



EDITORIALE - 10 LUGLIO 2024

Il parlamentarismo dualistico francese
dopo le elezioni legislative 2024: un
sistema elettorale che non garantisce la
stabilità di governo e non mette in
evidenza i poteri costituzionali del
Capo dello Stato, del Parlamento e del
Governo

di Jacques Ziller

Professore ordinario, già titolare di Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Pavia

Il parlamentarismo dualistico francese dopo le elezioni legislative 2024: un sistema elettorale che non garantisce la stabilità di governo e non mette in evidenza i poteri costituzionali del Capo dello Stato, del Parlamento e del Governo

di Jacques Ziller

Professore ordinario, già titolare di Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Pavia

Title: French dual parliamentarianism after the legislative elections of July 2024: the impact of the method of scrutiny and the relative powers of Parliament, the Head of State, and the Government

Sommario: 1. L'insuccesso delle elezioni legislative del 2024. 2. Un sistema che non garantisce la stabilità di governo. 3. Un Capo dello Stato con pochi "poteri propri". 4. Un governo di sistema parlamentare razionalizzato.

1. L'insuccesso delle elezioni legislative del 2024

Il 9 giugno 2024 in serata Emmanuel Macron, Presidente della Repubblica francese, ha annunciato lo scioglimento dell'*Assemblée Nationale*, camera bassa del Parlamento, come conseguenza dei risultati del voto per il Parlamento europeo, di cui era appena venuto a conoscenza.

In applicazione dell'art. 12, primo comma, della Costituzione del 4 ottobre 1958, "Il Presidente della Repubblica, sentiti il Primo ministro e i Presidenti delle assemblee, può sciogliere l'Assemblea nazionale"¹.

In base all'art. 19, lo scioglimento fa parte dei cd. poteri propri del Capo dello Stato, per il cui esercizio non necessita dunque della controfirma del Primo ministro.

A mo' di aneddoto, i Presidenti del Senato Gérard Larcher, membro del partito gollista (di centro-destra) *Les Républicains*, e la Presidente dell'Assemblea nazionale, Yaël Braun-Pivet, membro del partito del Presidente Macron *Renaissance*, hanno entrambi fatto sapere che la loro consultazione si è ridotta ad una telefonata, in cui quest'ultimo semplicemente annunciava loro la sua decisione.

¹ Traduzione in lingua italiana pubblicata sul sito del *Conseil constitutionnel*: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/site_italien/constitution_italien.pdf

Il 10 luglio è stato pubblicato il decreto di scioglimento del 9 giugno², e quello di convocazione degli elettori per l'elezione dei deputati³ - questo, invece, atto controfirmato come previsto dalla Costituzione.

Le date delle elezioni sono state fissate al 30 giugno per il primo turno, e al 7 luglio per il secondo.

L'art. 12 secondo comma recita al riguardo: “Le elezioni politiche hanno luogo almeno venti giorni e al massimo quaranta giorni dopo l'avvenuto scioglimento”. Solo l'Assemblea nazionale può essere sciolta: il governo non è responsabile davanti al Senato e quest'ultimo si può opporre al voto di una legge nel caso di una legge costituzionale (art. 89 della Costituzione) o delle “legge organiche” relative al Senato stesso (art. 46).

Non è lo scopo di questo Editoriale spiegare le ragioni del carattere frettoloso di questa decisione da parte del Presidente della Repubblica francese, né di disquisire sulle modalità di svolgimento della campagna elettorale. A tale ultimo riguardo si rammenta qui soltanto come questa sia stata segnata, in prima battuta, dal rapido accordo tra i partiti socialista, ecologista e comunista, e il partito di estrema sinistra *La France Insoumise* (LFI) di Jean-Luc Mélenchon, nonché il partito *Place Publique* – alleato con il partito socialista per le elezioni europee in una lista che aveva ottenuto quasi 4 % di più di quella di LFI – raggruppati nel *Nouveau Front Populaire* (NFP); dall'implosione del partito *Les Républicains*, il di cui presidente si è subito schierato con il partito di estrema destra *Rassemblement National* (RN) di Marine Le Pen, mentre il direttivo del suo partito lo espelleva; e dalla presa di posizione del Presidente Macron e della maggior parte dei suoi sostenitori per una posizione né RN, né LFI.

I tre partiti che sostengono il Presidente Macron sono il suo *Renaissance*, *Horizons* del suo ex Primo ministro Edouard Philippe (già membro di LR prima del 2017), e il *Mouvement démocratique* (Modem) partito centrista guidato da François Bayrou sin dal 2007.

Obiettivo di questo editoriale è invece di spiegare come funziona il sistema elettorale francese odierno per le elezioni legislative, nonché i relativi poteri del Capo dello Stato, da un lato, e quelli del Primo ministro e del governo, dall'altro.

2. Un sistema che non garantisce la stabilità di governo

Come già avevo illustrato in un mio precedente Editoriale⁴, la Francia ha una lunga tradizione di sistema maggioritario: di lista fino al 1889, poi uninominale a due turni. Solo dal 1945 al 1956 e dal 1988 al 1992 la legge elettorale ha istituito la rappresentazione proporzionale.

² Décret du 9 juin 2024 portant dissolution de l'Assemblée nationale, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049689651>

³ Décret n° 2024-527 du 9 juin 2024 portant convocation des électeurs pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049689654>

⁴ Jacques Ziller, “Dopo le elezioni legislative di giugno 2022: il parlamentarismo francese in bilico tra rappresentatività e governabilità”, *Federalismi.it*, N. 18 - 13/07/2022.

In base alla legge vigente, al primo turno vengono eletti i candidati che hanno ottenuto la maggioranza assoluta dei “voti espressi” (il che non include né le astensioni, né le schede nulle o bianche) e almeno 25 % degli iscritti. Possono partecipare al secondo turno tutti i candidati che abbiano ottenuto almeno il 12,5 % degli elettori iscritti, oppure almeno i due candidati col numero più alto di voti; succede, molto raramente, che qualcuno dei due candidati decida di ritirarsi, come è successo nel 2024. In un tale caso l’unico candidato verrà proclamato eletto, quale che sia il numero di voti ottenuto.

È importante sottolineare che, a differenza dell’elezione del Presidente della Repubblica per la quale solo due candidati possono partecipare al secondo turno, per l’elezione dei deputati si possono presentare tutti i candidati non eletti al primo turno che abbiano raggiunto il 12,5 %. Se tutti gli iscritti andassero a votare al primo turno, vi potrebbero essere addirittura fino ad otto candidati al secondo turno. Risulta da questa disposizione che l’affluenza alle urne ha un impatto fondamentale in ciascuna circoscrizione: più l’affluenza è bassa, più il numero di candidati che si possono presentare al secondo turno è ridotto. Non solo: nelle circoscrizioni dov’è molto bassa l’affluenza alle urne, verranno eletti candidati che hanno avuto un numero di voti molto basso rispetto al numero di elettori iscritti. Al termine del primo turno del 12 giugno 2022 sono stati eletti cinque deputati; erano quattro nel 2017 e 36 nel 2012. 572 circoscrizioni erano in una situazione di ballottaggio. Al termine del primo turno del 30 giugno 2024 sono stati invece eletti 76 deputati e 501 circoscrizioni erano in una situazione di ballottaggio.

Quando ci sono tre candidati al secondo turno si parla di un’elezione triangolare; con quattro candidati di una quadrangolare. Succede che un candidato in grado di presentarsi al secondo turno decida di non farlo, cioè di “ritirarsi”, solitamente in modo da sostenere indirettamente uno degli altri candidati. Molto spesso chi si ritira chiede di votare a favore di uno degli altri candidati rimasti in corsa, a volte no; comunque sia, gli elettori rimangono ovviamente liberi di votare come preferiscono, o di astenersi.

Il 7 luglio 2024 vi erano un totale di 409 “duelli”, 89 triangolari e 2 quadrangolari.

Al primo turno, il 30 giugno i risultati sono stati, con un’affluenza alle urne del 66,71 % degli elettori iscritti, 1,18 % di schede bianche e 0,81 di schede nulle – la percentuale ottenuta non tiene quindi conto delle schede bianche o nulle:

RN	29,26 %	37 seggi
+ Unione di estrema destra	3,96 %	1 seggio
+ Estrema destra	0,19 %	1 seggio
NFP	28,06 %	32 seggi
Ensemble	20,04 %	2 seggi
LR	6,57 %	1 seggio
Divers droite (± centro destra)	3,60 %	2 seggio

Il 12,12 % dei voti è andato a candidati non eletti

Al secondo turno, il 7 luglio, i risultati sono stati, con un'affluenza alle urne del 66,63 %, 2,76 % di schede bianche e 0,91 di schede nulle:

RN	32,05 %	88 seggi
+ Unione di estrema destra	5,00 %	16 seggi
NFP	25,68 %	146 seggi
+ Parti socialiste	0,10 %	2 seggi
+ Ecologistes	0,14 %	1 seggio
Ensemble	23,14 %	148 seggi
Horizons	0,95 %	6 seggi
Divers centre	0,65 %	6 seggi
LR	5,41 %	38 seggi
Divers droite (± centro destra)	3,60 %	25 seggi
Divers gauche (± centro sinistra)	1,47 %	12 seggi
Regionalisti	1,06 %	9 seggi
UDI (± centro)	0,44 %	3 seggi

Altri 0,033 % dei voti non sono andati a candidati eletti.

Questi risultati sono presentati appositamente tali e quali⁵ poiché così emerge bene la difficoltà di fare previsioni e sondaggi, che sia per un turno o per l'insieme dei due turni. Fanno anche risaltare come non abbia senso dire che un partito, o una coalizione, “ha vinto” le elezioni: come in altri paesi, è solo chi dispone alla fine della maggioranza necessaria per sostenere un governo che è il vincitore.

Come è evidente dai dati riportati, la differenza di affluenza tra primo e secondo turno ha un impatto importante anche sui risultati finali.

I tempi molto stretti tra la decisione di scioglimento dell'*Assemblée Nationale* e il voto hanno reso particolarmente difficili le previsioni, foss'anche solo perché gli istituti di sondaggio non sono stati in grado di fare sondaggi individuali nelle 577 circoscrizioni, né di affinare gli algoritmi permettendo di riportare in seggi le previsioni di percentuale di voto.

Si nota anche come il sistema maggioritario a due turni sia in grado di provocare importantissime distorsioni da una circoscrizione all'altra, nonché di permettere l'elezione di numerosi deputati di partiti

⁵ Per i risultati ufficiali v. il sito del Ministero dell'Interno https://www.resultats-elections.interieur.gouv.fr/legislatives2024/ensemble_geographique/index.html consultato l'8 giugno 2024

che non sarebbero mai stati eletti con uno scrutinio proporzionale con soglia di sbarramento: 50 deputati – due al primo turno e uno al secondo – non hanno raggiunto la soglia del 5 % degli iscritti; 30 non hanno raggiunto la soglia del 3 %.

Si dice spesso, ed è vero, che la scelta del sistema maggioritario a due turni è stata fatta in Francia non solo per assicurare un legame tra eletto ed elettori in uno specifico territorio, ma anche per garantire una maggiore stabilità di governo. I risultati del 2022 e del 2024 dimostrano, tuttavia, che una tale garanzia non per niente scontata, e che dipende sia dal numero dei partiti, sia dalla cd. volatilità dell'elettorato, nonché dalla capacità dei partiti di fare i compromessi necessari a realizzare una coalizione di governo. Per di più, il sistema elettorale permette l'elezione di deputati che si comportano come mine vaganti, poiché sono candidati cd. liberi che entrano poi a fare parte di un gruppo parlamentare di cd. non iscritti, o sono membri di un partito privo di disciplina di voto, com'è spesso successo nelle III, IV e V Repubblica. All'indomani dell'elezione del 7 luglio, e quindi difficile pronosticare l'esatta composizione dei gruppi parlamentari.

In Francia, l'instabilità di governo – 115 governi dal 1870 al 1940 e 18 dal 1946 al 1958 - è ricordata come un problema relevantissimo; le viene addirittura attribuita la responsabilità per la caduta della IV Repubblica. In realtà, quest'ultima è stata piuttosto il risultato della guerra d'Algeria.

Vale la pena infatti di ricordare brevemente che la c.d. guerra d'Indocina - la guerra per l'indipendenza del Vietnam - si concluse il 7 maggio 1954 con la caduta del campo trincerato di Diên Bền Phu. La Conferenza di Ginevra sull'Indocina e la Corea, aperta il 26 aprile 1954, si chiuse tre mesi dopo con il ritiro definitivo della Francia dall'Indocina. In Algeria, un dipartimento popolato all'epoca da più di 9 milioni di abitanti, tra cui un milione di non-musulmani, gli indipendentisti algerini del *Front de libération nationale* (FLN), incoraggiati dagli eventi in Indocina, lanciarono la loro guerra d'indipendenza il 1° novembre 1954. Contemporaneamente, la Francia concesse la piena indipendenza ai protettorati del Marocco il 2 marzo 1956 e della Tunisia il 20 marzo 1956.

Dopo l'operazione britannico-francese del 5 novembre 1956 contro la nazionalizzazione del Canale di Suez il 26 luglio 1956, che fu bloccata sotto la pressione combinata degli Stati Uniti d'America e dell'Unione sovietica, il FLN iniziò a perpetrare attacchi contro i civili nel cuore di Algeri. Il governo di coalizione di centrosinistra, guidato dal socialista Guy Mollet dal 1° febbraio 1956 al 21 maggio 1956, diede dunque pieni poteri al generale Massu e ai suoi paracadutisti per controllare la situazione in Algeria. Giornali e intellettuali denunciarono l'uso della tortura, così come Paul Teitgen, segretario generale della Prefettura di Algeri, che si dimise nel 1957.

La Quarta Repubblica stava per porre fine alla guerra d'Algeria, ma una coalizione di sostenitori del generale de Gaulle e di coloni francesi d'Algeria estremisti non le concesse il tempo necessario. Il governo

guidato dal deputato di centro sinistra Félix Gaillard si dimise il 15 aprile, due tentativi di formare un governo fallirono, e la prospettiva di un governo guidato dal democristiano Pierre Pflimlin e favorevole ad un negoziato con il FLN condusse ad un inizio di putsch militare il 13 maggio 1958, che riuscì addirittura a prendere il controllo della Corsica.

Il Presidente della Repubblica René Coty, con l'accordo di tutti i partiti ad eccezione del Partito Comunista Francese, nominò come Presidente del Consiglio *in pectore* il Generale de Gaulle, che aveva guidato la liberazione della Francia e poi il governo provvisorio sostenuto da democristiani, socialisti e comunisti dal 2 settembre 1944 al 2 novembre 1945.

L'instabilità di governo di cui si è detto, non ha peraltro impedito importanti investimenti, lo sviluppo di una politica estera da grande potenza, la costruzione di uno stato sociale, né la gestione della guerra del 1914-1918.

La caduta della III Repubblica nel 1940 fu il risultato della disfatta militare, non dell'instabilità di governo! Nel 1981, così come nel 2002, 2007, 2012 e 2017, l'impatto dell'elezione presidenziale appena tenuta e quello della legge elettorale permisero l'elezione di una maggioranza assoluta di deputati che sostenevano l'azione del neo eletto Presidente della Repubblica. I media, così come una gran parte della classe politica, si sono abituati già dagli anni Sessanta del secolo scorso ad un cd. presidenzialismo alla francese, nel quale – ad eccezione dei periodi di “coabitazione” e del Governo Rocard 1988-1993 – è il Presidente della Repubblica a determinare e dirigere la politica nazionale: mentre secondo l'art. 20 della Costituzione si tratterebbe della funzione del Governo, sotto la guida del Primo ministro. Ad esempio, Rocard era un importante membro del Partito Socialista, in competizione con Mitterrand, Segretario dello stesso partito fino alla sua elezione nel 1981. Mitterrand lo nominò malvolentieri Primo ministro, per poi chiedere le sue dimissioni tre anni dopo. La consuetudine vuole, infatti, che un Primo ministro si dimetta quando glielo chiede il Presidente: con l'eccezione, per l'appunto, dell'ipotesi di c.d. “coabitazione” con un Primo ministro che dispone di una maggioranza opposta a quella del Presidente. Non si tratta, cioè, di un potere formalmente stabilito dalla Costituzione.

3. Un Capo dello Stato con pochi “poteri propri”

Per maggiori dettagli sulla stesura del testo della Costituzione del 4 ottobre 1958 si rinvia ai precedenti Editoriali di maggio⁶ e luglio 2022⁷. Si deve però qui sottolineare che è una scorciatoia fuorviante parlare della “Costituzione di de Gaulle”. La maggior parte delle disposizioni sono infatti state pensate, da un lato dal suo guardasigilli Michel Debré, Consigliere di Stato, che voleva trasporre in Francia il sistema

⁶ Jacques Ziller, “Dopo l'elezione del 24 aprile: il presidenzialismo francese in bilico tra governabilità e rappresentatività”, *Federalismi.it*, N. 13 - 04/05/2022.

⁷ V. sopra nota 4.

costituzionale; e dai ministri che avevano fatto parte dei governi della Quarta Repubblica: Guy Mollet, Pierre Pflimlin, Louis Jacquinot e Félix Houphouët-Boigny; Mollet e Pflimlin sono stati i principali ispiratori delle disposizioni di parlamentarismo razionalizzato (di cui al prossimo par. 4. di questo Editoriale).

È in verità soprattutto l'art. 16 della Costituzione che si deve a de Gaulle; a questo si aggiunge l'elezione a suffragio universale del Presidente della Repubblica, voluta da lui nel 1962 per garantire ai suoi successori una legittimità che egli considerava derivargli dal ruolo storico che aveva giocato durante la Seconda guerra mondiale.

Il riparto delle competenze tra legge votata dal Parlamento e Regolamento adottato dal governo è invece anzitutto dovuto all'*input* del Consiglio di Stato, tramite Michel Debré e il suo collaboratore Yves Guéna, anch'egli consigliere di Stato; ed alle osservazioni fatte dal Consiglio di Stato sulla bozza ad esso presentata prima della stesura definitiva.

Per quanto riguarda i cd. poteri propri del Presidente della Repubblica, per i quali non ha bisogno della controfirma del Primo Ministro, questi sono enumerati dall'art. 19 della Costituzione, che rinvia a sua volta ad altre disposizioni della Costituzione stessa.

In particolare, si tratta:

- 1) della nomina del Primo ministro, che è prevista dall'art. 8, primo comma.
- 2) Della decisione di indire un referendum. Secondo l'art. 11, primo comma, infatti, "Il Presidente della Repubblica, su proposta del Governo durante le sessioni o su proposta congiunta delle due assemblee [...] può sottoporre a referendum ogni disegno di legge concernente l'organizzazione dei pubblici poteri, le riforme relative alla politica economica, sociale o ambientale della Nazione ed ai servizi pubblici che vi concorrono, o tendente ad autorizzare la ratifica di un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione, potrebbe comunque incidere sul funzionamento delle istituzioni." Secondo il quarto comma "Se la proposta di legge non è stata esaminata dalle due assemblee entro il termine stabilito dalla legge organica, il Presidente della Repubblica la sottopone al referendum." Si tratta quindi di un obbligo per il Presidente. Secondo il sesto comma "Qualora il risultato del referendum conduca all'adozione del disegno o della proposta di legge, il Presidente della Repubblica promulga la legge nei quindici giorni successivi alla proclamazione dei risultati della consultazione". Anche in questo caso si tratta di un obbligo.
- 3) Dello scioglimento dell'Assemblea nazionale, previsto dall'art. 12 (vedi par. 1 s.); ai sensi del quarto comma, tuttavia, "Non si può procedere ad un nuovo scioglimento durante l'anno che segue dette elezioni."

Vi sono poi i cd. poteri eccezionali.

4) Secondo l'art. 16 primo comma: "Quando le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della nazione, l'integrità del territorio o l'esecuzione degli impegni internazionali sono minacciati in maniera grave ed immediata e il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali è interrotto, il Presidente della Repubblica adotta le misure richieste dalle circostanze dopo aver ufficialmente consultato il Primo ministro, i Presidenti delle assemblee ed il Presidente del Consiglio costituzionale". Secondo il terzo comma "Tali misure devono essere ispirate dalla volontà di assicurare ai poteri pubblici costituzionali, nel minor tempo possibile, i mezzi necessari per provvedere ai loro compiti." Il Parlamento si riunisce di pieno diritto e l'Assemblea nazionale non può essere sciolta trascorsi trenta giorni, il Consiglio costituzionale può essere adito dal Presidente di ciascuna camera, da sessanta deputati o da sessanta senatori, per verificare se le condizioni di uso dei poteri eccezionali sussistano ancora.

5) La facoltà di comunicare con le due assemblee del Parlamento prevista dall'art. 8.

6) Il deferimento al Consiglio costituzionale di un impegno internazionale per verificare che non contiene clausole contrarie alla Costituzione prevista dall'art. 54, nonché da leggi adottate dal Parlamento, prima della loro promulgazione, prevista dall'art. 61.

7) La nomina di tre membri del Consiglio costituzionale, uno ogni tre anni, nonché dal suo Presidente, per nove anni, previste dall'art. 56.

È invece sottoposto all'obbligo di controfirma l'esercizio dei poteri menzionati all'art. 13 della Costituzione: cioè, la firma delle ordinanze e decreti deliberati in Consiglio dei Ministri e la nomina alle più alte cariche civili e militari dello Stato. Solo i decreti più importanti, l'elenco dei quali è determinato dalla legge, devono essere deliberati in Consiglio dei ministri.

Anche il potere menzionato all'art. 10 della Costituzione, di chiedere al Parlamento una nuova deliberazione della legge o di alcuni suoi articoli, è sottoposto a controfirma.

Già dalla lettura di queste disposizioni emerge chiaramente come gli unici poteri propri significativi del Presidente della Repubblica francese siano lo scioglimento dell'Assemblea nazionale, che non può più essere pronunciato per un anno dopo le elezioni che ne risultano; la convocazione di un referendum e il ricorso all'articolo 16, cosa che de Gaulle fece nel 1961 dopo il tentativo di colpo di Stato dei generali di Algeri.

Per tutto il resto, comprese le nomine ai posti più importanti dell'amministrazione e delle forze armate, il Capo dello Stato ha sempre bisogno della controfirma del Primo Ministro.

Nel 2020, solo dopo le dimissioni di Edouard Philippe il presidente Macron è riuscito a liberarsi di Marc Guillaume, Segretario Generale del Governo, da lui non gradito perché in pratica aveva il sopravvento sulle proposte di nomina degli alti funzionari.

Il Segretario Generale del Governo ha un ruolo fondamentale, anche perché è lui che, insieme al Primo Ministro, prepara l'agenda del Consiglio dei Ministri. Infatti, secondo l'art. 9 della Costituzione "Il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio dei ministri", ma non essendo questo menzionato all'art. 19, si tratta ovviamente anche di un potere sottoposto a controfirma. E questo sia per quanto riguarda la convocazione o meno del Consiglio dei Ministri, sia per quanto concerne la fissazione dell'ordine del giorno.

Sin dalla presidenza di Charles de Gaulle viene ammesso che il Presidente dispone di un cd. *domaine réservé* (area riservata), cioè la politica estera e la guida delle forze armate, ma si tratta solo di una prassi. Giacché, tuttavia, le decisioni in questi settori necessitano anch'esse della controfirma, non si tratta di un vero "potere proprio" del Presidente della Repubblica. Durante le coabitazioni del 1986-1988, del 1993-1995 e del 1997-2002, è solo perché non vi erano divergenze fondamentali rispetto alla politica estera e di difesa che il Presidente della Repubblica ha continuato ad esercitare un ruolo che andava ben aldilà di quello che esercita, ad esempio, il Presidente della Repubblica italiana.

Per quanto riguarda infine, in modo più specifico, le istituzioni europee, da nessuna parte è scritto che sia necessariamente il Presidente della Repubblica a dovere far parte del Consiglio europeo. Secondo la lettera dei trattati UE, sono i Capi di Stato o di governo. Durante le precedenti coabitazioni, al Consiglio europeo sedevano tre persone per Paese: il Capo di Stato o di governo, il ministro degli Affari esteri e un terzo, spesso il ministro delle Finanze. Nel caso della Francia, erano il Capo di Stato, il Primo Ministro e una terza persona.

Supponendo che il Presidente Macron continui a partecipare lui al Consiglio europeo, come hanno fatto a suo tempo Mitterrand e Chirac, ci sono due elementi importanti da tenere a mente. In primo luogo, il Consiglio europeo non adotta molte decisioni formali, a parte l'elezione del proprio Presidente, la nomina del candidato alla presidenza della Commissione e la nomina dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Gli ultimi due fanno peraltro parte della Commissione, la cui composizione deve essere approvata dal Parlamento europeo ed è poi Consiglio dei ministri che effettua formalmente la nomina. Di solito si tratta solo di una formalità, ma nel Consiglio dei ministri siede un membro del governo, non il Capo di Stato.

In secondo luogo, per altre questioni il Consiglio europeo adotta conclusioni che devono poi essere attuate su proposta della Commissione dal Consiglio dell'Unione europea, e molto spesso con l'accordo del Parlamento europeo. Il Consiglio dell'Unione europea è sempre composto da membri del governo. Quindi il Capo di Stato non può permettersi di pronunciarsi a favore di una posizione che poi verrebbe contraddetta da un membro del governo. Se questo avvenisse, sarebbe un caos indescrivibile e la Francia pagherebbe un prezzo politico altissimo.

4. Un governo di sistema parlamentare razionalizzato

Come risulta dal titolo IV della Costituzione il potere esecutivo è formalmente attribuito al governo, e anzitutto al Primo ministro. Questo è stabilito espressamente dall'art. 20, ai sensi del quale "Il Governo determina e dirige la politica nazionale. Dispone dell'amministrazione e delle forze armate. È responsabile davanti al Parlamento alle condizioni e secondo le procedure previste agli articoli 49 e 50".

Per quanto riguarda il capo del governo, secondo l'art. 21 "Il Primo ministro dirige l'azione del Governo. È responsabile della difesa nazionale. Assicura l'esecuzione delle leggi. Fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 13, esercita il potere regolamentare e attribuisce le cariche civili e militari. Può delegare alcuni poteri ai ministri.

Sostituisce, se del caso, il Presidente della Repubblica nella presidenza dei consigli e dei comitati previsti all'articolo 15. Può, a titolo eccezionale, sostituirlo nella presidenza di un Consiglio dei ministri dietro delega espressa e per un ordine del giorno determinato."

Mentre tutti gli atti del Presidente della Repubblica devono essere controfirmati dal Primo ministro, ad eccezione di poteri propri di cui sopra, solo i decreti e le decisioni deliberate in Consiglio dei Ministri devono essere firmate anche dal Capo dello Stato.

Occorre sottolineare che il Governo può esercitare l'integralità dei suoi poteri costituzionali sin dalla sua nomina da parte del Presidente della Repubblica, esattamente come in Italia. La nomina del Primo ministro non è preceduta dalla sua investitura da parte dell'Assemblea. Ai sensi dell'art. 49 primo comma, il Primo ministro può pronunciare una dichiarazione di politica generale davanti alle camere e può impegnare la responsabilità del suo Governo davanti all'Assemblea; non si tratta tuttavia di un obbligo, poiché la Costituzione prevede la possibilità di una mozione di sfiducia depositata da un decimo dei deputati (art. 49 secondo comma).

Per essere adottata, una mozione di sfiducia necessita di essere sottoscritta da almeno un decimo dei membri dell'Assemblea; l'art. 49 secondo comma dispone inoltre che la votazione può aver luogo solo trascorse quarantotto ore dalla presentazione della mozione, per evitare la sfiducia a sorpresa. Più importante da sottolineare è che sono computati solo i voti favorevoli alla mozione di sfiducia, che è approvata a maggioranza dei membri componenti l'Assemblea nazionale. Ciò garantisce la possibilità di rimanere in carica ad un Governo di minoranza.

L'art. 49 terzo comma prevede anche che il Primo ministro può impegnare la responsabilità del Governo su un disegno di legge; detto progetto è considerato adottato, salvo il caso in cui una mozione di sfiducia venga votata alle condizioni appena indicate. Sin dalla riforma costituzionale del 2008, l'art. 49 terzo comma prevede la possibilità per il Primo ministro di impegnare la fiducia su un progetto di legge finanziaria o di finanziamento della previdenza sociale e, inoltre, per uno solo altro disegno o proposta

di legge a sessione⁸, mentre prima non vi era nessun limite. Poiché vi è una sessione di pieno diritto “da inizio giugno a fine ottobre” (art. 28), tale limitazione può incoraggiare l’uso di tattiche dilatorie da parte delle opposizioni nel voto dei disegni di legge; rischio importante dato la scarsa “cultura del compromesso” della classe politica francese odierna.

Si deve tuttavia indicare che la Costituzione del 4 ottobre 1958 ha anche sviluppato gli strumenti a disposizione del Governo per evitare che i dibattiti parlamentari entrino in fase di stallo. Tali meccanismi sono stati per parte ridotti dalla riforma costituzionale del 2008, al fine di accrescere i diritti dell’opposizione, ma rimangono importanti. Oltre all’art. 49 terzo comma appena menzionato, si tratta in prima battuta del cd. voto bloccato (*vote bloqué*) dell’art. 44 della Costituzione, che permette al Governo di chiedere che l’assemblea investita di un testo si pronunci con un solo voto su tutto o parte del testo, con i soli emendamenti proposti o accettati dal Governo. Si tratta anche della possibilità data al Governo di imporre in parte l’ordine del giorno secondo l’art. 48 della Costituzione, integrato dai regolamenti delle Camere.

La Costituzione del 1958 non ha solamente sviluppato meccanismi di parlamentarismo razionalizzato. Ha anche fornito una risposta precisa alla problematica dei cd. decreti-legge (*décrets-lois*), cioè decreti del Governo adottati su delega del Parlamento con. L’art. 38 ha disciplinato la prassi delle cd. *ordonnances*, che possono essere paragonate ai decreti legislativi italiani e devono in ogni caso essere basati su una previa delega del Parlamento

Molto più importanti sono le disposizioni degli art. 37 e 34.

La Costituzione adotta una definizione solo formale della legge, cioè la norma a portata generale adottata dal Parlamento.

L’art. 34 stabilisce quali materie devono essere disciplinate dalla legge, mentre l’art. 37 dispone che le materie che non sono del “*domaine de la loi*” hanno carattere regolamentare, il che significa che possono essere disciplinate da decreti del Governo senza base legislativa, definiti decreti autonomi (*décrets autonomes*) dalla dottrina, nonché nella prassi.

Questo sistema ha due conseguenze. Da una parte, il controllo giurisdizionale sui decreti del Governo viene esercitato dal Consiglio di Stato, poiché nel diritto francese i decreti del Governo e dei ministri sono considerati atti amministrativi impugnabili; e la giurisprudenza ha accolto una nozione molto ampia dell’interesse ad agire. Il Consiglio di Stato verifica la conformità alla Costituzione nonché ai trattati internazionali. Le stesse modalità di controllo si applicano alle *ordonnances* finché non sono ratificate dal Parlamento.

⁸ Nella Costituzione francese viene nominato *projet de loi*, “disegno di legge” secondo la traduzione del Conseil constitutionnel, un disegno emanato dal Governo, e *proposition de loi* “proposta di legge” quella emanata da uno o più deputati.

D'altra parte, ed è questo il punto centrale, il sistema permette al Governo di disciplinare numerose materie senza disporre di una maggioranza al Parlamento, ferma restando la possibilità di una mozione di sfiducia se l'Assemblea nazionale non è d'accordo con il contenuto di tali discipline.

Col passare degli anni i diversi governi hanno preso l'abitudine di presentare disegni di legge che riguardino almeno in parte materie che non sono riservate alla legge; ma ciò non crea nessun precedente di natura giuridica. In effetti, su base dell'art. 37 il Governo ha sempre la possibilità di chiedere al Consiglio costituzionale di dichiarare il carattere regolamentare di una norma di legge; e se il Consiglio la dichiara fuori dal "*domaine de la loi*", il Governo può modificare la norma con decreto.

Risulta dal riparto di competenze tra legge e decreto autonomo che un Governo può adottare rapidamente testi che disciplinano materie non essenziali dal punto di vista costituzionale, ma molto importanti per la vita dei cittadini, in particolare nel campo economico e sociale.

Tutti i commentatori affermano che la classe politica francese non ha una cultura del compromesso: il che è stato ampiamente confermato dalla prassi di due anni tra l'elezione di luglio 2022 e lo scioglimento del 9 giugno 2024. È in parte vero, anzitutto nel quadro dell'Assemblea nazionale dominata dalla coalizione che sostiene il Presidente della Repubblica sin dal 1962.

Tuttavia, molti politici hanno, invece, un'esperienza di compromesso a livello locale o regionale, ed anche al Senato. Per di più, i governi della V Repubblica sono sempre stati sostenuti da coalizioni di partiti, spesso solo uniti dal sostegno ad uno stesso Presidente o candidato e nella speranza di essere rieletti alle prossime elezioni legislative. Cambiamenti nelle coalizioni ci sono stati, soprattutto condizionati dalle prospettive indicate dai sondaggi.

Come già indicato nel precedente Editoriale del luglio 2022⁹, il risultato delle elezioni del 2022 ha dei precedenti nella storia della Quarta Repubblica, con partiti di opposizioni incapaci di governare insieme e spinte populiste. Non può dunque giungersi che ad una sola conclusione certa: che più si conosce la Costituzione e la storia politica francesi, meno è possibile fare la minima predizione, pessimista o ottimista che sia, sulla stabilità di governo nei prossimi anni.

⁹ V. nota 4.