

## la forma di governo in francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008\*

di Mauro Volpi

1. Premessa. – 2 La forma di governo tra immaginazione e realtà. – 3. Le proposte di revisione della forma di governo: dal Comitato Balladur alla riforma costituzionale. – 4. La mancata adozione di una forma di governo presidenziale. – 5. La mancata adozione di una forma di governo parlamentare e del cosiddetto “premierato”. – 6. Novità e limiti in tema di diritti dei cittadini e istituti di garanzia. – 7. Adattamenti ed evoluzione della forma di governo.

1. Il 21 luglio 2008 a Versailles l'Assemblea Nazionale ed il Senato, riuniti in Congresso, hanno approvato con 539 voti a favore e 357 contrari, quindi con un solo voto in più rispetto alla necessaria maggioranza qualificata dei tre quinti dei suffragi espressi, la più ampia revisione costituzionale verificatasi nella vita della Quinta Repubblica, che ha riguardato circa la metà degli articoli della Costituzione<sup>1</sup>. Va tuttavia sottolineato che le revisioni della Costituzione del 1958 sono state numerose e frequenti: ben 23 con quella appena varata. Né va dimenticato che già nel 1962, con l'introduzione dell'elezione a suffragio universale del Presidente della Repubblica, si è avuta la revisione più importante che ha caratterizzato la natura ed il funzionamento della forma di governo, riconoscendo ad un Presidente già titolare di importanti poteri propri una forte legittimazione e consentendo anche ai successori di De Gaulle di svolgere un ruolo politico di primo piano.

Il ricorso frequente alla revisione costituzionale può essere spiegato alla luce sia di una tradizione teorica che tende ad identificare potere costituente e potere di revisione, il quale non si trova ad essere circoscritto dagli stessi limiti teorizzati in altri ordinamenti costituzionali, sia di una prassi che ha continuamente visto l'alternarsi di momenti di rottura costituzionale ad altri di semplice “manutenzione” della Costituzione vigente<sup>2</sup>. Ma le numerose revisioni che hanno riguardato l'organizzazione costituzionale sono derivate anche dall'intento di introdurre elementi di certezza in un quadro caratterizzato dalla natura ambigua della forma di governo, fondata su una duplice possibile lettura, parlamentare e presidenziale, della Costituzione. Infine è giocoforza constatare che ben 12 delle 23 revisioni si sono avute a partire dal 1999, costituendo uno dei sintomi di uno stato di crisi della Quinta Repubblica. Secondo una recente opinione, si sarebbe verificato un fenomeno patologico di “*révisionnisme*”, derivante al contempo dalla frequenza del ricorso alle

---

\* **Relazione al Seminario di Astrid “La riforma della Costituzione in Francia” – Roma, 19 novembre 2008**

<sup>1</sup> Si tratta della legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 di modernizzazione delle istituzioni della V<sup>a</sup> Repubblica.

<sup>2</sup> V. M. CALAMO SPECCHIA, *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, pp. 109 ss.

revisioni, dal fatto che queste intervengono sullo “statuto e i poteri delle istituzioni essenziali del regime” e dall’affermarsi dell’opinione che i problemi possano essere risolti solo dalla revisione costituzionale<sup>3</sup>.

In ogni caso è da ritenere, in sintonia con l’opinione dei promotori della riforma e dei commentatori francesi, che, nonostante la sua ampiezza, l’ultima revisione non sia tale da dare vita ad una nuova Costituzione. Non mancano modifiche in materia di organizzazione dei pubblici poteri e di tutela dei diritti dei cittadini tali da avere una qualche incidenza sulla forma di Stato nel senso di garantirne potenzialmente una più elevata democraticità, ma la riforma non intacca i principi fondamentali e i diritti inviolabili così come risultano dal Preambolo della Costituzione, sui quali peraltro è in corso una riflessione circa l’opportunità di fare ricorso ad un’apposita revisione<sup>4</sup>. Si tratta di vedere, e questo è l’oggetto del presente saggio, se la revisione abbia cambiato o meno la forma di governo.

2. Pare opportuno prima di esaminare i contenuti della riforma, fare chiarezza sulle valutazioni che sono state date circa il funzionamento della Quinta Repubblica, sbarazzando il campo dalle visioni agiografiche e apologetiche circolate in Italia che hanno dato un quadro talmente positivo del sistema francese da considerarlo recepibile nel nostro paese, visioni che, come si vedrà, hanno il difetto di non corrispondere né alla realtà né alle opinioni dominanti tra costituzionalisti e politologi francesi. Il primato dell’adesione acritica spetta senza dubbio a Pasquino, il quale a partire dal 1996 ha modificato la sua precedente opinione, sostenendo in sintesi la superiorità di una forma di governo “flessibile”, fondata sul dualismo all’interno del potere esecutivo, sia sotto il profilo della stabilità e della decisionalità sia sotto quello dell’esistenza del valido contrappeso che sarebbe rappresentato dalla *cohabitation*<sup>5</sup>. In particolare l’alternanza di fasi in cui il Presidente è il leader della maggioranza parlamentare e fasi coabitazioniste con un Primo ministro espresso dal Parlamento viene presentata come un fatto fisiologico e anzi positivo, fino al punto da sostenere che “il «gioco» moderatore di «interessi» e «ambizioni» contrapposte fra presidente e primo ministro

---

<sup>3</sup> Cfr. M. LASCOMBE, «La V<sup>e</sup> République se meurt, la V<sup>e</sup> République est morte», in Mélanges en l’honneur de Jean Gicquel, *Constitutions et pouvoirs*, Montchrestien, Paris, 2008, p. 292.

<sup>4</sup> Con il decreto n. 2008-328 del 9 aprile 2008 il Presidente della Repubblica ha dato vita ad un Comitato di riflessione sul Preambolo della Costituzione, sotto la presidenza di Simone Veil, affidandogli il compito di verificare “se e in quale misura i diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione devono essere completati da principi nuovi”. Va sottolineato comunque che con la legge costituzionale approvata è già stato inserito nell’art. 1 Cost. un secondo comma, ai sensi del quale “La legge favorisce la parità di accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive, così come alle responsabilità professionali e sociali”.

<sup>5</sup> V. G. PASQUINO, *Duetti e duelli: l’adattabilità dei semipresidenzialismi*, in S. CECCANTI O. MASSARI. G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Il Mulino, Bologna, 1996, pp. 99 ss. e *Forma di governo semipresidenziale e sistemi elettorali*, in L. PEGORARO e A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Cedam, Padova, 1997, pp. 345 ss.

potrebbe contenere direttive feconde anche per una eventuale introduzione, che continuo a ritenere praticabile e auspicabile, del semipresidenzialismo in Italia”<sup>6</sup>.

Lascio interamente a Pasquino il giudizio, alquanto temerario, sugli effetti positivi che nel contesto italiano avrebbero l’introduzione di un dualismo all’interno dell’esecutivo e la conseguente possibilità della coabitazione tra Presidente eletto dal popolo e Primo ministro espressione di maggioranze contrastanti (a titolo esemplificativo, tra un Berlusconi e un Veltroni). In questa sede mi interessa sottolineare che le conclusioni di Pasquino non corrispondono innanzitutto al reale funzionamento della forma di governo. Questo non ha affatto garantito un equilibrio fisiologico tra le due teste dell’esecutivo, ma ha determinato una netta preminenza (per 41 anni su 50) del Presidente, che ha considerato il Primo ministro come un esecutore della sua volontà politica e di fatto si è appropriato del potere, non espressamente previsto dall’art. 8 Cost., di revocarlo dalla carica. In questa situazione è opinione pressoché comune della dottrina francese che il Presidente abbia goduto di una concentrazione di poteri senza eguali in altri paesi democratici, assommando nelle sue mani i poteri del Primo ministro inglese e quelli del Presidente degli Stati Uniti<sup>7</sup>. Quanto alle fasi coabitazioniste, queste sono state considerate dalla grande maggioranza degli studiosi francesi come deviazioni rispetto ad una limpida distinzione di responsabilità tra potere della maggioranza (rappresentato dal Primo ministro) e potere dell’opposizione (rappresentato dal Presidente)<sup>8</sup> e come causa di problemi e di difficoltà nel funzionamento delle istituzioni, anche in considerazione del fatto che in tale situazione il Capo dello Stato si “parlamentarizza” solo in parte, mantenendo un ruolo fondamentale nella politica estera e in quella della difesa e utilizzando importanti poteri di veto (come il rifiuto di firmare le ordinanze deliberate nel Consiglio dei ministri)<sup>9</sup>. Per dirla con Vedel, “la coabitazione è una stampella che può essere necessaria in caso di incidente, ma questo non vuol dire che gli incidenti siano benefici e che bisogna provarli”<sup>10</sup>.

Allo squilibrio all’interno del potere esecutivo si è accompagnato quello tra esecutivo e Parlamento, dovuto non solo ai forti strumenti di razionalizzazione introdotti dalla Costituzione del

---

<sup>6</sup> Cfr. G. PASQUINO, *Conclusioni ragionevolmente comparate*, in G. PASQUINO (a cura di) *Capi di governo*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 314.

<sup>7</sup> Si è parlato in Francia di “regime ultrapresidenziale” o “presidenziale dualistico e maggioritario” o “presidenzialista ad eccezione coabitazionista”; cfr. rispettivamente G. VEDEL, *Cinquième République*, in O. DUHAMEL, Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Paris, 1992, pp. 138-139, C. EMERIE C. BIDÉGARAY, *La Constitution en France de 1789 à nos jours*, Armand Colin, Paris, 1997, pp. 276 ss., O. DUHAMEL, *Le pouvoir politique en France*, Seuil, Paris 1993, pp. 72-73.

<sup>8</sup> Questa era anche l’opinione di G. PASQUINO, prima che scoprisse repentinamente le virtù della *cohabitation*, in *Mandato popolare e governo*, Il Mulino, Bologna, 1995, pp. 18-19.

<sup>9</sup> Sul peso politico del Presidente nelle fasi di *cohabitation* v. M.-C. PONTTHOREAU, *L’enigma del buon governo sotto la Quinta Repubblica*, in A. DI GIOVINE e A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 82.

<sup>10</sup> Cfr. G. VEDEL, *Voter oui et comprendre*, in *Le Monde*, 16 settembre 2000. All’affermazione citata, il grande costituzionalista premetteva la seguente: “Non apriamo un dibattito sulla malaugurata coabitazione a dispetto del fatto che certuni la pretendono popolare sotto il pretesto che non è intollerabile e che dà luogo ad alcune peripezie pittoresche di cui i media e i giuristi sono ghiotti”.

1958 per consentire al Governo di imporre comunque la sua volontà ad una Assemblea nazionale che si immaginava frammentata e recalcitrante, ma anche e soprattutto alla debolezza strutturale del Parlamento, derivante dal cumulo dei mandati e dalla prevalenza al suo interno del notabilato locale.

Infine un terzo elemento di squilibrio è rappresentato dalla non corrispondenza tra imputazione del potere politico e relativa responsabilità, che ha dato vita “a un sistema profondamente squilibrato, addirittura perverso, nel quale sotto la copertura dell’unzione elettorale il Presidente della Repubblica governa senza doverne rendere conto a nessuno”<sup>11</sup>. Il deficit di democraticità rappresentato dalla sostanziale irresponsabilità politica del Presidente è stato accentuato nel passaggio dalla presidenza di De Gaulle, il quale metteva in causa la propria carica in occasione di ogni elezione parlamentare o referendaria (tanto da abbandonare il potere dopo l’esito negativo del referendum del 1969), a quelle dei suoi successori, i quali si sono ben guardati dall’impegnare la propria responsabilità in analoghe occasioni. La conseguenza è che a pagare per le sconfessioni popolari della politica voluta dal Presidente, svolgendo il ruolo di parafulmine, è il Primo ministro, il quale viene prontamente sostituito, il che spiega come mai in cinquant’anni vi siano stati in Francia 18 Primi ministri e ben 33 governi e quindi il “governo di legislatura” costituisca un’assoluta eccezione<sup>12</sup>.

Alla luce della prassi non vi è da stupirsi se la visione apologetica della Quinta Repubblica non corrisponde affatto al giudizio dei giuristi e dei politologi francesi<sup>13</sup>. Questi da tempo hanno messo l’accento sulla anomalia di un sistema di governo nel quale due sono le elezioni decisive per la conquista del governo, a differenza di quanto avviene in tutte le altre democrazie nelle quali è una sola l’elezione decisiva<sup>14</sup>: o quella del Presidente posto a capo dell’esecutivo o quella del Parlamento dal quale provengono il Governo e il Primo ministro. E quest’ultima situazione si è prodotta anche nelle esperienze definite come “semipresidenziali”, diverse da quella francese, dove l’elemento parlamentare ha finito per prevalere, assegnando un ruolo centrale alla figura del Primo ministro. Per questo vari autori parlano di “eccezione francese” e denunciano “le due tare fondamentali del regime attuale, il suo sbalottamento tra presidenzialismo esacerbato e coabitazione debilitante”<sup>15</sup>. Più in generale non è un caso se la dottrina francese ha proposto le

---

<sup>11</sup> Cfr. B. FRANÇOIS, *Misère de la V<sup>e</sup> République*, Denoel, Paris, 2001, p. 170.

<sup>12</sup> Come sottolinea A DI VIRGILIO, *Francia: le molte risorse del primo ministro*, in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo, cit.*, p. 60.

<sup>13</sup> Per la verità anche molti giuristi e politologi italiani non condividono l’opinione di Pasquino, al quale viene contestato di piegare l’analisi del funzionamento della Quinta Repubblica e più in generale del semipresidenzialismo ai suoi *desiderata* relativi alla riforma delle istituzioni italiane; v. in particolare le critiche pertinenti di A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 134 ss.

<sup>14</sup> Cfr. O. DUHAMEL, *Vive la V<sup>e</sup> République*, Seuil, Paris, 2002, pp. 80-81.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 99. Pasquino mi ha recentemente accusato di “visione pervicacemente critica e negativa” per aver denunciato in termini analoghi l’oscillazione della forma di governo in Francia; cfr. G. PASQUINO R. PELIZZO,

denominazioni più varie della forma di governo, derivando tali incertezze definitorie dall'ambiguità di fondo di un sistema, che trova le sue radici nel testo della Costituzione riformato nel 1962 e nel ruolo centrale giocato dalle convenzioni costituzionali e dalla prassi, tanto che l'autore che più si è occupato di quest'ultimo aspetto l'ha qualificata come "un regime singolare, inedito nel quale l'eclittismo è in competizione con l'ambiguità e la complessità"<sup>16</sup>.

L'ultimo, e anche più forte, appunto che può essere rivolto alle visioni apologetiche della Quinta Repubblica sta nella totale sottovalutazione della più recente dinamica costituzionale che ha portato ad una crisi della forma di governo e alla consapevolezza della necessità di una sua revisione. Un fattore decisivo di crisi è derivato dall'esito dello scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale decretato dal Presidente Chirac nel 1997, prima ed unica volta in cui il ricorso all'art. 12 della Costituzione è stato utilizzato all'inglese per rafforzare la maggioranza uscente di centro-destra. Come si sa l'esito è stato opposto ed ha inaugurato una "lunga coabitazione" (protrattasi fino al 2002), ben diversa dalle due precedenti brevi coabitazioni (1986-88 e 1993-95). Non sono mancate le testimonianze dirette sulla negatività di un'esperienza che ha determinato una conflittualità sotterranea e costante tra Presidente e Primo ministro<sup>17</sup> e nello stesso tempo ha dato all'opinione pubblica un'immagine consociativa della gestione del potere, contribuendo così a delegittimare entrambe le teste del potere esecutivo. Altro che funzionamento positivo della *cohabitation*! Gli effetti si sono visti alle elezioni presidenziali del 2002, quando al primo turno il candidato socialista e Primo ministro uscente, Lionel Jospin, è stato scavalcato dal candidato dell'estrema destra Le Pen e i due candidati principali di sinistra e destra, lo stesso Jospin e il Presidente uscente Chirac, hanno ottenuto insieme un po' meno del 36% dei voti espressi, mentre molti voti si sono riversati sui rappresentanti delle formazioni più estremiste.

Da queste vicende ha preso avvio un ampio dibattito sulla necessità di superare le ambiguità della Quinta Repubblica in direzione o di una forma di governo presidenziale all'americana o di una forma di governo parlamentare con un ruolo centrale attribuito al Primo ministro<sup>18</sup>. Si è parlato quindi da più parti di Sesta Repubblica come necessario approdo della crisi<sup>19</sup>.

---

*Parlamenti democratici*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 133 n. 30. Come si può constatare dalla letteratura francese sull'argomento, mi trovo in ottima compagnia!

<sup>16</sup> Cfr. J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la V<sup>e</sup> République*, LGDJ, Paris, 1968, p. 19. Lo stesso autore ha definito la forma di governo come "regime presidenzialista"; cfr. J. GICQUEL, J.-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Paris, 21<sup>e</sup> ed., 2007, p. 134.

<sup>17</sup> V. il volume dell'allora direttore di gabinetto del Primo ministro (che recentemente ha fatto parte del Comitato Balladur incaricato di preparare l'ultima riforma costituzionale) O. SCHRAMECK, *Matignon, Rive gauche*, Seuil, Paris, 2001, e quello dell'allora Primo ministro L. JOSPIN, *Le monde comme je le vois*, Gallimard, Paris, 2005.

<sup>18</sup> Sul dibattito in questione v. S. CECCANTI, *La Francia si interroga sulle sue istituzioni: si scopre anomala e cerca alternative*, in *Quad. Cost.*, 2006, pp. 347 ss. e M. CALAMO SPECCHIA, *La revisione della Costituzione*, cit., pp. 130 ss.

<sup>19</sup> Oltre a O. DUHAMEL, *Vive la VI<sup>e</sup> République*, cit., v. B. FRANÇOIS, A. MONTEBOURG, *La Constitution de la VI<sup>e</sup> République : réconcilier les Français avec la démocratie*, Odile Jacob, Paris, 2005.

Va tenuto conto che nel frattempo vi è stato sulle istituzioni francesi l'impatto delle due riforme approvate nel 2000 e nel 2001, stimulate anche dall'intento di ridurre il più possibile i rischi di una nuova coabitazione. Con la legge costituzionale n. 2000-964 del 2 ottobre 2000 la durata del mandato presidenziale è stata portata da sette a cinque anni<sup>20</sup>. L'anno successivo con la legge organica n. 2001-419 del 16 maggio 2001 si è stabilita la modifica del calendario elettorale per il 2002, posponendo le elezioni parlamentari a quelle presidenziali, grazie ad una proroga della durata dell'Assemblea Nazionale in carica<sup>21</sup>. Le due riforme congiuntamente hanno spinto verso un'ulteriore presidenzializzazione della forma di governo, in quanto la quasi coincidenza tra le due elezioni, derivante dalla riduzione della durata del mandato presidenziale, e l'effetto di traino delle elezioni presidenziali su quelle parlamentari hanno ridotto l'eventualità della *cohabitation* e reso assai probabile l'elezione di una maggioranza parlamentare che riconosce nel Presidente neoeletto il suo leader<sup>22</sup>.

La conferma è venuta dalle elezioni presidenziali e parlamentari svoltesi nel 2002 e nel 2007<sup>23</sup>. Nelle prime, condizionate dall'esito del primo turno delle presidenziali, dopo la scontata vittoria elettorale al ballottaggio del Presidente Chirac su Le Pen con l'82,21% dei voti, le successive elezioni legislative del 9-16 giugno, che hanno registrato un altissimo tasso di astensione (dal 36 al 39,7% tra primo e secondo turno), hanno visto la netta affermazione del centro-destra ed in particolare del partito del Presidente (l'*Union pour la Majorité Présidentielle*, appositamente creato in occasione delle elezioni presidenziali), il quale ha conquistato 355 seggi su 577. Nel 2007 è significativo che tutti i principali candidati alla presidenza abbiano nei loro programmi avanzato specifiche proposte di revisione dell'organizzazione costituzionale, anche se queste andavano per lo più non nel senso di un cambiamento della forma di governo, ma di una sua razionalizzazione "funzionale soprattutto ad una valorizzazione della figura presidenziale, ad una codificazione e stabilizzazione della sua funzione di *clef de voûte* del sistema"<sup>24</sup>. E' altrettanto importante che le elezioni presidenziali siano state vinte dal candidato al contempo più fedele alle istituzioni della Quinta Repubblica e più propenso a razionalizzarle in senso presidenzialista, antidualistico e

---

<sup>20</sup> Sugli effetti della revisione v. O. DUHAMEL, *Le Quinquennat*, Presses de Sciences Po, Paris, 2000 e M. CALAMO SPECCHIA, *Les trois âges del settennato*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>21</sup> V. R. CASELLA, *La riforma del calendario elettorale e le nuove prospettive della Quinta Repubblica*, in *Quad. Cost.*, 2001, pp. 557 ss.

<sup>22</sup> V. in tal senso S. VENTURA, *Francia*, in S. VASSALLO (a cura di), *Sistemi politici comparati*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 124. Alla prova dei fatti si è rivelata infondata l'idea che l'introduzione del quinquennato avrebbe determinato "una sempre più netta ripartizione dei compiti tra le due teste dell'esecutivo" e un rafforzamento del ruolo del Primo ministro; cfr. P. PICCIACCHIA, *La V Repubblica francese tra coabitazione, quinquennato e nuovi assetti istituzionali*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La Costituzione degli altri. Cronache costituzionali di sette ordinamenti stranieri tra il 2000 e il 2004*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 8.

<sup>23</sup> Sulle ultime elezioni v. M. CALAMO SPECCHIA, *Elezioni presidenziali ed elezioni legislative francesi: verso il definitivo consolidamento del fait majoritaire?*, in *Dir. Pub. Comp. Eur.*, 2007, pp. 1253 ss.

<sup>24</sup> Cfr. G. LEMBECK, *I partiti politici francesi e la questione istituzionale: è davvero l'ora della sixième République o solo di una "razionalizzazione" del semipresidenzialismo?*, in *Dir. Pub. Comp. Eur.*, 2006, p. 1518.

anticoabitazionista. Infine, il risultato elettorale ha pienamente confermato la vocazione presidenzialista delle riforme del 2000-2001. Al secondo turno delle presidenziali (il 6 maggio) Sarzozy è stato eletto con il 53,06% dei voti, ha immediatamente costituito il Governo senza attendere l'elezione del Parlamento e si è impegnato in prima persona nella campagna elettorale per il primo turno delle legislative (svoltesi il 10 giugno)<sup>25</sup>. L'esito di questo, con l'ottenimento da parte del partito presidenziale (divenuto dal novembre 2002 *Union pour un Mouvement Populaire*) e dei suoi alleati di più del 45% dei voti e di 109 seggi su 110 eletti ha confermato l'effetto di trascinarsi delle presidenziali sulle legislative. Nella stessa direzione è andato il drastico calo della partecipazione elettorale, che è passata dall'84% del secondo turno delle presidenziali a poco più del 60% del secondo turno delle legislative, segno evidente che gli elettori considerano ormai le prime come il momento centrale della competizione per la guida del Governo. E' vero che il secondo turno ha determinato una vittoria della maggioranza presidenziale meno schiacciante di quel che si prevedeva (anche se l'UMP con i suoi alleati ha ottenuto comunque 343 seggi su 577), ma ciò è avvenuto da un lato per il disimpegno del Presidente, sostituito dalla controfigura incarnata dal Primo ministro, dall'altro a prezzo di una campagna del partito socialista di "basso profilo", volta ad "ottenere una rappresentanza che gli permettesse, in quanto opposizione, di pesare sulle decisioni della maggioranza"<sup>26</sup>.

Con la vittoria di Sarkozy e con i suoi primi mesi di governo si è avuta una "ultrapresidenzializzazione" nel funzionamento delle istituzioni<sup>27</sup>. Ciò è derivato innanzitutto da una ragione genetica, relativa alla netta subordinazione delle elezioni parlamentari rispetto a quelle presidenziali, tanto che un autore si è chiesto se nelle condizioni in cui si sono svolte esista "ancora una designazione democratica del legislativo" e se i candidati della maggioranza non siano "i candidati del Presidente della Repubblica nelle diverse circoscrizioni", rinverdendo gli antecedenti storici del *parrainage* delle candidature da parte del Capo dello Stato e del Governo<sup>28</sup>. Ancora più decisivi sono stati l'interpretazione della funzione presidenziale e lo stile di governo del nuovo inquilino dell'Eliseo, il quale ha subito chiarito all'indomani delle presidenziali il suo pensiero: "Io sarò un Presidente che governa. I Francesi eleggono il Presidente della Repubblica perché egli agisca e decida"<sup>29</sup>. Di conseguenza il Presidente ha provveduto in prima persona a decidere la

---

<sup>25</sup> Nell'intervista al *Figaro* del 7 giugno 2007 il Presidente dichiarava: "Io ho bisogno di una maggioranza larga per riformare in profondità... Impegno tutti i responsabili della maggioranza a battersi fino in fondo, come ho fatto io stesso". Del resto la stessa cosa era avvenuta nel 2002 con l'immediata nomina da parte del Presidente Chirac del primo governo Raffarin e il suo impegno diretto nelle elezioni legislative.

<sup>26</sup> Cfr. M. LASCOMBE, «*La V<sup>e</sup> République, cit.*, p. 302.

<sup>27</sup> Sui primi mesi della nuova presidenza v. ampiamente R. PONCEYRI, *La Cinquième République au risque de l'hyperprésidentialisme*, in *Rev. Pol. Parl.*, juillet/août/septembre 2007, pp. 176 ss.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Cfr. intervento di Sarkozy a Le Havre il 29 maggio 2007, in A. ROUX, *La clarification des pouvoirs au sein de l'exécutif*, in *Rev. Pol. Parl.*, octobre/décembre 2007, p. 23.

composizione del Governo, a stabilirne il programma, a comunicarne il contenuto ai parlamentari della maggioranza, per la prima volta appositamente riuniti all'Eliseo, ad occuparsi attivamente della politica quotidiana dell'esecutivo, oscurando la figura del Primo ministro, ridotto ad una sorta di «superdirettore di gabinetto»<sup>30</sup> incaricato di dare attuazione alle politiche da lui decise.

In tale situazione diventa ancora più intollerabile e squilibrante la quasi totale assenza di responsabilità del Presidente nel corso del mandato. A tal proposito la revisione del titolo IX della Costituzione, avvenuta con la legge costituzionale n. 2007-239 del 23 febbraio 2007, oltre a stabilire nei confronti del Capo dello Stato l'improcedibilità nel corso del mandato per gli atti compiuti anche al di fuori dell'esercizio delle funzioni, ha sostituito al reato di "alto tradimento" l'ipotesi della destituzione "in caso di mancanza ai suoi doveri manifestamente incompatibile con l'esercizio del suo mandato". La genericità del presupposto e la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti, richiesta sia per l'iniziativa di ciascuna Camera sia per la decisione dell'Alta Corte, costituita dal Parlamento in seduta comune, rendono il verificarsi di tale ipotesi del tutto aleatoria ed improbabile, specie nei confronti di un Presidente leader della maggioranza parlamentare<sup>31</sup>.

In definitiva con l'ascesa alla presidenza di Sarkozy, la situazione delle istituzioni francesi poteva essere descritta nei seguenti termini: "il Presidente della Repubblica, eletto su un programma politico, è nello stesso tempo capo dell'esecutivo, capo del Governo, capo della maggioranza presidenziale e della maggioranza parlamentare senza essere in alcun modo responsabile degli atti che compie, salvo che chieda il rinnovo del suo mandato". E di conseguenza suscitava il seguente interrogativo: "vi è il rischio forte di dover analizzare il nostro regime come se non offrisse più le garanzie che hanno il diritto di aspettarsi i cittadini di una democrazia pluralistica, tanto esso si richiama più a un «cesarismo democratico» che a una democrazia parlamentare o presidenziale"<sup>32</sup>.

3. Dall'analisi svolta risulta con evidenza quali fossero i presupposti che giustificavano una importante riforma costituzionale: dai germi di crisi emersi con chiarezza negli ultimi dieci anni di vita della Quinta Repubblica alla presidenzializzazione squilibrata nel funzionamento delle istituzioni. Di ciò si rendeva conto lo stesso Presidente Sarkozy, il quale con il decreto n. 2007-1108 del 18 luglio 2007 dava vita a un "comitato di riflessione e di proposta sulla modernizzazione e sul

---

<sup>30</sup> Cfr. G. BALDINI e M. LAZAR, *Introduzione. La nuova Francia del presidente Sarkozy*, in ID. (a cura di), *La Francia di Sarkozy*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 14.

<sup>31</sup> V. i rilievi critici sul Rapporto della Commissione Avril che ha preparato la revisione, di E. GROSSO, *La riforma dell'immunità presidenziale nell'ordinamento costituzionale francese: verso la dissoluzione del principio di responsabilità?*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Cedam, Padova, 2003, pp. 93 ss. e sul testo finale di M. CAVINO, *Francia: la nuova disciplina della responsabilità del Capo dello Stato. Quinta o Sesta Repubblica?*, in *Dir. Pub. Comp. Eur.*, 2007, pp. 711 ss.

<sup>32</sup> Cfr. per le due citazioni M. LASCORBE, «*La V<sup>e</sup> République*, cit., p. 303.

riequilibrio della istituzioni della V Repubblica”, composto da tredici membri, professori universitari e importanti personalità politiche, e presieduto dall’ex Primo ministro Edouard Balladur. In allegato il Presidente indirizzava una lettera al Presidente del Comitato, nella quale esplicitava gli obiettivi della revisione. La missione “principale” era individuata nella “necessità di ridefinire le relazioni tra i diversi membri dell’esecutivo da una parte, ai mezzi per riequilibrare i rapporti tra il Parlamento e l’esecutivo d’altra parte”. Al Presidente non sfuggiva lo squilibrio determinato, grazie anche alla riforme del quinquennato e dell’inversione del calendario elettorale, dalla presidenzializzazione della forma di governo, con l’attribuzione al Capo dello Stato di “un ruolo essenziale che – a differenza di quello del Primo ministro – non è accompagnato da un regime di messa in causa della sua responsabilità”. In sintesi i compiti attribuiti al Comitato consistevano nell’inquadramento dei poteri del Presidente della Repubblica, distinguendoli più chiaramente da quelli del Primo ministro, nel potere riconosciuto al Capo dello Stato di esporre la sua politica direttamente davanti al Parlamento, nell’introduzione di limiti ai poteri presidenziali, tra i quali venivano esplicitati il tetto al numero dei mandati e il diritto di “visione” del Parlamento sulle nomine più importanti, nel riequilibrare i poteri del Parlamento rispetto a quelli dell’esecutivo, nella riforma del Consiglio superiore della magistratura ed infine nell’introduzione di una maggiore dose di democrazia diretta, tramite il diritto di iniziativa popolare e l’accesso dei cittadini alla giustizia costituzionale.

Il Comitato Balladur presentava il 29 ottobre 2007 un’ampia relazione, che si accompagnava alla formulazione di 77 proposte di modifica delle istituzioni, non tutte di rango costituzionale, ma relative anche a leggi e ai regolamenti parlamentari<sup>33</sup>. Il Comitato riprendeva e sviluppava alcune riflessioni sulla insufficienza delle istituzioni, sottolineandone la difficoltà “ad adattarsi alle esigenze attuali della democrazia”<sup>34</sup>. Di ciò veniva considerata causa primaria la crescente presidenzializzazione del regime, avviata fin dal 1962 ma fortemente accentuata dal ricorso al quinquennato e all’inversione del calendario elettorale, priva di adeguati contrappesi istituzionali e della possibilità di far valere la responsabilità politica del Presidente. Veniva pertanto messo

---

<sup>33</sup> Occorre ricordare che non è la prima volta nella storia della Quinta Repubblica che si fa ricorso ad un comitato di studio incaricato di avanzare proposte di riforma attinenti alla forma di governo. Così con il decreto n. 92-1247 del 2 dicembre 1992 il Presidente Mitterrand dava vita ad un “Comitato consultivo per la revisione della Costituzione”, composto da quindici membri e presieduto dal costituzionalista Georges Vedel, che trasmetteva la sua relazione il 15 febbraio 2003. Faceva seguito il 10 marzo il deposito al Senato di due disegni di legge costituzionali, n. 231 e n. 232, il cui iter veniva interrotto dalle elezioni dello stesso anno e dal rifiuto del nuovo governo di centro destra, presieduto da Balladur, di iscriverli all’ordine del giorno delle Camere. Anche le proposte del Comitato Vedel si muovevano in direzione di un riequilibrio dei rapporti tra i poteri, ma senza sposare né l’opzione parlamentare (anche se si prevedeva l’obbligo per il Primo ministro di impegnare la responsabilità del Governo entro i quindici giorni successivi alla sua nomina) né quella presidenziale (alla quale era ritenuta funzionale la riduzione della durata del mandato presidenziale, che proprio per questo il Comitato respingeva). V. il testo della relazione in M. DE VILLIERS et T. S. RENOUX, *Code constitutionnel*, Litec, Paris, 2° ed., 2001, pp.1402 ss.

<sup>34</sup> Cfr. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, in <http://www.comite-constitutionnel.fr>, p. 3.

l'accento sulla "singolarità francese poco invidiabile in riferimento ai principi stessi della democrazia". Per rimediare a tale situazione e dare vita ad "una Quinta Repubblica più democratica" (questo era il titolo dell'intera relazione), il Comitato proponeva tre linee di intervento, relative all'inquadramento dei poteri presidenziali e ad una più chiara distinzione tra le competenze del Presidente e quelle del Primo ministro, all'accrescimento delle funzioni e del ruolo del Parlamento, al riconoscimento ai cittadini "di diritti sufficienti e sufficientemente garantiti". Il Comitato si poneva anche il problema della natura della forma di governo, dando atto di un'ipotesi, fortemente presente al suo interno, favorevole all'adozione di un vero sistema presidenziale, alla quale sarebbero stati funzionali la soppressione del rapporto di fiducia e del potere di scioglimento dell'Assemblea nazionale. Ma alla fine riteneva di dover presentare le sue proposte "nel quadro del regime attuale, caratterizzato dalla responsabilità del Governo davanti all'Assemblea nazionale"<sup>35</sup>.

A questo punto era il Governo nella persona del Primo ministro Fillon e del ministro della giustizia Dati a presentare, "a nome" del Presidente Sarkozy, un disegno di legge costituzionale di modernizzazione delle istituzioni della Quinta Repubblica, che recepiva parte delle proposte del Comitato Balladur, modificandone alcune. Ulteriori modifiche si verificavano nel corso della discussione parlamentare fino alla già ricordata approvazione finale della legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008.

L'analisi dei vari testi che si sono succeduti consente di affermare che l'intenzione dei proponenti e della maggioranza parlamentare è stata quella di procedere non ad un cambiamento della forma di governo, ma ad un suo aggiornamento. Già si è detto del rifiuto del Comitato Balladur di compiere una scelta tra parlamentarismo e presidenzialismo. Ma tale rifiuto è risultato ancora più netto sia nel d.d.l. governativo sia nella legge approvata dal Parlamento, che hanno operato per lo più nel senso di ridimensionare le novità proposte dal Comitato. Ciò risulta particolarmente evidente per quel che concerne i rapporti tra Presidente e Primo ministro, rispetto ai quali le modifiche costituzionali proposte dal Comitato Balladur puntavano ad allineare il testo della Costituzione alla prassi. Così, circa la determinazione della politica della nazione che l'attuale testo dell'art. 20 c. 1 attribuisce al Governo, si proponeva l'aggiunta di un comma all'art.5, secondo il quale il Presidente della Repubblica "definisce la politica della nazione", con conseguente revisione dell'art. 20, per cui il Governo non avrebbe più "determinato", ma solo "condotto" la politica della nazione (c. 1) e avrebbe disposto "a questo fine" dell'amministrazione e della forza armata. Infine veniva proposta la modifica dell'art. 21, relativo ai poteri del Primo ministro, sostituendo al comma 1 la disposizione "Egli è responsabile della difesa nazionale" con la seguente formulazione: "Egli mette in opera le decisioni prese nelle condizioni previste all'articolo 15 in

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, pp. 3-8.

materia di difesa nazionale” (ai sensi del quale il Presidente è il capo delle forze armate e presiede i consigli e i comitati superiori della difesa nazionale). In pratica con le revisioni proposte veniva tolto ogni dubbio circa la reale spettanza al Presidente della Repubblica della determinazione dell’indirizzo politico e in particolare della politica della difesa. Ebbene, le modifiche degli artt. 5 e 20 non sono state recepite nel d.d.l. governativo, su decisione del Presidente Sarkozy, il quale ha ritenuto che “dal momento che viene escluso un cambiamento della natura del regime, ogni modificazione della redazione attuale sembra presentare più inconvenienti che vantaggi”<sup>36</sup>. Nell’iter parlamentare poi non è stata recepita neppure la revisione dell’art. 21 in materia di difesa nazionale.

Si può quindi ritenere che dal punto di vista formale si è affermata una continuità nell’assetto dualistico del potere esecutivo ed è stata confermata l’ambiguità del testo costituzionale circa la ripartizione delle competenze tra Presidente e Primo ministro. Ne deriva che il distacco tra Costituzione formale e prassi, già ampiamente sottolineato in passato, viene addirittura ad essere accentuato, dato l’indiscutibile processo di presidenzializzazione avviato con le riforme del 2000/01 ed accentuato dalle elezioni del 2007.

Pertanto non sono da ricercare nei rapporti all’interno del potere esecutivo le novità principali della revisione costituzionale, ma piuttosto in altri tre aspetti: l’inquadramento dei poteri del Presidente, l’accrescimento dei poteri riconosciuti al Parlamento, il rafforzamento dei diritti dei cittadini e degli istituti di garanzia. Si tratta di vedere se le modifiche citate, che vanno esaminate nella loro reale portata, siano tali da determinare, al di là delle intenzioni dei proponenti della revisione, un cambiamento, almeno potenziale, della forma di governo in senso presidenziale o parlamentare oppure costituiscano degli adattamenti alla forma di governo vigente, la quale risulta, comunque la si voglia definire, irriducibile alle due categorie tradizionali.

4. Non mancano nella riforma costituzionale specifiche previsioni che potrebbero essere conformi al modello presidenziale. Tra queste vengono in considerazione soprattutto quelle che riguardano l’inquadramento dei poteri presidenziali. Si pensi all’introduzione nell’art 6 Cost. del limite dei due mandati consecutivi: sarebbe sbagliato considerarlo come un ridimensionamento del ruolo del Presidente; al contrario esso trae la propria giustificazione proprio dal fatto che il Presidente viene ad assommare al ruolo di Capo dello Stato quello di vertice del potere esecutivo, il quale ultimo rende necessaria per ovvi motivi di garanzia democratica la limitazione dei mandati. A ben vedere, alla base di tale revisione vi è una *ratio* analoga a quella che ha portato alla riduzione della durata del mandato presidenziale, in quanto l’esigenza che il Capo dello Stato rimanesse in carica per un periodo superiore a quello del Parlamento risultava sempre meno giustificata dal richiamo ad un

---

<sup>36</sup> Dichiarazione riportata in R. PONCEYRI, *L’encadrement du présidentielisme, mission impossible?*, in *Rev. Pol. Parl.*, octobre-décembre 2007, p. 39.

ruolo meramente arbitrale e al di fuori della politica che non ha mai corrisposto alla effettiva funzione svolta dal Presidente.

Un secondo limite riguarda le nomine agli “impieghi civili e militari dello Stato”, rispetto alle quali l’art. 13 Cost. viene modificato nel senso di prevedere che una legge organica determinerà le cariche pubbliche, diverse da quelle elencate nel comma 3 e deliberate in Consiglio dei ministri, per le quali, “in ragione della loro importanza per la garanzia dei diritti e libertà o per la vita economica e sociale della Nazione, il potere di nomina del Presidente della Repubblica si esercita in seguito a parere pubblico della commissione permanente competente di ogni assemblea”. Il nuovo art. 56 prevede che tale procedura si applichi anche alle nomine dei giudici costituzionali<sup>37</sup>. A questo proposito, com’è noto, il modello presidenziale prevede che le nomine più importanti, comprese quelle dei membri della Corte suprema, avvengano su parere e con il consenso del Senato. Vi è tuttavia da rilevare che in base al nuovo art. 13 il Presidente non potrà procedere alla nomina “quando la somma dei voti negativi in ogni commissione rappresenta almeno i tre quinti dei suffragi espressi in seno alle due commissioni”. La previsione, che non era contenuta né nel progetto del Comitato Balladur né nel d.d.l. governativo, implica che al Presidente sia sufficiente poter contare su una minoranza a lui favorevole, tale da impedire il raggiungimento della maggioranza qualificata di voti contrari, il che viene a sminuire notevolmente la portata del diritto di veto attribuito alle commissioni parlamentari.

Un terzo limite riguarda i poteri di eccezione attribuiti al Presidente dall’art. 16 Cost., che com’è noto, fu applicato una sola volta ma per un periodo prolungato (dal 23 aprile al 29 settembre 1961 in seguito al tentato colpo di stato militare di Algeri). Per evitare l’“inconveniente” si è stabilito che dopo trenta giorni di ricorso ai poteri eccezionali, il Presidente dell’Assemblea nazionale, quello del Senato, sessanta deputati o sessanta senatori possono adire il Consiglio costituzionale, il quale si pronuncia il più rapidamente possibile con un parere pubblico sulla sussistenza delle condizioni che giustificano l’applicazione dell’art 16. Va detto che la soluzione proposta e poi accolta in sede parlamentare è quanto mai insoddisfacente, in quanto in discussione era da tempo l’abrogazione della disposizione (che era stata proposta nel 2003 in un d.d.l. costituzionale presentato su impulso del Presidente Mitterrand successivamente ai lavori del Comitato Vedel). Si tratta infatti di una disposizione, che riecheggiando l’art. 48 della Costituzione di Weimar, fa del Presidente il “custode della Costituzione”, pronto a trasformarsi in *dictator* se le circostanze lo richiedono e che risulta assai poco compatibile con un ordinamento costituzional-democratico. Qui la motivazione addotta per il suo mantenimento dal Comitato Balladur è assai discutibile, facendo genericamente riferimento alle “minacce potenziali che pesano sulla sicurezza

---

<sup>37</sup> La disposizione precisa che le nomine di competenza dei Presidenti di ciascuna Camera “sono sottoposte al solo parere della commissione permanente competente dell’assemblea interessata”.

nazionale nell'era del terrorismo mondializzato"<sup>38</sup>. Il mantenimento dell'art. 16 è tanto più ingiustificato se si considera che la Costituzione prevede espressamente nell'art. 36 lo stato di assedio, che viene decretato in Consiglio dei ministri. Qui va rilevato che non è stata accolta la proposta del Comitato Balladur, la quale unificava la disciplina dello stato di assedio e dello stato di urgenza (quest'ultimo fino ad oggi utilizzato di fatto dal Governo ricorrendo al potere di ordinanza ex art. 38), stabiliva che la loro proroga oltre dodici giorni non fosse più autorizzata genericamente "dal Parlamento" ma "dalla legge" e faceva rinvio ad una legge organica che doveva definire i due regimi e "precisare le loro condizioni di applicazione"<sup>39</sup>.

E' invece del tutto nuova la disciplina delle operazioni militari all'estero, derivante dalla necessità di integrare l'art. 35, il quale si limitava a disporre che "la dichiarazione di guerra è autorizzata dal Parlamento". In un contesto internazionale nel quale le guerre non sono più dichiarate, si è stabilito l'obbligo per il Governo di informare il Parlamento entro tre giorni dall'inizio dell'intervento delle forze armate all'estero e di sottoporre ad autorizzazione parlamentare (o in ultima istanza di chiedere alla sola Assemblea nazionale) il prolungamento dell'intervento oltre quattro mesi.

La disposizione forse più "presidenziale" è quella che integra l'art. 18, stabilendo che "il Presidente può prendere la parola davanti al Parlamento riunito a tal fine in Congresso" e che "la sua dichiarazione può dare luogo, al di fuori della sua presenza, ad un dibattito che non è oggetto di alcun voto". Qui viene riecheggiato il discorso sullo stato dell'Unione pronunciato dal Presidente degli Stati Uniti di fronte al Congresso, ponendo fine ad un antico divieto per il Presidente francese di accedere alle Camere, con le quali poteva comunicare solo mediante messaggi<sup>40</sup>. Non sembra invece condivisibile l'opinione secondo la quale la disposizione citata introdurrebbe una nuova forma di responsabilità politica del Presidente di fronte al Parlamento, consistente non più nella revoca dalla carica derivante da un voto di sfiducia, ma dall'obbligo di rispondere sulla conduzione degli affari politici<sup>41</sup>. Risulta infatti alquanto difficile configurare l'istituto come un "obbligo" di risposta dal momento che il Presidente ha la facoltà di prendere la parola e non può essere convocato dalle Camere. Né nell'eventuale dibattito successivo, cui non può far seguito alcun voto, può essere chiamato a rispondere delle sue scelte politiche, visto che ad esso neanche partecipa. La

---

<sup>38</sup> Cfr. *Une V<sup>e</sup> République, cit.*, p. 20. Nelle sue osservazioni personali, allegate alla relazione del Comitato, il componente Jack Lang si è pronunciato per l'abrogazione dell'art. 16, sostenendo che esso è "nella migliore delle ipotesi inutile e nella peggiore pericoloso", *ibidem*, p. 97.

<sup>39</sup> Cfr. *Une V<sup>e</sup> République, cit.*, *Annexe 4 : Tableau comparatif*, p. 139.

<sup>40</sup> Tale divieto fu introdotto dalla legge de Broglie del 13 marzo 1873 per essere poi sancito dall'art. 6 della legge costituzionale del 16 luglio 1875 e implicitamente reiterato nella Costituzione del 1946 e in quella del 1958.

<sup>41</sup> V. A. ROUX, *La clarification, cit.*, p. 31.

previsione quindi va più nel senso di una presidenzializzazione che di una parlamentarizzazione della forma di governo<sup>42</sup>.

Nonostante le novità segnalate, che più che ridurre i poteri presidenziali li delimitano fornendo al Capo dello Stato anche qualche nuova opportunità (come quella di comunicare direttamente con il Parlamento), la riforma costituzionale è ben lontana dal dare vita ad una forma di governo presidenziale, se si intende con ciò la necessità, avvertita da una nutrita schiera di autori francesi e ben rappresentata nello stesso Comitato Balladur, di “colare il presidenzialismo alla francese, al fine di contenere i suoi eccessi più visibili, nello stampo del regime presidenziale americano”<sup>43</sup>. Infatti una trasformazione in senso autenticamente presidenziale richiederebbe l’abrogazione del potere di scioglimento dell’Assemblea nazionale così come del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo nonché l’introduzione di un diritto di veto presidenziale sulle leggi; inoltre comporterebbe la scomparsa della figura del Primo ministro, che potrebbe se mai essere sostituito da un Vicepresidente<sup>44</sup>. Di tutto ciò nella riforma non solo non vi è traccia, ma, come si è visto, non sono state accolte neppure le proposte avanzate dal Comitato Balladur che intendevano adattare il testo costituzionale alla realtà, ridimensionando il ruolo politico del Primo ministro a vantaggio del Presidente della Repubblica. Inoltre, se è perfettamente vero che è divenuta più improbabile, una nuova coabitazione non può affatto essere esclusa, potendo derivare o dall’emergere di due maggioranze divergenti in occasione delle elezioni presidenziali e di quelle parlamentari, che sono ravvicinate ma non coincidenti, o nel corso del mandato dal venir meno del Presidente per morte o dimissioni o dall’utilizzazione da parte sua del potere di scioglimento anticipato dell’Assemblea nazionale<sup>45</sup>. Ma vi è di più: nell’ipotesi di divergenza tra maggioranze elettorali, vi sarebbe il rischio di una coabitazione “lunga” che potrebbe essere di legislatura e durare per l’intero mandato presidenziale<sup>46</sup>, il che riproporrebbe con ancora maggiore forza la problematica irrisolta dei rapporti tra le due teste dell’esecutivo.

Ma cosa impedisce ad un regime che nel funzionamento pratico è stato certamente più presidenziale, o meglio presidenzialista, che parlamentare di approdare al modello presidenziale? Certamente vi è la considerazione che il modello americano è poco imitabile in Francia, la quale

---

<sup>42</sup> V. in tal senso J.-C. COLLIARD, *Une confirmation de l'évolution présidentiale de l'Exécutif*, in *Rev. Pol. Parl.*, octobre/décembre 2007, p. 10.

<sup>43</sup> Cfr. C. ZORGBIBE, *Pour un «vrai» régime présidentiel*, *ibidem*, p. 57.

<sup>44</sup> V. L. PHILIP, *Pour une rationalisation des pouvoirs dans le cadre des institutions de la V République*, in *Constitutions et pouvoirs*, cit., pp. 422-423.

<sup>45</sup> V. C. ZORGBIBE, *op. cit.*, p. 55. Il rischio della *cohabitation* è stato ben presente all’interno del Comitato Balladur, il quale al fine di ridurlo ha proposto un rafforzamento della simultaneità delle elezioni presidenziali e legislative, “facendo coincidere il primo turno di queste ultime con il secondo turno dello scrutinio presidenziale”; cfr. *Une V<sup>e</sup> République*, cit., p. 11.

<sup>46</sup> Come sottolinea S. CECCANTI, *Le istituzioni e il sistema politico dopo il primo «quinquennato»*, in G. BALDINI e M. LAZAR (a cura di), *La Francia*, cit., p. 29.

non possiede una cultura tale da permettere l'equilibrio tra i poteri in generale ed in particolare una loro pacifica convivenza nell'ipotesi di "governo diviso" tra Presidente e maggioranza parlamentare di opposto orientamento (sorta di "coabitazione", aggravata dal fatto che il potere di governo sarebbe nelle mani del Presidente, e non di un Primo ministro espresso dalla maggioranza parlamentare). Ma la difficoltà di fondo sta soprattutto nel rischio, che l'adozione del modello presidenziale comporterebbe, di pregiudicare la doppia natura del Presidente della Repubblica ed in particolare di desacralizzarne il ruolo di Capo dello Stato, trasformandolo in via definitiva ed esclusiva in un una personalità politica di parte. A ben vedere, anche alla salvaguardia di questa doppia natura è volta la presenza di un Primo ministro che svolge di regola la funzione di schermo e di filtro delle critiche alla politica presidenziale, offrendosi come agnello sacrificale sull'altare della irresponsabilità del Capo dello Stato.

5. Al fine di valutare se la forma di governo possa evolvere in senso parlamentare, non è utile guardare tanto all'assetto dei poteri del Presidente, che è in parte in linea di continuità con il passato, in parte potenzialmente coerente con il modello presidenziale. Occorre piuttosto interrogarsi sul tentativo di rafforzare il ruolo del Parlamento e di riconoscere i diritti dell'opposizione.

Per quel che riguarda la valorizzazione del Parlamento, l'ispirazione complessiva della riforma costituzionale sembra essere quella di dare più spazio all'autonomia delle Camere e di attenuare la rigidità di alcuni dei meccanismi di razionalizzazione adottati nel 1958 che, una volta introdotta l'elezione del Presidente a suffragio universale e affermatosi il *fait majoritaire* all'interno dell'Assemblea nazionale, hanno contribuito a fare del Parlamento francese uno dei più deboli tra quelli democratici<sup>47</sup>. Rientrano in tale ispirazione varie disposizioni. Già il nuovo art. 24 individua tra le funzioni del Parlamento, oltre a quella legislativa, le funzioni di controllo dell'azione del Governo e di valutazione delle politiche pubbliche. Viene poi inserito nella Costituzione un art. 34-1, che attribuisce alle Camere il potere di votare delle risoluzioni, che non possono mettere in causa la responsabilità del Governo né rivolgergli "ingiunzioni", configurandosi quindi come semplice manifestazione di un'opinione. Si tratta di uno strumento che era stato espunto dal regolamento interno dell'Assemblea nazionale da una decisione del Consiglio costituzionale (del 17 giugno 1959) proprio con la motivazione che poteva essere utilizzato per far valere la responsabilità del Governo al di fuori delle condizioni stabilite nella Costituzione.

---

<sup>47</sup> Su questa valutazione c'è un ampio consenso nella dottrina francese; v. il testo classico di A. CHANDERNAGOR, *Un Parlement, pourquoi faire?*, Gallimard, Paris, 1967. Per la valutazione che giudica "eccessivo" l'inquadramento del Parlamento operato dalla Costituzione del 1958 in conseguenza dell'affermarsi del *fait majoritaire* v. L. FAVOREU (coordonnateur), AA. VV., *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1998, p. 660.

Alcune disposizioni riguardano il procedimento legislativo con l'obiettivo di renderlo più partecipato in sede parlamentare. Così si fa rinvio ad una legge organica per stabilire le condizioni da osservare nella presentazione dei progetti di legge e si prevede che, in caso di disaccordo sul punto tra Conferenza dei presidenti dell'assemblea interessata e Governo, il Presidente della Camera o il Primo ministro possano ricorrere al Consiglio costituzionale che decide entro otto giorni (cc. 3 e 4 art. 39). In base al nuovo art. 42 la discussione non solo delle proposte di legge parlamentari, ma anche dei disegni di legge governativi, deve vertere sul testo adottato dalla commissione competente, ad eccezione dei disegni di legge di revisione costituzionale, finanziari e di finanziamento della sicurezza sociale, per i quali la discussione ha per oggetto il testo presentato dal Governo. Si tratta di un cambiamento importante che dovrebbe valorizzare il lavoro compiuto in commissione, nonché il confronto tra Parlamento e Governo, e rendere più spedita la discussione in assemblea. Vi è tuttavia da rilevare come l'eccezione stabilita per i d.d.l. costituzionali si giustifica solo alla luce di una discutibile concezione "maggioritaria" del potere di revisione costituzionale, che assegna al Governo un ruolo determinante nel procedimento parlamentare. Lo stesso articolo stabilisce poi i tempi minimi necessari per l'esame dei progetti di legge (estesi anche alle leggi organiche dall'art. 46 e a quelle costituzionali dall'art. 89), che sono di sei settimane dal deposito per la discussione in plenum nella prima assemblea coinvolta e di quattro settimane dalla trasmissione per la discussione nella seconda assemblea, ferma restando per il Governo la possibilità di ricorrere alla procedura d'urgenza. Infine le commissioni permanenti, che dovrebbero svolgere un ruolo centrale nel procedimento legislativo, vengono portate dalle sei attuali ad un massimo di otto<sup>48</sup>.

Grazie alla nuova formulazione dell'art. 48, l'assemblea conquista il potere di stabilire il proprio ordine del giorno, che prima comportava, secondo la priorità e nell'ordine fissati dal Governo, la discussione dei disegni di legge governativi e delle proposte di legge da esso accettate. Tuttavia a questi ultimi e ai dibattiti di cui il Governo chiede l'iscrizione all'ordine del giorno, sono riservate due settimane di seduta su quattro. Inoltre il Governo può inserire prioritariamente all'ordine del giorno l'esame dei disegni di legge finanziari, di finanziamento della sicurezza sociale, di quelli relativi agli stati di crisi e delle domande di autorizzazione sullo stato di guerra. Il Governo inoltre può fare affidamento sulla maggioranza della Conferenza dei presidenti. D'altro lato al controllo dell'azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche viene riservata una settimana su quattro, mentre all'ordine del giorno stabilito su iniziativa dei gruppi di opposizione e dei gruppi minoritari è riservato un giorno di seduta al mese. Infine una seduta ogni settimana è riservata alle interrogazioni ai membri del Governo. Una valutazione obiettiva di queste

---

<sup>48</sup> Il Comitato Ballardur proponeva un numero massimo di dieci commissioni permanenti; cfr. *Une V<sup>e</sup> République, cit.*, p. 46.

disposizioni deve al contempo sottolineare il passo avanti compiuto, ma anche l'esiguità dei tempi riservati all'opposizione e alla discussione delle proposte non provenienti dal Governo.

Quanto al rapporto di fiducia, disciplinato dall'art. 49, è significativo che non venga modificato il primo comma, il quale, nonostante l'uso del presente indicativo nello stabilire che il Primo ministro su deliberazione del Consiglio dei ministri "impegna" la responsabilità del Governo sul suo programma o su una dichiarazione di politica generale, è stato interpretato come se si trattasse di una facoltà attribuita all'esecutivo. Se si voleva rafforzare su questo terreno il ruolo del Parlamento, era sufficiente introdurre l'obbligo per il Primo ministro di impegnare la responsabilità del Governo appena nominato, ma evidentemente si è ritenuto che il Governo proceda di regola non dall'Assemblea nazionale ma dal Presidente della Repubblica. Viene invece modificato il comma 3, che consente, com'è noto, al Governo di far approvare senza alcun voto parlamentare un disegno di legge sul quale abbia posto la fiducia, dando all'opposizione la possibilità teorica di far approvare una mozione di sfiducia presentata entro ventiquattro ore. L'abuso del ricorso alla questione di fiducia ha consigliato di limitarne l'uso solo ai disegni di legge finanziari o di finanziamento della sicurezza sociale, attribuendo comunque al Primo ministro il potere di farvi ricorso per un altro disegno o proposta di legge in ogni sessione.

Quanto allo "statuto dell'opposizione", non vi è un suo pieno ed esaustivo riconoscimento. Il nuovo c. 3 dell'art. 4 si limita a stabilire che "la legge garantisce le espressioni pluralistiche delle opinioni e la partecipazione equa dei partiti e dei gruppi politici alla vita democratica della Nazione". Viene poi aggiunto un art. 51-1 che attribuisce al regolamento interno di ciascuna Camera la determinazione dei "diritti dei gruppi parlamentari costituiti al suo interno" e il riconoscimento "di diritti specifici ai gruppi di opposizione dell'assemblea interessata nonché ai gruppi minoritari". Se si esclude l'esigua previsione, contenuta nell'art. 48, che riserva alle proposte dell'opposizione e dei gruppi di minoranza un giorno di seduta al mese, tutto è rinviato ai regolamenti parlamentari e alla buona volontà della maggioranza all'interno delle due assemblee. In realtà la previsione più significativa a tutela dei diritti delle minoranze è quella contenuta nel c. 3 dell'art. 25, che attribuisce ad una commissione indipendente, disciplinata dalla legge, il compito di dare un parere pubblico sui progetti di testo o sulle proposte di legge che delimitano le circoscrizioni per l'elezione dei deputati o modificano la ripartizione dei seggi dei deputati o dei senatori. E' infatti ancora il censimento del 1982 a servire come base per il ritaglio delle circoscrizioni<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Più significative, ma rinviate alla disponibilità della maggioranza e all'intervento del legislatore, risultano le proposte n. 61 e n. 62, avanzate dal Comitato Ballardur, che prevedono rispettivamente l'elaborazione di una "carta dei diritti dell'opposizione", che dovrebbe essere sottoscritta dal Governo, dalla maggioranza e dai gruppi di minoranza, e l'introduzione nel sistema maggioritario a due turni per l'elezione dei deputati di una quota di seggi (da 20 a 30) da

Nonostante le aperture in direzione di una rivalutazione del ruolo del Parlamento, non si può affermare che vi sia stato un effettivo riequilibrio tra i poteri<sup>50</sup>. Infatti la debolezza endemica del Parlamento francese non deriva solo dalle disposizioni costituzionali relative ad esso e ai suoi rapporti con il Governo, ma anche e soprattutto dalle riforme del 2000/01, che hanno nettamente subordinato le elezioni legislative a quelle del Presidente, e da alcune condizioni strutturali negative<sup>51</sup>. Queste sono rinvenibili in primo luogo nel fenomeno del cumulo dei mandati, che non viene minimamente intaccato dalla revisione costituzionale, nonostante la denuncia del Comitato Balladur<sup>52</sup>, comportando lo scarso impegno di molti parlamentari a livello nazionale ed il frequente ricorso a forme di contrattazione e di pressione per ottenere il voto del parlamentare, magari in cambio di vantaggi a livello locale (il che si è verificato ampiamente anche alla vigilia del voto da parte del Congresso della riforma costituzionale<sup>53</sup>). In secondo luogo nella rappresentanza parlamentare vi è una netta prevalenza del notabilato locale, che produce “una cultura di irresponsabilità e di localismo”<sup>54</sup>. Infine la composizione del Senato, basata sull’elezione indiretta a livello dipartimentale da parte di un collegio di grandi elettori, composto dai rappresentanti di 36780 comuni, 100 dipartimenti, 26 regioni e 5 collettività d’oltre-mare, premia le zone meno popolate e i piccoli comuni rurali. A tal proposito il Comitato Balladur aveva proposto una modifica dell’art. 24 Cost., aggiungendo alla previsione per cui il Senato “assicura la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica” l’inciso “in funzione della loro popolazione”, al fine di garantire un equilibrio migliore e più rispondente alla consistenza demografica degli enti locali<sup>55</sup>. Tuttavia tale proposta, presente nel d.d.l. governativo, è sparita nel testo approvato dal Parlamento, probabilmente come prezzo da pagare per ottenere il voto favorevole di un certo numero di senatori.

La questione di fondo è che l’approdo ad una forma di governo parlamentare richiederebbe, oltre ad una rivalutazione del ruolo del Parlamento, peraltro altrettanto se non più necessaria nell’ipotesi dell’adozione di un modello presidenziale, anche il superamento dell’elezione popolare del Presidente della Repubblica. E’ vero che negli altri ordinamenti, definiti come

---

attribuire con sistema proporzionale per assicurare la rappresentanza delle formazioni politiche minoritarie che abbiano superato al primo turno il 5% dei voti; cfr. *Une V<sup>e</sup> République*, cit., p. 66 e p. 69.

<sup>50</sup> Di “*impossible rééquilibrage des institutions*” parla R. PONCEYRI, *L’encadrement*, cit., p. 39.

<sup>51</sup> Di tutto ciò non vi è purtroppo traccia in G. PASQUINO R. PELIZZO, *Parlamenti*, cit., pp. 129, i quali esprimono giudizi contrastanti con quelli di tutti gli studiosi francesi sul “reale compito di controllo *ex post* sul governo una volta formato” e sull’incidenza dell’Assemblea nazionale su formazione e caduta dei governi. Da rilevare che nel testo, di poco precedente, curato dallo stesso Pasquino sui Capi di governo, A. DI VIRGILIO aveva definito “trascurabile e pressoché nullo” il ruolo del Parlamento francese; cfr. *op. cit.*, p. 64.

<sup>52</sup> Nel Parlamento in carica “259 dei 577 deputati sono sindaci, 21 sono presidenti di consiglio generale, 8 sono presidenti di consiglio regionale; 121 dei 331 senatori sono sindaci, 32 sono presidenti di consiglio generale, 3 sono presidenti di consiglio regionale; e praticamente tutti i parlamentari sono, quantomeno, consiglieri municipali o generali”; cfr. *Une V<sup>e</sup> République*, cit., p. 64.

<sup>53</sup> V. P. ROGER, *La semaine où chacun a été sommé de choisir son camp*, in *Le Monde*, 22 juillet 2008,

<sup>54</sup> Cfr. R. PONCEYRI, *L’encadrement*, cit., p. 40.

<sup>55</sup> Cfr. *Une V<sup>e</sup> République*, cit., p. 70.

“semipresidenziali” l’elezione a suffragio universale del Presidente non ha impedito un funzionamento della forma di governo di tipo parlamentare. Ma è del tutto illusorio pensare che ciò possa verificarsi in Francia, paese nel quale “esiste una concentrazione assoluta del potere dello Stato nella persona di un Presidente giuridicamente e politicamente irresponsabile”, che rende il mantenimento dell’elezione popolare del Presidente poco compatibile con un’evoluzione di tipo parlamentare<sup>56</sup>. La difficoltà deriva dal fatto che oggi pochi francesi sarebbero disponibili ad accettare una riforma del sistema di elezione del Capo dello Stato. Occorrerebbe allora procedere al ridimensionamento dei suoi poteri ed alla corrispondente applicazione letterale degli artt. 20 e 21 Cost., che attribuiscono al Governo la determinazione della politica della nazione e al Primo ministro la direzione dell’azione del Governo. Ma quanto ai poteri del Presidente, la riforma lascia nelle sue mani, in quanto privi di controfirma, tutti i poteri più importanti (quali la nomina del Governo, l’indizione del referendum legislativo, lo scioglimento dell’Assemblea nazionale e finanche il ricorso ai poteri eccezionali previsto dal desueto art. 16), aggiungendone se mai qualcuno che ne sottolinea il ruolo di titolare dell’indirizzo politico (come quello di comunicare direttamente con il Congresso). Quanto a Governo e Primo ministro, una loro autonomizzazione dal Capo dello Stato contrasterebbe sia con le riforme del 2000/01, sia con quelle prospettate nel Comitato Balladur, sia con le previsioni della legge di revisione che puntano a rendere più equilibrato il rapporto tra Presidente e Parlamento a spese del Governo e infine con l’evoluzione della realtà, che mai come nel quinquennato avviatosi nel 2007 ha visto così fortemente ridimensionato il ruolo del Primo ministro.

A più forte ragione la riforma costituzionale non compie nessun passo significativo in direzione della cosiddetta “forma di governo neoparlamentare”, talvolta definita come “premierato”. Sotto questo punto di vista appare insostenibile, e per alcuni versi stupefacente, l’opinione secondo la quale con la riforma costituzionale si sarebbe ormai verificata una coincidenza tra modello semipresidenziale e premierato, alla cui integrale realizzazione mancherebbe “solo” la contestualità delle elezioni del Presidente e dell’Assemblea nazionale<sup>57</sup>. Si tratta di una valutazione ardita, che non trova il minimo riscontro nella pubblicistica francese e contrasta con una valutazione di poco antecedente dello stesso autore sull’evoluzione delle istituzioni francesi<sup>58</sup>. Tale posizione è spiegabile solo nel quadro di una sorta di “pensiero unico” sulla forma di governo, che tende a ricondurre quasi tutto al “premierato”, annullando le differenze giuridiche e terminologiche tra i

---

<sup>56</sup> Cfr. L. PHILIP, *op. cit.*, p. 424.

<sup>57</sup> Cfr. S. CECCANTI, *Revisione francese. La rivincita di Vedel e Duverger*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 20 luglio 2008 e *Ora la Francia è un po' meno gollista. Il semi-presidenzialismo è un premierato*, in *Il Riformista*, 22 luglio 2008.

<sup>58</sup> V. S. CECCANTI, *Le istituzioni, cit.*, dove a p. 38 si sostiene che l’affermazione del Primo ministro Fillon sul ritorno “a una concentrazione gaulliana, risulta confermata e marca in modo stabile l’*imprinting* del sistema”.

diversi modelli. Così da tempo l'elezione popolare di diritto del Primo ministro (praticamente inesistente dopo il fallimento dell'esperienza israeliana) è stata considerata equivalente alla sua elezione popolare di fatto. Ora viene compiuto un nuovo passo, considerando come equivalente l'elezione popolare della persona posta al vertice del potere esecutivo, sia essa il Primo ministro o il Presidente della Repubblica. Insomma il cd. "premierato" diventa una pelle di zigrino buona per qualsiasi uso, fino a spacciare per governo del Primo ministro "un surrogato di presidenzialismo o un presidenzialismo surrettizio", annullando i "rigidi confini costituzionali" che distinguono parlamentarismo e presidenzialismo<sup>59</sup>.

La prima obiezione, che può apparire formale solo a chi consideri le categorie giuridico-istituzionali come mere enunciazioni prive di valore scientifico, sta nel fatto che il termine *Premier* sta a designare nell'esperienza anglosassone e in tutte le altre che l'hanno utilizzato il Primo ministro e non il Presidente della Repubblica (sul punto non risulta che la riforma francese abbia anche cambiato il vocabolario). Ora, non vi è dubbio che il Primo ministro francese esca nettamente ridimensionato dalle riforme e dalla prassi degli ultimi anni e che una certa riduzione dei suoi poteri, a favore del Parlamento ma anche del Presidente, vi sia anche nell'ultima legge costituzionale. Ma nello stesso tempo il Primo ministro non scompare e non viene neppure fatta interamente chiarezza sulla ripartizione delle competenze all'interno del potere esecutivo, come chiedeva il Comitato Balladur. Viene quindi mantenuto un assetto dualistico, o se si vuole un'ambiguità dualistica, del potere esecutivo, che può potenzialmente (anche se più difficilmente) sfociare in un accrescimento del ruolo del Primo ministro, anche perché l'ipotesi della *cohabitation* viene ad essere ridimensionata, ma non annullata. Tale assetto risulta evidentemente incompatibile con qualsiasi modello, presidenziale o "premierale", che si fonda sulla presenza di un solo vero capo del potere esecutivo eletto dal popolo.

Ma, anche dando per buona l'applicazione del termine *Premier* al Presidente della Repubblica, vi è un'obiezione di sostanza che inficia la tesi sostenuta. In Francia non solo non si realizza la contestualità delle elezioni presidenziali con quelle parlamentari, ma fa difetto la regola di base della forma di governo "neoparlamentare", versione Duverger-Ceccanti, vale a dire l' "*aut simul stabunt aut simul cadent*", che dovrebbe sempre e invariabilmente garantire la rielezione contestuale del Primo ministro e del Parlamento. Infatti da un lato l'esercizio del potere di scioglimento dell'Assemblea nazionale da parte del Presidente nel corso del mandato non comporta affatto la sua decadenza dalla carica (al contrario è proprio perché intende governare che il Presidente in carica chiede all'elettorato una maggioranza parlamentare omogenea a quella presidenziale), d'altro lato le dimissioni o il decesso del Presidente prima dello scadere del

---

<sup>59</sup> Cfr. A. DI GIOVINE, *Un modello di democrazia in linea con i tempi*, in A. DI GIOVINE e A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione*, cit., p. 4.

quinquennato non determinano affatto lo scioglimento automatico dell'Assemblea nazionale. A tal proposito va tenuto presente che l'ipotesi del rinnovo automatico e simultaneo dei due poteri è stata discussa nel Comitato Balladur, al fine di evitare il rischio della *cohabitation*, ma è stata espressamente scartata sia per il rischio di “vuoto dei poteri” che avrebbe determinato sia perché non avrebbe garantito con certezza una “concordanza” tra i due poteri<sup>60</sup>. Ma vi è di più: in Francia il Presidente della Repubblica non può essere sfiduciato dall'Assemblea nazionale (potere il cui esercizio nel modello “premierale” determina lo scioglimento automatico del Parlamento), la quale può costringere alla dimissioni solo la controfigura rappresentata dal Primo ministro<sup>61</sup>.

In definitiva in Francia, grazie alle riforme del 2000/01 ed ai risultati elettorali del 2007, si è dato vita ad una “Presidenza di legislatura”, volta a ridurre il più possibile il rischio della *cohabitation*, che è cosa ben diversa dal “Governo di legislatura, nel quale i governanti..... sono direttamente espressi dalle elezioni legislative, causa prima ed unica della loro legittimità, ciò che fonda necessariamente la loro responsabilità davanti alla loro maggioranza”, mentre il Presidente di legislatura “dispone di una sua propria legittimità e in ragione dell' anteriorità della sua elezione sulle elezioni parlamentari, queste non sono il momento della scelta di un programma politico da parte degli elettori ma quello dell'attribuzione di mezzi legislativi al Presidente per permettergli di realizzare il suo programma con il governo che ha nominato”<sup>62</sup>.

In definitiva nella riforma costituzionale non c'è nulla del “premierato” immaginato da Ceccanti e, se si può parlare di una evoluzione della forma di governo, questa sembra andare piuttosto verso il presidenzialismo, secondo quanto auspicato dal Presidente Sarkozy e fortemente sostenuto all'interno del Comitato Balladur, anche se si tratta di un “presidenzialismo alla francese” distante dal modello americano<sup>63</sup>.

6. Il terzo terreno di novità nella riforma costituzionale, accanto all'inquadramento dei poteri presidenziali e alla rivalutazione del ruolo del Parlamento, è rappresentato dal riconoscimento di nuovi diritti ai cittadini e dalla rivisitazione di alcuni istituti di garanzia. Si tratta di aspetti che, anche se non direttamente attinenti alla forma di governo in senso stretto, potrebbero comunque

---

<sup>60</sup> V. la testimonianza personale di O. SCHRAMECK, in *Rapport de la Commission Balladur: libres propos croisés de Pierre Mazeaud et Olivier Schrameck*, in *Rev Dr. Pub.*, 2008, n. 1, p. 12.

<sup>61</sup> L'affermazione di Ceccanti per cui sarebbe “il rapporto fiduciario in sé a creare un continuum tra maggioranza parlamentare e Governo (nel caso francese comprensivo del Presidente)”, in *Revisione francese*, cit., p. 4, è privo di ogni appiglio testuale e fattuale, visto che il rapporto di fiducia non riguarda il Capo dello Stato e che nell'unico caso in cui l'Assemblea nazionale ha approvato una mozione di sfiducia, nel 1962, nei confronti del Primo ministro Pompidou, il Presidente De Gaulle ha mantenuto in carica il Primo ministro e ha proceduto allo scioglimento dell'Assemblea.

<sup>62</sup> Cfr. G. BERGOUIGNOUS, *La normalisation de la fonction présidentielle est-elle possible? Réflexions sur une exception française*, in *Constitutions et pouvoirs*, cit., pp. 31-32.

<sup>63</sup> Di “nuova tappa della presidenzializzazione del regime” e di “regime presidenziale di fatto” parla J.-C. COLLIARD, *Une confirmation*, cit., p. 10.

avere un'incidenza nel senso di rendere possibile un riequilibrio dei rapporti tra i poteri dello Stato. Vale la pena quindi esaminare, anche se sinteticamente, le innovazioni più significative.

Viene in considerazione in primo luogo la modifica dell'art. 11 Cost., che, secondo la presentazione un po' enfatica che ne è stata fatta, avrebbe introdotto in Francia un "diritto di iniziativa popolare"<sup>64</sup>. Si prevede che sugli stessi oggetti sui quali il Presidente, su proposta del Governo o su proposta congiunta delle Camere, può sottoporre a referendum un disegno di legge,<sup>65</sup> possa esercitarsi l'iniziativa di un quinto dei membri del Parlamento, sostenuta da un decimo degli elettori iscritti nelle liste elettorali, nella forma di una proposta di legge. L'innovazione, che riprende la proposta avanzata dal Comitato Vedel nel 1993, non instaura affatto una vera iniziativa popolare, ma al più una iniziativa mista. Spetta infatti ad una minoranza qualificata del Parlamento prendere l'iniziativa e solo successivamente su tale proposta vengono raccolte le sottoscrizioni degli elettori. Per queste è previsto un altissimo quorum, pari a più di quattro milioni di elettori, che renderà assai difficile e quindi improbabile il ricorso a tale procedura<sup>66</sup>. Sarà una legge organica a stabilire le condizioni di presentazione della proposta di legge e quelle attinenti al controllo del Consiglio costituzionale (che in base al nuovo art. 61 è di "conformità alla Costituzione" ed ha natura preventiva rispetto al referendum, mentre il Comitato Balladur precisava che doveva svolgersi prima della raccolta delle sottoscrizioni<sup>67</sup>). Infine il Presidente della Repubblica sottopone a referendum la proposta solo se questa non è stata "esaminata" dalle due Camere entro un termine fissato dalla legge organica. Quindi ad evitare il referendum non è richiesta l'approvazione o, quantomeno, un voto delle Camere, ma solo un esame della proposta di legge. Come si vede, il referendum in questione, pur se apprezzabile, non viene certamente a costituire una contropartita equivalente all'analogo potere riconosciuto al Capo dello Stato.

La novità potenzialmente più positiva deriva dall'introduzione del diritto dei cittadini di sollevare nel corso di un procedimento giurisdizionale una questione di legittimità costituzionale su una disposizione legislativa che attenti ai diritti e alle libertà garantiti dalla Costituzione (art. 61-1). Si tratta infatti di una rottura rispetto alla tradizionale configurazione del sindacato di legittimità costituzionale come controllo *a priori*, che gli attribuiva un carattere di forte politicità, e quindi potenzialmente in grado di dare più spazio alla tutela dei diritti dei cittadini e ad un ruolo attivo della magistratura nel richiamare al rispetto della Costituzione. Tuttavia, discostandosi dalla proposta del Comitato Balladur, che attribuiva il potere di ricorrere al giudice costituzionale ad ogni

---

<sup>64</sup> Questa è l'espressione utilizzata nella relazione del Comitato Balladur; cfr. *Une V<sup>e</sup> République, cit.*, p. 74.

<sup>65</sup> Quindi, ai sensi dell'art 11 c 1, sull'organizzazione dei pubblici poteri (ma secondo il Comitato Balladur con esclusione dei progetti di revisione costituzionale), su riforme relative alla politica economica, sociale o ambientale della Nazione e ai servizi pubblici ad essa relativi, o sulla autorizzazione alla ratifica di un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione, abbia incidenza sul funzionamento delle istituzioni.

<sup>66</sup> V. J.-C. COLLIARD, *Une confirmation, cit.*, p.8.

<sup>67</sup> Cfr. *Une V<sup>e</sup> République, cit.*, p.75.

organo giurisdizionale, il testo approvato istituisce un rigido filtro, prevedendo che la questione possa essere sollevata solo dal Consiglio di Stato o dalla Corte di cassazione, ai quali evidentemente i giudici amministrativi o quelli ordinari dovranno indirizzare le loro richieste. L'istituzione di un doppio filtro non annulla, ma indebolisce la portata riformista del nuovo istituto, sia perché impedisce un rapporto diretto tra giudici e Consiglio costituzionale sia perché produrrà un effetto eccessivamente riduttivo sul numero delle questioni che approderanno al Consiglio. Va valutata invece positivamente l'abolizione in sede parlamentare della previsione, introdotta nel d.d.l. governativo, che limitava l'eccezione di incostituzionalità alle sole leggi promulgate successivamente all'entrata in vigore della Costituzione.

Circa gli altri istituti volti a garantire i diritti dei cittadini, la riforma costituzionale accoglie la proposta del Comitato Balladur di sostituire al Mediatore della Repubblica, introdotto dalla legge 3 gennaio 1973 e che poteva intervenire solo su iniziativa dei parlamentari, il Difensore dei diritti fondamentali (art. 71-1, che costituisce il nuovo titolo XI *bis*), il quale può essere adito da ogni persona che si senta lesa in un suo diritto dal funzionamento di un servizio pubblico o di un organismo pubblico, a livello statale o locale. Si tratta di vedere come la legge organica, alla quale viene fatto rinvio, definirà le attribuzioni e le modalità di intervento del Difensore dei diritti, che in base al testo approvato “rende conto delle sua attività” al Presidente della Repubblica, dal quale è nominato su parere delle commissioni parlamentari competenti, e al Parlamento. Non è stata invece accolta la proposta del Comitato Balladur di dare vita ad un “Consiglio del pluralismo”, che avrebbe comportato il riconoscimento costituzionale del principio del pluralismo e avrebbe esercitato le competenze attualmente ripartite fra tre organismi non disciplinati dalla Costituzione, ma dalla legge: il Consiglio superiore dell'audiovisivo, la Commissione dei sondaggi e la Commissione nazionale di controllo della campagna per l'elezione presidenziale. Il Consiglio avrebbe avuto importanti poteri, sia consultivi sia decisionali, volti a garantire “la libertà di espressione e del pluralismo delle correnti di pensiero e di opinione nel settore dell'informazione e della comunicazione audiovisiva”, nonché “la qualità dei sondaggi di opinione pubblicati e diffusi in rapporto diretto o indiretto con le elezioni politiche” e “l'equità delle campagne elettorali e referendarie organizzate su scala nazionale”<sup>68</sup>.

Infine per quel che riguarda l'autorità giudiziaria e il Consiglio superiore della magistratura, la riforma costituzionale contiene novità di segno positivo accanto ad altre assai discutibili. Qui il problema di fondo deriva dalla tradizionale ostilità del potere politico nei confronti di una magistratura troppo indipendente e del riconoscimento dell'autorità giudiziaria come un “potere” dello Stato. Così, nonostante l'appartenenza di giudici e pubblici ministeri ad un unico ordine, il

---

<sup>68</sup> Cfr. *Une V<sup>e</sup> République*, cit., pp. 94-95.

Consiglio ha sempre avuto due composizioni distinte e quella che si occupava dei magistrati *du parquet* aveva competenze assai limitate, esprimendo solo un parere non obbligatorio, che quindi poteva essere disatteso dal ministro della giustizia, per le nomine diverse da quelle stabilite nel Consiglio dei ministri (che riguardano le cariche più elevate: procuratore generale presso la Corte di cassazione e procuratori generali presso le Corti di appello) e per le sanzioni disciplinari. Inoltre i pubblici ministeri lamentavano il forte condizionamento della politica, e soprattutto del guardasigilli, sulla loro carriera e la gerarchizzazione degli uffici.

Un aspetto positivo della riforma è rappresentato dalla sottrazione della funzione di Presidente del Consiglio al Capo dello Stato e di quella di Vicepresidente al ministro della giustizia. Tuttavia rimane integro l'art. 64, che attribuisce al Presidente (e non al Consiglio) il ruolo di "garante dell'indipendenza dell'autorità giudiziaria" (c. 1) e in contraddizione con la esclusione del Capo dello Stato dal Consiglio non viene abrogato il c. 2 (come proponeva il Comitato Balladur), ai sensi del quale il Presidente "è assistito dal Consiglio superiore della magistratura". Altri aspetti positivi sono rappresentati dall'estensione del parere della sezione competente per i pubblici ministeri a tutte le nomine, comprese quelle dei Procuratori generali, fermo che si tratta pur sempre di un parere non vincolante per il ministro della giustizia, dal riconoscimento di alcune competenze alla riunione plenaria del Consiglio (anche in materia di deontologia dei magistrati e di funzionamento della giustizia su richiesta del ministro), dall'attribuzione alle persone sottoposte a procedimento giurisdizionale del diritto di adire il Consiglio nelle condizioni stabilite da una legge organica. D'altra parte viene rivista la composizione delle due formazioni consiliari nel senso di aumentare e rendere maggioritaria la componente non appartenente alla magistratura ordinaria<sup>69</sup>, il che in un contesto di limitazione delle competenze e dell'autonomia del Consiglio non può che sollevare serie perplessità.

7. Non rientra nell'intento di questo scritto dare un giudizio complessivo sulla riforma costituzionale del luglio 2008, anche tenendo presente che il suo effettivo impatto potrà essere correttamente valutato solo quando saranno approvati (e potranno essere sottoposti ad esame) i numerosi testi di attuazione (in particolare le nuove leggi organiche) e le modifiche normative (come quelle dei regolamenti parlamentari) alle quali la legge costituzionale fa rinvio. Inoltre si tratta di vedere nella prassi quali saranno le reazioni degli attori politici e istituzionali, a cominciare

---

<sup>69</sup> Le due formazioni del Consiglio sono presiedute rispettivamente dal primo presidente della Corte di cassazione e dal procuratore generale presso la Corte di cassazione e sono composte da sei magistrati, di cui cinque giudicanti e uno requirente e viceversa, da un consigliere di Stato, da un avvocato e dai sei "personalità qualificate", di cui due designate dal Presidente della Repubblica, due dal Presidente dell'Assemblea nazionale e due dal Presidente del Senato.

dall'attuale Presidente della Repubblica, che fino ad oggi ha impostato l'esercizio del suo mandato a criteri di comportamento certo non ispirati al rispetto del principio dell'equilibrio tra i poteri.

Per ritornare alla forma di governo, quel che è avvenuto in Francia, sia nel dibattito dottrinale sia in quello politico, e in particolare nella discussione che si è avuta all'interno del Comitato Balladur, dimostra quanto il problema degli squilibri presenti nella Quinta Repubblica e la necessità di ricercare un assetto istituzionale più soddisfacente fossero il frutto non di ostilità preconcepita, ma di valutazioni serie e documentate. Piuttosto vi era da diffidare degli innamoramenti improvvisi della Quinta Repubblica che si sono avuti in Italia, spesso basati su un'analisi del suo funzionamento non corrispondente alla realtà o su un'interpretazione, estremamente povera e riduttiva, della crisi della democrazia in Italia come prodotto della "lentezza delle decisioni"<sup>70</sup>. Fortunatamente non sono mancate voci autorevoli che hanno messo l'accento sull'unicità tra le democrazie contemporanee e sugli squilibri interni del semipresidenzialismo francese nonché sull'esigenza di ispirarsi alla grande maggioranza delle democrazie parlamentari europee per realizzare le revisioni della forma di governo necessarie in Italia<sup>71</sup>. Ora, il rischio è che ai vecchi innamoramenti se ne sostituiscano di nuovi, basati su un'interpretazione forzata degli effetti della riforma, non corrispondente né alle intenzioni dei suoi promotori e della maggioranza che l'ha approvata né al dato testuale delle modifiche apportate alla Costituzione.

In realtà da un'analisi approfondita della riforma costituzionale emerge che in essa vi sono luci ed ombre, che mal si prestano ad una lettura univoca. Da un lato è sicuramente apprezzabile il tentativo di inquadrare i poteri presidenziali, di rivalutare le funzioni del Parlamento e riconoscere il ruolo delle opposizioni, di rafforzare la tutela dei diritti e delle libertà. D'altro lato l'inquadramento dei poteri presidenziali lascia pressoché intatte le prerogative personali che la Costituzione riconosce ad un Presidente rafforzato dal quinquennato e dalla quasi simultaneità delle (posposte) elezioni parlamentari con quelle del Capo dello Stato, né pone rimedi seri alla sua sostanziale irresponsabilità politica nel corso del mandato; l'attenuazione dei meccanismi di razionalizzazione dei rapporti Governo – Parlamento a vantaggio del secondo non risolve il problema della debolezza

---

<sup>70</sup> V. ad es. l'intervista di D. FRANCESCHINI, in *La Repubblica* del 2 gennaio 2008, dove si sosteneva che il male di fondo delle istituzioni italiane era la lentezza delle decisioni e la conseguente necessità della "elezione diretta di una persona che abbia la forza di decidere e di guidare il paese", il che sarebbe stato garantito soprattutto dal modello francese, sul cui funzionamento mancava qualsiasi riferimento critico. Forse alla luce dei tempi impiegati dal governo Berlusconi *quater* per decidere i contenuti della manovra economico-finanziaria in Consiglio dei ministri (nove minuti) e per far approvare in Parlamento il cd. "lodo Alfano" (l. 23 luglio 2008 n. 124) sulla sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato (circa 20 giorni), l'analisi delle istituzioni italiane dovrebbe essere rivista e corretta, tenendo conto della centralità assunta dalla crisi della rappresentanza e del Parlamento nel processo decisionale ed anche nell'esercizio della funzione di controllo.

<sup>71</sup> V. la relazione di L. ELIA, *La forma di governo italiana a sessant'anni dal suo inizio*, copia dattiloscritta, tenuta nel Convegno organizzato dall'Accademia dei Lincei, *La Costituzione ieri e oggi*, Roma 9-10 gennaio 2008. Concetti analoghi e di alto profilo culturale si leggono nel discorso di fronte al Parlamento in seduta comune del Presidente della Repubblica in occasione del sessantesimo anniversario della Costituzione del 23 gennaio 2008, in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

genetica e strutturale del Parlamento francese (elezioni parlamentari nettamente subordinate a quelle presidenziali, natura notabile e localistica della rappresentanza); il riconoscimento di nuovi diritti di intervento dei cittadini e di nuovi istituti di tutela delle libertà avviene con cautela e non pare in grado di mettere in discussione la preponderanza del Presidente della Repubblica nel funzionamento delle istituzioni.

Qui si tocca con mano il limite di fondo della revisione: la decisione adottata *a priori* di non mettere in discussione la natura della forma di governo, optando per un modello presidenziale (che era quello con più sostenitori e maggiori possibilità di successo) o per un modello parlamentare maggioritario, incentrato su una valorizzazione della figura del Primo ministro. Si è scelta quindi la via degli adattamenti, che forse era quasi obbligata nel contesto politico-istituzionale attuale, ma che ha il grave difetto di perpetuare l'eccezionalità e l'ambiguità costituzionale di un modello dualistico, che è caratterizzato dalla giustapposizione di due elementi, uno presidenziale, l'altro parlamentare, e dall'esistenza di due teste all'interno del potere esecutivo<sup>72</sup>, rispetto alle quali non si è avuta da parte del Governo e della maggioranza parlamentare neppure la forza di operare una più netta distinzione di competenze come quella che era stata proposta dal Comitato Balladur.

In definitiva il legislatore costituzionale ha finito ancora una volta per affidare il futuro della Quinta Repubblica e la ricerca di un equilibrio, che rischia di essere introvabile, alla prassi, ma con un *glissement* accentuato, avviato dalle riforme del 2000/01 e rafforzato dai risultati elettorali del 2007, verso un funzionamento più di tipo presidenzialistico che conforme al modello presidenziale dei *checks and balances*<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Continuo a ritenere che tale modello sia irriducibile sia a quello presidenziale sia a quello parlamentare e mi paiono non convincenti i tentativi di ritenere compatibile con la forma di governo parlamentare l'elezione popolare del Presidente della Repubblica, sottovalutando l'attribuzione a questi di decisivi poteri propri e la dinamica reale impressa al funzionamento della forma di governo dalla riforma del quinquennato e dalla posposizione delle elezioni parlamentari rispetto a quelle presidenziali. Non sono comunque affezionato alla categoria duvergeriana del "semipresidenzialismo", che comunque non va certo intesa nel senso di un sistema nel quale i poteri del Presidente eletto dal popolo sarebbero necessariamente attenuati rispetto al modello presidenziale. E' lecito utilizzare qualsiasi altra terminologia, prendendo atto che quello francese è diventato un *unicum* che non trova riscontro nelle altre esperienze definite come "semipresidenziali", ma resta allora l'obbligo scientifico di dare una definizione di una forma di governo non riconducibile ai modelli tradizionali, il che tra l'altro è ampiamente emerso dai lavori che hanno accompagnato la riforma costituzionale.

<sup>73</sup> V. sul punto O. DUHAMEL, *Une démocratie à part*, in *Pouvoirs*, 2008, n. 126, pp. 24-26, il quale ritiene che si debba annoverare la forma di governo "presidenzialista" vigente in Francia nella categoria del "presidenzialismo democratico", contrapposto a quello "autocratico", ma con un tasso di democraticità inferiore rispetto a quello delle altre forme di governo praticate in Europa e in America.