

La revisione della costituzione francese nella gabbia del semipresidenzialismo Osservazioni sul I capitolo del rapporto Balladur

1. Gli obiettivi di democratizzazione delle istituzioni della V° Repubblica secondo la missione affidata dal Presidente della Repubblica al “Comité Balladur” e secondo il comitato medesimo.

La recente riforma della costituzione francese può essere considerata da vari punti di vista. Qui, in questo breve saggio, anzitutto se ne considereranno in dettaglio solo alcuni particolari aspetti, quindi si seguirà il semplice criterio di porre al centro dell'esame le argomentazioni e le proposte del “*Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*” confrontandole, anzitutto, con le disposizioni parallele del testo costituzionale da rivedere, quindi, confronto questo che si fa meno frequentemente, con il testo costituzionale approvato, il 23 luglio 2008, dalle due camere riunite in Congresso.

Gli obiettivi principali della riforma erano quelli rivelati dalla stessa denominazione del Comitato, i quali, a propria volta, esprimevano alla lettera il senso della “missione” ad esso affidata dal neo Presidente della Repubblica Sarkozy. Si trattava, con la revisione, del compito di modernizzare e riequilibrare le istituzioni. Tali obiettivi, poi, ad opera dello stesso comitato, sono stati ricapitolati nell'obiettivo unico e superiore, di organizzare “una Repubblica più democratica”, come recita l'intitolazione che campeggia all'inizio del rapporto con l'intento di sintetizzarne lo spirito.

Una tale democratizzazione delle istituzioni della V° Repubblica francese avrebbe dovuto comportare, secondo un'associazione che sale immediatamente alla mente di tutti coloro che pensano a quelle istituzioni, l'impegno a immaginare e a proporre interventi sulla struttura portante della sua costituzione, vale a dire sulla forma di Governo di quella Repubblica. E in effetti, è lo stesso rapporto a riconoscere nelle sue battute finali e di sintesi (nel *tableau comparatif* che lo conclude) che, secondo l'accezione tradizionale era questo il senso attribuito all'idea di democratizzare le istituzioni repubblicane. Se non che il comitato, nell'insieme delle sue proposizioni, afferma di avere contrapposto a tale accezione tradizionale “un modèle institutionnel original, dans lequel la problématique traditionnelle de la répartition des rôles entre Président de la République, Gouvernement et Parlement, cède le pas devant la recherche d'un équilibre entre le pouvoir exécutif pris dans sa globalité (comprensivo dunque di Presidente della Repubblica e Governo in senso stretto) et des contre-pouvoirs multiples et complémentaires”.

Coerentemente a tale concezione originale, nell'espone per sintesi secondo l'ordine d'importanza e in relazione al loro significato sistematico, le innovazioni introdotte dalle 77 proposizioni di modifica della costituzione da esso stesso suggerite, il Comitato Balladur, mette, al primo posto, quelle dirette a rafforzare il Parlamento, dappoiché, così esso chiosa, “*Rééquilibrer les institutions suppose de renforcer le Parlement en donnant à ce dernier une plus grande maîtrise dans la conduite de ses travaux*”, e, al secondo posto, “*poussant sa réflexion au-delà des équilibres entre pouvoirs constitués*”, quella relativa ai “*droits nouveaux pour les citoyens*” avendo il comitato “*d'abord recherché les moyens de favoriser une vie publique plus ouverte sur la société.*” Soltanto al terzo posto per importanza, viene posto il tema tradizionale dell' “*exécutif mieux contrôlé*” in relazione al quale il Comitato afferma di essersi preoccupato fundamentalmente di formulare proposizioni volte a “*favoriser un exercice plus transparent des prérogatives présidentielles et gouvernementales*” e di avere esaminato nello stesso spirito, vale a dire facendo propri obiettivi di chiarificazione e di trasparenza (piuttosto che di riequilibrio, come si vuol sottintendere) “*les problèmes posés par le partage des attributions entre Président de la République, Premier ministre et Gouvernement (articles 5, 8, 20 et 21 de la Constitution).*”

Ciò che il rapporto Vedel del 1993 considerava principale, cioè la forma di Governo, viene dunque considerato dal rapporto Balladur come un tema, sicuramente importante, anche per la sua collocazione formale preminente nella successione delle disposizioni costituzionali, ma sul quale il comitato confessa di avere esercitato un semplice tentativo di chiarificazione, sentendosi costretto a rinunciare ad obiettivi più ambiziosi come quello di modernizzarla e, obiettivo ancor più arduo, di riequilibrarla. Su questo punto, sul fatto cioè che il tema tradizionalmente più importante, quello della forma di governo, il comitato abbia tentato di innovare assai meno che sugli altri temi, non si può non concordare con le asserzioni del Comitato, sulle quali resta naturalmente aperto il discorso che attiene alle argomentazioni con le quali esso sostiene, ma in modo quasi rassegnato, in ciò echeggiando la rassegnazione analoga del Comitato Vedel, la minimalità delle proprie scelte. In sostanza il Comitato non riequilibra, né modernizza la forma di governo, né per altro pretende di avere attuato sul punto gli obiettivi che gli erano stati assegnati dal Presidente della Repubblica appena eletto, e riserva il proprio impegno di modernizzazione e di riequilibrio agli altri due grandi temi da esso affrontati, quello del rafforzamento del Parlamento e quello del potenziamento delle forme di tutela dei diritti specialmente attraverso l'ampliamento, per altro in molti dei suoi aspetti confuso, delle prerogative del Conseil constitutionnel. E' opinione del Comitato, in definitiva, come si è visto, che il riequilibrio istituzionale, la democratizzazione delle istituzioni costituzionali, impossibile ad ottenersi intervenendo sulla struttura della forma di governo, sia viceversa possibile contrapponendo al motore immobile di tale struttura che pur lascia il comitato evidentemente insoddisfatto, la modernizzazione dell'istituzione parlamentare e il dinamismo dei diritti costituzionali.

2. Il Comité Balladur e la giustificazione della forma di governo semipresidenziale.

Per quanto l'intero capitolo I dedicato al Governo nel suo insieme, sia collocato sotto l'intitolazione generale del "miglior controllo dell'esecutivo" (*Un executive mieux contrôlé*), è chiaro che il tema dominante all'interno di quel capitolo sia costituito dalla questione della migliore ripartizione delle competenze all'interno di esso (*Des responsabilités plus clairement partagées*). Ed è proprio su questo tema che il Comitato ha trovato la sua insuperabile pietra d'inciampo. Esso, infatti, ponendosi all'interno della logica semipresidenziale, ha constatato, che soluzioni tecniche che valgano a eliminare con certezza l'eventualità che il Presidente della Repubblica possa trovarsi a "coabitare" con un primo ministro espresso da una maggioranza politica e parlamentare diversa dalla propria, che esso pure ha tentato di individuare, non esistono. Di guisa che si è trovato obbligato ad affrontare la questione teorica decisiva. Se, infatti, la nitida ripartizione delle competenze fra Presidente della Repubblica e Primo Ministro all'interno della forma di governo semipresidenziale si rivela impossibile, allora "*à la vérité, il n'existe, en théorie, que deux solutions aux difficultés qui viennent d'être évoquées: soit opter pour un régime purement parlementaire dans lequel la réalité et la totalité du pouvoir exécutif appartiennent au Premier ministre ... soit opter pour un régime de nature présidentielle. Certains des membres du Comité se sont déclarés favorables à une telle évolution*", cioè quest'ultima. A questo punto, però, il Comitato, scartando dal piano della teoria e dall'alternativa di fronte alla quale essa lo pone, ha preferito ripiegare sulla forma di governo da esso stesso ritenuta intrinsecamente incapace di consentire la soluzione del problema, non solo del riequilibrio, questione questa neppure affrontata, ma anche del definitivo "*partage des responsabilités*". Le ragioni che hanno indotto il Comitato a rinunciare alle due opposte soluzioni del *partage* sono enunciate assai sbrigativamente e in modo sconcertante dal rapporto. L'una, quella relativa alla scelta del governo parlamentare viene, infatti, respinta in quanto "*l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel direct y fait obstacle dès lors que la Constitution lui confère des attributions qui ne sont pas exclusivement de pur arbitrage..*"; l'altra, quella relativa alla scelta del governo presidenziale, della quale non sono mancati, come ha avvertito il rapporto, i sostenitori all'interno del comitato, viene respinta, invece, sia per il motivo che i suoi stessi fautori

hanno dovuto constatare *“qu’il faudrait alors supprimer le droit de dissolution de l’Assemblée nationale par le Président de la République, reconnaître à ce dernier un droit de veto sur les lois adoptées par le Parlement et développer une culture du compromis qui n’est pas toujours conforme aux traditions politiques de notre pays”*, sia per il concorrente motivo *“qu’aucune des principales forces politiques n’est favorable à un tel régime et que celui-ci ne garantit pas, par lui-même, contre tout risque de conflit entre les pouvoirs législatif et exécutif”* Alle ragioni teoriche che spingerebbero il Comitato ad abbandonare la forma di governo semipresidenziale, lo stesso oppone, dunque, ragioni di diritto costituzionale positivo sconcertanti per un organo a composizione mista tecnico – politica incaricato proprio della missione di formulare proposte di revisione della costituzione. A tali ragioni esso oppone, infatti, nei primi due casi, che la costituzione che esso è chiamato a rivedere, non consente (evidentemente in modo implicito) la revisione, non solo della forma repubblicana del Governo, come recita, nell’art. 89 cost., l’ultimo comma, ma, più restrittivamente, della stessa forma di governo attuale a beneficio di altre forme anch’esse repubblicane dello stesso, dovendosi altrimenti abbattere, gli elementi costitutivi del semipresidenzialismo, l’elezione diretta del Presidente della Repubblica, nel primo caso, il potere di scioglimento delle assemblee parlamentari, accompagnato dall’introduzione di un potere di veto presidenziale sulle leggi approvate da queste ultime, nel secondo caso. La povertà quasi tautologica di tali giustificazioni è tale da scoprirne immediatamente la ragione di fondo non detta delle medesime, che consiste nell’acuta percezione da parte del Comitato dei limiti politici della propria investitura (affioranti nella giustificazione offertagli dalla prima parte della terza obiezione alla modifica del sistema semipresidenziale, la seconda parte essendo, nell’opinione dello stesso comitato, fuorviante), tali questi ultimi da obbligarlo a formulare le proprie proposte di riforma trattenendole all’interno del quadro costituzionale, basandole sul presupposto intangibile, rappresentato dalla forma di governo semipresidenziale. Basta, a conferma di questa osservazione, risalire alla vera e propria rottura logica che emerge a questo proposito dall’introduzione del rapporto del comitato. Questi riconosce che la forma di governo della costituzione del 1958, ha subito una torsione presidenzialista (noi diremmo iperpresidenzialista) con la riforma enunciata dal generale De Gaulle nella celebre(in quanto assai nota) conferenza stampa del 31 gennaio del 1962, riconosce ancora che l’introduzione del quinquennato e l’inversione del calendario elettorale che, a partire da quello stesso anno, ha legato strettamente l’elezione presidenziale e quelle legislative, portano il segno *“d’un déséquilibre institutionnel préoccupant”* *“dans la mesure où les attributions du Président de la République s’exercent sans contrepouvoirs suffisants et sans que la responsabilité politique de celui que les Français ont élu pour décider de la politique de la nation puisse être engagée”*, ma con una deduzione perfettamente controdeduttiva , conclude *“que le rééquilibrage des institutions passe d’abord, dans le cadre du régime tel qu’il fonctionne aujourd’hui, par un accroissement des attributions et du rôle du Parlement.”*

In questo il rapporto Vedel del 1993 era ancor più esplicito del rapporto Balladur nel dichiarare fin dalle sue battute iniziali quali intendeva dovessero essere i limiti della propria missione, pur non limitata alla risposta puntuale ai quesiti tardivamente sottoposti al comitato presieduto dal doyen, dal Presidente Mitterrand nella fase conclusiva del suo secondo mandato: *“Ce travail devait pourtant se situer dans un cadre”*, quello semipresidenziale appunto, perché *“à l’inverse de ce qu’avait été la mission du comité consultatif constitutionnel institué en 1958, la sienne ne comportait pas de remise en cause de l’architecture général, ni de l’esprit de nos institutions. C’est à l’intérieur de ce cadre que devaient se situer ses recherches et ses propositions”* Una premessa come questa, che dichiarava, senza pretendere di giustificarli, i propri limiti, riconoscendoli in quelli impliciti nella circostanza che la missione conferita al comitato proveniva (come pure nel caso del comitato Balladur) dal Presidente della Repubblica, aveva almeno il pregio della chiarezza. L’impostazione argomentativa di quest’ultimo comitato, invece, lo conduce ad affacciarsi sulla soglia della proposta di modificazione costituzionale della forma di governo, non considerata evidentemente estranea alla sua missione e ritenuta anzi teoricamente necessaria, ma lo conduce poi antiteoricamente a ritrarsene sulla base di argomenti sorprendentemente e inammissibilmente

semplificistici fino all'ingenuità come quelli che sono stati appena esposti. Trovo, perciò, che questa parte iniziale del I capitolo sia la meno degna di essere apprezzata e di essere ricordata dell'intero rapporto, e tale per la sua inverosimiglianza da gettare su di esso un'ombra teorica e culturale che le proposte successivamente esposte nello stesso I capitolo e in quelli successivi attenuano soltanto, ma non sono in grado di rimuovere pur quando meritino d'essere apprezzate.

3. Le proposte del Comitato Balladur per attenuare la sovrapposizione delle competenze del Presidente della Repubblica e del Primo ministro, la loro ragionevolezza ottenuta attraverso l'accentuazione dello squilibrio fra le due figure e infine la loro completa ripulsa ad opera delle successive deliberazioni parlamentari.

Definito attraverso il tortuoso percorso argomentativo che si è appena finito di descrivere il quadro costituzionale entro il quale formulare le proprie proposte, il Comitato Balladur, considerando di non poter scongiurare l'eventualità di un conflitto fra le attribuzioni del Presidente della Repubblica e quelle del Primo Ministro, ha tuttavia ritenuto che una certa chiarificazione nel rapporto fra quella doppia serie di attribuzioni potesse essere introdotta. Questo tipo di chiarificazione avrebbe però potuto essere ottenuta, lascia intendere il rapporto, avviando le proposte innovative lungo una direzione esattamente opposta a quella del riequilibrio dei poteri fra le due figure dominanti dell'esecutivo. Una volta persuasosi dopo avere riletta la costituzione, dell'inevitabilità della preminenza del Presidente della Repubblica sul Primo Ministro e dello squilibrio esistente, pure se ambiguamente tracciato, fra i rispettivi poteri, a causa principalmente (ma non solo) della legittimazione popolare diretta e concentrata immediatamente su di lui, del Presidente, il Comitato si è risolto a proporre modificazioni agli articoli 5,8 (quest'ultima poi rimasta allo stato di ipotesi), 20 e 21 della costituzione allora vigente, le quali proiettassero più chiaramente sui rapporti fra Presidente della Repubblica e Primo ministro, quella superiorità del primo sul secondo che quella Costituzione aveva basato fino ad allora su elementi rilevantissimi, ma pur sempre esterni a quel rapporto. Se lo squilibrio fra le due figure esisteva e si mostrava a suo avviso così insuperabile, allora, anziché tentare vanamente di eliminarlo, era miglior partito quello di renderlo ancora più esplicito, così ha ragionato il Comitato, mostrando così che nella fattispecie i due obiettivi, della chiarificazione – modernizzazione e del riequilibrio si rivelavano reciprocamente incompatibili, di guisa che, una volta persuasosi dell'irraggiungibilità di quest'ultimo, lo stesso ha considerato che convenisse accentuare senz'altro lo squilibrio fra i due poteri, in modo da poter raggiungere almeno l'obiettivo minore della chiarificazione dei loro rapporti. A questo scopo il rapporto ha proposto di inserire nell'articolo 5 della Costituzione, un terzo comma a mente del quale al Presidente della Repubblica veniva attribuito il compito di “*définir la politique de la nation*”, attribuendogli al riguardo una responsabilità superiore, esclusiva e determinante, e di modificare, coerentemente con tale nuova impostazione, l'art. 20 del medesimo testo, sottraendo al Governo il potere di “*determiner la politique de la nation*”, prevista nel I comma di quell'articolo, e attribuita al Presidente della Repubblica in forza della citata addizione formale e sostanziale all'art. 5 cost., e di lasciare ad esso soltanto il potere di “*conduir*” quella stessa politica, determinata ormai dal solo Presidente. Lungo la stessa linea di politica costituzionale il Comitato ha proposto poi di sostituire nel I comma dell'articolo 21 cost., l'espressione “*Il (il Primo Ministro) est responsable de la défense nationale*” con l'espressione, “*Il met en oeuvre les décisions prises dans les conditions prévues à l'article 15 en matière de défense nationale.*” Proposte queste che sancivano definitivamente, in termini più nitidi che in passato, lo squilibrio politico costituzionale fra le due figure eminenti dell'esecutivo francese e che, sotto tale profilo, pur se contraddicevano apertamente all'esigenza del riequilibrio interno all'esecutivo, avevano il pregio della maggior chiarezza e proponevano un modello che, nello spirito della costituzione del 1958, rendevano più remota l'eventualità del “bicefalismo”, più remota essendo quella della coabitazione.

Ebbene, se si confronta il testo delle proposte Balladur con quello della costituzione approvata dalla legge n° 2008 – 724 del 23 luglio 2008, è facile verificare che nessuna di tali proposte ha trovato accoglimento. Gli articoli 5, 20 e 21 della costituzione sui quali si erano concentrate le proposte del comitato per meglio chiarire i rapporti fra Presidente della Repubblica e Primo Ministro sono restati quali erano, con gli stessi squilibri e le stesse ambiguità, non essendo riuscite quelle proposte a trarre dalla proprie parte le convinzioni di una maggioranza politica, del tutto omogenea a quella presidenziale e non disomogenea a quella espressa nel comitato Balladur. In effetti il limite delle proposte di modifica costituzionale espresse dal Comitato sulla questione della ripartizione delle competenze fra i due massimi organi politici della Repubblica, si scontravano con l'obiezione che, con l'accentuazione netta della superiorità politico – costituzionale dei poteri del Presidente della repubblica su quelli del Primo ministro, ci si sarebbe trovati di fronte a difficoltà ancor più gravi che in passato, nell'ipotesi che lo spettro della coabitazione, che la costituzione del 1958 aveva cercato vanamente di esorcizzare e rispetto al quale anche le riforme successive, per quanto si fossero impegnate nella stessa direzione, non avevano avuto miglior successo, si fosse ripresentato in forme che sarebbero state ancor più minacciose nel nuovo quadro costituzionale; in quest'ultimo, infatti, sarebbe spettato pur sempre al Presidente della Repubblica il potere di determinare (*définir*) la politica nazionale, anche in presenza di un quadro politico divenutogli sfavorevole e favorevole invece al Primo Ministro, il quale ultimo sarebbe rimasto, tuttavia, costituzionalmente impedito di realizzare autonomamente l'indirizzo politico confidatogli dai suoi elettori. Si trattava di un'eventualità indubbiamente assai rischiosa, per quanto remota nella sua possibilità di inveramento, e il comitato Balladur ne era stato cosciente. *“Mais il ne lui a pas échappé davantage qu'elles (le proposte di modifica costituzionale) pourraient se révéler d'application délicate dans l'hypothèse d'une nouvelle « cohabitation »”*, si legge esplicitamente nel primo paragrafo (capitolo I) del rapporto. Tuttavia, una volta operata ancora una volta la scelta semipresidenziale, o forse subito ancora una volta il condizionamento politico che imponeva di seguire a muoversi lungo la linea di quella forma di governo, se, dopo aver segnalato tutti gli squilibri derivanti, non solo dalla forma di governo semipresidenziale in se stessa (certamente i più gravi), ma dalla disciplina costituzionale di tale forma di governo, il comitato Balladur, avesse rinunciato sinanco a prospettare le proposte di riforma effettivamente enunciate in tema di ridefinizione delle competenze del Governo, ovvero sia anche al tentativo di attenuare gli squilibri di questa seconda natura, si sarebbe trovato nella scomodissima posizione di chi, individuato il male costituzionale, avrebbe anche rinunciato del tutto a proporre un qualunque rimedio diretto a curarlo. Stretto fra il limite dell'intangibilità della forma di governo e l'esigenza istituzionale di avanzare proposte innovative sullo stesso tema, il Comitato avrebbe potuto sottrarsi a quest'ultima esigenza solo risolvendosi a non prendere affatto la parola su di esso, ciò che sarebbe stato assai difficile da giustificare per un organo di proposta quale esso era. A questo dilemma si potevano, invece, sottrarre gli organi politici, Presidente della Repubblica, Governo e Camere del Parlamento sui quali non incombeva l'obbligo politico- giuridico di avanzare proposte di riforma costituzionale, ma, in primo luogo, quello di pronunciarsi, esplicitamente o implicitamente, sulle proposte avanzate dal Comitato solennemente incaricato di formularle. Accanto a questo potere negativo, essi potevano naturalmente modificare positivamente i singoli articoli della costituzione secondo propri orientamenti, diversi da quelli del Comitato. Fatto sta che, nel caso della ripartizione delle competenze fra Presidente della Repubblica e Primo Ministro, essi si sono limitati ad esercitare il loro potere negativo, a sbarazzarsi delle proposte del Comitato, e non si sono spinti più oltre. Evidentemente il Parlamento non se l'è sentita di ratificare un orientamento costituzionale, positivo dal punto di vista della libertà di azione del Presidente della Repubblica, ma che non poteva essere considerato allo stesso modo dal punto di vista della libertà di azione di se medesimo. E' allo stesso tempo comprensibile la delusione scopertamente manifestata da Balladur nel colloquio dialettico con Badinter (Balladur face à Badinter, *Le Monde* del 12 giugno 2008) riguardo al seguito infelice sperimentato in Parlamento dalle sue proposte relativamente al tema della ripartizione delle competenze all'interno del Governo (in senso ampio) fin qui discusso.

4. Le altre proposte di modificazione della costituzione formulate dal Comitato Balladur per inquadrare in modo costituzionalmente più soddisfacente singoli doveri e poteri del Presidente della Repubblica

Superato nel modo descritto il tornante della discussione sulla forma di governo, rimasta dunque invariata a suo stesso parere tale forma, (onde sconcertano, come osserva del resto la relazione di Volpi, le considerazioni di coloro che in Italia si arrampicano sugli specchi per dimostrare il contrario), il Comitato Balladur, ha cercato di prendere un po' di respiro, inoltrandosi lungo sentieri più pianeggianti, i quali lo hanno condotto a proporre modificazioni alle discipline riguardanti, non il rapporto fra Presidente della Repubblica e Primo ministro, ma a quelle riguardanti ciascuna di queste due figure distintamente considerata.

Relativamente al Presidente della Repubblica, le proposte del comitato attengono, dunque, se non alla posizione complessiva del Presidente, almeno alla riconsiderazione di taluni dei suoi poteri particolari inquadrandoli in un modo da esso ritenuto più soddisfacente. Le proposte riguardano, talune, i rapporti fra il Presidente e il Parlamento (il c.d. "invito" al Presidente della Repubblica a render conto al Parlamento della propria azione politica e la limitazione dei poteri eccezionali attribuitigli dall'art. 16 cost., oltre, in una qualche misura, il potere presidenziale di nomina agli alti impieghi militari e civili) e, per la parte restante e numericamente più ampia (la limitazione del potere presidenziale di grazia, il procedimento di revisione costituzionale, la limitazione del tempo disponibile dal Presidente per comunicare attraverso i media, un più stretto controllo sul bilancio della Presidenza, il c.d. "*parrainage*" delle candidature alla nomina presidenziale), la sua posizione nel contesto dell'ordinamento costituzionale generale. Spirito complessivo di queste proposte è quello di "*mieux encadrer*" le prerogative presidenziali, ridimensionandone, almeno nelle intenzioni (non sempre condivisibili e coronate da successo) dei proponenti, la portata. In ogni caso si può anticipare la notazione onde sul diverso e più indolore terreno del miglior inquadramento costituzionale delle prerogative del Presidente della Repubblica, le proposte del Comitato hanno trovato accoglimento senz'altro più favorevole nelle Camere parlamentari, per quanto una rapida verifica consente di accertare che di quelle che non sono state semplicemente ignorate, alcune sono state inserite nel nuovo testo della costituzione, altre sono state modificate in sede parlamentare, altre ancora sono state recepite in norme costituzionali di rinvio alla legislazione organica di attuazione di cui il nuovo testo costituzionale è per altro ampiamente disseminato. Ciò autorizza, in parallelo, a dedicare ad esse l'attenzione più veloce che si riserva alle questioni che, condivisibili o no, anche quando tocchino temi delicati, si prestano a meno viva controversia. Il rapido esame delle prerogative presidenziali riesaminate dal Comitato Balladur, sarà qui svolto, lungo la linea di distinzione delle stesse, appena indicata, a seconda cioè che coinvolgano il rapporto del Presidente della Repubblica, con il Parlamento, o con il Governo o direttamente la sua posizione nel quadro del complessivo ordinamento costituzionale.

A. Le proposte di modifica del rapporto del Presidente della Repubblica con il Parlamento

A.1 La facoltà del Presidente della Repubblica di prendere la parola di fronte alle Camere riunite eccezionalmente in Congresso.

La proposta di modifica costituzionale più "accattivante", ma anche quella costituzionalmente più controvertibile, avanzata dal Comitato Balladur è per consenso generale quella che prevede la facoltà del Presidente di prendere la parola di fronte a quella che nel nostro linguaggio costituzionale definiremmo "Parlamento in seduta comune" e che il nuovo art. 18, I co., della

costituzione francese denomina “Congresso”, un’assemblea delle due Camere riunite appositamente anche se, proponeva il Comitato, “*hors de session*” (art. 18, II co.), per ascoltare la sua “*déclaration*”. A quest’ultima può seguire un dibattito (evidentemente all’interno dello stesso Congresso) che si svolge, tuttavia, in sua assenza, e non può concludersi con un voto. Nell’essenziale la proposta del Comitato sul punto è stata accolta dalle Camere, pur se essa, prevedendo un’*allocution* del Presidente davanti all’una o all’altra delle due assemblee parlamentari si muoveva più nello spirito bicamerale, e taceva riguardo alla sua presenza durante il dibattito parlamentare. La motivazione addotta dal Comitato a sostegno della sua innovativa proposta si fonda, per un verso sull’opportunità di superare la perdurante fissità del “cerimoniale cinese” instaurato il 13 marzo del 1873 dalla legge de Broglie, poi rafforzata dalla successiva legge costituzionale 16 luglio 1875, per combattere il Presidente A. Thiers; per altro verso, relativamente all’attualità, essa ne segnala la conformità all’esigenza di una più profonda trasparenza della vita pubblica e di un rafforzamento del ruolo del Parlamento, che trarrebbe giovamento dal fatto di essere informato direttamente dal Presidente intorno alla sua azione e alle sue intenzioni, tanto più, soggiunge il Comitato, fallacemente fidando sull’accettazione della sua proposta di modifica dell’art. 5 cost., che spetta al Presidente la determinazione della politica nazionale. Ma come conciliare l’innovazione proposta con l’adesione del rapporto alla tesi che il Primo ministro resti lui solo responsabile di fronte al Parlamento, più precisamente di fronte all’Assemblea nazionale (artt. 49 e 50 cost.), e più ancora con il consenso da esso prestato all’eventualità che le dichiarazioni del Presidente possano condurre, in una sede, però, diversa da quella in cui le ha pronunciate, a un voto di sfiducia nei confronti del Governo (inteso questa volta in senso stretto) ? La malattia della scissione fra potere e responsabilità del Presidente tanto deprecata dal Comitato, assume la sua massima evidenza proprio alla luce della sua proposta di innovazione schematicamente descritta che espressamente la convalida. E’ sconcertante, per ciò, che il Comitato non spenda una sola parola per dar conto della contraddizione che consacra la distinzione dialettica fra esecutivo in senso lato, comprensivo del Presidente, e esecutivo in senso stretto, che non lo comprende. Tuttavia, al di là dell’infelice effetto dissociativo sortito dalla proposta del Comitato, la cui evidenza non si presta a discussioni, ciò che si mostra ambiguo e francamente irritante in quella proposta è il fuorviante artificio con il quale essa viene presentata. Il paragrafo nel quale essa viene descritta, infatti, recando alla lettera l’intitolazione, “*Inviter le Président de la République à rendre compte de son action devant la représentation nationale*”, chiaramente intonata a quella dell’intero capitolo I che si sta esaminando, *Un pouvoir exécutif mieux contrôlé*, che induce ad aspettarsi una disciplina costituzionale che attribuisca al Parlamento il potere di “*inviter*” il Presidente a rendere conto della sua azione. Ma, tanto la nuova versione dell’art. 18 cost. approvata dal Parlamento, quanto, ciò che qui più interessa, il testo della proposta del Comitato Balladur, smentiscono del tutto tale aspettativa, descrivendoci un Presidente che “*peut prendre la parole devant le Parlement*”, o, nella versione del Comitato, *devant l’une ou l’autre des assemblées du Parlement*”. La differenza fra l’intitolazione del paragrafo 2 del I capitolo del rapporto e la formulazione effettiva dell’articolo corrispondente in entrambe le sue versioni, è, dunque, tanto grande quanto lo è quella che separa un’iniziativa parlamentare che obblighi il Presidente della Repubblica a presentarsi in Parlamento per rendere conto della sua azione e un’iniziativa dello stesso Presidente che decida liberamente e quando voglia, di presentarsi di fronte alle assemblee parlamentari, con il potere sostanziale di convocarle allo scopo, non per giustificare le proprie scelte, secondo l’accezione più forte del “rendere conto”, ma per illustrare ad esse le scelte compiute e per informarle (secondo l’accezione debole del rendere conto) delle scelte che ha in animo di compiere. Non è dunque un potere ispettivo del Parlamento nei confronti del Presidente che il nuovo art. 18 cost., introduce, ma un nuovo potere politico del Presidente nei confronti del Parlamento che egli potrà usare in circostanze da lui stesso prescelte, che potrà avere, a causa della sua indeterminatezza oggettiva e della sterilizzazione soggettiva dei propri effetti, qualsiasi contenuto e che potrà essere, perfino usato per mettere in difficoltà il governo, nei confronti del quale potrà del resto riprendere tutto il proprio vigore la successiva iniziativa ispettiva delle Assemblee legislative. Il fraintendimento suscitato dal

tenore del titolo del paragrafo 2 del capitolo I del rapporto appare dunque molto profondo, e non ingenuamente deciso, onde si può azzardare l'ipotesi che quel titolo sia stato apposto senza la piena consapevolezza dei membri del Comitato o quanto meno della parte meno politica di essi.

A.2, A.3, A.4. Ulteriori prerogative del Presidente della Repubblica delle quali il Comitato propone (vanamente) una limitazione: i poteri eccezionali dell'art. 16 cost. e il suo potere interdittivo nel procedimento di revisione costituzionale

Le proposte di modifica costituzionale avanzate dal Comitato Balladur riguardo ai due temi considerati in questo paragrafo, contrariamente a quella che si è finito appena di esaminare (che sembra tratta dall'armamentario dello Stato costituzionale e della sua forma di governo) si muovono tutte in direzione del ridimensionamento delle prerogative presidenziali in quelle materie, che il Comitato un po' spericolatamente qualifica come democratizzazione delle medesime, ma che, anche a voler prendere con le molle tale qualificazione, si mostrano difficilmente condivisibili. Nel complesso a tale ridimensionamento fa riscontro un accrescimento parallelo dei poteri del Parlamento, pure se diverso nella natura e nella portata.

Si può ricondurre a questo quadro, anzitutto, il potere eccezionale ben noto del Presidente della Repubblica di adottare nel termine più breve tutti i provvedimenti necessari a fronteggiare la gravità delle circostanze, le minacce (*“à l'indépendance de la nation, à l'intégrité de son territoire ou à l'exécution de ses engagements internationaux”*) e il pericolo che (*“le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu”*) adoperandosi affinché gli altri organi costituzionali siano messi in condizione di esercitare i poteri ad essi affidati (art. 16, I co. cost.). Il Comitato si sbarazza rapidamente del dubbio sull'opportunità di confermare tale disciplina, spiegando concisamente che è la lotta al terrorismo a rendere necessaria la sua conferma. Propone però di introdurre un miglior controllo sul modo di esercizio presidenziale di tali poteri, prevedendo, nel penultimo comma di quell'articolo, che allo scadere di trenta giorni dal momento in cui il Presidente ha esercitato i poteri eccezionali attribuitigli dallo stesso, su iniziativa di 60 deputati o di 60 senatori, ai quali le assemblee parlamentari hanno affiancato l'iniziativa, distinta e singolare, dei rispettivi Presidenti, il Conseil constitutionnel si pronunci nel termine più breve relativamente alla persistenza delle circostanze eccezionali che hanno indotto il Presidente a far uso dei poteri, anch'essi eccezionali, adeguati a farvi fronte. Tale previsione si completa con quella che, allo scadere di 60 giorni a partire dalla data avanti indicata, e in qualunque momento successivo a quest'ultimo, il Conseil si pronunci d'ufficio sullo stesso problema. Su quest'ultimo si può dire che il Comitato e il Parlamento abbiano marciato di comune accordo, sulla base di una circospezione condivisa. Quale migliore occasione sarebbe stata infatti quella descritta per mettere alla prova il nuovo potere parlamentare di invitare il Presidente della Repubblica a rendere conto della sua azione? Ma si è visto che nell'articolo 18 rinnovato, vanamente si cercherebbe un potere di tal natura, di guisa che il Parlamento, in ciascuna delle articolazioni appena menzionate dovrà limitarsi a stimolare con la propria iniziativa il potere di controllo del Conseil, o a sostenerlo allorché quel potere sia stato attivato autonomamente da quell'organo nelle circostanze ricordate. Che la nuova disciplina dei poteri eccezionali costituisca un passo avanti rispetto a quella descritta nella versione previgente dell'art. 16 cost., del tutto sottratta quest'ultima a ogni limite temporale e a ogni controllo, non si può certo negare. Ma quali effetti possono immaginarsi conseguire da essa? Dal parere eventualmente negativo del Conseil riguardo alla legittimità dell'uso perdurante dei poteri eccezionali non ci si possono certo attendere effetti di vincolo o di arresto dei poteri presidenziali, fra l'altro, per la semplicissima ragione che il giudizio che esso è tenuto costituzionalmente a rendere non può poggiare su parametri giuridici dissociabili da preponderanti parametri politici, di guisa che, stando così le cose, come si potrebbe attribuire al Conseil un potere tanto forte che la costituzione lo nega addirittura all'organo politico per eccellenza, cioè al Parlamento? Il parere del Conseil potrà al più mettere sull'avviso il Presidente della Repubblica, far risuonare per lui un

campanello d'allarme, ammonirlo che, annota il rapporto, "*le premier alinéa de l'article 68 de la Constitution permet aux membres du Parlement, réunis de plein droit en ces circonstances, de destituer le Président de la République en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat*". Sarà in definitiva solo da quest'ultimo rischio, la destituzione attivata da un'estrema iniziativa politica parlamentare e pronunciata dal Parlamento stesso costituito in Alta Corte, peraltro già contemplato nel testo dell'art. 68 della costituzione previgente, che il Presidente della Repubblica dovrà in definitiva guardarsi e forse l'effetto principale della nuova disciplina dell'art. 16 cost. sarà proprio quello di aiutarlo a guardarsene.

Anche la seconda proposta del Comitato in tema di revisione costituzionale sembra da apprezzare più per il fatto di avere tentato di eliminare una ingiustificata prerogativa del Presidente della Repubblica e di attenuare un'ingiustificata posizione di soggezione del Parlamento in quel procedimento, che per avere esaltata la natura democratica di quest'ultimo. Proponeva il Comitato, integrando in tal senso la previsione dell'art. 89, II co. cost., che il Presidente, dopo il voto conclusivo, in quanto identico, delle due assemblee sul progetto di revisione costituzionale non potesse bloccarlo evitando di sottoporlo al referendum popolare costituzionalmente necessario ad approvarlo definitivamente, come rea avvenuto nel passato, ma dovesse convocare il referendum entro i 6 mesi successivi all'approvazione parlamentare del progetto. La posizione del Presidente nel corso del procedimento di approvazione restava dunque, salda, tanto nel momento dell'iniziativa della legge di revisione, che seguiva ad appartenere in maniera concorrente a lui stesso (su proposta del Governo) e a (imprecisati) "*membres du Parlement*", quanto successivamente, prevedendo l'art. 42, II comma, cost. che la discussione in prima lettura dei progetti di legge (fra l'altro) di revisione costituzionale dovesse avvenire davanti alla prima assemblea (parlamentare) adita, "*sur le texte présenté par le gouvernement*", quanto infine nell'art. 89 cost. con la previsione del potere presidenziale di convocazione del referendum popolare di definitiva approvazione del progetto legislativo di revisione costituzionale il cui carattere temporalmente indeterminato il Comitato si proponeva di limitare. La nuova versione di quest'ultimo articolo, tuttavia, codifica una conclusione alternativa a quella referendaria del procedimento di revisione costituzionale, attribuendo al Presidente della Repubblica l'inedito potere di non sottoporre il progetto di legge di revisione a referendum, sottoponendolo invece "*au Parlement convoqué en Congrès*", che lo renderà definitivo approvandolo con la maggioranza dei 3/5 dei voti espressi. Si tratta, mi sembra di poter dire, di una variante normativa che riesce a concentrare in sé molti e non lievi difetti: attribuire un nuovo potere al Presidente della Repubblica anziché limitare quelli dei quali è già titolare, fondarsi su un quorum di approvazione basso e, soprattutto, non strutturale, basarsi sull'aspettativa che il voto del Congresso non potrà smentire il voto favorevole sul progetto già singolarmente espresso da ciascuna delle due Assemblee parlamentari, neutralizzare il potere popolare di approvazione del progetto. Sotto questo profilo, dunque, la modesta correzione costituzionale proposta dal rapporto del Comitato Balladur, appare senz'altro preferibile al mediocre compromesso costituzionale stipulato fra Presidente e Parlamento che potrebbe avere fra i suoi esiti anche quello dell'approvazione del progetto di revisione da parte della sola maggioranza parlamentare quando questa sia robusta e coincida, come avverrà nella più parte dei casi, con la maggioranza presidenziale. Lo stesso rapporto Balladur, se avesse potuto esaminare la fattispecie descritta, si sarebbe ben guardato, si può presumere, dal parlare di una democratizzazione del potere di revisione costituzionale.

Delle tre proposte di modifica costituzionale esaminate nell'inquadramento delle proposte del rapporto qui adottato, quella che corrisponde a una convinzione più autentica del Comitato Balladur è senz'altro quella che cerca, adoperando la cautela considerata necessaria, di arginare la quantità e la qualità delle nomine presidenziali. Sotto il profilo quantitativo il Comitato propone che la costituzione (l'art. 13 della stessa) affidi a una legge organica il compito di rivedere la confusa legislazione preesistente nella materia, precisando chiaramente le nomine agli impieghi militari e

civili da sottoporre alla deliberazione del Consiglio dei ministri, e, per ciò, con l'apporto, talora esclusivo (per le nomine degli alti gradi militari), talora dominante (per le nomine agli alti impieghi civili) del Presidente della Repubblica. Scopo del comitato è stato, per questo profilo della questione, quello di evitare che con un semplice ordine del giorno potessero essere sottoposte al Consiglio dei ministri, e quindi al Presidente, deliberazioni di nomina a entrambi i tipi di impiego, ulteriori rispetto a quelle che la legge prevede di sottoporvi. Sotto il profilo qualitativo, La proposta del Comitato di sottoporre a un procedimento parlamentare di controllo le nomine presidenzial – governative agli impieghi più alti, che il rapporto, dividendole in due ampie categorie, provvede a elencare dettagliatamente, è ispirata, ma non veramente ricalcata, su quella del controllo esercitato dal Senato statunitense, su alcune nomine presidenziali, Quanto ai caratteri del procedimento di controllo, così come lo proponeva il Comitato Ballardur, le peculiarità di quello francese rispetto all'omologo procedimento statunitense, non sono di poco conto. Anzitutto l'organo di controllo è identificato in una commissione mista ad hoc di deputati e di senatori composta proporzionalmente alla consistenza dei gruppi parlamentari, anziché dei componenti di una sola Camera; in secondo luogo l'oggetto del controllo è una proposta di nomina avanzata dal Primo Ministro (anziché dal Presidente) e non una nomina sottoposta alla condizione di efficacia del consenso parlamentare; in terzo luogo i pareri della Commissione, i quali, al pari delle audizioni delle persone candidate alla nomina e degli interventi dei parlamentari della commissione, avrebbero dovuto essere pubblici, qualunque sia la loro autorevolezza, non avrebbero fatto ostacolo alla possibilità che il candidato ad una delle alte cariche precisate dalla legge sul quale l'*avis* della commissione si fosse negativamente espresso, venisse successivamente nominato a quella stessa carica. Qualora si tenga ulteriormente conto del fatto che l'*avis* della commissione avrebbe potuto essere adottato a maggioranza semplice e dell'accresciuta difficoltà che essa potesse essere disomogenea rispetto a quella presidenziale, è difficile condividere la conclusione ottimistica del rapporto secondo la quale con l'introduzione della procedura descritta "*seraient à la fois respectés la compétence que la Constitution confère aux autorités investies du pouvoir de nomination, le droit de l'opinion à l'information sur des choix essentiels à l'avenir de la nation et le rôle du Parlement dans la protection et la garantie de ce droit.*" Essendo proprio quest'ultimo ruolo, ritenuto dal rapporto velleitariamente salvaguardato, quello che in realtà, non ostanti le apparenze, lo era di meno, ci si poteva attendere che l'intervento parlamentare lo avrebbe, per più di un profilo, corretto. Non ci si poteva tuttavia aspettare il tenore della correzione che il Parlamento ha effettivamente apportata. Recepita, infatti, nel nuovo articolo 13 della costituzione, la proposta del rapporto di determinare con una legge organica "*les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et .sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public*" parlamentare, l'intervento parlamentare, dopo aver precisato che, in luogo della commissione mista, saranno le commissioni parlamentari competenti di ciascuna assemblea a pronunciare l'*avis* costituzionalmente previsto, ha stabilito che la nomina presidenziale non potrà avere corso allorché la somma dei voti contrari alla nomina all'interno di ciascuna delle due commissioni "*représente au moins trois cinquièmes des suffrages*" espressi nel loro seno. L'effetto preclusivo della nomina presidenziale, prudentemente negato dal rapporto Ballardur, è stato dunque introdotto in sede parlamentare, ma esso è stato subordinato alla sconcertante condizione che l'*avis* parlamentare, possa produrre tale effetto solo se una maggioranza di parlamentari superiore, pur se di poco a quella ordinaria, vi sia opposta. In questa guisa il Parlamento, capovolgendo il comune canone che richiede una maggioranza qualificata di voti positivi per l'approvazione delle più importanti proposte (legislative o d'altro tipo), stabilisce che solo quando i voti negativi a quella proposta raggiungano una quota superiore a quella della maggioranza semplice, possano arrestare la volontà minoritaria dei parlamentari che si siano espressi in senso favorevole alla stessa. E' così che il costituzionalismo contemporaneo con l'avallo della nuova costituzione francese, saluta l'introduzione di un voto che corrisponde a un principio

antimaggioritario fino a qui sconosciuto, essendo volto, non a garanzia delle prerogative della minoranza parlamentare, ma delle prerogative del potere esecutivo.

B. Le proposte di modifica della posizione del Presidente della Repubblica e della Presidenza della Repubblica nell'ordinamento costituzionale generale non affidate, salvo che per il diritto di grazia, a modificazioni della costituzione

I temi considerati in questa ampia sezione del rapporto sono molti: “*le temps de parole du Président de la République dans les médias*”; “*Le budget de la Présidence de la République*”, “*Le nombre de mandats présidentiels*”; il c.d. “*parrainage des candidatures à l'élection présidentielle*”. Ad essi aggiungeremo preliminarmente il diritto presidenziale di grazia, il solo fra quelli citati per il quale il rapporto suggerisce una modifica costituzionale

Sul potere presidenziale di grazia, il rapporto, prevedendo, ad integrazione dello scarno testo previgente dell'art. 17 cost., che il Presidente della Repubblica abbia il diritto di concederla “*après que le Conseil supérieur de la magistrature a émis un avis sur la demande*”, anzitutto lo priva, secondo l'indicazione di un'argomentazione a contrario scopertamente suggerita dalla nuova formula, del diritto di concedere grazie collettive, le quali dovranno essere regolate da una futura disciplina legislativa approvata dal Parlamento; quindi circonda di garanzie per l'innanzi inesistenti, lo stesso suo diritto di concedere grazie individuali, condizionandolo, in primo luogo, alla presentazione della domanda del destinatario, in secondo, a una valutazione schiettamente giuridica del Consiglio superiore della magistratura. La prima sembra essere una condizione la cui assenza preclude l'esercizio del diritto (*rectius* potere) presidenziale di grazia; la seconda, viceversa, sembra limitare, senza eliminarla, la discrezionalità del Presidente nell'esercizio di questo potere. In definitiva la proposta del Comitato, successivamente accolta dal Parlamento, ha effettivamente “*mieux encadrée*” questa prerogativa del Presidente della Repubblica fino alla riforma recente praticamente assoluta. Che tale deassolutizzazione possa considerarsi come una democratizzazione della stessa, come pretende il rapporto del Comitato, sembra dovuto alla sua ambizione palesemente frustrata di rinnovamento costituzionale dei poteri presidenziali.

La proposta del Comitato di regolare la misura in cui il Presidente della Repubblica ha il diritto di utilizzare i mezzi radiotelevisivi, che assume la veste della richiesta di una “*Recommandation du Conseil supérieur de l'audiovisuel*”, appare, non solo, importante di per se stessa, perché rivolta a disciplinare il tempo di utilizzazione dei media da parte del Presidente, ma anche, e forse principalmente, per il significato e la ricaduta costituzionale sottesi al carattere peculiare della proposta di regolazione avanzata. La raccomandazione del Conseil, secondo il rapporto, dovrebbe infatti comprendere il tempo utilizzato dal Presidente per comunicare con i cittadini avvalendosi dei mezzi di comunicazione di massa, fino a quel punto trascurata da qualsiasi misurazione, all'interno della quota di utilizzazione dei media spettante al Governo, calcolata a sua volta quest'ultima, in guisa da proporzionalizzarla alle quote spettanti rispettivamente alla maggioranza e all'opposizione parlamentare. Nella proposta del Comitato emerge, dunque, con la più grande nettezza quella duplice accezione del Governo fatta propria (anche) dalla vigente costituzione francese, a seconda che comprenda il Presidente della Repubblica (governo in senso ampio), come in questa e in altre fattispecie costituzionali, o che non lo comprenda (governo in senso stretto), come avviene in ulteriori fattispecie, talune più avanti ricordate, nelle quali esso è chiamato a rispondere del proprio operato e di quello del Presidente di fronte alle assemblee parlamentari.

Anche riguardo al bilancio della Presidenza della Repubblica il Comitato non avanza proposte additive di revisione costituzionale. Propone, invece, facendo proprie istanze emerse a più riprese negli anni più recenti, e richiamato il peculiare regime finanziario degli organi costituzionali

previsto dalla legge organica sulle leggi di finanza, confermato dalla *décision* del Conseil Constitutionnel n. 2001 -456 DC del 27 dicembre 2001, di attribuire una configurazione più chiara al bilancio della Presidenza e di sottoporlo a un controllo appropriato, esercitato dalla Corte dei Conti, oltre che di determinare per legge la retribuzione del Presidente della Repubblica. Al primo scopo propone di inserire in quel bilancio, “*dans un double souci de transparence et de bonne gestion*”, le spese per il personale e in particolare quelle per la remunerazione dei collaboratori del Presidente in relazione ai quali auspica la creazione di una stabile pianta organica, e, più in generale, non solo dunque a causa di ciò, l’incremento considerevole della dotazione annuale della Presidenza adeguandola alle accresciute esigenze di una moderna istituzione presidenziale. Al secondo scopo, il Comitato propone di attribuire, come detto, alla Corte dei Conti, o a una sezione speciale della stessa, il compito di certificare i conti della Presidenza e di controllarne annualmente l’impiego corretto, sulla base di una legge speciale di futura approvazione che abbia a precisarne le modalità di effettuazione, una riforma questa la cui opportunità viene raccomandata anche a causa della mancanza attuale di qualsiasi controllo contabile interno a quella istituzione. Né l’una, né l’altra proposta, osserva conclusivamente e condivisibilmente sul punto il rapporto, può essere ritenuta in contraddizione con il principio della separazione dei poteri. Il suggerimento del Comitato al legislatore ordinario è, dunque, meritevole di apprezzamento, ma starà a quest’ultimo il darvi o non darvi seguito.

Analogamente a quanto ha fatto per il bilancio della Presidenza della Repubblica il Comitato, occupandosi della questione del cumulo dei mandati presidenziali, non ha proposto modifiche della costituzione, ma, al contrario di ciò che aveva fatto nel caso precedente, non ha avanzato una proposta positiva di modifica costituzionale, ma una proposta negativa, quella di lasciare invariato il testo dell’articolo 6 della costituzione sull’elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale e diretto, che, per altro, nel testo previgente, taceva sulla questione del cumulo dei mandati, limitandosi a confermare la ricordata e ormai risalente (del 1962) modalità dell’elezione presidenziale e a stabilire ex novo la durata quinquennale del mandato presidenziale. A tale formulazione dell’articolo 6 cost. si era pervenuti dopo che era stato approvato l’articolo unico della legge costituzionale n° 2000 – 64 del 2 ottobre 2000, la quale aveva, come è noto, ridotto a un quinquennio la precedente durata settennale del mandato presidenziale, concludendo un antico e tormentato dibattito costituzionale, iniziato nel 1973 . Era stato in quell’anno, infatti, che, per iniziativa del Presidente Pompidou, le due Camere avevano approvato con una risicata maggioranza la proposta di ridurre a 5 anni la durata del mandato presidenziale, ma la deliberazione non era stata poi sottoposta al voto referendario; successivamente la medesima questione era stata sollevata anche dai Presidenti Giscard D’Estaing e Mitterrand, ma si era risolta solo nel 2000, allorché una nuova proposta di legge del primo dei due, che prevedeva la riduzione del mandato e la limitazione di quest’ultimo a due periodi successivi.(AN,n° 2363), era stata approvata con la legge citata, amputata per altro di questo secondo aspetto, vale a dire del divieto di cumulare più di due mandati., a causa di una controversia insorta fra il Presidente e il Primo ministro socialista Jospin. Del resto lo stesso Comitato Vedel nel 1993, pure avendo a lungo dibattuto sulla durata del mandato presidenziale, non era riuscito a trovare un accordo, per quanto lo avesse sfiorato, intorno a tale irta questione, di guisa che alla prova del voto la preferenza per la conferma della durata settennale del medesimo era prevalsa per 4 voti nel suo seno (10 voti per la conferma, del settennato, 6 per l’introduzione del quinquennato) e solo in virtù di tre astensioni l’opposizione al settennato rinnovabile (6 voti) era riuscita a prevalere su quella opposta (7 voti)

L’atteggiamento negativo del Comitato e la sua non proposta, d’altra parte contraddetta dal Parlamento, che è successivamente intervenuto sul testo dell’art. 6, aggiungendovi un comma che disciplina appunto la questione del numero dei mandati presidenziali, poggia su una motivazione particolare e che, per questo, si presta alla discussione. Il sentire del Comitato era infatti nel senso che “*le temps politique*” *correspondant dans l’ensemble des grandes démocraties à la détention et à l’exercice du pouvoir, n’excède guère dix ans*”; esso era dunque favorevole al cumulo dei mandati

presidenziali fino alla concorrenza di un decennio, cioè alla rielezione per una sola volta del Presidente; la maggioranza dei suoi componenti si era però ritratta dal formulare la proposta costituzionale di cumulo dei mandati conforme al proprio sentire, da un lato, in quanto “*soucieux de ne porter atteinte à la souveraineté du suffrage*” e, d’altro lato, ritenendo che fosse inopportuno intervenire sul testo dell’art. 6 cost. prevedendo esplicitamente che il Presidente della Repubblica non potesse essere eletto “*plus de deux fois.*” Sarebbe stata in sostanza la logica stessa del quinquennato, la dinamica della lotta politica, piuttosto che una disciplina costituzionale espressa a condurre verso quest’ultima soluzione, di guisa che il Comitato, al contrario di quanto era avvenuto all’interno del comitato Vedel, ha preferito tenersi alla larga da una questione politicamente troppo scottante. E’ toccato dunque alle due assemblee politiche di disciplinare la questione del cumulo, ciò che esse hanno fatto introducendo nell’articolo 6, dopo la disposizione di apertura, quella che recita che “*Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs*”, operando una scelta certamente non sgradita ai Presidenti della Repubblica presenti e futuri e tale, per la sua permissività, da aprire nel futuro scenari inediti, quello per esempio onde un Presidente della Repubblica eletto ancor giovane potrebbe coltivare l’ambizione, dopo l’interruzione del suo secondo mandato, di essere rieletto, dopo una pausa di 5 anni, anche per due ulteriori mandati consecutivi. E’ scientificamente lecito ascrivere questa soluzione, per la quale il Comitato non porta alcun genere di responsabilità, se non forse quella di scarso coraggio, allo spirito di democratizzazione costituzionale da esso stesso perseguito?

Sulla questione del “*parrainage des candidatures à l’élection présidentielle*” non mi soffermo, per varie ragioni: sia perché è troppo interna al diritto costituzionale francese, sia perché essa, almeno allo stato attuale, non ha una ripercussione diretta sul testo costituzionale, ma vi esercita un’influenza indiretta, infine perché le assemblee non hanno dato seguito fino ad oggi alle proposte del Comitato, approvando la legge organica che dovrebbe realizzarle. La disciplina che quest’ultimo suggerisce e sulla quale si sofferma a lungo, ha comunque uno scopo dichiarato, quello di selezionare più rigorosamente le candidature alla Presidenza della Repubblica, tanto allo scopo di evitarne la proliferazione eccessiva, quanto allo scopo concomitante di bloccare sul nascere le candidature partorite da aggregazioni di consensi troppo impregnate di interessi localistici e per ciò stesso prive della risonanza nazionale adeguata all’alto prestigio che deve circondare la carica di Presidente.

5. Le proposte del Comitato Balladur per accrescere il rendimento (rendere più efficaci) delle strutture del Governo.

Assai più sobrie, concisamente motivate e solo in parte aderenti allo scopo, sono le proposte dedicate dal Comitato Balladur a talune modificazioni costituzionali ritenute necessarie allo scopo di rendere più efficace l’istituzione Governo. Onde anche in questo lavoro non vi dedicheremo maggiore attenzione di quella dedicata al tema, quasi di malavoglia, dal Comitato. Questa scarsa fiducia in proposte di questo tipo emerge ad esempio nelle considerazioni del rapporto sulla composizione del Governo. E’ vero, forse in Francia i ministri sono più numerosi che altrove (Regno Unito e Germania), una media di 35 negli anni della V Repubblica, ed è vero che le loro attribuzioni, salvo il caso dei ministri *régaliens*, sono fortemente variabili, ma ciò non vuol dire che a questo tema, quello del numero dei componenti del Gabinetto si debba dedicare una legge organica che stabilisca il numero esatto o, alternativamente, il numero massimo dei ministri. Meglio lasciare le cose come stanno, osserva il Comitato, per lasciare al Presidente della Repubblica e al Primo Ministro la libertà politica necessaria a porporzionare alle mutevoli circostanze la composizione numerica della compagine governativa.

Altre modificazioni riscaldano, invece, un po' di più l'anima scettica del Comitato su questa tematica. Così è per la creazione di "*véritables emplois budgétaires de cabinet*" in guisa da consentire ai funzionari di accedervi per la via del distacco o della messa a disposizione da parte delle amministrazioni e di essere presi in carico dalle amministrazioni ministeriali di arrivo anziché da quelle di partenza. Così è ancor più per il ritorno o per l'ingresso in Parlamento dei ministri usciti dalla compagine governativa e costretti dalla regola dell'incompatibilità fra funzioni parlamentari e funzioni di governo voluta da De Gaulle (ad evitare il fenomeno del controllo dei controllori ad opera dei controllati), considerata tuttora valida dal Comitato, a favore del quale esso esorta a rispolverare l'indicazione di un messaggio presidenziale di Pompidou (del 30 maggio 1974) nel quale il Presidente dichiarava il suo favore per la modifica delle formule normative risultanti dalla combinazione delle disposizioni degli articoli 23 et 25 cost., che obbligavano i "*parlementaires devenus membres du Gouvernement à se soumettre à nouveau au suffrage universel s'ils souhaitent redevenir membres de l'Assemblée nationale ou du Sénat après avoir quitté le gouvernement*". Un progetto di legge in revisione di quegli articoli era stato a suo tempo sottoposto al voto delle due assemblee, ma non era stato poi sottoposto a quello del Congresso e il Comitato suggerisce di riportarlo alla luce, per il carattere artificioso del congegno con cui lo si era voluto sostituire, quello delle dimissioni forzate del parlamentare subentrato al suo collega divenuto ministro. Il suo consenso più convinto il comitato lo riserva, tuttavia, seppure con uno strettissimo giro di frasi e con espressioni apodittiche, all'esigenza di irrobustire, tanto le regole che vietano ai ministri di cumulare il proprio incarico con altri che derivino loro da mandati rappresentativi locali, tanto quelle, che il comitato anticipa a questo punto per svilupparle successivamente nel capitolo in cui propone il rafforzamento del Parlamento, che prevedono incompatibilità fra le funzioni di parlamentare con quelle di rappresentate elettivo di amministrazioni locali. "*Rien ne justifie, à ses yeux, qu'un ministre ne se consacre pas exclusivement à sa tâche*" conclude il comitato, proponendo di modificare nel senso proposto l'art. 23 della costituzione. Il parlamento, tuttavia, non si è lasciato prendere la mano e, rifiutando la modificazione del Comitato alle battute di esordio di quest'ultimo articolo (*Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif*), ha confermato imperturbabilmente la dizione precedente dell'articolo: "*Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire.*"

6. Due righe in luogo di conclusione.

La piccola zattera del Comitato Balladur ha dunque cercato di penetrare nell'isola fortificata del Governo semipresidenziale, ma ha dovuto rinunciare all'impresa, limitandosi a gettare piccole scale sulle sue mura che non sono valse a scolarle, né l'hanno resa meno impenetrabile di quanto fosse prima. In taluni casi, anzi, gli impotenti assalitori hanno reso più forte la struttura che volevano conquistare.

Questa è l'immagine suscitata in chi scrive dal I capitolo del rapport Balladur. Indubbiamente nei capitoli successivi la piccola zattera prenderà il largo e, voltando le spalle all'isola, si trasformerà in veliero, talvolta poco più che virtuale, talvolta più credibile e reale, di guisa l'immagine complessiva della costituzione riveduta apparirà meno corrusca di quella proiettata dal capitolo iniziale del rapporto. Ma l'immagine dell'isola imprendibile resterà nell'insieme al centro della scena e lascia aperta la domanda se dalle innovazioni costituzionali recenti un nuovo comitato di riflessione potrà prendere in un domani imprecisato lo slancio necessario a sbarcare nell'isola fortificata e finalmente a conquistarla.