

3. COUNTRY PROFILE FRANCIA

SOMMARIO: I) LE ISTITUZIONI NEL QUADRO COSTITUZIONALE: I.1) Il tipo di Stato: *I.1.1) Ordinamento statale e natura degli enti territoriali; I.1.2) Il bicameralismo.* I.2) L'organizzazione costituzionale dei poteri e le istituzioni fondamentali: *I.2.1) Il Capo dello Stato; I.2.2) Il Governo I.2.3) Il rapporto fiduciario; I.2.4) Il Parlamento: I.2.4.1) L'Assemblea Nazionale; I.2.4.2) Il Senato; I.2.4.3) I gruppi parlamentari; I.2.4.4) Il procedimento legislativo. I.2.4.5) Il sistema delle fonti del diritto.* I.3) Le leggi elettorali relative ai diversi livelli di governo: *I.3.1) Le elezioni per i membri francesi del Parlamento europeo; I.3.2) Le elezioni dell'Assemblea Nazionale; I.3.3) Le elezioni del Senato; I.3.4) Le elezioni dei consigli regionali.* II) LE ISTITUZIONI NELLA DINAMICA POLITICA: II.1) Il sistema dei partiti; II.2) Il sistema di governo. III) FOCUS TEMATICI: III.1) I partiti politici: status giuridico, organizzazione, democrazia interna e finanziamento: *III.1.1) Status e riconoscimento dei partiti politici; III.1.2) La disciplina del finanziamento.* III.2) La rappresentanza di genere. III.3) Opposizione parlamentare e statuto dell'opposizione. III.4) L'accesso delle minoranze al Consiglio Costituzionale. III.5) La disciplina del contenzioso elettorale. III.6) La disciplina del voto per corrispondenza e del voto elettronico. IV) RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.

I) Le istituzioni nel quadro costituzionale

I.1) Il tipo di Stato

I.1.1) Ordinamento statale e natura degli enti territoriali

La Quinta Repubblica, erede della tradizione centralista giacobina e bonapartista, è sempre rimasta fedele all'impostazione dello Stato unitario con uno statuto delle collettività territoriali e una configurazione dei rapporti tra centro e periferia improntati al principio di decentramento di tipo amministrativo così come viene riconosciuto dalla Costituzione, la quale ha costituito oggetto in tema di decentramento di un'ampia revisione operata dalla legge costituzionale n. 2003-276 del 28 marzo 2003 relativa all'”*Organizzazione decentrata della Repubblica*”.

Il testo costituzionale dedica alle collettività territoriali innanzitutto l'intero Titolo XII e inoltre le disposizioni degli artt. 1, 24, 4°c. e 34 della Costituzione.

Con la riforma costituzionale del 28 marzo 2003, approvata con la legge costituzionale n. 2003-276, è stato introdotto all'art. 1 Cost., 1°c. il principio dell'”organizzazione decentrata della Repubblica”, principio con cui che si consacra l'evoluzione compiuta dal decentramento in Francia dalle origini fino ad oggi.

Un altro fondamentale principio sancito dalla Costituzione è quello della *libre administration* che viene affermato sia dall'art. 72, 3°c. Cost. – dopo la riforma del 2003 - ai sensi del quale le collettività territoriali si amministrano liberamente attraverso consigli di eletti e alle condizioni stabilite dalla legge sia dall'art. 34 Cost. che menziona tra l'elenco delle materie riservata alla legge la “libera amministrazione delle collettività territoriali”. I contenuti e le implicazioni di questo principio sono stati ampiamente precisati dalla giurisprudenza costituzionale che in numerosissime sentenze a partire dal 1979³⁰⁸ - in particolare dopo le riforme succedutesi dal 1982 - ne ha progressivamente delineato i contorni³⁰⁹.

Occorre dire che l'esperienza francese di decentramento³¹⁰ sembra a tratti paradossale³¹¹ perché essa ha sovrapposto nel corso degli anni “l'immagine dello Stato unitario per eccellenza - costruita su una centralizzazione multisecolare - con quella di uno Stato che ha

³⁰⁸ V. Décision n. 79-104 DC del 23 maggio 1979 relativa alla legge di modifica delle modalità di elezione dell'Assemblea territoriale della Nuova Caledonia, (9° Considérant). Sul principio di libera amministrazione inoltre v. C. Bacoyannis, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Paris, Economica, 1987.

³⁰⁹ V. sul punto J.B.Auby-J.F.Auby, *Droit des collectivités locales*, Paris, Puf, 1998, p. 31 ss.

³¹⁰ S. Flogaitis, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, Paris, L.g.dj., 1979.

³¹¹ Cfr. G. Marcou, *Décentralisation: approfondissement ou nouveau cycle ?*, in *Le Cahiers français*, 318, 2004, 9, il quale ben evidenzia la contraddizione di un sistema fondato, a partire dal 1982, su un dualismo in cui lo Stato conserva un apparato amministrativo che gli permette di attuare direttamente le sue politiche e in cui le collettività territoriali esercitano competenze proprie.

intrapreso e in parte è riuscito in una politica di decentramento determinato e globale a profitto delle autorità territoriali elette³¹². Negli anni si sono succedute riforme che hanno contribuito alla costruzione di un modello³¹³ in cui le collettività di diritto comune coesistono insieme a collettività a statuto derogatorio come Parigi, la Corsica e l'Alsazia-Mosella e a collettività a statuto particolare come quello dei Territori d'Oltremare³¹⁴.

Proprio i Territori d'Oltremare hanno visto modificare di più il loro statuto in questi ultimi anni in favore di formule giuridiche adatte ai particolarismi dei loro territori.

L'ordinamento francese della V Repubblica, infatti, frutto di un compromesso istituzionale chiaramente orientato alla "restaurazione del *pouvoir d'État*" – come vedremo nel corso della presente trattazione – è approdata con il passare del tempo ad una organizzazione dei rapporti centro/periferia³¹⁵ caratterizzata da collettività territoriali di natura amministrativa, chiamate ad esercitare i relativi compiti attraverso organi elettivi e privi di poteri di natura legislativa. La ripartizione di competenze - spesso confuse ed incerte³¹⁶ - tra lo Stato e le collettività avvenuta con leggi ordinarie attraverso il ricorso al criterio del trasferimento di blocchi di competenze rigidamente ripartite in via esclusiva o residuale rispetto allo Stato tra le varie collettività territoriali³¹⁷.

L'art.72, 1°c. Cost. come modificato con la revisione del 2003, enumera le collettività territoriali esistenti ovvero i comuni, i dipartimenti, le regioni, le collettività a statuto speciale e le collettività d'oltremare regolate dall'articolo 74 Cost., lasciando comunque aperta al legislatore la possibilità di creare con legge ogni altra collettività territoriale. Sempre ai sensi dell'art. 72, al comma 3 viene sancito poi che tali collettività territoriali "si amministrano liberamente tramite Consigli elettivi" e alle condizioni fissate dalla legge e che esse dispongono del potere regolamentare per esercitare le loro competenze.

³¹² A. Delcamp (a cura di), *Les collectivités décentralisées de l' Union européenne*, La Documentation française, Paris, 1994, 149.

³¹³ R. Degron, *Vers un nouvel ordre territorial français en Europe*, Paris, L.g.d.j., 2014; D. Guignard-S. Regourd- J. Carles, *La décentralisation. 30 ans après*, Paris, L.g.d.j., 2014.

³¹⁴ Si tratta di un'evoluzione del decentramento francese che come è stato affermato porta "à percepire la décentralisation in una logica diversa, che non può limitarsi alla sola gestione di questioni amministrative», cfr. M. Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Puf, 2008, XVII.

³¹⁵ M. Calamo Specchia, *Il regionalismo atipico in Francia ovvero una décentralisation a géométrie variable*, in A. Benazzo (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto*, Padova, Cedam, 2010, pp. 91-123

³¹⁶ L'attribuzione di blocchi di competenze a ciascun livello di amministrazione si è spesso rivelato difficile da mettere in pratica, soprattutto in alcuni settori come la pianificazione del territorio, lo sviluppo economico e la cultura. Lo Stato e le collettività territoriali non hanno esitato ad intervenire anche al di fuori dell'ambito di competenza riconosciuto per legge, il primo in nome del rispetto del principio di uguaglianza, le seconde in nome della clausola generale di competenza. V. precisamente sul punto S. Fonrojet, *L'organisation territoriales : quelle répartition des compétences?*, in *Le Cahiers français*, 318, 2004, 24.

³¹⁷ V. i contributi su *Les Cahiers français* 318, 2004: S. Regourd, *L'organisation territoriales issue de la décentralisation de 1982 : un bilan critique*, 3-7; G. Marcou, *Décentralisation: approfondissement ou nouveau cycle ?*, 8-14; F. Délperée, *Organisation territoriale et "exception française"*, 15-18; H. Portelli, *Union européenne: des systèmes fédéraux ou régionalisés*, 19-21; S. Fonrojet, *L'organisation territoriales: quelle répartition des compétences ?*, 22-26.

Nonostante le novità introdotte dalla revisione del 2003 – di cui diremo più specificatamente più avanti - la Costituzione continua comunque ad imporre alle collettività territoriali tutta una serie di limiti che di fatto ne riducono il ruolo come quello stabilito nel comma 5 dell'art.72 che prevede la presenza presso le collettività stesse di un rappresentante dello Stato, che rappresenta ciascun membro del Governo con il compito di curare gli interessi nazionali, il controllo amministrativo e di vigilare sul rispetto delle leggi.

Prima della riforma del 2003 le uniche collettività territoriali menzionate nella Costituzione erano i comuni, i Dipartimenti e i Territori d'Oltremare, questo a significare dello scarso ruolo e della debole attenzione dal costituente, e, per lungo anche dal legislatore alle regioni.

Per quanto riguarda le Regioni è importante dividere il periodo antecedente alla riforma del 1982 e il periodo successivo. Infatti prima di tale riforma relativa alla libertà di comuni, dipartimenti e regioni, la Regione non era considerata un terzo tipo di collettività territoriale: essa fu infatti fino al 1972 considerata circoscrizione amministrativa e, da quella data in poi, fu "établissement public régional" con attribuzioni specializzate, ma circoscritte allo sviluppo del territorio e al finanziamento delle infrastrutture pubbliche; solo a partire dal 1982 essa fu istituita come ente con propri consigli elettivi e con attribuzioni amministrative di maggiore rilievo fino ad allora affidate ai prefetti. Comuni e dipartimenti sono invece enti che erano già presenti nella tradizione francese di fine ottocento. Le leggi del 1871 e del 1884, infatti, procedendo ad istituire un decentramento limitato fecero leva su queste due entità.

La legge di riforma n. 82-213 del 2 marzo 1982 cosiddetta loi Defferre ha costituito il I Atto del decentramento. Da allora si sono succedute nel tempo moltissime leggi che hanno progressivamente modificato la ripartizione delle competenze tra comuni, dipartimenti, regioni e lo Stato, attraverso il trasferimento di blocchi di competenze.³¹⁸

Consacrata come collettività territoriale solo nel 1982, la Regione è ormai diretta da rappresentanti eletti dal popolo ed è dotata di un Presidente. La legge del 2 marzo 1982 ha

³¹⁸ Numerose sono le leggi sul decentramento approvate tra gli anni Ottanta, Novanta e Duemila prima della revisione costituzionale del 2003: legge n. 82-213 del 2 marzo 1982 relativa ai diritti e alle libertà dei comuni, dei dipartimenti e delle regioni; la legge n. 82-623 del 22 luglio di modifica e completamento della legge n. 82-213 del 2 marzo 1982 relativa ai diritti e alle libertà dei comuni, dei dipartimenti e delle regioni e di definizione delle nuove condizioni di esercizio del controllo amministrativo sugli atti delle autorità comunali, dipartimentali e regionali; la legge n. 83-8 del 7 gennaio 1983 relativa alla ripartizione delle competenze tra comuni, dipartimenti, regioni e lo Stato e quella del 22 luglio 1983 n.83-663 di completamento della prima; la legge n. 86-16 del 6 gennaio 1986 relative alla creazione e all'organizzazione delle regioni; la legge n. 88-13 del 5 gennaio 1988 relativa al miglioramento del decentramento; La legge n. 92-215 del 6 febbraio 1992 relativa all'amministrazione territoriale; La legge n. 95-115 del 4 febbraio 1995 relativa all'orientamento per la pianificazione e lo sviluppo del territorio; la legge n. 99-533 del 25 giugno 1999 di orientamento per la pianificazione del territorio e lo sviluppo sostenibile del territorio e di modifica della legge n.95-115 del 4 febbraio 1995 sopra citata; la legge n. 99-586 del 12 luglio 1999 del 12 luglio 1999 relativa al rafforzamento e alla semplificazione della cooperazione intercomunale; la legge n.2002-276 del 27 febbraio 2002, relativa alla democrazia di prossimità che concede nuove competenze alle collettività territoriali, con la regione come principale beneficiaria.

introdotto l'elezione diretta dell'Assemblea regionale a suffragio universale diretto, e la prima elezione si è tenuta nel marzo 1986.

Le Regioni divenute, dunque, regioni amministrative a partire dal 1982, si sono viste attribuire una serie di competenze in settori come quello della scuola, della pianificazione del territorio e aiuti alle imprese. Tuttavia esse ne sono costituzionalizzate – fino alla revisione del 2003 - né dotate di poteri legislativi e con competenze spesso confuse tra quelle trasferite e quelle deconcentrate, hanno beneficiato marginalmente del processo avviato dalla serie di riforme che si sono succedute nel corso degli anni '80.

Un salto qualitativo nell'approfondimento delle dinamiche del decentramento si è avuto, invece, con l'approvazione della revisione costituzionale relativa all' "Organizzazione decentrata della Repubblica" del 28 marzo 2003 (legge costituzionale n. 2003-276) che ha rappresentato la risposta all'esigenza, emersa già da diversi anni, di proseguire nel cammino delle riforme sul decentramento inaugurate, a partire dal 1982, con il I Atto del decentramento.

Con la modifica di ben otto articoli della Costituzione e l'introduzione di sei nuovi, tale revisione ha contribuito a mutare "profondamente il quadro costituzionale dell'azione delle collettività territoriali".

Essa ha innanzitutto operato una modifica – come già anticipato sopra - dell'art. 1 della Costituzione introducendo il principio dell'"organizzazione decentrata della Repubblica". Si tratta – come è stato sottolineato³¹⁹ - di un'affermazione dal carattere dichiaratamente simbolico che sembra tuttavia segnare, nonostante qualche perplessità³²⁰, un'evoluzione della concezione del ruolo delle collettività territoriali francesi. Tale principio – occorre però sottolinearlo – è messo in rilievo come principio di organizzazione amministrativa, dunque non destinato a mettere in discussione l'unità della Nazione

La revisione del 2003 ha anche portato alla modifica dell'art. 39 Cost. nel quale è stato introdotto un comma in base al quale, senza pregiudizio per il potere di emendamento

³¹⁹ Cfr. Sénat, session ordinaire 2002-2003, Annexe au procès-verbale de la séance du 16 octobre 2002, Projet de loi constitutionnelle relatif à l' "Organisation décentralisée de la République", Exposé de motifs.

³²⁰ Cfr. J.-F. Brisson, « La Francia è una Repubblica indivisibile...la sua organizzazione è decentralizzata »!, in *Amministrare*, 2/2003, pp.225, il quale sottolinea che il riferimento al concetto di 'decentramento' solleva una serie di interrogativi in quanto, in primo luogo, i termini stessi non sarebbero appropriati : essi «ricondurrebbero a una concezione superata dello Stato amministrativo, oggi soppiantata dallo Stato costituzionale». Si consulti inoltre M. Doat, *Verso una concezione a-centralizzata dell'organizzazione della Francia*, in *Amministrare*, 2/2003, pp. 231-233 ; B. Faure, *Riforma costituzionale e decentralizzazione: degli slogan fanno legge*, in *Amministrare*, 2/2003, p. 237 il quale si interroga sull'opportunità della collocazione di tale principio di natura amministrativa nella Costituzione: «Il concetto appartiene alla categoria delle politiche pubbliche e, finalmente rinvia alla competenza esclusiva del Parlamento per governare le collettività. In ciò la decentralizzazione è legata storicamente al legicentrismo. I costituenti avevano l'occasione di assicurare la promozione del principio di libera amministrazione: è già una nozione costituzionale e definita. A seguire fedelmente la giurisprudenza costituzionale, la libera amministrazione vi trova le proprie regole d'interpretazione. Integrando sul piano costituzionale elementi inerenti alla decentralizzazione (assemblee elette, competenza legislativa di attuazione), libera amministrazione supera le sue competenze per trasformarsi in garanzia costituzionale di esistenza e di esercizio delle collettività (competenze risorse, organizzazione). Vi è dunque, un anacronismo nel vedere l'idea di decentralizzazione soppiantare quella di libera amministrazione».

riconosciuto dall'art. 44, 1° c., al Parlamento e al Governo, i progetti di legge aventi per oggetto principale l'organizzazione delle collettività territoriali e i progetti di legge relativi alle istanze rappresentative dei francesi all'estero sono sottoposti in primo luogo al Senato.

Di grande impatto è inoltre l'intera riformulazione dell'art. 72 con la costituzionalizzazione delle Regioni e delle collettività a statuto particolare³²¹ e delle collettività d'oltremare (rette dall'art. 74 in luogo della vecchia formulazione di territori d'oltremare) nonché dell'affermazione del principio di sussidiarietà e del riconoscimento del potere regolamentare e del già menzionato “diritto di (o diritto a chiedere di partecipare) sperimentazione” per le collettività territoriali. Si tratta insieme a quelle dell'art. 37-1 di una delle modifiche più significative.

In particolare – al di là dell'interessante novità costituita dalla menzione anche delle collettività *à statut particulier* volta a dare dignità costituzionale anche a categorie create sulla base di criteri di differenziazione come ad esempio la Corsica - occorre sottolineare l'importanza del riconoscimento a livello costituzionale della Regione. Essa, creata – come si è detto - con legge come collettività territoriale solo nel 1982, ha risentito a lungo della mancata costituzionalizzazione. L'inserimento delle Regioni nel testo costituzionale ha rappresentato una sorta di riparazione ad un'“incongruità” dopo un “purgatorio” durato vent'anni³²².

Altrettanto rilevante appare la costituzionalizzazione, al secondo comma dell'art. 72, del *principio di sussidiarietà*³²³ che tende a definire il tenore e la portata dell'enunciato dell'art. 1.

³²¹ Per un'impostazione generale relativa agli statuti particolari in Francia vedi R. Debbasch, *Droit constitutionnel local. L'indivisibilité de la République et l'existence des statuts particuliers en France* in *Revue française de droit constitutionnel*, 1997, p. 359 ss.

³²² Cfr. M. Verpeaux, «*L'organisation décentralisée de la République*» (*Loi constitutionnelle du 28 mars 2003*), *La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République: libres propos*, in *Revue française de droit administrative*, cit., pp. 667, il quale sottolinea come l'assenza delle regioni nella lista non è dovuta che all'impossibilità di revisionare la Costituzione nel contesto politico degli anni 80.

³²³ Sul principio di sussidiarietà in Francia, cfr. per la dottrina degli anni 70-80: S. Flogaidis, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, L.G.D.J., Paris 1979; J.-M. Pontier, *La subsidiarité en droit administratif*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1987; G. Darcy-J. Moreau (a cura di), *La libre administration des collectivités locales*, Colloque d'Arc-et-Senans, Economica-P.U.A.M., Paris, 1983.

Per l'ultimo decennio vedi altresì: V. Constantinesco, *Le principe de subsidiarité: un passage vers l'Union Européenne?*, in AA.VV., *L'Europe et le droit. Mélanges J. Boulois*, Dalloz, Paris, 1991; Institut Européenne d'Administration Publique, *Subsidiarité: défi du changement*, Actes du colloqui, Delors 1991, IEAP, Maastricht, 1991; V. Lecocq, *Subsidiarité et réforme des institutions euroéennes*, in *Revue politique et parlementaire*, 1991, n. 956; J. Delhombre, *La subsidiarité et son “peché” originel*, in *Revue politique et parlementaire*, 1992, n. 961; C. Millon-Delsol, *L'Etat subsidiaire*, Puf, Paris, 1992; J. Ziller, *Droit administratif et droit communautaire: du bon usage du principe de subsidiarité*, in AA.VV., *Mélanges C. Chapus*, Montchrestien, Paris, 1992; C. Bacoyannis, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales*, Economica.P.U.A.M., Paris, 1993; M.F. Christophe-Tchakaloff, *La subsidiarité: du vice et de la vertu de l'ambiguïté*, in *Revue Politique et parlementaire*, mars-avril, 1993; M. A. Gaudissart, *La subsidiarité facteur d'(des) integration européenne*, in *Journal des Tribunaux*, Bruxelles, 1993; G. Marcou, *Principe de subsidiarité, Constitution française et décentralisation*, in J. O. Nemery – S. Watcher (a cura di), *Entre l'Europe et la décentralisation – Les institutions territoriales française*, Editions de l'Aube, Paris, 1993.

Cost. In base a tale principio le collettività territoriali – alle quali viene riconosciuto, lo vedremo più avanti, dal terzo comma dell'art. 72, il potere regolamentare nell'ambito delle competenze stabilite dalla legge - sono così predisposte a prendere le decisioni su tutte le competenze che possono essere meglio realizzate al loro livello.

Per quanto riguarda specificatamente il riconoscimento operato dall'art.72 Cost. del potere regolamentare locale, occorre dire che esso di fatto costituzionalizza il principio secondo cui le collettività territoriali “dispongono di un potere regolamentare per l'esercizio delle proprie competenze”. La modifica della Costituzione su questo punto si inserisce in un dibattito di lunga data relativo alla portata del potere regolamentare locale³²⁴. La questione che si era posta in passato e che aveva anche diviso la dottrina era quella di sapere se, in virtù del principio di libera amministrazione delle collettività locali, quest'ultime potessero vedersi riconosciuto un potere regolamentare “iniziale ed autonomo” oppure se il potere regolamentare locale dovesse invece essere inquadrato nell'ambito dell'esecuzione delle leggi concernenti la libera amministrazione delle collettività locali e dovesse quindi essere condiviso con il Primo Ministro. In realtà non sembra che la novella costituzionale sia andata in nessuna delle due direzioni. In primo luogo, infatti, la revisione costituzionale non ha inteso stabilire un potere regolamentare locale autonomo: è la legge infatti a rimanere competente nel determinare, ai sensi dell'art. 34 Cost., i principi della libera amministrazione, delle loro competenze e delle loro risorse; in secondo luogo, la previsione di un potere regolamentare locale non permette di riconoscere un potere regolamentare locale concorrente con quello del Primo Ministro. In assenza perciò di una modifica dell'art. 21 della Costituzione, questo potere regolamentare locale, nel solco tracciato già dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato e del Consiglio Costituzionale³²⁵, è destinato a rimanere subordinato a quello del Primo Ministro, di tipo residuale rispetto al primo e in un campo ristretto e dal contenuto fortemente inquadrato. Questa impostazione, peraltro, viene confermata proprio dalla previsione delle deroghe legate alle sperimentazioni. Come si è visto sopra, la sperimentazione legislativa e regolamentare non può in alcun caso mettere in discussione una libertà pubblica o un diritto costituzionalmente garantito. Il testo dell'art. 72 c. 3 conferma in tal modo il carattere subordinato del potere regolamentare: solo a titolo sperimentale, infatti, per un oggetto e una durata limitati, è possibile autorizzare le collettività territoriali a derogare provvisoriamente ad alcune disposizioni del potere regolamentare nazionale. Il Primo Ministro rimane dunque l'autorità di diritto comune in materia di esecuzione delle leggi, cosa

Per la dottrina più recente M. Baudrez, *Un principio ispiratore di riforme: la sussidiarietà in Francia*, in A. Rinella-L. Coen-R. Scarciglia (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Cedam, Padova, 1999.

³²⁴ P.-L. Frier, *Le pouvoir réglementaire local: force de frappe ou puissance symbolique?* in *Actualité juridique, droit administratif*, n. 11, 24 marzo 2003, p. 559 ss.

³²⁵ Nella sentenza n. 2001-454 del 17 gennaio 2002 relativa alla Corsica.

che tuttavia non impedisce al legislatore di rinviare alle collettività territoriali l'applicazione delle leggi nei loro settori di competenza³²⁶.

La revisione del 2003 ha introdotto inoltre la democrazia semi-diretta con l'art.72-1 Cost. con il quale è stato previsto un diritto di petizione³²⁷ - che permette agli elettori di ogni collettività territoriale di ottenere l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea deliberante di questa collettività ogni questione relativa alle sue competenze, - e anche il referendum³²⁸.

L'iniziativa referendaria è così attribuita sia alle collettività territoriali (art.72-1, 2°c. Cost.) che possono – alle condizioni stabilite da una legge organica - sottoporre alla decisione degli elettori progetti di delibere o di atti relativi alle loro competenze; sia allo Stato (art. 72-1, 3° c. Cost.) che può - vuoi nel caso della creazione di una collettività territoriale dotata di statuto particolare o di modifica della sua organizzazione e dei suoi confini – decidere con legge di consultare gli elettori delle collettività interessate. Nel primo caso si tratta di referendum locale decisionale, nel secondo caso si tratta invece di referendum consultivo.

Merita ricordare che, come corollario del principio di libera amministrazione si presuppone che le collettività territoriali abbiano a disposizione le risorse finanziarie necessarie alla realizzazione dei loro compiti, il nuovo art.72-2 Cost. ha introdotto il principio della garanzia delle risorse e della libera disposizione delle stesse, nonché il riconoscimento dell'autonomia fiscale e finanziaria³²⁹.

Gli artt. 72-4, 73 e 74 Cost. infine sono stati completamente modificati e interamente dedicati alla definizione del regime giuridico dei dipartimenti e delle Regioni d'oltremare³³⁰, da un lato, e delle Collettività d'oltremare, dall'altro. In questa parte la Costituzione sembra

³²⁶ V. sul punto, Mathieu B., Verpeaux M.B.- Bel J.-P., Benetti J., Chavrier G., *Les mutations constitutionnelles des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2014, pp. 14-15 ; v. inoltre CE, Avis n.387.095. del 15 novembre 2012 e su questo B. Faure, *Le Conseil d'État et le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales*, in AJDA, n.29, 18 novembre 2013, p. 2240.

³²⁷ Cfr. O. Gohin, *Le projet de loi constitutionnelle relatif à la décentralisation*, in *Les petites affiches*, 223/2002, p.7, il quale a proposito del diritto di petizione rileva un limite nella disposizione costituzionale che prevede che siano “solo” gli elettori della collettività interessata ad esclusione quindi degli stranieri e delle associazioni.

³²⁸ Sul punto cfr., J.-P. Duprat, *La prudente avancée du referendum local dans la loi organique du 1^{er} août 2003*, in *Actualité juridique, droit administratif*, n. 35, 20 ottobre 2003, pp. 1862-1867; O. Gohin, *Le projet de loi constitutionnelle relatif à la décentralisation*, in *Les petites affiches*, 223/2002, pp.5-9; B. Perrin, *Décentralisation acte II: contribution à un bilan d'étape*, in *Revue administrative*, n. 335, settembre 2003, p. 528 ss.; Sadran, *Le referendum local*, in *Regards sur l'actualité*, La Documentation française, n. 286, dicembre 2002, pp. 29-36; M. Verpeaux, *Referendum local, consultation locales et Constitution*, in *Actualité juridique, droit administratif*, n. 11, 24 marzo 2003, pp. 540-547; Id., «*L'organisation décentralisée de la République*» (*Loi constitutionnelle du 28 mars 2003*), *La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République: libres propos*, in *Revue française de droit administrative*, luglio-agosto, 2003, p.665.

³²⁹ R. Hertzog, *L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales*, in *Actualité juridique, droit administratif*, n. 11, 24 marzo 2003, pp. 548-558.

³³⁰ Gohin (O.), *L'évolution du statut de Mayotte au sein de la République française: aspects constitutionnels (commentaire de la décision du Constitutionnel n.2000-428 DC deu 4 mai 2000 sur la loi organisant la consultation de la population de Mayotte)*, in *Revue française de droit administratif*, 2000, pp.737-745; Douence (J.C.), - Faure (B.), *Y a-t-il deux Constitutions?*, in *Revue française de droit administratif*, 2000, pp.746-760.

aver profondamente innovato stabilendo, per i primi, il principio di assimilazione legislativa – fatta salva la possibilità di adattamenti necessari alla salvaguardia delle particolarità di ciascuna Collettività, da queste decisi su abilitazione della legge - e per i secondi il principio di specialità legislativa.

Dopo la revisione costituzionale del 2003 merita ricordare in questa sede l'approvazione della legge organica n. 2004-758 del 29 luglio 2004 in attuazione dell'art.72-2 Cost., relativo all'autonomia finanziaria delle collettività territoriali e la legge n. 2004-809 del 13 agosto 2004, relativa alle libertà e alle responsabilità locali.

Nel 2004 la legge del 13 agosto n.2004-809 relativa alle libertà e responsabilità locali ha definito le condizioni di trasferimento di nuove competenze.

Con l'era Sarkozy il tema delle collettività è di nuovo tornato alla ribalta anche se in un contesto profondamente mutato. Il 16 dicembre 2010 viene approvata la legge n. 2010-1563 riforma delle collettività territoriali che ha portato alla creazione dei consiglieri territoriali (abrogati nel 2013), delle città metropolitane, e un rafforzamento dell'intercomunalità.

Con la presidenza Hollande si è cercato di dare nuovo impulso al decentramento, innanzitutto con l'approvazione della legge n. 2014-58 relativa alla modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e all'affermazione della metropoli e poi con la recente legge n. 2015-29 del 16 gennaio 2015 relativa alla delimitazione delle regioni, alle elezioni regionali, dipartimentali e di modifica del calendario elettorale con la quale si è compiuta una grande riforma con la ristrutturazione territoriale delle Regioni che sono state ridotte da 22 a 13.

Merita infine ricordare che il 18 giugno 2014, insieme al progetto di legge sulla riduzione delle Regioni, il Consiglio dei Ministri aveva approvato anche un altro progetto di legge³³¹, (Sénat n. 636) relativo alla nuova organizzazione territoriale, definitivamente approvato il 16 luglio 2015 e ora al vaglio del Consiglio costituzionale, con il quale si mira a ridefinire il ruolo delle Regioni attraverso il trasferimento alle stesse di nuovi blocchi di competenze, soprattutto nel settore della pianificazione e delle infrastrutture con un adeguamento delle risorse finanziarie. In particolare la legge sopprime la clausola generale di competenza per i dipartimenti e le Regioni sostituendola con l'attribuzione a ciascun livello di collettività di competenze precise; si punta dunque al rafforzamento del ruolo delle Regioni in materia di sviluppo economico, trasferendo inoltre ad esse alcune competenze dei dipartimenti.

³³¹ Senat, n. 636. Il progetto il testo sopprime la clausola generale di competenza per i dipartimenti e le regioni sostituendola con l'attribuzione a ciascun livello di collettività di competenze precise; il progetto mira dunque al rafforzamento del ruolo delle regioni in materia di sviluppo economico, e trasferisce alcune competenze dai dipartimenti alle regioni in modo da consentire alle regioni di disporre di tutti i gli strumenti necessari per assicurare la responsabilità dello sviluppo economico, dell'innovazione e dell'internazionalizzazione delle imprese.

1.1.2) Il bicameralismo

Il Parlamento francese è bicamerale formato da Assemblea Nazionale e Senato. La prima camera, l'Assemblea Nazionale assicura la rappresentanza degli elettori ed è eletta a suffragio universale diretto con un sistema elettorale maggioritario a doppio turno (v. [infra L.3](#)). Il Senato, invece, che ai sensi dell'art. 24, 4°c. Cost. assicura la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica, ha una rappresentanza indiretta (vedi [infra](#)).

La Costituzione non stabilisce direttamente né la durata della legislatura né il numero esatto di deputati e senatori ma fissa all'art. 24 Cost. (dopo la riforma costituzionale n.724 del 23 luglio 2008) un numero massimo per entrambe le Camere, 577³³² per l'Assemblea Nazionale e 348 per il Senato. L'art. 25 Cost. rinvia ad una legge organica la determinazione della durata dei poteri di ciascuna Assemblea, il numero dei membri, le loro indennità, le condizioni di eleggibilità, il regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità nonché il regime della vacanza dei seggi e la sostituzione dei deputati e senatori (art. 2 Cost., 2° comma).

Le disposizioni organiche cui la Costituzione rinvia sono contenute nel Codice elettorale.

L'ultimo comma dell'art. 25 Cost. prevede la creazione di una Commissione indipendente per l'emanazione di pareri su progetti o proposte di legge di modifica delle circoscrizioni elettorali: "Una commissione indipendente, di cui la legge fissa la composizione e le regole di organizzazione e di funzionamento, si pronuncia con un parere pubblico sui progetti di legge e sui disegni di legge che delimitano i collegi per l'elezione dei deputati che modificano la ripartizione dei seggi di deputati o di senatori". Sulla base delle predette previsioni costituzionali la legge organica³³³ n.2009-39 del 13 gennaio 2009 ha creato tale commissione indipendente che si compone di tre personalità qualificate – appartenenti al Consiglio di Stato, Corte di Cassazione e Corte dei Conti (art. 567-1 del Codice elettorale) - nominate rispettivamente dal Presidente della Repubblica, dal Presidente dell'Assemblea Nazionale e dal Presidente del Senato previo parere - ai sensi art. 13, 5° Cost. (così come modificato in seguito alla riforma costituzionale del 23 luglio 2008 che prevede che la proposta presidenziale possa essere respinta a maggioranza dei 3/5 dei voti espressi) delle commissioni permanenti competenti (vedi [infra](#)).

La legge organica n. 2009-39 del 13 gennaio 2009 oltre a creare la Commissione di cui all'art. 25 Cost. ha anche autorizzato il Governo a procedere nel termine di un anno a ridisegnare le circoscrizioni elettorali attraverso il potere normativo di cui all'art. 38 Cost., ovvero attraverso ordinanze, e a fissare il numero dei deputati da eleggere in ogni dipartimento, in Nuova Caledonia e nelle collettività d'oltremare, oltre a quelli da designare

³³² Il numero dei deputati – che in origine era di 491 - era già stato portato a 577 dalla legge organica n. 85-688 del 10 luglio 1985.

³³³ Sulle leggi organiche nell'ordinamento francese v. [infra](#) paragrafo su sistema delle fonti.

dai Francesi stabiliti all'estero. In seguito alla dichiarazione di conformità del Consiglio Costituzionale (décision 573 DC dell'8 gennaio 2009) sono state pubblicate due ordinanze.

La delimitazione delle circoscrizioni elettorali si opera su basi essenzialmente demografiche. L'ultima delimitazione delle circoscrizioni elettorali prima del 2009 risale alla legge del 24 novembre 1986 sulla base del censimento del 1982. Con l'ordinanza 2009-935 del 29 luglio 2009 si è proceduto alla nuova ripartizione dei seggi secondo i principi enunciati dal Consiglio costituzionale nella sentenza dell'8 gennaio 2009 e secondo i pareri emessi dalla Commissione indipendente il 23 e il 30 giugno 2009.

In virtù di questa nuova delimitazione delle circoscrizioni dei 577 seggi dell'Assemblea Nazionale 556 sono ripartiti nei dipartimenti; 10 in Nuova Caledonia e nelle collettività d'oltremare e 11 per i Francesi stabiliti all'estero. L'ordinanza n. 2009-936 del 29 luglio 2009 relativa ai francesi all'estero prevede inoltre disposizioni specifiche ovvero voto per corrispondenza e per via elettronica; scarto di due settimane tra ogni turno di scrutinio, come la Polinesia francese, e, tra le altre cose, voto il sabato per le circoscrizioni d'America.

Le due Camere hanno un mandato diverso. L'Assemblea Nazionale ai sensi dell'art. LO121 del Codice elettorale dura in carica cinque anni³³⁴, salvo in caso di scioglimento anticipato, che – come vedremo – può essere disposto dal Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 12 Cost. (vedi infra). Il Senato invece - dopo la riforma del 2003 (legge organica n. 2003-696 del 30 luglio 2003) che ne ha ridotto il mandato che prima era di nove anni - dura in carica sei anni, ed è rinnovato per la metà ogni tre anni³³⁵.

Per quanto concerne la composizione del Senato, il numero di 321 seggi previsti dalla LO del 16 luglio 1976³³⁶, è stato portato a 346 dalla legge organica n. 2003-696 del 30 luglio 2003 ed infine a 348 dalla legge organica n. 2007-223 del 21 febbraio 2007, numero che, come abbiamo poc'anzi ricordato, è ormai stato fissato dalla revisione del 23 luglio 2008 all'art. 24. La riforma del 2003 con l'aumento del numero dei senatori è andata a regime progressivamente attraverso i rinnovi parziali del 2004 (331), del 2008 (343), e infine del 2011 (348).

La ripartizione dei seggi senatoriali rispetta il seguente schema: 326 senatori (art. LO 274 Codice elettorale) sono eletti nei dipartimenti metropolitani; 8 nelle collettività d'oltremare rispettivamente: 2 per la Mayotte, 2 per la Polinesia francese, 1 per Wallis e

³³⁴ Art. LO121 Codice elettorale: "I poteri dell'Assemblea nazionale scadono il terzo martedì di giugno del quinto anno che segue le elezioni".

³³⁵ Prima della riforma del 2003 il Senato durava in carica 9 anni ed era rinnovato parzialmente ogni tre anni per un terzo. Esistevano pertanto tre serie di senatori A B e C che venivano rinnovati ogni tre anni. Dopo la riforma del 2003 le serie di senatori sono diventate due la serie 1 e la serie 2 e il Senato si rinnova ogni tre anni per la metà.

³³⁶ In realtà il numero esatto di seggi fissati dalla legge organica era 322 perché comprensivo del Territoire des Afars e des Issas diventato indipendente e mai soppresso.

Futuna, 1 per Saint Pierre e Michelon, 1 per Saint Barthélemy, 1 per Saint Martin, 2 per la Nouvelle Calédonie, e 12 per i rappresentanti dei francesi all'estero³³⁷

Ai sensi dell'art. 24, 1° c. Cost., così come riformato dopo la revisione del 23 luglio 2008, il Parlamento francese vota la legge, controlla l'azione del Governo e valuta le politiche. Il bicameralismo francese è altresì un bicameralismo imperfetto. Le due Camere, infatti, oltre a divergere per durata e struttura, non sono poste sullo stesso piano dal momento che il rapporto fiduciario vige solo nei confronti dell'Assemblea Nazionale (anche se – come vedremo – ai sensi dell'art. 49,4° c. Cost. il Governo ha la facoltà di presentarsi anche dinanzi al Senato ma non è politicamente responsabile nei suoi confronti). Per ciò che concerne il procedimento legislativo – come vedremo – Assemblea Nazionale e Senato hanno poteri quasi paritari, salvo in caso di persistente disaccordo tra le due Camere che può condurre il Governo a far decidere in via definitiva la prima camera. Per ciò che concerne infine tutte le altre attività di controllo le due Camere hanno – anche qui come vedremo - gli stessi poteri.

I.2) L'organizzazione costituzionale dei poteri e le istituzioni fondamentali

I.2.1) Il Capo dello Stato

Comunemente considerato "chiave di volta" di tutto l'impianto costituzionale, il Capo dello Stato si vede effettivamente attribuito un ruolo e una funzione che ne fanno l'istituzione centrale nel sistema della V Repubblica. A testimoniare l'importanza che tale istituzione, secondo le intenzioni dei costituenti³³⁸ - fortemente influenzate dalle idee del padre fondatore,

³³⁷ Ai sensi dell'art. 44 della legge n. 2013-659 del 22 luglio 2013 il collegio per l'elezione dei senatori rappresentanti dei Francesi all'estero è composto dai deputati eletti dai Francesi stabiliti all'estero e dai senatori rappresentanti dei Francesi all'estero, dai consiglieri consolari e dai delegati consolari che ne completano l'effettivo in funzione della popolazione della circoscrizione.

³³⁸ La nascita della Quinta Repubblica francese il 4 ottobre del 1958, rappresenta l'ultimo atto di un'evoluzione che, a partire dalla Rivoluzione francese del 1789 e per quasi due secoli, ha visto la Francia passare attraverso l'elaborazione di diverse costituzioni. La Quinta repubblica sorge sulle ceneri della Quarta repubblica, regime parlamentare a tendenza fortemente assembleare nato nel 1946. Le cause che portarono alla crisi della Quarta repubblica e all'instaurazione della Quinta furono molteplici e di diversa natura ma i problemi maggiori furono soprattutto legati all'esistenza di un quadro politico incapace di trasmettere adeguate spinte al sistema di Governo e che furono all'origine della gravissima crisi istituzionale del maggio 1958 che porterà l'1 giugno alla formazione dell'ultimo Governo della Quarta presieduto dal generale de Gaulle e alla nascita, di lì a pochi mesi, ad opera dello stesso de Gaulle, della Quinta Repubblica. protagonista della vita politica francese prima dell'approvazione della Costituzione della Quarta repubblica ed implacabile critico delle sue istituzioni, che tornerà sulla scena politica, dopo esserne uscito nel gennaio 1946 con le dimissioni del Governo provvisorio da lui presieduto, allo scopo dichiarato di giungere ad una radicale riforma delle istituzioni francesi.

Chiamato al potere dal Presidente Coty, de Gaulle pose due condizioni all'accettazione dell'investitura da parte dell'Assemblea Nazionale dell'1 giugno 1958: pieni poteri per un periodo prestabilito per fronteggiare lo stato di emergenza e la possibilità di procedere alla revisione della Costituzione del 1946. Tutto ciò fu accolto in tre leggi promulgate il 3 giugno 1958. La prima, una legge ordinaria sotto forma di legge di abilitazione che conferiva al Governo, per un periodo di sei mesi, i pieni poteri. Con la seconda, venivano prorogati per la stessa durata i po-

il generale de Gaulle che già nel 1946 aveva tracciato nel discorso di Bayeux la sua concezione del ruolo del Capo dello Stato - avrebbe dovuto ricoprire, sta la collocazione stessa delle disposizioni relative al Presidente della Repubblica. Esse sono infatti poste nel titolo II della Costituzione immediatamente dopo quelle dedicate alla sovranità nazionale e prima di quelle relative al Governo e al Parlamento. Il che ne giustifica, in questa sede, la trattazione prima degli altri organi costituzionali.

La figura costituzionale del Presidente della Repubblica – che, dopo la riforma del 2000 sulla riduzione del mandato presidenziale, dura in carica cinque anni³³⁹, è rileggibile una sola volta (secondo quanto stabilito dall'art. 6 Cost. dopo la revisione operata dalla legge costituzionale n. 724 del 23 luglio 2008) e presiede il Consiglio dei Ministri (art. 9 Cost.) - risulta fortemente esaltata da quando viene eletto (dopo la revisione introdotta nel 1962, che ha modificato la precedente modalità di scrutinio, prevedendo l'elezione da parte di un collegio elettorale “allargato”) a suffragio universale diretto (art.6 Cost.) con scrutinio maggioritario a due turni; sistema in base al quale al primo turno viene eletto chi raggiunge la maggioranza assoluta dei voti, mentre al secondo turno, al quale partecipano i due candidati più votati al primo e vince chi ottiene il maggior numero dei voti.

L'art. 6 Cost. rinvia ad una legge organica le modalità di applicazione relative all'elezione presidenziale. Per essere eletto Presidente della Repubblica occorre essere in possesso della nazionalità francese, aver compiuto i 18 anni di età, godere del diritto di elettorato attivo, non essere escluso per decisione giudiziaria dal diritto di voto o di eleggibilità, né interdetto all'esercizio di alcuni diritti perché posto sotto tutela o curatela, e aver adempiuto agli obblighi posti dal codice del servizio nazionale³⁴⁰.

teri speciali accordati ai governi precedenti in Algeria. La terza, una legge costituzionale, approvata secondo la procedura dell'art. 90 Cost. concedeva al Governo, derogando allo stesso art. 90, una delega per procedere alla revisione della Costituzione del 1946. In realtà non si trattò di una delega in bianco in quanto nella legge vennero specificati i criteri e i principi ai quali la riforma doveva ispirarsi. Veniva previsto infatti che la riforma si dovesse informare al principio del suffragio universale, al principio della separazione dei poteri, che si dovesse mantenere lo schema della forma di Governo parlamentare con la responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento, che venisse garantita l'effettiva separazione del potere giudiziario, che vi fosse un richiamo espresso dei diritti e delle libertà fondamentali secondo le dichiarazioni del 1789 e del 1946 (preambolo) e che si dovesse procedere alla riorganizzazione della Francia con i territori d'Oltremare. Il Governo procedette all'elaborazione del testo secondo la procedura descritta nella legge costituzionale del 3 giugno, il progetto definitivo fu presentato dal Governo il 3 settembre e sottoposto a referendum popolare il 28 settembre. Approvato dal 79% dei suffragi espressi, fu promulgato il 4 ottobre 1958.

³³⁹ Loi constitutionnelle n° 2000-964 del 2 ottobre 2000. Sulla riforma del quinquennato e l'evoluzione della forma di governo tra la fine degli anni Novanta e gli inizi degli anni Duemila v. P. Piciacchia, *La V Repubblica francese tra continuità e mutamento: spunti per una riflessione sulla Costituzione del 1958*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n.3/2004, p. 71 e ss.

³⁴⁰ Il candidato alle elezioni presidenziali deve raccogliere 500 firme di sostegno di cittadini titolari di mandati elettivi (parlamentari, consiglieri regionali, consiglieri dipartimentali, sindaci, ecc.), in almeno 30 dipartimenti o collettività d'Oltremare con il limite che non più del 10% di essi siano dello stesso o collettività d'Oltremare. Il candidato deve poi inviare al Consiglio costituzionale – che segue ed è garante di tutte le fasi relative all'elezione presidenziale dalle candidature alla proclamazione del vincitore - una dichiarazione sulla propria situazione patrimoniale e costituire una “nota delle spese elettorali” (*compte de campagne*) da compilare durante la campagna elettorale e inviare alla “*Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques*”(CNCCFP) entro 2 mesi dall'elezione del nuovo Presidente.

L'art. 7 Cost., oltre a descrivere la procedura di elezione, stabilisce tutte le regole relative alla vacanza o impedimento del Presidente eletto o candidato attribuendo al Consiglio Costituzionale un importante funzione di garanzia – ulteriormente disciplinata nella legislazione organica - quale organo deputato al controllo (artt.7 e 58 Cost.) sulla regolarità dell'elezione presidenziale seguendone tutte le fasi, dalla presentazione delle candidature alla proclamazione dei risultati.

La complessità della figura del Capo dello Stato francese appare con immediatezza dalla lettura, da un lato, dell'art.5 Cost., che sembra attribuirgli una funzione di garanzia in linea con la tradizionale funzione *super partes* del Capo dello Stato nelle forme di Governo parlamentari (per cui è chiamato ad assicurare il rispetto della Costituzione, il regolare funzionamento dei poteri pubblici, la continuità dello stato, nonché l'indipendenza nazionale, l'integrità del territorio e il rispetto dei Trattati), funzione rafforzata dall'irresponsabilità per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni, salvo nei casi stabiliti dall'art. 68 Cost.; e dall'altro dall'art.19, che invece sottrae – come vedremo qui di seguito - alla controfirma ministeriale l'esercizio di una serie di poteri attivi. Né va dimenticato l'ulteriore profilo di complessità derivante dalla presenza, accanto al Presidente, di un Primo Ministro dotato di poteri non indifferenti in ordine alla determinazione dell'indirizzo politico; presenza che, nel dare luogo ad un esecutivo bicefalo, rimane difficile da conciliare (Chantebout), su di un piano strettamente giuridico, con quella del Capo dello Stato soprattutto per le variabili che possono essere introdotte nell'effettiva ripartizione delle competenze dal mutare delle circostanze politiche.

Merita soffermarsi sull'analisi di questi poteri in quanto è sull'utilizzo di essi che si è andata sviluppando una lettura in senso presidenzialistico della Costituzione della V Repubblica da parte del Capo dello Stato. Lettura solo parzialmente rimessa in discussione dal ripetersi delle coabitazioni (1986-1988, 1993-1995, 1997-2002) durante le quali è invece emersa l'anima parlamentare pure contenuta nel testo della Costituzione del 1958.

Innanzitutto il Presidente della Repubblica ha il potere ai sensi dell'art. 8,1°c. Cost. di nominare senza controfirma il Primo Ministro. È questo uno degli aspetti più importanti riguardo ai rapporti tra le due teste dell'Esecutivo. La procedura relativa alla nomina del Primo Ministro è nella V Repubblica, a differenza di quello che succedeva nella IV Repubblica, molto semplice. Infatti, ai sensi dell'art. 8, 1°c. Cost., il Presidente della Repubblica nomina il Primo Ministro, senza controfirma, secondo quanto stabilito dall'art. 19 Cost. Tale potere di nomina del Presidente non è subordinato alle consultazioni dei Presidenti delle due Assemblee e dei leaders dei differenti partiti salvo in periodi di coabitazione.³⁴¹ La nomina del Primo Ministro è sicuramente un potere discrezionale del Presidente della

³⁴¹ Sulla prima eccezione a questa regola all'epoca della prima coabitazione cfr. P. Ardant, *Le Premier Ministre en France*, Paris, Montchrestien, 1991, p. 52. L'autore ricorda che François Mitterrand nel 1986, prima di nominare Primo Ministro Jacques Chirac, lo invitò a “procedere a un giro di orizzonte sulla formazione del Governo” perché nel caso non fosse arrivato ad un accordo sulla composizione del Governo, il Capo dello Stato si sarebbe riservato di fare appello ad un'altra personalità.

Repubblica anche se le modalità del suo utilizzo possono variare anche a seconda delle sensibilità e dello stile dei diversi Presidenti: come non ricordare ad esempio Hollande che nel 2012, al momento della nomina di Jean-Marc Ayrault, ma soprattutto del suo Governo, cercò di tenere conto degli equilibri all'interno del partito. L'unico limite relativo alla nomina ovviamente è che la scelta venga operata in modo tale che il Primo Ministro possa godere della fiducia dell'Assemblea Nazionale e in modo tale che il Primo Ministro possa imporsi alla maggioranza e divenirne il Capo, garantendo così la sua autorità, la stabilità e l'efficacia della politica di Governo. Secondo la dottrina tale necessità si impone al Presidente sia in caso di coincidenza di maggioranza parlamentare e maggioranza presidenziale, sia in caso di discordanza delle due maggioranze, cioè in periodo di coabitazione. Ad ogni modo, in caso di coincidenza di maggioranze, il Presidente della Repubblica dispone di una certa libertà di scelta e anche se la logica del regime imporrebbe che venisse designato uno dei dirigenti del partito più importante della maggioranza, ciò non impedisce che il Presidente operi liberamente la sua scelta come è stato nel caso di Raffarin nel 2002 e con Fillon. Al contrario, se la maggioranza presidenziale e quella parlamentare sono ostili, la libertà di scelta del Presidente è estremamente ridotta in quanto egli sarà costretto a nominare come Primo Ministro la personalità più gradita alla nuova maggioranza.

Il secondo potere senza controfirma è quello relativo all'art.11 Cost. che permette al Capo dello Stato ai sensi del 1° c. di sottoporre a referendum, su proposta del Governo durante le sessioni o su proposta congiunta delle due assemblee, ogni disegno di legge concernente l'organizzazione dei pubblici poteri, le riforme relative alla politica economica, sociale o ambientale della Nazione ed ai servizi pubblici che vi concorrono, o tendente ad autorizzare la ratifica di un trattato che senza essere contrario alla Costituzione potrebbe comunque incidere sul funzionamento delle istituzioni.

L'istituto referendario frequentemente utilizzato nei primi anni della V Repubblica dal generale de Gaulle, non solo come mezzo di esercizio della sovranità, l'art. 3 Cost., ma anche come mezzo di approvazione o rigetto della politica presidenziale – sono note le dimissioni di de Gaulle nel 1969 in seguito al fallimento del referendum sulle Regioni – è andato negli anni diminuendo d'importanza essendo ormai utilizzato sostanzialmente in campo dei trattati internazionali³⁴².

L'altro potere importante esente del vincolo della controfirma è poi quello dell'art. 12 Cost. in virtù del quale il Capo dello Stato può sciogliere l'Assemblea Nazionale sentiti il Primo Ministro e i Presidenti delle due assemblee. Si tratta di un potere forte che il Presidente può esercitare liberamente, valutandone ovviamente l'opportunità politica, e che non incontra limiti se non quello temporale che impedisce lo scioglimento nei dodici mesi successivi all'inizio della legislatura o in caso di applicazione dell'art. 16 Cost. (v. infra). La prassi degli scioglimenti (5 dal 1962 ad oggi, 2 operati da de Gaulle nel 1962 e nel 1968, 2 da Mitterrand

³⁴² L'art. 11 Cost. sul referendum ha subito due importanti revisioni. La prima, quella operata dalla legge organica del 4 agosto 1995 n. 95-880 che ha ampliato le materie sottoponibili a referendum; la seconda è quella relativa alla revisione del 23 luglio 2008 che ha introdotto per il referendum l'iniziativa popolare.

nel 1981 e nel 1988, e uno da Chirac nel 1997) durante la V Repubblica ha mostrato come i diversi Presidenti abbiano fatto ricorso a questo strumento per ragioni differenti. De Gaulle interpretò questo potere come un potere sanzionatorio nei confronti dell'Assemblea Nazionale che aveva censurato il Governo Pompidou (1962) nel primo caso e come strumento plebiscitario (1968), - attraverso il quale ridare la parola al popolo in funzione di approvazione o meno della politica presidenziale - nel secondo caso. Con Mitterrand, invece, lo scioglimento in entrambi i casi fu utilizzato per ripristinare la convergenza della maggioranza presidenziale e della maggioranza parlamentare: così fu nel 1981 quando sciolse l'Assemblea Nazionale all'indomani della sua elezione e nel 1988 quando sciolse l'Assemblea Nazionale per uscire dalla coabitazione iniziata nell'1986, anche in questo caso all'indomani della sua riconferma alla Presidenza della Repubblica. Lo scioglimento disposto da Chirac nel 1997, definito da molti anche "all'inglese", fu invece disposto dal Capo dello Stato ad un anno dalla scadenza naturale del mandato dell'Assemblea Nazionale nel tentativo, convinto, di vincere le elezioni, ricompattando la maggioranza alla vigilia di importanti riforme da approvare: fu un errore politico che comportò, con la vittoria alle elezioni del Partito Socialista, l'inizio della terza coabitazione, con a Capo del Governo Lionel Jospin, coabitazione che sarebbe poi durata l'intera legislatura fino al 2002.

Oltre ai poteri fin qui analizzati, il Capo dello Stato può senza controfirma fare anche ricorso all'art. 16 Cost. in virtù del quale "quando le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della nazione, l'integrità del territorio o l'esecuzione degli impegni internazionali sono minacciati in maniera grave ed immediata e il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali è interrotto, il Presidente della Repubblica adotta le misure richieste dalle circostanze dopo aver ufficialmente consultato il Primo Ministro, i Presidenti delle assemblee e il Presidente del Consiglio Costituzionale". Anche in questo caso si tratta di un potere forte, che ricorda l'art. 48 Cost. della Costituzione di Weimar e che non incontra particolari limiti se non quello del divieto di scioglimento dell'Assemblea Nazionale in caso di sua applicazione, di convocazione di diritto del Parlamento e dei pareri obbligatori (ma non vincolanti) del Consiglio Costituzionale sulle misure adottate. Sebbene de Gaulle abbia fatto ricorso a tale potere solo una volta nel 1961 e da allora non sia più stato utilizzato, esso è sempre stato oggetto di critica a tal punto da auspicarne la soppressione. Nel 2008 con la revisione operata dalla legge costituzionale n. 724 l'art. 16 Cost. è stato modificato con l'intento di ampliare il controllo sul suo eventuale utilizzo. In tal senso sono aumentati i poteri di controllo del Consiglio Costituzionale, poteri in prima battuta attivabili dal Parlamento. Ai sensi infatti del 5° c. dell'art. 16, introdotto nel 2008, "passati trenta giorni di esercizio dei poteri eccezionali, il Consiglio costituzionale può essere adito dal Presidente dell'Assemblea Nazionale, dal Presidente del Senato, da sessanta deputati o sessanta senatori per verificare se le condizioni di cui al primo comma sussistono". In questo caso il Consiglio si pronuncia nel più breve tempo con un parere pubblico. Trascorsi poi sessanta giorni di esercizio dei poteri eccezionali e in ogni altro momento oltre tale durata la Costituzione prevede che il Consiglio costituzionale proceda "di pieno diritto" a tale esame e alle stesse condizioni.

Il Presidente della Repubblica può inoltre inviare messaggi alle Camere ai sensi dell'art. 18 Cost., messaggi di cui è data lettura e che non danno luogo a dibattito. Anche questo articolo è stato toccato dalla riforma del 2008 che ha previsto, con l'intento di creare un collegamento più diretto tra Presidente e Assemblee, che il Capo dello Stato possa presentarsi di fronte al Parlamento riunito in seduta comune con un intervento che, in sua assenza, può poi dar luogo ad un dibattito non seguito da un voto. La prima e unica volta in cui il Presidente ha utilizzato tale nuovo potere è stata quella del 22 giugno 2009 da parte di Sarkozy.

Infine, il Presidente della Repubblica può senza controfirma procedere alla nomina di tre dei nove membri del Consiglio Costituzionale ai sensi dell'art. 56 Cost. 1° c. con il limite imposto – dopo la riforma del 2008 - dal controllo da parte delle commissioni parlamentari ai sensi dell'art. 13 (vedi infra) e può adire il Consiglio Costituzionale stesso per il controllo di costituzionalità dei trattati e delle leggi ai sensi degli art. 54 e 61.

Quanto invece ai poteri presidenziali il cui esercizio esige la controfirma ministeriale, va rilevato che essi si traducono in una moltitudine di atti - relativamente ai quali la dottrina suole parlare di "pouvoir partagé" - che il Presidente adotta con la partecipazione, appunto, del Governo: tra essi si annovera secondo un'opinione (Massot) anche il referendum pur se sottratto alla controfirma ministeriale. Così la fissazione dell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, la convocazione del Parlamento in sessione straordinaria, il deposito di un progetto di revisione costituzionale rientrano tra i "pouvoirs partagés" che non possono essere esercitati che congiuntamente dal Primo Ministro e dal Presidente della Repubblica. Anche l'elaborazione delle ordinanze e dei decreti deliberati dal Consiglio dei Ministri, l'iniziativa delle legge per ciò che concerne l'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri dei progetti di legge, la scelta degli alti funzionari, la negoziazione dei trattati internazionali sono poteri che non possono essere esercitati che congiuntamente. In questi settori il Governo ha in linea generale un potere di iniziativa, ma la decisione non può essere decretata che dal Presidente, il quale, a sua volta, non può agire da solo perché ha bisogno della controfirma del Primo Ministro e dei ministri responsabili.

All'interno del "domaine partagé", per alcuni poteri che pur necessitano della controfirma ministeriale si può parlare di poteri propri del Presidente: si tratta del potere della convocazione del Congresso del Parlamento prevista dell'art.89 per la revisione e del potere di concedere la grazia; per altri invece si parla di atti strettamente connessi all'attività di Governo come la promulgazione delle leggi e la possibilità di rinvio delle stesse al Parlamento per una nuova deliberazione ex art.10 Cost. Per altri ancora, infine, la questione è controversa come nel caso del potere di firmare le ordinanze dell'art.38.

Per quanto concerne le relazioni internazionali, sebbene i poteri riconosciuti al Presidente in questo settore (secondo l'art.14 Cost. egli accredita gli ambasciatori e gli inviati straordinari presso gli Stati esteri; gli ambasciatori e gli inviati straordinari stranieri sono accreditati presso di lui; secondo l'art.15 Cost. è Capo delle forze armate, presiede i consigli e i comitati

superiori della difesa nazionale; secondo l'art.52 negozia e ratifica trattati; è informato di ogni negoziazione tendente alla conclusione di un accordo internazionale per il quale non è richiesta la ratifica), siano subordinati alla controfirma ministeriale, il Capo dello Stato, legandosi alla nozione del cosiddetto "domaine réservé" - nozione elaborata a partire dal 1959 in sede politica e dottrinale - ha finora rivendicato per se un ruolo di primo piano in questo settore. Durante le coabitazioni egli ha così reclamato il potere di scegliere il Ministro degli Esteri e il Ministro della Difesa ed ha potuto continuare a rappresentare all'estero la Francia, talvolta da solo, talvolta con il Primo Ministro al suo fianco, ciò che implica un accordo di base sulle posizioni internazionali del Paese.

Il rafforzamento operato dalla Costituzione a favore del Capo dello Stato è dunque molto ampio ma occorre sottolineare che il ruolo del Capo dello Stato in Francia - quale si manifesta anche a proposito delle funzioni il cui esercizio non abbisogna di controfirma ministeriale - tende a cambiare in funzione della composizione dell'Assemblea Nazionale. In presenza di una maggioranza che ha eletto il Presidente coincidente con la maggioranza parlamentare, i poteri del Presidente sono infatti suscettibili della massima espansione e si dà luogo quindi ad una lettura presidenzialista della Costituzione. In mancanza invece di tale coincidenza, e dunque in periodo di "coabitazione" (come nel caso dei periodi 1986-1988, 1993-1995 e 1997-2002) tra maggioranza presidenziale e maggioranza parlamentare di segno opposto, i poteri del Presidente vengono ridimensionati. In una terza ipotesi, infine, in cui non esista una maggioranza coerente in seno all'Assemblea Nazionale (1958-1962, 1988-1993) il Presidente della Repubblica può giocare il suo ruolo in senso più parlamentare e quindi esercitare al meglio le sue prerogative e il suo ambito di influenza nella scelta del Primo Ministro e nello scioglimento dell'Assemblea.

Tutto ciò è stato confermato dall'esperienza: in particolare, per quanto riguarda la scelta del Primo Ministro, con le vicende che hanno condotto nell'86, nel '93 e nel '97 alla "coabitazione" del Presidente con i Premier voluti da una maggioranza parlamentare diversa da quella presidenziale

Anche riguardo ai poteri presidenziali con obbligo di controfirma valgono le considerazioni relative alla variabile delle maggioranze. In periodo di lettura presidenzialista della Costituzione il Presidente può imporre la sua volontà. Durante una coabitazione c'è invece la possibilità di situazioni di stallo dovute, ad esempio, al rifiuto del Presidente di firmare le ordinanze³⁴³. Tuttavia, merita ricordare come nei periodi di coabitazione sia, di fatto, prevalso in Francia un comune senso di responsabilità degli attori politici che non ha determinato nessuna vera situazione di paralisi istituzionale.

Per quanto riguarda lo Statuto penale del Capo dello Stato, esso è fissato dagli artt. 67 e 68 Cost., come riformati nel 2007 dalla legge costituzionale 2007-238 del 23 febbraio.

³⁴³ Così come accadde durante la prima coabitazione. Vedi diffusamente sul punto P.Piciacchia, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, Milano, Giuffrè, 1998 e P.Piciacchia, *La delega legislativa nell'esperienza costituzionale francese. Procedura e controllo dell'attività normativa dell'Esecutivo nella V Repubblica*, Milano, Giuffrè 2006.

In particolare l'art. 67 Cost., dopo aver ribadito l'irresponsabilità del Capo dello Stato solo per gli atti compiuti in quanto tale su riserva dei provvedimenti relativi agli artt. 53-2 (Corte penale internazionale) e 68 Cost., stabilisce che al Capo dello Stato non può essere richiesto, durante il suo mandato, di testimoniare di fronte a nessuna giurisdizione o autorità amministrativa francese. Egli inoltre non può essere oggetto di azione giudiziaria, di un'indagine, di un atto di istruzione giudiziaria o di citazione. Sono sospesi nei suoi riguardi tutti i termini di prescrizione o di decadenza e le istanze e procedure possono essere riprese o avviate contro di lui al termine del mese che segue la cessazione del suo incarico.

L'art. 68 invece definisce i termini della responsabilità del Capo dello Stato il quale «può essere destituito solo in caso di mancanza ai propri doveri manifestatamente incompatibile con l'esercizio del proprio mandato. La destituzione viene pronunciata dall'Alta Corte di Giustizia»³⁴⁴.

1.2.2) Il Governo

Rispetto alla precedente esperienza della IV Repubblica, la Costituzione del 1958 oltre a potenziare ruolo e funzioni del Capo dello Stato, opera un rafforzamento anche del Primo Ministro e del Governo, destinatari privilegiati delle misure di parlamentarismo razionalizzato introdotte nel testo costituzionale volte letteralmente a “presidiare” l'Esecutivo al fine di consentirgli di portare avanti l'indirizzo politico, anche, secondo le intenzioni dei costituenti, in assenza di maggioranze parlamentari stabili.

A ben vedere, le disposizioni costituzionali riguardanti il Governo, collocate al titolo III della Costituzione francese del 1958, immediatamente dopo quelle relative al Presidente della Repubblica, denotano un'impostazione di ispirazione parlamentare laddove, secondo l'art. 20 Cost., è il Governo che “determina e conduce la politica della nazione”, ed è sempre il Governo che “dispone dell'amministrazione e delle forze armate” ed “è responsabile di fronte a Parlamento” ai sensi degli artt. 49 e 50 Cost.. Al Primo Ministro viene affidata una posizione di supremazia - in base all'art. 21 Cost. - in quanto è chiamato a dirigere l'azione di Governo (mentre i Ministri partecipano all'elaborazione della politica governativa nei settori di rispettiva competenza), è responsabile della difesa nazionale, deve assicurare l'esecuzione delle leggi, esercitare il potere regolamentare, compiere le nomine agli impieghi civili e militari, nonché sostituire il Presidente della Repubblica nella presidenza del Consiglio e dei comitati stabiliti come stabilito dall'art. 15 Cost.

³⁴⁴ Sull'attuazione della riforma, dopo sette anni, nel 2014 v. P. Piciacchia, *Le elezioni parziali del Senato, l'attuazione dell'art. 68 Cost. sulla destituzione del Presidente e la riforma delle Regioni: un panorama francese in evoluzione tra crisi e impasse del quinquennato (pensando a “l'avenir des institutions”)*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 3/2014, pp. 1-15. V. inoltre la legge organica n.2014-1392 del 24 novembre 2014.

Al Governo, oltre alla funzione esecutiva, spettano in campo legislativo importanti poteri a partire da quello che – fino alla riforma del 23 luglio 2008 - ai sensi dell’art. 48 Cost. conferiva al Governo il potere di determinare l’ordine del giorno dei lavori delle assemblee.

Quanto al Primo Ministro, della sua nomina si è detto sopra, ma vale la pena precisare che essa avviene per decreto che consente al Primo Ministro di entrare nel pieno delle sue funzioni con la pubblicazione dello stesso, senza bisogno dell’investitura o dell’accordo preventivo dell’Assemblea Nazionale come nella IV Repubblica. Il Presidente della Repubblica, procede su proposta del Primo Ministro, alla nomina dei Ministri e allo stesso modo può mettere fine alle loro funzioni. Entrambi i momenti vengono regolati per decreto pubblicato sul Journal Officiel. In Francia non esiste una norma di natura costituzionale – solo il Ministro della Giustizia è menzionato dalla Costituzione all’art. 65 ma solo in ragione della sua carica di Vice-presidente del Consiglio Superiore della Magistratura - o legislativa o regolamentare relativa all’organizzazione e al funzionamento del Governo, pertanto la base giuridica della sua composizione è un decreto semplice firmato dal Presidente della Repubblica e controfirmato dal Primo Ministro. La struttura del Governo è costituita dal testo del decreto così come il numero dei ministri e le loro attribuzioni. Anche la proposta inizialmente inserita nell’art. 3 (di modifica dell’art. 8 Cost.) del progetto di revisione costituzionale sulla “Modernizzazione delle istituzioni della V Repubblica” del 2008 di demandare ad una legge organica la determinazione del numero massimo dei Ministri e degli altri membri del Governo non ha avuto seguito. Pertanto le stesse autorità investite del potere di designazione e di nomina del Governo (Presidente della Repubblica e Primo Ministro) hanno anche il potere di determinare le attribuzioni rispettive e le stesse strutture governative.

Essendo il Primo Ministro il capo dell’équipe di Governo è naturale che egli sia l’artefice principale della composizione del suo Governo. Tuttavia è evidente che la sua scelta non sia completamente libera ma in qualche modo condizionata dall’accordo indispensabile del Capo dello Stato e dallo stato delle forze politiche. L’intervento del Capo dello Stato sarà in tal senso più o meno ampio, relativo solo alla struttura o alla scelta anche degli uomini. Certamente il condizionamento sarà più ampio in caso di coincidenza delle due maggioranze, con il Presidente pronto ad imporre la sua scelta o ad operare un controllo sulla scelta del Primo Ministro. In coabitazione ovviamente tale condizionamento risulterà meno ampio anche se esso si è comunque manifestato: infatti durante tale periodo il rifiuto di alcune personalità è stato imputato al Presidente della Repubblica. È quello che successe nel marzo 1986 in occasione della formazione del Governo Chirac per l’attribuzione del ministero degli Affari esteri e del Ministero della Difesa.

La nomina dei Ministri (e anche più spesso dei Segretari di stato) può ugualmente intervenire dopo un rimpasto di Governo. Secondo l’ampiezza che esso riveste esso sarà qualificato come politico o tecnico. Dal momento che il rimpasto non è preceduto dalle dimissioni del Primo Ministro non si tratta di un nuovo Governo ma dello stesso modificato.

Ai sensi dell'art. 8 2° c. Cost. il Presidente della Repubblica mette fine, su proposta del Primo Ministro, alle funzioni di membro del Governo. Il capo dello Stato e il Capo del Governo dispongono dunque insieme di una "sorta" di potere di revoca che è specifico.

Il Governo in Francia è un organo collegiale. Il Governo pertanto ha esistenza propria, distinta da quella dei suoi membri e istituzionalizzata nel Consiglio dei Ministri. Ogni ministro è individualmente responsabile dei suoi atti ma anche, in quanto membro del Governo, della politica generale del Governo.

Il Governo è inoltre un organo gerarchizzato e l'elemento essenziale di questa gerarchia è l'autorità esercitata in maniera preponderante dal Primo Ministro ai sensi dell'art. 21. Oltre a questo elemento esistono anche altri fattori che determinano la struttura gerarchizzata e piramidale del Governo. I ministri infatti non si trovano tutti sullo stesso piano: a parità su piani diversi sono i decreti di nomina che ne stabiliscono il grado di importanza dato anche dall'ordine di presentazione sul Journal Officiel.

Al vertice, subito dopo il Primo Ministro, esistono i Ministri di Stato normalmente titolari di un Dipartimento. Il titolo onorifico di Ministro di Stato va di solito a uno o più ministri del Governo che si distinguono per una serie di motivi, tra i quali, il particolare legame che il Ministro ha con il Primo Ministro o con il Presidente della Repubblica e quello di rendere visibili gli equilibri politici della maggioranza. Tali motivazioni possono anche essere tutte insieme alla base della scelta. Merita comunque ricordare che, a parte una remunerazione mensile più elevata, la situazione amministrativa dei Ministri di Stato rispetto a quelli ordinari è del tutto identica.

Subito dopo i Ministri di Stato vengono i Ministri de plein exercice titolari di un Dipartimento ministeriale e partecipanti di diritto alle riunioni del Consiglio dei Ministri. Essi formano il nocciolo duro dell'equipe di governo.

Alcuni governi comprendono poi i Ministri delegati, titolari anch'essi di un Dipartimento ministeriale ma collegati al Primo Ministro o a un Ministro de plein exercice: essi assistono al Consiglio dei Ministri anche se non beneficiano di una piena autonomia.

Infine vi sono i Segretari di Stato che sono posti alla base della struttura piramidale. Essi non partecipano alle riunioni del Consiglio dei Ministri salvo che per le questioni che li riguardano; essi possono essere titolari di un Dipartimento o di un servizio amministrativo e sono posti sia presso il Primo Ministro con un incarico preciso o presso un ministro di Stato o di un ministro per assisterlo nella gestione del suo Dipartimento.

I segretari di Stato non dispongono quindi di servizi propri ma solo di quelli del ministero cui sono collegati messi a loro disposizione senza che essi siano posti sotto la loro autorità.

Non esistendo regole sulla composizione del Governo è chiaro che tutto rimanga nella discrezionalità del Capo dello Stato e del Primo Ministro. Storicamente il numero dei componenti del Governo si è accresciuto o ridotto a seconda delle esigenze di ciascuno ministro.

Il Consiglio dei Ministri rappresenta la formazione collegiale ufficiale del Governo, l'unica, insieme al Consiglio di Difesa, che abbia uno statuto costituzionale. La composizione del Consiglio dei Ministri si è evoluta nel tempo: essa è presieduta dal Presidente della Repubblica che ai sensi dell'art.9 Cost. lo presiede e comprende il Primo Ministro e i Ministri ma non tutti a seconda dei casi, in genere anche quelli delegati.

Il Consiglio dei Ministri è lo strumento privilegiato³⁴⁵ del coordinamento interministeriale, luogo entro il quale si realizza la solidarietà politica tra i membri dell'Esecutivo in periodo di coincidenza di maggioranze e tra i membri del Governo in periodo di coabitazione politica.

Il Consiglio dei Ministri ha una serie di competenze specifiche previste dalla Costituzione. Esso ha il compito: di proporre al Presidente della Repubblica l'oggetto del referendum (art. 11 Cost.); deliberare la nomina dei più alti funzionari dello Stato (art. 13, 3°Cost.); deliberare i progetti di ordinanza e di decreti (artt. 13 e 38 Cost.); decretare lo stato di assedio (art. 36 Cost.); deliberare sui progetti di legge (art. 39 Cost.); deliberare sull'impegno della responsabilità del Governo da parte del Primo Ministro (art. 49, 1° e 3° c.).

Oltre al Consiglio dei Ministri, un'altra formazione che riunisce i ministri è il Consiglio di Gabinetto. Sotto la III e IV Repubblica il Consiglio di Gabinetto riuniva frequentemente tutti i ministri e i segretari di Stato sotto la presidenza del Presidente del Consiglio dei Ministri. Esso aveva per compito principale di appianare le divergenze partitiche al fine di giungere ad un compromesso. Con la V Repubblica i Consigli di Gabinetto si sono fatti più rari, mantenuti nei primi anni della V Repubblica, sono caduti in desuetudine ma riappaiono durante gli interim o durante le coabitazioni.

I comitati interministeriali sono riunioni di ministri o di alti funzionari presieduti dal Primo Ministro o eccezionalmente da un ministro appositamente delegato dal Primo Ministro che si tengono in media una decina di volte all'anno a Matignon e che sono convocati dal Primo Ministro. I comitati interministeriali – la cui formazione è stabilita dal decreto costitutivo - riuniscono talune istituzioni amministrative di concertazione incaricate di seguire la politica governativa in un settore che si suppone necessiti del coordinamento interministeriale. Tali riunioni interministeriali – come quelle del Consigli di Gabinetto – costituiscono una tappa decisiva del processo di elaborazione della politica di governo e sono la manifestazione più evidente “della forza e della frequenza della funzione di coordinatore che il Primo Ministro deve tenere alla testa del suo Governo”³⁴⁶.

Diversi dai comitati interministeriali sono i Comitati ristretti che sono riunioni di Ministri e alti funzionari convocati dal Primo Ministro su un oggetto determinato e sono presieduti da Primo Ministro o più raramente da un ministro delegato o da un segretario di stato.

³⁴⁵ O. Gohin, *Institutions administratives*, Paris, L.G.D.J, 2006, p. 121.

³⁴⁶ O.Gohin, *Institutions administratives*, cit., p. 123.

Per quanto riguarda specificatamente il ruolo del Primo Ministro il suo ruolo è sicuramente valorizzato dal fatto che egli rappresenta l'interlocutore privilegiato del Parlamento e costituisce la cerniera delle relazioni tra Parlamento ed Esecutivo. Vi sono molto ambiti nelle relazioni con il Parlamento entro i quali il Primo Ministro fa emergere la propria personalità e che costituiscono il terreno sul quale si esplicano le sue attribuzioni. Innanzitutto nel rapporto fiduciario, poi nel procedimento legislativo.

Numerosi sono i poteri del Primo Ministro nel procedimento legislativo delineando un ruolo di rilievo del capo del Governo, ruolo che egli ricopre seguendo i progetti di iniziativa governativa in tutte le fasi in modo da assicurarne l'esito positivo. Anche laddove le competenze sono strettamente attribuite al Governo e non solo al Primo Ministro, il ruolo direttivo di quest'ultimo non è mai messo in discussione.

La preminenza del Primo Ministro in seno al Governo è data in particolar modo dalla funzione di orientamento e coordinamento dell'azione di Governo. È quindi il Primo Ministro ad organizzare il lavoro governativo, a dare istruzioni e ad assicurare l'arbitrato tra i differenti ministeri, soprattutto in materia budgetaria. Ed è sempre al Primo Ministro che spetta di far rispettare la solidarietà di governo e di esprimere la posizione dell'intero Governo. Questa funzione peculiare – per lo svolgimento della quale il Primo Ministro si avvale di importanti servizi amministrativi come il Segretariato generale del Governo – dà conto del vero ruolo del Primo Ministro nelle istituzioni della V Repubblica. Il Primo Ministro infatti pone la sua autorità sull'intero Gabinetto e fa da intermediario nelle relazioni con il Capo dello Stato. In altre parole il Primo Ministro impersona il Governo e lo dirige. Proprio il coordinamento rappresenta le *noyau dur* della funzione governativa del Primo Ministro: l'efficacia e la coerenza dell'azione di Governo dipende infatti da questa capacità del Primo Ministro di garantire la coesione dell'equipe governativa. La maggior parte del coordinamento interministeriale si svolge a Matignon con tutti gli altri ministri e sotto la presidenza di un membro del Cabinet del Primo Ministro con i membri dei Cabinet e dei servizi dei ministri interessati. L'arbitrage, è un altro ruolo fondamentale giocato dal Primo Ministro³⁴⁷. Questa funzione è esercitata dal solo Primo Ministro in caso di discordanza della maggioranza parlamentare e presidenziale o sotto la tutela del Presidente della Repubblica.

Ai sensi infatti dell'art. 20 Cost. il Primo Ministro dispone anche dell'amministrazione e delle forze armate e, ai sensi dell'art. 21 il Governo è responsabile della difesa nazionale (cosa che pone dei problemi di concorrenza con il Presidente della Repubblica capo delle forze armate). La direzione dell'amministrazione e insieme alla disposizione delle forze armate conferisce al Primo Ministro un certo numero di prerogative che gli permettono di avere il controllo su tutto l'apparato pubblico. Al fine di esercitare le sue prerogative in materia di funzione pubblica il Primo Ministro è spesso assistito da un segretario di stato e

³⁴⁷ Sul *pouvoir d'arbitrage* del Primo ministro v. A. Bonduelle, *Le pouvoir d'arbitrage du Premier Ministre sous la Ve République*, Paris, LGDJ, 1999, in particolare p. 91 ss.

talvolta delega a un ministro la gestione delle amministrazioni di missioni che sono a lui collegate.

La struttura entro la quale opera il Primo Ministro è una macchina complessa, una grande amministrazione non direttamente ricollegabile ad un settore specifico ma a vocazione generale con un profilo orientato al coordinamento, all'animazione e al controllo dell'insieme delle attività dell'Esecutivo. Pertanto il Primo Ministro si ritrova a capo di servizi molto diversificati tra loro spesso messi sotto la propria tutela per la volontà di non farli ricadere sotto altri ministeri o per la volontà di dotarli di una certa autonomia che può essere garantita solo se posti sotto il Primo Ministro. Tutti i servizi a cui il Primo Ministro è a capo costituiscono lo strumento privilegiato della sua azione e non hanno paragoni con quelli del Presidente della Repubblica i cui consiglieri non hanno presa diretta sulle amministrazioni.

1.2.3) Il rapporto fiduciario

La Costituzione francese del 1958 regola il rapporto fiduciario tra Governo e Assemblea Nazionale all'art. 49 distinguendo i vari momenti della fiducia iniziale (art. 49, 1°c.), della mozione di censura (art. 49, 2°c.) e della questione di fiducia (art. 49, 3°c.) giungendo anche a prevedere un eventuale rapporto con il Senato (art. 49, 4°c.).

La fiducia iniziale è dunque regolata dall'art. 49, 1°c. il quale dispone che “Il Primo Ministro, dopo deliberazione del Consiglio dei Ministri, impegna la responsabilità del Governo sul programma o eventualmente su una dichiarazione di politica generale”. Secondo questa procedura è quindi il Primo Ministro il solo soggetto abilitato a mettere in gioco la responsabilità del Governo sia pure in virtù di una decisione presa collettivamente dall'intero Consiglio dei Ministri. La “souplesse” della regolamentazione della procedura ha invero sollevato interrogativi sulla natura della fiducia e sull'obbligo o meno del Primo Ministro di impegnare la fiducia del suo Governo, ovvero se esso sia tenuto ad impegnare la responsabilità all'indomani della sua entrata in carica o libero di farlo anche in un secondo momento. Su questo punto la dottrina si è spesso divisa e la stessa prassi non è sempre stata uniforme, anche se dottrina e prassi sono andate prevalentemente nella direzione di considerare la fiducia prevista dell'art. 49, 1°c. Cost., come una sorta di fiducia implicita, - pur suscettibile di essere messa in discussione in qualsiasi momento dalla presentazione di una *motion de censure* da parte dell'Assemblea Nazionale - mancando di fatto un obbligo di presentazione da parte del Governo di fronte all'Assemblea Nazionale ed entrando il Governo nel pieno delle sue funzioni con la nomina. Negli anni è stata dimostrata un'attitudine favorevole³⁴⁸ alla messa in gioco della responsabilità iniziale. Dopo una prassi discontinua tra

³⁴⁸ Sia Debré nel 1959 che Pompidou nel 1962 chiesero la fiducia sul programma; sempre nel 1962 Pompidou chiese l'approvazione di una dichiarazione di politica generale. Si distaccarono invece da questa prassi il terzo e il quarto governo Pompidou nel 1966 e nel 1967, e poi quello di Couve de Murville nel 1968 i quali decisero di non sottoporsi alla procedura dell'art. 49,1°c. Cost. argomentando che l'Assemblea Nazionale avrebbe in ogni momento potuto utilizzare la procedura della mozione di sfiducia prevista dall'art. 49,2°c Cost. Chaban Delmas

la fine degli anni Sessanta e gli anni Ottanta, da circa venti anni ormai tutti i Governi non hanno mai mancato – in coabitazione o meno – di presentarsi di fronte all'Assemblea Nazionale.

La procedura con la quale l'Assemblea Nazionale può mettere in causa l'esistenza del Governo è prevista dall'art. 49, 2° c. Cost. Secondo tale procedura, durante la sessione ordinaria o straordinaria, 1/10 dei deputati può depositare una mozione di censura, la quale, se adottata, costringe il Governo ai sensi dell'art. 50 Cost. alle dimissioni. Il voto non può intervenire che dopo che siano trascorse 48 ore dal deposito e ciò al fine di consentire ai deputati un margine di tempo di riflessione. Al fine del computo dei voti, vengono contati solo quelli favorevoli alla mozione ed è richiesta la maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea Nazionale. È inoltre previsto che i firmatari della mozione non possano presentare nel corso della stessa sessione ordinaria più di tre mozioni di censura e non più di una nel corso di una sessione straordinaria. Durante la V Repubblica le mozioni di censura depositate e poi votate sono state 55, ma solo una fu approvata il 4 ottobre 1962 contro il Governo Pompidou, un evento con il quale all'epoca si cercò di penalizzare più che il Governo il Presidente della Repubblica de Gaulle per la scelta di ricorrere al referendum ex art. 11 Cost. invece che alla procedura di revisione ex art. 89 Cost. per l'introduzione dell'elezione diretta del Capo dello Stato.

Quanto alla terza procedura, quella dell'art. 49, 3° c. Cost., essa prevede che il Primo Ministro possa, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, impegnare la responsabilità del Governo davanti all'Assemblea Nazionale sul voto di un testo, il quale si dà per approvato se una mozione di censura, depositata entro le ventiquattro ore che seguono, non è votata alle stesse condizioni previste dal 2° c. dell'art. 49. Essa ha costituito nell'esperienza costituzionale della V Repubblica, uno strumento particolarmente efficace per fare pressione sulla maggioranza e rappresenta uno dei più importanti meccanismi di parlamentarismo razionalizzato pensati dal costituente del 1958. Per le conseguenze estreme cui tale procedura

nel 1969 chiese l'approvazione di una dichiarazione di politica generale solo a settembre nonostante fosse in carica dal 20 giugno. Anche Messmer all'inizio non considerò l'Assemblea Nazionale presentandosi davanti ad essa solo con il secondo governo nell'aprile del 1973. Con il Governo Chirac nel 1974 la procedura dell'art. 49, 1° c. venne ripristinata mentre con Barre si dovrà attendere il suo secondo governo perché egli si sottoponga all'Assemblea per l'approvazione del programma (28 aprile 1977) e il terzo perché egli si presenti con una dichiarazione di politica generale. Dopo l'alternanza i Governi Mauroy (8 luglio 1981, 6 aprile 1983) e Fabius (24 luglio 1984) impegnarono tutti la responsabilità su una dichiarazione di politica generale. Durante la coabitazione poi, Chirac impegnò la responsabilità il 9 aprile 1986 consacrando il legame fondamentale con l'Assemblea Nazionale e vi ricorse altre due volte durante il suo mandato il 7 aprile e il 3 dicembre 1987. Immediatamente dopo la coabitazione in piena fase di *ouverture* il Governo Rocard non si presentò davanti all'Assemblea Nazionale all'inizio del mandato temendo l'incertezza dell'esito mentre vi fece appello il 16 gennaio 1991 alla vigilia della Guerra del Golfo. Anche Edith Cresson nel 1992 scelse di non presentarsi, e anche Bérévogoy lo fece solo in corso di mandato il 25 novembre 1992 in occasioni delle negoziazioni sul Gatt. Dopo Balladur, che all'inizio della terza coabitazione non esitò a presentarsi davanti all'Assemblea Nazionale l'8 aprile 1993, la prassi concernente l'applicazione dell'art. 49, 1° c Cost. si è ormai consolidata. Da allora tutti i governi da quelli di Juppé negli anni 1995-1996, a quello di Jospin nel 1997 a quelli di Raffarin (2002-2005), de Villepin (2005) e Fillon (2007), Ayrault (2012), Valls (2013) hanno sempre impegnato la responsabilità su una dichiarazione di politica generale consacrando in tal modo il rispetto per l'istituzione parlamentare e il legame oltre che con il Presidente della Repubblica, anche con essa.

dà luogo a tutto vantaggio del Governo essa è stata oggetto di svariate critiche da parte di chi l'ha sempre giudicata una procedura anti parlamentare. Lo stesso Michel Debré non mancò di esprimere delle riserve nei confronti di una previsione costituzionale che, in modo anomalo, rende possibile l'approvazione di una legge senza un esplicito voto parlamentare. Tuttavia il ricorso a tale articolo dal 1958 al 2015, seppure ampio nell'arco dell'esperienza costituzionale della V Repubblica, non è stato eccessivo in relazione ai testi approvati. Il Primo Ministro vi è ricorso 85 volte, di cui 50 seguite da mozione di censura, su 50 testi. La prassi mostra come il ricorso all'art. 49, 3° c. Cost. sia cambiato al variare delle situazioni politiche che ne hanno determinato l'utilizzo. L'art. 49, 3° c., è stato infatti usato talvolta per abbreviare il dibattito, talvolta per contrastare l'opposizione contro un deposito massiccio di emendamenti, talvolta, ed è questo un caso ricorrente, contro la stessa maggioranza di governo o non sufficientemente omogenea oppure semplicemente contraria al progetto in questione. La diversità dell'utilizzazione si evince anche dalla frequenza della stessa come mostra la prassi: nell'ottava legislatura, ad esempio, durante la prima coabitazione, esso fu utilizzato 8 volte in due anni con chiaro intento, da parte dell'allora Primo Ministro Chirac, di aggirare i tentativi ostruzionistici dell'opposizione; decisamente ampio fu il suo utilizzo negli anni 1988-1993, in piena fase di cosiddetta "ouverture", durante la nona legislatura: i governi di Michel Rocard, Edith Cresson e Pierre Bérégovoy vi ricorsero ben 39 volte dimostrando così l'efficacia di tale strumento che permise a governi "minoritari"³⁴⁹ di rimanere in carica e di governare; è stata ampiamente usata nel corso dell'esperienza costituzionale della V Repubblica³⁵⁰. Con la revisione del 2008 la modifica dell'art. 49, 3° c. Cost. ha ridotto a due sole tipologie di progetti, i progetti di leggi finanziarie e della sicurezza sociale la possibilità di ricorso alla questione di fiducia prevedendo per le altre leggi la possibilità di ricorrervi una sola volta per sessione per un progetto o proposta di legge.

Secondo l'art. 49, 4°c., infine, "il Primo Ministro ha la facoltà di richiedere al Senato l'approvazione di una dichiarazione di politica generale". Essendo il Governo responsabile solo nei confronti dell'Assemblea Nazionale, non si tratta in questo caso di una procedura volta a dare la possibilità anche al Senato di sanzionare o meno il Governo, quanto, piuttosto, di una procedura attraverso la quale il Governo può cercare l'appoggio del Senato di fronte all'Assemblea Nazionale. Trascurata nei primi anni della V Repubblica, a causa delle cattive relazioni tra de Gaulle e l'istituzione senatoriale, tale procedura ha cominciato ad essere utilizzata durante il settennato di Giscard d'Estaing e portata avanti successivamente soprattutto nei periodi di coabitazione.

³⁴⁹ P.Piciacchia, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 219 ss.

³⁵⁰ V. sulla procedura dell'art. 49, 3°c. Cost. P. Camby-P. Servent, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Paris, Montchrestien, Clefs politique, 2004. Sulla fase di ouverture degli anni 1988-1993 e sui riflessi sulle istituzioni mi sia permesso il rinvio a P.Piciacchia, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, cit., p. 219 ss.

I.2.4) Il Parlamento

Nel 1958 l'adozione della nuova Costituzione comportò per il Parlamento francese una vera e propria rivoluzione rispetto alle precedenti esperienze costituzionali della III e IV Repubblica. L'intento riformatore del Generale de Gaulle e del suo più stretto collaboratore Michel Debré, cui si devono molte delle previsioni di parlamentarismo razionalizzate introdotte nella Costituzione, fu infatti animato dalla precisa volontà di ridimensionare il ruolo svolto dal Parlamento rispetto al passato abbassando le sue prerogative e rafforzando al contempo quelle dell'Esecutivo. Il Parlamento francese risultò così il grande sconfitto nella Costituzione del 1958 dal momento che la razionalizzazione operata dalla Costituzione del 1958 per raggiungere il suddetto obiettivo ed assicurare così all'Esecutivo i mezzi necessari per potere portare avanti l'indirizzo politico anche in assenza di maggioranze stabili, comportò un notevole ridimensionamento delle assemblee parlamentari nell'organizzazione dei pubblici poteri. Tale quadro si evince non solo dalle previsioni di parlamentarismo razionalizzato introdotte, molto "costrittive" per l'istituzione parlamentare (in particolare artt. 48, 49, 3° c., 44, 3° Cost.), ma anche dal ruolo direttivo dei lavori parlamentari affidato al Governo, da una configurazione generale dell'istituzione e della sua organizzazione interna con una limitazione della sua autonomia regolamentare soggetta al controllo obbligatorio del Consiglio Costituzionale (art. 61 Cost.), con uno svilimento del ruolo delle commissioni parlamentari, una limitazione della funzione di controllo e di indirizzo (ad esempio fiducia implicita, eliminazione risoluzioni, mancata costituzionalizzazione delle commissioni di inchiesta) nonché una limitazione in materia legislativa (art. 34 e art. 37 Cost.) che ha sottratto al Parlamento la "competenza della competenza", corollario della sua sovranità (Quermonne) impedendogli di intervenire su tutte le materie e stabilendo invece una competenza di attribuzione.

Indicativa di questa cornice istituzionale che ha riguardato il Parlamento francese appare anche la collocazione stessa delle disposizioni ad esso dedicate, che furono poste nel 1958 al titolo IV, anziché al titolo I come succedeva nella Costituzione del 1946, immediatamente dopo quelle relative al Presidente e al Governo.

Sin dalle origini, tuttavia, il dibattito sul Parlamento e sulla necessità di una sua rivalutazione non ha mai cessato di esistere e negli anni alcune importanti riforme costituzionali - come quella del 1974 relativa all'allargamento a 60 senatori e 60 deputati della *saisine* al Consiglio costituzionale, quella del 1992 relativa all'introduzione dell'art. 88-4 sulle risoluzioni europee, oppure ancora quella del 1995 sulla sessione parlamentare unica (art. 28 Cost.) e una prima parziale modifica dell'art. 48 Cost. (ordine del giorno *réserve*), quella del 1996 che ha introdotto una nuova tipologia di leggi, di finanziamento della previdenza sociale e ha previsto con il nuovo articolo, il 47-1 Cost., una procedura di approvazione ad hoc che associa il Parlamento ad un momento forte dell'indirizzo politico del Governo; senza poi dimenticare l'apporto della legislazione organica del 2001 sulla procedura relativa alle leggi finanziarie (LOLF) che ha rafforzato il controllo del Parlamento e

anche l'apporto della giurisprudenza costituzionale³⁵¹ - hanno progressivamente creato le prime basi per riforme più incisive e compiute.

Occorrerà tuttavia attendere il 2008 quando con la legge costituzionale n.2008-724 del 23 luglio sulla "*Modernisation des institutions de la V^e République*"³⁵² il Parlamento francese ha costituito oggetto di una importante e ampia riforma che ha interessato la maggior parte degli articoli modificati o introdotti ex novo, riforma completata dall'approvazione di altrettante numerose leggi organiche approvate nel 2009 e dalla completa revisione dei regolamenti parlamentari di Assemblea Nazionale e Senato approvati rispettivamente nel maggio e nel giugno del 2009.

Come si è detto, il Parlamento francese si compone ai sensi dell'art. 24 Cost. da Assemblea Nazionale e Senato. È tuttavia prevista la riunione in Congresso delle due Camere per alcune iniziative come quella dell'art. 18 Cost. (potere del Presidente della Repubblica di rivolgersi direttamente al Parlamento riunito in Congresso) e quella dell'art. 89 Cost. (revisione costituzionale).

1.2.4.1) Assemblea Nazionale

L'Assemblea Nazionale si rinnova integralmente ogni cinque anni ed è eletta direttamente dal popolo con un sistema elettorale maggioritario a doppio turno. Possono candidarsi al mandato di deputato tutti i francesi di ambo i sessi di almeno 18 anni – secondo la modifica operata dalla legge organica n. 2011-410 del 14 aprile 2011 - che godano dei diritti civili e non si trovino in uno dei casi di ineleggibilità personale o professionale previste dalla legge.

In virtù del sistema elettorale maggioritario a doppio turno viene eletto al primo turno il candidato che ottiene la maggioranza assoluta dei voti e almeno un quarto dei voti degli iscritti alle liste elettorali; qualora questo non accada si procede al secondo turno al quale partecipano i candidati dei partiti che hanno ottenuto almeno il 12,5% dei voti espressi dagli iscritti alle liste elettorali. Per essere eletti al secondo turno è sufficiente la maggioranza relativa.

Le elezioni si svolgono di domenica e il secondo turno si tiene la domenica successiva al primo turno.

Con la riforma introdotta nel 2001³⁵³ (legge sull'inversione del calendario) – che ha completato la riforma sulla riduzione del mandato presidenziale del 2000 ed ha posposto

³⁵¹ V. sul punto, P. Piciacchia, *Il Parlamento francese alla prova della revisione del 2008*, in *(La) Cittadinanza europea*, 1/2013, pp.129-130.

³⁵² Che comportato la modifica di ben 47 articoli della Costituzione e l'introduzione di altri nove.

³⁵³ Legge organica n. 2001-419 relativa alla modifica della data in cui terminano i poteri dell'Assemblea Nazionale. Prima di questa legge i poteri dell'Assemblea Nazionale scadevano il primo martedì di aprile del quinto anno seguente le elezioni.

l'elezione dei deputati a quella del Capo dello Stato - ai sensi dell'art. LO121 del Codice elettorale i suoi poteri terminano il terzo martedì di giugno del quinto anno che segue la sua elezione e ai sensi dell'art. LO122 le elezioni generali hanno luogo nei 60 giorni che precedono la scadenza del mandato. Tali disposizioni valgono in caso di rinnovo normale mentre in caso di scioglimento l'art. 12 Cost. prevede che le elezioni possono aver luogo dopo almeno 20 giorni e non oltre i 40 che seguono lo scioglimento.

1.2.4.2) Il Senato

Il Senato è eletto su base dipartimentale da un collegio elettorale di 162.000 grandi elettori - che abbiano compiuto 24 anni³⁵⁴ - formato da deputati, senatori, consiglieri regionali, consiglieri generali e dai delegati dei consigli municipali che rappresentano il 95% del totale dei grandi elettori. Il numero dei delegati³⁵⁵ municipali, eletti a loro volta dai consiglieri comunali stessi con sistema maggioritario a doppio turno o proporzionale³⁵⁶, varia a seconda del numero della popolazione del singolo comune. Per i comuni da meno di 100 abitanti fino a 8999 abitanti il numero di delegati varia da 1 a 15³⁵⁷; per i comuni da 9000 a 30000 abitanti è delegato di diritto l'intero consiglio municipale; per i comuni da 30.001 abitanti in su, oltre all'intero consiglio municipale viene eletto un delegato in più ogni 800 abitanti così come previsto dalla legge n. 2013-702 del 2 agosto 2013 che ha ridotto da 1000 a 800 il numero di abitanti necessari per ottenere un delegato in più.

La legge contiene poi profili interessanti anche per ciò che concerne la parità tra uomini e donne all'accesso alle cariche elettive. La legge infatti apporta due modifiche sostanziali alle modalità di elezione dei senatori per favorire la rappresentanza delle donne nel Senato. La prima innovazione riguarda le modalità di elezione dei senatori nei dipartimenti: è stato previsto che nei dipartimenti in cui sono eletti tre o più senatori nel 2014 il 73,3% dei senatori da eleggere a scrutinio di lista sia eletto secondo il principio di parità alternata uomo-donna; inoltre nei dipartimenti in cui vengono eletti due senatori o meno con scrutinio maggioritario a due turni la legge ha previsto che il candidato e il suo sostituto debbano essere di sesso diverso. La seconda innovazione importante ha riguardato la composizione del collegio elettorale: è stato infatti introdotto il principio di parità dei sessi nel corpo dei grandi elettori ed è stato previsto che ogni lista di delegati e di supplenti dei consigli municipali sia composta alternativamente da un candidato di sesso maschile e di uno di sesso femminile.

³⁵⁴ La legge organica n. 2011-410 del 14 aprile 2011 relativa all'elezione dei deputati e senatori ha ridotto da 30 a 24 anni l'età minima per essere candidati all'elezione senatoriale. Nel 2003 la legge organica n.2003-696 del 30 luglio aveva ridotto l'età per la candidatura a senatore da 35 a 30 anni.

³⁵⁵ I delegati debbono avere la nazionalità francese ed essere iscritti nella lista elettorale del comune interessato.

³⁵⁶ Per i comuni fino a 999 abitanti lo scrutinio è maggioritario a doppio turno; per i comuni da 1000 abitanti in su lo scrutinio è proporzionale.

³⁵⁷ 1 delegato per i consigli municipali da 7 a 11 membri; 3 delegati per i consigli municipali di 15 membri; 5 delegati per i consigli municipali di 19 membri; 7 delegati per i consigli municipali di 23 membri; 15 delegati per i consiglieri municipali di 27 e 29 membri.

L'art. 24, ult. c. Cost. prevede anche la rappresentanza all'Assemblea Nazionale e al Senato dei francesi stabiliti all'estero.

L'ordinamento francese definisce il quadro normativo della vacanza dei seggi e della loro sostituzione. L'art. 25 Cost. rinvia ad una legge organica "le condizioni alle quali sono elette le persone chiamate ad assicurare, in caso di vacanza del seggio, la sostituzione dei deputati e dei senatori fino al rinnovo generale o parziale dell'Assemblea alla quale essi appartengono o la loro sostituzione temporanea in caso di loro accettazione di funzioni di governo".

Fino alla legge organica n. 2013-125 del 14 febbraio 2013 la regola principale in caso di vacanza di seggio era quella dell'elezione parziale salvo alcune eccezioni previste dall'art. LO 176 e LO 319³⁵⁸. Oggi invece con la legge del 2013 il criterio è stato invertito, così ai sensi del nuovo art. LO 176 del Codice elettorale l'elezione parziale è diventata l'eccezione mentre la sostituzione attraverso il supplente è divenuta la regola, salvo in caso di vacanza risultante dall'annullamento dell'elezione, da dimissioni d'ufficio e da decadenza o da dimissioni per motivi diversi dall'incompatibilità con un mandato o funzioni elettive locali.

Il mandato del supplente si estende fino al rinnovo dell'Assemblea Nazionale o della serie di senatori alla quale appartiene, salvo, dopo la revisione dell'art. 25 Cost. del 2008 per la sostituzione temporanea di un membro del Governo al quale egli deve restituire il seggio quando questo lascia le sue funzioni.

L'elezione parziale è ancora prevista per i casi stabiliti dagli artt. LO 178 e LO 322 del Codice elettorale³⁵⁹ ad eccezione del caso previsto dall'art. LO 320³⁶⁰ e con il limite che non si possono svolgere elezioni parziali nei dodici mesi che precedono la fine del mandato dell'Assemblea Nazionale (art. LO 178) e nell'anno che precede il rinnovo parziale del Senato (LO322).

³⁵⁸ Non si dava luogo ad elezioni parziali per la sostituzione del seggio nel caso di vacanza per decesso, accettazione di funzioni di governo per le quali è prevista l'incompatibilità stabilita dall'art. 23 Cost., per essere membro del Consiglio costituzionale o Difensore dei diritti, e per prolungamento oltre i sei mesi di una missione temporanea conferita dal Governo.

³⁵⁹ Art. LO178: "In caso di annullamento delle operazioni elettorali di una circoscrizione, nel caso di vacanza di altri tipi oltre a quelle che sono menzionate all'art. LO 176 o quando le disposizioni di questo articolo non possono essere applicate, si procede ad elezioni parziali entro tre mesi.

Tuttavia non si procede ad alcuna elezione parziale nei dodici mesi che precedono lo scadere dei poteri dell'Assemblea Nazionale".

Art. LO322 del Codice elettorale: "In caso di annullamento delle operazioni elettorali di una circoscrizione, nel caso di vacanza di diverso tipo oltre a quelle previste dall'art. LO 319 o quando le disposizioni degli articoli LO 319 e LO 320 non possono essere applicate, si procede ad elezioni parziali entro tre mesi.

Non si procede tuttavia ad alcuna elezione parziale nell'anno che precede il rinnovo parziale del Senato".

³⁶⁰ Art. LO 320 del Codice elettorale: " In caso di elezioni con scrutinio proporzionale i candidati che sulla lista vengono immediatamente prima l'ultimo candidato eletto sono chiamati a rimpiazzare i senatori eletti su questa lista il cui seggio diventerà vacante per un qualsiasi motivo".

Le ineleggibilità e le incompatibilità

L'ordinamento francese fissa il regime delle ineleggibilità e quello delle incompatibilità.

Le ineleggibilità – che hanno carattere assoluto e possono costituire ostacolo alla candidatura o all'esercizio del mandato – sono fissate dal Codice elettorale agli artt. LO 128, 129, 131 e 132 che stabiliscono tutti i casi in cui non può essere presentata la candidatura. Oltre al caso di dichiarazione di ineleggibilità da parte di un giudice amministrativo o del Consiglio costituzionale stabiliti dall' art. LO 128 o al caso di ineleggibilità per i maggiori sotto tutela o curatela stabilito dall'art. LO 129, il Codice elettorale prevede l'ineleggibilità per il Difensore dei diritti e i suoi assistenti e il Controllore generale di luoghi di privazione della libertà (art. LO130), per i prefetti e per una lunghissima lista di soggetti (LO132).³⁶¹

Per il regime delle incompatibilità con il mandato di parlamentare l'art. 25 Cost. rinvia sempre alla legge organica. La prima incompatibilità prevista dal Codice elettorale all'art. LO

³⁶¹ Art. L.O. 132 (2) (3). – I. – I prefetti sono ineleggibili in Francia in ogni circoscrizione elettorale incluso in tutto o in parte nel all'interno della giurisdizione in cui esercitano o hanno esercitato le loro funzioni carica da meno di tre anni dalla data delle elezioni.

II. – Sono ineleggibili in Francia in ogni collegio elettorale incluso in tutto o in parte nella giurisdizione in cui esercitano o hanno esercitato le loro funzioni da meno di un anno dalla data delle elezioni i titolari delle seguenti funzioni:

1° I sotto-prefetti, i segretari generali della Prefettura, i direttori del gabinetto del Prefetto e i direttori dei servizi del gabinetto del prefetto; 2° Il Segretario Generale e i delegati delle missioni del Segretariato generale per gli Affari Regionali e per gli affari della Corsica; 3° I direttori della prefettura, i capi degli uffici della Prefettura e i segretari generali della sotto-prefettura; 4° I direttori, i vice direttori e capi dipartimento dell'amministrazione civile dello Stato nella regione o nel dipartimento; 5°. I direttori regionali, dipartimentali o locali delle finanze pubbliche e i loro delegati nonché i commercialisti; 6°. I rettori, gli ispettori scolastici, gli assistenti degli ispettori scolastici e gli ispettori dell'educazione nazionale incaricati di una divisione di primo grado; 7°. Gli ispettori del lavoro; 8°. I funzionari della divisione territoriale o direzione territoriale delle istituzioni pubbliche dello Stato e direttori della filiale e direttori regionali della Banca di Francia; 9 ° I giudici della Corte d'appello, dei tribunali superiori e i giudici locali; 10° I presidenti delle corti amministrative di appello e i magistrati delle corti amministrative di appello e dei tribunali amministrativi; 11° I presidenti della camera regionale o territoriale dei conti e i magistrati delle camere regionali o territoriali dei conti; 12° I presidenti dei tribunali di commercio e i presidenti dei tribunali del lavoro; 13 ° Gli ufficiali e sottufficiali della gendarmeria che esercitano il comando territoriale e loro assistenti per l'esercizio di questo comando; 14° I funzionari dei corpi attivi della polizia nazionale che esercitano un comando territoriale e i loro assistenti per l'esercizio di tale comando; 15° I militari, diversi dalla polizia, che esercitano un comando territoriale o il comando di una formazione amministrative e i loro assistenti per l'esercizio di questo comando; 16° I direttori di organismi regionali e locali della previdenza sociale, i direttori degli organismi regionali e locali della sicurezza sociale sotto il controllo della Corte dei Conti; 17° I direttori, gli assistenti dei direttori e i segretari generali delle agenzie regionali della sanità; 18° I direttori generali e i direttori degli enti pubblici di sanità; 19° I direttori dipartimentali dei servizi di incendio e di soccorso e loro assistenti; 20° I direttori generali, gli assistenti dei direttori generali, direttori, assistenti e capi servizi dei consigli regionali, della collettività territoriale della Corsica, del consiglio generale, dei comuni con più di 20.000 abitanti, dei comuni di comuni di più di 20000 abitanti, dei comuni di agglomerazione, delle comunità urbane e delle metropoli; 21° I direttori generali e i loro assistenti e i direttori degli enti pubblici il cui organo deliberante è composto prevalentemente di rappresentanti delle collettività territoriali o di raggruppamenti di collettività menzionate al 20°; 22° I membri del gabinetto del presidente del consiglio regionale, del presidente dell'assemblea corsa, del presidente del consiglio esecutivo della Corsica, del presidente del consiglio generale, dei sindaci dei comuni di più di 20000 abitanti, dei presidenti delle comunità di comuni di più di 20000 abitanti, dei presidenti delle comunità di agglomerazione, dei presidenti delle comunità urbane e dei presidenti delle metropoli.

137 è quello tra la carica di deputato e quella di senatore. Il parlamentare eletto in un'altra Assemblea cessa per questo stesso fatto di appartenere alla prima camera di cui era stato membro. Così il deputato eletto al Senato e viceversa il senatore eletto all'Assemblea Nazionale si ritiene optino per il secondo mandato salvo mantenere le garanzie di "élu amphibie" fino a quando il Consiglio Costituzionale non abbia confermato l'elezione. L'incompatibilità non vale solo per il titolare del mandato ma si estende anche al suo sostituto.

Nell'ordinamento francese un capitolo a parte è costituito dal regime del cumulo dei mandati che tradizionalmente ha consentito a deputati e senatori di cumulare il mandato di parlamentare con altri mandati locali. Per limitare tale pratica sin dal 1985 la legge organica n. 85-1405 del 30 dicembre aveva introdotto nel Codice elettorale l'art. LO 141 in virtù del quale il mandato di deputato era incompatibile con più di un mandato elettorale o funzione elettiva tra quello di rappresentante all'Assemblea delle comunità europee (poi modificato in Parlamento europeo), di consigliere regionale, di consigliere generale, di consigliere di Parigi, di sindaco di comuni di 20000 abitanti o più diverso da Parigi, di assistente del sindaco di un comune di 100000 abitanti o più diverso da Parigi. Ma da allora il dibattito sul cumulo dei mandati e la necessità di un suo superamento ha portato ad un'evoluzione della normativa di riferimento che negli anni ha più volte ridefinito il regime delle incompatibilità relative al cumulo di mandati. Così nel 1995 la legge n.95-62 del 19 gennaio aveva introdotto tra le incompatibilità con più di un mandato anche quella di consigliere dell'Assemblea, mentre nel 2000 la legge n.2000-294 del 5 aprile aveva eliminato l'incompatibilità con più di un mandato per il mandato di parlamentare europeo e per gli assistenti dei sindaci introducendo invece l'incompatibilità con il mandato di sindaco di un comune di almeno 3500 abitanti.

L'art. LO 141 del Codice elettorale è stato ulteriormente modificato dalle leggi organiche 2011-883 del 27 luglio 2011 e n. 2013-402 del 17 maggio 2013 che hanno introdotto l'incompatibilità con più di un mandato anche per la carica di consigliere all'Assemblea della Guyana, della Martinica, e per i consiglieri comunali con almeno 1000 abitanti.

L'art. LO297 del codice elettorale estende anche ai senatori le stesse incompatibilità previste per i deputati³⁶².

Alla luce della normativa descritta, deputati (e senatori) possono quindi cumulare un mandato nazionale e uno locale tra quelli indicati ma possono anche arrivare a cumularne tre visto che ai due sopramenzionati si può aggiungere un terzo, quello di consigliere comunale di comuni con meno di 1000 abitanti.

Ai sensi dell'art. LO 151 del Codice elettorale colui che al momento dell'elezione si trovi in un regime di incompatibilità deve dimettersi dai mandati incompatibili entro 30 giorni dall'entrata in carica. Nel caso invece il parlamentare diventi titolare di un mandato

³⁶² Ai sensi degli artt.385, 386, 387 il mandato di membro delle assemblee territoriali d'oltremare è assimilato a quello di consigliere dipartimentale.

incompatibile con le sue funzioni deve dimettersi entro 30 giorni dalla proclamazione dei risultati dell'elezione che lo ha portato all'incompatibilità o, in caso di contestazione, dalla data di conferma della sua elezione. In caso di mancata ottemperanza a tale previsione il mandato più vecchio cessa di esistere automaticamente.

Questa la normativa attualmente vigente e che rimarrà vigente fino all'1 aprile 2017 momento in cui entreranno in vigore anche le disposizioni della legge organica n. 2014-125 del 14 febbraio 2014 che ha introdotto nuove, ulteriori restrizioni prevedendo l'incompatibilità tra mandato nazionale e una funzione esecutiva locale.³⁶³

Per quanto concerne il mandato di rappresentante europeo la LO n.2000-294 ha introdotto l'incompatibilità (art. LO137-1) in virtù della quale ogni deputato eletto o senatore eletto membro del Parlamento europeo cessa di esercitare il suo mandato di parlamentare nazionale e in caso di contestazione la vacanza del seggio è proclamata solo dopo la decisione giurisdizionale di conferma dell'elezione in attesa della quale il deputato o il senatore non può partecipare ai lavori delle assemblee parlamentari.

Il principio d'incompatibilità vale anche per le funzioni pubbliche non elettive così come stabilito dall'art. LO 142 del Codice elettorale salvo eccezioni³⁶⁴. In particolare il Codice elettorale conferma (art. LO176) le incompatibilità stabilite dalla Costituzione all'art. 23 per le funzioni di membro del Governo e all'art. 57 per le funzioni di membro del Consiglio Costituzionale.

L'incompatibilità prevista dall'art. 23 della Costituzione tra mandato parlamentare e carica di membro di governo ha costituito alle origini della V Repubblica nel 1958 un'innovazione importante che rompeva con la tradizione delle Repubbliche precedenti. L'incompatibilità scatta ad un mese dalla nomina al Governo, mese durante il quale il parlamentare non può prendere parte ad alcun voto in Assemblea. Fino alla revisione

³⁶³ Art. L.O. 141-1 del Codice elettorale: «Il mandato di deputato è incompatibile con: «1° Le funzioni di sindaco, di sindaco, sindaco di circoscrizione, sindaco di settore, sindaco di settore delegato e vice del sindaco; «2° Le funzioni di presidente e vicepresidente di ente pubblico di cooperazione intercomunale a fiscalità propria; «3° Le di presidente e di vicepresidente del consiglio generale; «4° Le funzioni di presidente e vicepresidente del consiglio regionale; «5° Le funzioni di presidente, di membro del consiglio esecutivo della Corsica e del presidente dell'Assemblea della Corsica; «6° Le funzioni di presidente e vicepresidente dell'assemblea della Guyana e dell'assemblea della Martinica, di presidente e di membro del consiglio esecutivo della Martinique; «7° Le funzioni di presidente, di vicepresidente e di membro del Governo della Nouva Caledonia; di presidente e di vicepresidente del Congresso della Nuova Caledonia; di presidente e di vicepresidente delle assemblee di provincia della Nouvelle-Calédonie; «8° Le funzioni di presidente, di vicepresidente e di membro del Governo della Polinesia francese; di presidente e di vicepresidente dell'assemblea della Polinesia francese; «9° Le funzioni di presidente e di vicepresidente dell'assemblea territoriale delle isole Wallis e Futuna; «10° Le funzioni di presidente e di vicepresidente dei consigli territoriali di Saint Barthélemy, di Saint-Martin, de Saint-Pierre-e-Miquelon e di presidente e di membro di consigli esecutivi di Saint-Barthélemy, di Saint-Martin, de Saint-Pierre-e-Miquelon.»

³⁶⁴ Art. LO 142 del Codice elettorale: «L'esercizio delle funzioni pubblico non elettive è incompatibile con il mandato di deputato. Fanno eccezione alle disposizioni del presente articolo: 1° I professori che, alla data delle loro elezioni, erano titolari di incarichi attribuiti su presentazione dell'istituzione in cui la vacanza si è prodotta o incaricati della direzione di ricerche; 2° Nei dipartimenti di Haut-Rhin, di Bas-Rhin e della Moselle, i ministri di culto e i delgati del Governo nelle amministrazioni di culto».

costituzionale del 23 luglio 2008 il parlamentare chiamato alla carica di ministro perdeva il seggio in Assemblea ma con la modifica dell'art. 25 Cost. è stato previsto che la legge organica disciplini la “sostituzione temporanea in caso di accettazione da parte loro di funzioni di governo” (art. 25, 2°c. Cost.).

Anche il parlamentare nominato al Consiglio Costituzionale cessa dalla carica entro otto giorni dalla pubblicazione del decreto di nomina termine entro il quale si presume opti per la nuova carica se non manifesta una volontà contraria.

Inoltre il seggio di un membro del Parlamento chiamato ad un incarico temporaneo al Governo viene dichiarato vacante se prolungato oltre i sei mesi (art. LO 144 Codice elettorale).

Per quanto riguarda l'incompatibilità con altre cariche altre funzioni pubbliche non elettive, tale incompatibilità vale sia per i funzionari propriamente detti (art. LO 142) che per i magistrati (art. LO 140), nonché per le funzioni di direzione di imprese nazionali e di enti pubblici nazionali (art. LO 145)³⁶⁵.

Esistono infine incompatibilità relative al cumulo di alcune attività private previste dall'art. LO 146 del Codice elettorale³⁶⁶.

³⁶⁵ Art. LO 145 del Codice elettorale: “I. – Sono incompatibili con il mandato di deputato le funzioni di presidente, di direttore generale e di assistente del direttore generale esercitate nelle imprese nazionali o negli enti pubblici nazionali; la stessa cosa vale per tutte le funzioni esercitate permanentemente in qualità di consulente presso tali imprese o enti. Salvo il caso in cui il deputato vi è designato in tale qualità, sono incompatibili con il mandato di deputato le funzioni di membro del consiglio di amministrazione esercitate nelle imprese nazionali e negli enti pubblici nazionali, e anche le funzioni esercitate in seno ad un'autorità amministrativa indipendente o ad una autorità pubblica indipendente.

È incompatibile con il mandato di deputato la funzione di presidente di una autorità amministrativa indipendente o di una autorità pubblica indipendente. II. - Un deputato designato in tale qualità in una istituzione o in un organismo estera non può percepire a tale titolo alcuna remunerazione, gratifica o indennità.”

³⁶⁶ Art. LO 146 del Codice elettorale: “Sono incompatibili con il mandato parlamentare le funzioni di capo di imprese, di presidente del consiglio di amministrazione, di presidente e membro del consiglio, di presidente del comitato di sorveglianza, di amministratore delegato, di direttore generale, di direttore generale aggiunto o gerente esercitate nelle: 1° Società, imprese o enti che godono, sotto forma di garanzie di interessi, di sovvenzioni o, forma equivalente, di vantaggi assicurati dallo Stato o da una collettività pubblica salvo il caso in cui questi vantaggi derivino dall'applicazione automatica di una legislazione generale o di una regolamentazione generale; 2° Società che abbiano esclusivamente un obiettivo finanziario e che fanno pubblicamente appello al risparmio, e nelle società civili autorizzate a fare pubblicamente appello al risparmio e gli organi di direzione, di amministrazione e di gestione di queste società; 3° Società o imprese la cui attività consiste prevalentemente nell'esecuzione di lavori, di prestazioni di forniture o di servizi per conto e sotto il controllo dello Stato, di una collettività o di un ente pubblico o di una impresa nazionale o di uno Stato straniero; 4° Società o imprese a scopo di lucro il cui obiettivo è l'acquisto o la vendita di terreni destinati alle costruzioni qualunque sia la loro natura, o che esercitano un'attività di promozione immobiliare o, abitualmente, di costruzione di immobili per la vendita; 5° Società di cui più della metà del capitale è costituito da partecipazioni di società, imprese o enti dont plus de la moitié du capital est constituée par des participations de sociétés, entreprises ou établissements di cui ai precenti commi 1°, 2°, 3° e 4°. Le disposizioni del presente articolo sono applicabili a tutti coloro che direttamente o per persona interposte, esercitano di fatto la direzione di uno degli enti, società o imprese di cui sopra.

In caso di controversia, a decidere sulle cause di decadenza in caso di ineleggibilità e sulle cause di dimissioni di ufficio in caso di incompatibilità è il Consiglio Costituzionale ai sensi degli artt. LO 137 e LO 151-2.

Merita infine ricordare che alle incompatibilità si accompagnano alcuni divieti posti ai parlamentari per metterli al riparo da pressioni dell'Esecutivo o per impedire di abusare delle loro funzioni quali il divieto di ricevere onorificenze, eccetto che di guerra, e il divieto di far figurare la loro qualità di parlamentare nelle pubblicità relative ad imprese finanziarie, industriali o commerciali.

Le immunità parlamentari

Per quanto concerne le immunità parlamentari occorre innanzitutto distinguere tra irresponsabilità e inviolabilità.

Il principio d'irresponsabilità è enunciato dall'art. 26,1° c. Cost. ai sensi del quale “nessun membro del Parlamento può essere perseguito, ricercato, arrestato, detenuto o giudicato per le opinioni date o i voti espressi nell'esercizio delle sue funzioni”.

L'irresponsabilità ha carattere assoluto in quanto protegge la libertà di espressione e di decisione per tutti gli atti compiuti nell'esercizio del mandato sia riguardo ai procedimenti civili che a quelli penali; inoltre essa è permanente in quanto si estende anche dopo la fine del mandato.

Naturalmente l'irresponsabilità non riguarda che gli atti direttamente riconducibili all'esercizio del mandato con esclusione di quelli che non sono ad esso riconducibili. Pertanto l'irresponsabilità copre le proposte di voto in aula, in commissione, in seno ai gruppi, nonché i rapporti, le proposte e tutte le attività svolte in missione. Al contrario non protegge le attività “esterne” quali i discorsi in riunioni pubbliche, gli articoli di giornale ai quali invece si applica il diritto comune in materia di diffamazione o di ingiuria. Il vantaggio di essere presidente di una commissione permanente o il relatore di un progetto di legge non è sufficiente, di per sé, a dare alle dichiarazioni rese il carattere di atti della funzione parlamentare. Le osservazioni fatte dal presidente di una commissione di inchiesta non possono generalmente essere considerate un prolungamento del rapporto già ufficialmente reso. Allo stesso modo l'irresponsabilità non copre il parlamentare in missione temporanea, redattore di un rapporto per conto del Governo. L'irresponsabilità parlamentare non impedisce la possibilità di erogare sanzioni interne. I regolamenti parlamentari censurano i parlamentari che, richiamati all'ordine dal Presidente, si lasciano andare ad attacchi personali o creano disordine; censurano, inoltre, con l'esclusione temporanea, coloro che fanno pubblicamente appello alla violenza o si rendono colpevoli di ingiurie o di minacce contro le autorità costituzionali.

L'inviolabilità protegge il parlamentare dai procedimenti penali che potrebbero essere intrapresi arbitrariamente contro di lui. Ai sensi dell'art. 26, 2°c. Cost. così come riformato dalla legge costituzionale n.95-880 del 4 agosto 1995 nessun membro del

Parlamento può essere fatto oggetto, in materia penale, di arresto o di ogni altra misura privativa o restrittiva della libertà che previa autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea di cui fa parte. Questa autorizzazione non è richiesta in caso di crimini o in flagranza di reato o di condanne definitive. In sostanza, attualmente i parlamentari possono essere messi sotto procedimento dal magistrato istruttore secondo le regole del diritto comune in ogni momento e possono essere oggetto di condanna. Solo gli arresti e le misure di controllo giudiziario – in sessione o fuori sessione – devono essere autorizzate non più in Assemblea come in passato ma dall'Ufficio di presidenza dell'Assemblea interessata. Quest'ultima ha tuttavia la possibilità di richiedere la sospensione del procedimento e delle misure detentive o restrittive della libertà per la durata della sessione (art. 26, 3°c.) e tal fine può riunirsi in sedute supplementari per esercitare tale diritto.

Merita infine ricordare che in virtù dell'art. 27 della Costituzione "ogni mandato imperativo è nullo".

Per ciò che concerne le indennità, esse sono state fissate dall'ordinanza n. 58-1210 del 13 dicembre 1958 che stabilisce oltre all'indennità principale un'indennità di funzione.

Il contenzioso elettorale

Spetta al Consiglio Costituzione il controllo sulla regolarità delle elezioni dei parlamentari e decide in caso di contestazione sulla regolarità delle elezioni di deputati e senatori (art.59 Cost.). Pertanto decide sull'eleggibilità, sullo svolgimento delle operazioni e sul rispetto delle regole di finanziamento delle campagne elettorali per l'elezione dei deputati.

Per quanto riguarda l'ineleggibilità il Consiglio costituzionale interviene come istanza di appello dei tribunali amministrativi e decide sulla ineleggibilità in via definitiva.

Per quanto concerne invece il contenzioso sulle operazioni elettorali questo è relativo all'equilibrio dei mezzi di propaganda e alla regolarità dello svolgimento delle elezioni. Il ricorso scritto e motivato contro le operazioni elettorali può essere presentato da ogni elettore e da ogni candidato della circoscrizione al Consiglio costituzionale, al prefetto o al rappresentante dello Stato nelle collettività d'oltremare entro 10 giorni dalla proclamazione dei risultati da parte della Commission de recensement des votes ai sensi dell'art. L. 175 del Codice elettorale.

Il contenzioso sul finanziamento delle elezioni legislative è relativo alla presentazione dei conti della campagna elettorale. Il Codice elettorale prevede l'ineleggibilità per tre anni di tutti i candidati che non abbiano depositato il proprio conto della campagna elettorale nei modi e tempi previsti dalla legge.

Regolamenti parlamentari

A differenza di altri ordinamenti, compreso quello italiano, il principio dell'autonomia regolamentare delle assemblee non è previsto dalla Costituzione francese che, come è noto, ha

al contrario fortemente limitato tale autonomia per lo più “costituzionalizzando”³⁶⁷ il diritto parlamentare e rinviando alle leggi organiche la normativa di dettaglio. Nondimeno anche in Francia i regolamenti parlamentari rimangono un fonte privilegiata del diritto parlamentare volta a regolare il funzionamento interno delle assemblee, la loro organizzazione, le procedure, la disciplina di voto e quella dei membri. Solo dopo la revisione costituzionale del 23 luglio 2008 la Costituzione fa esplicito riferimento ai regolamenti parlamentari agli artt. 44 (diritto di emendamento), 51-1 (statuto dell’opposizione), 51-2 (commissioni d’inchiesta).

Dal punto di vista formale il regolamento parlamentare in Francia è approvato con una risoluzione adottata da ciascuna Assemblea secondo la procedura legislativa ordinaria.

L’iniziativa appartiene ai soli membri del Parlamento in virtù del tradizionale principio di autonomia delle assemblee, come d’altronde è confermato dal termine “*proposition de résolution*” e dal limite posto alla loro ricevibilità: le proposte di risoluzione infatti ai sensi del Regolamento dell’Assemblea Nazionale non sono ricevibili se non sono relative a misure e decisioni di ordine interno le quali, essendo connesse al funzionamento e alla disciplina dell’Assemblea, rientrano nella sua esclusiva competenza (art. 82, 1°c. RAN). Il Regolamento del Senato contiene una disposizione simile ma precisa che tutte le proposte di risoluzioni che non riguardano le decisioni rientranti nella competenza esclusiva del Senato sono irricevibili tranne per i casi previsti dai testi costituzionali e organici” (art. 24,3°c. RS).

Il primo Regolamento dell’Assemblea Nazionale fu adottato il 3 giugno 1959 mentre quello del Senato il 9 giugno 1959. Da allora sia il primo che il secondo sono stati più volte emendati: ad oggi le modifiche del RAN sono state 33 mentre quelle del RS sono state 38.

Una particolarità dell’ordinamento francese è il controllo svolto sui regolamenti parlamentari da parte del Consiglio Costituzionale, controllo in origine concepito come ulteriore limite all’autonomia del Parlamento. Ai sensi dell’art. 61, 1° Cost.: “Le leggi organiche, prima della loro promulgazione, le proposte di legge di cui all’articolo 11 prima di essere sottoposte a referendum, e i regolamenti delle assemblee parlamentari, prima della loro entrata in vigore, devono essere sottoposti al Consiglio costituzionale che si pronuncia sulla loro conformità alla Costituzione”.

L’istituzione nel 1958 di un controllo di costituzionalità sui regolamenti parlamentari (e sulle leggi organiche e ordinarie) ha rimesso in discussione il principio di sovranità parlamentare che escludeva ogni intervento esterno nel funzionamento e nelle decisioni dell’Assemblea. Il controllo del Consiglio Costituzionale sui regolamenti parlamentari è obbligatorio, astratto e preventivo il che significa che una dichiarazione di non conformità del Consiglio Costituzionale impedisce l’entrata in vigore del Regolamento stesso. Il Consiglio

³⁶⁷ A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977, p. 21 in cui l’autore scrive: “Vi sono ordinamenti in cui questa autonomia è messa sotto chiave per impedire al parlamento di uscire dal quadro delle sue attribuzioni (Manetti). È il caso della Francia della V Repubblica che, nella Costituzione del 1958, tenne ben presente l’ammonimento di Eugène Pierre “il regolamento non è in apparenza che la legge interna delle Assemblee, ma in realtà è spesso più importante della Costituzione”. Così i procedimenti del parlamento francese sono fortemente “costituzionalizzati” soprattutto nella parte attinente ai rapporti con il governo”.

Costituzionale nella sua giurisprudenza ha interpretato in modo estensivo il termine Costituzione previsto dall'art. 61, 1° c. Cost. includendo tra i testi di riferimento per svolgere il controllo sui regolamenti parlamentari, oltre alla Costituzione anche le leggi organiche e tutte le misure legislative prese per l'applicazione della Costituzione stessa (v. tra le altre la Decisione DC 309 del 9 giugno 1992).

Il regolamento parlamentare appartenendo alla categoria giuridica delle misure di ordine interno ha una validità limitata solo all'interno di ciascuna Assemblea. Secondo la giurisprudenza del Consiglio Costituzionale i regolamenti parlamentari non hanno un valore costituzionale il che significa che una violazione del regolamento non potrebbe, da sola, essere invocata per un ricorso alla giustizia costituzionale, anche se alcune disposizioni riflettono esigenze di natura costituzionale che non possono essere violate senza comportare il rischio di irregolarità nella procedura. Merita infine ricordare che i regolamenti minori delle assemblee non sono considerati assoggettabili al controllo del Consiglio Costituzionale.

Le sessioni parlamentari

Le due assemblee normalmente si riuniscono simultaneamente nel quadro delle sessioni parlamentari. La Costituzione prevede tre tipi di sessioni: quella ordinaria (art. 28 Cost.), quella straordinaria (artt. 29 e 30 Cost.) e infine quella di diritto in casi specifici previsti dalla Costituzione (artt. 12 e 16).

Dopo la riforma costituzionale operata dalla legge costituzionale n. 95-880 del 4 agosto 1995 che ha istituito la sessione parlamentare unica, ormai il Parlamento si riunisce di diritto in un'unica sessione ordinaria (in luogo delle due previste precedentemente) che inizia il primo giorno lavorativo di ottobre e termina l'ultimo giorno lavorativo di giugno (art. 28, 1° c. Cost.). Il numero dei giorni di seduta in ogni Assemblea non può superare i 120 mentre le settimane di seduta sono fissate da ciascuna Assemblea (art. 28, 2° c. Cost.). Il Primo Ministro, previa consultazione con il presidente dell'Assemblea interessata, o la maggioranza dei membri di ciascuna Assemblea può decidere di tenere giorni supplementari di sedute. I giorni e gli orari delle sedute sono stabilite dal regolamento di ciascuna camera (art. 28, 3° c. Cost.). Al di là della sessione ordinaria l'art. 29 Cost. autorizza inoltre l'apertura di sessioni straordinarie sulla base di un ordine del giorno determinato su iniziativa del Primo Ministro o della maggioranza dei deputati con decreto del Presidente della Repubblica (art. 30 Cost.) controfirmato dal Primo Ministro. La sessione straordinaria è dichiarata chiusa sempre con decreto del Presidente della Repubblica dopo che il Parlamento ha esaurito l'ordine del giorno o al più tardi dopo 12 giorni da quando si è riunito (art. 29, 2° c. Cost.). Il Primo Ministro comunque può domandare una nuova sessione straordinaria dopo un mese dal decreto di chiusura della precedente (art. 29, 3° c. Cost.). Dopo il 2002 il Parlamento ha regolarmente convocato in luglio e in settembre sessioni straordinarie al punto che ormai si riunisce quasi permanentemente.

Oltre al regime delle sessioni ordinarie e straordinarie la Costituzione disciplina i casi in cui il Parlamento si riunisce di diritto in alcune circostanze. Si tratta dei casi previsti, in primis, dall'art. 12, 3° c. Cost. - in base al quale l'Assemblea Nazionale si riunisce di pieno diritto il secondo giovedì che segue la sua elezione e se tale periodo si trova al di fuori della sessione ordinaria, viene aperta una sessione di diritto della durata di 12 giorni – e dall'art. 16, 4°c. Cost. in virtù del quale in caso di assunzione da parte del Presidente della Repubblica dei poteri eccezionali con l'adozione di misure adatte alle circostanze descritte all'art. 16,1°c. Cost. il Parlamento si riunisce di diritto mentre l'Assemblea Nazionale non può essere sciolta (art. 16,5°c. Cost.).

Le sedute delle assemblee sono pubbliche ai sensi dell'art. 33 Cost. Di ogni seduta viene redatto un resoconto del dibattito che viene pubblicato sul Journal Officiel³⁶⁸ e la pubblicità è assicurata anche dalla presenza di persone esterne e dalla stampa che possono assistere alle sedute e dalle informazioni contenute nei siti internet delle due assemblee. Inoltre i dibattiti sono registrati e le sedute trasmesse attraverso la Chaine parlementaire creata nel 1999. L'art. 33 Cost. prevede che un'Assemblea possa anche riunirsi in comitato segreto su proposta del Primo Ministro o di un decimo dei membri dell'Assemblea stessa (art. 33, 2°c. Cost.).

Ai sensi dell'art. 61 RAN dell'Assemblea Nazionale i voti sono validi qualunque sia il quorum dei presenti a meno che il Presidente, su domanda di un Presidente di gruppo, non venga chiamato a verificare la presenza della maggioranza assoluta dei deputati calcolata sulla base dei seggi effettivamente occupati. Anche secondo l'art. 51,1°c. RS i voti sono validi se è presente la maggioranza assoluta dei membri ma il secondo comma art. 51 prescrive comunque la validità dei voti a prescindere dai presenti a meno che l'Ufficio di Presidenza non sia chiamato a verificare il numero legale.

Il diritto di voto dei membri del Parlamento è personale come recita l'art. 27 della Costituzione anche se i parlamentari possono essere eccezionalmente autorizzati a delegarlo in certi casi quali la malattia, le missioni temporanee affidate dal Governo, salvo però in caso di nomine ai sensi dell'art. 13 Cost.³⁶⁹ e di destituzione del Capo dello Stato ai sensi dell'art. 68 Cost. Tuttavia fino al 1993 la regola del voto personale è stata ampiamente violata dall'abitudine dei presidenti dei gruppi parlamentari o dei loro rappresentanti di votare per i loro colleghi assenti. Sebbene il Consiglio costituzionale nella sentenza n.86-225 DC del 23 gennaio 1987 si sia rifiutato di sanzionare questa pratica, dopo il 1993 l'elezione di Philippe Séguin alla presidenza dell'Assemblea Nazionale ha portato ad modifica del meccanismo del voto elettronico operata per lottare contro l'assenteismo³⁷⁰. Sempre per lottare contro l'assenteismo, dal 2008 è previsto un decurtamento di 335 € sull'indennità parlamentare per i

³⁶⁸ Si tratta del resoconto stenografico. Esiste poi anche il resoconto analitico che è distribuito ai parlamentari e ai membri del Governo.

³⁶⁹ Artt. 1 e 3 dell'ordinanza del 7 novembre 1958 nella redazione del 23 luglio 2010.

³⁷⁰ Lo scrutinio dura qualche istante e il voto non è registrato se la chiave non viene tenuta fino in fondo durante questi istanti.

deputati assenti per più di tre volte alla seduta della propria commissione il mercoledì mattina. Al contrario le assenze in Aula non sono sanzionate. In generale i presidenti cercano di fissare i voti importanti nelle sedute di martedì e mercoledì durante le quali in virtù delle interrogazioni al Governo e alla presenza della televisione sono presenti più deputati.

La dottrina sottolinea come l'assenteismo parlamentare sia anche la diretta conseguenza di un'altra "plaie ouverte"³⁷¹ della V Repubblica, il cumulo dei mandati di cui si è detto sopra.

Il voto può rivestire varie forme. Il più frequente è il voto per alzata di mano (art. 64 RAN, art. 53 RS) che comporta tuttavia l'inconveniente di non lasciare traccia della posizione di ciascun parlamentare sulla questione in discussione. Il risultato è proclamato dal presidente e in caso di dubbio si procede ad *assis et levé* (seduta e alzata) e se il dubbio persiste si procede col lo *scrutinio palese ordinario*. Quest'ultimo, elettronico all'Assemblea Nazionale, con schede colorate contrassegnate col nome al Senato, può avvenire in tre casi: se il risultato del voto per alzata di mano è dubbio; su decisione del Presidente di Assemblea, del Governo o della commissione competente per materia (art. 65 RAN, art.60 RS); oppure su richiesta scritta di un presidente di gruppo o di un suo delegato; infine anche dalla Conferenza dei Presidenti all'Assemblea Nazionale (art. 65-1 RAN) e da 30 senatori la cui presenza sia verificata per appello nominale (RS art.60)³⁷². È infine previsto lo scrutinio palese, *à la tribune*, per il quale si procede con l'appello nominale e che all'Assemblea Nazionale ha luogo nei casi in cui essa deve pronunciarsi a maggioranza assoluta (art. 65 RAN) come ad esempio in tutte le ipotesi relative al rapporto fiduciario ai sensi art. 49 Cost. (1°, 2°, 3° c.) e nell'approvazione in via definitiva da parte Assemblea nazionale delle leggi organiche (art. 46 Cost.); mentre al Senato questo ha luogo qualora deciso dalla Conferenza dei presidenti per l'approvazione di alcuni progetti o proposte di legge o in caso di applicazione art. 49, 4° Cost. da parte del Governo (art. 60 bis RS).

Infine è anche previsto lo scrutinio segreto per l'elezione di alcune personalità come i Presidenti di Assemblea e l'Ufficio di presidenza.

Il voto sui testi ha luogo alla maggioranza assoluta dei voti espressi, salvo quanto diversamente disposto dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari.

Articolazioni interne

Le articolazioni interne del Parlamento francese previste per l'organizzazione dei lavori delle due Camere sono costituite dal Bureau (Ufficio di Presidenza), dalla Conferenza dei presidenti, dai gruppi parlamentari e dalle commissioni.

³⁷¹ B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2014, p.527

³⁷² Al Senato il voto palese ordinario è utilizzato di diritto per il voto della prima parte della legge finanziaria annuale e sulle leggi finanziarie (eccetto la prima lettura della legge finanziaria annuale) e per la terza parte delle leggi di finanziamento della previdenza sociale, per le leggi organiche, quelle di revisione costituzionale e per le proposte referendarie ai sensi dell'art. 11 Cost. (art. 59 RS).

Il Bureau – solo incidentalmente menzionato agli artt. 26 e 89 Cost. con riferimento all'Assemblea Nazionale - è un organismo collegiale che assicura la direzione dei lavori parlamentari e l'amministrazione generale dell'Assemblea (art. 14 RAN e art. 2, c.3 RS). È composto dal Presidente di Assemblea, da più vicepresidenti, da questori e segretari (art. 8 RAN e art.3 RS). L'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea Nazionale costituisce anche quello del Congresso del Parlamento nei casi previsti dagli artt.18,88-5 e 89 Cost. e dell'Alta Corte ai sensi dell'art. 68 Cost.

L'Ufficio di presidenza è convocato almeno una volta al mese dal Presidente che ne fissa l'ordine del giorno. L'Ufficio di Presidenza chiarisce anche attraverso un'*instruction générale* (IGB)³⁷³ le modalità di applicazione del regolamento, ma a differenza di quest'ultimo, l'IGB non è sottoposto al controllo del Consiglio Costituzionale. L'IGB che esiste all'Assemblea Nazionale dal 1959 e al Senato dal 1960 è soggetta a frequenti modifiche. L'Ufficio di Presidenza è inoltre competente in materia di incompatibilità, d'immunità parlamentare e di ricevibilità delle proposte di legge o di risoluzioni.

L'Ufficio di presidenza è anche libero di ripartire i suoi membri per lo svolgimento di specifici compiti attraverso la Costituzione di delegazioni. A tale scopo esistono attualmente (XIV legislatura) sei delegazioni presiedute da un vicepresidente all'Assemblea Nazionale³⁷⁴ e otto al Senato³⁷⁵.

Un ruolo specifico ed importante è rivestito dal Presidente di Assemblea che viene eletto a scrutinio segreto con la maggioranza assoluta dei voti espressi nei primi due scrutini e con maggioranza relativa nel terzo (art. 9 RAN e art. 3 RS) e rimane in carica all'Assemblea Nazionale per tutta la durata della legislatura, mentre al Senato viene rieletto ad ogni suo rinnovo parziale (art. 32 Cost.). Quanto alle competenze, pur non esistendo sostanziali differenze di ruoli tra il Presidente dell'Assemblea Nazionale e quello del Senato, occorre ricordare che mentre spetta al Presidente del Senato di assicurare l'*interim* in caso di vacanza della Presidenza della Repubblica (art. 7 Cost.), spetta invece al Presidente dell'Assemblea Nazionale il compito di presiedere il Congresso del Parlamento quando si riunisce per la revisione della Costituzione (art.89 Cost) e l'Alta Corte in caso di procedura di destituzione del Presidente (art.68 Cost.). In relazione ai compiti: essi rappresentano l'Assemblea in giudizio e sono responsabili della sua sicurezza interna ed esterna. Spettano inoltre ai Presidenti il potere di nominare, ciascuno, tre dei nove membri del Consiglio Costituzionale e

³⁷³ V. arrêté del 22 luglio 1959 per l'Assemblea Nazionale e del 14 settembre 1960 per il Senato.

³⁷⁴ Si tratta: della delegazione incaricata della comunicazione e della stampa; della delegazione incaricata dell'applicazione dello statuto del deputato; della delegazione incaricata di gruppi di studio e dei rappresentanti di interessi; della delegazione incaricata del patrimonio artistico e culturale; della delegazione incaricata di esaminare la ricevibilità finanziaria delle proposte di legge.

³⁷⁵ Si tratta: della delegazione alle attività internazionali e ai gruppi interparlamentari di amicizia; delegazione incaricata dello statuto e delle condizioni di esercizio del mandato di senatore; della delegazione alle risorse umane e all'AGAS; della delegazione incaricata della comunicazione e del Canale parlamentare Pubblico al Senato; della delegazione incaricata della politica degli eventi e del museo del Luxembourg; della delegazione incaricata del lavoro parlamentare, del controllo e degli studi; della delegazione incaricata della presenza territoriale del Senato; della delegazione incaricata delle nuove tecnologie digitali, degli open data e di internet.

di poterlo adire (art. 61, 2°c. Cost.); quello di designare, ciascuno, due personalità qualificate al CSM (art. 65, 2°c. Cost.)³⁷⁶. Dopo la revisione del 23 luglio 2008 sono stati accresciuti i loro poteri in ambito legislativo: essi hanno infatti il potere di richiedere, d'accordo con il proponente, di sottoporre al Consiglio di Stato per un parere le proposte di legge ai sensi dell'art. 39, 5°c. Cost.; hanno il potere di pronunciarsi sulla ricevibilità di proposte di legge e di emendamenti quando il Governo invochi in proposito il dominio regolamentare (art. 41 Cost.); hanno il potere di provocare la riunione della Commissione Mista Paritetica (art. 45, 2°c. Cost.). I Presidenti di Assemblea Nazionale e di Senato hanno poi il diritto di essere consultati obbligatoriamente nel caso in cui il Presidente della Repubblica decida di sciogliere l'Assemblea Nazionale (art. 12 Cost.) o in caso di applicazione dell'art. 16 Cost; rendono conto all'Assemblea dei messaggi che gli sono inviati dal Capo dello Stato (art. 18 Cost.); vengono consultati dal Primo Ministro in caso di giorni di sedute supplementari.

Il “ruolo politico”³⁷⁷ dei Presidenti di Assemblea non ha mancato di evolversi negli anni: sono riusciti a ritagliarsi un ruolo essenziale tenendo permanentemente i contatti con l'Eliseo e con Matignon, ricevendo o essendo ricevuti da Capi di Stato di altri Paesi e presenziando spesso a riunioni informative in occasione di crisi interne o internazionali. Essi inoltre sono stati capaci di creare una diplomazia parlamentare che come è stato evidenziato dalla dottrina “à la manière d'une révolution tranquille, écorne le privilège traditionnel du pouvoir exécutif”³⁷⁸.

Conferenza dei Presidenti

Un altro organo di direzione delle assemblee parlamentari francesi è la Conferenza dei presidenti il quale, seppur istituito già nel 1911 alla Camera dei Deputati e nel 1947 al Consiglio della Repubblica, è stato riconosciuto a livello costituzionale nell'attuale Costituzione solo con la revisione costituzionale del 23 luglio 2008 più volte richiamata.

Ai sensi dell'art. 47 RAN la Conferenza dei Presidenti è composta dal Presidente, dai vicepresidenti dell'Assemblea, dai presidenti delle commissioni permanenti, dal relatore generale della Commissione delle finanze, dell'economia generale e del controllo budgetario, dal presidente della Commissione degli affari europei e dai presidenti dei gruppi”. Medesima composizione troviamo anche al Senato dove ai sensi dell'art. 29 RS nella Conferenza dei Presidenti siedono anche il relatore generale della commissione affari sociali e i presidenti delle commissioni speciali interessate. Il Governo viene rappresentato in seno alla Conferenza dei Presidenti in genere dal Ministro per i rapporti con il Parlamento ma eventualmente, a seconda dell'importanza della questione, anche dal Primo Ministro.

³⁷⁶ Le nomine parlamentari dei membri del Consiglio Costituzionale e dei membri del CSM sono subordinate al parere pubblico di ogni commissione parlamentare competente ai sensi dell'art. 13 Cost.

³⁷⁷ P. Avril-J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ, Lextenso éditions, 2014, 84.

³⁷⁸ Ivi.

I presidenti dei gruppi dispongono del diritto ad un voto ponderato (art. 47,3 c. RAN, art.29, u.c., RS) anche se le decisioni non vengono prese dalla conferenza dei presidenti ma prima.

La convocazione della Conferenza dei Presidenti - che si riunisce ogni settimana all'Assemblea Nazionale (art. 47, 2°c. RAN) e "à la diligence" del Presidente al Senato (art. 29, 2°c. RS) – può essere richiesta da due gruppi almeno al Senato per un ordine del giorno determinato (art. 29, 2°c. RS) e da un gruppo all'Assemblea Nazionale (art.47, 2°c. RAN).

Per quanto concerne le attribuzioni della Conferenza dei Presidenti, essa ha innanzitutto il compito di fissare l'ordine del giorno – che viene così sottratto al Governo - secondo le ripartizioni previste dall'art. 48 Cost. interamente riformato dalla revisione costituzionale del 2008 (vedi infra) e a predisporre un calendario dei lavori: in questo ambito è quindi chiamata a organizzare l'esame di un testo con il ricorso alla procedura di contingentamento dei tempi TLP (tempo legislativo programmato) ai sensi dell'art. 49 RAN. La Conferenza, sempre in ambito legislativo, vigila anche sul rispetto da parte del Governo delle modalità di presentazione dei progetti di legge previste dalla legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009 cui rinvia l'art. 39, 3° c. Cost. riformato nel 2008: a tal fine, in caso di disaccordo tra la Conferenza dei Presidenti e il Governo, il Presidente dell'Assemblea interessata o il Primo Ministro possono ricorrere al Consiglio di Costituzionale che decide entro 8 giorni (art. 39, 3°c. Cost.). Le Conferenze dei Presidenti delle due assemblee possono, infine, opporsi congiuntamente ai sensi dell'art. 45, 2°c. Cost., come riformato con la revisione del 2008, alla richiesta del Governo di ricorrere alla procedura accelerata.

1.2.4.3) I gruppi parlamentari

Nonostante l'importanza dei gruppi parlamentari come proiezione in Parlamento dei partiti politici, nella Costituzione francese essi sono stati riconosciuti solamente con la revisione del 2008 dall'art. 51-1 Cost. che rinvia ai regolamenti parlamentari la determinazione dei loro diritti oltre che il riconoscimento di diritti specifici ai gruppi d'opposizione e minoritari, introducendo così uno «Statuto dell'opposizione» (v. infra).

I gruppi parlamentari nell'ordinamento francese vengono regolamentati dal RAN agli articoli dal 19 al 23 e dal RS agli articoli dal 5 al 6 bis e sono rappresentati sia nell'Ufficio di Presidenza che nelle commissioni parlamentari in modo proporzionale al numero dei seggi che essi detengono e anche il tempo a disposizione per gli interventi in aula è ripartito in funzione della loro consistenza numerica. I presidenti dei gruppi detengono particolari prerogative nel corso della procedura legislativa, prerogative che vanno anche incontro alle esigenze e alla tutela dell'opposizione.

Sebbene l'importanza dei gruppi parlamentari quale essenziale ingranaggio della vita parlamentare non sia stato messo in discussione alle origini della V Repubblica dal momento che il regolamento dell'Assemblea Nazionale 1959 riprendeva interamente le disposizioni di

quello della IV Repubblica, tuttavia il Consiglio Costituzionale non ha mancato nel 1969 con la sentenza DC 69-37 del 20 novembre di ribadire il principio della libertà dell'eletto dichiarando conformi a Costituzione le modifiche regolamentari relative ai gruppi su riserva di non recare pregiudizio al principio sancito dall'art. 27 Cost. in virtù del quale il voto dei membri del Parlamento è personale.

L'art.19. 1° c. del RAN prevede che i deputati possono costituirsi in gruppi per affinità politiche in numero non inferiore a quindici³⁷⁹ e che debbano consegnare una dichiarazione politica alla Presidenza accompagnata dalla lista dei componenti del gruppo, con il nome del presidente scelto, ma anche di coloro che ne vogliono entrare a far parte non a titolo di membro ma come «collegato» ovvero « apparenté » con l'accordo dell'Ufficio di Presidenza. I deputati infatti possono anche non appartenere ad alcun gruppo e in tal caso essi confluiscono nella lista dei deputati che non appartengono ad alcun gruppo denominata dei « non iscritti ». Ma possono altresì unirsi ad un gruppo come « apparentés » ; in tal caso essi non sono calcolati ai fini del numero minimo per la Costituzione di un gruppo, sono tuttavia – come recita l'art. 19, ul.c. RAN - contati a tutti gli effetti per la Costituzione delle commissioni ai sensi degli art. 33 e 37 del RAN.

I deputati possono appartenere solo ad un gruppo e la dichiarazione può menzionare l'appartenza ad un gruppo di opposizione (art. 19,2°c. RAN), la quale può essere fatta o ritirata in qualsiasi momento (art. 19,3°c. RAN). L'art. 19, 4° c. RAN inoltre menziona i gruppi minoritari come quelli che non si sono dichiarati dell'opposizione ad eccezione di quelli « d'entre eux qui compte l'effectif le plus élevée » (art. 19,4°c. RAN). È con quest'ultima formulazione “alambique”³⁸⁰ – come è stata definita - che il regolamento dell'Assemblea Nazionale “escamote la notion de majorité qui, bien qu'elle soit la cle de voute de parlamentarisme de la V^e République, n'est ainsi définie que par défaut”³⁸¹. Il diretto riferimento al sostegno del Governo è stato infatti scartato in sede di dibattito parlamentare durante l'iter di approvazione delle modifiche regolamentari del 2009 per il timore che ciò potesse ridurre la libertà e far così perdere il beneficio dei diritti riconosciuti ai gruppi minoritari³⁸².

Le regole relative alla Costituzione dei gruppi sono leggermente differenti al Senato dove l'art. 5 RS prescrive che i senatori possono organizzarsi in gruppi per affinità politiche di almeno dieci membri e che al momento della loro creazione, dopo ogni rinnovo del Senato, devono rendere pubblica una dichiarazione politica con gli obiettivi e i mezzi della politica che intendono perseguire. Al Senato i gruppi sono formati dagli iscritti, dai *apparentés* e da coloro che sono ad essi collegati amministrativamente (art. 5,4°c. RS). Ai sensi dell'art. 6 RS le formazioni la cui consistenza numerica sia inferiore a dieci possono apparentarsi o

³⁷⁹ Il numero minimo di deputati per costituire un gruppo è passato da 20 a 15 con la riforma del RAN del 27 maggio 2009.

³⁸⁰ P.Avril-J. Gicquel-J.E.Gicquel, *Droit parlementaire*, cit., p.112.

³⁸¹ Ivi.

³⁸² Vedi precisamente sul punto P.Avril-J. Gicquel-J.E.Gicquel, *Droit parlementaire*, cit., p.112.

collegarsi amministrativamente ad un gruppo a scelta con l'accordo dell'Ufficio di Presidenza del gruppo stesso. Coloro che invece non intendono entrare a far parte di un gruppo, né intendono apparentarsi o collegarsi amministrativamente ad un gruppo possono formare una riunione amministrativa rappresentata da un delegato eletto dalla stessa (art.6, 4°c. RS). Tale delegato detiene gli stessi diritti del presidente di gruppo per ciò che concerne la nomina delle commissioni e dei segretari del Senato (art. 6,4°c.RS).

Dal 1968 al 1976 è esistito al Senato un "gruppo dei senatori non iscritti; all'Assemblea Nazionale nel 1993 invece i deputati non iscritti hanno costituito il gruppo "République et libertés". Anche i membri dei gruppi al Senato non direttamente iscritti quali gli apparentati e quelli collegati amministrativamente figurano nella lista di seguito agli effetti e sono computati nel numero per le nomine delle commissioni previste dagli artt.3,7°c,8, 105 del regolamento (art. 6,3° e 5°c.RS).

Come all'Assemblea Nazionale anche al Senato il nuovo art. 5 bis introdotto con la risoluzione del 2 giugno 2009 ha previsto che nei sette giorni seguenti alla sua creazione, come pure all'inizio di ogni sessione ordinaria, un gruppo si dichiara alla Presidenza come gruppo di opposizione o gruppo minoritario ai sensi dell'art. 51-1 Cost., potendo in ogni momento riprendere o modificare tale dichiarazione³⁸³.

Sia all'Assemblea Nazionale che al Senato è fatto divieto (art. 23 RAN, art.5, 6°c.RS) di costituire gruppi di difesa di interessi particolari, locali e professionali, e di gruppi «entraînant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif» (art.23, 1°c. RAN).

L'art. 21 del RAN disciplina le modifiche cui può essere soggetto il gruppo, che possono aver luogo in qualsiasi momento e che necessitano di una particolare forma a seconda del tipo di variazione. Per le modifiche derivanti da dimissioni è sufficiente la firma del dimissionionario e che ne venga informato il Presidente dell'Assemblea; in caso di radiazione è necessaria la firma del Presidente del gruppo e infine in caso di adesione e apparentamento sono richieste entrambe le firme, quella del deputato e quella del Presidente del gruppo.

L'art. 20 RAN, recentemente modificato³⁸⁴ prevede che "I gruppi creati conformemente all'articolo precedente sono costituiti sotto forma di associazione, presieduta dal presidente del gruppo e composta dai membri del gruppo e degli *apparentés*. Essi possono assicurare i loro servizi interni da un segretariato amministrativo di cui essi stessi regolano il reclutamento e le modalità di retribuzione; lo statuto, le condizioni di insediamento materiale di questi segretariati e i diritti di accesso e la circolazione del loro personale nel palazzo dell'Assemblea sono fissati dall'Ufficio di presidenza dell'Assemblea su proposta dei questori e dei presidenti dei gruppi".

³⁸³ I gruppi possono cambiare dichiarazione di appartenenza all'opposizione o meno in ogni momento tuttavia ogni dichiarazione vale per la sessione seguente per non alterare la programmazione dei lavori. Lo stesso dicasi per la creazione di nuovi gruppi in corso di sessione.

³⁸⁴ L'art. 20 RAN è stato modificato dalle risoluzioni n. 146 du 23 octobre 1969 e n. 404 del 17 settembre 2014.

La riforma si è resa necessaria in seguito ai sospetti di gestione disinvolta dei fondi dei gruppi parlamentari legati allo scandalo Bygmalion scoppiato nel maggio 2014 (relativo alle superfatturazioni da parte dell'agenzia di comunicazione Bygmalion per la campagna presidenziale del 2012), che aveva finito per coinvolgere il presidente del gruppo UMP Christian Jacob. Un articolo apparso sul *Canard Enchaîné* aveva, infatti, il 25 giugno gettato nuovi sospetti di superfatturazioni effettuate da Bygmalion all'UMP e al suo gruppo parlamentare. Lo statuto di associazione mira quindi prevalentemente a creare un contesto di trasparenza e di controllo sulla gestione delle risorse economiche dei gruppi attraverso una gestione collettiva dei gruppi, il potere di controllo del budget e infine la trasparenza con un resoconto pubblico sulla gestione delle risorse dei gruppi.

In verità il gruppo socialista si era già volontariamente costituito in associazione nel 1988 e dispone di un budget, di un tesoriere e di un commissario ai conti. Le rivelazioni del 2014 cui sopra si è accennato hanno dunque portato a scegliere questa formula giuridica all'Assemblea Nazionale.

Anche al Senato il Regolamento (art.5, 4°c.) prevede la possibilità di costituirsi sotto forma di associazione per la sua gestione interna. Il gruppo infatti «viene costituito per la sua gestione sotto forma di associazione, presieduta dal presidente del gruppo e composta dai senatori che mi hanno aderito e da quelli che si sono apparentati o collegati amministrativamente. Esso può assicurare i suoi servizi interni da un segretariato amministrativo di cui esso stesso regola lo statuto, il reclutamento e le modalità di retribuzione».

Al Senato con arrête del bureau del 9 luglio 2014 è stato disposto che i conti dei gruppi vengano certificati. Con la Risoluzione del 13 maggio 2015 all'6,4° c. RS è stato aggiunto un periodo in base al quale anche “La riunione amministrativa è costituita in vista della sua gestione sotto forma di associazione presieduta dal suo delegato e composta dai senatori che la formano”.

Tutti i gruppi sia all'Assemblea Nazionale (art. 20 RAN) che al Senato (art. 5,5°c. RS) sono liberi di scegliere le regole di funzionamento interno e di organizzare la loro struttura interna attraverso l'ausilio di un segretariato amministrativo e di dotazioni finanziarie determinate dalle Assemblee in proporzione alla loro consistenza numerica.

In linea generale i gruppi si riuniscono almeno una volta a settimana durante le sessioni per determinare la loro posizione sui testi all'ordine del giorno³⁸⁵, per redigere la lista degli oratori, e designare i candidati ad alcune cariche e per discutere di argomenti di attualità.

La vita quotidiana di Assemblea Nazionale e Senato è organizzata intorno ai gruppi e tutti i diritti riconosciuti dal Regolamenti ai gruppi quali le nomine e l'ordine del giorno, i

³⁸⁵ È questo il caso della Conferenza dei presidenti che decide l'organizzazione della discussione generale dei testi, l'esame dei testi con il contingentamento dei tempi (TLP, tempo legislativo programmato) o l'organizzazione dei dibattiti sulle dichiarazioni del Governo o sulla mozione di censura.

diritti nel procedimento legislativo, ecc. sono attribuiti sulla base della situazione all'inizio della legislatura e poi all'inizio di ogni sessione ordinaria. Tra i diritti più importanti vi è indubbiamente quello relativo alle nomine personali (art. 28 RAN, art. 3 RS) per le quali vige in entrambe le camere il principio della rappresentanza proporzionale delle forze politiche. Lo stesso dicasi – come è già stato sottolineato – anche per la composizione delle commissioni parlamentari (art. 37 RAN, art. 8 RS).

I presidenti dei gruppi parlamentari detengono poi una serie di poteri, innanzitutto come membri della Conferenza dei Presidenti (vedi sopra), e a titolo personale nel procedimento legislativo e nel corso delle sedute tra i quali la possibilità di domandare (o di opporsi) (al)la creazione di una commissione speciale, di ottenere la sospensione di una seduta per riunire il proprio gruppo, di richiedere di votare con scrutinio palese, di domandare la verifica del numero legale, di fare in modo che il tempo legislativo programmato non sia inferiore alla durata fissata dalla Conferenza dei Presidenti; di opporsi all'applicazione del TLP in casi specifici, di proporre l'utilizzo della procedura di esame semplificato.

Alcuni diritti particolari sono attribuiti ai gruppi di opposizione e ai gruppi minoritari secondo quanto disposto dal nuovo art. 51-1 Cost. introdotto – come si è detto – con la revisione costituzionale del 2008. Della dichiarazione di appartenenza ad un gruppo di opposizione o minoritario abbiamo già detto sopra, merita ora ricordare alcuni specifici diritti riconosciuti in parte nella Costituzione in parte nei regolamenti parlamentari. Innanzitutto la Costituzione all'art. 48 relativo all'ordine del giorno delle Assemblee e precisamente al comma 5 prevede che un giorno di seduta al mese sia riservato ad un ordine del giorno stabilito da ciascuna Assemblea su iniziativa di un gruppo d'opposizione dell'Assemblea interessata o di un gruppo minoritario. In secondo luogo ai gruppi d'opposizione e minoritari è riconosciuto il diritto di esercitare un cosiddetto «droit de tirage» ovvero il diritto di richiedere la Costituzione di una Commissione di inchiesta o di una *mission d'information* (art. 141 RAN³⁸⁶, art.6 bis RS³⁸⁷) per sessione ordinaria. Merita sottolineare come il Regolamento dell'Assemblea Nazionale si sia di recente - con la Risoluzione n.437 del 28 novembre 2014 di modifica del RAN - allineato a quello del Senato riconoscendo

³⁸⁶ Art. 141 RAN: “Se non si è già fatto uso, nel corso della stessa sessione, delle disposizioni dell'art. 145, comma 5, ogni presidente di un gruppo di opposizione o di un gruppo minoritario ottiene, di diritto, una volta per sessione ordinaria, ad eccezione di quella che precede il rinnovo dell'Assemblea, la creazione di una commissione di inchiesta alle condizioni fissate dagli articoli da 137 a 139. In deroga al comma 1 del presente articolo, la Conferenza dei presidenti prende atto della creazione della commissione di inchiesta se le condizioni richieste per la sua creazione sono rispettate.”

³⁸⁷ Art.6bis,1°c.RS: 1. – Ogni gruppo ha diritto alla creazione di una commissione di inchiesta o di una missione di informazione per anno parlamentare 2. – In caso di creazione di una commissione di inchiesta, sono applicabili le disposizioni dell'art. 11 con riserva del comma seguente 3. - La domanda di creazione di una commissione di inchiesta o di una missione di informazione deve essere formulata al più tardi una settimana prima della riunione della Conferenza dei presidenti che deve prendere atto di questa domanda. 4. – Le funzioni di presidente e di relatore della commissione di inchiesta o di una missione di informazione sono divise tra la maggioranza e l'opposizione. Nel caso in cui il gruppo all'origine della domanda di creazione di una commissione di inchiesta o di una missione di informazione sollecita la funzione di relatore per uno dei suoi membri, lo è di diritto, se lo desidera”.

all'opposizione non solo il diritto di richiedere la Costituzione di una commissione d'inchiesta ma anche quella di una *mission d'information*. Parimenti merita ricordare la recentissima modifica del Regolamento del Senato che con la Risoluzione del 13 maggio 2015 ha aggiunto un paragrafo al comma 4 dell'art. 6bis RS introducendo il diritto di richiedere da parte del gruppo che ha sollecitato la Costituzione di una commissione d'inchiesta o di una *mission d'information*, e di ottenere, la funzione di relatore della commissione d'inchiesta o della *mission d'information* per uno dei suoi membri. I gruppi di opposizione e minoritari hanno inoltre il diritto di chiedere ai sensi dell'art. 48, 8° c. del RAN l'iscrizione all'ordine del giorno della settimana del controllo di una questione da sottoporre al controllo. Solo ai gruppi di opposizione è, poi, attribuita la presidenza della Commissione delle finanze ai sensi dell'art. 39,3°c. RAN, l'attribuzione della carica di presidente o relatore di una *mission d'information* creata dalla Conferenza dei Presidenti ai sensi dell'art. 145,4°c. RAN. Ai sensi, infine, dell'art. 133, 2°c. RAN oltre che la metà del numero delle interrogazioni da porre ogni settimana al Governo sono riservate all'opposizione.

Tabella 1 – Gruppi parlamentari all'Assemblea Nazionale dal 1959 ad oggi

GRUPPI PARLAMENTARI I LEGISLATURA	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Union pour la nouvelle République (UNR)	199 e 7 app.
Indépendants e Paysans d'action sociale (IPAS)	107 e 10 app.
Républicains populaires e Centre démocratique (RPCD)	49 e 15 app.
Socialiste	43 e 4 app.
Formation administrative des élus d'Algérie et du Sahara	66
Formation administrative des non-inscrits (diventerà l'Entente démocratique)	40
Députés n'appartenant à aucun groupe	36
GRUPPI PARLAMENTARI II LEGISLATURA	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Union pour la nouvelle République-Union démocratique du travail (UNR-UDT)	216 e 17 app.
Socialiste	64 e 2 app.
Centre démocratique (CD)	51 e 4 app.
Communiste	41
Rassemblement démocratique (RD)	35 e 4 app.
Républicains indépendants (RI)	32 e 3 app.
Non-inscrits	13
GRUPPI PARLAMENTARI III LEGISLATURA	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Union démocratique pour la V ^a République (UD-V ^a)	180 e 20 app.

Fédération de la gauche démocrate et socialiste (FGDS)	116 e 5 app.
Communiste	71 e 2 app.
Républicains indépendants (RI)	39 e 3 app.
Progrès et démocratie moderne (PDM)	38 e 3 app.
Non-inscrits	9
GRUPPI PARLAMENTARI IV LEGISLATURA	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Union des démocrates pour la République (UDR)	270 e 23 app.
Républicains indépendants (RI)	57 e 4 app.
Fédération de la gauche démocrate et socialiste (FGDS)	57
Communiste	33 e 1 app.
Progrès et démocratie moderne (PDM)	30 e 3 app.
Non-inscrits	9
GRUPPI PARLAMENTARI V LEGISLATURA	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Union des démocrates pour la République (UDR)	162 e 21 app.
Parti socialiste et radicaux de gauche (PSRG)	100 e 2 app.
Communiste	73
Républicains indépendants (RI)	51 e 4 app.
Réformateurs démocrates sociaux (RDS)	30 e 4 app.
Union centriste (UC)	30
Non-inscrits	13
GRUPPI PARLAMENTARI VI LEGISLATURA	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Rassemblement pour la République (RPR)	143 e 11 app.
Union pour la démocratie française (UDF)	108 e 15 app.
Socialiste	103 e 12 app.
Communiste	86
Non-inscrits	13
GRUPPI PARLAMENTARI VII LEGISLATURA	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Socialiste	265 e 20 app.
Rassemblement pour la République (RPR)	79 e 9 app.
Union pour la démocratie française (UDF)	51 e 11 app.
Communiste	43 e 1 app.
Non-inscrits	11
GRUPPI PARLAMENTARI VIII LEGISLATURA	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Socialiste	196 e 16 app.
Rassemblement pour la République (RPR)	147 e 8 app.

Union pour la démocratie française (UDF)	114 e 17 app.
Front national (FN)	35
Communiste	32 e 3 app.
Non-inscrits	9
GRUPPI PARLAMENTARI IX LEGISLATURA	
Nome gruppo	Consistenza numerica
Socialiste	258 e 17 app.
Rassemblement pour la République (RPR)	127 e 3 app.
Union pour la démocratie française (UDF)	81 e 9 app.
Union du centre (UDC)	34 e 7 app.
Communiste	27
Non-inscrits	10
GRUPPI PARLAMENTARI X LEGISLATURA	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Rassemblement pour la République	244 e 13 app.
Union pour la démocratie française et du centre	211 e 4 app.
Socialiste	52 e 5 app.
Communiste	22 e 1 app.
République et liberté	23
Non-inscrit	1
GRUPPI PARLAMENTARI XI LEGISLATURA	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Socialiste	242 e 8 app.
Rassemblement pour la République	134 e 6 app.
Union pour la démocratie française	107 e 13 app.
Communiste	34 e 2 app.
Radical, Citoyen et Vert	33
Non-inscrits	5
GRUPPI PARLAMENTARI XII LEGISLATURA	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Union pour la majorité présidentielle (*)	356 e 9 app.
Socialiste	140 e 1 app.
Union pour la démocratie française	27 e 1 app.
Député-e-s communistes et républicains	21
Non-inscrits	21
GRUPPI PARLAMENTARI XIII LEGISLATURA	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Union pour un mouvement populaire	314 e 6 app. (gruppo maggioritario)
Socialiste, radical et citoyen	186 e 18 app. (gruppo d'opposizione)

Gauche démocrate et républicaine	24 (gruppo d'opposizione)
Nouveau Centre	20 e 3 app. (gruppo minoritario)
Non-inscrits	6
GRUPPI PARLAMENTARI XIV LEGISLATURA	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Socialiste, républicain et citoyen	276 e 16 app. (gruppo maggioritario)
Union pour un mouvement populaire	191 e 8 app. (gruppo d'opposizione)
Union des démocrates et indépendants	30 (gruppo d'opposizione)
Écologiste	16 e 1 app. (gruppo minoritario)
Radical, républicain, démocrate et progressiste	16 (gruppo minoritario)
Gauche, démocrate et républicaine	15 (gruppo minoritario)
Non-inscrits	8

* Divenuto gruppo dell'Union pour un mouvement populaire il 5 marzo 2003

Tabella 2. Gruppi parlamentari al Senato dal 1959

RINNOVO INTEGRALE 1959	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Républicains indépendants	66 e 4 app.
Gauche démocratique	56 e 10 ratt.
Socialiste	50, 4 app. et 7 ratt.
Union pour la nouvelle République	36 e 1 ratt.
Républicains populaires	27 e 7 ratt.
Centre républicain d'action rurale et sociale	19 e 1 ratt.
Communiste	13 e 1 app.
Non-inscrits	7
RINNOVO 1986	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Communiste	14 e 1 app.
Gauche démocratique	31, 1 app. e 3 ratt.
Union centriste	62 e 8 ratt.
Union des républicains et des indépendants	51 e 3 ratt.
Rassemblement pour la République	67, 7 app. e 3 ratt.

Socialiste	61 e 31 app.
RINNOVO 1989	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Communiste	15 e 1 app.
Union centriste	59 e 9 ratt.
Union des républicains et des indépendants	49 e 3 ratt.
Rassemblement démocratique et européen	22 e 1 ratt.
Rassemblement pour la République	85 e 6 ratt.
Socialiste	60, 2 app. e 4 ratt.
Non-inscrits	5
RINNOVO INTEGRALE 1959	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Rèpublicains indépendants	66 e 4 app.
Gauche démocratique	56 e 10 ratt.
Socialiste	50, 4 app. e 7 ratt.
Union pour la nouvelle République	36 e 1 ratt.
Rèpublicains populaires	27 e 7 ratt.
Centre républicain d'action rurale et sociale	19 e 1 ratt.
Communiste	13 e 1 app.
Non-inscrits	7
RINNOVO 1986	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Communiste	14 e 1 app.
Gauche démocratique	31, 1 app. e 3 ratt.
Union centriste	62 e 8 ratt.
Union des républicains et des indépendants	51 e 3 ratt.
Rassemblement pour la République	67, 7 app. e 3 ratt.
Socialiste	61 e 31 app.
RINNOVO 1989	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Communiste	15 e 1 app.
Union centriste	59 e 9 ratt.
Union des républicains et des indépendants	49 e 3 ratt.
Rassemblement démocratique et européen	22 e 1 ratt.
Rassemblement pour la République	85 e 6 ratt.
Socialiste	60, 2 app. e 4 ratt.
Non-inscrits	5
RINNOVO 1992	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Communiste	14 e 1 app.

Union centriste	58 e 8 ratt.
Union des républicains et des indépendants	47
Rassemblement démocratique et européen	21 e 2 ratt.
Rassemblement pour la République	86 e 4 app.
Socialiste	65, 1 app. e 4 ratt.
Non-inscrits	10
RINNOVO 1995	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Communiste républicain et citoyen	15
Union centriste	54 e 5 ratt.
Républicains et indépendants	43, 1 app. e 2 ratt.
Rassemblement démocratique et social européen	43 e 2 ratt.
Rassemblement pour la République	86, 7 app. e 1 ratt.
Socialiste	72 e 3 app.
Non-inscrits	8
RINNOVO 1998	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Communiste républicain et citoyen	16
Union centriste	49 e 2 ratt.
Républicains et indépendants	44, 1 app. e 2 ratt.
Rassemblement démocratique et social européen	21 e 1 ratt.
Rassemblement pour la République	89, 5 app. e 5 ratt.
Socialiste	75 e 3 app.
Non-inscrits	7
RINNOVO 2001	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Communiste républicain et citoyen	23
Union centriste	51 e 2 ratt.
Républicains et indépendants	38 e 2 ratt.
Rassemblement démocratique et social européen	18 e 1 app.
Rassemblement pour la République	83, 4 app. e 9 ratt.
Socialiste	80, 2 app. e 1 ratt.
Non-inscrits	6
RINNOVO 2004	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Communiste républicain et citoyen	23
Union centriste	33
Rassemblement démocratique et social	15

européen	
Socialiste	97
Union pour un mouvement populaire	156
Non-inscrits	7
RINNOVO 2008	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Communiste républicain citoyen et des sénateurs du Parti de gauche	23 (gruppo d'opposizione)
Rassemblement démocratique et social européen	17 (gruppo minoritario)
Union centriste	29 (gruppo minoritario)
Socialiste	116 (gruppo d'opposizione)
Union pour un mouvement populaire	151 (gruppo maggioritario)
Non-inscrits	7
RINNOVO 2011	
Nome Gruppo	Consistenza numerica
Communiste républicain et citoyen	20 (gruppo minoritario)
Rassemblement démocratique et social européen	19 (gruppo minoritario)
Écolo	12 (gruppo minoritario) (55)
Union des démocrates et indépendants – Union centriste	32 (gruppo minoritaria)
Socialiste	117 e 10 app. (gruppo maggioritario)
Union pour un mouvement populaire	119, 2 app. et 10 ratt. (gruppo d'opposizione)

Ordine del giorno

Pièce maîtresse del parlamentarismo razionalizzato l'art. 48 Cost. relativo all'ordine del giorno è stato molto a lungo tra le disposizioni – insieme all'art.49, 3°c. Cost. sulla questione di fiducia - più contestate del testo del 1958, dal momento che attribuiva al Governo fino alla modifica del 23 luglio 2008 la fissazione del programma di lavoro delle assemblee e l'ordine di esame dei progetti e delle proposte di legge. Questa supremazia governativa nella fissazione dell'ordine del giorno prevedeva solo tre eccezioni: una seduta almeno a settimana era riservata alle interrogazioni; le eventuali mozioni di censura dovevano essere esaminate al più tardi il quinto giorno dopo il loro deposito e, infine, dopo la riforma del 4 agosto 1995 un'intera seduta al mese rimaneva nella disponibilità completa dell'ordine del giorno fissato dalle assemblee. Il vero momento di svolta si è avuto solo nel 2008 quando la revisione sopra più volte ricordata ha investito anche l'art. 48.

La riforma dell'art. 48 Cost. ha cercato di rimuovere uno dei più forti limiti posti all'autonomia parlamentare a causa del quale il Governo era diventato il padrone assoluto della programmazione dei lavori parlamentari. La nuova formulazione dell'art. 48 Cost.³⁸⁸ prevede innanzitutto al primo comma che ciascuna Assemblea – ovvero la Conferenza dei Presidenti - fissi il suo ordine del giorno sottraendo in questo modo al Governo tale prerogativa. I successivi commi stabiliscono una divisione più equilibrata rispetto al passato dell'ordine del giorno tra il Governo e le assemblee parlamentari stabilendo che due settimane su quattro siano riservate prioritariamente, e nell'ordine fissato dal Governo, all'esame dei testi e ai dibattiti di cui il Governo domandi l'iscrizione all'ordine del giorno conferendo al Governo anche la possibilità di far iscrivere all'ordine del giorno prioritariamente alcuni testi il cui oggetto sia predefinito. Delle due settimane restanti, di cui il Parlamento definisce liberamente l'ordine del giorno, una settimana è riservata prioritariamente, e nell'ordine fissato da ciascuna Assemblea, al controllo dell'azione del Governo ed alla valutazione delle politiche pubbliche³⁸⁹. Significativo infine – sebbene ritenuto da più parti insufficiente - il contenuto del comma 5 dell'art. 48, di cui abbiamo già detto sopra, che riserva un giorno di seduta al mese ad un ordine del giorno stabilito da ciascuna Assemblea su iniziativa dei gruppi di opposizione e dei gruppi minoritari che si trovano ora ad avere la possibilità meglio che in passato di vedersi prendere in considerazione le proprie proposte.

La prassi relativa all'utilizzo del nuovo art. 48 Cost. all'Assemblea Nazionale mostra come un progressivo miglioramento a favore dell'Assemblea è stato lentamente raggiunto anche se il ruolo del Governo nella determinazione della calendarizzazione dei testi da esaminare è rimasto preponderante e come quindi il bilancio sia da considerare in chiaroscuro. In particolare, i dati statistici mostrano, nella XIII legislatura, subito dopo la riforma del luglio 2008 a partire dalla sessione parlamentare 2008-2009 un effettivo incremento del numero delle sedute dedicate all'ordine del giorno delle assemblee (in particolare nella sessione parlamentare 2009-2010 dove il numero delle sedute sale a 30 dalle 20 della sessione precedente), al controllo (che nella sessione parlamentare 2010-2011 raggiunge le 44 sedute) ed in particolare delle sedute dedicate all'ordine del giorno dei gruppi di opposizione e minoritari che crescono di sessione in sessione fino ad arrivare ad un totale di 53 sedute nella XIII^a legislatura a fronte di un leggero decremento del numero delle sedute dedicate all'ordine del giorno fissato dal Governo che passano da 115 del periodo 1° marzo-31 marzo 2009 a 105 della sessione 2011-2012 (1° ottobre 2011- 19 giugno 2012). Nella XIV legislatura, la legislatura in corso, nelle due sessioni 2012-2013 e 2013-2014 si registra, un aumento

³⁸⁸ Sulla riforma dell'art. 48 Cost. v. M. Lascombe, *Les nouvelles règles relatives à la fixation de l'ordre du jour sous la V^e République*, in *LPA*, 19 dicembre 2008 ; J.L. Pezant, *Article 48*, in F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot, *La Constitution de la République française - Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2009, p. 1204 ss.

³⁸⁹ A tal proposito merita ricordare che in linea con la modifica dell'art. 48 Cost. che ha riservato una settimana al controllo dell'azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche, il Regolamento dell'Assemblea nazionale, così come modificato nel maggio 2009, prevede ora che una seduta della settimana del controllo sia riservata alle questioni europee (art. 48, 8, RAN).

complessivo del numero di sedute dedicate all'ordine del giorno fissato dal Governo, del numero delle sedute dedicate all'ordine del giorno delle assemblee, del numero delle sedute dedicate al controllo e all'esame dei testi dei gruppi d'opposizione e minoritari, che nella sessione 2012-2013 ottengono 21 sedute e l'esame di 32 testi di loro iniziativa (dato parzialmente rimesso in discussione nella sessione 2013-2014 dove il numero delle sedute cala a 14 per un totale di 22 testi esaminati).

Commissioni parlamentari

Organi interni fondamentali per il funzionamento delle assemblee parlamentari anche le commissioni parlamentari – fortemente criticate durante la IV Repubblica per il grande potere di condizionamento che si riteneva esse esercitassero sul Governo³⁹⁰ - erano state oggetto nel testo del 1958 di un forte ridimensionamento rispetto al passato sia riguardo al loro numero che riguardo alla loro importanza. Fissando il numero delle commissioni permanenti a sei (in luogo delle 19 della IV Repubblica) e attribuendo maggiore considerazione alle commissioni speciali stabilendo l'art. 43 Cost. prima della riforma costituzionale del 2008 che i progetti e le proposte di legge dovessero essere inviate “su richiesta del Governo o della relativa Assemblea” a “commissioni specialmente designate e prevedendo che per l'approvazione in Aula venisse preso in considerazione il testo elaborato dal Governo e non quello delle commissioni, il costituente aveva così manifestato la volontà di operare un loro forte ridimensionamento. La riforma costituzionale del 2008 ha provveduto a mettere fine a questa situazione modificando innanzitutto l'art. 43, 1° c. Cost. Esso fissa ormai a otto³⁹¹ (da sei) il numero massimo di commissioni permanenti in ciascuna Assemblea al fine di migliorare la distribuzione del lavoro. Merita ricordare che attualmente solo l'Assemblea Nazionale si è dotata di otto commissioni permanenti (art. 36 RAN) mentre il Senato che inizialmente aveva deciso di rimanere a sei modificando solo leggermente la loro denominazione, con la risoluzione del 19 dicembre 2011 ha aumentato a sette il loro numero (art. 7 RS). L'art. 43 Cost. mette inoltre fine alla preminenza delle commissioni speciali specificando ormai che i progetti e le proposte di legge vengono rinviate ad una commissione

³⁹⁰ Famosa al riguardo l'invettiva di Michel Debré, uno dei padri fondatori della V Repubblica insieme a de Gaulle, contro le commissioni parlamentari della IV Repubblica considerate forti a tal punto da non essere ritenute compatibili con la forma di governo parlamentare. V. M. Debré, *Trois caractéristiques du système parlementaire français*, in *Revue française de science politique*, 1955, pp.21-48.

³⁹¹ Le commissioni permanenti all'Assemblea Nazionale ai sensi dell'art. 36 RAN sono otto: Commissione degli affari culturali e dell'educazione; Commissione degli affari economici; Commissione degli affari esteri; Commissione degli affari sociali; Commissione della difesa nazionale e della forze armate; Commissione dello sviluppo sostenibile della pianificazione del territorio; Commissione delle finanze, dell'economia generale e del controllo del budget; Commissione delle leggi costituzionali, della legislazione e dell'amministrazione generale della Repubblica.

Le commissioni permanenti al Senato ai sensi dell'art. 7 RS sono sette: Commissione degli affari economici; Commissione degli affari esteri, della difesa e delle forze armate; Commissione degli affari sociali; Commissione della cultura, dell'educazione e della comunicazione; Commissione della pianificazione del territorio e dello sviluppo sostenibile; Commissione delle finanze; Commissione delle leggi costituzionali, della legislazione, del suffragio universale, del Regolamento e dell'amministrazione generale.

permanente salvo nel caso venga fatta richiesta di invio ad una commissione speciale. Le commissioni permanenti sono dunque diventate dopo la riforma del 2008 la regola mentre quelle speciali l'eccezione. La valorizzazione delle commissioni è stata espressa, poi, anche dall'art. 42 Cost. il quale, a differenza che nel passato, impone ormai che la discussione dei progetti di legge in aula, in prima lettura, avvenga non sul testo del Governo ma su quello stabilito dalla commissione competente, la quale si può avvalere di pareri eventuali di altre commissioni: a questa regola fanno comunque eccezione i progetti di legge finanziaria, di finanziamento della previdenza sociale e di revisione costituzionale per i quali rimane la regola che la discussione in prima lettura venga effettuata sul testo presentato dal Governo (art. 42, 2 Cost.). Le commissioni permanenti dispongono inoltre – dopo la riforma - di più tempo per esercitare i loro nuovi compiti: infatti sempre l'art. 42, 3° c. Cost. impone un lasso di tempo minimo di sei settimane tra il deposito di un progetto o di una proposta di legge e il suo esame in aula davanti alla prima Assemblea, tempo che si riduce a quattro settimane per la seconda Assemblea³⁹². L'art. 44, 3 Cost., prevede che il diritto di emendamento si eserciti sia in aula che in commissione, alle condizioni stabilite dalla legge organica³⁹³. Il corollario di questa nuova disposizione fa pensare che sia logico quindi permettere alla commissione di adottare in via definitiva alcuni emendamenti, che non saranno più riesaminati in aula, direttamente in commissione.

Fatte queste premesse relative ai contenuti della riforma del 2008 riguardanti le commissioni parlamentari, occorre ora esaminare modalità di Costituzione, organizzazione.

Le commissioni si costituiscono all'inizio di ogni legislatura all'Assemblea e ad ogni rinnovo parziale al Senato e sono composte in modo da rispecchiare proporzionalmente (art.37 RAN, art. 8 RS) la composizione politica dell'Assemblea.

All'Assemblea Nazionale il numero dei componenti ai sensi dell'art.36 RAN non può eccedere 73, ovvero un ottavo dei membri dell'Assemblea. Al Senato invece il numero è variabile ed è direttamente fissato dall'art. 7 RS. Deputati e senatori possono fare parte di una sola commissione ma una riforma regolamentare del 1994 all'Assemblea Nazionale ha previsto ai sensi dell'art. 38 RAN che un deputato possa assistere ad una seduta di un'altra commissione di cui non è membro; inoltre quando un testo è rinviato per un parere ad un'altra commissione il suo relatore partecipa ai lavori della commissione competente con potere consultivo e in modo reciproco il relatore della commissione competente ha il diritto di partecipare a titolo consultivo ai lavori della commissione cui è richiesto un parere (art.87 RAN, 17 RS).

L'art. 38 RAN stabilisce che i deputati che cessano di appartenere ad un gruppo parlamentare che li ha nominati cessano automaticamente di appartenere alle commissioni permanenti e speciali. Al Senato invece, dove il regolamento tace sul punto, per convenzione

³⁹² Sul ruolo delle commissioni parlamentari dopo la riforma v. C. Vintzel, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, Paris, Dalloz, 2011, p. 730 ss. Sul punto v. anche P. Piciacchia, *Il Parlamento francese alla prova della revisione del 23 luglio 2008*, in *(La) Cittadinanza europea*, n.1/2013, pp. 127-152.

³⁹³ V. L.O. n. 2009-403 (J.O. del 16 aprile 2009) di applicazione degli artt. 34-1 e 44 Cost.

il cambiamento di gruppo non comporta automaticamente la decadenza dalla commissione fino al rinnovo successivo. Tale stato di fatto non ha, ad esempio, comportato una modifica nella ripartizione delle commissioni nel dicembre del 2002 al momento della creazione del gruppo UMP. Il Presidente del Senato non può essere membro di alcuna Commissione. Ciascuna commissione elegge il proprio Bureau a scrutinio segreto sforzandosi di riprodurre la configurazione politica dell'Assemblea e di assicurare la rappresentanza di tutte le sue componenti (art.39 RAN). Le commissioni dispongono di un servizio amministrativo assicurato dai funzionari di Assemblea e sono libere di organizzare i propri lavori naturalmente nell'osservanza delle regole costituzionali, organiche e regolamentari ai sensi dell'art. 40 RAN con la possibilità di organizzare la pubblicità dei propri lavori con i mezzi che ritengono più opportuni.

Le commissioni parlamentari oltre agli importanti poteri in campo legislativo, detengono importanti poteri in campo consultivo e di controllo. Con la riforma costituzionale del 2008 esse si sono viste rafforzare la loro posizione con l'introduzione (art. 13,5°c. Cost.) del potere di emanare pareri su alcune nomine presidenziali ed incarichi e funzioni importanti per "la garanzia dei diritti e delle libertà o della vita economica e sociale della Nazione", potere in virtù del quale non si potrà procedere alla nomina presidenziale se la somma dei pareri negativi espressi in ciascuna commissione rappresenti almeno i tre quinti dei suffragi espressi in seno ed entrambe le commissioni.

Oltre alle commissioni speciali che, come abbiamo già detto sopra, possono essere comunque create se richiesto, un posto a parte occupano le commissioni d'inchiesta che con la revisione costituzionale del 2008 sono state finalmente costituzionalizzate all'art. 51-2 Cost. in virtù del quale esse possono essere create in seno ad ogni Assemblea "per l'esercizio di missioni di controllo e di valutazione definite al primo comma dell'articolo 24 per raccogliere alle condizioni stabilite dalla legge, elementi di informazione, nel quadro dunque di un rafforzamento complessivo della funzione di controllo, così come emerge dalla modifica dell'art. 24,1°c. Cost. che riconosce in Costituzione al Parlamento non solo la funzione legislativa ma anche quella di controllo sull'attività del Governo e di valutazione delle politiche pubbliche.

1.2.4.4) Il procedimento legislativo

Come abbiamo già ricordato ai sensi dell'art. 24.1° c. Cost. il Parlamento vota le leggi, controlla l'azione del Governo e valuta le politiche pubbliche. Il procedimento legislativo è regolato nella Costituzione dagli artt. 39 al 45.

Ai sensi dell'art. 39,1° Cost. sono titolari dell'iniziativa legislativa i membri del Parlamento e il Governo nelle vesti del Primo Ministro. I progetti di legge finanziaria e di finanziamento della previdenza sociale devono essere obbligatoriamente presentati in prima lettura all'Assemblea Nazionale mentre i progetti di legge il cui oggetto principale riguardi

l'organizzazione delle collettività territoriali sono presentati in prima lettura al Senato (art. 39.2°c. Cost.).

L'art. 39 ha costituito oggetto di un'importante modifica in occasione della revisione del 2008³⁹⁴. La nuova formulazione dell'art. 39 Cost. prevede che la presentazione dei disegni di legge depositati dinanzi all'Assemblea Nazionale o al Senato debbano rispondere alle condizioni stabilite da una legge organica. La legge organica approvata nell'aprile 2009 (v. L.O. n. 2009-403 - J.O. del 16 aprile 2009)³⁹⁵ ed ha previsto la necessità dello studio d'impatto per i progetti di legge stabilendone all'art. 8 il carattere obbligatorio tranne che per i progetti di legge finanziaria, di finanziamento della previdenza sociale, di programmazione, e per i progetti di legge che prorogano gli stati di crisi e per quelli di revisione costituzionale. L'art. 39, 3° c. Cost. prescrive inoltre che i progetti di legge non vengano inseriti all'ordine del giorno se la Conferenza dei Presidenti della prima Assemblea coinvolta constata che le regole fissate dalla legge organica sono disattese. In caso di disaccordo tra la Conferenza dei Presidenti ed il Governo, il Presidente dell'Assemblea coinvolta o il Primo Ministro possono ricorrere al Consiglio costituzionale che decide entro il termine di otto giorni. È questo connotato di giustiziabilità che la dottrina³⁹⁶ non ha mancato di salutare con un certo entusiasmo come elemento innovativo³⁹⁷.

L'articolo 39,5° c. Cost., dopo la riforma del 2008, stabilisce infine che i Presidenti di Assemblea possano sottoporre anche le proposte di legge al Consiglio di Stato per un parere – alle condizioni previste dalla legge - prima del suo esame in commissione a meno che il promotore della proposta non vi si opponga.

Ai sensi dell'art. 45 Cost. ogni progetto o proposta di legge è esaminato successivamente (*navette*) nelle due assemblee in vista dell'adozione un identico testo.

Il progetto o la proposta di legge una volta presentato in una delle due Assemblee, segue l'iter legislativo che prevede la trasmissione ad una delle commissioni permanenti (di

³⁹⁴ V. P. Piciacchia, *Il Parlamento francese alla prova della revisione del 23 luglio 2008*, in *(La) Cittadinanza europea*, 1/2013, pp. 127-152.

³⁹⁵ V. L.O. n. 2009-403 (J.O. del 16 aprile 2009). Il Consiglio costituzionale in applicazione dell'art. 46 e 61 Cost. si pronuncia con decisione n. 2009-569 DC sulla legge organica relativa all'applicazione degli artt. 34-1. 39 e 44 della Costituzione così come modificata dalla legge di revisione n. 2009-724 del 23 luglio 2009.

³⁹⁶ J. Sirinelli, *La justiciabilité des études d'impact des projets de loi*, in *Revue de Droit Public*, n.5, 2010, p. 1370.

³⁹⁷ Merita in questa sede ricordare la decisione n. 2014-12 FNR del 1° luglio 2014 con il Consiglio Costituzionale si è pronunciato ai sensi dell'art.39,4°c. Cost. sulla presentazione del progetto di legge sulla delimitazione delle regioni, relativo alle elezioni regionali e dipartimentali e al calendario elettorale. Nella circostanza in esame, in seguito al disaccordo tra la Conferenza dei Presidenti e il Primo Ministro sul rispetto delle regole fissate dalla legge organica del 15 aprile del 2009 per la presentazione dei progetti di legge, in particolare sui contenuti dello studio di impatto, il Primo Ministro il 26 giugno ha adito il Consiglio Costituzionale. Il Consiglio Costituzionale, dopo aver esaminato la questione, ha giudicato che il progetto di legge sulle delimitazioni delle regioni, sulle elezioni regionali e dipartimentali e sul calendario elettorale è stato presentato rispettando le condizioni previste dalla legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009. Il Consiglio Costituzionale ha anche sottolineato che il contenuto dello studio di impatto corrisponde alle prescrizioni applicabili tenuto conto dell'oggetto delle sue disposizioni.

cui si è detto sopra) o, se il Governo o l'Assemblea interessata ne facciano richiesta ad una commissione speciale appositamente istituita (art.43 Cost.), e dopo la pubblicazione di un rapporto scritto, la sottoposizione in prima lettura alla discussione generale in seduta pubblica e al voto articolo per articolo, ai sensi dell'art. 42 Cost. L'articolo 42 Cost. riformato con la revisione del 2008 prevede ora che la discussione dei disegni e delle proposte di legge verta, in aula, sul testo adottato dalla commissione che ne è investita in applicazione dell'art. 43 Cost. ovvero, in mancanza sul testo di cui l'Assemblea è stata investita. L'art.42 Cost. prevede tuttavia una deroga a questo principio per i progetti di legge finanziaria e per quelli di finanziamento della previdenza sociale la cui discussione verte, in prima lettura, sul testo presentato dal Governo, e, per le altre letture, sul testo trasmesso dall'altra Assemblea.

La riforma del 2008 ha previsto poi un tempo congruo per l'esame in commissione stabilendo che il passaggio in aula del progetto di legge possa avvenire non prima di sei settimane successive al suo deposito, disposizione questa che non si applica in caso di ricorso alla procedura accelerata e in caso di discussione sui progetti di legge finanziaria, di finanziamento della previdenza sociale e a quelli relativi allo stato di crisi.

Una volta approvato in prima lettura il testo passa all'altra Camera dove segue il medesimo iter fino alla discussione generale in seduta pubblica e al voto articolo per articolo. Nel caso dell'adozione di un medesimo testo da parte delle due assemblee l'iter parlamentare può dirsi concluso e il testo entra in vigore dopo l'eventuale controllo da parte del *Conseil Constitutionnel* e la promulgazione entro 15 giorni da parte del Presidente della Repubblica.

Nel caso in cui vi sia disaccordo tra le due assemblee, in conformità all'art. 45 Cost. si dà luogo ad una seconda lettura presso ciascuna camera dove il progetto passa nuovamente prima in commissione poi in seduta pubblica con discussione generale e voto articolo per articolo. Anche qui nel caso dell'adozione di un medesimo testo da parte di entrambe le assemblee l'iter legislativo ha termine. Tuttavia in caso di disaccordo tra le due Assemblee anche dopo una seconda lettura, l'art. 45 prevede che il Primo Ministro, o, se si tratta di una proposta di legge, i Presidenti delle due assemblee, che agiscono congiuntamente³⁹⁸, possano chiedere la convocazione di una Commissione mista paritetica (formata da sette senatori e sette deputati) incaricata di proporre un testo sulle disposizioni rimaste in sospeso. In caso di fallimento della Commissione mista paritetica³⁹⁹ o nel caso di un voto contrario sul testo da questa proposto si dà luogo in entrambe le Camere ad una terza lettura in seguito alla quale, se si vota un medesimo testo in entrambe le camere l'iter può dirsi concluso. Tuttavia vi può però anche essere il caso in cui nell'ipotesi precedente il Governo ha facoltà di chiedere che sia l'Assemblea Nazionale a pronunciarsi in via definitiva (art.45, 4°c.Cost.).

³⁹⁸ Previsione inserita con la revisione del 23 luglio 2008.

³⁹⁹ Sulla commissione mista paritetica e sul ruolo del Governo nel procedimento legislativo vd. S. Bernard, *La commission mixte paritaire*, in *Revue française de droit constitutionnelle*, 2001, pp.451-478.

In ordine all'iter appena descritto la Costituzione offre al Governo la possibilità con diverse disposizioni di abbreviare il dibattito parlamentare limitando in questo modo il controllo da parte dell'istituzione parlamentare.

Nonostante le importanti modifiche del 2008 che hanno aumentato i poteri di controllo del Parlamento e trasformato anche il suo ruolo nell'ambito del procedimento legislativo facendolo divenire un interlocutore più attivo rispetto al passato, il Governo conserva tuttavia ancora la possibilità di far ricorso a tutta una serie di meccanismi tendenti ad accelerare la discussione tra i quali occorre menzionare l'adozione della procedura accelerata ai sensi dell'art. 45, 2° c. Cost., il ricorso alle procedure delle irricevibilità ai sensi degli artt. 40 e 41 Cost., e anche alle due procedure particolari del voto bloccato ai sensi dell'art. 44 Cost. 3° c. e della questione di fiducia ex. art. 49, 3° c. Cost.

Riguardo al regime delle irricevibilità la Costituzione prevede gli artt. 40 e 41 nei quali sono regolamentate quelle finanziarie e legislative. Ai sensi dell'art. 40 Cost. non sono ricevibili le proposte e gli emendamenti formulati dai membri del Parlamento quando la loro adozione abbia per conseguenza una diminuzione delle entrate pubbliche, ovvero la creazione o l'aggravio di un onere pubblico.

L'art. 41 Cost. invece prevede che se nel corso dell'iter legislativo risulta che una proposta o un emendamento riguardino una materia non riservata alla legge, o siano contrarie ad una delega accordata in virtù dell'art. 38, il Governo o il Presidente dell'Assemblea incaricata possono opporre l'irricevibilità. In caso di disaccordo tra il Governo e il Presidente dell'Assemblea interessata, il Consiglio Costituzionale, su richiesta dell'uno o dell'altro decide entro otto giorni.

Riguardo invece alle altre due procedure, la prima procedura, quella del voto bloccato prevista dall'art. 44, 3° c. Cost., comune ad entrambe le assemblee, permette al Governo di domandare all'Assemblea di pronunciarsi con un solo voto su tutto o su parte di un testo in discussione mantenendo solo gli emendamenti da esso proposti o accettati. Questa procedura, una delle più criticate della Costituzione del 1958, in quanto mira a soffocare il libero svolgersi del lavoro delle assemblee obbligando invece i parlamentari ad accettare o a respingere in blocco un testo, o comunque una sua parte, costituisce un'arma efficace nelle mani del Governo per evitare che la maggioranza adotti emendamenti inopportuni o per tentare di abbreviare un dibattito che l'opposizione invece cerca di prolungare e rappresenta una degli strumenti privilegiati del parlamentarismo razionalizzato. Tale procedura tuttavia, molto utilizzata prima degli anni Settanta, ha subito un ridimensionamento negli anni successivi. In particolare nella legislatura in corso, la XIV^a, si è registrata una sensibile diminuzione delle richieste di ricorso alla procedura dell'art. 44, 3° Cost. da parte del Governo. Dal 2012 al 2014 il ricorso al voto bloccato è stato richiesto 2 sole volte contro le 64 volte nella XIII^a legislatura.

Quanto alla seconda procedura, tra le più impopolari, oltre a quella del voto bloccato, tra le previsioni di parlamentarismo razionalizzato, l'art. 49, 3° c. Cost. di cui si è detto sopra,

prevede che il Primo Ministro possa, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, impegnare la responsabilità del Governo davanti all'Assemblea Nazionale sul voto di un testo, il quale si dà per approvato se una mozione di censura, depositata entro le ventiquattro ore che seguono, non è votata alle stesse condizioni previste dal 2° c. dell'art. 49 Cost., cioè entro quarantotto ore dal deposito a maggioranza assoluta. Questo articolo ha costituito oggetto nel 2008 della revisione del 23 luglio che non ha modificato l'istituto limitandosi a circoscriverne l'utilizzo per i progetti di leggi finanziarie e di finanziamento della previdenza sociale e un altro progetto o proposta di legge a sessione. Come è già stato evidenziato sopra, nonostante le molte critiche mosse all'art. 49, 3° c. Cost. esso non è stato particolarmente usato⁴⁰⁰ nel corso della V Repubblica tranne nei casi in cui la maggioranza non godeva di particolare coesione: è stato dunque utilizzato come strumento atto più a forzare la maggioranza che a reprimere l'opposizione. Un tipico esempio in tal senso è l'utilizzo fatto dall'attuale Primo Ministro Manuel Valls che dal 2014, a fronte di problemi interni alla maggioranza di governo, è ricorso all'art. 49, 3° c. Cost. per ben 3 volte laddove il suo predecessore Jean-Marc Ayrault non vi era mai ricorso, così come nella precedente legislatura, la XIII^a, non vi era mai ricorso François Fillon tra il 2007 e il 2012⁴⁰¹.

Quanto al diritto di emendamento previsto dall'art. 44 Cost. la riforma del 2008 ha introdotto importanti novità. I limiti posti dall'art. 44, 2° c. Cost. oltre che quelli degli artt. 40 e 41 Cost. avevano sicuramente contribuito ad affievolimento delle attribuzioni del Parlamento. La riforma cerca di estendere il diritto di emendamento. Innanzitutto dopo la revisione l'art. 44, 1° c. Cost. stabilisce che il diritto di emendamento si esercita in aula o in commissione secondo le condizioni fissate dai regolamenti parlamentari nel quadro di una legge organica; l'art. 45 Cost. prevede poi che un emendamento possa essere ricevibile in prima lettura se presenta un collegamento, anche indiretto, con il testo depositato o trasmesso: l'ampliamento operato dalla riforma è importante perché è andato anche oltre la giurisprudenza del Consiglio costituzionale che ha sempre fortemente inquadrato il diritto di emendamento sia esso governativo o parlamentare, sottolineando a più riprese l'esigenza che gli emendamenti mantenessero uno stretto legame con il testo in discussione. Merita ricordare che l'art. 98 RAN è stato riscritto per tener conto della previsione costituzionale relativa alla ricevibilità di tutti gli emendamenti, in prima lettura, che presentano un legame, anche indiretto, con il testo depositato o trasmesso e il comma 5 del medesimo articolo prevede che l'esistenza di questo legame sia apprezzata dal Presidente dell'Assemblea.

Si può senz'altro dire che le riforme adottate in questi anni in seno alle assemblee parlamentari – che tentato di “riposizionare” l'istituzione parlamentare - cominciano lentamente a dare i loro frutti. Prova ne sia la percentuale di leggi definitivamente approvate

⁴⁰⁰ Per le statistiche si rinvia al paragrafo sul rapporto fiduciario, p. 30.

⁴⁰¹ Nella XII^a legislatura il Primo Ministro Dominique de Villepin tra il 2005 e il 2007 vi ha fatto ricorso 1 volta mentre Jean-Pierre Raffarin, tra il 2002 e il 2005, 2 volte; nell'XI^a legislatura (2007-2002) invece Lionel Jospin non vi fece mai ricorso.

di derivazione parlamentare, notevolmente incrementata nelle ultime legislature rispetto al passato, in particolare a partire dalla revisione costituzionale del 2008.

Al termine di questa disamina sul procedimento legislativo merita soffermarsi su un'ultima considerazione. Si può senz'altro dire infatti che le riforme adottate in questi anni in seno alle assemblee parlamentari – nel tentativo di “riposizionare” l’istituzione parlamentare – cominciano lentamente a dare i loro frutti. Prova ne sia la percentuale di leggi definitivamente approvate di origine parlamentare, notevolmente incrementata nelle ultime legislature rispetto al passato, in particolare a partire dalla revisione costituzionale del 2008.

Le tabelle qui sotto riportate mostrano chiaramente come dalla XII alla XIV legislatura la percentuale delle leggi approvate sia notevolmente aumentata passando dal 26,4% sul totale delle leggi approvate (escluse le leggi di ratifica dei trattati) nella XII legislatura al 38% della XIV legislatura. Già nella XIII legislatura, inoltre, tale percentuale aveva raggiunto il 33% con un aumento delle leggi di origine parlamentare osservabile a partire dalla sessione 2009-2010, proprio successiva alla riforma costituzionale del 2008.

Tabella 3. Statistiche leggi adottate XII legislatura per sessione e totali - Le leggi definitivamente adottate derivazione parlamentare nella XII legislatura sono state 78 su un totale totale di 295 leggi approvate (esclusi i progetti di ratifica dei trattati), vale a dire 26,4% delle leggi totali approvate.

Sessioni	Sessione 2001-2002 19 giu-30 sett	Sessione 2002-2003 1 ott-30 sett	Sessione 2003-2004 1 ott-30 sett	Sessione 2004-2005 1 ott-31 mag	Sessione 2005-2006 1 ott-giu	Sessione 2006-2007 1 ott-19 giu	Totale XII legislatura
Leggi approvate definitivamente							
Progetti di legge esclusi progetti di ratifica dei trattati	5	39	34	35	33	71	217
Proposte di legge	-	17	7	12	12	30	78
Totale	5	56	41	47	45	101	295

Tabella 4. Statistiche leggi adottate XIII legislatura per sessione e totali

Le leggi definitivamente adottate di derivazione parlamentare nella XIII legislatura sono state 87 sul totale di 264 leggi approvate (esclusi i progetti di ratifica dei trattati), vale a dire quasi il 33% delle leggi approvate.

Tabella 5. Statistiche leggi adottate XIV (al 31 maggio) legislatura per sessione e totali -

Sessioni	Sessione 2006-2007 20 giu-30 sett	Sessione 2007-2008 1 ott-30 sett	Sessione 2008-2009 1 ott-30 sett	Sessione 2009-2010 1 ott-30 sett	Sessione 2010-2011 1 ott-30 sett	Sessione 2011-2012 1 ott-giu	Totale XIII legislatura
Leggi approvate definitivamente							
Progetti di legge esclusi progetti di ratifica dei trattati	6	42	32	35	43	19	177
Proposte di legge	0	14	11	22	24	16	87
Totale	6	56	43	57	67		264

Le leggi definitivamente adottate di derivazione parlamentare nella XIV legislatura al 31 maggio sono state 56 su un totale totale di 147 leggi approvate (esclusi i progetti di ratifica dei trattati), vale a dire il 38% delle leggi approvate.

Sessioni	Sessione 2011-2012 26 giu-30 sett	Sessione 2012-2013 1 ott-30 sett	Sessione 2013-2014 1 ott-30 sett	Sessione 2014-2015 1 ott-31 mag	Totale XIV legislatura
Leggi approvate definitivamente					
Progetti di legge esclusi progetti di ratifica dei trattati	3	34	39	15	91
Proposte di legge	1	19	27	9	56
Totale	4	53	66	24	147

Alla luce di quanto suesposto è possibile concludere valutando positivamente l'indubbio sforzo complessivo volto a migliorare l'esercizio della funzione legislativa e soprattutto di controllo del Parlamento operata dalla revisione del 2008 e nonostante alcune condivisibili

perplessità espresse dalla dottrina⁴⁰², è possibile affermare che oggi, più che in passato, il Parlamento francese ha davvero la possibilità di giocare, attraverso le riforme operate un ruolo più incisivo che nel passato e di divenire sempre più luogo della concertazione e del dialogo con il Governo.

1.2.4.5) Il sistema delle fonti del diritto

Al vertice delle fonti francesi è posta la Costituzione del 1958, Costituzione rigida la cui revisione deve essere realizzata mediante apposite leggi costituzionali adottate secondo una procedura particolare (art.89 Cost.⁴⁰³) nei limiti fissati dalla Costituzione stessa. Elemento ulteriore di rigidità è dato dalla presenza di un organo ad hoc, il *Conseil Constitutionnel*, che giudica sulla conformità al testo costituzionale delle leggi e dei trattati in base cosiddetto "bloc de constitutionnalité" (Luchaire) nel quale vengono compresi non solo gli articoli della Costituzione, ma anche - in base alla decisione del 1971 - il suo Preambolo il cui contenuto è specificato dal rinvio che opera alla Dichiarazione Diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, al Preambolo della Costituzione del 1946, ed ai "principi fondamentali riconosciuti dalle leggi della repubblica" citati da quest'ultimo.

Le leggi organiche non sono poste sullo stesso piano delle norme della Costituzione o delle norme relative ai principi a valore costituzionale e anche la loro inclusione nel blocco di costituzionalità è ancora oggi contestata⁴⁰⁴. Tuttavia le leggi ordinarie e i regolamenti parlamentari devono essere ad esse conformi. Le leggi organiche vengono adottate secondo una procedura particolare stabilita dall'art.46 Cost.⁴⁰⁵, sono soggette prima della

⁴⁰² P. Ridola, *Le istituzioni parlamentari nella revisione costituzionale francese del 2008 : réinventer le Parlement ?*, F. Lanchester, V. Lippolis (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, Jovene, 2009, p. 244.

⁴⁰³ Ai sensi dell'art. 89: "L'iniziativa della revisione della Costituzione spetta congiuntamente al Presidente della Repubblica su proposta del Primo Ministro e ai membri del Parlamento. Il progetto o la proposta di revisione deve essere esaminato alle condizioni del termine fissato al 3°c. dell'articolo 42 e votato dalle due assemblee in termini identici. La revisione è definitiva dopo essere stata approvata da referendum. Tuttavia, il progetto di revisione non è sottoposto a referendum se il Presidente della Repubblica decide di sottmetterlo al Parlamento convocato in Congresso; in questo caso, il progetto di revisione è approvato solo se ottiene la maggioranza dei tre quinti dei voti espressi. L'Ufficio di presidenza del Congresso è quello dell'Assemblea Nazionale. Nessun procedura di revisione può essere avviata o proseguita quando è in corso una violazione del dell'integrità del territorio. La forma repubblicana di Governo non può costituire oggetto di una revisione".

⁴⁰⁴ B. Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, Armand Colin, Paris, Sirey, 2014, p. 580.

⁴⁰⁵ Ai sensi dell'art. 46 Cost: "Le leggi alle quali la Costituzione conferisce il carattere di leggi organiche sono votate e modificate alle condizioni seguenti. Il progetto o la proposta non possono, in prima lettura, essere sottoposta a deliberazione e al voto delle assemblee che alla scadenza del termine fissato al terzo comma dell'articolo 42. Tuttavia, se la procedura accelerata è stata avviata alle condizioni previste all'art.45, il progetto o la proposta non possono essere sottoposte alla delibera della prima assemblea investita prima dello scadere del termine di quindici giorni dpo il suo deposito. Èapplicabile la procedura dell'art. 45. Tuttavia, in mancanza di accordo tra le due assemblee, il testo non può essere adottato dall'Assemblea nazionale in ultima lettura a maggioranza assoluta dei suoi membri. Le leggi organiche relative al Seanto devono essere votate negli stessi termini da tutte le due assemblee. Le leggi organiche possono essere promulgate solo dopo la dichiarazione della loro conformità alla Costituzione da parte del Consiglio costituzionale.

promulgazione al controllo obbligatorio del *Conseil Constitutionnel* che ne verifica la conformità alle disposizioni della Costituzione e ai principi e ai valori costituzionali. La Costituzione opera un continuo rinvio alle leggi organiche per la determinazione della disciplina di dettaglio del contenuto dei suoi articoli.

Per quanto riguarda il diritto convenzionale la Costituzione della V Repubblica sancisce il principio della superiorità dei trattati sulle leggi (art. 55 Cost.).

Per quanto concerne invece la legge e il regolamento la razionalizzazione operata nella Costituzione del 1958 nella ridefinizione dei rapporti tra Legislativo ed esecutivo si è estesa anche al sistema delle fonti per le quali è stata compiuta quella che è comunemente definita una vera e propria "rivoluzione giuridica".

Fino al 1958 la questione relativa alla gerarchia delle norme non sollevava particolari difficoltà in quanto dalla Rivoluzione francese in poi il principio della gerarchia delle norme riposava sull'assunto secondo il quale il Parlamento, rappresentante della Nazione sovrana, esercitava discrezionalmente il potere legislativo a suo nome.

Con la Costituzione della V Repubblica elementi di assoluta novità intervengono a porre la questione in una prospettiva opposta. Il Costituente, infatti, animato dalla volontà di rafforzare le prerogative del Governo anche attraverso la delimitazione delle funzioni del Parlamento, attribuisce al Governo il potere di creare diritto su tutte quelle materie per la quali la Costituzione non preveda espressamente l'intervento del Parlamento. In altri termini, legge e regolamento non vengono più posti in posizione di subordinazione del secondo alla prima⁴⁰⁶, ma in posizione di parità con una ripartizione orizzontale di competenze destinata a giocare a favore del Governo. L'art. 34⁴⁰⁷ determina così il "dominio della legge" elencando le

⁴⁰⁶ Sull'evoluzione della gerarchia delle norme nella V Repubblica cfr. B. Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, Armand Colin, Paris, Sirey, 2014, 579 e ss.

⁴⁰⁷ L'art. 34 Cost: "La legge stabilisce le norme concernenti: - i diritti civili e le garanzie fondamentali accordate ai cittadini per l'esercizio delle pubbliche libertà; la libertà, il pluralismo e l'indipendenza dei media; gli obblighi imposti dalla Difesa nazionale ai cittadini relativamente alla loro persone ed ai loro beni;- la cittadinanza, lo stato e la capacità delle persone, il regime matrimoniale, le successioni ed elargizioni; - la descrizione dei reati nonché delle pene applicabili; la procedura penale; l'amnistia; la creazione di nuovi ordini giurisdizionali e lo stato giuridico dei magistrati; - la base imponibile, l'aliquota e le modalità di riscossione delle imposte di ogni tipo; il regime di emissione della moneta.

La legge stabilisce altresì le norme concernenti: - il sistema elettorale delle assemblee parlamentari delle assemblee locali e delle istanze rappresentative dei francesi stabiliti fuori di Francia nonché le condizioni di esercizio dei mandati elettorali e delle funzioni elettive dei membri delle assemblee deliberanti delle collettività territoriali; - la creazione di categorie di enti pubblici; - le garanzie fondamentali riconosciute ai funzionari civili e militari dello Stato; - le nazionalizzazioni di imprese e i trasferimenti di proprietà di imprese del settore pubblico al settore privato.

La legge determina i principi fondamentali: - dell'organizzazione generale della Difesa nazionale; - della autonomia amministrativa delle collettività territoriali, delle loro competenze e risorse; - dell'insegnamento; - della tutela dell'ambiente; - del regime della proprietà, dei diritti reali e degli obblighi civili e commerciali. Le leggi finanziarie determinano le entrate e le spese dello Stato alle condizioni e con le riserve previste con legge organica.

Le leggi sul finanziamento della previdenza sociale determinano le condizioni generali del suo equilibrio finanziario e, tenuto conto delle previsioni di entrata, ne stabiliscono gli obiettivi di spesa, alle condizioni e con le riserve previste con legge organica.

materie ad essa riservate secondo un doppio elenco in base al quale la legge⁴⁰⁸ con il primo elenco stabilisce le norme e con il secondo determina i principi fondamentali. Di qui l'introduzione di una nozione cosiddetta "materiale" della legge. L'art. 37⁴⁰⁹ stabilisce invece, in via residuale, che tutte le materie diverse da quelle riservate alla legge appartengono al dominio del regolamento. Le competenze tra Parlamento e Governo risultano così divise secondo la tecnica della competenza di attribuzione, da un lato, e di una competenza di diritto comune, dall'altro.

La tecnica, non nuova, era già stata applicata durante la IV Repubblica nel 1948 dalla legge André Marie quando venne determinato un elenco di materie direttamente regolabili dal Governo. Nel 1958 il criterio venne però invertito in modo da determinare per il Parlamento una competenza di attribuzione e per il Governo di una competenza di diritto comune. Il Governo dispone dunque del potere di emanare due tipi di regolamenti: i regolamenti di esecuzione destinati, appunto, all'esecuzione delle leggi la cui validità, come i regolamenti tradizionali, presuppone l'esistenza di una legge; e i regolamenti autonomi nelle materie non legislative ai sensi dell'art.37 Cost.

La creazione di un potere regolamentare autonomo – sebbene l'idea si fosse già diffusa a partire dall'inizio del XX secolo – ha costituito quindi un cambiamento profondo nella tradizione costituzionale francese dove la costituzionalizzazione dell'autonomia regolamentare dell'Esecutivo in virtù della quale possono essere emanare norme che non necessitano del fondamento legislativo rappresenta, senza dubbio, una novità assoluta per il diritto pubblico francese.

La Costituzione attribuisce al Consiglio costituzionale il potere di dirimere eventuali controversie in caso di conflitto tra dominio della legge e quella del regolamento ai sensi degli artt. artt. 41 e 37, 2° c. Cost. La prima procedura, quella dell'art. 41, può essere attivata *ex ante* e prevede che “se nel corso dell'iter legislativo risulta che una proposta e o un emendamento siano estranei alla materia riservata alla legge, il Governo e – dopo la revisione del 2008 – anche il Presidente dell'Assemblea interessata, può opporre "irricevibilità"; in caso di disaccordo tra il Governo e il Presidente dell'Assemblea interessata il Consiglio Costituzionale, a richiesta dell'uno o dell'altro, decide in otto giorni”. La pronuncia del

Leggi programmatiche stabiliscono gli obiettivi dell'azione dello Stato. Gli orientamenti pluriennali della finanza pubblica sono definiti con leggi programmatiche. Si inseriscono nell'obiettivo di equilibrio dei conti delle pubbliche amministrazioni. Le disposizioni del presente articolo potranno essere precisate ed integrate con legge organica.

⁴⁰⁸ In tema di fonti legislative occorre, infine, ricordare come le leggi referendarie - cioè le leggi approvate tramite referendum ex art.11 - non abbiano, anche se sfuggono al controllo del Conseil Constitutionnel, un valore superiore alle leggi votate dal Parlamento, dalle quali possono essere modificate o abrogate.

⁴⁰⁹ Ai sensi dell'art. 37 Cost. le materie diverse da quelle riservate alla legge hanno carattere regolamentare. I testi di legge che già disciplinano tali materie possono essere modificati mediante decreto, sentito il parere del Consiglio di Stato. I testi che saranno emanati dopo l'entrata in vigore della presente Costituzione non potranno essere modificati con decreto se il Consiglio Costituzionale non abbia dichiarato che essi sono di natura regolamentare, ai sensi del comma precedente.

Conseil mira a stabilire se l'emendamento o la proposta invadono la sfera regolamentare, violando la ripartizione degli artt.34 e 37 Cost.

La seconda procedura, quella dell'art. 37, 2° c. Cost., che può invece essere attivata *ex post*, prevede che il Governo qualora ritenga che alcune disposizioni contenute in una legge invadano il dominio regolamentare possa ricorrere al Consiglio Costituzionale al fine di ottenere la "delegificazione". Se il Consiglio costituzionale dichiara la natura regolamentare del testo il Governo è autorizzato a modificarlo o ad abrogarlo con decreto⁴¹⁰. In caso contrario, il Governo non può più portare modifiche al testo, salvo il caso sia poi il Parlamento ad intervenire per modificarlo. Ai sensi dell'art.37, 2°c. i testi votati dal Parlamento prima dell'entrata in vigore della Costituzione del 1958 possono essere "delegificati" solo dal Consiglio di Stato.

Nonostante il forte impatto istituzionale, la portata innovativa di tale riforma si è però notevolmente affievolita nel corso degli anni. Innanzitutto ad uno sguardo attento, sebbene il Parlamento sia stato privato di una parte importante della propria sfera di attribuzioni legislative, esso ha conservato tuttavia un potere molto esteso in quanto le materie non corrispondono a settori d'attività nettamente delimitati ma a nozioni giuridiche applicabili a numerosi campi come le libertà pubbliche, la proprietà, ecc. Inoltre tale ampiezza è derivata da un'interpretazione elastica dell'art. 34 Cost. fornita dai giudici costituzionali e amministrativi⁴¹¹ che, interpretando spesso in modo estensivo le materie di competenza legislativa, hanno progressivamente ampliato la sfera di attribuzione della legge. Lo stesso *Conseil Constitutionnel* non ha tardato ad ammettere che le materie di natura legislativa potessero discendere da numerose altre disposizioni della Costituzione. Con sentenza n. 65-34 L del 2 luglio 1965 che il *Conseil Constitutionnel* per la prima volta dichiarò espressamente che il dominio della legge è "determinato non solo dall'art. 34 ma anche da altre disposizioni della Costituzione in particolare dagli art. 72 e 74". Da allora, in molte altre sentenze, il *Conseil Constitutionnel* ha fatto ampiamente riferimento ad altri articoli della Costituzione a tal punto che oggi è riconosciuto che il dominio della legge si spinge anche agli ambiti definiti dagli articoli 3, 4°c., 35, 36, 47, 53, 66, 72, 73, 74 ambiti per i quali la Costituzione riconosce

⁴¹⁰ Sulla procedura di *délégalisation* vd. L.Favoreu, *La délégalisation des textes de forme législative par le Conseil Constitutionnel*, in *Mélanges offerts à Marcel Waline, Le juge et le droit public*, T.II, L.G.D.J., 1974, p. 429 ss. L. Favoreu, *Les règlements autonomes existent-ils?*, in *Mélanges Burdeau*, L.G.D.J., 1977, p.405 ss.; L.Favoreu – J. Boulois, *Le domaine de la loi et du règlement*, Paris, Economica, 1981; P. Le Mire, *La réforme du pouvoir réglementaire gouvernemental*, in *Revue du Droit Public*, 1981; L. Favoreu., *Les règlements autonomes n'existent pas*, in *Revue française de Droit Administratif*, 1987, p.; P. Le Mire, *La loi et le règlement: article 34, 37 et 38 de la Constitution de 1958*, Paris, La Documentation française, 1996; L. Favoreu, *Le pouvoir normatif primaire du Gouvernement en droit français*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1998, p. 713 ss.; Id., *Le domaine de la loi et du règlement*, Presse universitaires d'Aix-marseille, 1999.

⁴¹¹ L'intervento del Consiglio di Stato permette la protezione del dominio della legge laddove ogni persona che abbia interesse ad agire può nel termine di due mesi adire il Consiglio di Stato attraverso un ricorso per eccesso di potere tendente all'annullamento di ogni decreto preso in violazione dell'art. 34. Rigettando o ammettendo il ricorso il Consiglio di Stato pone confini di separazione tra le due sfere della legge e del regolamento e il suo intervento permette di far rispettare la ripartizione delle competenze.

la competenza del legislatore⁴¹². Ad essi vanno poi aggiunti la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 che in molti articoli fa riferimento all'intervento del legislatore, il Preambolo della stessa Costituzione del 1958 e di quella del 1946 cui il primo rinvia e infine le leggi organiche cui la Costituzione spesso rinvia⁴¹³.

La giurisprudenza ha inoltre contribuito a rafforzare il dominio della legge riducendo progressivamente la distinzione tra il primo elenco di materie per le quali ai sensi dell'art. 34 il legislatore fissa in via esclusiva le regole - il legislatore ha ampia facoltà di disporre anche la regolamentazione della materia, oppure di demandare al Governo le regole di dettaglio - e il secondo elenco di materie per le quali la legge interviene solo per fissare i principi fondamentali mentre per l'applicazione di questi principi solo il Governo avrebbe il diritto di agire.

L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale ha prodotto negli anni un marcato affievolimento della netta separazione tra dominio della legge e dominio del regolamento, consacrato nel 1982 dalla sentenza n. 82-143 DC del 30 luglio 1982⁴¹⁴, *Blocage des prix et des revenus*, con la quale dichiarò *non incostituzionale* una disposizione di natura regolamentare contenuta in una legge⁴¹⁵.

Questa sentenza segna una tappa importante nella giurisprudenza costituzionale in quanto, per la prima volta, il Consiglio Costituzionale ammette⁴¹⁶, non censurando il legislatore per incompetenza positiva, la possibilità per la legge di sconfinare nel campo riservato al regolamento. proprio le motivazioni addotte nella sentenza del 1982 per ammettere tale sconfinamento hanno contribuito a rimarcare l'assenza di una vera e propria separazione tracciata tra la sfera della legge e del regolamento. Il Consiglio Costituzionale ha infatti argomentato che laddove infatti il Governo facendo approvare dalla propria maggioranza un progetto di legge senza opporre, in caso di invasione del dominio regolamentare, l'irricevibilità ai sensi dell'art. 41 Cost., oppure laddove il Governo non faccia scattare i meccanismi di protezione del proprio dominio, difficilmente si potrà imputare al legislatore la violazione della ripartizione tra legge e regolamento, visto che il Governo può sempre, attraverso la procedura di delegificazione prevista dall'art. 37, 2° comma, recuperare il «suo bene», ristabilire il carattere «materialmente regolamentare delle disposizioni

⁴¹² L'art. 3, 4° Cost. prevede che sia solo la legge a porre norme sull'attribuzione e le condizioni di esercizio del diritto di voto; gli articoli 35 e 36 Cost. dispongono che per legge sia dichiarata la guerra e il prolungamento oltre i 12 giorni dello stato di assedio; l'art. 47 è relativo al voto della legge finanziaria; sempre alla legge, ai sensi dell'art. 53 Cost. è demandata l'autorizzazione alla ratifica dei Trattati internazionali; l'art. 66 affida alla legge la funzione di garantire contro le detenzioni arbitrarie; l'art. 72 fa riferimento alla legge in relazione alla creazione e alla libera amministrazione delle collettività territoriali; gli artt. 73, 74 demandano alla legge il compito di fissare il regime dei dipartimenti d'oltremare e l'organizzazione dei territori d'oltremare.

⁴¹³ V. Décision n.62-19 L del 13 aprile 1962.

⁴¹⁴ Décision 143 Dc del 30 luglio 1982, *Blocage des prix e revenus*. Vd. sul punto L.Favoreu-L.Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 8^e éd., Dalloz, Paris, 1995, pp. 520 ss.

⁴¹⁵ Décision n. 143 DC *Blocage des prix et des revenus*, vd. in particolare 11° considérant.

⁴¹⁶ Peraltro tale giurisprudenza è stata ribadita agli inizi degli anni duemila dalla sentenza n. 2000-439 *Archéologie préventive* del 16 gennaio 2001.

formalmente legislative» e costituisce un ulteriore motivo per non ritenere invalida una legge che operi nel dominio del regolamento.

Il Governo oltre a disporre di un potere regolamentare autonomo dispone anche ai sensi dell'art. 38 Cost. – che disciplina l'istituto della delega legislativa - del potere di emanare ordinanze nel campo riservato alla legge.

L'evoluzione dei rapporti tra legge e regolamento che viene compiuta ad opera della Costituzione del 1958 costituisce anche il quadro giuridico entro il quale si colloca l'istituto della delega legislativa, il cui riconoscimento viene consacrato dalle norme costituzionali in un contesto teorico profondamente mutato rispetto al passato quando veniva, o espressamente vietata dall'art. 13 Cost. come nel caso della IV Repubblica o neanche menzionata come nel caso delle leggi costituzionali della III Repubblica.

Ai sensi dell'articolo 38 Cost. il Governo dunque può per l'esecuzione del proprio programma, chiedere al Parlamento l'autorizzazione a prendere attraverso ordinanze, per un periodo limitato, misure che normalmente ricadono nel dominio della legge. Tali ordinanze sono deliberate in Consiglio dei Ministri sentito il Consiglio di Stato e firmate dal Presidente della Repubblica. Esse entrano in vigore con la loro pubblicazione ma decadono se il progetto di ratifica non è presentato al Parlamento entro la data stabilita nella legge di abilitazione. L'art. 38 Cost. prevede infine – dopo la la revisione del 23 luglio – che la ratifica attraverso la quale l'ordinanza acquisisce valore di legge debba essere necessariamente esplicita, debba cioè avvenire con l'approvazione in Parlamento della legge di ratifica. La modifica costituzionale volta a specificare la necessità della ratifica esplicita si è resa necessaria in seguito allo svilupparsi della prassi della ratifica “implicita” ammessa dalla giurisprudenza del Consiglio Costituzionale che per la prima volta con la sentenza del 29 febbraio 1972 n.72-73 stabilì “il predetto articolo 38, non più di ogni altra disposizione della Costituzione può costituire ostacolo affinché una ratifica intervenga con altre modalità rispetto all'adozione di un progetto di legge sopra menzionato: da cui deriva, di conseguenza, che questa ratifica può risultare da una manifestazione di volontà implicitamente ma chiaramente espressa dal Parlamento”⁴¹⁷.

La marcata confusione derivante dalla difficoltà di fare una distinzione netta tra le ordinanze ratificate e quelle non ratificate ha portato il legislatore nel 2008 alla modifica della Costituzione.

Infatti il profilo di complessità maggiore che interessa l'istituto della delega legislativa nell'ordinamento francese è dato dal problema della natura giuridica delle ordinanze vale a dire l'identificazione della natura legislativa o regolamentare delle stesse, costruito sulla distinzione tra ordinanze ratificate e non ratificate, tra quelle ratificate esplicitamente e quelle ratificate implicitamente, in base all'evoluzione di una giurisprudenza del Consiglio

⁴¹⁷ Cfr. Décision n.72-73 L del 29 febbraio 1972.

Costituzionale – come sopra si è detto - e del Consiglio di Stato sempre più articolata “*complique et contourne*”⁴¹⁸.

Occorre innanzitutto dire che solo le ordinanze ratificate dal Parlamento acquisiscono valore di legge, mentre quelle non ratificate non decadono per effetto della mancata ratifica ma rimangono atti di natura regolamentare. Ciò ha portato alla creazione di un sistema giuridico composito fatto di più livelli che non ha permesso una configurazione unitaria dell'istituto della delega né l'elaborazione di una teoria volta a sciogliere i nodi più importanti. In effetti, come è stato sottolineato “il regime giuridico dell'ordinanza ha per principale caratteristica quella di essere variabile”⁴¹⁹. L'ordinanza conosce stadi successivi. Dalla sua emanazione e fino alla ratifica, l'ordinanza è un atto amministrativo; dopo la ratifica essa diviene un atto di forma legislativa, ma può anche rimanere atto di natura regolamentare se non viene ratificata: essa infatti decade solo se entro il termine fissato nella legge di abilitazione non viene presentato in Parlamento il progetto di legge di ratifica. Alle ipotesi menzionate corrispondono regimi giuridici differenti e tipi diversi di contenzioso ad esse applicabili.

Alla luce di quanto suesposto, occorre dire che l'introduzione nella Costituzione del 1958 dell'art.38 in virtù del quale il Governo può essere autorizzato ad emanare atti (le ordinanze) sulle materie riservate alla legge secondo la procedura sopra analizzata ha indubbiamente rappresentato una notevole innovazione rispetto al passato. La procedura dell'art. 38 Cost. ha tuttavia risentito di tutta una serie di limiti - primo fra tutti quello di essere considerata solo uno dei tanti elementi di parlamentarismo razionalizzato volti al rafforzamento dell'Esecutivo - che ne hanno in parte ridotto la portata e che hanno comportato di fatto un modesto utilizzo dell'art. 38 Cost. nell'esperienza costituzionale della V Repubblica. Questo spiega anche il marcato disinteresse della dottrina che ha poco studiato l'istituto delle lois d'habilitation e che ha riaperto il dibattito sull'art. 38 Cost. solo in particolari e contingenti occasioni come nel 1986 quando il Presidente della Repubblica Mitterrand, in piena prima coabitazione, si rifiutò di firmare le ordinanze sulle privatizzazioni volute dal Governo di Jacques Chirac, allora Primo Ministro.

Di fatto, il regime costituzionale della V Repubblica è divenuto qualcosa di diverso rispetto all'idea che i costituenti si erano fatti dell'assetto dei rapporti (conflittuali) tra Governo e Parlamento. L'avvento del fait majoritaire e la dinamica maggioritaria unita alla presidenzializzazione del sistema hanno invece impresso alla forma di governo caratteri del tutto particolari e tutto ciò ha influenzato anche il ricorso alla procedura dell'art. 38 Cost.

La prassi relativa all'utilizzo dell'art. 38 Cost. mostra infatti come in quasi sessant'anni esso sia stato limitato, fino, almeno, alla metà del decennio scorso. Dal 1958 fino al 2005, 57 erano state le leggi di abilitazione approvate dal Parlamento, 445 le ordinanze emanate di cui

⁴¹⁸ L. Favoreu-P.Gaia-R.Ghevontian-J.L.Mestre-O.Pfersmann-A.Roux-G.Scoffoni, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2002, p. 716.

⁴¹⁹ C. Boyer-Mérentier, *Les ordonnances...*, cit., p. 143.

226 espressamente ratificate dal legislatore. Il numero delle leggi di abilitazione rappresentava allora circa l'1,28% del totale delle leggi approvate durante la V Repubblica, il che dà la misura di quanto il Governo abbia preferito – grazie alle caratteristiche assunte dal sistema – percorrere la via parlamentare.

Dal 2006 ad oggi il panorama sembra essere cambiato il numero delle lois d'habilitation approvate è andato crescendo negli anni raggiungendo nel 2013 (dal 2006) quota 79 (222 ordinanze pubblicate e 234 espressamente ratificate) per un totale di 136 leggi di abilitazione, 667 ordinanze pubblicate e 550 ratificate in tutta l'esperienza costituzionale della V Repubblica. Il consistente numero delle ordinanze esplicitamente ratificate dal legislatore deriva dal positivo riscontro della riforma dell'art. 38 Cost. operata con la revisione del 2008 che ha – vedi sopra – posto l'obbligo della ratifica esplicita.

Merita comunque sottolineare come il ricorso all'art. 38 Cost. sia stato fatto per intervenire in settori molto particolari e tecnici, settori, dunque, distanti dalla dialettica politica in senso stretto. Dopo le polemiche sorte intorno all'istituto durante la prima coabitazione con il rifiuto di Mitterrand di firmare le ordinanze sulle privatizzazioni costringendo il Governo Chirac a percorrere la via parlamentare, le ordinanze dell'art. 38 sono state usate prevalentemente in specifici settori come il recepimento del diritto dell'Unione, la regolamentazione delle collettività territoriali e più recentemente il settore della codificazione e della semplificazione normativa.

Le ordinanze dell'art. 38 sono diventate infatti lo strumento privilegiato per il recepimento delle direttive europee perché il ricorso alla procedura dell'art. 38 Cost. è stato facilmente accettato dal legislatore il quale non si è opposto all'approvazione di leggi che hanno autorizzato il governo a prendere misure per le quali esso in ogni caso aveva perso la propria capacità di intervento.

Le stesse considerazioni valgono anche per un altro settore che tradizionalmente ha costituito oggetto di utilizzo della procedura dell'art. 38. Si tratta della regolazione del diritto locale e dell'estensione e dell'adattamento dei testi legislativi ai territori d'oltremare, settore in cui il ricorso alle ordinanze è avvenuto a più riprese nell'arco dell'esperienza costituzionale della V Repubblica. Anche in questo caso, come nel precedente, il Parlamento non ha avuto grosse difficoltà a trasferire all'Esecutivo la regolamentazione di un ambito in cui lo stesso Governo si è trovato ad avere una competenza limitata e condizionata. Come si diceva, infine, più di recente l'art. 38 Cost. è stato ampiamente utilizzato in un altro settore particolarmente tecnico come quello della codificazione e della semplificazione del diritto nella prospettiva di uno snellimento dell'attività legislativa.

I.3) Le leggi elettorali relative ai diversi livelli di governo

I.3.1) *Le elezioni per i membri francesi del Parlamento europeo*

I deputati francesi al Parlamento europeo (attualmente 74) sono selezionati attraverso un sistema elettorale proporzionale, conformemente alla decisione del Consiglio del 2002⁴²⁰, secondo cui tutti gli Stati membri devono utilizzare un sistema basato sulla rappresentanza proporzionale.

Le liste di partito sono «bloccate» e «chiuse», e perciò l'elettore non può esprimere un voto di preferenza per candidati, ma soltanto per la lista preferita. E infatti, la legge del 1977 (n. 77-729 del 7 luglio, art. 3 comma 1) recita che le elezioni si svolgono «per circoscrizione con scrutinio di lista di tipo proporzionale, senza *panachage* né voto di preferenza». In linea con la possibilità conferita al legislatore nazionale di stabilire delle soglie per l'accesso alla rappresentanza, in Francia è stata fissata una percentuale del 5%. Tale soglia è però applicata su base circoscrizionale, tra le otto in cui è suddiviso il territorio nazionale⁴²¹. La grandezza delle circoscrizioni, come nel contesto italiano ad esempio, varia ed è collegata al numero di abitanti residenti in ciascuna area. Tuttavia, dal 1979 (prima elezione popolare diretta dei rappresentanti al Parlamento europeo) fino al 2003 la legge francese stabiliva che l'elezione avvenisse all'interno di una sola circoscrizione nazionale. Al fine di rendere meno distante il rapporto tra elettori ed eletti e di fornire maggiore garanzia alle peculiarità territoriali, nel 2003⁴²² il legislatore ha introdotto una riforma che divide il territorio nazionale, attribuendo a ciascuna circoscrizione un numero di rappresentanti che varia secondo il criterio demografico (minimo 3 circoscrizione «Oltremare» e massimo 15 nella circoscrizione Île de France). La formula elettorale adottata è la Sainte-Laguë (o della media più alta) – che prevede l'utilizzo di divisori (1, 3, 5, 7, ecc.) – e come tale è un sistema che tendenzialmente favorisce i partiti medio-piccoli, ossia tende ad approssimare la corrispondenza tra voti ricevuti e seggi attribuiti. Tuttavia, la proporzionalità della formula elettorale è bilanciata dalla sopra citata soglia di accesso alla distribuzione dei seggi (5%), che applicata a livello circoscrizionale e unita al relativamente al basso numero di eletti in ciascuna circoscrizione (autonoma dalle altre, come avviene in Spagna), rendono la soglia implicita più alta. Similmente, la suddivisione del territorio nazionale in più circoscrizioni, da un lato consentirebbe la rappresentanza a formazioni politiche particolarmente insediate in uno specifico ambito, elemento questo che quindi, in aggiunta alla soglia di accesso, rende il

⁴²⁰ Decisione 2002/772/CE, Euratom del Consiglio.

⁴²¹ Nord Ovest (Basse - Normandie, Haute - Normandie, Nord Pas de Calais e Picardie); Ovest (Bretagne, Pays de la Loire, Poitou – Charentes); Est (Alsace, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté e Lorraine); Sud Ovest (Aquitaine, Languedoc-Roussillon e Midi-Pyrénées); Sud-Est (Corse, Provence-Alpes-Côtes-d'Azur e Rhône-Alpes); Massif central-Centre (Auvergne, Centre e Limousin); Île de France (Île de France); Oltremare (Saint-Pierre et Miquelon, Guadaloupe, Martinique, Guyane, Réunion, Mayotte, Nouvelle Calédonie, Polynésie française, Wallis e Futura).

⁴²² Articolo 15 comma 2, legge n. 2003 (11 aprile 2003).

sistema elettorale meno proporzionale, rispetto al caso in cui si fosse avuta un'unica circoscrizione, ma senza soglia (come per la Spagna).

Tabella 6. FRANCIA. Risultati delle elezioni Europee del 2014

Partito	voti assoluti	% (su voti espressi)	seggi
Fn	4.712.461	24,86	24
Ump	3.943.819	20,81	20
Psg - Prg	2.650.357	13,98	13
L'Alternative	1.884.565	9,94	7
Eelv	1.696.442	8,95	6
Front de Gauche	1.252.730	6,61	4
Debout la République	724.441	3,82	0
Nouvelle Donne	549.734	2,90	0
Nous Citoyens	266.343	1,41	0
Lutte ouvrière	222.491	1,17	0
Alliance écologiste Indipéndice	211.759	1,12	0
Altri	840.619	4,43	0
Totale	18.955.761	100	74

Fonte: adattamento dell'autore da Ministero dell'Interno – Francia legenda: Eelv (Europe Écologie Les Verts); Fn (Front national); Ump (Union pour un mouvement populaire); FG (Front de gauche); Part socialiste – Parti Radicaux de gauche.

1.3.2) Le elezioni dell'Assemblea nazionale

Il sistema elettorale francese della Quinta Repubblica (dal 1958) per la «Camera Bassa» è un *unicum* nel panorama europeo. Infatti, la selezione dei deputati all'*Assemblée Nationale* avviene attraverso un sistema elettorale uninominale a doppio turno⁴²³.

Le elezioni politiche si svolgono ogni 5 anni, a meno che lo scioglimento dell'Assemblea nazionale non sia deciso dal Presidente della Repubblica, il quale può convocare elezioni anticipate (art. 12 Costituzione), con la sola limitazione di non poter procedere a due scioglimenti consecutivi nell'arco temporale di un anno (art. 12 comma 4 Costituzione). Nel 1958 la legge ha previsto che i collegi fossero attribuiti in collegi uninominali assegnati al candidato che avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti espressi e almeno il 25% dei suffragi degli aventi diritto al voto. Pertanto, in assenza di un

⁴²³ Il sistema elettorale della Francia è regolato in linea generale dall'articolo 34 della Costituzione del 4 ottobre 1958, che si limita ad enunciare alcuni principi, ma non indica e non costituzionalizza nessuna formula.

candidato che raccolga la maggioranza assoluta dei voti si procede al secondo turno tra i candidati che abbiano ottenuto almeno una data quota (il 12,5% nel 2012) dei voti degli iscritti nella circoscrizione: risulta eletto il candidato che ottenga il maggior numero di voti⁴²⁴. Tuttavia, la soglia di accesso al secondo turno è stata modificata: fino al 1962 era pari al 5% dei *voti espressi*, nel 1967⁴²⁵ è stata aumentata al 10% calcolato sul numero di elettori iscritti nella circoscrizione e infine portata al 12% (degli iscritti) dal 1976⁴²⁶ ad oggi. Si tratta dunque di un sistema elettorale maggioritario, il cui effetto è garantito dalle norme che vincolano l'elezione al primo turno (maggioranza assoluta) e dalla soglia di accesso al secondo turno (il che implica un'elezione simil *plurality*, con candidato eletto da maggioranza di voti espressi). Il doppio turno è tecnicamente «aperto», ma come visto pone delle limitazioni per la partecipazione al secondo turno, che è *eventuale*; convocato cioè solo in caso nessuno sia eletto al primo turno. Inoltre, la totale apertura del secondo turno trova un filtro nella soglia che, essendo del 12,5% (sugli iscritti) limita a un numero potenzialmente teorico massimo 8 candidati che potrebbero accedervi (100/12,5). Infine, ma è rilevante, al secondo turno possono accedere *soltanto* i candidati che abbiano partecipato al primo turno delle elezioni; non è perciò possibile che si iscrivano alle competizioni candidati *ex novo*. La già richiamata soglia di accesso al secondo turno calcolata sul numero di aventi diritto al voto (nella circoscrizione) anziché sul numero di voti espressi ha delle conseguenze rilevanti in termini politici, elettorali e di rappresentanza. Ne deriva innanzitutto che la soglia di accesso *implicita* sia sempre superiore a quella *esplicita* (12,5%), la quale risente pertanto del tasso di astensione. Pertanto, con una partecipazione media delle recenti consultazioni (1988-2012) che ha oscillato tra il 65% e il 55%, la soglia implicita media è stata pari a un *range* compreso tra 19,2% e il 22,2% (12,5/65*100).

Va segnalato, inoltre, che la normativa elettorale prevede lo svolgimento di un ballottaggio anche allorché soltanto un candidato raggiungette la soglia del 12,5%, cui parteciperebbe anche il primo tra i candidati che non abbiano raggiunto il 12,5%; similmente, se nessun candidato raggiungette la soglia il ballottaggio si svolgerebbe tra i due candidati più votati al primo turno.

Dal punto di vista sostanziale, la strutturazione del sistema partitico, anche in virtù dell'influenza polarizzante del sistema elettorale presidenziale, si caratterizza per una dinamica bipolare e, in talune fasi quasi bipartitica. Ne consegue, quindi, che in linea generale al secondo turno delle elezioni legislative accedano tendenzialmente due candidati. Tuttavia, si sono avuti, non di rado, delle competizioni «triangolari», sia con la presenza del Pcf (*Parti communiste français*) e, più recentemente, con la partecipazione del Front National (Fn); assai meno frequenti sono invece le situazioni in cui partecipano al secondo turno 4 o addirittura

⁴²⁴ In caso di parità di voti tra due o più candidati, risulta eletto colui/colei più anziano/a anagraficamente. Tra l'altro la legge prevede che ciascun candidato debba designare un supplente che lo rimpiazza allorché non possa più esercitare il proprio mandato parlamentare.

⁴²⁵ Legge n. 66-1022 del 29 dicembre 1966.

⁴²⁶ Legge n. 76-665 del 19 luglio 1976.

più candidati. Questa dinamica bipolare e bipartitica come anticipato è stata accresciuta e favorita dalla presenza di un sistema elettorale presidenziale a doppio turno con ballottaggio. Ma nel corso degli anni tale tendenza ha curvato anche la competizione per le elezioni politiche tanto da influenzare l'offerta politica nei singoli collegi, posto che i partiti «minori» negoziano *ex ante* le candidature all'interno delle liste socialiste o golliste evitando inutili competizioni «interne» al campo di riferimento e perciò limitando la potenziale frammentazione.

Tabella 7. Candidati eletti al 1° turno delle elezioni politiche in Francia (1958-2012) (v.a.) (%)

Elezioni	Eletti 1° turno (v.a.)	Eletti 1° turno (%)
1958	35	7,4
1962	103	21,4
1967	81	16,6
1968	166	34,1
1973	60	12,2
1978	68	13,8
1981	157	32,0
1988	120	20,8
1993	80	13,9
1997	12	2,1
2002	58	10,1
2007	110	19,1
2012	36	6,2
Totale	1.086	15,8
Media	83,5	16,1

Nota: le elezioni del 1986 si svolsero con sistema elettorale proporzionale

Fonte: elaborazione dell'autore da Ministero dell'Interno - Francia; Assemblée nationale

I deputati (attualmente 577) sono eletti in collegi uninominali ricadenti sul territorio francese che comprende le circoscrizioni della «Francia metropolitana», «d'Outre-mer» ed «estero».

La continuità del sistema elettorale uninominale maggioritario a doppio turno è stato interrotta soltanto una volta, dalla riforma approvata nel 1985⁴²⁷. La revisione della legge

⁴²⁷ Legge 85-690 del 10 luglio 1985.

elettorale fu promossa da François Mitterrand, ufficialmente per tenere fede a una delle 101 proposte del suo programma presidenziale del 1981. Ma in realtà soprattutto per contenere l'avanzata dei gollisti e del centro-destra dati in ascesa, al fine di dividerne il campo e facilitare l'accesso in Parlamento del Fn attraverso uno scrutinio proporzionale. Il partito di Jean Marie Le Pen vinse 35 seggi che assai probabilmente non avrebbe ottenuto con il sistema elettorale precedente. La formula adottata prevedeva uno scrutinio di lista a livello dipartimentale con soglia di sbarramento pari al 5% e con liste chiuse e bloccate. Il nuovo sistema fu applicato solo alle consultazioni del 1986 posto che nello stesso anno la nuova maggioranza parlamentare di centro-destra ripristinò il sistema elettorale maggioritario a doppio turno⁴²⁸.

La riforma costituzionale del 2000, approvata attraverso un referendum⁴²⁹ (art. 11 Costituzione) dopo l'emendamento costituzionale modificativo della normativa vigente, ha ratificato la riduzione della durata del mandato presidenziale da 7 a 5 anni (*quinquennat*), stabilendo, tra l'altro, la possibilità di due soli mandati presidenziali consecutivi. Contemporaneamente, in occasione delle elezioni politiche e presidenziali del 2002 venne invertito, su proposta dell'allora Governo, guidato dal socialista Lionel Jospin, il calendario elettorale. Le elezioni legislative si tennero dopo le elezioni presidenziali e ciò contribuì alla 'presidenzializzazione' del sistema, all'enfasi sulle elezioni presidenziali quali *first order* e determinanti il Governo, ed ha drammaticamente ridotto, inoltre, le possibilità di avere delle coabitazioni.

La presenza di una relativamente elevata soglia esplicita e di una ancora più elevata soglia implicita per l'accesso al secondo turno, rendono il sistema elettorale francese della Quinta Repubblica molto selettivo. Il carattere maggioritario del sistema elettorale tenderebbe a limitarsi al solo collegio e quindi senza automaticamente generare una dinamica e una configurazione bipolare e bipartita. Tuttavia, la presenza del sistema elettorale presidenziale ha nel corso degli anni plasmato anche le competizioni per le politiche lungo una dinamica bipolare e bipartita. L'adozione di tale sistema elettorale ha generato come principale conseguenza la sistematica sovrarappresentanza dei partiti medio/grandi – Ump e Ps – a scapito dei principali alleati, di centro (Udf poi Modem) e di sinistra, comunisti (Pcf). Dal 1979 inoltre il Front National è sistematicamente sotto rappresentato in Parlamento proprio in virtù dell'impossibilità di ottenere seggi al primo turno, ovvero di vincere al turno successivo allorché acceda a ballottaggi o triangolari. In realtà, la debolezza in termini di rappresentanza del Fn è molto minore anche di partiti elettoralmente meno competitivi; tuttavia – e si tratta di un tratto peculiare dei sistemi elettorali maggioritari a doppio turno – il Fn è penalizzato posto che difficilmente i suoi candidati riescono ad andare oltre l'elettorato, molto fedele, di riferimento. Il sistema elettorale penalizza infatti i partiti "estremi" e non in grado di contrarre alleanze. In quest'ottica la capacità negoziale del Pcf e poi dei Verdi e Radicali di sinistra nei

⁴²⁸ Legge 86-825 del 11 luglio 1986.

⁴²⁹ Decreto presidenziale n°2000-655 del 12 luglio 2000 che sottopose il testo a referendum.

confronti dei socialisti è stata molto più efficace, similmente a quanto operato dall'Udf nei confronti dei gollisti.

Il processo di definizione della rappresentanza viene dunque elaborato a livello locale, ovvero, nel complesso della sommatoria dei circa 600 collegi uninominali. Ne deriva che il sistema elettorale genera sostanziali conseguenze differenziate in termini quantitativi di rappresentanza a seconda del «tipo» di partito: vantaggiosi per i partiti grandi/nazionali, mentre per le forze politiche minori l'accesso ai seggi è più complicato. Come in tutti i sistemi maggioritari (incluso il *plurality*), la legge elettorale vigente potrebbe teoricamente avvantaggiare anche la rappresentanza dei partiti minori, purché questi fossero «geograficamente concentrati» e/o rappresentassero delle minoranze irriducibili, ossia non disposte a negoziare alleanze con altri partiti. Tuttavia la normativa vigente ha favorito sostanzialmente i due partiti maggiori stante l'assenza di partiti locali/regionali forti e insediati in grado di vincere autonomamente dei seggi (come succederebbe plausibilmente in Spagna e Italia ovvero come accade in Gran Bretagna). Pertanto il limitato (a livello di collegio) effetto "maggioritario" è amplificato, rafforzato e trainato dalla dinamica elettorale presidenziale. Uno degli effetti del combinato disposto tra la presenza del sistema elettorale per le elezioni politiche e la dinamica bipolare favorita dalla competizione presidenziale, è la costruzione di coalizioni pre-elettorali. In questo modo è possibile per i partiti maggiori e quelli minori politicamente affini contrarre delle alleanze distribuendo le candidature nei collegi a seconda della relativa forza elettorale di ciascuno. Similmente, sempre al fine di evitare competizioni "fratricide", i partiti dello stesso schieramento politico possono adottare una strategia analoga e in taluni casi uno dei partiti dell'alleanza decide di non presentare un proprio candidato (desistenza), ovvero viene presentato un candidato unitario.

Tabella 8. FRANCIA. Elezioni politiche del 2012 (1° e 2° turno)

1° TURNO				2° TURNO			
Partiti/liste	voti assoluti	% (su voti espressi)	seggi	Partiti/liste	voti assoluti	% (su voti espressi)	seggi
Sinistra estrema	253.386	0,98					
Front de gauche (FG)	1.793.192	6,91		Front de gauche (FG)	249.498	1,08	10
Socialisti (SOC)	7.618.326	29,35	22	Socialisti (SOC)	9.420.889	40,91	258
Radical de Gauche (RDG)	428.898	1,65	1	Radical de Gauche (RDG)	538.331	2,34	11
Altri sinistra	881.555	3,40	1	Altri sinistra	709.395	3,08	21
Europe-Ecologie-Les Verts (VEC)	1.418.264	5,46	1	Europe-Ecologie-Les Verts (VEC)	829.036	3,60	16
Regionalisti (REG)	145.809	0,56		Regionalisti (REG)	135.312	0,59	2
Ecologisti (ECO)	249.068	0,96					
Altri	133.752	0,52					
Le Centre pour la France (CEN)	458.098	1,77		Le Centre pour la France (CEN)	113.196	0,49	2
Alliance centriste (ALLI)	156.026	0,60		Alliance centriste (ALLI)	123.132	0,53	2
Parti radical (PRV)	321.124	1,24		Parti radical (PRV)	311.199	1,35	6
Nouveau Centre (NCE)	569.897	2,20	1	Nouveau Centre (NCE)	568.319	2,47	11
Union pour un Mouvement Populaire (UMP)	7.037.268	27,12	9	Union pour un Mouvement Populaire (UMP)	8.740.628	37,95	185
Altri Destra	910.034	3,51	1	Altri Destra	417.940	1,81	14
Front National (FN)	3.528.663	13,60		Front National (FN)	842.695	3,66	2
Estrema destra	49.499	0,19		Estrema destra	29.738	0,13	1
Totale	25.952.859		36		23.029.308		541
Astensione		42,78				44,60	

Fonte: adattamento dell'autore da Ministero dell'Interno - Francia

Legenda: Eelv (Europe Écologie Les Verts); Fn (Front national); Ump (Union pour un mouvement populaire); FG (Front de gauche); Part socialiste – Parti Radicaux de gauche.

1.3.3) Le elezioni del Senato

Il Parlamento francese ha un assetto bicamerale. La Camera che non ha un rapporto fiduciario con il Governo, il Senato, è composto da circa 350 senatori (348), ed ha attualmente una durata del mandato pari a 6 anni; fino al 2003 ciascun senatore era eletto per un mandato di 9 anni⁴³⁰. Al pari di alcune camere territoriali nei sistemi presidenziali, la composizione del Senato francese si rinnova parzialmente a ciascuna tornata elettorale: la metà dei senatori viene rinnovata ogni tre anni.

L'elezione del Senato avviene a suffragio indiretto all'interno di circoscrizioni costituite da ciascun dipartimento e dai territori d'oltremare. Il collegio elettorale è composto dai deputati, dai consiglieri regionali, dai consiglieri generali, dai delegati dei consiglieri municipali eletti nel dipartimento, in linea con quanto dettato dall'art. 24 della Costituzione, che richiama la rappresentanza delle collettività territoriali assicurata proprio dal Senato.

I cosiddetti "Grandi elettori"⁴³¹, selezionati direttamente dagli elettori nei vari ambiti territoriali, sono circa 150.000. Si noti come circa il 96 per cento dei 'Grandi elettori' sia costituito dai delegati dei consiglieri municipali; è fattore che radica nel Senato una rappresentanza dei territori specie comunali. I "Grandi elettori" eleggono i senatori con diverse modalità di voto, in base al numero di seggi spettanti ai vari dipartimenti (articoli 194 e 295 del Codice elettorale). Nei dipartimenti che eleggono fino a 3 senatori e nei territori d'oltremare, i senatori sono eletti a scrutinio maggioritario a due turni. Il secondo turno si tiene allorché nessun candidato consegua al primo turno la maggioranza assoluta dei voti espressi e un numero di voti pari al 25% degli elettori iscritti; sono invece eletti a scrutinio proporzionale (senza preferenza; con regola della media più alta) nei dipartimenti che eleggono 4 senatori o più. In base alla popolosità di ciascun dipartimento, quindi viene stabilita la grandezza della circoscrizione e nel complesso circa il 52% è eletto con rappresentanza proporzionale, mentre i rimanenti lo sono con scrutinio maggioritario a doppio turno.

1.3.4) Le elezioni dei consigli regionali

In Francia le Regioni e le elezioni regionali hanno una storia relativamente recente. Sebbene il dibattito per l'istituzione dei consigli regionali risalisse agli anni Sessanta è stato solo negli anni Ottanta che le Regioni hanno preso forma. Il Governo socialista guidato da Pierre Mauroy nel 1981 promosse la creazione delle Regioni come istituzioni indipendenti. Del resto, per Mitterrand e i socialisti, il decentramento (il cosiddetto *grand chantier*), era una risposta al centralismo di De Gaulle e di Giscard, nonché alle istanze di partecipazione

⁴³⁰ I senatori erano 321 fino alla riforma del 2003 (portati a 343) e successivamente portati a 348 con la riforma del 2007.

⁴³¹ Circa 150.000 (577 deputati, circa 1.900 consiglieri regionali, 4.000 consiglieri generali, circa 142.000 delegati dei consiglieri municipali).

promosse dal “Maggio 1968”. Le 22 Regioni furono introdotte nel 1982 (le cosiddette leggi Defferre), includendo poi i dipartimenti d’oltre mare e creando altre quattro regioni con un proprio Consiglio regionale, elevandone così il numero a ventisei⁴³². Nel 1986 si è svolta la prima elezione diretta dei consiglieri regionali, contestualmente alle elezioni legislative (le uniche, come visto, svoltesi con il sistema elettorale proporzionale). In precedenza i consiglieri regionali venivano eletti a suffragio universale indiretto tra un collegio elettorale composto dai parlamentari della Regione, i sindaci delle grandi città, rappresentanti designati dagli altri sindaci e rappresentanti dei consigli generali.

La legge elettorale applicata nel 1986 (e fino al 1998) stabiliva un solo turno e liste di candidati presenti in circoscrizioni dipartimentali. L’accesso alla ripartizione dei seggi era riservato alle liste che avessero conquistato almeno il 5% dei voti validi. Il Presidente del Consiglio regionale era eletto in seno all’Assemblea locale eletta per un mandato della durata di sei anni.

Il Parlamento nel 1999 ha adottato una riforma mai applicata, poiché modificata dal Governo conservatore di Jean Pierre Raffarin nel 2003 e, per la prima volta, nel 2004. Infatti, su iniziativa del primo ministro Lionel Jospin il Governo socialista varò una nuova norma elettorale⁴³³ che prevedeva l’elezione dei consiglieri regionali in due turni in circoscrizioni corrispondenti alle Regioni. Una novità politico-elettorale molto rilevante fu poi l’introduzione di due soglie di accesso o sbarramento: la prima, pari al 5% dei voti validi, limita l’accesso al secondo turno; la seconda, pari al 3% dei voti validi, consente la volontaria fusione o alleanza tra due o più liste. Inoltre, tra le liste, alleate e non, che partecipino al secondo turno, la ripartizione dei seggi avviene solo tra quelle formazioni politiche che conquistino almeno il 3% dei voti validi. Infine, i consiglieri regionali eletti designano il Presidente della Regione per un mandato di cinque anni. Ed è stato introdotto il principio di parità uomini/donne, rappresentati sulle liste dei partiti alternativamente.

La nuova legge elettorale (applicata nel 2004 e varata nel 2003) combina le regole del sistema maggioritario e della rappresentanza proporzionale, l’ambito dipartimentale e quello regionale, ispirandosi fortemente al modo di scrutinio di lista a due turni (in due domeniche consecutive) per l’elezione dei consiglieri municipali nei comuni con più di 3.500 abitanti. È previsto un premio di maggioranza, pari al 25% dei seggi da attribuire, assegnato alla lista che ha ottenuto la maggioranza dei suffragi al primo turno, o che arriva in testa al secondo. Pertanto, in caso di maggioranza relativa in voti, in presenza di un triangolare al secondo turno, la lista che arriva prima è sicura di disporre della maggioranza assoluta all’Assemblea regionale. Il resto dei seggi (75%) è ripartito con metodo proporzionale e la media più alta, tra

⁴³² Alsace, Aquitaine, Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Corse, Franche-Comte, Guadeloupe, Guyane, Haute-Normandie, Ile-de-France, La Reunion, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Martinique, Midi-Pyrenees, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Cote D'azur, Rhone-Alpes.

⁴³³ Oltre all’adozione dello scrutinio misto (legge del 19 gennaio 1999 modificata dalla legge del 11 aprile 2003), le regioni, in quanto autonomie locali, sono state interessate dall’introduzione di nuove norme previste dalla legge costituzionale del 28 marzo 2003.

quanti abbiano ottenuto almeno il 5% dei voti validi. Le liste sono stabilite a livello regionale, ma i candidati sono ripartiti all'interno delle *sections départementales* cui corrisponde un numero di candidati delle liste in lizza. La durata del mandato è stata ri-fissata in sei anni (modificando la legge non applicata del 19 gennaio 1999 che riduceva il mandato a cinque anni), come quella per tutti gli altri mandati locali. Tramite lo scrutinio di lista con un sistema misto, gli elettori eleggono i consiglieri regionali, senza possibilità di esprimere preferenze né *panachage*, ossia la possibilità per l'elettore di modificare una scheda prestampata cancellando il nome di uno o parecchi candidati e sostituirlo con il nome di candidati di altre liste dello stesso circondario elettorale. L'attribuzione dei seggi a ciascuna lista avviene a livello dei dipartimenti che compongono le singole Regioni (*sections départementales*). Pertanto, il numero di seggi da attribuire a ogni singola lista è prima calcolato su base regionale e successivamente, ripartito tra i dipartimenti, in funzione dei suffragi ottenuti in ogni *section*. Da questo ne deriva che il numero degli eletti in ogni dipartimento varia in base alla percentuale dei voti espressi nel collegio; perciò una maggiore partecipazione produce un maggior numero di eletti nel/del dipartimento. Il premio di maggioranza è stato il tentativo di interrompere stalli politici ed istituzionali e situazioni che spesso imponevano ai Presidenti di Regione alleanze complicate o artifici procedurali per l'adozione dei bilanci (alcuni presidenti gollisti dovettero la loro elezione ai voti del Front National), o l'instabilità degli esecutivi. Dal punto di vista politico e della rappresentanza consiliare, va segnalato che le soglie favoriscono i grandi partiti e incentivano gli schieramenti ad alleanze per il secondo turno. Inoltre la media più alta favorisce l'assegnazione dei seggi a partiti medio-grandi rispetto al calcolo basato sui resti che favorisce la rappresentanza dei partiti piccoli.

Tabella 9. Francia. La competizione nei collegi parlamentari al secondo turno

Elezioni	Triangolari	Quadrangolari
1958		
1962		
1967		
1968		
1973		1
1978		
1981		
1988	8	
1993	15	
1997	79	
2002	11	
2007	1	
2012	44	
Totale	158	1
Media	26,3	0,1

Fonte: elaborazione dell'autore da Ministero dell'Interno - Francia; *Assemblée nationale*.

Tabella 10. Francia. Elezioni comunali del 2014 (1° e 2° turno)

1° TURNO			2° TURNO		
Partito	voti assoluti	% (su voti espressi)	Partito	voti assoluti	% (su voti espressi)
Estrema sinistra	132.121	0,60	Estrema sinistra	4.544	0,05
Front de Gauche	417.617	1,90	Front de Gauche	93.417	0,93
Parti de Gauche	69.523	0,32	Parti de Gauche	11.085	0,11
Parti communiste français	201.033	0,91	Parti communiste français	80.110	0,8
Socialisti	1.455.581	6,62	Socialisti	573.055	5,73
Union de la Gauche	2.507.363	11,40	Union de la Gauche	2.188.440	21,88
Altri Sinistra	3.493.514	15,87	Altri Sinistra	1.165.565	11,65
Europe-Ecologie-Les Verts	254.828	1,16	Europe-Ecologie-Les Verts	46.937	0,47
Altri	2.193.320	9,97	Altri	587.345	5,87
Modem	107.748	0,49	Modem	25.826	0,26
Union du Centre	104.879	0,48	Union du Centre	43.139	0,43
Union Démocrates et Indépendants	511.541	2,33	Union Démocrates et Indépendants	131.965	1,32
Union pour un Mouvement Populaire	1.518.657	6,90	Union pour un Mouvement Populaire	724.654	7,24
Union de la Droite	2.554.108	11,61	Union de la Droite	1.973.309	19,72
Altri Destra	5.404.968	24,56	Altri Destra	1.667.438	16,67
Front National	1.046.603	4,76	Front National	675.258	6,75
Estrema destra	26.090	0,12	Estrema destra	12.102	0,12
Totale	21.999.494	100,00		10.004.189	100,00
Astensione		36,45			37,87

Fonte: elaborazione dell'A. da Ministero dell'Interno - Francia

Tabella 11. Francia. Elezioni presidenziali del 2012 (1° e 2° turno)

1° TURNO				2° TURNO			
Candidati	Partito	voti assoluti	% (su voti espressi)	Candidati	Partito	voti assoluti	% (su voti espressi)
Eva JOLY	Eelv	828.345	2,31				
Marine LE PEN	Fn	6.421.426	17,9				
Nicolas SARKOZY	Ump	9.753.629	27,18	Nicolas SARKOZY	Ump	16.860.685	48,36
Jean-Luc MÉLENCHON	FG	3.984.822	11,1				
Philippe POUTOU	Npa	411.160	1,15				
Nathalie ARTHAUD	Lo	202.548	0,56				
Jacques CHEMINADE	Sp	89.545	0,25				
François BAYROU	MoDem	3.275.122	9,13				
Nicolas DUPONT-AIGNAN	Dr	643.907	1,79				
François HOLLANDE	Ps	10.272.705	28,63	François HOLLANDE	Ps	18.000.668	51,64
Totale		26.129.580	100,0			34.861.353	100,0
Astensione			20,52				19,65

Fonte: adattamento dell'A. da Ministero dell'Interno - Francia

legenda: Eelv (Europe Écologie Les Verts); Fn (Front national); Ump (Union pour un mouvement populaire); FG (Front de gauche); Npa (Nouveau Parti anticapitaliste); Lo (Lutte ouvrière); Sp (Solidarité et progrès); MoDem (Mouvement démocrate); Dr (Debout la République); Ps (Parti socialiste)

II) Le istituzioni nella dinamica politica

II.1) Il sistema dei partiti

Il sistema elettorale a doppio turno ha in qualche misura incoraggiato la competizione multipartitica. Infatti, stante il carattere sostanzialmente irrilevante (a meno di eletti direttamente al primo turno), ciascun gruppo politico, in particolare quelli più piccoli, profittano della prima tornata al fine di “contarsi” e, di conseguenza, provare a esercitare una qualche influenza sui partiti maggiori.

Il combinato disposto della dinamica bipolare innescata dall’elezione presidenziale e il carattere nazionale dei due principali partiti ha fortemente contribuito a enfatizzare gli effetti maggioritari del sistema elettorale dell’*Assemblée nationale*, altrimenti relegati potenzialmente alla sola dinamica di collegio e vulnerabili alle oscillazioni della forza elettorale dei partiti.

Il sistema elettorale presidenziale e la sua meccanica sono simili a quelli dell’Assemblea nazionale, sebbene con alcune differenze. Nello specifico, se nessun candidato raggiunge la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi al primo turno (eventualità sino ad ora mai verificatasi), si procede a un turno di ballottaggio riservato *solo* ai primi due candidati maggiormente votati; pertanto, il secondo turno funziona come un sistema elettorale *plurality*, ma che assicura che il candidato vincente ottenga più del 50% dei voti espressi. La nuova forma di elezione presidenziale introdotta nel 1962, l’insieme delle elezioni presidenziali/legislative e la mancata alternanza al governo per 23 anni, hanno così contribuito a disegnare l’assetto del sistema politico partitico, nonché a consolidare la struttura istituzionale semi-presidenziale.

La tabella 6 mostra una riduzione del NEP e sia del numero assoluto di partiti in Parlamento. In particolare, l’aumento della soglia di sbarramento per l’accesso al secondo turno, insieme alla crescente bipolarizzazione presidenziale e al ruolo di *first order elections* della contesa per l’Eliseo, hanno contribuito significativamente a limitare le *chances* di accesso all’Assemblea nazionale dei partiti “minori”, a meno che non stipulassero alleanze con i socialisti o i gollisti. Il dato sulla dis-proporzionalità tra voti e seggi si è attestato attorno a 15 punti percentuali, con punte massime nel 1958 (prime elezioni della Quinta Repubblica), nel 1993 (quando ci fu l’ondata gollista e il minimo storico per i socialisti). Il PCF è stato sistematicamente sotto rappresentato, mentre socialisti e gollisti hanno avuto sempre una percentuale di seggi superiore a quella dei voti raggiunti. Una dinamica negativa ha investito il Front National in misura addirittura superiore a quella del PCF proprio per l’isolamento politico ed elettorale dei frontisti, non disponibili/non accettati per accordi pre-elettorali o, desistenze, tanto che nel 1997 la presenza al secondo turno di molti candidati del FN in

diversi triangolari ha agevolato la vittoria della coalizione socialista guidata da Jospin.

I partiti francesi sono storicamente organizzazioni deboli con pochi iscritti (*si veda la parte sulle primarie*), di relativamente recente formazione (escluse alcune eccezioni), sono molto personalizzati e i notabili locali esercitano un ruolo rilevante. Inoltre, dal punto di vista parlamentare si tratta di organizzazioni con un elevato livello di disciplina sebbene con altrettanto intensa competizione all'interno del gruppo.

Tabella 12: Francia: Numero effettivo di partiti parlamentari ed elettorali: «Assemblée Nationale» (1945-2012)

Elezione	numero di partiti in Parlamento	numero di partiti con voti > 5%	LSq (disproporzionalità di Gallagher)	NEP (v)	NEP (s)	Seggi
1945			4,15	4,62	4,20	522
1946			3,76	4,52	4,16	522
1946			3,05	4,65	4,32	544
1951			7,69	5,42	5,93	544
1956			3,27	6,09	5,73	544
1958	8	5	21,22	6,09	3,45	465
1962	8	7	14,99	4,93	3,43	465
1967	5	4	10,03	4,56	3,76	470
1968	5	5	19,21	4,31	2,49	470
1973	9	5	11,01	5,68	4,52	473
1978	5	4	6,57	5,08	4,20	474
1981	5	4	16,04	4,13	2,68	474
1986	7	6	7,23	4,65	3,90	556
1988	5	5	11,84	4,40	3,07	555
1993	5	5	25,25	6,89	2,86	577
1997	7	7	17,69	6,56	3,54	577
2002	10	2	21,95	5,22	2,26	576
2007	7	2	13,58	4,32	2,49	577
2012	10	2	17,66	5,27	2,83	577
media (1958-2012)	6,9	4,5	15,31	5,15	3,25	520,4

Fonte: elaborazione dell'autore da Ministero dell'Interno; Gallagher

Per quanto concerne la meccanica (il funzionamento) e il formato (la strutturazione e il numero dei partiti rilevanti) è possibile individuare alcune fasi che hanno caratterizzato il sistema partitico della Quinta Repubblica; esistono infatti fattori sia esogeni che endogeni, i quali hanno inciso sulla dinamica tendenzialmente bipolare. In particolare, l'aumento della

soglia di accesso al secondo turno ha chiaramente incoraggiato l'espressione di un voto utile/strategico, a scapito del voto sincero/espressivo e quindi ha beneficiato in misura cospicua i partiti maggiori, riducendo il potere di ricatto e coalizione delle forze minori. Questa dinamica, bisogna sottolinearlo, è stata amplificata dallo schema dell'elezione presidenziale sempre più riservata a socialisti e gollisti; sia pure interrottasi nel 2002 con il passaggio al ballottaggio del candidato del Front National Jean-Marie Le Pen e l'esclusione del leader socialista Lionel Jospin. Il secondo turno e la vittoria dell'esponente gollista, Jacques Chirac, è stata la chiara dimostrazione della logica dell'elezione presidenziale e della dinamica escludente verso forze "estreme" non in grado di intercettare il consenso degli elettori "centrali" e mobili, ampliando perciò il campo elettorale di riferimento.

In sintesi è possibile individuare alcune fasi nella dinamica e nel funzionamento del sistema partitico francese:

- multipartitismo moderato a dominanza gollista (1958-1968)
- *Quadrille bipolaire* (1969-1981)
- *Tripartition* dello spazio elettorale (1986-1997)
- *Bipartisme* (1997-2012)
- *Tripartition (?)* (2012-

A una strutturazione di dominio a destra da parte dei gollisti, e con frammentazione a sinistra e competizione tra socialisti e comunisti, si è via via sostituita una meccanica tendenzialmente bipolare. La costruzione del *Parti socialiste* che ha unificato grazie a Mitterrand le varie anime socialiste, progressiste e le formazioni minori, ha semplificato il quadro dell'offerta politica di centro-sinistra e lanciato una sfida al Partito comunista. L'adozione del sistema elettorale diretto a doppio turno per la carica di Presidente della Repubblica, ha innescato una dinamica bipolare e designato quali attori principali nei rispettivi campi i socialisti e i gollisti. In questo contesto, oltre alla contesa elettorale anche la strutturazione del sistema partitico è stata modellata su una sorta di "quadriglia bipolare": i due partiti principali avevano quali potenziali alleati in specie per il ballottaggio – sia alle presidenziali sia alle politiche – due partiti "minori" in un quadro complessivamente speculare tra la forza dei due campi. In queste condizioni emerge pertanto il ruolo cruciale, come potente e influente attore di coalizione, dei comunisti e dei centristi, quali protagonisti dei governi di coalizione, rispettivamente, con socialisti e gollisti. Tuttavia, nel caso del PCF la forza di negoziazione verso i socialisti si è sostanzialmente esaurita per la capacità egemonica del PS di Mitterrand dopo il 1981-1983 nonché per la presenza di nuovi competitori del PCF, quali i Verdi negli anni Novanta e altre formazioni minori di estrema sinistra. Inoltre, il PCF non aveva una rete diffusa di feudi elettorali essendo un partito nazionale e, pur se insediato prevalentemente nelle zone urbane/ metropolitane, è stato penalizzato dalla costruzione delle

circoscrizioni (*Gerrymandering*) che ne ha diviso i collegi in cui era maggiormente insediato unendoli ad aree “rurali”/periferiche. Di conseguenza, i comunisti sono stati costretti a stipulare accordi con il PS e produrre accordi di *désistement*, ossia il ritiro al secondo del candidato meno favorito al fine di consentire agli elettori del partito “alleato” di confluire i voti verso quello favorito. Tuttavia, dagli anni Ottanta il bacino elettorale comunista si è progressivamente, prosciugato rendendo il PS l’unica alternativa al centro-destra. La crescente debolezza dei gollisti e la frammentazione e competizione con i centristi di Giscard d’Estaing, ma soprattutto la crescita del Front National ha indotto gli studiosi a interrogarsi circa una tripartizione dello spazio politico ed elettorale francese. Sebbene questa dinamica non trovi riscontro in ambito di rappresentanza parlamentare (35 deputati nel 1986 con il sistema elettorale proporzionale, e poi al massimo 2 deputati eletti nel 2012), la forza elettorale del FN ha messo chiaramente in discussione, tra la metà degli anni Novanta e ancora recentemente la dinamica dipolare e bipartitica del sistema partitico francese; la tendenza della quale al *bipartisme*, si è particolarmente accentuata dalla fine degli anni Novanta con la ricordata modifica costituzionale del 2000. L’elevata improbabilità di coabitazioni e l’assenza di partiti regionali rilevanti in grado di sfidare a livello di collegi il dualismo tra gollisti e socialisti, nonché la sistematica sottorappresentanza parlamentare del FN, hanno sino ad ora garantito una competizione bipolare/bipartitica; la quale, ribadiamo, è stata favorita/innescata dalla dinamica delle elezioni presidenziali senza le quali la competizione nei collegi parlamentari avrebbe potuto non garantire tale esito. Infine, dopo le elezioni europee del 2014 e quelle dipartimentali del 2015, potrebbe essersi aperto un nuovo periodo di tripartizione dello spazio politico ed elettorale, stante la crescita importante del Fn e le difficoltà di gollisti e socialisti. Inoltre, il risultato di Marine Le Pen alle presidenziali del 2012 ha confermato la forza del terzo partito francese e quindi la sua stabile presenza nel panorama politico e partitico. Ne deriva che i candidati potenziali per giungere al ballottaggio (vedasi il caso del 2002) sono 3, con eventuali ricadute sistemiche anche sugli assetti delle elezioni politiche e di quelle sub-nazionali.

Tabella 13: Francia: Percentuali di voti e di seggi ottenuti dai principali partiti nelle elezioni per l’«Assemblée Nationale» (1945-2012)

Elezione	Pcf	Rad ^a	Ps ^b	Mrp / Cds ^c	Cnip / Pr ^d	Ump / Rpr ^e	Udf / Nc	Fn	Altri
1945 (voti)	26,2	10,5	23,4	23,9	15,6				0,4
1945 (seggi)	27,5	9,7	25,6	25,6	10,9				0,7
1946 (v)	25,9	11,6	21,1	28,2	12,8				0,4
1946 (s)	26,1	9,0	22,0	28,8	11,4				2,6
1946 (v)	28,2	11,1	17,8	25,9	12,9	3,0			1,1
1946 (s)	29,6	11,3	17,0	27,0	11,5				3,6

1951 (v)	26,9	10,0	14,6	12,6	14,1	21,6			0,2
1951 (s)	16,1	15,2	17,1	15,3	17,2	19,1			
1956 (v)	25,9	15,2	15,2	11,1	15,3	3,9			13,4
1956 (s)	25,2	15,8	16,6	14,1	16,3	3,7			8,4
1958 (v)	19,2	8,3	15,7	11,1	22,9	19,5			3,3
1958 (s)	2,1	6,7	9,3	12,0	28,0	41,9			
1962 (v)	21,7	7,8	12,6	9,1	5,9	31,9			11,0
1962 (s)	8,5	8,1	13,7	11,4	7,3	48,3			2,7
1967 (v)	22,5		19,0	13,4		37,4			7,7
1967 (s)	15,0		23,8	8,4		50,3			2,5
1968 (v)	20,0		16,5	10,3		44,7			8,5
1968 (s)	7,0		11,7	6,8		73,9			0,6
1973 (v)	21,4		20,8	13,1		36,0			8,7
1973 (s)	14,9		20,6	13,1		48,6			2,9
1978 (v)	20,6		22,6			23,0	23,9	0,8	9,1
1978 (s)	17,5		21,2			31,2	22,8		7,3
1981 (v)	16,2		37,5			21,2	21,7	0,2	3,2
1981 (s)	9,0		54,0			17,9	10,8		8,4
1986 (v)	9,8		31,2			27,0	15,5	9,9	6,6
1986 (s)	5,9		34,6			26,1	22,1	5,9	5,4
1988 (v)	11,3		37,0			19,2	18,5	9,8	4,2
1988 (s)	4,7		45,2			21,9	22,4	0,2	5,6
1993 (v)	9,2		17,6			20,4	19,1	12,4	21,3
1993 (s)	4,0		9,4			42,8	36,9		6,9
1997 (v)	9,9		23,5			15,7	14,2	14,9	21,8
1997 (s)	6,6		41,8			23,2	18,7	0,2	9,5
2002 (v)	4,8		24,1			33,7	4,8	11,3	21,3
2002 (s)	3,6		24,3			61,9	5,0		5,2
2007 (v)	4,3	1,3	24,7			39,5	7,6	4,3	18,3
2007 (s)	2,6	1,2	32,2			54,2	0,5	0,0	9,3
2012 (v)	6,9	1,7	29,4			27,1	2,2	13,6	19,2
2012 (s)	2,6	2,6	51,1			34,0	5,0	0,3	1,5
media voti (1945-1956)	26,6	11,7	18,4	20,3	14,1	9,5			3,1
media seggi (1945-1956)	24,9	12,2	19,7	22,2	13,5	11,4			3,8
media diff. voti-seggi (1945-1956)	1,7	-0,5	-1,2	-1,8	0,7	1,1			0,0
media seggi (1958-2012)	8,6	6,2	27,5	12,3	16,3	39,2	16,0	1,3	5,1

media voti (1958-2012)	14,1	4,8	23,7	11,4	14,4	28,3	14,2	8,6	11,7
media diff. voti-seggi (1958-2012)	6,7	0,0	-4,3	0,4	-0,5	-12,8	-1,2	5,0	6,9

Fonte: Elaborazione dell'autore dal sito internet de Assemblée Nationale.

^a Tra il 1967 e il 1968 Ps/Rad; ^b Tra il 1945 e il 1968 Sflo; ^c Tra il 1967 e il 1973 Cds; ^d Nel 1962 Pr, tra il 1967 e il 1973 Gollisti/Pr; ^e Tra il 1946 e il 1997 Rpr e altri gruppi gollisti.

Tabella 14. Francia: Percentuali di voti e di seggi ottenuti dai due partiti maggiori nelle elezioni per l'«Assemblée Nationale» (1958-2012)

Elezioni	partito 1°	partito 2°	somma voti (%)	somma seggi (%)	diff. voti-seggi (p.p.)
1958	UNR	PCF	36,8	37,1	-0,3
1962	UNR	PCF	53,9	56,8	-2,9
1967	UNR	PCF	53,9	56,1	-2,2
1968	UDR	PCF	57,3	67,2	-9,9
1973	UPR-URD	PCF	45,4	52,2	-6,8
1978	PS	RPR	45,3	54,4	-9,1
1981	PS	RPR	56,9	75,9	-19,0
1986	PS	RPR-UDF	52,5	63,6	-11,1
1988	PS	RPR	53,9	70,2	-16,3
1993	RPR	PS	38,0	54,4	-16,4
1997	PS	RPR	38,2	67,6	-29,4
2002	UMP	PS	57,2	87,7	-30,6
2007	UMP	PS	64,3	90,9	-26,6
2012	PS	UMP	56,5	85,1	-28,6
media (1958-2012)			50,7	65,7	-14,9

Fonte: Elaborazione degli autori da web site Assemblée Nationale.

Tabella 15. Francia: deputati eletti al primo turno (valore assoluto e percentuale)
«Assemblée Nationale» (1958-2012)

Elezioni	Eletti 1 turno (v.a.)	Eletti 1 turno (%)
1958	35	7,4
1962	103	21,4
1967	81	16,6
1968	166	34,1
1973	60	12,2
1978	68	13,8
1981	157	32,0
1988	120	20,8
1993	80	13,9
1997	12	2,1
2002	58	10,1
2007	110	19,1
2012	36	6,2
Totale	1.086	15,8
Media	83,5	16,1

Nota: le elezioni del 1986 si svolsero con sistema elettorale proporzionale

Fonte: elaborazione dell'autore da Ministero dell'Interno - Francia; Assemblée nationale

II.2) Il sistema di governo

La nascita della V Repubblica ha corrisposto nel 1958 ad un passaggio epocale di regime che ha portato a quello che poi è diventato il sistema di governo più longevo della storia costituzionale francese, caratterizzata, al contrario, a partire dalla Rivoluzione e fino al 1958 da un grande mobilità istituzionale. Come è noto⁴³⁴, l'intento riformatore del Generale De Gaulle alle origini della V Repubblica - oltre che alla restaurazione del *pouvoir d'État* attraverso la definizione di uno statuto del Presidente della Repubblica “chiave di volta” del

⁴³⁴ Sull'evoluzione della forma di governo nella V Repubblica mi sia permesso il rinvio a P.Piciacchia, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 181 ss.

sistema – si estese anche alla razionalizzazione⁴³⁵ della forma di Governo, il cui scopo principale era quello di un diretto rafforzamento del Governo. La Costituzione del 1958 si presenta pertanto come un testo composito, nel quale confluiscono l'esaltazione del ruolo del Capo dello Stato, l'opzione di Michel Debré per il parlamentarismo razionalizzato, una nuova configurazione dell'Esecutivo.

La questione della natura esatta del regime della V Repubblica⁴³⁶ è una di quelle cose che il diritto costituzionale francese (ma anche di altri Paesi), continua a non potere o a non volere risolvere nettamente forse per la mancanza di schemi concettuali attualizzati che permettano di dare conto della realtà politica in divenire. In Italia il dibattito tra coloro i quali considerano la forma semipresidenziale e, quindi, quella della V Repubblica una forma di governo a sé stante e quelli che, invece, la considerano una variante della forma di governo parlamentare continua a rimanere aperto⁴³⁷. Certo è che – come più volte è stato sottolineato - l'analisi delle rispettive competenze di Presidente della Repubblica (artt. 8, 11, 12, 16, 18, 54, 56, 61 Cost.) e del Primo Ministro (artt. 20 e 21 39, 49, Cost. ecc.) in effetti dimostra che i rapporti tra i due organi non sono privi di ambiguità suscettibili di evolvere in funzione della congiuntura politica come dimostra la prassi della V Repubblica, dando luogo a diverse letture della Costituzione, talora in senso presidenziale. Talaltra in senso più spiccatamente parlamentare. Tale complessità deriva infatti dalla presenza, accanto al Presidente di cui abbiamo sopra analizzato gli ampi poteri, di un Primo Ministro dotato di poteri non minori in ordine alla determinazione dell'indirizzo politico; presenza che, nel dare luogo ad un Esecutivo bicefalo, rimane difficile da conciliare, su di un piano strettamente giuridico, con quella di un Capo dello Stato così di spicco soprattutto per le variabili che possono essere introdotte nell'effettiva ripartizione delle competenze dal mutare delle circostanze politiche.

A partire dal 1962, anno in cui viene introdotta la riforma per l'elezione diretta del Presidente della Repubblica a suffragio universale e anno in cui per la prima volta si verifica *le fait majoritaire* all'Assemblea Nazionale, si viene a realizzare in Francia una democrazia maggioritaria che lungi dall'essere favorita da De Gaulle (che con la riforma del 1962 intendeva rafforzare la leadership presidenziale contro i possibili attacchi dei partiti eredi della IV Repubblica), diventa il connotato essenziale dell'esperienza francese. Il Presidente è il vero rappresentante dell'unità nazionale ma diviene anche Leader della maggioranza parlamentare che viene a coincidere con quella presidenziale. Delle due letture possibili della Costituzione del 1958, dal 1962 è dunque quella presidenzialistica a prevalere, favorita da un consenso di base degli elettori nei confronti di un organo che diventa il fulcro istituzionale;

⁴³⁵ Sul parlamentarismo razionalizzato della Costituzione del 1958 confronta fra gli altri: D. Chagnollaud-J.L. Quermonne, *Le Gouvernement de la France sous la V^e République*, Paris, Fayard, 1996 ed edizioni seguenti, passim.

⁴³⁶ Sul dibattito relativo alla natura del regime della V Repubblica v. diffusamente P. Piciacchia, , *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, cit., p. 253 ss.

⁴³⁷ *Ibidem*, p. 262 e ss.

centralità questa che influenzerà le altre istituzioni e anche il ruolo che i partiti giocano al loro interno. Grazie ad un consenso così ampio e alla forte legittimità che derivano al Capo dello Stato dall'elezione diretta a suffragio universale, acquistano particolare valore i poteri senza controfirma: quali la nomina del Primo Ministro (art.8,1°c.Cost.), lo scioglimento dell'Assemblea Nazionale (art. 12 Cost.) o l'indizione del referendum (art.11 Cost.), facendo di questi il perno dell'Esecutivo, sempre meno un osservatore imparziale e sempre più un arbitro nel senso estensivo del termine utilizzato dall'art. 5 Cost. I Primi Ministri riconosceranno sempre, da Pompidou a Barre - e nel conto vanno messi a testimonianza di una sostanziale continuità di regime, anche Mauroy, Fabius, Rocard, Cresson, Bérégovoy, Juppé e nel nuovo millennio, Raffarin, de Villepin, Fillon, Ayrault – questa supremazia e saranno sempre pronti a dimettersi in caso di esplicita richiesta del Presidente. Dal canto loro tutti i Presidenti da De Gaulle a Hollande rivendicheranno, sia pure con stili e caratteri diversi, il ruolo di motore primo della politica francese influenzando l'intero processo decisionale⁴³⁸.

La lettura presidenzialistica della Costituzione francese è dunque prevalsa sin dall'inizio dell'esperienza costituzionale della V Repubblica e solo parzialmente rimessa in discussione dal succedersi delle coabitazioni (1986-1988, 1993-1995, 1997-2002). Essa ha dato un'impronta determinante nella configurazione dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Primo Ministro, con una prevalenza quasi indiscussa – tranne durante le coabitazioni appunto - del primo sul secondo anche se –occorre dirlo - non va sottovalutata la portata delle funzioni e il ruolo del Primo Ministro e del Governo che hanno anche necessariamente influenzato l'evoluzione della forma di governo soprattutto durante alcune presidenze (ad esempio in particolare in quella di Chirac, ed in parte anche quella di Hollande).

Quanto alle coabitazioni, esse nonostante i timori sollevati da dottrina⁴³⁹ e commentatori politici circa la compatibilità della coabitazione con il modello semipresidenziale così come si era andato sviluppando ed evolvendo nel corso dell'esperienza della V Repubblica⁴⁴⁰, non hanno comportato una paralisi istituzionale o un'alterazione nel funzionamento delle istituzioni ma al contrario hanno portato ad un mutamento della Costituzione materiale a favore di una lettura parlamentare del Testo del 1958, con una distribuzione del potere in senso più equilibrato. Il regime della V Repubblica ha retto all'impatto delle tre esperienze e

⁴³⁸ Vedi diffusamente sul punto P.Piciacchia, *La forma di governo della IV e Repubblica, Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 181 e ss.

⁴³⁹ La letteratura sulla coabitazione francese del biennio 1986-1988 è molto vasta. Si veda fra tutti per un completo approfondimento monografico sull'esperienza della prima coabitazione in Francia cfr. M.-A. Cohendet, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris, Puf, 1993 ; Sulla seconda e l'inizio della terza coabitazione mi sia permesso il rinvio a P.Piciacchia, *La forma di governo della IV e Repubblica, Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, cit., p.229 e ss.; In particolare sulla terza coabitazione v. J.J. Chevallier-G.Carcassonne-O. Duhamel, *La Ve République, 1958-2001*, Paris, Armand colin, 2001p. 446 ss.; J. Le Gall, *La troisième cohabitation: quelle pratique des institutions de la Cinquième République?*, in RDP, 1/2000, pp.101-120.

⁴⁴⁰ Sulla terza coabitazione v. J.J. Chevallier- G.Carcassonne-O. Duhamel, *La Ve République, 1958-2001*, Paris, Armand colin, 2001, p. 446 ss.; J. Le Gall, *La troisième cohabitation: quelle pratique des institutions de la Cinquième République?*, in RDP, 1/2000, pp.101-120.

sebbene la prima coabitazione (1986-1988) non abbia mancato di riservare momenti di frizione tra Capo dello Stato e Primo Ministro, esse hanno al contrario dimostrato, ancora una volta, come era successo nel 1981 per l'alternanza al potere, la capacità di tenuta del sistema e delle istituzioni che, nate e modellate sulla figura del suo fondatore sono a lui sopravvissute evolvendosi democraticamente nella continuità e ritrovando sempre nella Costituzione del 1958 un saldo ancoraggio⁴⁴¹. Proprio sullo scenario dell'ultima coabitazione, la terza, si chiude il XX secolo e si apre il XXI all'insegna di un grande "fervore riformista" inaugurato nel 2000 con la riforma del quinquennato e proseguito negli anni successivi con la riforma sull'Organisation décentralisée de la République del 2003, lo Statuto penale del Capo dello Stato nel 2007 e l'ampia revisione costituzionale del 2008.

Dall'inizio del millennio la forma di governo si è evoluta attraverso l'ultimo scorcio del primo mandato del Presidente Jacques Chirac con la fine della coabitazione, attraverso tutto il secondo mandato dello stesso Chirac riconfermato nel 2002, attraverso il mandato di Sarkozy tra il 2007 e il 2012 e da ultimo attraverso il mandato in corso di Hollande.

Dopo la riforma del quinquennato del 2000, lo scorcio finale del primo mandato di Chirac e i caratteri del suo secondo mandato ha confermato una certa "idea" chiraquiana della funzione presidenziale. Il Presidente Chirac infatti, ha impresso caratteri del tutto propri alla forma di governo dopo la riforma sul quinquennato, con un potere che, come è stato talvolta sottolineato, è sembrato essere "più occupato" che esercitato. Tra il 2002 e il 2007, nonostante la fine della terza coabitazione avesse inevitabilmente portato ad un "présidentialisme efface"⁴⁴² il Presidente Chirac aveva mostrato di voler essere più un Capo dello Stato che un capo dell'Esecutivo pur disponendo di una maggioranza parlamentare. Le circostanze della sua rielezione "trionfale" nel 2002 con più dell'80% di voti, dovute più all'eliminazione a sorpresa al primo turno del candidato socialista Lionel Jospin e al ballottaggio con l'esponente dell'estrema destra Jean-Marie Le Pen, che alla sua base elettorale piuttosto ristretta al primo turno (19,8%), hanno sicuramente condizionato la sua presidenza. La scelta come Primo Ministro di Raffarin, uomo del dialogo e convinto assertore del decentramento, ne è una testimonianza: a lui il Presidente ha lasciato il compito di guidare la trasformazione del Paese modernizzando le strutture e le politiche pubbliche.

Dopo le elezioni del 2002, Chirac non ha dimostrato di volersi riappropriare *in toto* del ruolo ricoperto dai suoi predecessori, investendo soprattutto nella politica internazionale (mettendo ad esempio in atto una vera e propria crociata contro la guerra preventiva in Irak) ed europea (pur non facendo scattare alcun meccanismo di responsabilità, non dimettendosi, in occasione dell'esito negativo del referendum sulla Costituzione europea, il 29 maggio 2005). Il ruolo di Capo dello Stato, volto a far comprendere alla Nazione gli orientamenti politici essenziali è

⁴⁴¹ V. sul punto P. Piciacchia, *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio : quale efficace ancoraggio alla Costituzione del 1958?*, in F. Lancaster (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni costituzionali in alcuni ordinamenti stranieri*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 27-92.

⁴⁴² P. Jan, *Le Président de la République au centre du pouvoir*, Paris, La documentation française, 2011, p.202

stato però ricoperto in alcuni casi anche sul piano nazionale: suo è l'impulso alla revisione costituzionale del titolo IX della Costituzione sullo statuto penale del Presidente della Repubblica, sua la volontà di inserire la Carta dell'ambiente del 2004 nel Preambolo della Costituzione del 1958 nonostante le reticenze della sua maggioranza, sua la paternità della legge del 15 marzo 2004 sulla laicità.

L'evoluzione della forma di governo con l'avvento dell' "era Sarkozy" ha confermato che "la vera entrata in vigore delle revisione del 2 ottobre 2000"⁴⁴³ è stata inaugurata proprio dalle elezioni presidenziali del 2007 e non da quelle del 2002 dal momento che contrariamente alla spinta ultrapresidenzialistica che si sarebbe potuta⁴⁴⁴ supporre dopo la riforma del 2000 sul quinquennato, la presidenza Chirac aveva invece dato prova di un più equilibrato assetto dei rapporti tra Presidente e Primo Ministro.

Le virtualità della riforma, infatti, non si manifestarono pienamente nel 2002 sia per le ben note vicende legate alla rielezione di Chirac sia perché si trattava di un secondo mandato. Come ha evidenziato la dottrina⁴⁴⁵ dopo le elezioni di Chirac, *in nuce*, sembravano emergere due potenziali tendenze dell'evoluzione costituzionale, una nel senso di un rapporto più equilibrato tra le due teste dell'Esecutivo e un ruolo meno verticistico della presidenza; l'altra in senso marcatamente presidenzialistico, con un rapporto tra Presidente e Primo ministro caratterizzato da una "diarchia ancor più gerarchizzata del solito a favore del presidente". Se la prima tendenza si è sicuramente potuta intravedere con il secondo mandato di Chirac, è altrettanto sicuro che con l'elezione di Sarkozy il quinquennato abbia condotto ad una iperpresidenzializzazione del regime caratterizzata dall'attitudine presidenziale di impegnarsi personalmente in tutte le questioni e rinviando ogni giudizio sul mandato a fine quinquennio.

Nonostante questa tendenza all'iperpresidenzializzazione, il mandato di Sarkozy non ha fatto altro che dimostrare che la riforma del quinquennato è stata in grado di "perennizzare" il funzionamento della V Repubblica, con la supremazia del Capo dello Stato. D'altronde, il mandato Sarkozy ha mostrato che l'esercizio della funzione presidenziale, volontariamente definita "iperpresidenza" in ragione della personalità dello stesso Sarkozy - che si è tradotta in un'accentuazione del dominio del Capo dello Stato nel funzionamento delle istituzioni, con quasi uno sconfinamento del Presidente nelle competenze del Governo - non ha però del tutto rimesso in discussione il ruolo del Primo Ministro. Infatti, sebbene dal canto suo il Primo Ministro abbia accettato il ruolo di collaboratore offuscato, è opportuno sottolineare come sia pure con uno stile riservato e schivo il Primo Ministro Fillon abbia

⁴⁴³ P. Avril, *Changeante et immuable?*, in B. Mathieu (a cura di) (2008), *1958-2008 - Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 13.

⁴⁴⁴ Vedi già quanto affermato in P. Piciacchia, *Francia, Introduzione, La V Repubblica francese tra coabitazione, quinquennato e nuovi assetti istituzionali - Cronache costituzionali 2000-2004 (parti relative a Votazioni elettive e deliberative, Partiti, Parlamento, Governo, Capo dello Stato (per il Capo dello Stato febbraio 2001 e gli anni 2002, 2003, 2004))*, in F. Lanchester (a cura di), *La Costituzione degli altri. Cronache costituzionali di sette ordinamenti stranieri tra il 2000 e il 2004*, Milano, Giuffrè, 2005, p.3 e ss.

⁴⁴⁵ S. Ceccanti, *Le istituzioni e il sistema politico dopo il primo quinquennato*, in G. Baldini, M. Lazar (a cura di) *La Francia di Sarkozy*, Bologna, Il Mulino, 2007.

svolto il suo ruolo facendo uso fino in fondo delle sue prerogative, giungendo anche nel 2009 ad impegnare la responsabilità del Governo su una dichiarazione di politica estera ed evidenziando come questo settore fosse divenuto sempre meno un *domaine réservé* e quindi, per le implicazioni sul piano interno della politica internazionale, un *domaine partagé*. Non è un caso inoltre che proprio in alcuni sondaggi diffusi nel gennaio 2010 sul tandem Sarkozy-Fillon, era stato proprio il Primo Ministro a salire nel gradimento dei francesi con quasi otto punti in più rispetto a precedenti sondaggi distaccando così il Presidente di quasi dieci punti. L'apporto dei sondaggi nella configurazione dei rapporti tra le due teste dell'Esecutivo lascia il tempo che trova, tuttavia, essa testimonia la tendenza ad un attaccamento alla funzione del Primo Ministro e a ciò che essa rappresenta, cosa che è stata riconfermata anche dall'attuale presidenza Hollande.

Nel 2012 la vittoria della sfida elettorale per la presidenza della Repubblica del Leader socialista, François Hollande, la formazione del Governo Ayrault e la vittoria del PS alle elezioni legislative con la ricomposizione del panorama partitico, hanno dato inizio all'era Hollande". Con l'avvento di Hollande all'Eliseo, sul piano della forma di Governo è stata senz'altro riconfermata la volontà di consolidamento della presidenzializzazione del sistema. Tale tendenza è stata inaugurata sin dall'inizio con la scelta di Hollande di nominare come Primo Ministro Ayrault contro gli umori dello stesso segretario del partito socialista Martine Aubry, scelta che è parsa essere il segnale più evidente dell'autonomia, sia pur nel rispetto dei delicati equilibri del partito, del Presidente e la conferma del ruolo egemone del Capo dello Stato.

Il quinquennato di Hollande si è tuttavia sin dai primi mesi dovuto confrontare con una serie di problemi legati alla crisi economica che hanno - dopo una luna di miele appena iniziata e immediatamente finita con i sondaggi negativi di fine agosto 2012 - fatto da sfondo alla crescente impopolarità dell'inquilino dell'Eliseo nel corso di questi primi tre anni di mandato, nonostante abbia tentato di dare impulso - attraverso l'azione del Governo Ayrault prima, e Valls dopo - ad una serie di riforme per rilanciare l'economia e il lavoro. Dopo un anno il bilancio della presidenza Hollande, il presidente "normale" ribattezzato dai francesi il presidente *faible* era stato un bilancio in chiaroscuro alle prese con tutte le contraddizioni e le inquietudini del quinquennato, a causa anche del clamore suscitato dall'*affaire Cahuzac* che aveva fatto traballare l'esecutivo francese, accusato di aver "protetto" il ministro delegato al bilancio dopo lo scoppio dello scandalo legato all'accusa di riciclaggio di denaro proveniente da frode fiscale e che ha messo in discussione la stessa democrazia francese e lo spinoso nodo della trasparenza e moralizzazione della vita politica. Avvenimenti che avevano contribuito a sminuire alcune delle misure prese dal Governo francese per rilanciare l'economia e l'occupazione, da più parti considerate misure troppo deboli facendo anche passare in secondo piano il pacchetto di proposte di riforma costituzionale.

A distanza di tre anni nonostante le numerose ed importanti leggi approvate⁴⁴⁶, con interventi a favore dell'impiego per combattere la disoccupazione, soprattutto quella giovanile e quella di ritorno, a favore dell'eguaglianza delle *chances*, a favore dei diritti sociali e un'attenzione alla salvaguardia del modello sociale e repubblicano francese, Hollande ha dovuto fare i conti con un clima sfavorevole; a causa del quale, a fatica è riuscito a tenere unita la maggioranza parlamentare. Egli, dunque, ha cercato di rilanciare, come spesso è accaduto nell'esperienza costituzionale della V Repubblica ad altri Presidenti, la politica estera. L'intervento in Mali nel 2013 ha consacrato Hollande sulla scena internazionale facendogli incassare il sostegno generalizzato da parte di quasi tutte le forze politiche. Egli dunque non ha esitato a manifestare il proprio sostegno sulla questione siriana e a rilanciare anche con l'operazione Sangaris nella Repubblica Centrafricana.

Sul piano dei rapporti tra le due teste dell'Esecutivo, il clima di insoddisfazione generalizzata verso il Presidente non poteva non riflettersi anche sul rapporto tra Presidente e Primo Ministro, Ayrault, prima, e Valls dopo. Ayrault, prima della *débâcle* elettorale alle municipali nel 2014 che lo aveva costretto alle dimissioni, se da un lato aveva cercato di difendere e rilanciare a più riprese la politica governativa dall'altro, aveva dovuto, talvolta con non poche difficoltà, cercare di tenere insieme una squadra di Governo attraversata da inquietudini e tensioni⁴⁴⁷, dimostrando nei fatti l'incapacità di garantire pienamente il coordinamento del lavoro governativo ed evidenziando comunque una certa opacità del tandem Hollande-Ayrault.

Le dimissioni di Ayrault dopo la disfatta elettorale alle elezioni municipali del 2014, con la conseguente nomina di Manuel Valls a Capo del Governo, hanno rappresentato la conferma della tradizionale dinamica dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Primo Ministro

⁴⁴⁶ Le numerose leggi approvate quali la legge sul contratto di generazione, sul mercato del lavoro, sulla trasparenza della vita politica, sulla lotta alla frode fiscale e alla corruzione finanziaria, sull'audiovisivo, la legge organica di applicazione della riforma dell'art. 11 cost. sul referendum, quella sulla creazione di un procuratore finanziario della repubblica, sulla creazione del consiglio nazionale per il controllo e la regolamentazione delle norme applicabili alle collettività territoriali, la legge organica di attualizzazione dello statuto della nuova caledonia che per la prima volta ha riconosciuto la possibilità ad una collettività d'oltremare di creare proprie autorità amministrative indipendenti, quella sulle pensioni, sul divieto di cumulo dei mandati tra parlamentari nazionali ed europei e cariche esecutive locali, quella legge di attuazione dell'art. 68 cost., sembrano, tutte, rimaste tutte sullo sfondo.

⁴⁴⁷ Inquietudini - come quelle che hanno visto protagonisti i ministri di europeecologie-le verts che hanno spesso lamentato la scarsa attenzione alle tematiche legate all'ambiente - e forti tensioni come quelle che hanno provocato, in piena estate 2013, la contrapposizione sulla riforma penale in preparazione tra il ministro della giustizia Christiane Taubira, promotrice della riforma, e il ministro dell'interno Manuel Valls in aperto dissenso sui suoi contenuti. una contrapposizione che significativamente ha rimesso in gioco il ruolo "arbitrale" del capo dello stato invocato da una nota inviatagli dallo stesso Valls in luglio affinché intervenisse nella querelle con il ministro della giustizia. Ma la "capacité a trancher" è stata sicuramente una delle debolezze del presidente Hollande che anche a settembre 2013 in occasione della contrapposizione sui rom tra il ministro Valls e il ministro au logement Cécile Duflot ha preferito limitarsi ad un rigoroso silenzio richiamando il primo ministro Ayrault a coordinare meglio la comunicazione del proprio governo e a mantenere la coesione di un'equipe giudicata indisciplinata dall'opposizione e dai media.

essendo quest'ultimo considerato – secondo l'interpretazione data nell'esperienza della V Repubblica - una sorta di “fusibile” sacrificabile e sostituibile nei momenti di *impasse* e crisi della politica presidenziale. Al tempo stesso la nomina di un nuovo Governo ha confermato, ancora una volta, l'importanza della figura del Primo Ministro nell'ordinamento francese, un perno forte del meccanismo istituzionale della V Repubblica. Dalla sua capacità di trasmissione alla macchina governativa dell'impulso presidenziale dipende in gran parte la buona riuscita dell'indirizzo politico; dal modo in cui il Primo Ministro riesce a garantire la coerenza e la coesione della compagine governativa tracciando insieme ad essa la strada da seguire, avendone al tempo stesso una piena e personale visione dipende la concreta realizzazione del progetto e dell'indirizzo politico del Presidente. In tal senso appare innegabile che la scelta di Valls al posto di Ayrault e la scelta di nuovi ministri abbia risposto in primo luogo all'esigenza di garantire un Governo che soddisfi le caratteristiche appena menzionate. Con la scelta di Valls, Hollande aveva voluto così garantire, da un lato, un equilibrio maggiore tra le correnti del suo Partito, stemperando, dall'altro, anche la ricomposizione di quei contrasti nella compagine governativa che Ayrault non era stato in grado di governare, che avevano contribuito ad indebolirlo e che anzi avevano visto come protagonista in più di un'occasione proprio lo stesso Valls. Una scelta significativa ricaduta su uno dei personaggi politici più graditi all'opinione pubblica ma così tanto diverso dal Presidente da far presagire l'inizio di una sorta di *cohabitation* tra le due teste dell'Esecutivo: opposti nello stile e nei contenuti nonostante l'accordo di fondo sulle grandi linee di politica economica e europea.

La disfatta elettorale alle elezioni europee dello scorso anno, le dimissioni estive poi rientrate del Governo Valls, hanno ulteriormente aggravato le difficoltà della Francia di Hollande ad uscire dall'*impasse* di una crisi che rischia di mettere in discussione le stesse dinamiche istituzionali della V Repubblica. La crisi del Governo Valls, alle prese con dissensi interni, è stato il riflesso dei dissensi in seno alla maggioranza parlamentare. Una maggioranza che si ritrovata lacerata da una spaccatura che sembra insanabile tra i sostenitori del Presidente e del Primo Ministro e i sostenitori dell'ex Ministro dell'Economia Montebourg, artefice - insieme a Benoît Hamon - della crisi di governo di fine agosto causata dalle dichiarazioni contro il rigore della politica economica europea. Un detonatore che ha determinato la presa d'atto da parte del Primo Ministro di non poter continuare a portare avanti l'indirizzo politico tracciato dal Presidente Hollande con un dissenso così forte interno alla propria compagine governativa.

Questi scenari fanno sì che le istituzioni francesi siano più che mai al centro di sollecitazioni che agiscono sul sistema dei partiti, sui rapporti tra Presidente e Primo Ministro, sui rapporti tra Governo e maggioranza parlamentare e, più in generale, sui rapporti tra Parlamento e Governo con un Parlamento sempre più deciso a divenire un interlocutore del Governo sempre più attento e attivo nello svolgere la propria funzione di controllo e di

valutazione delle politiche pubbliche.

Ancora una volta le ossessioni del quinquennato - crisi economica, crescita, disoccupazione, tagli alla spesa pubblica, rispetto dei parametri europei – hanno finito per condizionare la politica interna francese alle prese con una (ri)trovata instabilità che assume forme consuete (le dimissioni di Ayrault dopo il risultato delle elezioni municipali) e forme meno consuete (le dimissioni di Valls) ma che di certo pone al centro della riflessione il ruolo giocato dalla Presidenza, quello che può assumere il Primo Ministro e, infine, la capacità del sistema dei partiti – soprattutto dopo la sconfitta elettorale alle municipali del 22 e 29 marzo 2015 del Partito Socialista, la vittoria dell'UMP e del Front National - di incidere sulla forma di governo.

A proposito di UMP merita in chiusura ricordare il processo di trasformazione del partito nato tredici anni fa in occasione delle elezioni presidenziali del 2002 e di recente, il 28 maggio 2015, ribattezzato in *Les Républicains* - trasformazione questa ufficializzata dal Congresso del partito tenutosi il 30 maggio 2015 - dall'83 % dei militanti (con un tasso di partecipazione del 45,74%) che ne hanno anche a larga maggioranza, oltre il 90%, approvato lo statuto e il *bureau* deciso già il 5 maggio. Si è trattato di una ristrutturazione fortemente voluta da Nicolas Sarkozy divenuto alla fine 2014 il nuovo Presidente del partito e da allora deciso a rilanciarlo forte anche della recente vittoria alle elezioni dipartimentali del 22 e 29 marzo 2015. Primo compito de *Les Républicains* sarà quello di arrivare preparato alle primarie per la scelta del candidato alle presidenziali del 2017 così come deciso in aprile. Il 7 aprile 2015 è stato infatti approvato dall'ufficio politico dell'UMP il quadro dell'organizzazione delle primarie che si svolgeranno il 20 (primo turno) e il 27 (secondo turno) novembre 2016. Si tratterà di primarie aperte a tutti i “cittadini aderenti ai valori della Repubblica che si riconoscono nei valori dell'Unione” di almeno 18 anni al momento dell'elezione presidenziale nel 2017 e iscritti nelle liste elettorali. Agli elettori – che dovranno versare due euro di contributo per ogni turno di scrutinio - verrà richiesto di sottoscrivere una “carta dell'alternanza” nella quale indicheranno di “condividere i valori della destra repubblicana e del centro” e di impegnarsi “per l'alternanza per riuscire a risollevare la Francia”. Di contro ai candidati saranno richieste diversi tipi di *parrainages*: quelle di almeno 2500 aderenti, quelle di 250 eletti ripartiti su almeno 30 dipartimenti e quelle di almeno 20 parlamentari. Il deposito delle candidature indirizzate all'*Haute Autorité* dovrà avvenire entro il 9 settembre 2016 e il 21 settembre, data in cui l'*Haute Autorité* dichiarerà ufficialmente i nomi dei candidati in possesso dei requisiti necessari e sarà aperta la campagna elettorale in vista del primo turno del 20 novembre.

L'importanza delle primarie de *Les Républicains* è grande ed è presumibile che esse domineranno la scena politica, così come la dominarono le primarie aperte del Partito Socialista del 9 e 16 ottobre 2011 per la selezione del candidato alle presidenziali 2012. Esse furono salutate con molto favore con un richiamo alle urne di 2 milioni e 660 mila votanti al

primo turno e di 2 milioni e 860 mila votanti al secondo turno. Al momento il Partito Socialista - che ormai nello Statuto ha un riferimento esplicito alle primarie – ha rinviato ogni decisione sulle primarie alla primavera del 2016.

Al termine di questa disamina sull'evoluzione sul sistema di governo merita fare un breve cenno al revisionismo istituzionale francese. L'ultimo quindicennio dell'esperienza costituzionale francese passerà senza alcun dubbio alla storia come quello del più grande fervore riformista. La Francia è da sempre caratterizzata da una forte mobilità istituzionale e il fenomeno della messa in discussione perenne della legittimità delle proprie istituzioni è da sempre riscontrabile nell'azione dei pubblici poteri francesi sia prima dell'avvento della V Repubblica che dopo. L'inizio del nuovo millennio ha confermato questa tendenza – inaugurata per la V Repubblica con l'introduzione nel 1962 dell'elezione diretta del Capo dello Stato e passata attraverso la riforma del Consiglio costituzionale sulla “*saisine parlementaire*” del 1974, quella del titolo XV del 1992 sull'Unione Europea, quella del 1995 sulle sessioni parlamentari e il referendum, tanto per citarne alcune - essendo stato senza alcun dubbio contraddistinto dal ricorso ad un ritmo serrato delle riforme.

Dalla nascita della V Repubblica si possono individuare due fasi in materia di revisioni costituzionali: quella delle revisioni misurate (1958-1988) e quella delle revisioni smodate (1992-2008). La seconda, che qui più ci interessa, rappresenta in effetti un periodo di “frenesia costituente” che ha visto in sedici anni ben diciannove revisioni. Vi sono infatti pochi articoli della Costituzione che non siano stati, direttamente o indirettamente modificati, persino molto profondamente nel corso degli ultimi sedici anni. Negli ultimi quindici anni si è assistito a numerose modifiche del testo del 1958 che vanno dall'introduzione del quinquennato nel 2000, alla riforma costituzionale sull' “Organizzazione decentrata della Repubblica” del 2003 (vedi sopra), all'introduzione nel Preambolo della Costituzione nel 2005 della *Charte dell'environnement* del 2004, alla modifica nel 2007 del Titolo IX sulla responsabilità penale del Presidente della Repubblica – la cui attuazione si è avuta solo nel 2014 -, alla modifica del Titolo XV per la ratifica del Trattato di Lisbona del 2008, fino ad arrivare a quella che indubbiamente ha dominato la scena e cioè l'ampia riforma costituzionale del 23 luglio 2008 che ha portato alla modifica di ben 47 articoli della Costituzione del 1958 e l'introduzione di altri nove.

Attraverso un metodo di lavoro che il Presidente francese ha poi sperimentato più volte (con l'istituzione del *Comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution* nell'aprile del 2008⁴⁴⁸ e con l'istituzione del *Comité de réflexion sur la réforme de collectivité territoriales* nell'ottobre del 2008), Sarkozy istituì il 17 luglio 2007 il *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Cinquième République* incaricato di formulare proposte per la riforma della Costituzione. È a tutti noto che il Rapporto del Comitato Balladur del 29 ottobre 2007 – il cui contenuto per mesi ha

⁴⁴⁸ V. sul punto P. PICIACCHIA (2009), *Il Comité Veil, il Preambolo e i nuovi diritti: la “revanche” della tradizione costituzionale francese?* in F. LANCHESTER, V. LIPPOLIS (a cura di) (2009), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, Jovene, 213.

animato il dibattito politico e dottrinario in Francia e all'estero – ha portato alla revisione costituzionale del 23 luglio 2008 con l'approvazione della legge costituzionale n. 724-2008 del 23 luglio 2008 la quale ha ripreso quasi *in toto*⁴⁴⁹ le proposte del Comitato muovendosi nelle tre direzioni analizzate diffusamente nel testo: il rafforzamento dei poteri del Parlamento, l'inquadramento di alcune prerogative dell'Esecutivo e l'implementazione delle garanzie dei diritti dei cittadini con l'introduzione in particolare del controllo di costituzionalità successivo (*Qpc-Question prioritaire de constitutionnalité*).

Ma l'ampia riforma costituzionale del 2008 non ha rappresentato il punto di arrivo del dibattito sulle riforme e sulla possibilità di ulteriori evoluzioni dell'ordinamento francese. Infatti anche con il quinquennato di Hollande non è venuta meno tale spinta al riformismo istituzionale. Merita a tal fine ricordare l'istituzione il 16 luglio 2012, della *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique* presieduta da Lionel Jospin che il 9 novembre dello stesso anno ha presentato il suo Rapporto al Presidente della Repubblica. La Commissione, che era stata incaricata di approfondire lo studio di alcuni aspetti istituzionali fondamentali (dall'elezione presidenziale al cumulo dei mandati, dalle elezioni legislative al conflitto di interessi) in vista di possibili riforme, avevo formulato 35 proposte. Per quanto concerne il Presidente della Repubblica merita ricordare la proposta di rivedere il sistema delle *parrainages*; quella di modificare le modalità del calcolo del rimborso pubblico; di

⁴⁴⁹ Quasi in toto ma certo non tutte. Appare significativo infatti che del pacchetto di proposte presentato il 29 ottobre 2007 dal *Comitato di riflessione e di proposta sulla modernizzazione e il riequilibrio delle istituzioni* sulla chiarificazione dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Primo Ministro tendenti sostanzialmente a costituzionalizzare la prassi presidenzialistica, nella revisione del luglio 2008 non vi sia traccia. Le proposte riguardanti i rapporti tra Presidente della Repubblica e Primo Ministro erano tendenzialmente orientate a riprodurre nel testo costituzionale le dinamiche consolidate negli anni dalla lettura presidenzialistica della Costituzione con i dovuti correttivi volti anche ad un contestuale rafforzamento del Parlamento. [V. *Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République*, in particolare Propositions n. 1, 2, 3, 4, (pp.10-13)]. Le proposte relative alla modifica degli artt. 5, 20, 21 Cost. , erano state concepite in funzione della "clarification des responsabilités" in seno all'Esecutivo con una definizione netta dei ruoli del Presidente della Repubblica e del Governo. La proposta di modifica dell'art. 5 Cost. mirava, infatti, ad introdurre un ultimo comma in base al quale il Presidente della Repubblica «definisce la politica della Nazione» mentre la proposta di modifica dell'art. 20 Cost. tendeva a sottrarre al Governo la determinazione della politica nazionale affidandogli solo la conduzione della stessa: "Les propositions de clarification – si legge infatti nel Rapporto - qui pourraient s'en déduire sont simples. Elles viseraient à prendre acte de la prééminence que son élection au suffrage universel direct confère au chef de l'Etat, qui serait chargé de «déterminer la politique de la nation». Come è noto invece la riforma costituzionale approvata il 21 luglio 2008 (Loi constitutionnelle n. 2008-724 del 23 luglio 2008, J.O. 24 luglio 2008) pur avendo in gran parte accolto le proposte del *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République* relative al rafforzamento del Parlamento non ha però dato seguito a quelle sulla ridefinizione dei rapporti tra le due teste dell'Esecutivo lasciando quindi pressoché inalterato il contenuto degli artt. 5, 20, 21 Cost. e prospettando quindi nella *souplesse* del testo costituzionale un'evoluzione dei rapporti tra Primo Ministro e Presidenza della Repubblica dettata come sempre dai rapporti di forza determinati di volta in volta dalle congiunture politiche. V. precisamente sul punto P. Piciacchia, *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio: quale efficace ancoraggio alla Costituzione del 1958?*, in F. Lanchester (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni costituzionali in alcuni ordinamenti stranieri*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 27-92.

modificare il calendario elettorale. Per quanto concerne il Parlamento le proposte miravano ad introdurre una parte di proporzionale per l'elezione dei deputati; suggerivano di rivedere le modalità di elezione dei deputati rappresentanti dei francesi all'estero e di assicurare una migliore rappresentanza delle collettività territoriali al Senato anche con l'estensione del ricorso allo scrutinio proporzionale per l'elezione dei senatori. Riguardo al cumulo dei mandati, le proposte vertevano essenzialmente sul divieto del cumulo delle funzioni tra incarico ministeriale ed esercizio del mandato locale; sul rendere incompatibile il mandato parlamentare con ogni mandato elettivo diverso dal semplice mandato locale. In relazione allo statuto penale del Capo dello Stato e dei ministri, le proposte andavano nella direzione di una migliore affermazione del carattere politico della destituzione del Presidente della Repubblica e nella direzione di porre fine all'invulnerabilità del presidente della Repubblica in sede penale e civile. Riguardo al conflitto di interessi, le proposte miravano soprattutto al rafforzamento del regime delle incompatibilità per i membri del Governo e all'introduzione di misure volte al rafforzamento della deontologia della vita pubblica.

Molte delle misure previste nel "pacchetto" Jospin hanno costituito oggetto non di riforme costituzionali ma di riforme poste in essere con leggi ordinarie ed organiche soprattutto in materia di cumulo dei mandati, incompatibilità, elezione dei senatori e recepite dalle riforme approvate e sopra analizzate (vedi diffusamente nel testo).

Per ciò che concerne le riforme costituzionali occorre infine menzionare l'istituzione all'Assemblea Nazionale del *Groupe de travail sur l'avenir des institutions* nell'ottobre del 2014, presieduto dal Presidente dell'Assemblea Nazionale Claude Bartolone e composto da parlamentari ed eminenti studiosi, con lo scopo dichiarato di riflettere su una possibile evoluzione delle istituzioni francesi in un contesto di profondi mutamenti sociali, economici, politici e culturali. La prima riunione di introduzione ai lavori si è tenuta il 27 novembre dello scorso anno e durante i primi sei mesi del 2015 il Gruppo sull'avvenire delle istituzioni si è riunito a più riprese dibattendo sulla possibilità di traghettare la democrazia francese verso una nuova Repubblica tra presente e passato con uno sguardo fisso sul futuro ed affrontando temi quali la democrazia, il referendum, i diritti, la forma di governo, il potere esecutivo e quello legislativo, i partiti politici.

III) Focus tematici

III.1) I partiti politici: status giuridico, organizzazione, democrazia interna e finanziamento

III.1.1) Status, riconoscimento, organizzazione e democrazia interna

L'articolo 4, co.1 della Costituzione francese del 1958 riconosce a livello formale il ruolo che i partiti politici – ed i gruppi – rivestono all'interno dell'ordinamento, descrivendone altresì le funzioni ad essi spettanti: “i partiti e i gruppi politici concorrono alla espressione del voto. Essi si formano ed esercitano la loro attività liberamente. Devono rispettare i principi della sovranità nazionale e della democrazia”⁴⁵⁰. La *ratio* di tale formulazione, seppur particolarmente restrittiva⁴⁵¹, è direttamente imputabile alla concezione della sovranità nazionale, che se da un lato proibisce il mandato imperativo (art. 27 Cost.), dall'altro vige su un compromesso, o meglio un equilibrio: quello esistente tra regime rappresentativo (partiti e gruppi politici) e democrazia diretta (referendum popolari), sancito a livello costituzionale dall'art. 3⁴⁵².

Inoltre, poiché essi sono liberi di esercitare la loro attività – e in ragione di ciò la Costituzione concede altresì i cd. diritti di libertà, quali: associazione, riunione, stampa, espressione – hanno totale autonomia organizzativa a livello endogeno, indi per cui la loro organizzazione interna è disciplinata dai rispettivi statuti.

Per quanto attiene alla loro natura giuridica, i partiti politici sono liberi di scegliere tra l'essere associazioni riconosciute (*association déclarée*) e dunque attenersi alle disposizioni contenute nella legge sul contratto di associazione del 1 luglio 1901⁴⁵³; ovvero semplici associazioni.

⁴⁵⁰ Tale disposizione ha rappresentato una novità, sebbene il Legislatore avesse già riconosciuto l'esistenza di siffatte entità con la Risoluzione del 1 luglio 1910 relativa all'introduzione dei Gruppi parlamentari alla Camera bassa e con la legge 12 luglio 1919 riguardante lo scrutinio di lista.

⁴⁵¹ Tale formulazione, difatti, sembrerebbe restringere il campo di azione dei partiti politici ad una mera fase elettorale.

⁴⁵² Art. 3 Cost.: “La sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita per mezzo dei suoi rappresentanti e mediante referendum”. L'art. 3 – e l'art. 4 – è stato poi integrato nel 1999 (l. cost. n. 99-569) attraverso l'introduzione di un comma che riconosce la partecipazione dei partiti alla realizzazione della piena parità tra uomini e donne (ex. Art. 3 co.5 Cost.), in virtù della quale spetta ai partiti il compito di presentare liste paritetiche. Cfr. Ridola, P., voce Partiti politici, in Enc. Del Diritto, Giuffrè, Milano, 1982, vol. XXXII; Il [testo della legge costituzionale](#) è rinvenibile on line.

⁴⁵³ Tale differenza trova ragion d'essere in relazione alle sentenze della Corte Costituzionale (C.C. n. 71-44 DC del 16 luglio 1971) in virtù della quale i principi enunciati nella legge sopramenzionata sono stati equiparati a principi fondamentali.

A livello procedurale, qualora si volesse seguire la strada delle *association déclarée*, si deve innanzitutto comunicare l'avvenuta Costituzione dell'associazione alla prefettura del dipartimento o alla sottoprefettura del distretto dove l'associazione ha registrato la propria sede legale; in secondo luogo si deve depositare gli statuti – di cui è possibile prendere visione, ottenere copie e/o estratti –; indicare informazioni essenziali riguardanti l'associazione, quali il nome, lo scopo, la sede, che saranno indicate nell'inserzione sul *Journal officiel*.

Secondo quanto sancito dall'art. 11 del decreto 16 agosto 1901, proprio gli Statuti devono contenere: condizione di ammissione e radiazione dei membri, regole riguardanti il funzionamento, poteri attribuiti a coloro che rivestono ruoli apicali o di vertice (come ad es. amministratori o direttori), condizioni di modificazione dello Statuto o eventuale scioglimento, etc.

Una volta riconosciuto, il partito acquista personalità giuridica, che comporta la possibilità di ricevere donazioni, acquistare quote associative e/o beni immobili e, tra le altre cose, la capacità di stare in giudizio.

Invece, nel caso in cui si volesse perseguire la strada della semplice associazione, il partito non avrebbe capacità giuridica, in virtù del fatto che non gli sarebbe riconosciuta la personalità giuridica.

A tali summenzionate previsioni è necessario aggiungere che nel 1988 il Legislatore è intervenuto – con l'obiettivo precipuo di disciplinare il finanziamento dei partiti – ed ha sancito – riprendendo alla lettera l'art. 4 della Cost. – che i partiti ed i gruppi politici sono liberi di costituirsi ed esercitare le loro attività in maniera libera, attribuendo espressamente loro personalità giuridica e legittimazione processuale.⁴⁵⁴ È facilmente desumibile come in tal modo sia stata introdotta una novità importante, in quanto è venuto meno l'obbligo spettante ai partiti di ricorrere alla figura dell'associazione per potere svolgere le loro attività, non dovendo più appellarsi a questo *status*.

Inoltre, in virtù di quanto sancito all'art. 3 della legge del 1901, sono da considerarsi nulle e prive di qualsiasi efficacia quelle associazioni riconosciute o di fatto – e dunque anche i partiti – che siano fondate su causa illecita o si prefiggano scopi illeciti o *contra legem* o al buon costume, ovvero perseguano obiettivi finalizzati ad attentare l'integrità nazionale e/o la forma di governo repubblicana⁴⁵⁵. Nonostante le modifiche intervenute nel corso degli anni, in particolar modo con quelle introdotte dalla legge speciale del 10 gennaio 1936 “*sur les groupes de combat et milices privées*” – che ha introdotto lo scioglimento per decreto del Presidente della Repubblica previa proposta del Ministro degli Interni, applicabile anche ai

⁴⁵⁴ Le disposizioni attribuiscono ai partiti, inoltre, la facoltà di acquistare beni mobili e/o immobili, fondare e amministrare giornali e istituti di formazione. Cfr. art. 7 l. n. 88-227 del 1988.

⁴⁵⁵ L'estinzione viene dichiarata dal tribunale di grande istanza, previa richiesta avanzata da qualunque soggetto interessato ovvero dal pubblico ministero. Art. 7 Legge 1901.

partiti –, le disposizioni contenute nella predetta legge sono da considerarsi ancora suscettibili di applicazione⁴⁵⁶.

A livello interno, i partiti francesi che hanno una maggiore rilevanza politica – Partito socialista francese (PS) e Unione per un movimento popolare (UMP) – sono gerarchizzati: al vertice degli organi direttivi è difatti posto un Consiglio nazionale⁴⁵⁷ che affianca il Leader nazionale⁴⁵⁸ e il primo segretario.

Sono previsti altresì una serie di organi cui sono attribuite diverse competenze, come ad es.: organi di valutazione della composizione – che hanno la facoltà di applicare sanzioni – presenti all'interno del PS; mentre, all'interno dell'UMP è previsto un Comitato dipartimentale⁴⁵⁹. Difatti, qualora i candidati o i parlamentari eletti commettessero delle violazioni in merito ad impegni presi o assumessero atteggiamenti/comportamenti finalizzati ad arrecare pregiudizio al partito che rappresentano, nei loro confronti possono essere adottate delle misure sanzionatorie proporzionate alla gravità dei fatti, che possono portare anche all'esclusione o all'espulsione.

Invece, per quanto riguarda la designazione dei candidati alle cariche pubbliche i due partiti riferimento operano in maniera sostanzialmente opposta: per la scelta del candidato alla Presidenza della Repubblica, il PS convoca tutti gli aderenti riuniti nelle assemblee generali di sezione e il candidato viene designato – con voto segreto – se ottiene la maggioranza assoluta al primo turno, mentre per le altre elezioni – politiche o locali – lo Statuto prevede che si proceda per consultazione scritta degli aderenti, iscritti nelle liste elettorali.

Al contrario, l'UMP, nel coinvolgere gli iscritti nella scelta del candidato, nel 2006 ha fatto ricorso al metodo delle primarie, sebbene il suo Statuto non preveda un'investitura diretta⁴⁶⁰.

III.1.2) La disciplina del finanziamento

Il finanziamento dei partiti politici è stato disciplinato per la prima volta con la *Loi n. 88-227 du 11 mars 1988* recante disposizioni relative alla “trasparenza finanziaria della vita politica”, che nel corso degli anni è stata più volte sottoposta a modifica⁴⁶¹.

⁴⁵⁶ Recentemente, Il *Conseil d'État* ha confermato lo scioglimento per decreto del movimento “Tribu Ka” ([Sent. n. 296214](#)), Novembre 2006.

⁴⁵⁷ Nel PS il consiglio è eletto dal Congresso, mentre nell'UMP il consiglio è composto da membri eletti, membri nominati di diritto e infine membri cooptati.

⁴⁵⁸ In entrambi i partiti citati il leader nazionale è eletto a suffragio universale degli aderenti.

⁴⁵⁹ È possibile presentare ricorso avverso alle decisioni del Comitato presso la *Commission nationale des recours*.

⁴⁶⁰ Appare doveroso precisare che tale metodo poi si è rivelato essere inutile in virtù del fatto che gli altri quattro candidati si sono ritirati e dunque Nicolas Sarkozy è risultato essere il candidato ufficiale. A prescindere da ciò, la designazione viene poi ufficializzata da una Commissione preposta.

La *ratio* di siffatta scelta ha trovato ragion d'essere nei numerosi scandali che hanno attirato l'attenzione dei media e dell'opinione pubblica per quanto riguarda la gestione finanziaria di importanti partiti politici, dando dunque impulso ad una serie di interventi normativi che si sono succeduti a partire dal 1990 e tutti finalizzati a sanare le lacune e le incongruenze caratterizzanti la legislazione in materia.⁴⁶² Tali modifiche si sono rese necessarie in virtù della considerazione che i partiti politici hanno assunto all'interno dell'ordinamento, ossia di essere considerati organi indispensabili per la vita democratica del paese e, dunque, si è sentita l'esigenza di accordare loro elargizioni aventi natura pubblica.

Dunque, ad oggi la legislazione *ivi* trattata è articolata in tre principali settori: la disciplina del finanziamento pubblico ai partiti politici, la disciplina delle campagne elettorali e la trasparenza patrimoniale degli eletti, cui si affiancano le disposizioni inerenti il finanziamento privato.

Relativamente al finanziamento pubblico, l'art. 8 della l. n. 88-227 sancisce che questo debba essere elargito mediante un contributo annuale a carico del bilancio dello Stato, il cui quantitativo viene determinato dalla legge finanziaria (*loi de finances*) sulla base delle proposte che vengono presentate dal governo e dagli Uffici di Presidenza di entrambe le Camere (*Assemblée nationale* e *Senat*).

Il contributo (cd. *crédits de paiement*) viene diviso in due somme eguali, denominate "frazioni": la prima viene erogata a favore dei partiti politici sulla base dei voti ottenuti in occasione delle ultime elezioni per il rinnovo dell'Assemblea nazionale, seguendo un metodo proporzionale; mentre la seconda è attribuita ai partiti politici in ragione della loro rappresentanza parlamentare

L'accesso al primo contributo è sottoposto ad un requisito necessario, ossia l'aver presentato candidati in almeno 50 circoscrizioni e che questi abbiano ottenuto almeno l'1%

⁴⁶¹ Tutte le disposizioni contenute nella legge *ivi* menzionata disciplinano il finanziamento pubblico, fatta eccezione per l'art. 7, che attribuisce espressamente ai partiti e gruppi politici la personalità giuridica. Cfr. art. 7 *Loi n. 88-227 du 11 mars 1988*.

⁴⁶² Cfr. Borrello, R., *La Francia ed i rapporti tra politica e denaro: à la recherche de la vertu perdue* e Médard, F.J., *Finanziamento della politica e corruzione: il caso francese*, in Lanchester, F., (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000. Le principali modifiche della legge n. 88-227 sono state effettuate con le seguenti leggi: n. 90-55 del 15 gennaio 1990 *relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques*, n. 93-122 del 29 gennaio 1993 *relative à la prevention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, n. 95-63 del 19 gennaio 1995 *relative au financement de la vie politique* (cui hanno fatto seguito la legge organica n. 95-72 du 20 janvier 1995 *relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République* e la legge n.95-126 du 8 février 1995 *relative à la déclaration du patrimoine des membres du Gouvernement et des titulaires de certaines fonctions*), n. 96-300 del 10 aprile *tendant à préciser la portée de l'incompatibilité entre la situation de candidat et la fonction de membre d'une association de financement électorale ou de mandataire financier*, n. 2000-493 del 6 giugno 2000 *tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*, n. 2009-526 del 12 maggio 2009 *e simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures*, n. 2011-412 del 14 aprile 2011 *portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique* e *Loi organique n. 2012-272 del 28 febbraio 2012 relative au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle*.

dei voti⁴⁶³; mentre il secondo contributo è fruibile solo se i partiti – aventi i requisiti previsti per la ripartizione della prima frazione – sono riusciti ad ottenere degli eletti all’Assemblea nazionale o al Senato.

Per queste ragioni, ogni parlamentare, all’inizio della sessione ordinaria, è tenuto a dichiarare all’Ufficio di Presidenza della Camera cui appartiene, a quale partito è collegato.

Inoltre, con l’obiettivo di assicurare un’equa parità nella rappresentanza delle quote rosa, sono previste sanzioni pecuniarie (pari al 75% dell’ammontare del contributo) – o meglio delle decurtazioni –, previste dalla legge n. 2000-493 del 2000 recante disposizioni “*tendant à favoriser l’égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*”⁴⁶⁴.

Prima di procedere all’elargizione dei contributi statali, la *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)*⁴⁶⁵ opera le opportune verifiche, quali ad es. il controllo dei resoconti delle spese sostenute dai diversi candidati per le elezioni; la verifica del rispetto delle norme relative alla presentazione delle candidature e allo svolgimento delle elezioni; etc.

Al finanziamento pubblico si affianca il cd. rimborso per le spese elettorali sostenute dai candidati in occasione delle elezioni all’Assemblea nazionale, al Parlamento europeo e per quanto riguarda le elezioni nei cantoni e municipi con più di 9.000 abitanti. Tale tipologia di contributo è disciplinata dal capitolo V del Titolo I Libro I “*Financement et plafonnement des dépenses électorales*” del *Code électoral*. Come è facilmente desumibile, il contributo è soggetto ad un tetto massimo di spesa (*plafond des dépenses électorales*), direttamente proporzionale al numero di abitanti della circoscrizione d’elezione.

Nello specifico, l’art. L52-11 del Codice elettorale, nel fissare il tetto massimo di spesa a 38.000 euro a candidato per le elezioni dei componenti dell’Assemblea nazionale (cifra da

⁴⁶³ Tale requisito, introdotto per limitare l’abuso del ricorso alla candidature multiple, non si applica ai partiti che abbiano presentato candidati solo in uno o più dipartimenti d’oltremare. Cfr. art. 9 L. 88-227 In realtà, la formulazione originaria della legge 1988 prevedeva innanzitutto un finanziamento unico di cui potevano beneficiare i partiti, in proporzione al numero dei rispettivi parlamentari, tanto che la cd. seconda “frazione” è stata introdotta solo con la legge 90-55. Inoltre, è stata emendata la soglia di sbarramento per l’accesso al contributo, che inizialmente era attribuito ai partiti che si fossero presentati in almeno 75 circoscrizioni (anziché le 50 circoscrizioni previste dalla legge 93-122), cui si sommava una sorta di soglia circoscrizionale del 5%. Nel merito è [intervenuta la Corte Costituzionale](#) che ha dichiarato incostituzionale tale soglia, in ragione del fatto che avrebbe potuto introdurre “un ostacolo all’espressione di nuove correnti di idee e di opinioni” in violazione degli artt. 2 e 4 Cost. cfr. *Conseil Constitutionnel, Décision n. 89-271 DC du 11 janvier 1990*, e Cfr. Borrello, R., *La Francia ed i rapporti tra politica e denaro: à la recherche de la vertu perdue* e Médard, F.J., *Finanziamento della politica e corruzione: il caso francese*, in Lanchester, F., (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000.

⁴⁶⁴ In realtà, tali decurtazioni erano state abbassate al 50%, ma con la legge 2007-128, applicata a partire dalle elezioni del 2012, è stata nuovamente innalzata al 75%.

⁴⁶⁵ La [CNCCFP](#) è un’autorità amministrativa indipendente, istituita con legge (n.90-55 del 1990) e composta da nove membri nominati tramite decreto del Primo ministro, su proposta del Vice-presidente del Consiglio di Stato (3 membri), dal Primo Presidente della Corte di Cassazione(3 membri) e dal Primo Presidente della Corte dei Conti (3 membri). Essa ha competenza in materie concernenti le campagne elettorali e i partiti politici. Cfr. art. L52-14 *Code électoral*.

maggiorare di 0,15 euro per ogni abitante della circoscrizione elettorale e di un coefficiente moltiplicatore pari 1,23 euro), riporta la seguente tabella n. 16:

Fraction de la population de la circonscription:	Plafond par habitant des de pensees électorales (en euros):			
	Election des conseillers municipaux:		Election des conseillers généraux	Election des conseillers régionaux
	Listes présentes au premier tour	Listes présentes au second tour		
N'excédant pas 15 000 habitants:	1, 22	1, 68	0, 64	0, 53
De 15 001 à 30 000 habitants:	1, 07	1, 52	0, 53	0, 53
De 30 001 à 60 000 habitants:	0, 91	1, 22	0, 43	0, 53
De 60 001 à 100 000 habitants:	0, 84	1, 14	0, 30	0, 53
De 100 001 à 150 000 habitants:	0, 76	1, 07	-	0, 38
De 150 001 à 250 000 habitants:	0, 69	0, 84	-	0, 30
Excédant 250 000 habitants:	0, 53	0, 76	-	0, 23

Fonte: Legifrance.gouv.fr

A livello procedurale, ciascun candidato presenta il *compte des campagne* presso la Commissione nazionale dei conti della campagna elettorale e dei finanziamenti politici, competente ad effettuare le opportune verifiche. Una volta controllata la veridicità delle dichiarazioni, tutti i candidati che abbiano ottenuto almeno il 5% dei suffragi nel primo turno elettorale e che abbiano rispettato le disposizioni contenute nella legge relativa alla dichiarazione delle spese elettorali possono fruire di un rimborso pari al 50% del limite di spesa. Tale somma non può essere superiore alle spese effettivamente sostenute e dichiarate (art. L52-11-1, *Code électoral*)⁴⁶⁶.

Accanto al finanziamento avente natura pubblica, l'ordinamento francese legittima il ricorso al finanziamento privato, le cui modalità sono disciplinate dalla legge n. 88-227 del 1988 e successive modifiche. Tale tipologia di finanziamento è particolarmente dettagliata, anche in ragione del fatto che l'obiettivo sarebbe quello di evitare che la politica possa divenire appannaggio esclusivo di chi ha il controllo della ricchezza.

⁴⁶⁶ Di tale tipologia di rimborso beneficiano altresì i candidati alle elezioni presidenziali.

In tale ottica trova giustificazione la figura del cd. mandatario, solo in presenza del quale i partiti politici sono legittimati a raccogliere fondi e contributi per il finanziamento delle loro attività. Sia le persone fisiche⁴⁶⁷, sia le associazioni di finanziamento possono rivestire tale ruolo. Qualora le associazioni di finanziamento rivestano il ruolo di mandatario, è necessaria una preventiva autorizzazione da parte della “*Commission Nationale des comptes de campagne et des financements politiques*” (C.N.C.C.F.P.)⁴⁶⁸, subordinata ad una serie di requisiti: l’associazione deve avere come unico scopo sociale il reperimento di fondi necessari per il finanziamento di un determinato partito politico e che nel suo Statuto sia definita la circoscrizione territoriale all’interno della quale essa intende svolgere la propria attività (art. 11, L. n. 88-227). In ragione dello scopo che il mandatario si prefigge – ossia il reperimento di finanziamenti –, la normativa impone l’apertura di un unico conto bancario ovvero postale, sul quale deve depositare tutti i fondi ricevuti.

Inoltre, in virtù del fatto che dal 1995 sono stati vietati i finanziamenti provenienti da persone giuridiche (enti di diritto pubblico, enti privati con maggioranza del capitale appartenente ad enti pubblici, Stati esteri, etc.) le donazioni – che non possono superare la cifra di 7.500 euro l’anno – sono legittime solo se sono effettuate solo da persone fisiche.

A prescindere dalla natura del finanziamento – sia che esso sia pubblico, sia privato – e sebbene non siano sottoposti a controlli da parte della Corte dei Conti, i partiti devono tenere una rendicontazione particolarmente dettagliata (deve contenere sia il rendiconto del partito, sia i rendiconti degli enti e/o società e/o imprese dei quali il partito detiene la metà del capitale ovvero abbia dei rappresentanti nel consiglio di amministrazione), che deve essere sottoposta a verifica da due revisori dei conti e depositata entro il primo semestre dell’anno successivo a quello cui si riferisce l’esercizio presso la *Commission nationale des comptes de campagne e des financements politiques*, che ne assicura una pubblicazione sommaria sul *Journal officiel*.

Nel caso siano presenti delle irregolarità o vengano riscontrate una o più violazioni, il partito perde l’accesso al finanziamento pubblico per l’anno successivo.

Infine, a rigidi controlli sono sottoposti i candidati che chiedono di poter accedere ai rimborsi previsti per le campagne elettorali; difatti, è necessario non solo rispettare il tetto massimo di spesa, ma altresì tenere uno specchiato rendiconto contabile – certificato da un esperto contabile e sottoposto alla verifica della Commissione nazionale –, che riporti in maniera dettagliata tutte le entrate e tutte le spese, che devono necessariamente essere in equilibrio. Qualora vengano riscontrate delle irregolarità o delle violazioni, sono previste sanzioni di natura elettorale (è possibile che il candidato sia dichiarato ineleggibile fino a un massimo di tre anni), pecuniaria (multe fino a 3750 euro) e penale (detenzione fino ad anno).

⁴⁶⁷ I partiti devono dichiarare alla Prefettura il nome della persona fisica nominata mandatario finanziario.

⁴⁶⁸ La commissione è stata introdotta nel gennaio 1990 in virtù della legge n. 90-55.

III.2) La rappresentanza di genere

Il suffragio universale maschile fu introdotto in Francia nel 1848, quello femminile solo nel 1944 quando, dopo la liberazione, durante il governo provvisorio, l'ordinanza del 21 aprile 1944 sull'organizzazione dei pubblici poteri aprì alle donne non solo l'elettorato attivo ma anche quello passivo.

La Costituzione francese del 27 ottobre 1946, inoltre fece un esplicito riferimento all'art. 3 del Preambolo alla parità tra donne e uomini, laddove veniva stabilito che "La legge garantisce alla donna, in tutti i campi, diritti eguali a quelli degli uomini" ; a tale Preambolo – e, come è noto, alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino – rinvia il Preambolo della Costituzione del 1958.

Durante la V Repubblica, nonostante queste premesse e aperture verso le donne, tuttavia, non verrà mai messa in atto una vera e propria politica sulla parità di genere fino alla fine degli anni Novanta con conseguente ridotte percentuali di elette sia all'Assemblea Nazionale, sia al Senato.

Occorrerà attendere quindi la legge costituzionale n. 99-569 dell'8 luglio 1999 per assistere ad un cambiamento di scenario con il profilarsi di un'attenzione particolare nei confronti della parità di genere nell'accesso alle cariche elettive.

Con la legge costituzionale del 1999 venne introdotto infatti un comma all'art.1 della Costituzione in virtù del quale "la legge favorisce l'eguale accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettorali e alle funzioni elettive" e venne anche modificato l'art. 4 Cost. relativo ai partiti politici, prevedendo che essi dovessero "contribuire all'attuazione del principio enunciato al secondo comma dell'art. 1, alle condizioni stabilite dalla legge".

La costituzionalizzazione del principio della parità alle cariche elettive ha aperto la strada, a partire dal 2000, all'approvazione di una serie di leggi importanti sulla parità di genere.

Innanzitutto, è stata approvata la legge n. 2000-493 del 6 giugno 2000 tendente a favorire l'eguale accesso di donne e uomini alle cariche elettive che ha imposto la stretta alternanza donne-uomini sulle liste per le elezioni europee e per le elezioni senatoriali con scrutinio proporzionale, oltre che un'alternanza per gruppi di sei candidati alle elezioni municipali e regionali. La legge ha anche previsto una modulazione del finanziamento pubblico ai partiti in funzione della proporzione tra uomini e donne nelle liste e sanzioni pecunarie per le formazioni politiche che rispettano i principi stabiliti della legge nella presentazione delle candidature alle elezioni legislative.

Successivamente è stata approvata la legge n. 2000-641 del 10 luglio 2000 relativa all'elezione dei senatori che ha applicato il principio della parità di genere alle elezioni dei

senatori a scrutinio di lista nei dipartimenti dove venivano eletti tre o più senatori (in luogo di cinque e più) vale a dire nei dipartimenti che eleggevano i due terzi dei senatori.

L'11 aprile 2003 è stata poi approvata anche la legge n. 2003-327 relativa all'elezione dei consiglieri regionali e dei rappresentanti al Parlamento europeo e relativa al finanziamento pubblico dei partiti. Questa legge ha previsto l'obbligo di rispettare una stretta alternanza tra le donne e gli uomini nella presentazione delle liste di candidati regionali e al Parlamento europeo.

Per il 2003 occorre ricordare altre due leggi: la prima, la n. [2003-697 del 30 luglio 2003](#) relativa alla riforma dell'elezione dei senatori che, modificando la legge 641 del 2000, ha limitato l'applicazione dello scrutinio proporzionale di lista paritario solo ai dipartimenti che eleggevano più di quattro senatori ovvero la metà dei senatori mentre per i senatori eletti e scrutinio maggioritario non era previsto nessun obbligo di parità delle candidature; la seconda legge del 2003, la n. 2003-1201 del 18 dicembre 2003, relativa alla parità tra donne e uomini nelle liste di candidati alle elezioni dei membri dell'Assemblea corsa.

Successivamente la legge n. 2007-128 del 31 gennaio 2007 ha apportato ulteriori novità sotto il profilo della parità alle cariche elettive estendendo l'obbligo della stretta alternanza donne-uomini nella composizione delle liste per l'elezione degli esecutivi delle Regioni e dei comuni di 3500 abitanti e più. Essa ha inoltre previsto un obbligo di prevedere la parità sulle liste di aggiunti eletti dai consigli municipali oltre che un'alternanza stretta nelle liste per i membri delle Commissioni permanenti dei consigli regionali e la parità delle candidature nelle liste per i vicepresidenti dei consigli regionali. Le stesse regole si applicano per le elezioni dei membri dell'Assemblea dei Francesi all'estero. Con questa legge sostanzialmente il principio di un'alternanza stretta donna-uomo nelle liste è ormai stata prevista per tutte le elezioni.

Merita ricordare che anche la legge del 2007 ha previsto una rimodulazione del finanziamento pubblico dei partiti e una diminuzione a tre quarti in relazione allo scarto nel numero totale dei candidati.

La legge n. 2008-175 del 26 febbraio 2008 ha poi introdotto disposizioni legislative per favorire l'eguale accesso alle cariche elettive per donne e uomini nei mandati dei consiglieri generali.

La legge n.2013-403 del 17 maggio 2013 relativa all'elezione dei consiglieri dipartimentali, municipali e dei delegati comunitari, e di modifica del calendario elettorale ha apportato ulteriori importanti novità ha introdotto lo scrutinio "binominale" a doppio turno per l'elezione, a livello cantonale, dei consiglieri dipartimentali (nuova denominazione assunta dal consigliere eletto nell'ambito del dipartimento in luogo di "consigliere generale") allo scopo di garantire l'assoluta parità dei sessi degli eletti

La legge n. 2013-702 del 2 agosto 2013 relativa all'elezione dei senatori ha infine apportato due modifiche sostanziali alle modalità di elezione dei senatori per favorire la

rappresentanza delle donne nel Senato. La prima innovazione riguarda le modalità di elezione dei senatori nei dipartimenti: è stato previsto che nei dipartimenti in cui sono eletti tre o più senatori nel 2014 il 73,3% dei senatori da eleggere a scrutinio di lista sia eletto secondo il principio di parità alternata uomo-donna; inoltre nei dipartimenti in cui vengono eletti due senatori o meno con scrutinio maggioritario a due turni la legge ha previsto che il candidato e il suo sostituto debbano essere di sesso diverso. La seconda innovazione importante ha riguardato la composizione del collegio elettorale: è stato infatti introdotto il principio di parità dei sessi nel corpo dei grandi elettori ed è stato previsto che ogni lista di delegati e di supplenti dei consigli municipali sia composta alternativamente da un candidato di sesso maschile e di uno di sesso femminile.

In sostanza l'applicazione del principio di parità si è tradotta in un sensibile miglioramento della rappresentanza femminile tra gli eletti a livello nazionale e locale.

In tema di parità di genere merita infine ricordare che la revisione costituzionale del 23 luglio 2008 ha modificato l'art. 1 Cost. completandolo cosicché la legge favorisce anche l'eguale accesso di donne e uomini alle «responsabilità professionali e sociali».

Ancora un passo in avanti per la parità di genere è stato compiuto con la recente legge n. 2014-873 del 4 agosto (J.O. del 5 agosto 2014) introduttiva di misure volte a combattere le disuguaglianze tra donne e uomini nella società e in ambito professionale, regolante, per la prima volta in maniera complessiva e in tutte le sue dimensioni, il problema della parità di genere. La legge impone allo Stato, alle collettività territoriali e agli enti pubblici di intraprendere azioni al fine di tutelare la parità di genere e mettere in atto una politica dell'uguaglianza tra uomini e donne secondo un approccio integrato. In rilievo la parità di trattamento salariale, la divisione dei compiti per congedo parentale, l'aumento di impiego per le donne, le progressioni di carriera, le politiche di tutela della maternità e di tutela contro la violenza sulle donne.

III.3) Opposizione parlamentare e statuto dell'opposizione

Una delle novità più interessanti della revisione del 2008 è stata la previsione di uno statuto dell'opposizione. La legge costituzionale n. 724 del 23 luglio 2008 ha infatti per la prima volta istituzionalizzato la nozione di opposizione, traendo dopo decenni le conseguenze dell'impianto maggioritario della V Repubblica.

Fino alla revisione del 2008 l'opposizione non disponeva di un vero e proprio Statuto essendo considerato tale la possibilità offerta ai parlamentari, dopo la revisione del 1974, di adire il Consiglio Costituzionale per il controllo di costituzionalità della legge, e, dal 1992, anche per quello dei trattati.

L'opposizione dispone ormai di un doppio ancoraggio alla Costituzione, quello dell'art. 48, 5° c. Cost. (di cui abbiamo già parlato) che riserva ai gruppi di opposizione la determinazione dell'ordine del giorno di una seduta al mese e quello dell'art. 51-1 Cost. che stabilisce che il regolamento di ciascuna Assemblea riconosca diritti specifici ai gruppi di opposizione. La questione dello statuto dell'opposizione era già sorta negli anni Settanta⁴⁶⁹ e si era concretizzata sotto la presidenza di Giscard d'Estaing nella riforma del 1974 sull'allargamento della *saisine* del Consiglio costituzionale. Tuttavia nonostante la presa di coscienza della necessità di una definizione specifica di uno statuto dell'opposizione si è dovuto attendere la riforma del 23 luglio 2008 perché questa coscienza portasse a frutti concreti.

Nonostante le perplessità legate alla nozione stessa di opposizione⁴⁷⁰ ma anche e soprattutto legata alla generica enunciazione di principio del riconoscimento di tali prerogative la cui determinazione viene lasciata interamente ai regolamenti parlamentari, l'introduzione dell'art. 51-1 Cost. ha rappresentato secondo la dottrina la "parte potenzialmente più innovativa"⁴⁷¹ della riforma. Occorre ora chiedersi se e in che modo le potenzialità insite nella riforma abbiamo esplicitato i loro effetti. Al di là di generiche considerazioni, occorre chiedersi in che modo lo Statuto dell'opposizione abbia trovato espressione nei regolamenti parlamenti attraverso la definizione di apposite procedure volte a favorire una reale partecipazione delle opposizioni nell'elaborazione delle leggi e nella funzione di controllo.

I deputati possono appartenere solo ad un gruppo e la dichiarazione può menzionare l'appartenza ad un gruppo di opposizione (art. 19,2°c. RAN), la quale può essere fatta o ritirata in qualsiasi momento (art. 19,3°c. RAN). L'art. 19, 4° c. RAN inoltre menziona i gruppi minoritari come quelli che non si sono dichiarati dell'opposizione ad eccezione di quelli «*d'entre eux qui compte l'effectif le plus élevée*» (art. 19,4°c. RAN). È con quest'ultima formulazione "*alambique*"⁴⁷² – come è stata definita – che il regolamento dell'Assemblea Nazionale "escamote la notion de majorité qui, bien qu'elle soit la cle de voute de parlementarisme de la V^e République, n'est ainsi définie que par défaut"⁴⁷³. Il diretto riferimento al sostegno del Governo è stato infatti scartato in sede di dibattito parlamentare durante l'iter di approvazione delle modifiche regolamentari del 2009 per il timore che ciò

⁴⁶⁹ Sull'opposizione v. fra tutti il numero monografico di *Pouvoirs*, n. 108, 2004 *L'opposition*; v. anche M.-C. Ponthoreau, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », in *Revue du droit public*, 2/2002, p. 1127.

⁴⁷⁰ A. Vidal-Naquet, « L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition ? » in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1, 2009, p. 158 ss.

⁴⁷¹ S. Ceccanti, *Lo Statuto dell'Opposizione in Francia per una valorizzazione del Parlamento*, in F. Lanchester, *La transizione italiana e la quarta fase nel rapporto con le istituzioni francesi della V Repubblica*, in F. Lanchester, V. Lippolis (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, Jovene, 2009, p. 263.

⁴⁷² P. Avril-J. Gicquel-J.E. Gicquel, *Droit parlementaire*, cit., p.112.

⁴⁷³ Ivi.

potesse ridurre la libertà e far così perdere il beneficio dei diritti riconosciuti ai gruppi minoritari⁴⁷⁴.

Come all'Assemblea Nazionale anche al Senato il nuovo art. 5 bis introdotto con la risoluzione del 2 giugno 2009 ha previsto che nei sette giorni seguenti alla sua creazione, come pure all'inizio di ogni sessione ordinaria, un gruppo si dichiara alla Presidenza come gruppo di opposizione o gruppo minoritario ai sensi dell'art. 51-1 Cost., potendo in ogni momento riprendere o modificare tale dichiarazione⁴⁷⁵. A differenza dell'Assemblea Nazionale dove il sistema è in parte "dichiarativo" ed in parte "deduttivo"⁴⁷⁶, al Senato il sistema è dunque interamente dichiarativo in quanto il gruppo al momento della formazione, si dichiara alla Presidenza del Senato come gruppo d'opposizione o come gruppo minoritario ai sensi dell'art. 5 bis RS.

Le maggiori innovazioni si sono avute comunque all'Assemblea Nazionale. L'Assemblea Nazionale in occasione della riforma del suo regolamento il 27 maggio 2009 ha previsto, nell'ambito di una serie di misure volte a migliorare la rappresentanza di tutti gli orientamenti nelle istanze decisionali dell'Assemblea, una partecipazione diretta dei gruppi di opposizione e dei gruppi minoritari alle attività di controllo e di valutazione e il riconoscimento di una serie di prerogative anche nell'ambito del procedimento legislativo.

Oltre alla già menzionata riserva di un giorno al mese per l'ordine del giorno stabilito dalle opposizioni e dai gruppi minoritari (art. 48, 5°c. Cost.) e alla quota del 60% per il TLP alle opposizioni, di cui si dirà qui di seguito, è bene menzionare altre conquiste dell'opposizione. La regola, già da anni introdotta per prassi, di attribuire la presidenza di alcune Commissioni importanti ad esponenti dell'opposizione, è stata ora introdotta dall'art.39 del R.A.N. che stabilisce che "*peut être élu à la présidence de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire qu'un député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition*". Inoltre, come già sottolineato nelle pagine precedenti, il regolamento dell'Assemblea nazionale prevede che l'opposizione possa esercitare un "*droit de tirage*" in materia di Commissioni di inchiesta. Ai sensi dell'art. R.A.N. infatti «ogni presidente di un gruppo di opposizione o di un gruppo minoritario può domandare, una volta a sessione ordinaria (ad eccezione di quella che precede il rinnovamento dell'Assemblea), in Conferenza dei presidenti, che un dibattito su una proposta di risoluzione tendente alla creazione di una commissione di inchiesta sia iscritta d'ufficio all'ordine del giorno di una seduta nel corso della prima settimana del controllo e della valutazione». Peraltro, una domanda di creazione di una commissione di inchiesta presentata nell'ambito del "*droit de tirage*" non può essere rigettata se non alla maggioranza di tre quinti di membri

⁴⁷⁴ Vedi precisamente sul punto P.Avril, J. Gicquel, J.E.Gicquel, *Droit parlementaire*, cit., p.112.

⁴⁷⁵ I gruppi possono cambiare dichiarazione di appartenenza all'opposizione o meno in ogni momento tuttavia ogni dichiarazione vale per la sessione seguente per non alterare la programmazione dei lavori. Lo stesso dicasi per la creazione di nuovi gruppi in corso di sessione.

⁴⁷⁶ V.J.-P. Derosier, A.Vidal-Naquet, *L'opposition politique, - Rapport France*, in Forincip, *L'opposition politique*, Rapport Nationaux, Rouen, 2015, p. 84.

dell'Assemblea. Merita ricordare che dopo la revisione del 2008 l'opposizione ha beneficiato del "*droit de tirage*": sia nel 2013 che nel 2014 due Commissioni di inchiesta sono state create ad iniziativa del gruppo parlamentare dell'UDI e dell'UMP.

Ai sensi, infine, dell'art. 133, 2°c. RAN oltre che la metà del numero delle interrogazioni da porre ogni settimana al Governo sono riservate all'opposizione.

Un altro ambito del controllo nel quale all'opposizione sono oggi riconosciuti maggiori poteri che nel passato è quello del Comitato di valutazione e controllo della politiche pubbliche di cui abbiamo detto sopra: dei due relatori che il CEC deve scegliere uno deve appartenere all'opposizione ai sensi dell'art. 146-3 R.A.N. Allo stesso modo la verifica dell'applicazioni delle leggi è affidata a maggioranza e opposizione insieme. L'art. 145-7 prevede infatti che uno dei due relatori ai quali è affidata la presentazione del rapporto sull'applicazione delle leggi elaborato dalla commissione di competenza dopo sei mesi dall'entrata in vigore di una legge, sia dell'opposizione. Come già si è avuto modo di sottolineare la divisione delle attività di controllo e valutazione si estende anche all'aula. Ai sensi dell'art. 48 R.A.N., infatti, ogni Presidente del gruppo di opposizione o dei gruppi minoritari ottiene di diritto l'iscrizione di soggetto di valutazione o di controllo all'ordine del giorno della settimana riservata al controllo (art. 48,4° Cost.). Anche per i principali dibattiti è prevista un'equa ripartizione dei tempi; ad esempio l'art. 132 del R.A.N. prevede che nel quadro dei dibattiti previsti dal nuovo articolo 50-1 Cost. relativo alla possibilità di dichiarazioni del Governo seguite da un voto senza impegno della responsabilità), il tempo a disposizione dell'opposizione è la metà del tempo complessivo; la stessa regola è prevista per i dibattiti organizzati in applicazione dell'art. 49,1°c. Cost. (art. 152 R.A.N.).

Direttamente collegato alla discussione in aula e alle misure per combattere l'ostruzionismo è anche l'introduzione del TLP (tempo legislativo programmato) procedura introdotta all'Assemblea nazionale destinata ad organizzare meglio il dibattito parlamentare e a centrarlo sugli aspetti essenziali. La procedura è prevista dall'art. 44 Cost., dalla legge organica del 15 aprile 2009 e dagli articoli 49 e 50 del R.A.N. Qualora la Conferenza dei Presidenti decida di ricorrervi, la TPL consiste nella fissazione di un termine per l'esame del testo in aula e nell'attribuzione a tal scopo di un tempo di intervento massimo per ogni gruppo (tranne che per il Governo e per la commissione) il quale può utilizzare il tempo a disposizione a proprio piacimento senza che nel prendere la parola vengano poste delle limitazioni salvo quella che al termine del tempo di un gruppo nessun membro di quel gruppo possa prendere nuovamente la parola. Nel tempo sono state fissate dalla Conferenza dei Presidenti delle regole per il TLP destinate a garantire i diritti di tutti i gruppi in particolare quelli dell'opposizione: il 60% del tempo è attribuito ai gruppi di opposizione. Nonostante l'innovazione il tempo legislativo programmato non è ancora molto utilizzato. Secondo le statistiche dalla sua entrata in vigore la procedura del TLP è stata utilizzata nella XIII legislatura per il dibattito di 12 testi legislativi. Nella XIV legislatura nelle sessioni 2012-2013

e 2013-2014 il TLP è stato applicato per la discussione di 15 testi legislativi.

III. 4) L'accesso delle minoranze al Consiglio costituzionale

La Costituzione della V Repubblica è la prima in Francia ad aver previsto la creazione di un organo di giustizia costituzionale. Anche la Costituzione del 1946 aveva infatti previsto l'esistenza di un *Comité Constitutionnel*, le cui attribuzioni però rimanevano circoscritte ad un controllo indiretto - in base al quale esso giudicava se le leggi votate dall'Assemblea Nazionale implicassero una revisione della Costituzione - e quindi non specificatamente volto ad un controllo di costituzionalità vero e proprio.

Nella Costituzione del 1958 l'organo di giustizia costituzionale è il Consiglio costituzionale previsto al Titolo VII dall'art. 56 all'art. 63.

Il Consiglio costituzionale ai sensi dell'art. 56 è composto da nove membri, tre nominati senza controfirma dal Presidente della Repubblica, tre dal Presidente dell'Assemblea Nazionale e tre dal Presidente del Senato.

Vaste sono le competenze attribuite al Consiglio Costituzionale.

Spetta innanzitutto al Consiglio costituzionale il controllo di costituzionalità delle leggi. Esso può essere di due tipi: preventivo e astratto (art. 61 Cost), e, dopo la riforma della Costituzione che ha introdotto l'art.61-1 e la QPC (*question prioritaire de constitutionnalité*), anche successivo.

Il controllo preventivo è di due tipi ai sensi art. 61.1°c. Cost: è obbligatorio per le leggi organiche prima della promulgazione, per le proposte di legge referendarie prima della loro sottoposizione a referendum, e per i regolamenti parlamentari prima della loro entrata in vigore; è facoltativo per tutte le altre leggi.

Ai sensi dell'art. 54 il Consiglio Costituzionale svolge un controllo anche sui trattati internazionali.

Il Consiglio Costituzionale ha competenza in relazione alla regolarità dell'elezione del Presidente della Repubblica, dell'elezione dei deputati e dei senatori e delle operazioni del referendum.

In particolare ai sensi dell'art.58 esso "vigila" sulla regolarità dell'elezione del Presidente della Repubblica, esamina i reclami e proclama i risultati dello scrutinio.

Ai sensi invece dell'art. 59 il Consiglio decide in caso di contestazione sulla regolarità. Si tratta di una competenza unicamente contenziosa e sancisce, in qualche modo, l'abbandono della sovranità del Parlamento su questo tipo di operazioni che faceva di ciascuna Assemblea il solo giudice dell'eleggibilità e della regolarità dell'elezione dei suoi membri.

Ai sensi dell'artt. 60, 89 e 11 ha competenze in materia rederendaria: il Consiglio Costituzionale sorveglia anche le regolarità delle operazioni e ne proclama i risultati.

Decide inoltre della ripartizione tra legge e regolamento ai sensi degli artt. 41 e 37, 2° c. Cost.

Deve infine essere sentito ed emettere pareri obbligatori, ma non vincolanti in caso di adozione di misure eccezionali da parte del Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 16 Cost. e, sempre in relazioni all'assunzione delle misure ex art. 16 Cost., il Consiglio ha il potere di verificare, su attivazione dopo 30 giorni e d'ufficio dopo 60 giorni, la sussistenza delle condizioni che hanno determinato l'emanazione di misure

In relazione a tutte queste competenze l'accesso delle minoranze al Consiglio può avvenire in tre casi precisi e con le seguenti modalità:

- In caso di controllo di costituzionalità delle leggi di tipo preventivo. Il Consiglio costituzionale può infatti essere adito dopo l'approvazione e prima della promulgazione di una legge, oltre che dal Presidente della Repubblica, dal Primo e dai Presidenti delle due assemblee, anche, dopo la riforma costituzionale del 1974, da 60 deputati o da 60 senatori atti a rappresentare le minoranze;
- In caso di controllo dei trattati internazionali: la richiesta di tale controllo dopo la revisione del 1992 spetta, oltre che al Presidente della Repubblica, al Primo e ai Presidenti delle due assemblee, anche a 60 deputati e 60 senatori;
- In caso di verifica della sussistenza delle condizioni per l'applicazione dell'art. 16 Cost. La revisione del 2008 ha aggiunto un comma all'art. 16 Cost. in virtù del quale, trascorsi 30 giorni di esercizio dei poteri eccezionali, 60 deputati o 60 senatori – oltre naturalmente ai Presidenti delle due assemblee - possono ricorrere al Consiglio Costituzionale per la verifica della sussistenza delle condizioni di applicazione dell'art. 16.

Per quanto concerne il contenzioso costituzionale e il ruolo dell'opposizione occorre dire che la riforma del Consiglio costituzionale del 1974 che ha introdotto l'allargamento della *saisine* a 60 senatori e 60 deputati ha avuto un'influenza fondamentale per l'evoluzione dell'ordinamento francese. Un'importanza e un impatto di grande rilievo sia a livello sistemico sia soprattutto per il ruolo, appunto, che da allora è stato, di fatto, accordato all'opposizione. La dottrina è concorde nel ritenere⁴⁷⁷ che la riforma del 1974 abbia consacrato il primo, per grado di importanza, tra i diritti dell'opposizione e che essa abbia per la prima volta riconosciuto all'opposizione un vero e proprio Statuto. L'idea di una *saisine parlementaire*, era già stata ipotizzata durante il periodo costituente dal Comitato consultivo costituzionale⁴⁷⁸ ma poi accantonata per una certa reticenza dei costituenti verso la possibile deriva di un governo dei giudici ma soprattutto anche per una certa idea del Consiglio

⁴⁷⁷ V. fra tutti G. Carcassonne, *La place de l'opposition : le syndrome français*, in *Pouvoirs*, n. 85, 1998, p. 77.

⁴⁷⁸ J. Benetti, *Le Conseil constitutionnel et le Parlement*, in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* n. 38, gennaio 2013.

costituzionale che nelle intenzioni dei costituenti finiva per diventare anch'esso un'istituzione volta al controllo delle rispettive sfere di competenza tra Parlamento e Governo, a tutela e protezione, in ultima istanza, del potere esecutivo, contro la possibile ingerenza dell'istituzione parlamentare: è in quest'ottica, infatti, che vanno anche lette competenze relative al controllo della ripartizione tra legge e regolamento (artt.34 e 37 Cost.) e anche il controllo del Consiglio costituzionale in materia di regolamenti parlamentari e di contenzioso elettorale.

La riforma del 1974 si è inserita così in maniera determinante all'interno dell'ordinamento francese la cui logica maggioritaria e l'assetto dei pubblici poteri, privi di effettivi contrappesi, nei confronti dei rischi d'abuso della maggioranza invocava un riconoscimento dei diritti della minoranza. Essa ha così sicuramente inciso sul ruolo stesso del Consiglio costituzionale che, concepito inizialmente dai costituenti come strumento di limitazione del Parlamento stesso, si è trasformato in vero e proprio “guardiano delle libertà”⁴⁷⁹, ruolo questo che a partire dalla famosa sentenza sulla libertà di associazione del 16 luglio 1971 - con la quale il Consiglio costituzionale incluse anche il Preambolo della Costituzione nel cosiddetto “*bloc de constitutionnalité*” - non smetterà di divenire sempre più una realtà grazie proprio all'introduzione nel 1974 della *saisine parlementaire*⁴⁸⁰.

L'impatto di tale riforma è valutabile vieppiù alla luce del numero di sentenze emesse dal Consiglio costituzionale prima e dopo. Se dal 1959 al 1974 solo 9 furono le sentenze emesse dal Consiglio Costituzionale, dopo la riforma il numero è cresciuto esponenzialmente negli anni fino a raggiungere, ad oggi, il numero di 710 decisioni DC di cui 476 su leggi ordinarie. In tutti questi anni l'opposizione e le minoranze in genere hanno fatto sistematicamente uso della possibilità messa a loro disposizione e la *saisine* di origine parlamentare è divenuta così lo strumento privilegiato dell'azione politica abituale delle minoranze e dell'opposizione per cercare di controllare il Governo. In effetti, come è stato osservato⁴⁸¹, la finalità stessa del controllo di costituzionalità è stata invertita perché il controllo sul Parlamento si è trasformato in controllo sul Governo proprio grazie alle caratteristiche del controllo di costituzionalità a priori.

La riforma del 1974, definita una “*alliance objective*”⁴⁸² tra opposizione parlamentare e Consiglio costituzionale ha così giocato un doppio ruolo: da un lato il ruolo di meccanismo del gioco politico e di interazione tra maggioranza e opposizione e dall'altro di leva atta ad incidere sul progressivo ampliamento della giurisprudenza costituzionale e sulla costruzione di un vero e proprio diritto costituzionale giurisprudenziale.

⁴⁷⁹ B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2014, p.573.

⁴⁸⁰ Sull'importanza della riforma del 1974 v. D. Maus-A. Roux (a cura di), *30 ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Colloque et publication en hommage à Louis Favoreu, Paris, PUAM-Economica, 2006.

⁴⁸¹ J. Gicquel-J. E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, L.G.D.J., 2014, 748.

⁴⁸² J. Benetti, *Le Conseil constitutionnel et le Parlement*, cit. p.1.

Occorre però dire che gli effetti del contenzioso costituzionale attivato dall'opposizione sul programma legislativo della maggioranza non sono mai arrivati a bloccare completamente il lavoro del Governo e occorre anche aggiungere che il numero delle decisioni del Conseil derivanti da *saisine parlementaire* in relazione al numero di leggi approvate è più modesto di quanto si possa pensare. Tuttavia la dichiarazione di incostituzionalità anche di una sola disposizione legislativa contenuta in una legge del programma di Governo oppure anche una riserva di interpretazione del Consiglio costituzionale sulle leggi deferite hanno avuto modo di assicurare spesso all'opposizione il successo delle proprie battaglie politiche costringendo la maggioranza al potere al rispetto delle regole costituzionali. A tal proposito, per le dichiarazioni di incostituzionalità si veda la sentenza n. 81-132 DC del 16 gennaio 1982 sulle nazionalizzazioni con cui il Consiglio costituzionale, adito dall'opposizione, dichiarò non conforme a Costituzione le disposizioni degli artt. 4, 6, 16, 18, 30 e 32 e quelle dell'art.13-1 della legge deferita confermando alcune delle ragioni dell'opposizione; si veda altresì la più recente sentenza n. 2014-709 DC del 15 gennaio 2015 relativa alla delimitazione delle regioni, alle elezioni regionali e dipartimentali e di modifica del calendario elettorale con la quale il Consiglio costituzionale, adito dall'opposizione, ha dichiarato incostituzionale il 3° del paragrafo I dell'articolo 10 della legge. Per le riserve di interpretazione si veda, fra tante, la sentenza del Consiglio costituzionale n.2 013-669 del 17 maggio 2013 adito dall'opposizione sulla contestatissima legge sul matrimonio omosessuale dichiarata poi conforme a Costituzione con riserva di interpretazione degli articoli L. 225-2 e L. 225-17 del codice dell'azione sociale e delle famiglie enunciata al 53° *considerant*.

Non sono mancati inoltre casi in cui la minoranza della maggioranza ha fatto causa comune con l'opposizione come ad esempio nel caso della decisione n. 76-73 DC del 28 dicembre del 1976 relativa alla legge finanziaria per il 1977; nel caso della decisione n. 2003-468 DC del 3 aprile del 2003 sull'elezione dei consiglieri regionali. Non sono infine mancati casi in cui maggioranza e opposizione hanno deferito insieme al Consiglio costituzionale un testo come nel caso della legge sul genocidio armeno nel febbraio del 2012.

Merita ricordare infine la recentissima sentenza del 23 luglio 2015 la n.2015-713 DC sulla contestata legge relativa all'attività dei servizi di intelligence (loi sur le renseignement) definitivamente approvata il 24 giugno scorso e che ha sollevato un ampio dibattito sul rispetto della vita privata soprattutto a causa di alcuni meccanismi di controllo della corrispondenza via internet (le cosiddette "scatole nere") introdotti dalla normativa per far fronte alla minaccia terroristica. Il Conseil è stato adito dal Presidente della Repubblica, dal Presidente del Senato e da 106 deputati di tutti gli schieramenti (les Républicains, UDI, FN, écologistes). È la prima volta che un Capo dello Stato decide di far uso del potere di adire il Consiglio Costituzionale su una legge ordinaria e l'importanza della sentenza si segnala anche per questo. Il Consiglio costituzionale con la tale sentenza ha dichiarato la legge solo parzialmente conforme a Costituzione censurando quattro sue disposizioni tra cui quella che permetteva in casi «*d'urgence opérationnelle*» di derogare alle disposizioni relative

all'autorità del primo Ministro. Il fronte compatto di più partiti prevalentemente dell'opposizione, cui in questo caso si è unito anche il Presidente della Repubblica, ha dimostrato una volta di più l'efficacia della *saisine parlementaire*.

III. 5) La disciplina del contenzioso elettorale

Spetta al Consiglio Costituzionale il controllo sulla regolarità delle elezioni dei parlamentari e decide in caso di contestazione sulla regolarità delle elezioni di deputati e senatori (art.59 Cost.). Pertanto decide sull'eleggibilità, sullo svolgimento delle operazioni e sul rispetto delle regole di finanziamento delle campagne elettorali per l'elezione dei deputati.

Per quanto riguarda l'ineleggibilità il Consiglio costituzionale interviene come istanza di appello dei tribunali amministrativi e decide sulla ineleggibilità in via definitiva.

Per quanto concerne invece il contenzioso sulle operazioni elettorali questo è relativo all'equilibrio dei mezzi di propaganda e alla regolarità dello svolgimento delle elezioni. Il ricorso scritto e motivato contro le operazioni elettorali può essere presentato da ogni elettore e da ogni candidato della circoscrizione al Consiglio costituzionale, al prefetto o al rappresentante dello Stato nelle collettività d'oltremare entro 10 giorni dalla proclamazione dei risultati da parte della *Commission de recensement des votes* ai sensi dell'art. L. 175 del Codice elettorale.

Il contenzioso sul finanziamento delle elezioni legislative è relativo alla presentazione dei conti della campagna elettorale. Il Codice elettorale prevede l'ineleggibilità per tre anni di tutti i candidati che non abbiano depositato il proprio conto della campagna elettorale nei modi e tempi previsti dalla legge.

III.6) La disciplina del voto per corrispondenza e del voto elettronico

Nell'ordinamento francese, i cittadini in possesso dei requisiti sanciti dalla Costituzione e dal *Code electoral*⁴⁸³ sono chiamati ad esprimere il proprio voto sia a livello nazionale (elezioni del Presidente della Repubblica, elezioni dei membri dell'Assemblea

⁴⁸³ L'art. 3 della Costituzione e l'art. 2 del Cod. El. definiscono elettori tutti coloro che risultino essere in possesso della cittadinanza francese, abbiano compiuto la maggiore età (diciotto anni) e siano in possesso dei requisiti civili e politici. Inoltre, il Codice elettorale disciplina i casi in cui all'elettore venga impedito di esercitare il diritto di voto (come nel caso di incapacità o indegnità) ovvero i casi in cui è prevista un'esclusione del diritto stesso (temporanea o permanente).

Nazionale, del Senato e del Parlamento europeo), sia a livello locale (elezioni regionali, cantonali e municipali)⁴⁸⁴.

Per poter esercitare il proprio diritto di voto, gli elettori devono rispettare inoltre una condizione formale, ossia devono essere obbligatoriamente iscritti nella lista elettorale del proprio comune (art. 9 Cod. El.)⁴⁸⁵. L'iscrizione può essere presentata previa domanda o decretata d'ufficio (iscrizione automatica) nei casi previsti dall'art. 11 del Cod. El., ossia per coloro che raggiungono la maggiore età dopo la chiusura definitiva della lista o che raggiungono tale requisito prima della chiusura della medesima⁴⁸⁶.

Il Codice elettorale, inoltre, sancisce i principi fondamentali che riguardano il suffragio e, dunque, non solo la segretezza, ma anche la personalità del voto.

Proprio il principio di personalità del voto, però, è sottoposto a deroga in ragione del *vote par procuration*, che consente all'elettore impossibilitato a recarsi al seggio nel giorno delle elezioni di esercitare comunque il proprio diritto di voto, conferendo un mandato ad un altro elettore (*mandataire*) iscritto nello stesso comune. In tal modo, viene operato un vero e proprio bilanciamento tra l'esercizio del diritto di voto e il principio di personalità, operazione non eccessivamente difficoltosa in ragione del fatto che quest'ultimo non ha ricevuto tutela a livello costituzionale⁴⁸⁷.

In virtù di quanto disposto dall'art. 71 del Codice elettorale, sono legittimati a ricorrere al voto per procura coloro che certificano di essere impossibilitati per ragioni di lavoro, di salute o perché prestano assistenza a persone malate o inferme. In aggiunta a queste categorie, sono stati disciplinati anche i casi degli elettori vincolati da motivi di studio, di vacanza ovvero coloro che sono sottoposti a pene detentive per reati che non comportano la perdita della capacità elettorale.

Il Codice elettorale prevede che la procura – sottoposta a limiti temporali⁴⁸⁸ – venga rilasciata dinnanzi ad un giudice di un *Tribunale d'instance* ovvero ad un funzionario incaricato, o dinnanzi a magistrati nominati dal primo Presidente della Corte d'appello, su richiesta del giudice del tribunale distrettuale, per quanto riguarda i cittadini residenti sul territorio nazionale; mentre per coloro che risiedono all'estero tale verifica viene svolta dall'Ambasciata di Francia o dagli Uffici consolari.

⁴⁸⁴ Per un approfondimento sull'ordinamento e sul sistema elettorale vigente in Francia, v. *amplius* Piciacchia.

⁴⁸⁵ In via giurisprudenziale è stato altresì precisato che l'esercizio del diritto di voto è subordinato all'obbligo di iscrizione nel registro, ma ciò non significa che esista un obbligo giuridico in capo al cittadino di procedere a tale iscrizione.

⁴⁸⁶ L'iscrizione d'ufficio è stata introdotta nel 1997 con la Loi n. 97-1027

⁴⁸⁷ Parte della dottrina francese ritiene che con l'introduzione dell'istituto del voto per procura si sia operata una forzatura del principio di segretezza del voto, disciplinato dalla Costituzione all'art. 3 co.3. Cfr. Masclet, J.C., *Droit électoral*, Presses Universitaires de France, Paris, 1989.

⁴⁸⁸ La procura è valida per una sola tornata elettorale o per un periodo di tempo pari ad un anno. (Art. L-75 Cod. El.).

Proprio con l'obiettivo di consentire a cittadini residenti al di fuori del suolo francese di partecipare alle *élections législatives* e all'*élection des conseillers consulaires* – e al tempo stesso con la finalità di agevolare le procedure – è stato introdotto il voto per corrispondenza elettronica (*Vote par correspondance électronique*), in deroga alle disposizioni della legge n. 82-471⁴⁸⁹. Di tale meccanismo possono avvalersi gli elettori preventivamente iscritti nel *Registre des Français établis hors de France*, indicati nell'articolo R.172 Cod. El. A tal fine, è stato previsto un trattamento automatizzato dei dati personali, posto sotto la responsabilità del Ministro degli Interni e del Ministro degli Affari Esteri.⁴⁹⁰

Contrariamente a quanto avviene in altri ordinamenti, in Francia non è previsto né un voto per corrispondenza, né un voto elettronico a distanza per quanto riguarda i residenti sul territorio francese, in ragione del fatto che tali meccanismi risultano essere profondamente inadeguati nel tutelare la segretezza del voto.⁴⁹¹

Costituisce un'eccezione la possibilità dei comuni francesi, con una popolazione superiore a 3500 abitanti, di avvalersi di *machines à voter* in sede di seggio per facilitare l'espressione del suffragio – e non dunque nella fase di identificazione degli elettori – (art. L. 57-1 Cod.El.)⁴⁹². Tali apparecchiature, che devono essere approvate ed inserite in un elenco approvato dal Ministro dell'Interno tramite decreto⁴⁹³, consentono al Presidente del seggio di monitorare l'andamento della tornata elettorale e sono utilizzate non solo nella fase di espressione del voto (anche più elezioni contemporaneamente), ma anche in quella del conteggio ed eventualmente in quella di centralizzazione dei risultati.

⁴⁸⁹ Il voto *par voie électronique* è stato introdotto con la legge n. 2003-277, come metodo alternativo al voto per corrispondenza in busta chiusa, ma il cui utilizzo è ammesso solo in occasione “*des élections à l'Assemblée des Français de l'étranger*”.

⁴⁹⁰ Le operazioni di voto sono sottoposte ad un controllo effettuato da un ufficio preposto, denominato “*Bureau du vote électronique*”, composto: da un membro del Consiglio di Stato, da un direttore “*des Français à l'étranger et de l'administration consulaire au ministère des affaires étrangères*”, dal Direttore della “*modernisation et de l'action territoriale au Ministère de l'Intérieur*”, dal Direttore dell'Agenzia nazionale per la sicurezza di sistemi di informazione e da tre membri scelti dalla “*Assemblée des Français de l'étranger*”. (Art. R176-3-1 Cod.El.)

⁴⁹¹ A onor del vero, in Francia era stato introdotto il voto per corrispondenza, poi abolito nel 1975 a causa dei non trascurabili episodi di brogli elettorali e per il mancato rispetto del principio di segretezza del voto. Cfr. Turpin, D., *Droit constitutionnel*, Puf, Paris, 2003.

⁴⁹² L'introduzione delle *machines à voter* nell'ordinamento francese si deve ad una legge del 1969 (n.69-419), seppur all'epoca le apparecchiature erano semplicemente automatizzate. Comunque, l'articolo L-57 Cod. El. precisa che siffatta tipologia di apparecchiature, oggi elettroniche, deve soddisfare i seguenti requisiti: consentire all'elettore di esprimere il proprio voto in segretezza; permettere agli elettori affetti da disabilità di votare in maniera indipendente; garantire diversi tipi di elezioni; registrare le schede bianche; non consentire la registrazione di più di un voto per ogni elettore; visualizzare il totale degli elettori che hanno votato, i voti ottenuti da ciascuna lista o singoli candidati e il numero delle schede bianche. Il *vote électronique* è stato utilizzato per le elezioni europee del 1999 nei seggi di *Bordeaux, Bourg-en-Bresse, Brest, Marseille, Paris, Pontoise* e *Strasbourg* e nel 2004 per le elezioni cantonali e regionali a Brest. Cfr. Touvet, L., *Droit des élections*, Economica, Paris, 2007 pagg. 489 e ss.

⁴⁹³ Attualmente, i sistemi accreditati sono in tutto tre: iVotronic della società ES&S Datamatique, Point & Vote della società Indra Sistemas Sa e ESF1 della società NEDAP. Nel 2003, il Ministero dell'Interno ha emanato un regolamento apposito che stabilisce le condizioni di approvazione delle macchine per il voto e le caratteristiche che queste devono avere. (*Règlement technique fixant les conditions d'agrément des machines à voter*).

Nonostante ciò, il ricorso alle procedure automatizzate risulta essere ancora in via di sperimentazione poichè numerose sono le perplessità che tali innovazioni generano sia a livello politico, sia nell'opinione pubblica⁴⁹⁴. Per questa ragione, l'unico modo che attualmente consente agli elettori di partecipare alle consultazioni, anche nel caso in cui siano impossibilitati a recarsi alle urne, rimane il voto per procura.

⁴⁹⁴ In tal senso si è espressa la *Commission nationale de l'informatique et des libertés* (CNIL), che ha ritenuto il voto elettronico incapace di assicurare il rispetto del principio di segretezza del voto. Cfr. Délibération n. 2006-042 del 23 febbraio 2006.

IV) Riferimenti bibliografici

AA.VV., *Collectivités locales: quelle réforme?* (2009), in *Regards sur l'actualité*, n. 351, 2009, 5.

AA.VV., *Constitutions et pouvoirs*, Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel, Paris, Montchrétien, 2008.

AA.VV., *Élections 2010 et crises : les gouvernances en question*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1057, 2010.

AA.VV., *La réforme de l'État*, in *Cahiers français*, Paris, La Documentation française, n. 346, 2008, 3.

AA.VV., *Le contrôle de constitutionnalité par voie préjudicielle*, Paris, PUAM, 2009.

AA.VV., *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008* (octobre 2011), in *Juspoliticum*, n. 6, 2011.

AA.VV., *Les grandes délibérations du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2009.

AA.VV., *Projet de réformes institutionnelles*, in *Regards sur l'actualité*, n. 339, 2008.

AA.VV., *Réforme de collectivités locales : quel bilan ?* in *Regards sur l'actualité*, n. 369, 2011.

AA.VV., *XXI^e siècle: un monde d'incertitude et de mutations*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1056, 2010.

Accoyer B., [*Discours d'ouverture*](#) in *Juspoliticum*, n.6, *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008*, octobre 2011.

Ardant P., Mathieu B., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 20^e édition – Paris, LGDJ, 2008.

Aubin E.-Roche C., *Droit de la Nouvelle Décentralisation*, Paris, Gualino éditeur, 2005.

Auby J.-M., Auby J.-B., Jean-Pierre D., Taillefait A., *Droit de la fonction publique*, Paris, Dalloz, 2009.

Auby-Auby J.F., *Droit des collectivités locales*, Paris, Puf, 1998

Avril P., *Changeante et immuable?*, in B. Mathieu (a cura di), *1958-2008 - Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, 13.

Avril P., *Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la V^e République*, in *Pouvoirs*, n. 126, 2008, 5.

Avril P., [Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques](#) in *Juspoliticum*, n.6, *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008*, ottobre 2011, 3.

[Avril P., Gicquel J., Gicquel J.-É.](#), *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ Lextenso éditions, 2014.

Bagni, S., *Francia*, in Pegoraro, L., Pavani, G., Pennicino, S., (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti*, Bonomia University Press, Bologna, 2011.

Baldini G., Lazar M. (a cura di), *La Francia di Sarkozy*, Bologna, Il Mulino, 2007.

Baudu A., *L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière*, in *Revue du Droit Public*, n. 5, 2010, 1423.

Bélorgey G., *Traversée désenchantée de la V^e République*, in *Revue politique et parlementaire*, n.1048, 2008, 74.

Bélorgey G., *Ve République : petit répertoire des idées recues et des serpents de mer*, in *Revue politique et parlementaire*, n.1045, 2007, 110.

Bernard P., *La décentralisation à la française*, in *Revue administrative*, n. 334, luglio 2003, 376-412 ;

Biezen, I., [*Constitutionalizing party democracy: the constitutive codification of political parties in post-war Europe*](#), in Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, 2009, n. 3.

Biezen, van I., Mair, P. e Poguntke, T. *Going, going.... Gone? The decline of party membership in contemporary Europe*, in “European Journal of Political Research”, vol. 51, 2012, pp. 24-56.

Bonfiglio S., *La forma di governo nella V Repubblica francese: un sistema in disequilibrio?*, Seminario di Astrid su “*La riforma della Costituzione in Francia*”, Roma, 19 novembre 2008, in www.astrid-online.it,

Borrello, R., *Finanziamento della politica e diritto pubblico. Profili di teoria generale e caso francese*, Giuffrè, Milano, 1997

Borrello, R., *La Francia ed i rapporti tra politica e denaro: à la recherche de la vertu perdue*, in Lanchester, F., (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Giuffrè, Milano, 2000

Borzeix A., *La question prioritaire de constitutionnalité: quel confiance légitime, quelle sécurité juridique?*, in *Revue du droit public*, n. 4, 2010, 981.

Boquet, G., *Guide des elections*, MB, Paris, 2004

Boudon J., *Le mauvais usage des spectres. La séparation « rigide » des pouvoirs*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 2, 2009, 247.

Bourdon J., *Un Parlement renforcé*, in *Revue politique et parlementaire*, n.1045, 2007, 42.

Brechon P., *Les raison de la victoire de l'abstention*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1055, 2010.

Brisson J.-F., *Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle de compétences entre l'Etat et les collectivités locales*, in *Actualité juridique, droit administratif*, n. 11, 24 marzo 2003, 529-539 ;

Brizzi R., Goodliffe G. (a cura di) *La Francia di Hollande*, Bologna, il Mulino, 2013.

Bruno F., *Il Parlamento francese e l'Unione europea*", in A.A., *Studi in onore di Giuseppe G. Floridia*, Napoli, Jovene, 2009, 63.

Caciagli M., *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, il Mulino, 2006.

Calamo Specchia M. (a cura di), *La Costituzione francese*, Atti del Convegno Internazionale di Bari 22-23 maggio 2008 - 2 vol, Torino, Giappichelli, 2009.

Calamo Specchia M., *Elezioni presidenziali ed elezioni legislative: verso il definitivo consolidamento del fait majoritaire?*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n.3, 2007, 42.

Calamo Specchia M., *La revisione della Costituzione in Francia. Tra rovesciamenti di regime e manutenzione costituzionale*, in F. Palermo (a cura di), *La "manutenzione" costituzionale*, Cedam, Padova, 2007, 109.

Calamo Specchia M., *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*, Relazione al Seminario di Astrid, Roma, 19 novembre 2008, in www.astrid-online.it

Carcassonne G., *Immuable V^e République*, in *Pouvoirs*, n.126, 2008, 27.

Carcassonne G., *Le Parlement e la Qpc*, in *Pouvoirs*, n.137, 2011, 73.

Cartier-Molin T., *La portée du nouveau rôle législatif des commissions parlementaire (commentaire des deux premiers alinéas de l'article 42 de la Constitution)*, in *Revue du Droit Public*, n. 5, 2010, 1399.

Casella R., *Il monarca repubblicano*, Napoli, Jovene, 2009 .

Cavino M., *L'eccezione di incostituzionalità delle leggi*, in M.Cavino-A. Di Giovine, E. Grosso (a cura di), *La Quinta repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Torino, Giappichelli, 2010

Cavino M., *L'irresponsabilità del Capo dello Stato italiano e francese*, Milano, Giuffrè, 2008.

Cavino M., [La fine del mito della Sesta repubblica](#), 2009, p. 50.

Cavino M., *La fine del mito della Sesta repubblica* in M. Cavino-A. Di Giovine, E. Grosso (a cura di), *La Quinta repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Torino, Giappichelli, 2010.

Ceccanti S., *Il revisionismo francese visto cinquant'anni dopo*, in *Quaderni costituzionali*, n.3, 2008, 661.

Ceccanti S., *Le istituzioni e il sistema politico dopo il primo quinquennato*, in Baldini G., Lazar M. (a cura di) *La Francia di Sarkozy*, Bologna, il Mulino, 2007.

Ceccanti S., [Revisione francese. La rivincita di Vedel e Duverger](#), 20 luglio 2008, in www.forumquadernicostituzionali.it

Ceccanti, S., *Cronache costituzionali dall'estero. Francia*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2007

Ceccanti, S., *Elezioni presidenziali francesi*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/2007

Chabrot C., *Ceci n'est pas la V^e République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 82, 2010, 257.

Chagnollaud D.-Quermonne J.L., *La Ve République. Le pouvoir exécutif et l'administration*, Paris, Champs-Flammarion, 2000.

Chagnollaud D., *Le propositions du Comité Balladur pour une V^e République plus*

démocratique, in *Regards sur l'actualité*, n. 339, 2008, 15.

Chamussy D., [Le travail parlementaire a-t-il changé? Le point de vue d'un praticien](#) in *Juspoliticum*, n.6, ottobre 2011, *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008*, 1.

Chantebout B., *Droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 2007.

Chantebout B., *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2014.

Chavrier G., *Le pouvoir normatif local: enjeux et débats*, Paris, L.G.D.J, 2011.

Cheli E., *Intervento al Seminario di Astrid su « La riforma della Costituzione in Francia »*, Roma, 19 novembre 2008, in www.astrid-online.it.

Chicot P.-Y., Etien R., Teisserenc P., *L'influence des régimes juridiques des collectivités territoriales d'outre-mer sur l'évolution de l'État français*, Paris, Éditions Cujas, 2013.

Chirou R., *Nouveau rapports de force au sein de la majorité*, in *Revue administrative*, n.379, gennaio-febbraio 2011, 97.

Chirou R., *Un profonde réforme de notre organisation territoriale*, in *Revue administrative*, n. 380, marzo-aprile 2011, 209.

Chirou R., *Élection présidentielle du printemps 2012: une si longue attente*, in *Revue administrative*, n.381, maggio-giugno 2011, 320.

Chirou R., *Élections régionales 2010: Nicolas Sarkozy dans l'adversité*, in *Revue administrative*, n.375, maggio-giugno 2010, 319.

Chirou R., *Identité européenne, identité nationale, identité politique*, in *Revue administrative*, n.373, gennaio-febbraio 2010, 99.

Chirou R., *La choix des candidats pour l'élection présidentielle: primaires au gauche, incertitude au centre, «candidat naturelle» à l'UMP, continuité familiale au FN*, in *Revue*

administrative, n.383, settembre-ottobre 2011, 548.

Chirou R., *Radioscopie de la classe politique français*, in *Revue administrative*, n.377, settembre-ottobre 2010, 544.

Chirou R., *Une nouvelle donne pour l'élection présidentielle de 2012*, in *Revue administrative*, n. 382, luglio-agosto 2011, 433.

Clift B. *Dyarchic Presidentialization in a Presidentialized Polity: The French Fifth Republic*, in Poguntke, T. e Webb, P. (a cura di) *The Presidentialization of Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 221-245.

Clift, B. and J. Fisher, *Comparative Party Finance Reform: The Cases of France and Britain*, *Party Politics* Volume 10, November 2004, Number 6, 2004

Colliard J.-C., *François Mitterrand et la Constitution de la Ve République*, in *Revue politique et parlementaire*, n.1048, 2008, 35.

Colliard J.-C., *Interview: Une confirmation de l'évolution présidentiale de l'Exécutif - (Propos recueillis par Mario Guastoni*, in *Revue politique et parlementaire*, n.1045, 2007, 7.

Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République, *Rapport au Président de la République*, 2008.

Comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution, *Rapport au Président de la République*, 2008.

Comité pour la réforme de collectivités locales, *Il est temps de décider*, *Rapport au Président de la République*, 2009.

Costanzo P., *La "nuova" Costituzione della Francia*, Torino, Giappichelli, 2009.

Cubertafond B., *Malaises et termites de la Cinquième République*, in *Revue politique et parlementaire*, n.1048, 2008, 101.

Cuocolo, L., *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato* in *Diritto*

pubblico comparato ed europeo, 1/2008

De Villiers M., *Réforme du Sénat et cumul des mandats* in *Revue politique et parlementaire*, n. 1045, 2007, 97.

Debbasch R., *Droit constitutionnel*, Paris, LexisNexis, 2014.

Di Giovine A., A. Mastromarino A. (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2009.

Di Virgilio A., Francia: le molte risorse del primo ministro, in Pasquino G. (a cura di) *Capi di Governo*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 41-72.

Di Virgilio, *Francia A.: doppio turno e Quinta Repubblica*, in O. Massari e G. Pasquino (a cura di) *Rappresentare e governare*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 91-128.

Diémert S., *Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1, 2009, p.55.

Dolez B., *La V^e République et ses déséquilibres*, in *Regards sur l'Actualité*, n. 339, 2008, 5.

Dord O., *Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1, 2009, 99.

Douteaud S., *Un an de gestion parlementaire du nouvel article 48 de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 87, n. 3, 2011, 515.

Drago G., [L'influence de la QPC sur le Parlement ou la loi sous la dictée du Conseil constitutionnel](#), in *Juspoliticum*, n. 6, 2011.

Duhamel O., *Une démocratie à part*, in *Pouvoirs*, n.126, 2008, 17.

Elgie R., *France: Stacking the Deck*, in M. Gallagher e P. Mitchell (a cura di) *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 119-136.

Fabbrini F., *Francia: è arrivata l'ora dell'exception d'incostitucionalité*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2008, 150.

Fages M.-L., *Les micro-partis politiques, une involution démocratique?*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1056, 2010, 128.

Fatin-Rouge Stéfanini M., *Le Conseil Constitutionnel dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2, 2009, 269.

Faure B., *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2014; Donier V., *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2014

Favoreu L., Gaia P., Ghevontian R., Mestre J.-L., Pfersmann O., Roux A., Scoffoni G., *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2009.

Favoreu L., Philip L. (con la collaborazione di Gaia P., Ghevontian R., Melin-Soucramanien F., Roux A.), *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 15 ed., Paris, Dalloz, 2009.

Favoreu, L., Gaïa, P. Ghevontian R., J.-L. Mestre, Piersmann O., Roux A., Scoffoni G., *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2015.

Foucaud F., *Le secrétaire général de l'Élysées: éclairage sur la présidentialisation du régime*, in *Revue du droit public*, n.4, 2010, 1027.

Fougerousse J. (a cura di), *L'État régional, une nouvelle forme d'État*, Bruylant, 2008

François B., *Le rapport Balladur et l'idée d'une VI^e République* in *Revue politique et parlementaire*, n.1045, 2007, 104.

Garlicki L., *La légitimité du contrôle de constitutionnalité: problèmes anciens et développements récents*, in *Revue française de droit constitutionnel* 2, 2009, 227.

Gaudemet Y., *Brouillard dans les institutions: à propos de l'exception d'inconstitutionnalité*,

in *Revue du Droit Public*, n. 3, 2009, 582.

Gaudenet Y., *Rapport de la Commission Balladur: libre propos croisés de Pierre Mazeaud et Olivier Schrameck*, in *Revue du Droit Public*, n. 1, 2008, 2.

Georgitsi E., *La spécificité de la V^e République et les classifications: une opposition fausse*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 83, 2010, 543.

Ghevoitian R., *La révision de la Constitution et le Président de la République: l'hyperprésidentialisation n'a pas eu lieu*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1, 2009, 119.

Gicquel J., *La reparablementarisation : une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, n.126, 2008, 47.

Gicquel J., Gicquel J.-É., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2014.

Gicquel J.-E., [Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif](#) in *Juspoliticum*, n.6, *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008*, octobre 2011, p. 4.

Giscard D'Estaing V., *Témoignage: Un exécutif stable avec des majorités de législature*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1048, 2008, 29.

Gohin O., *La récente réforme de la Constitution*, in *Revue politique et parlementaire*, n.1048, 2008, 53.

Guillaume M., *La Constitution de 1958 et l'Europe: de l'union libre au pacs*, in *Pouvoirs*, n.126, 2008,71.

Guilloud L., *Révision constitutionnelle et intégration européenne, l'insoutenable légèreté de la constitution*, in *Revue du Droit Public*, n. 2, 2009, 397.

Gohin O., *Institutions administratives*, Paris, L.G.D.J, 2006.

Gohin O., *La réforme de l'État décentralisé*, in B. Mathieu (a cura di), *1958-2008 - Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, p. 765.

Gratteri, A., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Cedam, Padova, 2005

Grunberg G., Haegel F., *La France vers le bipartisme?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

Guignard D., Regourd S., Carles J., *La décentralisation. 30 ans après*, Paris, L.g.d.j, 2014.

Hadas-Lebel R., *Des droits nouveaux pour les citoyens*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1045, 2007, 89.

Hamon F., *Du Comité Vedel au Comité Balladur. Permanences et évolutions des grandes thèmes du réformisme constitutionnel*, in *Regards sur l'actualité*, n. 339, 2008, 27.

Jan P. (a cura di), (2008) *La Constitution de la V^e République*, Études de la Documentation française, Paris, La Documentation française.

Jan P., *Le Président de la République au centre du pouvoir*, Paris, La documentation française, 2011.

Jeanneney J.-M., *Fondements et pratiques de la V^e République*, in *Revue politique et parlementaire*, n.1048, 2008, 21.

Jozefowicz H., *La réforme des règlements des assemblées parlementaires : entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 82, 2010, 329.

Lafaille F., *Le Comité Balladur et la fonction présidentielle: les apories de "l'accountability" à la française*, *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2008, 387.

Lalloy J., *La Constitution de la Ve République à l'épreuve des révisions*, in *Revue politique et parlementaire*, n.1048, 2008, 119.

Lamouroux S., *La révision de l'article 25 de la Constitution ou la mise en place d'une incompatibilité à coquille vide*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1, 2009, 135.

Lanchester F., *La transizione italiana e la quarta fase nel rapporto con le istituzioni francesi della V Repubblica*, in F. Lanchester, V. Lippolis (a cura di) (2009), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, Jovene, 2009, 13.

Lanchester F., V. Lippolis (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, Jovene, 2009.

Lazar M. (a cura di), *La Francia di Sarkozy*, Bologna, Il Mulino, 2007, 27.

Lazar M., *La V^e République et le partis, les partis et la V^e République*, in F. Lanchester, V. Lippolis (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, Jovene, 2009, 47.

Le Gall G., *Élections régionales 2010. Un nouvel avertissement pour le pouvoir*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1055, 2010, 7.

Le Pouriet A.M., *La constitution de 1958 et la révision de 2008*, in F. Lanchester, V. Lippolis (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, Jovene, 2009, 35.

Levade A., *La révision du 23 juillet 2008 . Temps et contretemps*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2, 2009, 299.

Levade A., *Les nouveaux équilibres de la V^e République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 82, 2010, 227

Locchi, M.C., *Il sistema maggioritario a due turni per le elezioni dei Deputati all'Assemblea Nazionale francese*, in Oliviero, M., Volpi, M. (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007

Luchaire F., Conac G., Prétot X., *La Constitution de la République française - Analyses et*

commentaires, Paris, Economica, 2009.

Martinelli C., *Riforma della V Repubblica: la necessità di restituire vigore al ruolo costituzionale del Parlamento*, Intervento al Seminario di Astrid su « *La riforma della Costituzione in Francia* », Roma, 19 novembre 2008, in www.astrid-online.it

Masclet, J.C., *Droit electoral*, Presses Universitaires de France, Paris, 1989.

Massari, O., *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2004.

Massot J., *Chef de l' État, Chef du Gouvernemnt*, Paris, La Documentation française, 1993.

Mathieu B. (a cura di), *1958-2008 - Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008.

Mathieu B., Verpeaux M.B.- Bel J.-P., Benetti J., Chavier G., *Les mutations constitutionnelles des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2014.

Mauguin Hedgelson M., *L'élaboration parlementaire de la loi. Étude comparative (Allemande, France et Royaume Uni)*, Paris, Dalloz, 2006.

Maus D., *Connaître la V^e République: itinéraire d'une recherche*, in *Revue politique et parlementaire*, n.1048, 2008, 63.

Mazeaud P., *La révision de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1, 2009, 147.

Maus D., *V^e République: Regards sur les révisions de la Constitution*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1045, 2007, 12.

Mény Y., *Des moeurs irréformables?*, in *Pouvoirs*, n.126, 2008, 37.

Merlini, S., *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, Giappichelli, Torino, 2001

Molfessis N., *Loi et jurisprudence*, in *Pouvoirs*, n.126, 2008, 87.

Montebourg A., B. François, *La Constitution de la VI^e République. Réconcilier les française avec la démocratie*, Paris, Odile Jacob, 2005.

Nabli B., Sutter G., *L'instabilité sous la Ve République*, in *Revue du Droit Public*, n. 6, 2009, 1599.

Oliviero, M., Volpi, M., *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007

Pactet P., *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey-Dalloz, 2014.

Passarelli G., I socialisti e l'Eliseo: da Mitterrand a Royal, in *Quaderni di Scienza Politica*, n. 2/2008, 79-115.

Passarelli G., Influenze della coabitazione sul risultato elettorale di Lionel Jospin alle presidenziali del 21 aprile 2002, «*Quaderni di Scienza Politica*», 4 (1), 2004, 145-74.

Passarelli G., Le elezioni regionali francesi del 21 e 28 marzo 2004, «*Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*», 53, 2005, 115-53.

Passarelli G., *Monarchi elettivi? Dinamiche presidenziali in Francia e Portogallo*, Bologna, Bononia University Press, 2008.

Passarelli G., *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*, Torino, Giappichelli, 2010.

Passarelli G., *The Government in Two Semi-Presidential Systems: France and Portugal in a Comparative Perspective*, in *French Politics*, 8(4), 2010, 402-28.

Perrin B., *Décentralisation acte II: contribution à un bilan d'étape*, in *Revue administrative*, n. 335, settembre 2003, 526-535; O.Gohin, *La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France*, in *Actualité juridique, droit administratif*, n. 11, 24 marzo 2003, 522-528.

Piastra R., *Cinquante ans d'une constitution dénaturée par les révisions*, in *Revue politique et parlementaire*, n.1048, 2008, 70.

Piciacchia P., *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, Milano, Giuffrè, 1998.

Piciacchia P., *Francia*, in C. Chimenti, *Noi e gli altri*, Giappichelli Torino, 2001.

Piciacchia P., *La V Repubblica francese tra continuità e mutamento: spunti per una riflessione sulla Costituzione del 1958*, in "Nomos- Le attualità del diritto", n. 3, 2004, 71.

Piciacchia P., *Decentramento francese ad una svolta? La riforma costituzionale su "L'organisation décentralisée de la République" tra vecchie e nuove tendenze* in *Nomos-Le attualità del diritto*, 3/2003, pp. 37-72.

Piciacchia P., *Francia, Introduzione, La V Repubblica francese tra coabitazione, quinquennato e nuovi assetti istituzionali - Cronache costituzionali 2000-2004 (parti relative a Votazioni elettive e deliberative, Partiti, Parlamento, Governo, Capo dello Stato (per il Capo dello Stato febbraio 2001 e gli anni 2002, 2003, 2004))*, in F. Lanchester (a cura di), *La Costituzione degli altri. Cronache costituzionali di sette ordinamenti stranieri tra il 2000 e il 2004*, Milano, Giuffrè, 2005, 3.

Piciacchia P., *La delega legislativa nell'esperienza costituzionale francese. Procedura e controllo dell'attività normativa dell'esecutivo nella V Repubblica*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 170.

Piciacchia P., *Il Comité Veil, il Preambolo e i nuovi diritti: la "revanche" della tradizione costituzionale francese?* in F. Lanchester, V. Lippolis (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, Jovene, 2009, 213.

Piciacchia P., *Il primo Ministro e il Governo nella V Repubblica: tra indirizzo e alta amministrazione*, in: F. Lanchester (a cura di), *La barra e il timone. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2009, 119.

Piciacchia P., *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio: quale efficace ancoraggio*

alla Costituzione del 1958?, in F. Lanchester (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni costituzionali in alcuni ordinamenti stranieri*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 27-92.

Piciacchia P., *All'alba dell'era Hollande: la via francese alla crisi globale tra speranze e attese di un Presidente "normale"*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 2/2012, pp.1-10.

Piciacchia P., *Il Presidente Hollande ad un anno dalla conquista dell'Eliseo: un indirizzo portato avanti tra crescente impopolarità interna, "affaire Cahuzac" e qualche rilancio in politica estera*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 1/2013, pp.1-19.

Piciacchia P., *"Un an d'action en France": Hollande-Ayrault alla (continua) ricerca dell'equilibrio tra agenda di governo, relazioni internazionali, esigenze di bilancio e ripresa economica*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2/2013, pp.1-19.

Piciacchia P., *Le municipali 2014 alle porte e il divario sempre più crescente tra gli obiettivi delle riforme (istituzionali) e il rilancio in economia*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 3/2013, pp. 1-18.

Piciacchia P., *Le elezioni parziali del Senato, l'attuazione dell'art. 68 Cost. sulla destituzione del Presidente e la riforma delle Regioni: un panorama francese in evoluzione tra crisi e impasse del quinquennato (pensando a "l'avenir des institutions")*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 3/2014, pp. 1-15.

Piciacchia P., *Le inquietudini del quinquennato: dall'anti-europeismo elettorale alla crisi del governo Valls. Fine del sogno di Hollande o trasformazione di un modello?*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 2/2014, pp.1-15.

Piciacchia P., *Il Parlamento francese alla prova della revisione del 23 luglio 2008*, in *(La) cittadinanza europea*, n. 1-2013, pp.127-152.

Piciacchia P., *Il quadrimestre nero di Hollande tra débâcle elettorale alle municipali e rimpasto di governo (con lo sguardo rivolto alle elezioni europee...)*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 1/2014, pp.1-17.

Piciacchia P., *La Francia, nuovo "homme malade d'Europe"? François Hollande e l'incerto*

cammino di inizio quinquennato, tra riforme deboli, crisi economica e difficoltà di ripresa, in Nomos-Le attualità nel diritto, 3/2012, pp.1-12.

Piciacchia P., [La Nuova Caledonia e le autorità amministrative indipendenti territoriali: quali prospettive per il decentramento francese nel contesto europeo?](#) in *Federalismi.it*, 1/2015, pp.1-26.

Piciacchia P., *La Francia alla ricerca di una VI^e République? Le elezioni dipartimentali di marzo, il rilancio dell'UMP e le regole sulle primarie: prove tecniche per le presidenziali 2017*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 1/2015,1-17.

Pierré-Caps S., *La révision de la V^e République : temps, conflits et stratégies* , in *RDP*, 1, 1998, 410.

Pierré-Caps S., *La révision de la V^e République : temps, conflits et stratégies*, in *RDP*, 1998, 1 410.

Pinelli C., *Intervento al Seminario di Astrid su «La riforma della Costituzione in Francia»*, Roma, 19 novembre 2008, in www.astrid-online.it

Ponceyri R., *Jubilé d'une République défunte*, in *Revue politique et parlementaire*, n.1048, 2008, 87.

Ponceyri R., *L'encadrement du présidentielisme, mission impossible?*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1045, 2007, 33.

Ponthoreau M.-C., *L'enigma del buon governo sotto la Quinta Repubblica*, in Di Giovine A., Mastromarino A. (a cura di) (2007), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007, 77.

Ponthoreau M.-C., *L'opposition comme garantie constitutionnelle*, in *Revue du droit public*, n. 2, 2002, 1127.

Pontier J.-M., *La République décentralisée de J.P. Raffarin*, in *Revue administrative*, n.332, marzo 2003, 187-195;

Portelli H., *La V^e République et les partis*, in *Pouvoirs*, n.126, 2008, 61.

Prétot X., *Les révisions constitutionnelles (1987-2008)*, in Luchaire F., Conac G., Prétot X., *La Constitution de la République française - Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2009, 55.

Quiriny B., *La métamorphose de l'article 41 de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 82, 2010, 313.

Ridola, P., voce *Partiti politici*, in Enc. Del Diritto, Giuffrè, Milano, 1982, vol. XXXII

Ridola P., *Le istituzioni parlamentari nella revisione costituzionale francese del 2008: réinventer le Parlement?*, F. Lanchester, V. Lippolis (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, Jovene, 2009, 237.

Rocard M., *Interview: Les institutions face au piège médiatique (propos recueillis par Gérard Bélorgey)*, in *Revue politique et parlementaire*, n.1048, 41.D. Rousseau, *La V^e République: l'équilibre inachevé des pouvoirs, in 1958-2008 - Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, 787.

Rousseau D., *La question préjudicielle de constitutionnalité: un big bang juridictionnel*, in *Revue du Droit Public*, n. 3, 2009, 631.

Roux A., *La clarification des pouvoirs au sein de l'Exécuti*, in *Revue politique et parlementaire*, n.1045, 2007, 20.

Sabéte W., *La première application de la question prioritaire de constitutionnalité. Commentaire à la décision du Conseil Constitutionnel n. 2010-1 du 28 maggio 2010*, in *Revue politique et parlementaire*, n.1056, 2010.

Samuels D.J., *Presidentialised parties. The separation of powers and party organization and behavior*, in *Comparative Political Studies*, 35, 2002, 461.

Sirinelli J., *La justiciabilité des études d'impact des projets de loi*, in *Revue de Droit Public*,

n.5, 2010, 1367.

Touvet, L., *Droit des élections*, Economica, Paris, 2007

Trucco, L., *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in Riv. inf. e informatica, 2/2011

Trucco, L., [Segretezza del voto nell'identificabilità del votante nelle società "in movimento"](#), in Diritti comparati, marzo 2013.

Türk P., *Les Commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, Paris, Dalloz, 2005.

Turpin, D., *Droit constitutionnel*, Puf, Paris, 2003.

Tusseau G., *La fin d'une exception française*, in *Pouvoirs*, n.137, 2011, 5.

Ventura S., *Francia*, in S. Vassallo (a cura di) *Sistemi politici comparati*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 93-126.

Ventura S., *Francia: bipolarismo a formato variabile*, in Grilli P. di Cortona- Pasquino G., *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, Bologna, Il Mulino, 2007.

Ventura, S., *Francia*, in Vassallo, S., (a cura di), *Sistemi politici comparati*, Il Mulino, Bologna, 2005

Verpeaux M., *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Puf, 2008.

Verpeaux M., *Referendum local, consultation locales et Constitution*, in *Actualité juridique, droit administratif*, n. 11, 24 marzo 2003, 540-547.

Vidal-Naquet A., *L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition?* in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1, 2009, 153.

Vintzel C., *Les armes du gouvernement dans la procedure législative*, Paris, Dalloz, 2011.

Volpi M., *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2008, 1961.

Zorgbibe C., *Les origines intellectuelles de la Constitution*, in *Revue politique et parlementaire*, n.1048, 2008, 5.

Zorgbibe C., *Pour un "vrai" régime présidentiel*, in *Revue politique et parlementaire*, n.1045, 2007, 55.

3.1 CONTENUTI EXTRA

Le tre proposte in gioco all'atto del III decentramento francese

di Jean-Philippe Derosier

Professore ordinario all'Università di Rouen

Il decentramento francese, un'opera in tre atti! Atto I, 1982: svincolare le collettività territoriali sopprimendo il potere di tutela. Atto II, 2003: rafforzare le collettività territoriali procedendo ad una revisione costituzionale. Atto III, ...: rifondere le collettività territoriali, riscrivendo la carta territoriale della Francia. L'atto III è una riforma ambiziosa che si protrae nel tempo, iniziata nel 2012 con l'insediamento di François Hollande alla presidenza della Repubblica e che si concluderà con le elezioni regionali di dicembre 2015. Essa avrà implicato, in successione, l'eliminazione del consigliere territoriale immaginato sotto la presidenza precedente, che non si è mai realizzata (uno stesso eletto avrebbe dovuto presiedere il consiglio dipartimentale e il consiglio regionale), la riforma dello scrutinio dipartimentale e della carta cantonale (con l'introduzione dell'inedito scrutinio binominale maggioritario a due turni), il perseguimento dell'intercomunalità e il rilancio delle Metropoli, lo sviluppo (incoraggiato) di nuovi comuni per permettere a più comuni di fondersi, la diminuzione del numero delle regioni (da 21 a 13) e una nuova riforma delle competenze delle collettività territoriali.

Questo Atto III del decentramento francese ha tre tipi di poste in gioco: una permanente, quella della semplificazione; una evidente, quella dell'indebolimento dei dipartimenti; una latente, quella della riforma comunale.

Se il decentramento francese conta tre atti, è ormai impossibile contare le sue scene, cioè le differenti leggi, all'interno di uno stesso atto o tra due atti. Ciascuna di queste leggi aveva sistematicamente la stessa ambizione, che rappresenta la posta in gioco permanente: semplificare. Il risultato era altrettanto sistematicamente identico: rendere complesso! Questo è dovuto allo scarto tra la volontà iniziale delle riforme, che immaginava una (certa) riconfigurazione della carta territoriale attraverso una revisione delle competenze o la creazione di nuove strutture, in sostituzione delle vecchie, e il prodotto finito, uscito dal Parlamento, che tendeva a mantenere la vecchia e la nuova situazione. La semplificazione è dunque destinata a fallire fino a quando il Parlamento sarà il paladino di un conservativismo diffuso e non arriverà a disfarsi del suo attaccamento ai dipartimenti, ai comuni e alla ripartizione attuale delle competenze.

La riforma attuale si pone lo stesso obiettivo della semplificazione, prevedendo addirittura, a termine, la soppressione di una scala territoriale (il dipartimento), o facendo scomparire delle

strutture di scarsa utilità. Non si può che rammaricarsi, ancora una volta, che questa semplificazione sia largamente destinata a fallire, da una parte a causa della moltiplicazione delle leggi e, dunque, degli strumenti per concludere questo atto III, dall'altra poiché persiste questa volontà di non rinunciare a ciò che è acquisito, pur testando ciò che è proposto. Resta dunque molto scetticismo rispetto alla semplificazione effettiva della decentralizzazione (francese): è realmente possibile?

Probabilmente no.

Nonostante tutto, la riforma attuale si pone un obiettivo reale di semplificazione, questa è la posta in gioco evidente: indebolire i dipartimenti. Ciò avviene, oggi e in primo luogo, attraverso l'indebolimento delle loro competenze, a favore delle regioni o delle strutture intercomunali. Questo era quello che prospettava il progetto di legge relativo alla Nuova organizzazione territoriale della Repubblica (Legge NOTRE), cercando di limitare il dipartimento nelle competenze che sono storicamente le sue: gli affari sociali. Questo senza prendere in conto l'accanimento dei parlamentari che, di sinistra o di destra, della maggioranza e dell'opposizione, sono dei fedeli difensori dei dipartimenti e non sono disposti ad abbandonarli. Nel corso delle discussioni, all'Assemblea nazionale e al Senato, questo indebolimento dei dipartimenti, a favore, principalmente, delle regioni e delle metropoli, sembrava una sfida.

Questo indebolimento deve portare, a termine, alla loro scomparsa: è questa la volontà politica del governo attuale, chiaramente ricordata dal Primo ministro Manuel Valls nel suo discorso di politica generale dell'8 aprile 2014 (in occasione dell'entrata in funzione del suo Governo), il quale ne propone la soppressione entro il 2021. In senso stretto, una soppressione pura e semplice della scala dipartimentale richiede una revisione costituzionale, poiché l'articolo 72 della Costituzione enumera le differenti collettività territoriali della Repubblica: i comuni, i dipartimenti, le regioni, le collettività d'oltremare, le collettività a statuto particolare. Vale a dire che questo non si farà, per una ragione politica ed una ragione giuridica.

Da un lato, politicamente, è evidente che l'annuncio di una riforma (importante) che non potrà essere realizzata che da un altro governo rispetto a quello che la formula, che per di più è alla fine della legislatura, è un messaggio e non implica nulla di concreto. Nel 2021 (salvo incidente istituzionale che provochi delle elezioni anticipate), avranno avuto già luogo le elezioni presidenziali e legislative (nel 2017), le quali manterranno la maggioranza attuale, o provocheranno un'alternanza. Nell'uno o nell'altro caso, è più che probabile che Manuel Valls non sarà più Primo ministro; nell'uno o nell'altro caso, è certo che la questione della soppressione dei dipartimenti sarà quanto meno stata discussa nella campagna elettorale del 2017 e, di conseguenza, risolta dagli elettori. Inoltre, questa riforma, prevista nel 2021, sarebbe attuata a fine legislatura (quella che termina, salvo incidenti, nel 2022), poco prima del termine normale delle elezioni dipartimentali (che devono svolgersi nel marzo 2021) e

sembra politicamente difficile procedere ad una tale riforma in questo momento, piuttosto che all'inizio del mandato, al fine di approfittare della nuova legittimità conferita dalle urne.

D'altra parte, giuridicamente, trattandosi di una revisione costituzionale, essa richiede l'accordo dell'Assemblea nazionale e del Senato, conformemente all'articolo 89 della Costituzione. Questo implica, *a priori*, che le due assemblee siano politicamente d'accordo sulla riforma, cosa che presuppone, in primo luogo e verosimilmente, che siano dello stesso colore politico, quindi di destra, dato che il Senato ha ben poche possibilità di conoscere un cambiamento della maggioranza di qui al 2021. Inoltre, è necessario che ci sia un accordo comune sul principio di una tale soppressione, inesistente allo stato attuale: tanto l'Assemblea nazionale quanto il Senato sono profondamente attaccati al dipartimento, come conferma la riforma in corso, che non sfocia nel suo indebolimento. Ciò potrebbe cambiare all'indomani del 2017, quando il cumulo dei mandati sarà più limitato, ma se ne dubita fortemente. In effetti, il suddetto cumulo non sarà proibito e le assemblee potranno ancora contare sugli eletti locali, anche se non potranno più far parte di un esecutivo, ed il Senato resterà, senz'altro *ad vitam*, attaccato a questa istituzione storica che è il dipartimento. Così, a meno che non sia violata la Costituzione attraverso la revisione dell'articolo 11 (ricorso diretto al *referendum*, cosa che non sembra più possibile oggi, visto che il Consiglio costituzionale ha lasciato intendere che ne eserciterebbe il controllo), la rigida soppressione dei dipartimenti non vedrà probabilmente mai il giorno.

In compenso, si può pensare di perseguire il loro indebolimento. In effetti, anche senza revisione costituzionale, è possibile intraprendere una forma di regionalizzazione. Quest'ultima è caratterizzata da due aspetti essenziali: un rafforzamento del potere normativo delle regioni e la concessione di diritti e di poteri specifici a certe collettività. Nessuna revisione della Costituzione è dunque richiesta: quella del 2003, relativa all'organizzazione decentralizzata della Repubblica, ha già posto un quadro sufficiente. Da una parte, l'articolo 72, comma 1, previsto da questa versione, permette di creare nuove collettività "al posto di una o più collettività" esistenti, per semplice via legislativa. Il legislatore può così sopprimere dei dipartimenti e delle regioni in certe parti del territorio, rimpiazzandole con una o più collettività particolari, recentemente create. Questo potrebbe essere il caso della Bretagna, della Corsica o ancora dell'Ile-de-France.

Senza la benché minima revisione costituzionale, i dipartimenti sarebbero allora parzialmente soppressi e ci sarebbero delle zone territoriali che ne sarebbero sprovviste, come è stato già previsto per la Metropoli di Lione dalla legge del 27 gennaio 2014. Queste nuove collettività potranno ugualmente beneficiare di competenze specifiche, poiché non sarebbero più di pertinenza del regime regionale (e omogeneo) dei dipartimenti e delle regioni. Gli potrebbe essere concesso un vero potere regolamentare (le competenze legislative, quanto ad esse, potrebbero essere concesse solo a titolo sperimentale), che gli permetterebbe di applicare direttamente le leggi, almeno in certi ambiti. L'articolo 72, comma 3 della Costituzione lo

permette, attribuendo “un potere regolamentare per l’esercizio (delle) competenze” di queste collettività.

D’altra parte, piuttosto che sforzarsi di ripartire rigorosamente le competenze tra le regioni, i dipartimenti e i comuni, una stessa competenza può essere affidata a più livelli, con la designazione di una collettività “capofila”, sulla base dell’articolo 72, comma 5 della Costituzione. Questo permetterebbe di rafforzare un livello di collettività, come le regioni, senza sopprimerne un’altra, come i dipartimenti, favorendo una reale collaborazione tra le collettività. In questo modo, i dipartimenti sarebbero indeboliti, le regioni rafforzate e si comincerebbe forse a vederci un po’ più chiaro nell’organizzazione territoriale francese...

Per far questo bisognerà però avviare con efficacia una riforma che nessuno intraprende: la riforma comunale. Essa spaventa il Governo e i parlamentari della maggioranza che dovrebbero realizzarla, perché sanno che si scontreranno con 37.000 oppositori... i comuni stessi! Tuttavia, diventa sempre più indispensabile, visto che il frazionamento del territorio comunale è un vero ostacolo all’azione, al dinamismo e alla competitività locale. Progressivamente e sicuramente, in modo latente, questa riforma è avviata grazie al rafforzamento dell’intercomunalità.

Da qualche anno, molteplici leggi ne incoraggiano il completamento, affinché l’intero territorio della Repubblica sia ricoperto da strutture intercomunali e nessun comune sia esentato da tale collegamento. Allo stesso modo, gli EPCI (enti pubblici di cooperazione intercomunale) esercitano delle competenze sempre più ampie e diversificate, al posto dei comuni che li compongono. Parallelamente, è introdotto il principio della loro elezione tramite suffragio universale diretto. Ciò permetterà, presto, di erigerle a nuova categoria di collettività territoriale, all’occorrenza creata dalla legge, come autorizzato dall’articolo 72 della Costituzione. Inoltre, il legislatore favorisce ugualmente la fusione dei comuni e la creazione di nuovi comuni, riunendone diversi preesistenti, i quali conservano, nonostante tutto, la propria identità (ma non le competenze né la propria personalità morale). Questo permette di compiere l’inevitabile riforma comunale, che porterà ad una riduzione del numero dei comuni, sul modello degli altri paesi europei che ci circondano.

È senza dubbio questa la posta in gioco meno esplicitamente espressa, ma più efficacemente tracciata dell’Atto III della decentralizzazione.

Ma senza dubbio non sarà concretizzata se non con l’Atto IV!

Versione in lingua originale

Le triple enjeu de l'acte III de la décentralisation française

di Jean-Philippe Derosier
Professeur à l'Université de Rouen

La décentralisation française, pièce en trois actes ! Acte I, 1982 : libérer les collectivités territoriales en supprimant le pouvoir de tutelle. Acte II, 2003 : renforcer les collectivités territoriales en procédant à une révision constitutionnelle. Acte III, (...): refondre les collectivités territoriales, en réécrivant la carte territoriale de la France. L'acte III est une réforme ambitieuse qui s'étale dans le temps, entamée dès 2012 lors de l'accès à la présidence de la République de François Hollande et qui s'achèvera avec les élections régionales de décembre 2015. Elle aura connu, successivement, la suppression du conseiller territorial imaginé sous la présidence précédente mais qui n'aura jamais vu le jour (un même élu devait siéger au conseil départemental et au conseil régional), la réforme du scrutin départemental et de la carte cantonale (avec l'introduction du scrutin – inédit – binominal majoritaire à deux tours), la poursuite de l'intercommunalité et la relance des Métropoles, le développement (encouragé) des communes nouvelles permettant à plusieurs communes de fusionner, la diminution du nombre de régions (de 21 à 13) et une nouvelle réforme des compétences des collectivités territoriales.

Cet acte III de la décentralisation française connaît un triple enjeu : un enjeu permanent, celui de la simplification ; un enjeu patent, celui de l'affaiblissement des départements; un enjeu latent, celui de la réforme communale.

Si la décentralisation française compte trois actes, on ne compte plus son nombre de scènes, c'est-à-dire de lois différentes, au sein d'un même acte ou entre deux actes. Chacune de ces lois avaient systématiquement la même ambition, tel un enjeu permanent: **simplifier**. Le résultat était tout aussi systématiquement identique: complexifier! Cela s'explique par le décalage entre la volonté initiale des réformes, qui imaginait une (certaine) reconfiguration de la carte territoriale, par une révision des compétences ou la création de nouvelles structures, en remplacement des anciennes, et le produit fini, issu du Parlement, qui tendait à maintenir l'ancienne et la nouvelle situations. La simplification est ainsi vouée à l'échec tant que le Parlement sera le chantre d'un conservatisme ambiant et qu'il ne parviendra pas à se défaire de son attachement pour les départements, les communes et la répartition actuelle des compétences.

La réforme actuelle affiche le même objectif de simplification, en envisageant même, à terme, la suppression d'un échelon territorial (le département), ou en faisant disparaître des structures qui ne sont d'aucune utilité. On ne peut que regretter, une nouvelle fois, que cette simplification soit largement vouée à l'échec, d'une part en raison de la multiplication des lois

et, donc, des moyens d'achever cet acte III, d'autre part du fait que n'ait pas disparu cette volonté de ne pas renoncer à ce qui est acquis tout en testant ce qui est proposé. On reste donc très sceptique quant à une simplification effective de la décentralisation (française) : celle-ci est-elle même possible ? Probablement pas.

Malgré tout, la réforme actuelle affiche un objectif réel de simplification, tel un enjeu patent : **affaiblir les départements**. Cela passe, d'abord et aujourd'hui, par un affaiblissement de leurs compétences, au profit des régions ou des structures intercommunales. Tel était ce qu'envisageait le projet de loi relatif à la Nouvelle organisation territoriale de la République (Loi NOTRe), en cherchant à resserrer le département sur les compétences qui sont historiquement les siennes : les affaires sociales. C'était sans compter sur l'acharnement des parlementaires qui, de gauche comme de droite, de la majorité comme de l'opposition, sont de fidèles défenseurs de la chose départementale et ne sont pas disposés à le laisser en pâture. Au fil des discussions, à l'Assemblée nationale et au Sénat, cet affaiblissement du département au profit, principalement, des régions et des métropoles, apparaît comme une gageure.

Cet affaiblissement doit déboucher, à terme, sur leur disparition: telle est la volonté politique du gouvernement actuel, clairement rappelée par le Premier ministre Manuel Valls dans son discours de politique générale du 8 avril 2014 (lors de sa prise de fonction), qui en propose la suppression à l'horizon 2021. Strictement entendue, une suppression pure et simple de l'échelon départemental requiert une révision constitutionnelle car l'article 72 de la Constitution énumère les différentes collectivités territoriales de la République: les communes, les départements, les régions, les collectivités d'outre-mer, les collectivités à statut particulier. Autant dire que cela ne se fera pas, pour une raison politique et une raison juridique.

D'une part, politiquement, il est évident que l'annonce d'une réforme (d'ampleur) qui ne pourra être réalisée que par un autre gouvernement que celui qui la formule, qui plus est en fin de législature, n'est que message et n'appelle rien de concret. En 2021 (sauf incident institutionnel provoquant des élections anticipées), des élections présidentielles et législatives auront eu lieu (en 2017), lesquelles auront soit maintenu la majorité actuelle, soit provoqué une alternance. Dans l'un ou l'autre cas, il est plus que probable que Manuel Valls ne sera plus Premier ministre ; dans l'un et l'autre cas, il est certain que la question de la suppression des départements aura au moins été discutée dans le cadre de la campagne de 2017 et, par conséquent, tranchée par les électeurs. Surtout, prévue pour 2021, cette réforme opèrerait en fin de législature (celle se terminant, sauf incident, en 2022), juste avant le terme normal des élections départementales (qui doivent avoir lieu en mars 2021) et il semble politiquement difficile de conduire une telle réforme à cet instant, plutôt qu'en début de mandat, afin de profiter de la légitimité nouvelle conférée par les urnes.

D'autre part, juridiquement, s'agissant d'une révision constitutionnelle, elle requiert l'accord de l'Assemblée nationale et du Sénat, conformément à l'article 89 de la Constitution. Cela implique, *a priori*, que les deux assemblées soient politiquement d'accord sur la réforme, ce qui suppose, d'abord et selon toute vraisemblance, qu'elles soient de même couleur politique,

donc de droite, le Sénat ayant bien peu de chances de connaître un changement de majorité d'ici à 2021. Ensuite, il faut qu'elles soient communément d'accord sur le principe d'une telle suppression, ce qui n'est pas le cas en l'état: tant l'Assemblée nationale que le Sénat sont profondément attachés au département, comme le confirme la réforme en cours, qui ne débouche pas sur son affaiblissement. Cela pourrait évoluer au lendemain de 2017, alors que le cumul des mandats sera davantage limité, mais on en doute fortement. En effet, ledit cumul ne sera pas interdit et les assemblées pourront encore compter des élus locaux, même s'ils ne pourront plus être en charge d'un exécutif et parce que le Sénat restera, sans doute *ad vitam*, attaché à cette institution historique qu'est le département. Ainsi, à moins de violer la Constitution en la révisant par la voie de l'article 11 (recours direct au *referendum*, ce qui ne paraît plus possible aujourd'hui, le *Conseil Constitutionnel* ayant laissé entendre qu'il exercerait un contrôle), la suppression stricte des départements ne verra probablement pas, voire jamais le jour.

En revanche, on peut envisager poursuivre son affaiblissement. En effet, sans révision constitutionnelle, on peut entreprendre une forme de régionalisation. Cette dernière se caractérise par deux aspects essentiels : un renforcement du pouvoir normatif des régions et l'octroi de droits et pouvoirs spécifiques à certaines collectivités. Aucune révision de la Constitution n'est alors requise: celle de 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République, a déjà posé un cadre suffisant. D'une part, l'article 72, alinéa 1, issu de cette révision, permet de créer des nouvelles collectivités «en lieu et place d'une ou plusieurs collectivités» existantes, par simple voie législative. Le législateur peut ainsi supprimer des départements et des régions dans certaines parties du territoire, en les remplaçant par une ou plusieurs collectivités particulières, nouvellement créées. Ce pourrait être le cas en Bretagne, en Corse ou encore en Île-de-France. Sans la moindre révision constitutionnelle, les départements seraient alors partiellement supprimés et il y aurait des zones territoriales qui en seraient dépourvues, comme cela est déjà prévu pour la Métropole de Lyon, depuis la loi du 27 janvier 2014. Ces nouvelles collectivités pourront également bénéficier de compétences spécifiques, puisqu'elles ne relèveraient plus du régime général (et homogène) des départements et des régions. Elles pourraient se voir octroyer un véritable pouvoir réglementaire (les compétences législatives, quant à elles, ne pouvant être attribuées qu'à titre expérimental), leur permettant d'appliquer directement les lois, au moins dans certains domaines. L'article 72, alinéa 3 de la Constitution le permet en consacrant «un pouvoir réglementaire pour l'exercice [des] compétences» de ces collectivités.

D'autre part, plutôt que de s'efforcer de distribuer strictement les compétences entre les régions, les départements et les communes, une même compétence peut être confiée à plusieurs niveaux, avec désignation d'une collectivité «chef de file», sur le fondement de l'article 72, alinéa 5 de la Constitution. Cela permettrait de renforcer un niveau de collectivités, comme les régions, sans en supprimer un autre, tels les départements, tout en favorisant un réel concours entre collectivités. Par cette voie, les départements seraient affaiblis, les régions renforcées et l'on commencerait peut-être à y voir un tout petit peu plus clair dans l'organisation territoriale de la France...

Mais pour cela, il faudrait entamer efficacement une réforme que personne n'assume : la **réforme communale**. Elle effraie ceux qui sont censés la conduire, Gouvernement et parlementaires de la majorité, parce qu'ils savent qu'ils auront à combattre près de 37.000 opposants... c'est-à-dire les communes elles-mêmes ! Néanmoins, elle devient de plus en plus indispensable, tant le morcellement communal est une véritable entrave à l'action, au dynamisme et à la compétitivité locale. Progressivement et sûrement, de façon latente, cette réforme est amorcée grâce au renforcement de l'intercommunalité.

Depuis plusieurs années, de multiples lois viennent en encourager l'achèvement, afin que l'ensemble du territoire de la République soit recouvert par des structures intercommunales et qu'aucune commune soit exempte d'un tel rattachement. De même, les EPCI (pour établissement public de coopération intercommunale) exercent des compétences de plus en plus larges et diversifiées, en lieu et place des communes qui les composent. Parallèlement, on introduit le principe de leur élection au suffrage universel direct. Cela va bientôt permettre de les ériger en tant que nouvelle catégorie de collectivité territoriale, au besoin créée par la loi, ce que l'article 72 de la Constitution autorise. De plus, le législateur favorise également la fusion de communes et la création de communes nouvelles, réunissant plusieurs anciennes qui conservent malgré tout leur identité (mais non leurs compétences ni leur personnalité morale). Cela va donc permettre d'effectuer l'inévitable réforme communale, qui verra le nombre de communes se réduire considérablement, à l'instar de ce qu'ont fait tous les pays européens qui nous entourent. C'est sans doute là l'enjeu le moins expressément affiché, mais le plus efficacement mené de l'Acte III de la décentralisation.

Mais sans doute ne sera-t-il concrétisé qu'au cours de l'Acte IV !

Struttura e ruolo del Parlamento



Parlamento francese: aspetti chiave



Il Parlamento francese (ex art. 24, c. 1, Cost.):

- esercita la funzione legislativa;
- controlla l'azione del Governo;
- valuta le politiche.

Parlamento bicamerale.

ASSEMBLEA NAZIONALE:

- è ad elezione diretta (art. 24 Cost.), a suffragio universale con un sistema elettorale maggioritario uninominale a doppio turno;
- rappresenta gli elettori.

SENATO:

- Camera a rappresentanza indiretta (art. 24, c. 4, Cost.);
- rappresenta le collettività territoriali.

Numero massimo (ex art. 24 Cost.):

- di deputati: **577** (Assemblea Nazionale);
- di senatori: **348** (Senato).

Una legge organica determina (ex art. 25 Cost.):

- la durata dei poteri delle Camere;
- il numero dei membri, le loro indennità e condizioni di eleggibilità, il regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità;
- il regime della vacanza dei seggi e la sostituzione di deputati e senatori.

La delimitazione delle circoscrizioni elettorali si opera su basi essenzialmente demografiche.

Ripartizione dei 577 seggi dell'Assemblea Nazionale:

- 556, dipartimenti;
- 10, Nuova Caledonia e collettività d'oltremare;
- 11, francesi stabiliti all'estero.

Bicameralismo imperfetto per:

- numero di deputati/senatori;

- durata in carica:

- **Assemblea Nazionale: 5 anni** (salvo scioglimento anticipato);
- **Senato: il mandato dei senatori dura 6 anni** (ma il Senato si rinnova parzialmente ogni 3 anni).

- **procedimento legislativo: poteri quasi paritari**, ma in caso di disaccordo dopo 2 letture da ciascuna Camera o dopo 1 in caso di procedura accelerata (senza opposizione congiunta delle Conferenze dei presidenti), il Primo Ministro o (per le proposte di legge) i Presidenti delle Camere (congiuntamente) possono convocare una commissione mista paritetica per proporre un testo sulle disposizioni rimaste in sospeso; in caso di persistente disaccordo tra le 2 Camere, il Governo può far decidere in via definitiva l'Assemblea Nazionale (Dernier Mot).

Il Governo:

- **determina e conduce la politica della Nazione;**
- **dispone dell'amministrazione e delle Forze armate;**
- **è responsabile di fronte al Parlamento.**



Il Primo Ministro:

- **dirige l'azione di governo;**
- **è responsabile della difesa nazionale;**
- **assicura l'esecuzione delle leggi;**
- **esercita il potere regolamentare;**
- **attribuisce le cariche civili e militari;**
- **in alcuni casi, può sostituire il Presidente della Repubblica nella presidenza dei consigli e dei comitati superiori della difesa nazionali e nella presidenza del Consiglio dei Ministri.**



Il Primo Ministro



Costituisce la "cerniera" delle relazioni tra Parlamento ed Esecutivo.



La nomina avviene con decreto; alla sua pubblicazione il Primo Ministro entra nel pieno delle sue funzioni.



Propone la nomina dei Ministri, che vengono nominati dal Presidente della Repubblica (la scelta dei Ministri è in qualche misura condizionata dall'accordo indispensabile del Capo dello Stato e dallo stato delle forze politiche).



È spesso assistito dai Segretari di Stato.



Dispone dell'amministrazione delle Forze armate; il Governo è responsabile della difesa nazionale (si pongono problemi di concorrenza con il Presidente della Repubblica, che è il capo delle Forze armate).



Segue i progetti di legge di iniziativa governativa in tutte le fasi per assicurarne l'esito positivo.



Svolge una funzione di orientamento e coordinamento dell'azione di Governo (organizza il lavoro governativo, dà istruzioni e assicura l'arbitrato tra i differenti ministeri, fa rispettare la solidarietà di governo, esprime la posizione dell'intero Governo).



È a capo di servizi molto diversificati tra loro, che vengono gestiti nella massima autonomia possibile.

Il Governo

La base giuridica della composizione del Governo è costituita da un decreto semplice firmato dal Presidente della Repubblica, controfirmato dal Primo Ministro e pubblicato sul Journal Officiel.



Tale decreto stabilisce:

- **la struttura del Governo;**
- **il numero dei Ministri;**
- **le loro attribuzioni** (non tutti i Ministri sono sullo stesso piano).

Il Governo è un organo:



- **collegiale** (ha esistenza propria, distinta da quella dei suoi membri, ed è istituzionalizzata nel Consiglio dei Ministri);



- **gerarchizzato:**
- 1) Primo Ministro;**
- 2) Ministri di Stato** (sono normalmente titolari di un Dipartimento; hanno una remunerazione mensile più elevata degli altri Ministri ma identica situazione amministrativa);
- 3) Ministri de plein exercice** (sono titolari di un Dipartimento);
- 4) Ministri delegati** (in alcuni Governi; sono titolari di un Dipartimento ma collegati al Primo Ministro o a un Ministro de plein exercice; non hanno piena autonomia);
- 5) Segretari di Stato** (non partecipano alle riunioni del Consiglio dei Ministri, salvo che le decisioni non li riguardino. Possono essere titolari di un Dipartimento o di un servizio amministrativo e assistono il Primo Ministro o un Ministro).



Il Consiglio dei Ministri:



- **è l'organo collegiale che costituisce il Governo** (come previsto dalla Costituzione);

- **è lo strumento privilegiato del coordinamento interministeriale** (ove si realizza la solidarietà politica tra i membri dell'Esecutivo in periodo di coincidenza di maggioranze e tra i membri del Governo in periodo di coabitazione politica);

- **è presieduto dal Presidente della Repubblica e comprende i Ministri** (non tutti, a seconda dei casi);

- **ha le seguenti competenze: proporre al Presidente della Repubblica l'oggetto del referendum; deliberare la nomina dei più alti funzionari dello Stato; deliberare i progetti di ordinanza e di decreti; decretare lo stato di assedio; deliberare sui progetti di legge; deliberare sull'impegno della responsabilità del Governo da parte del Primo Ministro.**

I Ministri possono riunirsi:



- **nel Consiglio di Gabinetto** (riunisce, ormai raramente, Ministri e Segretari di Stato, sotto la presidenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, per appianare le divergenze politiche e giungere a un compromesso);

- **nei Comitati interministeriali** (Ministri e/o alti funzionari sono convocati dal Primo Ministro per definire la politica governativa in un settore bisognoso del coordinamento interministeriale);

- **nei Comitati ristretti** (riunioni di Ministri e alti funzionari convocati dal Primo Ministro).

Il rapporto fiduciario



tra Governo e Assemblea nazionale



Fiducia iniziale
(art. 49, c. 1, Cost.)

Mozione di censura
(art. 49, c. 2, Cost.)

Questione di fiducia
(art. 49, c. 3, Cost.)

Il Primo Ministro, dopo deliberazione del Consiglio dei Ministri, impegna la responsabilità del Governo sul programma o eventualmente su una dichiarazione di politica generale (art. 49, c. 1, Cost.).

• **Presentata da 1/10 dei deputati;**
• **votazione dopo 48 ore dal deposito;**
• **è richiesta la maggioranza assoluta dei deputati** (si computano solo i voti favorevoli **alla mozione**);
• **massimo 3 mozioni per sessione ordinaria e 1 per sessione straordinaria per i firmatari** (art. 49, c. 2, Cost.).

Il Primo Ministro, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, impegna la responsabilità del Governo sul voto di un testo (art. 49, c. 3, Cost.).

• **Non sussiste un obbligo formale di presentazione del Governo dinanzi all'Assemblea Nazionale.**
• **La dottrina e la prassi maggioritarie considerano la fiducia iniziale come una sorta di fiducia implicita (pur discutibile mediante la mozione di censura).**

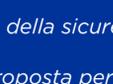
Se viene approvata il Governo deve dimettersi.

Se non viene presentata una mozione di censura entro 48 ore (o se essa viene respinta), il testo viene approvato (art. 49, c. 3, Cost.).

• **È uno strumento molto efficace per fare pressione sulla maggioranza;**
• **Dal 2008 può essere posta solo:**
1) **sul progetti di leggi finanziarie e della sicurezza sociale;**
2) **sulle altre leggi, nel limite di 1 proposta per sessione.**



Governo e Senato



Il Primo Ministro ha la facoltà di richiedere al Senato l'approvazione di una dichiarazione di politica generale (art. 49, c. 4, Cost.)
È una procedura con cui il Governo può cercare l'appoggio del Senato di fronte all'Assemblea Nazionale (non è una procedura sanzionatoria).

IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO



FRANCIA

Il procedimento legislativo



Alcune prerogative del Governo.



Adozione della procedura accelerata, ex art. 45, c. 2, Cost. (convocazione della commissione mista paritetica dopo la I lettura).



Ricorso alle procedure delle irricevibilità, ex artt. 40 e 41 Cost. (di proposte ed emendamenti formulati dai membri del Parlamento se comportano una diminuzione delle entrate pubbliche o la creazione o l'aggravio di un onere pubblico, o se riguardano materie non riservate alla legge, o se sono contrarie a una delega ex art. 38 Cost.). In caso di disaccordo tra il Governo e il Presidente dell'Assemblea interessata, il Consiglio costituzionale decide su una richiesta dell'uno o dell'altro entro 8 giorni.



Ricorso alle procedure del voto bloccato, ex art. 44, c. 3, Cost. (il Governo domanda all'Assemblea di pronunciarsi con un solo voto su un testo in discussione, mantenendo solo gli emendamenti da esso proposti od accettati. Tale procedura è stata molto utilizzata negli anni '70, cui ha fatto seguito un progressivo ridimensionamento).



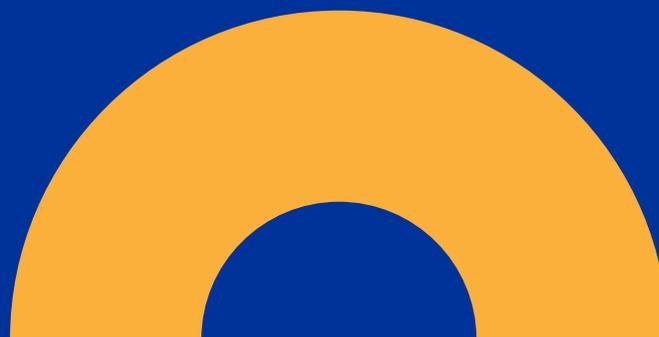
Ricorso alla questione di fiducia, ex art. 49, c. 3, Cost. (il Primo Ministro può, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, impegnare la responsabilità del Governo davanti all'Assemblea Nazionale sul voto di un testo, che è approvato qualora una mozione di censura, depositata entro le successive 24 ore, non è approvata a maggioranza assoluta entro 48 ore dal deposito).

Il diritto di emendamento.

• Si esercita in aula o in commissione secondo le condizioni fissate dai regolamenti nell'ambito di una legge organica (art. 44, c. 1, Cost.).



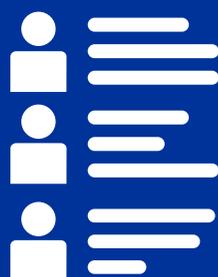
• Un emendamento è ricevibile in prima lettura se presenta un collegamento, anche indiretto, con il testo depositato o trasmesso (art. 45 Cost.).



Senato



È a suffragio indiretto.



Possono candidarsi tutti i cittadini francesi di ambo i sessi di almeno 24 anni che godano dei diritti civili e non si trovino in uno dei casi di ineleggibilità personale o professionale.

348

Numero dei senatori.



Ripartizione dei seggi:

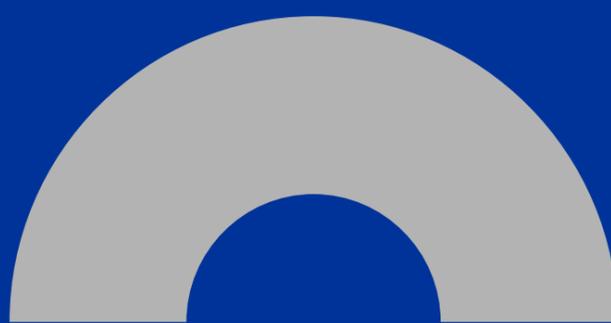
- **326, dipartimenti metropolitani;**
- **8, collettività d'oltremare;**
- **12, rappresentanti dei francesi all'estero.**

È eletto su base dipartimentale da un collegio di 162.000 grandi elettori.



Il collegio elettorale è formato da deputati, senatori, consiglieri regionali, consiglieri generali, delegati dei consigli municipali.

I delegati municipali sono eletti dai consiglieri comunali con sistema maggioritario a doppio turno (comuni fino a 999 abitanti) o proporzionale (da 1000 abitanti in su) e il loro numero varia a seconda della popolazione del singolo comune (1-15, fino a 8.999 abitanti; l'intero consiglio municipale, da 9000 a 30000 abitanti; l'intero consiglio municipale e un delegato in più ogni 800 abitanti, da 30001 abitanti in su).



Assemblea Nazionale



È eletta direttamente (*suffragio universale diretto*).



Possono candidarsi tutti i francesi di ambo i sessi di almeno 18 anni che godano dei diritti civili e non si trovino in uno dei casi di ineleggibilità personale o professionale.



Si rinnova integralmente ogni 5 anni.

577

Numero dei deputati.



Sistema elettorale

Sistema elettorale maggioritario uninominale a doppio turno.

I

• **Elezione al I turno:** vince al primo turno il candidato che ottenga la maggioranza assoluta dei voti validi, la quale sia comunque superiore anche al 25% degli iscritti alle liste elettorali (*gli elettori debbono infatti registrarsi in apposite liste*).

II

• **Elezione al II turno:** se al primo turno nessun candidato nel collegio ottiene la maggioranza assoluta dei voti si procede ad un secondo turno al quale accedono in ogni collegio i primi 2 candidati e in ogni caso anche coloro che, pur non essendo primo o secondo, abbiano ottenuto il 12,5% dei voti rispetto agli iscritti alle liste elettorali. È comunque eletto al secondo turno il candidato che ottenga il maggior numero di voti validi (formula plurality).



Le elezioni dei deputati:

• sono posposte rispetto a quelle del Capo dello Stato;

• si svolgono nei 60 giorni precedenti la scadenza del mandato (in caso di scioglimento, dopo almeno 20 giorni e non oltre i 40 dallo stesso);



• si svolgono di domenica e il II turno si tiene la domenica successiva al I turno.