

Le pouvoir de message du Président de la République.

Abstract

(Ginevra Cerrina Feroni)

1. Premessa. Aprendo il sito web dell'Eliseo ci si trova subito davanti l'ultima esternazione ufficiale del Presidente della Repubblica: il messaggio audio-video inizia senza nemmeno bisogno che lo si selezioni. Tutte le esternazioni precedenti sono direttamente accessibili dal portale principale e ordinate per natura e argomento: dai discorsi ufficiali alle interviste, dalle conferenze stampa alle allocuzioni cerimoniali nelle più diverse occasioni. Grazie all'estremo potenziamento dei mezzi di comunicazione e di internet, tutte le esternazioni presidenziali sono messe a disposizione di fasce sempre più ampie della popolazione. Tutte quindi, a prescindere dall'occasione in cui vengono pronunciate o dagli specifici interlocutori a cui sono indirizzate, hanno sempre come destinatario l'intera Nazione. La prassi seguita riconosce una completa libertà di parola al Presidente, libertà potenziata dallo sviluppo dei media e che contribuisce a sua volta ad acuire quel processo di personalizzazione dell'esercizio delle funzioni presidenziali che risulta in Francia particolarmente accentuato. In una simile situazione c'è da chiedersi che senso possano avere oggi quelle disposizioni costituzionali che disciplinano il diritto di messaggio al Parlamento e alla Nazione e che prevedono precise modalità di comunicazione tra il Capo dello Stato e le Camere o i cittadini. Per molti il diritto di messaggio alle assemblee stabilito dalla Costituzione all'art. 18 costituisce ormai una prerogativa obsoleta. Ed in effetti le forme di comunicazione con il Parlamento e la Nazione previste dalla Costituzione non hanno mai costituito il mezzo privilegiato tramite il quale i Presidenti abbiano manifestato, in passato come adesso, le proprie opinioni. Il numero di messaggi presidenziali sulla base dell'art. 18 durante la V Repubblica è di gran lunga inferiore e anzi difficilmente paragonabile a quello di tutte le altre modalità comunicative sfruttate dai Presidenti. Lo stesso vale per il messaggio alla Nazione previsto dall'art. 16. Eppure, il fatto che nella pratica il potere di esternazione si sia esteso ben oltre le disposizioni costituzionali, non ha completamente esautorato il significato di quest'ultime.

2. Il "droit de message" nella V Repubblica: definizione, cenni storici e fondamenti giuridici. Nella dottrina francese non si parla di "pouvoir de message" (nè tantomeno di potere di esternazione, come si usa dire in Italia), ma si usa in genere l'espressione "droit de message" ad indicare il diritto del Presidente della Repubblica di rivolgersi al Parlamento (o eventualmente alla Nazione) tramite messaggio. Si tratta di una delle principali prerogative del Capo dello Stato che, seppur con diverse modalità, risulta codificata nei testi costituzionali già a partire dalla Seconda Repubblica. Per "messaggio presidenziale" non si intende dunque qualsiasi dichiarazione/esternazione del

Presidente, ma solo quelle comunicazioni al Parlamento (o alla Nazione) che si realizzano nelle forme previste dalla Costituzione. Dal momento che tutti i Presidenti della Repubblica si sono avvalsi del "*droit de message*" con modi e scopi diversi e peculiari, i messaggi presidenziali rappresentano un insieme di documenti di fondamentale importanza per la comprensione dell'operato e della personalità dei vari Presidenti. Non solo: essi costituiscono uno strumento essenziale per la ricostruzione della storia costituzionale francese e la comprensione del delicato rapporto tra Presidente e Parlamento nelle diverse repubbliche succedutesi in Francia dal 1789 a oggi. Nella V Repubblica il fondamento giuridico del "*droit de message*" è rappresentato dagli artt. 18 e 19 della Costituzione. L'art. 18 I stabilisce che «il Presidente della Repubblica comunica con le due assemblee del Parlamento mediante messaggi di cui è data lettura e che non danno luogo a dibattito». Questa disposizione assume particolare rilevanza in relazione all'art. 19, che include il diritto di messaggio stabilito all'art. 18 tra gli atti presidenziali che non vengono controfirmati dal Primo Ministro o da altri ministri responsabili: «Gli atti del Presidente della Repubblica diversi da quelli previsti dagli articoli 8 (primo comma), 11, 12, 16, 18, 54, 56 e 61 sono controfirmati dal Primo ministro e, se del caso, dai ministri responsabili». Il fatto che la controfirma ministeriale non sia più necessaria fa del messaggio al Parlamento un atto prettamente *personale* del Presidente che questi può svolgere in completa autonomia e può utilizzare per far conoscere ai deputati e ai senatori il proprio parere, indipendentemente dall'opinione più o meno favorevole del governo. Il messaggio, a differenza di quanto avveniva nella Terza e nella Quarta Repubblica, è dunque uno dei "*moyens propres*" del Capo dello Stato, ovvero di quei "poteri propri" che manifestano in modo chiaro la rilevanza e l'autonomia del suo ruolo e che gli permettono di influire liberamente sul corso della vita politica. L'unica limitazione imposta dalla Costituzione consiste nel fatto che, conformemente alla concezione francese del principio della separazione dei poteri, il Presidente non può pronunciare o leggere personalmente il proprio messaggio di fronte alle Assemblee. Anche se, a differenza di quanto accadeva nella Terza Repubblica, non è necessario che il messaggio sia letto da un ministro, il Presidente non può comunque comunicare di persona con le assemblee. Con la Costituzione del 1958 è stata introdotta anche la possibilità che il Presidente della Repubblica si rivolga direttamente alla Nazione. Più che di una possibilità si tratta in realtà in questo caso di un vero e proprio "dovere di messaggio" sancito all'art. 16 II. Questo comma stabilisce infatti che se il Presidente fa ricorso alle disposizioni previste dall'art. 16, ovvero ai poteri eccezionali in casi di emergenza, allora è tenuto a darne comunicazione alla Nazione tramite messaggio: «Art. 16 : (I) 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 ed il Presidente del Consiglio costituzionale. (II) Egli ne informa la nazione con un messaggio». Anche questa disposizione, peraltro inserita

nell'articolo relativo allo stato di emergenza, ha dato adito a diverse interpretazioni.

3. Il progetto di riforma costituzionale del 2007/2008. Sull'argomento è da segnalare il progetto definitivo di legge costituzionale (*Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République*), elaborato sulla base delle proposte della c.d. Commissione Balladur, adottato dal Consiglio dei Ministri il 23 aprile 2008 e trasmesso al Parlamento. Il progetto di legge costituzionale prevede in particolare l'inserimento, dopo il primo comma dell'attuale art. 18, del seguente comma: «*Il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès ou devant l'une ou l'autre de ses assemblées. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui n'est suivi d'aucun vote*» («Egli [i.e. il Presidente n.r.d.] può prendere la parola di fronte al Parlamento riunito a tale effetto in Congresso oppure di fronte all'una o all'altra assemblea. La sua dichiarazione può dar luogo, in sua assenza, ad un dibattito che non è seguito da alcun voto»). In questo modo sarebbero garantite due modalità di comunicazione tra il Presidente e il Parlamento: la prima consiste nel messaggio scritto che continua a "essere letto" e non può dare luogo a dibattito; la seconda consiste invece in una diretta allocuzione del Presidente alle assemblee con possibilità di dibattito ma non di voto. Il progetto di legge costituzionale non presenta modifiche dell'attuale art. 19 (quindi il *droit de message* continua a costituire un potere proprio del Presidente e ad essere privo di controfirma ministeriale). Per quanto riguarda l'art. 16, esso è stato modificato ma il comma relativo al "message à la Nation" è rimasto invariato. Il dibattito che si è articolato intorno al progetto di riforma dell'art. 18 mostra con evidenza che il problema del "*droit de message*" ha ancora una certa rilevanza politica in Francia poiché risulta strettamente correlato a questioni di fondamentale importanza per l'assetto istituzionale francese quali la funzione presidenziale, il rapporto tra i poteri (in particolare tra il Presidente e il Parlamento), e infine, la responsabilità politica del Presidente della Repubblica.