nel caso perda la fiducia del presidente della repubblica.

²⁴ GALEOTTI, *La nuova costituzione francese*, cit., p. 49.

1958, il «pendolo della trasformazione costituzionale» della Francia ha assunto una dinamica inversa rispetto a quella imposta dall'esperienza storica dell'orleanismo, segnata dal ridimensionamento del ruolo del monarca a vantaggio di quello della rappresentanza nazionale: il parlamento viene fortemente depotenziato, mentre l'autorità del presidente della repubblica «si espande e si ingigantisce ben oltre quella che poteva essere la dimensione del capo dello Stato nella monarchia orleanista»²⁵.

La peculiarità di fondo del nuovo regime è del resto apertamente sottolineata da Galeotti: la costituzione gollista, «con un amalgama (...) mai sperimentato», sovrappone un tratto della forma di governo presidenziale «sulla piattaforma di un regime parlamentare impostato già per sé stesso sulla prevalenza dell'esecutivo»²⁶, quasi così da trarre dall'una e dall'altra forma tutte quelle caratteristiche in grado di rafforzare, una volta combinate tra loro, la posizione dell'esecutivo ed in particolare, all'interno di esso, del capo dello Stato. Concreto appare così il rischio di un capo dello Stato francese dotato di un'autorità politico-istituzionale assai più estesa di quella riconosciuta al presidente nordamericano, posta la mancanza di un complesso ed articolato gioco dei *checks and balances* e di un legislativo dotato di rilevanti poteri di freno all'azione dell'esecutivo.

In sostanza, secondo Galeotti, il carattere antidemocratico del processo di instaurazione del regime e la natura autocratica della costituzione del 1958 legano strettamente la *Cinquième* alla situazione di emergenza politica ed istituzionale da cui è sorta e pertanto la capacità di tale sistema di evolversi e di trasformarsi sulla base di un allentamento dei «meccanismi autoritari»²⁷ su cui è stato fondato può essere così valutata solo dopo l'abbandono del potere da parte del generale de Gaulle.

5. Il severo giudizio espresso da Galeotti sulle istituzioni della Quinta repubblica appare d'altronde coerente con il sostegno espresso dallo studioso alla proposta duvergeriana della metà anni Cinquanta volta all'introduzione dell'elezione diretta del presidente del consiglio²⁸. Galeotti è infatti il primo a formulare, al I Congresso di dottrina dello Stato, svoltosi a Trieste nel 1966, una ben definita proposta di «governo di legislatura con *premier* elettivo»²⁹ in cui spetta al corpo elettorale «far derivare con due votazioni simultanee e contestuali parlamento e capo del governo dall'unica consultazione del popolo nelle elezioni politiche (...) in modo che il governo venga a nascere e morire con il parlamento «che gli è gemello»³⁰: il *premier* e la camera sono eletti simultaneamente dal popolo e quindi stanno e cadono insieme (secondo il brocardo *aut simul stabunt aut simul cadent*) alla scadenza regolare o anticipata (in caso di sfiducia parlamentare) della legislatura.

Riconoscendo, come Duverger, la centralità della legittimazione democratica, Galeotti sostiene la necessità di rafforzare, nella logica monista propria della forma di governo neo-parlamentare, la figura del presidente del consiglio e non quella del capo dello Stato, giudicando quest'ultima, come è stato sottolineato, «non responsabile, diarchica, ambigua»³¹. Teorico della funzione di garanzia del

²⁵ *Ibidem*, p. 50. Così per Galeotti «La liberazione della controfirma governativa per attribuzioni che sono vitali ai fini della direzione politica è il sintomo più vistoso dell'impossibilità di assimilare lo schema attuale a quello dell'orleanismo» (ivi).

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*, p. 51.

²⁸ Cfr., M. DUVERGER, *Demain la République*, Paris, René Juilliard, 1958 (trad. it., *La Repubblica tradita*, Milano, Edizioni Comunità, 1962, con un'introduzione di G. Maranini). In merito, F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2000, pp. 593 ss.; ID., *Profili ricostruttivi della forma di governo primo-ministeriale tra elezione diretta ed indiretta*, Roma, Aracne, 2005.

²⁹ Cfr., S. GALEOTTI, *Dalla disfunzione dei partiti alla riforma del sistema di governo*, in P.L. ZAMPETTI (a cura di), *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Milano, La Nuova Europa, 1967, p. 128.

³⁰ *Ibidem*, p. 137.

³¹ Così, C. FUSARO, *Forma di governo e figura del capo dello Stato in Francia e in Italia. Il fascino resistibile delle soluzioni ambigue*, in ID., *Le radici del semi-presidenzialismo*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 1998, p. 108.

presidente della repubblica, Galeotti si dichiara contrario all'ipotesi di una sua elezione popolare diretta, paventando l'affermazione di un modello istituzionale in cui vengono a prevalere gli «aspetti cesaristici» della Quinta repubblica francese e il capo dello Stato perde la posizione di «tutore e garante della costituzione»³², ovvero di figura *super partes* chiamato a svolgere un ruolo di garanzia e di controllo costituzionale³³. Tale impostazione viene confermata da Galeotti nel dibattito tra alcuni costituzionalisti (tra cui anche Costantino Mortati) promosso nel 1973 dalla rivista *Gli Stati*³⁴, nell'ambito dei lavori della Commissioni bicamerale per le riforme istituzionali (la c.d. Commissione Bozzi) del 1983 e del c.d. *Gruppo di Milano* (composto anche da Bogneri, Petroni e Pizzetti e coordinato da Gianfranco Miglio)³⁵.

Il «modello del governo fondato sull'elezione del *Premier*» è poi riaffermato da Galeotti nel 1994 nella relazione finale sulla forma di governo presentata dal *Comitato di studio sulle riforme istituzionali e costituzionali* (il c.d. comitato Speroni), nonché nel 1997 in un'audizione di fronte alla Terza Commissione per le riforme (la c.d. commissione D'Alema).

In particolare, nel 1994, Galeotti, attraverso il confronto delle due opzioni finali del comitato, incentrate sul modello neo-parlamentare e su quello semipresidenziale (quest'ultimo sostenuto da Ciarro ed ispirato, con significative varianti all'esperienza d'oltralpe), sottolinea l'«inquietante» cumulo di poteri del capo dello Stato francese e la tendenza del sistema della *Cinquième*, posta la mancanza in esso di elezioni simultanee per il presidente e per l'assemblea, a dar vita a maggioranze divise³⁶.

Tre anni più tardi, Galeotti ribadisce la validità del sistema del *premier* eletto dal popolo, giudicandolo capace, diversamente da quello della Quinta repubblica, di assicurare pienamente il «tasso di democrazia immediata»: nella soluzione neo-parlamentare, la scelta popolare del governante è infatti diretta e «non subisce, durante la legislatura, né interruzioni, né mediazioni, né intermediazioni»; in Francia, al contrario, il bicefalismo governativo trasforma il voto dei cittadini in una «scelta delegata» (e quindi non più di democrazia immediata) perché il capo dello Stato, una volta eletto, può nominare i vari primi ministri soltanto finché gode del *fait majoritaire*, altrimenti è costretto, in caso di *cohabitation*, a subire l'iniziativa dei partiti dell'opposizione diventati maggioritari in seno all'assemblea nazionale. Oltre a ciò, per Galeotti, la costituzione transalpina soffre di un «pericoloso deficit democratico» in ragione della «dualità di un esecutivo in cui al

³² S. GALEOTTI, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rassegna parlamentare*, 1963, pp. 735-736.

³³ In merito, ID., *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1949; ID., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione: la concezione garantistica del Capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Milano, Giuffrè, 1992; S. GALEOTTI e B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Repubblica Italiana*, Voce nel Digesto, vol. XI Discipline Pubblicistiche, Torino, UTET Libreria, 1996, pp. 422 ss.. Sul punto, L. CARLASSARE, *La limitazione del potere: il Presidente della Repubblica, istituzione di garanzia*, in *Poteri e garanzie del diritto costituzionale. L'insegnamento di Serio Galeotti. Atti del Convegno. Bergamo, 6 giugno 2002* (a cura di B. PEZZINI), Milano, Giuffrè, 2003, pp. 53 ss.; C. FUSARO, *Forma di governo e garanzie. Spunti dall'opera di Serio Galeotti*, ivi, pp. 67 ss..

³⁴ Cfr., *Gli Stati*, 1973, n. 10.

³⁵ Al riguardo, S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, Giuffrè, 1983; ID., *Un governo scelto dal popolo. Il "governo di legislatura": contributo per una "grande riforma" istituzionale*, Milano, Giuffrè, 1984; ID., *La proposta del "gruppo di Milano" per un governo scelto dal popolo: il governo di legislatura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, 36, pp. 669 ss..

³⁶ S. GALEOTTI (relatore), *Relazione sulla parte riguardante la forma di governo*, in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. Dipartimento Riforme istituzionali, *Relazione finale del comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali*, Roma, 1995 (si veda anche il sito: <http://www.camera.it/EventiCostituzione2007/files/12%20Legislatura/Rel.%20fin.%20comitato.pdf>). Da sottolineare, come successivamente, sulla base di analoghe considerazioni, Galeotti giunga a qualificare il presidenzialismo «forte» della Quinta repubblica addirittura come «aberrante» (cfr. S. GALEOTTI, *Presidente della repubblica e transizione costituzionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 111, 1996, p. 37, nota n. 13). Sul tema, in generale, si veda A. BARBERA, *Il contributo di Serio Galeotti alle riforme istituzionali*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Milano, Giuffrè, 1998, I, pp. 73 ss..

potere dell'organo sovrastante (...) non corrisponde una correlativa responsabilità politica, bensì, in irrazionale asimmetria, solo la responsabilità dell'organo secondario»³⁷.

6. In conclusione, a cinquant'anni dalla sua fondazione, la Quinta repubblica appare un sistema politico-istituzionale difficilmente riconducibile a quello richiamato, in termini negativi, da Galeotti nel corso della sua riflessione.

In effetti, il rafforzamento dei poteri presidenziali operato *contra constitutionem* da de Gaulle durante la crisi algerina è venuto a combinarsi con la diretta legittimazione popolare del capo dello Stato scaturita dalla revisione del 1962, dando vita ad un assetto istituzionale destinato a non essere segnato da alcun *deficit* democratico.

Nella prassi si è in realtà imposto un sistema nel quale il capo dello Stato, per la forza della propria elezione a suffragio universale e dei poteri esercitati, viene ad operare come un *monarca repubblicano* in grado di imprimere, al di fuori di qualsiasi logica autocratica, il proprio segno personale al funzionamento delle istituzioni³⁸. Il peculiare profilo assetto dalla Quinta repubblica, incentrato sulla pratica della «presidenza esecutiva»³⁹, è del resto mantenuto e consolidato da tutti i presidenti successivamente eletti dopo il 1969, anno in cui, com'è noto, lo stesso de Gaulle, dopo essere stato sconfitto in una consultazione referendaria a cui aveva legato la propria responsabilità, esce definitivamente di scena, segnando il definitivo superamento di ogni logica di tipo plebiscitario.

L'elezione del socialista Mitterrand a capo dello Stato ha confermato la compatibilità del regime con la logica dell'alternanza politica tipica di una matura democrazia, mentre le tre diverse esperienze di *cohabitation*, scaturite dal venir meno del *fait majoritaire* dopo il rinnovo dell'assemblea nazionale, non hanno posto radicalmente in discussione la logica presidenzialista e maggioritaria del sistema, puntualmente riaffermata dopo ogni nuova elezione del capo dello Stato.

Le riforme del 2000-2001 (introduzione del *quinquennat* e modifica del calendario elettorale) hanno poi ulteriormente accentuato la presidenzializzazione del regime. La quasi coincidenza delle elezioni presidenziali e parlamentari ed il conseguente effetto di trascinamento delle prime sulle seconde, accrescendo le probabilità che nell'assemblea nazionale la maggioranza sia politicamente concorde con quella *élyséenne*, hanno rafforzato infatti il capo dello Stato nel ruolo di governante.

Tuttavia, in merito, come dimostra la pratica istituzionale *sarkozyenne*, di fatto in parte consacrata dalla revisione costituzionale del 2008, oramai il capo dello Stato tende sempre più ad assumere il profilo di *leader* politico di parte chiamato ad incarnare un preciso programma di governo, a metterlo in opera e a risponderne in modo diretto di fronte al corpo elettorale. Il quinquennato, imponendo il superamento della visione gollista del capo dello Stato come un monarca repubblicano posto *au-dessus des partis*, ha da tempo reso l'elezione presidenziale non più «la scelta di un uomo eccezionale, ma il primo atto di un processo che conduce o mantiene al potere una squadra il cui capo è, per la durata del mandato della maggioranza, nel contempo il rappresentante della nazione e colui che “determina e conduce la politica della nazione” (attribuzioni che la Costituzione riserva al Primo ministro)»⁴⁰.

³⁷ Cfr., Commissione parlamentare per le riforme costituzionali. Audizione del prof. Serio Galeotti (pubblicata all'indirizzo: <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/ressten/sed019r.htm>). In merito, fra tutti, si veda S. CECCANTI, *Forma di governo e Commissione Bicamerale: gli itinerari incerti delle riforme*, in *Nomos*, 1997, 1, p. 36.

³⁸ Sulla «presidenza inedita» della Quinta repubblica, capace di coniugare antica tradizione e modernità istituzionale, M. MORABITO, *Le chef de l'État en France*, Paris, Montchrestien, 1995, p. 111. Sulla complessa formula della «monarchia repubblicana», sia consentito il rinvio a R. CASELLA, *Il monarca repubblicano. La figura del capo dello Stato nell'evoluzione costituzionale francese dalla Grande Révolution alla Quinta repubblica*, Napoli, Jovene, 2009 (in corso di pubblicazione).

³⁹ S. VENTURA, *I poteri del presidente nella V^a Repubblica. Presidente dei francesi o leader della maggioranza?*, in *Quaderni di scienza politica*, 3, 2007, p. 511.

⁴⁰ Così, S. BERSTEIN, *L'élection présidentielle dans le jeu politique français (1965-2005)*, in *Parlement[s] (Quarante ans de présidentielles 1965-2005)*, 4, 2005, p. 71.

Così, al di là della mancanza di una piena coincidenza delle elezioni per il capo dello Stato e per l'assemblea nazionale, appare possibile, attraverso una sorta di vera e propria "decontestualizzazione" della complessa esperienza francese, intravedere la possibilità di una coincidenza tra i modelli presidenziale e del *premier* elettivo rispettivamente proposti da Vedel e Duverger a metà degli anni Cinquanta⁴¹. In tale scenario, più suggestivo che reale, la Francia, di nuovo originale laboratorio costituzionale, potrebbe così paradossalmente armonizzare soluzioni istituzionali a lungo giudicate da Serio Galeotti come tra loro alternative.

⁴¹ In tal senso, S. CECCANTI, *Revisione francese. La rivincita di Vedel e Duverger* (reperibile in rete all'indirizzo: <http://www.forumcostituzionale.it>), ID., *Ora la Francia è un po' meno gollista. Il semi-presidenzialismo è un premierato*, in *Il Riformista*, 22 luglio 2008. Sul punto, *contra*, M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, pubblicato sul sito dell'Astrid, nel quadro del Seminario *La riforma della costituzione francese* svoltosi a Roma il 19 novembre 2008 (http://www.astrid-online.it/Dossier--R2/La-riforma/Volpi_relazione_seminario_19_11_08.pdf).