

La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile¹

di Marina Calamo Specchia

La storia costituzionale europea all'indomani della Rivoluzione francese è costellata da molteplici esperimenti volti a individuare una "formula magica" che individui un conveniente equilibrio tra potere Esecutivo e potere Legislativo, con una particolare inclinazione verso quelle formule costituzionali che privilegiano un potenziamento dell'Esecutivo: e la Francia con le sue innumerevoli sperimentazioni costituzionali funge da laboratorio paneuropeo.

In Francia il concatenarsi della pluralità di Costituzioni è guidato, infatti, da una legge pendolare in base alla quale a una fase di "poteri equilibrati" seguono alternativamente fasi di predominio del Legislativo e di indebolimento dell'Esecutivo e, viceversa, fasi di rafforzamento dell'Esecutivo a discapito del Legislativo. Al variare della strutturazione e qualificazione del potere Esecutivo [monocratico (re, imperatore) o collegiale (direttori, consoli), la cui diversa denominazione identifica una particolare articolazione del potere Esecutivo che si traduce in una corrispondente forma di governo: monarchia, repubblica e impero], il Parlamento, pur se articolato secondo moduli differenti (monocameralismo, bicameralismo, pluricameralismo) evidenzia la sua continuità di luogo istituzionale pur contrapponendo diverse interpretazioni del suo ruolo, dalla vocazione alla rappresentanza "universale" dei cittadini repubblicani alla più quieta rappresentatività cetuale delle carte liberali. Il monocameralismo e il bicameralismo segnano nell'andamento oscillante della storia costituzionale francese la fase di predominio dell'Assemblea o dell'Esecutivo: non è difatti un caso che la moltiplicazione delle articolazioni interne al Parlamento è direttamente proporzionale al rafforzamento dell'Esecutivo e all'indebolimento dell'organo Legislativo complessivamente considerato e in mezzo ai due estremi del *pendule constitutionnel* si pone la fase dell'equilibrio fra i poteri.

Le istituzioni della Francia nel loro insieme costituiscono un edificio composito nel quale ciascuno dei regimi che si sono succeduti nel corso di più di due secoli di storia hanno lasciato una loro traccia: l'essenziale è rappresentato dall'organizzazione sociale, legislativa, giudiziaria e amministrativa tramandata dall'Impero napoleonico, al di sopra della quale a partire dal 1875 si è posta la democrazia rappresentativa.

La storia costituzionale post-rivoluzionaria ha da sempre manifestato una peculiare attenzione al modo mostra una peculiare attenzione al modo in cui vengono distribuiti i poteri tra le travi portanti dell'edificio statale: il legislativo e l'esecutivo. In particolare, la preoccupazione che ha agitato i relativi redattori della dozzina di costituzioni che si sono avvicendate sin dal 1791 è quella di delineare, senza troppo limitare, il potere esecutivo: ad un'analisi più attenta ci si avvede che il susseguirsi delle costituzioni è regolato da una legge pendolare, in base alla quale a una fase di "poteri equilibrati" segue una fase di predominio del legislativo e di indebolimento dell'esecutivo, quindi torna un momento di equilibrio tra i poteri seguito da un potenziamento dell'esecutivo a discapito del legislativo.

Il tessuto costituzionale francese si muove, pertanto, tra una fase di (relativo) equilibrio tra i poteri sperimentata con la costituzione monarchico-limitata del 1791, con la costituzione girondina e direttoriale dell'anno III e con la carta restauratrice del 1814, che chiude il primo ciclo passando alternativamente attraverso una fase di assemblearismo con le costituzioni convenzionale del 1792 e montagnarda del 1793 e una fase di strapotere dell'esecutivo con la costituzione bonapartista del 22 frimaio dell'anno VIII, che istituisce il consolato; anche il secondo ciclo segue il medesimo "pendolo", oscillando tra una fase iniziale e finale di equilibrio rappresentate dalla costituzione del 1830 e dalle riforme liberali del secondo impero (1860-1870) che sfociano, dopo la disfatta con la

¹ Intervento al seminario di ASTRID su "La riforma della Costituzione in Francia" - Roma, 19 novembre 2008

Prussia, nella III Repubblica e due fasi intermedie di assemblearismo con la I Comune di Parigi (1848) e di cesarismo con la costituzione del II impero.

Analizzando il susseguirsi delle costituzioni a partire dalla III Repubblica, anche se la medesima ciclicità si riscontra durante le precedenti fasi repubblicane e autoritarie, ad una posizione di equilibrio tra i poteri realizzata con la III Repubblica succede una proposta di potenziamento del potere esecutivo presentata nel progetto di costituzione dell'aprile del 1946 (respinto con il referendum del 5 maggio 1946), seguita da una fase di equilibrio istituzionale con la costituzione del 27 ottobre 1946², che culmina in una stagione di massimo potenziamento dell'esecutivo reintrodotta dalla costituzione del 4 ottobre 1958.

La lettura delle costituzioni del periodo repubblicano evidenzia una linea di tendenza nella strutturazione degli organi costituzionali: a un rafforzamento dell'esecutivo, concentrato in un numero ristretto di soggetti, corrisponde una dispersione della forza del potere legislativo attraverso una moltiplicazione degli organi che lo compongono.

L'esemplificazione di questa "legge" è data dal Parlamento "bi-organico" della costituzione del 1795 e "quadri-organico" della costituzione del 1799 (sebbene il senato intervenisse nel procedimento legislativo in veste di organo di controllo della costituzionalità delle leggi³) accompagnate dalla progressiva concentrazione del potere esecutivo dapprima in un collegio di cinque membri (Direttorio), successivamente di tre (Consolato), sino alla riduzione del potere esecutivo in un'unica istituzione (Imperatore). La "prova del nove" di tale legge è data dalle costituzioni monocamerali (1791, 1848, progetto dell'aprile 1946) le quali, concentrando il potere legislativo in un'unica assemblea, istituiscono un regime di tipo dualistico a separazione rigida di poteri che comporta alla lunga un effetto di incomunicabilità interorganica e il paradosso dell'impossibile revisione, che cristallizza a tal punto Costituzioni da determinare il loro superamento.

La Costituzione del 1958, rappresenta, pertanto, il punto di approdo di una sotterranea evoluzione costituzionale del principio di equilibrio dei poteri: l'oscillazione del *pendule constitutionnel* il quale di volta in volta si attesta sulla concentrazione dei poteri a vantaggio delle assemblee o dell'esecutivo è la ragione che spinge i costituenti del 1958, se di costituente può parlarsi dato il contesto storico e il procedimento costituzionale con cui è elaborata la Costituzione della V Repubblica, a tornare sui disequilibri della storia costituzionale e a introdurre una razionalizzazione del parlamentarismo attraverso l'introduzione di meccanismi di controllo reciproci tra i poteri legislativo ed esecutivo.

Del resto evidente è la difficoltà di pervenire ad una concorde definizione dottrina del regime gaullista, comunemente identificato in quella forma di governo, affermatasi in alcune esperienze costituzionali, come quella di Weimar, a partire dalla fine del primo conflitto mondiale e caratterizzata sul piano delle strutture istituzionali da un duplice dato giuridico-formale – l'elezione diretta a suffragio del Capo dello Stato, dotato di svariati e pregnanti poteri e un Governo collegiale di tipo classico responsabile dinanzi al Parlamento –⁴: tali essendo i caratteri del regime semi-presidenziale, *a fortiori* non rientrerebbe in tale forma di governo la prima fase della V Repubblica,

² Le costituzioni del 19 aprile e del 27 ottobre 1946 tenderanno di dare maggiore forza al potere esecutivo individuando in seno all'organo collegiale un organo monocratico, il presidente del consiglio, e riservando al presidente della Repubblica un ruolo meramente rappresentativo: per quanto concerne l'elezione presidenziale la costituzione del 19 aprile 1946 istituisce una più forte dipendenza del presidente nei confronti dell'assemblea nazionale che costituisce il collegio elettorale presidenziale (G. Fubini, *Caratteri della Costituzione francese del 1958*, in *Foro it.*, 1959, p. IV, cc. 83-84).

³ Sulla posizione costituzionale del senato sotto il regime bonapartista si consenta di rinviare al mio recente studio monografico M. Calamo Specchia, *La Costituzione garantita - Dalla sovranità alla ragionevolezza: itinerari francesi*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 117-122, e alla bibliografia ivi richiamata.

⁴ M. Duverger, *La nozione di regime «semi-presidenziale» e l'esperienza francese*, in *Quad. cost.*, 1983, 260. In un'altra opera lo studioso rileva che «*Dans son texte originare, la Constitution de la V République mélange des éléments archaïques évocant l'orléanisme et des éléments modernes correspondant à un "parlamentarisme rationalisé"*» (Id., *Le système politique français*, Paris, PUF, 1990, pp. 174-178).

che a rigore si configurerebbe come una forma di governo parlamentare di tipo monistico, essendovi una unica manifestazione della volontà popolare nell'elezione dell'Assemblea nazionale, mentre a partire dal 1962, con l'introduzione del meccanismo dell'elezione popolare diretta del capo dello Stato, si sarebbe realizzata una deviazione del regime parlamentare verso la forma di governo presidenziale di tipo dualistico, ma rispetto al modello statunitense con evidenti atipicità riassumibili nel fatto per cui «*nei sistemi presidenziali il Presidente è protetto e isolato dall'intromissione parlamentare dal principio della divisione dei poteri. I sistemi semi-presidenziali, invece, operano sulla base di un potere condiviso: il Presidente deve condividere il potere con un Primo ministro; il Primo ministro, a sua volta, deve contare su uno stabile sostegno parlamentare*»⁵.

Al di fuori, dunque, dei tentativi di classificazione, in relazione ai quali nessuna delle qualificazioni suggerite ha trovato unanime riscontro in dottrina⁶, la V Repubblica nasce come regime parlamentare corretto, innestandosi nell'alveo della IV Repubblica: in seguito, tale regime è andato assumendo la configurazione semi-presidenziale assurgendo – a torto o a ragione⁷ – alla dignità di modello ideal-tipico ed emancipandosi dalla qualificazione di prototipo attraverso l'influenza sui paesi dell'Europa centro-orientale⁸, determinando la circolazione di un tipo astratto di regime che può approdare ad esiti tra loro fortemente differenziati⁹. Quest'ultima considerazione, ossia la diversificazione delle manifestazioni dal modello, ha indotto taluni studiosi a considerare la forma di governo in parola come tipologia a sé¹⁰.

Non si vuole negare validità di modello teorico al semi-presidenzialismo, riconducendolo alla matrice parlamentare o a quella presidenziale, ma piuttosto si tende a non identificare *tout court* la V Repubblica con tale regime: seguendo tale presunta identificazione si trascura la peculiarità dell'esperienza francese e della sua evoluzione storica, il cui approdo semi-presidenziale da un lato è diretto risultato di eventi umani e politici, quali la guerra di Algeri e il carisma di un uomo che ha saputo dare forma ai sogni e alle aspirazioni di una nazione, e dall'altro si è consolidata attraverso la revisione del 1962 e una prassi interpretativa e istituzionale solo in parte aderenti al testo costituzionale¹¹. La tesi che si è andata qui costruendo è che la configurazione in senso semi-

⁵ G. Sartori, *Elogio del semi-presidenzialismo*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1995, n.1, p. 3, secondo il quale «*l'etichetta non va presa troppo alla lettera, ma suggerisce che il sistema misto in questione può essere compreso meglio facendo capo al presidenzialismo anziché partendo dal parlamentarismo, argomentando dall'alto in basso anziché dalla base parlamentare verso l'alto*» (ivi, p. 3).

⁶ G. Conac., *Présidentialisme*, in O. Duhamel, Y. Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Economica, 1992, p. 816.

⁷ La irriducibilità della forma di governo semi-presidenziale alla sola esperienza della V Repubblica è avvalorata dal fatto che quasi tutte le esperienze ricondotte al modello delineato da Duverger sono anteriori alla V Repubblica (Islanda - Cost. 1919, Irlanda, - Cost. 1937, per fare un esempio). Sul punto M. Volpi, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in G. Gambino, *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, Maggioli, 1997, p. 51.

⁸ A. Rinella, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e circolazione del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 83 ss.; M. Volpi, *Esiste una forma di governo semipresidenziale?*, in L. Pegoraro, A. Rinella, *Semipresidenzialismi*, Padova, Cedam, 1997, pp. 25 ss.).

⁹ In tal senso G. de Vergottini, *Modelli costituzionali e innovazione*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1999, p. 1325).

¹⁰ M. Volpi, *Le forme di governo*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto costituzionale italiano...*, cit., p. 350; per lo studioso, argomentando a proposito delle “due anime” del regime semi-presidenziale – quella tipicamente presidenziale (l'elezione diretta del Capo dello Stato) e quella parlamentare (il rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo) – «*non pare possibile privilegiare uno dei due elementi che compongono lo schema teorico della forma di governo semi-presidenziale e di conseguenza, questa, essendo irriducibile tanto al classico modello presidenziale quanto a quello parlamentare, ha tutte le carte in regola per essere considerata una categoria scientificamente distinta. Se si preferisce si potrà parlare di “costituzioni a molteplice virtualità”, a seconda della prevalenza che l'una o l'altra componente potranno assumere nei fatti*». Cfr. anche M. Volpi, *La democrazia autoritaria. Forma di governo bonapartista e V Repubblica francese*, Bologna, il Mulino, 1979; Id., *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Maggioli, Rimini, 1983, p. 51; Id., *Forme di governo e revisione costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1998.

¹¹ M. Volpi, *Le forme di governo contemporanee...*, cit., 51.

presidenziale della forma di governo della V Repubblica è frutto non tanto di una scelta consapevole dei gollisti del '58, quanto di una graduale evoluzione innescata dal *referendum* del 1962, perché anzi l'opzione istituzionale del 1958 va inquadrata, per le ragioni suesposte, come una variante del modello parlamentare.

Non è un caso che sin da subito si sia manifestata in Francia una progressiva, ma costante, dissociazione tra documento costituzionale e prassi politica: si sono infatti registrate fasi di ritorno al disequilibrio costituzionale, attraverso la progressiva affermazione della *préauté présidentielle* e la tendenza all'iperpresidenzializzazione della forma di governo, e fasi di più marcato parlamentarismo, attraverso la rottura del *fait majoritaire*, ossia della congiunzione delle maggioranze.

Quest'ultima variabile costituzionale, meglio nota come *cohabitation*, ha prodotto sul piano istituzionale la radicalizzazione del doppio dualismo, endo-esecutivo e tra esecutivo e Parlamento, che caratterizza la forma di governo della V Repubblica: il fenomeno che si è sviluppato sul piano della prassi politica è stato variamente interpretato dalla dottrina francese, che in misura maggioritaria lo ha considerato come un male "evitabile" e come un elemento di disfunzione del sistema costituzionale, mentre in misura minoritaria tale fenomeno è stato interpretato come un elemento di naturale riequilibrio dei poteri delle istituzioni di Governo della V Repubblica.

Il presidenzialismo maggioritario consente al Presidente della Repubblica, in virtù della sua legittimazione confermata dalla maggioranza parlamentare, di leggere in modo estensivo le competenze costituzionalmente assegnategli: consente, infatti, al capo dello Stato di cumulare i vantaggi del regime parlamentare e di quello presidenziale. Dal primo deriva: una posizione formale di irresponsabilità e la facoltà di servirsi del Premier e dei ministri alla stregua di strumenti della sua politica (come una sorta di *super council of advisers*). Dal secondo deriva: la durata del suo mandato, la possibilità di "costringere all'obbedienza" per mezzo del Premier lo stesso Parlamento che, comprendendo la medesima maggioranza, si trova a veder ridotto il proprio ruolo a mera camera di registrazione sul piano normativo della volontà del "Presidente-legislatore".

Al contrario, la *cohabitation* indirizza a una lettura parlamentare della Costituzione: l'art. 20 assegna al Governo non solo la conduzione ma anche la determinazione della politica nazionale e l'art. 8 affida al Presidente la nomina il Primo ministro e la possibilità di porre fine alle sue funzioni su presentazione delle dimissioni del Governo, senza poterlo revocare. Il ritorno al parlamentarismo si realizza con la coesistenza non sempre pacifica, che senza contravvenire alla lettera o allo spirito della Costituzione gollista, ne avrebbe inverato alcune delle potenzialità inesprese, consentendone una più corretta e integrale applicazione. Solo il realizzarsi di un rapporto di sostanziale dualità tra Presidente della Repubblica e Premier avrebbe consentito di rivitalizzare norme sino a quel momento svuotate di significato, come l'art. 20, dando corpo a quelle virtualità di matrice parlamentare insite nel sistema ma in stato di quiescenza, assorbite dalla *préauté présidentielle*. Lo stesso articolo 20 era stato per così dire anestetizzato in quanto i governi che si erano succeduti nell'orbita presidenziale avevano prestato acquiescenza agli innumerevoli sconfinamenti di campo del Presidente, facendoli di volta in volta propri: sarebbe questa prassi a essere venuta meno con l'esperienza della coabitazione, che attraverso la neutralizzazione del presidenzialismo, segna il ritorno all'originario spirito della Costituzione¹².

Permane tuttavia un nodo irrisolto: il principio dell'irresponsabilità presidenziale e il suo rapporto con la legittimazione democratica del capo dello Stato.

La vera chiave di volta del sistema costituzionale della V Repubblica, è il Presidente della Repubblica, riecheggiando quanto affermato da de Gaulle qualche tempo prima nel celebre discorso di Bayeux del 16 giugno 1946 sulla necessità di ricostituire uno Stato forte sotto la cui egida si deve porre un popolo libero. Il Presidente della Repubblica è l'organo costituzionale cui si guarda per la

¹² Una calzante definizione del regime semipresidenziale, che ne evidenzia la configurazione di modello "a geometria variabile", è quella di Leopoldo Elia che a proposito degli elementi caratterizzanti la forma di governo francese del 1958 parla di "virtualità multiple" (L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 666).

realizzazione di questo disegno: di qui l'ambiguità sottesa alla forma di governo francese che simbolicamente consacra il secondo titolo della Costituzione al Presidente della Repubblica, dotandolo di ampi poteri, alcuni dei quali sottratti alla controfirma, e rendendolo al contempo destinatario di un principio-clausola di tradizione monarchica, ossia dell'irresponsabilità politica e di una limitata responsabilità penale per alto tradimento: la scissione tra imputazione del potere politico e relativa responsabilità comporta una ricaduta della sconfessione popolare sul Primo ministro, sino alla sua sostituzione (tant'è vero che in cinquant'anni si contano in Francia 18 primi ministri e 33 governi¹³). Infatti, Chirac non si dimise dopo l'infruttuoso scioglimento parlamentare del 1997 che ha dato l'avvio alla "lunga" coabitazione. D'altra parte, qualche anno prima, lo stesso Mitterrand considerò l'eventuale sconfitta al *referendum* del 1992 sulla ratifica del Trattato di Maastricht completamente scissa dalla propria responsabilità politica. Nel 2005 Chirac non ha raccolto l'esito della sconfitta al referendum del 29 maggio sulla ratifica del Trattato costituzionale europeo, non mettendo in causa la propria responsabilità politica, al contrario di quanto fece de Gaulle nel 1969, quando a seguito della *débâcle* referendaria del 27 aprile sulla riforma del Senato e sulla regionalizzazione, che accusò come *deminutio* della propria legittimazione popolare, lasciò il potere.

Questo conferma la complessità dei rapporti all'interno dell'esecutivo: da un lato, infatti la Costituzione assegna al Presidente della Repubblica una posizione di *primauté* nel Consiglio dei Ministri che presiede in virtù dell'art. 9 Cost.¹⁴, dall'altro, la rilevanza dei poteri presidenziali, se si escludono quelli sottratti alla controfirma, è in realtà una *factio iuris* perché il Presidente dispone degli stessi solo grazie al Premier, che è il solo competente a concretizzare i progetti presidenziali (depositando progetti di legge, adottando i decreti di esecuzione delle leggi, ecc.) e solo un accordo tra Presidente della Repubblica e Primo ministro consentirà al primo la realizzazione del proprio programma politico. Il Primo ministro, nella logica di un regime parlamentare a tendenza presidenziale come quello della V Repubblica, per la sua azione dovrà essere necessariamente sostenuto dal Parlamento e dunque il momento cardine della strutturazione dei rapporti endo-esecutivo è rappresentato dalle elezioni legislative che attribuiscono le prerogative "di fatto" al presidente e "di diritto" al Primo ministro.

Tuttavia, la naturale tendenza manifestata dal costituzionalismo francese per la scelta di regimi politici "misti" conferma l'oscillazione del *pendule constitutionnel* che ciclicamente ripropone formule di governo di stampo più marcatamente presidenzialista.

Senza richiamare alla memoria fasi costituzionali come quella del 1848 e quella che precede l'approvazione della Costituzione della III Repubblica, o i progetti di revisione costituzionale della IV Repubblica, si è registrato nella V Repubblica una fase di consolidamento di ciò che il linguaggio politico e mediatico ha definito come "*hyper-présidence*" che ha prodotto uno svuotamento del ruolo del Primo ministro: si allude alla legge costituzionale n. del 2 ottobre 2000 sulla riduzione del mandato presidenziale da sette a cinque anni, il cui scopo pratico è stato il riallineamento delle scadenze elettorali: il *quinquennat* ha istituito un legame diretto tra il Presidente e la maggioranza, adombrando la figura del Premier e accentuando la presidenzializzazione del regime, che si traduce in una estensione dei poteri presidenziali e, parallelamente, in un indebolimento del Parlamento, sebbene il rafforzamento dei poteri presidenziali rappresenti un rischio reale di ipertrofizzazione di un potere personalistico. La revisione del settennato sembra concludere quel ciclo di riforme costituzionali inaugurato dal *referendum* del 1962 e supera decisamente la concezione che il Presidente della Repubblica conservi, anche in caso di concordanza di maggioranze, la sua funzione arbitrale, con il rischio che la riduzione del mandato presidenziale banalizzi il ruolo presidenziale facendone un doppione del Premier proprio attraverso la riduzione della sua funzione arbitrale a vantaggio della funzione di direzione del Governo.

¹³ M. Volpi, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2008.

¹⁴ Si tratta di una disposizione che discende dall'art. 1 della *Constitution Rivet* del 31 agosto 1871, che unificò nel medesimo soggetto istituzionale le funzioni di capo dello Stato e di capo del Governo.

A completare la riforma sul quinquennato è intervenuta la legge organica n. 2001-419 del 16 maggio 2001 che ha imposto l'inversione del calendario elettorale anticipando per il 2002 le elezioni presidenziali rispetto alle legislative attraverso una proroga della legislatura in corso, allo scopo di favorire un effetto di trascinamento del voto presidenziale¹⁵. In tale scenario politico non va, dunque, esclusa *a priori* la possibilità che si riproponga il regime della coabitazione: ciò può avvenire o perché può venir meno la simultaneità delle due tornate elettorali a causa, ad esempio, di uno scioglimento anticipato o anche in caso di coincidenza delle consultazioni politiche, potendo il corpo elettorale attestarsi su di una biforcazione di preferenze, esprimendo un voto di tendenza alle elezioni generali e un voto di preferenza alle presidenziali, come del resto accade sovente in ordinamenti presidenziali consolidati come gli Stati Uniti d'America.

Questo è il contesto in cui è maturata la riforma costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008¹⁶, la ventiquattresima dall'entrata in vigore della Costituzione del 1958, che prospetta una finalità ambiziosa, ossia "di modernizzazione delle istituzioni della V Repubblica".

Già dal suo *incipit* la riforma manifesta un duplice obiettivo: da un lato, la conservazione dell'assetto istituzionale di base della V Repubblica e, dall'altro, l'intento di una ridefinizione delle dinamiche della forma di governo, soprattutto per quel che concerne l'istituzione parlamentare, che viene potenziata.

I punti chiave della riforma del 1958 possono essere sintetizzati come segue:

- rafforzamento del ruolo del Parlamento;
- inquadramento del ruolo presidenziale;
- potenziamento degli istituti di garanzia.

Sotto il primo profilo si realizza un sostanziale recepimento di evoluzioni sistemiche affermatesi sul piano giurisprudenziale: la prassi dell'emendamento ed il recupero della centralità della legge rappresentano altrettante fasi di riequilibrio istituzionale già profilate attraverso la giurisprudenza costituzionale.

Da un lato, infatti, si è inciso sul procedimento legislativo introducendo una serie di misure volte a realizzare lo snellimento dell'*iter legis* e una migliore qualità della legge (potenziamento del numero e dei poteri delle commissioni parlamentari permanenti, art. 42 Cost.; limitazione dell'uso da parte del Governo della questione di fiducia solo alle leggi finanziarie e di sicurezza sociale e ad un testo per sessione, art. 49.3; introduzione della facoltà di ciascuna camera di adottare in qualunque campo di propria competenza risoluzioni che non hanno effetti vincolanti ma che rappresentano manifestazioni di intenti e che contribuiscono a liberare l'atto legislativo della funzione tribunitia che finiva con l'offuscarne il carattere normativo, art. 34-1 Cost.); dall'altro sono state adottate una serie di misure volte a potenziare il ruolo del Parlamento attraverso l'attribuzione di poteri rilevanti ai presidenti delle due assemblee (potere di fissare l'o.d.g., art. 48 Cost.; potere di opporre l'irricevibilità di un progetto di legge che invada che competenze legislative, art. 41 Cost.; potere di dichiarare l'urgenza di un testo in approvazione con conseguente convocazione della commissione mista paritaria, art. 45 Cost.). Nei rapporti esterni, il ruolo del Parlamento viene potenziato attraverso l'istituzione di un apposito *commission charrgée des affaires européennes* all'interno di ciascuna camera e attraverso l'obbligo di comunicazione da parte del Governo di tutti gli atti (e dunque non solo gli atti di natura legislativa) in corso di approvazione a livello comunitario, formalizzando in tal modo una più stretta collaborazione e partecipazione del Parlamento alla fase ascendente del processo di integrazione comunitaria (art. 88-4 Cost.).

Sotto il secondo profilo, la legge costituzionale n. 2008-724 ha optato per la continuità dell'assetto dualistico, lasciando la sostanziale ambiguità di lettura del testo costituzionale. Punto cardine della proposta del Comitato Ballardur, non recepita dal disegno di legge governativo che ha avuto come obiettivo primario il riequilibrio delle istituzioni senza giungere ad un mutamento della

¹⁵ Cfr. in tal senso M.C. Ponthoreau, *L'enigma del buon governo sotto la Quinta Repubblica*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 83-85.

¹⁶ *JORF* 24 juillet 2008, p. 11890.

forma di governo, era la rivisitazione degli artt. 5 e 20: secondo la proposta del Comitato Balladur, il Presidente avrebbe definito la politica della nazione (ult. comma dell'art. 5), che il Governo non avrebbe più determinato ma solo "condotto" (art. 20, comma 2¹⁷).

Di certo, la strutturazione degli artt. 5 e 20 della Costituzione del 1958 testimonia l'ibridazione della forma di governo francese. È in questa endiadi dispositiva che si gioca il delicato rapporto trilatero tra capo dello Stato, capo del Governo e Parlamento: gli stessi poteri del Presidente della Repubblica possono raggiungere la massima potenzialità espressiva solo quando il capo dello Stato può contare su di un largo sostegno all'Assemblea nazionale, considerato che la concretizzazione delle idee presidenziali passa necessariamente per il tramite del Primo ministro e dei suoi strumenti d'azione (progetti di legge, decreti governativi, ecc.). In tale ottica si comprende bene che si configurano come elementi-chiave della deriva presidenzialista della forma di governo francese, manifestasi sin dal 1958 con una forte intonazione parlamentare, non solo l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, ma soprattutto due correttivi, realizzati sul piano della concreta manutenzione costituzionale e che, nonostante l'aspetto di interventi puntuali a portata ridotta, sono stati in grado di allineare il documento costituzionale alla prassi politico-istituzionale: si allude all'introduzione del quinquennato e alla proroga dell'undicesima legislatura con conseguente inversione del calendario delle elezioni del 2002, anticipando le elezioni presidenziali rispetto alle legislative.

Tuttavia, la vera innovazione della riforma è la previsione del controllo di costituzionalità successivo e concreto, che rappresenta il reale contrappeso istituzionale del potere politico.

La legge costituzionale n. 2008-724, la più incisiva delle 23 revisioni realizzate dal 1958, profila una riforma costituzionale che abbia a oggetto la previsione di un ricorso in via incidentale al Consiglio costituzionale sulla conformità alla Costituzione di una *loi promulguée*.

Le modalità di rinvio pregiudiziale e incidentale, da parte dei giudici di ogni ordine e grado, sono riservate ad una legge organica e dovrebbero essere definite tenendo in considerazione il flusso di richieste che una simile riforma è in grado di generare: si introduce un nuovo articolo 61-1, che stabilisce «*1. Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation dans un délai déterminé.*

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article».

Se sul piano dei principi la riforma rappresenta l'acquisizione definitiva dei risultati conseguiti nella prassi giurisprudenziale, vanno rilevati due limiti del configurato meccanismo procedurale.

In primo luogo, si profila un'incomprensibile riduzione dell'ambito d'intervento del ricorso incidentale, limitandolo alla materia dei diritti e libertà, ossia al *bloc de constitutionalité*: la *ratio* di una siffatta limitazione va rintracciata nel tradizionale portato rivoluzionario della supremazia della legge espressione della *volonté générale*, che rende il Parlamento il *dominus* del procedimento legislativo e dei rapporti con l'Esecutivo. Tale limite, incompatibile con i principi dello Stato costituzionale, lascia fuori dalla sfera del controllo di costituzionale della legge una serie di vizi formali, quali la corretta applicazione della ripartizione di competenze legislative tra Parlamento e Governo nel caso in cui non sia stata posta la questione di irricevibilità ex art. 41 Cost., che in un sistema come quello francese, dominato dal principio di competenza anziché da quello di gerarchia, rischiano di estendere i propri effetti sulle posizioni giuridiche soggettive dei singoli: un modo per ridurre la portata di tale limite potrebbe essere la previsione, in sede di disciplina organica, di un controllo preliminare da parte del Consiglio sugli eventuali vizi della legge che possano inficiarne la regolarità formale prima di passare ad analizzare le *questions de fond*.

¹⁷ J. Pini, *Le Premier ministre, clé de voûte de l'Exécutif?*, in *Revue Française de droit constitutionnel*, 2008 (n. hors-série), pp. 89-91; M. Lascombe, *Le Gouvernement et la révision constitutionnelle : un oublié très présent*, in *La semaine juridique*, JCP, 30 juillet 2008, pp. 35ss.

In secondo luogo, la riforma costituzionale, che si estende ad una revisione dell'art. 62 Cost. concernente gli effetti delle pronunce costituzionali, riformula la citata disposizione nel modo seguente: «1. *Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'art. 61 ne peut être promulguée ni mise en application.* – 2. *Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'art. 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause* ». La disposizione va letta in due momenti: la prima parte sembra escludere la retroattività della pronuncia costituzionale su ricorso in via incidentale, introducendo un elemento di ambiguità, e richiama alla memoria il dibattito dottrinario che in Italia ha accompagnato l'interpretazione dell'art. 136 della Costituzione e il conseguente principio della retroattività delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale. La seconda parte della disposizione («*Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause*») corregge il tiro e affida al *Conseil* il delicatissimo compito di stabilire la retroattività della pronuncia, che dichiara l'incostituzionalità di una disposizione di legge, al processo nel quale è sorto l'incidente di costituzionalità significa.

La scelta di attribuire al Consiglio costituzionale la funzione di regolare i rapporti tra situazioni giudiziarie pendenti e giudizio di costituzionalità, come del resto si evince chiaramente dalla portata della disposizione che, nella nuova formulazione proposta, consente al Consiglio costituzionale di statuire sia *pro futuro* sia *pro praeterito*, differendo i tempi di efficacia della sentenza e conferendo una limitata efficacia retroattiva alle pronunce d'incostituzionalità su ricorso in via incidentale per favorire la transizione tra la vecchia e la nuova disciplina legislativa, è una scelta indubbiamente oculata, ma anche coraggiosa in quanto affida alla saggezza del *Conseil* la discrezionalità della decisione sulla retroattività della pronuncia.

La strada tracciata è, dunque, quella che conduce direttamente a un ampliamento del *droit de saisine* attraverso un controllo successivo e concreto delle leggi promulgate aperto al *justiciable*: soluzione, questa, che produrrebbe un consolidamento di quel ruolo di garanzia interistituzionale che il giudice delle leggi ha ormai ampiamente dimostrato di aver conquistato “sul campo” con le sue innovative – e talvolta ardite – pronunce, superando una volta per tutte i limiti e le ambiguità insiti nella visione meccanicistica e astratta del controllo di costituzionalità “alla francese”.

Sul versante italiano, al contrario, la configurazione costituzionale dell'esecutivo non lascia margine ad incertezze interpretative sulla qualificazione della forma di governo: l'Italia ha rappresentato per oltre quaranta anni uno degli esempi più eclatanti di forma di governo parlamentare a pluripartitismo estremo, caratterizzato dall'instabilità delle coalizioni partitiche che si coagulavano in seno al Parlamento successivamente all'espletamento delle elezioni e che erano soggette alla migrazione interpartitica dei parlamentari, producendo la crisi di governabilità, il vero punto debole del sistema politico italiano.

Se questo è il contesto storico-politico, la Costituzione italiana del 1948 prefigura una dinamica dei rapporti istituzionali tra Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica incentrata sulla razionalizzazione dell'istituto della fiducia (art. 94), e dunque della responsabilità politica del Governo di fronte alla maggioranza parlamentare, e dello scioglimento affidato al Presidente della Repubblica, eccetto che negli ultimi sei mesi del suo mandato (art. 88 Cost.) e sul ruolo di *pouvoir neutre et intermédiaire*, svolto dal capo dello Stato, secondo la nota definizione datane da Benjamin Constant nel suo *Cours de principes politiques*, sebbene con riferimento alla monarchia costituzionale.

Sotto questo profilo, dunque, l'esperienza costituzionale italiana richiama le logiche politico-partitiche delle ultime due legislature della III Repubblica (1932-1936 e 1936-1940) e della breve parentesi della IV Repubblica francese.

Il Governo era stato configurato in modo tale da essere posto al riparo da possibili deviazioni egemoniche del suo Presidente. Il Presidente del Consiglio dei ministri italiano aveva un

potere di direzione politica legato però dal vincolo della solidarietà ministeriale (o principio di collegialità): tuttavia, il principio della collegialità non era inteso in modo rigido, distinguendosi una posizione di preminenza del Presidente del Consiglio all'interno della compagine governativa e la possibilità che anche un singolo ministro potesse essere colpito da mozione di sfiducia (si ricorda il caso del ministro guardasigilli Mancuso, giudicato in sede di conflitto di attribuzioni dalla Corte costituzionale con sentenza n. 7/1996). Il Consiglio dei Ministri si configurava, pertanto, come l'organo di confluenza delle delegazioni dei partiti ed era il vero motore della mediazione politica fra le componenti delle coalizioni partitiche, spesso contingenti perché destinate ad avere breve durata.

Tuttavia, tali previsioni costituzionali non si sono rivelate efficaci di fronte alla degenerazione del tessuto politico e hanno dato vita ad un modello parlamentare debole, dominato dai partiti nei quali alla fine si è concentrato il potere di "fare e disfare" i governi, ossia quel potere di crisi attraverso il quale i partiti, grazie alla legge elettorale proporzionale (in vigore fino al 1993, e apparentemente "riesumata" con la legge 270 del 21 dicembre 2005, che ha adottato soluzioni tecniche talmente irrazionali da configurarsi al limite della legittimità costituzionale), hanno conquistato un ruolo forte in Parlamento, detronizzandolo e riducendolo a luogo contingente di registrazione delle decisioni politiche adottate all'esterno.

I progetti di riforma costituzionale che si sono avvicinati in Italia a partire dagli anni '90 (e simbolicamente gli anni novanta con la riforma elettorale del 1993, che muta il sistema elettorale da proporzionale in "tendenzialmente" maggioritario e che avrebbe indotto una trasformazione della forma di governo da consociativa in bipolare di facciata, rappresentano per il tessuto costituzionale italiano una spartiacque tra un "prima" e un "dopo") sono stati tutti focalizzati a risolvere il problema cardine della forma di governo italiana, la crisi di governabilità. Il sistema costituzionale d'oltralpe diviene, dunque, un modello cui astrattamente tendere, sebbene tale tensione ideale sia stata favorita da alcune distorte interpretazioni dello stesso, prima fra tutte l'effetto positivo della duttilità e delle potenzialità di adattamento della natura dualistica capace di esprimere in ogni condizione politica una compagine governante¹⁸: si allude al fenomeno della *cohabitation*, la cui implicita valenza di correttore parlamentare del sistema non ha impedito di considerarlo come un meccanismo potenzialmente destabilizzante, come punto critico del sistema dagli esiti imprevedibili e non immune da conflitti interorganici. A questo si aggiunge, che la duttilità e, a volte ambiguità, di lettura del sistema semipresidenziale hanno potuto reggere il contraccolpo della *cohabitation* in un sistema politico ben strutturato quale quello francese e assistito da un sistema elettorale, quale quello maggioritario a doppio turno, in grado di coagulare la rappresentanza: immaginiamo d'importare *tout court* l'opzione semipresidenziale, che in astratto appare la soluzione più congeniale perché in grado di conciliare anche posizioni politiche opposte, in un quadro partitico così destrutturato come quello italiano e consideriamo l'effetto di detonazione che una ipotetica *cohabitation* potrebbe determinare!

Non va inoltre trascurata la tendenza che si registra attualmente in alcune democrazie contemporanee, alla presidenzializzazione degli esecutivi, vale a dire alla progressiva egemonizzazione della figura del capo del Governo all'interno di un'istituzione collegiale, che comporta una trasformazione in senso monocratico della determinazione e attuazione dell'indirizzo politico, e che costituisce oggi una minaccia supplementare alla democrazia rappresentativa¹⁹.

In realtà, proprio la tendenziale presidenzializzazione degli esecutivi si è rivelata l'elemento centrale del tentativo di riforma costituzionale varato dalla maggioranza governativa di centro-destra nel biennio 2004-2005 e bocciato con il referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006: alcune soluzioni previste nel progetto di riforma avrebbero comportato un mutamento della forma di governo italiana accostandola però solo parzialmente al regime semipresidenziale francese, che

¹⁸ G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 167 ss.

¹⁹ A. Di Giovine, *Un modello di democrazia in linea con i tempi*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 1ss.

permane caratterizzato dall'intrinseco dualismo, mentre il sistema italiano, anche nel progetto di revisione, restava ancorato al monismo di stampo parlamentare.

Se è vero che il referendum costituzionale del giugno 2006 ha bocciato la riforma, in realtà quanto di essa si è ormai radicato sul piano della prassi politica e della trasformazione dei rapporti all'interno dell'esecutivo tra Presidente del Consiglio e ministri e quali analogie sono riscontrabili con il regime costituzionale francese?

Nell'attuale fase costituzionale della XVI legislatura il Presidente del Consiglio si presenta come il depositario del rapporto fiduciario con la maggioranza parlamentare in virtù del risultato elettorale, riproponendo sul piano politico quel rapporto univoco con "i suoi deputati" che taglia fuori ogni dialettica con l'opposizione parlamentare: siamo ben lontani dalla logica del bipolarismo e si sta progressivamente scivolando verso formule cripto-plebiscitarie²⁰.

Sul piano comparativo, dunque, se l'attuale configurazione del parlamentarismo italiano, ad onta del risultato referendario del 2006, che ha significato la volontà popolare di assicurare la permanenza della Costituzione repubblicana del 1948, sta progressivamente assumendo *de facto* una strutturazione a prevalenza del Premier, molta è la distanza che separa tale forma di governo, che rimane pur sempre ancorata ad un assetto monistico, dal semipresidenzialismo francese che conserva, anche dopo la riforma del 23 luglio 2008, i propri connotati dualistici.

La riforma costituzionale francese del 2008 ha indubbiamente come obiettivo una precisazione dei poteri del Presidente della Repubblica e, in una certa misura, del Premier a vantaggio del Parlamento ma la natura dualistica della forma di governo francese non è stata messa in discussione. L'elezione diretta offre al Presidente della Repubblica francese delle possibilità di azione che solo la vittoria alle elezioni legislative è in grado di concretizzare attraverso la figura del Primo ministro. Certo, vi sono tutti gli elementi affinché si realizzi tale coincidenza di maggioranze (identica durata dei mandati, precedenza temporale delle elezioni presidenziali): ma l'ipotesi della *cohabitation* non può dirsi che sia stata relegata in soffitta e con essa il potenziale accrescimento del ruolo del Premier, tanto più che la riforma costituzionale non ha chiarito, come da più parti auspicato, la ripartizione dei ruoli all'interno del potere esecutivo tra le due teste dell'aquila.

L'intrinseco dualismo della forma di governo francese, con tutte le aporie che si è tentato di evidenziare (prima fra tutte il nodo irrisolto dell'irresponsabilità presidenziale) rendono, pertanto, tale regime del tutto incompatibile con quegli assetti costituzionali caratterizzati da un unico motore del potere esecutivo, sia esso Presidente o Premier.

²⁰ In particolare, si consideri il ricorso alla fiducia e alla decretazione d'urgenza sia del Governo Prodi (XV legislatura), alla vana ricerca di una ricompattazione della stretta maggioranza conseguita nelle elezioni del 9-10 aprile 2006, sia del Governo Berlusconi (XVI legislatura, in corso) che, pur potendo contare su di una'ampia maggioranza in Parlamento, ha fatto ricorso dall'insediamento per ben dieci volte alla fiducia parlamentare e ha impiegato lo strumento della decretazione d'urgenza per più di venti volte: evidente è la tendenza a spostare il luogo della decisione politica dal Parlamento al governo, tagliando fuori dal circuito decisionale l'opposizione parlamentare, con evidente deviazione dai principi di base della democrazia rappresentativa e del modello costituzionale parlamentare.