

Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo nella V Repubblica francese * .

di Fulvio Pastore**

Sommario: 1. - Premessa: ridefinizione della funzione legislativa statale e potenziamento delle funzioni parlamentari non legislative negli ordinamenti giuridici policentrici. - 2. Origini ed evoluzione della forma di governo francese. - 3. Funzioni parlamentari di auto-regolamentazione e di auto-organizzazione. 4. Funzioni parlamentari di garanzia. 5. La funzione parlamentare di indirizzo politico svolta mediante atti non legislativi. - 6. Funzioni parlamentari di tipo ispettivo e di controllo. - 7. Riflessioni riassuntive e conclusive: l'ordinamento francese costituisce un utile punto di riferimento nella prospettiva di una riforma delle funzioni parlamentari non legislative e della forma di governo in Italia?

1. Premessa: ridefinizione della funzione legislativa statale e potenziamento delle funzioni parlamentari non legislative negli ordinamenti giuridici policentrici.

Una delle tendenze di fondo delle democrazie moderne, manifestatasi con particolare evidenza negli ultimi due decenni in molti Paesi membri dell'Unione Europea, consiste nella ridefinizione delle funzioni legislative parlamentari e del ruolo della legge nel sistema delle fonti, in conseguenza di una serie di fattori, tra i quali principalmente: il trasferimento di competenze da parte degli stati in favore di organizzazioni sopranazionali e di autonomie territoriali; il rafforzamento dei poteri normativi degli esecutivi e lo spostamento del fulcro della decisione politica in direzione del governo sull'asse delle relazioni con le assemblee parlamentari; la diffusione in settori incidenti su diritti fondamentali di autorità amministrative indipendenti, fornite di poteri normativi; la incapacità della legge di tenere il passo delle trasformazioni sociali e dei progressi scientifico-tecnologici; la formazione giurisprudenziale del diritto; la autoproduzione di regole giuridiche, spesso di rilievo internazionale, da parte degli operatori economici del mercato globalizzato, con l'ausilio tecnico-giuridico di grandi studi professionali nella redazione dei testi normativi e nella risoluzione arbitrale dei conflitti.

* Il presente lavoro è stato svolto nell'ambito della ricerca coordinata da Sandro Staiano e Renzo Dickmann su "Funzioni non legislative e forma di governo".

** Professore associato di Diritto costituzionale della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Cassino.

Sempre più raramente la legge statale ordinaria interviene nelle singole materie per disciplinarle dettagliatamente e organicamente, come avveniva invece normalmente in passato. Generalmente, infatti, la legge si combina ormai con una o più fonti di tipo diverso nella disciplina dei rapporti giuridici, intervenendo nell'ambito di procedimenti che sono stati definiti "duali"¹, ma che spesso andrebbero definiti "plurali". Si pensi al sempre più frequente intreccio tra: delegazione legislativa; delegificazione; deregolamentazione (c.d. *deregulation*); decretazione d'urgenza; esercizio di potestà legislativa statale concorrente con quella di enti territoriali autonomi; attuazione e/o esecuzione di fonti comunitarie. In questo quadro si segnala poi l'introduzione negli ordinamenti giuridici statali di nuove figure di leggi periodiche a contenuto complesso e incidenti trasversalmente su più materie, che si intrecciano con altre fonti normative.

Tutti questi fenomeni hanno contribuito spesso a uno svuotamento di contenuto dispositivo degli atti legislativi, che spesso si limitano a richiamare altre disposizioni normative oppure a rinviare ad altre fonti di produzione del diritto, divenendo solo dei vuoti simulacri di potere.

Tuttavia, questa ridefinizione della funzione legislativa statale, che ha comportato anche lo sviluppo di nuove tecniche di redazione legislativa, va considerata positivamente nella misura in cui ha consentito ai parlamenti nazionali di salvaguardare il principio di legalità, sia pure in senso prevalentemente formale.

Nel contempo, i parlamenti nazionali, anche per compensare in parte la perdita di peso politico patita dalla funzione legislativa e tentare di preservare una loro centralità nei sistemi costituzionali, hanno sviluppato e potenziato altre funzioni, come quelle di garanzia, quella di indirizzo politico svolta mediante atti non legislativi, quelle ispettive.

Nella V Repubblica francese la funzione legislativa risultava, invero, già fortemente compressa, sin dall'origine, in virtù di un impianto costituzionale che, reagendo alle degenerazioni parlamentaristiche della IV Repubblica, tendeva a contenere, per non dire a svilire, il ruolo del parlamento. Basti pensare, in tal senso, alle limitazioni imposte dalla Costituzione alla durata temporale delle sessioni parlamentari, oppure all'affidamento al potere regolamentare governativo di una competenza normativa generale e residuale, che trova corrispondenza nell'attribuzione al legislatore statale ordinario di competenze tassativamente enumerate².

¹ Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003.

² Sulla Costituzione della V Repubblica francese cfr. P. AVRIL, *La V République. Histoire politique et constitutionnelle*, Paris, Presses universitaires de France, 1994; F. LUCHAIRE – G. CONAC (a cura di), *La constitution de la République française*, 2^a ed., Paris, 1987; J. L. QUERMONNE, *Le gouvernement de la France sous la V République*, 3^a ed., Paris, 1987; CH. DEBBASH – J. BOURDON – J. M. PONTIER – J. CL. RICCI, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3^a ed., Paris, 1990; CL. LECLERQ, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 7^a ed., Paris, 1990; M. PRELOT – J. BOULOIS, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 11^a ed., Paris, 1990; D. G. LAVROFF, *Le système politique français, la V République*, 5^a ed., Paris, 1991; PH. ARDANT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 3^a ed., Paris, 1991; P. PACTET, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 10^a ed., Paris,

L'innesto per via referendaria dell'elezione diretta del capo dello Stato sul tronco di una forma di governo parlamentare ha ulteriormente ridotto il peso politico del parlamento nell'organizzazione costituzionale, tanto che già a metà degli anni settanta si è affermato il tema del rafforzamento delle prerogative e delle funzioni parlamentari per bilanciare lo strapotere dell'esecutivo³.

Il tentativo di riequilibrio è cominciato con la riforma promossa da Giscard d'Estaing nel 1974; è proseguito con una serie di progetti di riforma che non hanno trovato realizzazione, come quello contenuto nel rapporto - rimasto purtroppo in gran parte ancora privo di riscontro - rimesso al presidente della Repubblica il 15.02.1993 dal comitato consultivo per la revisione della Costituzione in

1991; L. FAVOREU (a cura di), *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1998; J. MEKHANTAR, *Droit politique et constitutionnel*, ESKA, Paris, 1997.

Tra le opere di autori italiani in argomento cfr. M. VOLPI, *La democrazia autoritaria*, Bologna, 1979; S. BARTOLINI, *Riforma istituzionale e sistema politico. La Francia gollista*, Bologna 1981; C. PINELLI, *Capo dello Stato e governo nel sistema e nell'esperienza della V Repubblica*, in *Dir. e soc.*, 1981, p. 31 e ss.; L. PEGORARO, *Il Governo in Parlamento (l'esperienza della V Repubblica francese)*, Padova, 1983; A. GIOVANNELLI, *Aspetti della V Repubblica da De Gaulle a Mitterand*, Milano, 1984; P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. 1. Il sistema francese*, sesta edizione, Giuffrè, Milano, 1988; P. PICCIACCHIA, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, Milano, Giuffrè, 1998.

Per un quadro sintetico dell'ordinamento costituzionale francese, nella dottrina italiana, cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1970; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1993; P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. 1. Il sistema francese*, Giuffrè, Milano 1988.

Sul rapporto tra forma di governo, sistema partitico e sistemi elettorali, con riferimento anche all'ordinamento francese, cfr. L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970; D. FISICHELLA, voce *Sistemi elettorali*, in *Enc. dir.*, Milano, 1970; F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981; G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, in G. Amato – A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1997; M. CALISE, *Partiti e forma parlamentare di governo*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n° 4*, seminario 1993, Giuffrè, Milano, 1994; S. GAMBINO, *Rappresentanza politica e Governo nelle democrazie contemporanee*, in S. Gambino (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, CEDAM, Padova, 1995; A. DI VIRGILIO, *Semipresidenzialismo e doppio turno nella Quinta Repubblica francese*, in S. Gambino (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, op. cit.

Sul sistema partitico francese cfr. M. DUVERGER (a cura di), *Partis politiques et classes sociales en France*, Paris, 1955.

³ Sul modello semipresidenziale francese e sulla sua circolazione cfr. F. BASTIEN, *Dietro le quinte della quinta Repubblica. Avvertenze agli utenti sprovveduti*, in *Nuvole*, anno VII, n° 1, gennaio-aprile 1997, p. 13 e ss.; S. CECCANTI – O. MASSARI – G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Il Mulino, Bologna, 1996; L. PEGORARO – A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Quaderni giuridici del

adempimento del mandato dallo stesso presidente conferito (c.d. rapporto Vedel)⁴ e quello consegnato nel mese di dicembre del 2002 (J.O. 14 décembre 2002) al presidente della Repubblica dalla Commission de réflexion sur le statut pénal du président de la République (c.d. rapporto Avril).⁵; per trovare un nuovo punto di approdo nella revisione costituzionale approvata definitivamente dal parlamento, convocato in congresso dal presidente della Repubblica, nella seduta del 21 luglio del 2008, sulla base del progetto elaborato dalla commissione Balladur.

L'ambizione principale della presente analisi comparatistica, fondata su un raffronto tra ordinamenti, è proprio quella di verificare se, a seguito delle indicate modifiche costituzionali, si possa o meno ritenere che le funzioni parlamentari siano state potenziate al punto tale da bilanciare adeguatamente i poteri dell'esecutivo bicefalo della V Repubblica, rendendo l'ordinamento francese un

Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Trieste, CEDAM, Padova, 1997; A. RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, 1997; D. AMIRANTE, *Brevi note sul semi-presidenzialismo "alla francese": le difficoltà di esportazione di un modello di successo*, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Maggioli, Rimini, 1997; S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997; G. IERACI, *Presidenti, parlamenti, governi: il problema del semipresidenzialismo e oltre*, in Quaderni di scienza politica, anno V, n° 2, agosto 1998, p. 293.

Sul semipresidenzialismo portoghese cfr. J. MIRANDA, *L'esperienza portoghese*, in M. Luciani – M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 513 e ss.; J. MIRANDA, *L'esperienza portoghese di sistema semipresidenziale*, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, op. cit.; V. PIERGIGLI, *La forma di governo portoghese nella Costituzione e nell'esperienza della II Repubblica: confluenza di fattori extragiuridici, regole formali e dinamiche politiche*, in L. Mezzetti – V. Piergigli, *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Giappichelli, Torino, 1997.

Sul semipresidenzialismo austriaco cfr. H. SCHÄFFER, *L'esperienza austriaca*, in M. Luciani – M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, op. cit., p. 549 e ss.; H. SCHÄFFER, *Il modello di governo austriaco. Fondamenti costituzionali ed esperienze politiche*, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, op. cit.; L. MEZZETTI, *La forma di governo austriaca fra semipresidenzialismo apparente e sistema politico compromissorio*, in L. Mezzetti – V. Piergigli, *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, op. cit.

Sulla forma di governo finlandese cfr. L. MEZZETTI, *La forma di governo finlandese tra semipresidenzialismo storico e parlamentarismo attuale*, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, op. cit.

Sulle forme di governo semipresidenziali di Irlanda e Islanda cfr. S. MANCINI, *Le esperienze di Islanda e Irlanda*, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, op. cit.

punto di riferimento utile nella prospettiva di una revisione della forma di governo e del bicameralismo italiano.

2. Origini ed evoluzione della forma di governo francese.

Come è noto l'elezione diretta del presidente della Repubblica è stata introdotta in Francia in virtù di un referendum, indetto ai sensi dell'art. 11 Cost. e

Anche in altri ordinamenti meno omogenei rispetto al nostro – quindi, difficilmente comparabili con lo stesso per le evidenti differenze nella forma di stato - le relazioni tra gli organi supremi dell'ordinamento statale hanno assunto parvenze simili a quelle di una forma di governo di tipo semi-presidenziale. Tra questi: Polonia, Romania, Russia, Ucraina. Sulle forme di governo semipresidenziali di Polonia e Romania, cfr. A. RINELLA, “*Semi-presidenzialismi*” in *Europa centro-orientale. I casi di Polonia e Romania*, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, op. cit. Sulla forma di governo russa cfr. M. GANINO, *Il modello di governo della Russia*, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, op. cit.

⁴ Sui risultati, sia pure settoriali e parziali, sortiti dal rapporto Vedel cfr. P. FRAISSEIX, *La “fenetre parlementaire” de l’article 48-3 de la Constitution*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 33, 1998, p. 3 e ss.; P. CHRESTIA, *La rénovation du Parlement, une oeuvre inachevée*, in *Revue Française de droit constitutionnel*, n° 30, 1997, p. 293 e ss.; A. MIABOULA-MILANDOU, *Les moyens du Parlement à l’égard de la loi votée*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 33, 1998, p. 35 e ss.; L. FONDRAZ, *La question préalable au Sénat*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 33, 1998, p. 35; P. LOIC, *La révision constitutionnelle du 22 février 1996*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 27, 1996, p. 451.

Per un’analisi del sistema politico-istituzionale francese, con particolare riferimento al rapporto maggioranza-opposizione cfr. P. LAUVAUX, *La démocratie majoritaire: conception et discussion d’un modèle polaire*, in *Pouvoirs*, n° 85, *La démocratie majoritaire*, 1998, p. 5 e ss.; J. C. COLLIARD, *La singularité française*, in *Pouvoirs*, n° 85, *La démocratie majoritaire*, 1998, p. 47 e ss.; G. CARCASSONNE, *La place de l’opposition: le syndrome français*, in *Pouvoirs*, n° 85, *La démocratie majoritaire*, 1998, p. 75 e ss.; J. MASTIAS, *Système majoritaire et bicamérisme*, in *Pouvoirs*, n° 85, *La démocratie majoritaire*, 1998, p. 89 e ss.; X. ROQUES, *Système majoritaire et contrôle de la constitutionnalité*, in *Pouvoirs*, n° 85, *La démocratie majoritaire*, 1998, p. 101 e ss.

⁵ In effetti, il “rapporto Avril”, nell’affrontare il tema della responsabilità penale e politica del presidente della Repubblica ha suggerito di pervenire a un diverso assetto del bicameralismo e a un riequilibrio tra i poteri. Sul tema cfr. M. DE CAZALS, *A propos du “Rapport Avril”. Vers une véritable responsabilité politique présidentielle ?*, in *Revue politique et parlementaire*, 105° année, n. 1024-1025, mai-juin/juillet - août 2003, p. 40 e ss.

svoltosi il 6 novembre 1962, con il quale, modificandosi gli artt. 6 e 7 della Costituzione della V Repubblica francese promulgata il 4 ottobre 1958, è stata altresì fissata in sette anni la durata del mandato e sono state previste alcune diverse modalità per la sua sostituzione temporanea⁶.

La scelta di De Gaulle, di ricorrere al referendum ex art. 11 Cost., anziché al procedimento di revisione costituzionale disciplinato dall'art. 89 Cost., si deve soprattutto alla esigenza di aggirare la probabile contrarietà del senato a tale revisione.

In precedenza, il titolo II della Costituzione del 1958, prevedeva, all'art. 7, che il presidente della Repubblica fosse eletto per sette anni da un collegio di circa 80.000 elettori, costituito da parlamentari, membri dei consigli generali dei dipartimenti e delle assemblee dei territori d'oltremare e da numerosi componenti e delegati di tutti i consigli municipali del Paese.

Sin dall'inizio, quindi, la Costituzione della V Repubblica aveva sottratto alle due camere riunite il potere, loro assegnato sia nella III che nella IV Repubblica francese, di eleggere il capo dello Stato, nel tentativo, poi rafforzato con la riforma del 1962, di realizzare un compromesso tra la forma di governo parlamentare e quella presidenziale.

L'art. 5 della Costituzione del 1958 sottolineava il ruolo di arbitro istituzionale attivo affidato al capo dello Stato, chiamato a risolvere eventuali conflitti tra gli organi di indirizzo politico⁷. Anche la durata settennale del mandato

⁶ Fu proprio in tale occasione che si mise in evidenza la rilevanza di una affermazione effettiva del principio di responsabilità nei confronti del presidente. Sul punto cfr. M. C. PONTHEAU, *Il Presidente della quinta Repubblica dopo l'elezione del 2002. Una funzione tra continuità e cambiamento*, in Pol. dir., XXXIV, 1, 2003, p. 88, ove si ricorda a tale proposito che: «De Gaulle annunciò il 20 settembre 1962 una revisione costituzionale che riguardava l'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale diretto. A causa dell'ostilità parlamentare verso questo progetto, de Gaulle decise di sottoporlo direttamente al popolo, ricorrendo all'art. 11 della Costituzione (che prevede il referendum in materie legislative, ma il generale ha interpretato in modo estensivo la possibilità di presentare un "progetto sull'organizzazione dei poteri pubblici"). I deputati dell'opposizione furono del parere, invece, che esisteva una procedura di revisione costituzionale espressamente prevista dalla Costituzione (art. 89). Nell'impossibilità di destituire il Presidente, rovesciarono il Governo Pompidou. Alla mozione di sfiducia contro il Governo, seguì lo scioglimento della Camera che "vanificò ogni velleità di una seria e durevole opposizione parlamentare nei confronti del presidente" (ultima citazione riferita a B. BRANCHET, *Contribution à l'étude de la Constitution de 1958. Le contreseing et le régime politique de la Ve République*, Paris, LGDJ, 1996, p. 247)».

⁷ Sulla genesi e sul rilievo dell'art. 5 Cost. della V Repubblica cfr. F. FEDE, *Il Capo dello Stato «arbitro» istituzionale. Normative e prassi negli ordinamenti costituzionali di Francia, Grecia, Portogallo e Spagna*, in Giur. cost., fasc. 2, 1997, p. 1167 e ss. Ivi si rileva tra l'altro che: «Secondo l'art. 5 Cost., il Presidente della Repubblica, garante del rispetto della Costituzione, dell'indipendenza nazionale e dell'integrità del territorio, "assicura, mediante il suo arbitrato, il funzionamento regolare dei poteri pubblici nonché la continuità dello Stato". Come affermato da una parte della dottrina (F. LUCHAIRE – G.

era funzionale a tale compito in quanto sfasava il periodo di permanenza in carica del presidente, rispetto a quello di durata delle singole legislature, accentuandone l'indipendenza e l'imparzialità politica⁸.

La finalità principale della riforma costituzionale del 1962 è quella di rinvigorire e rendere stabile l'esecutivo, ponendo così riparo ai difetti palesati dal sistema parlamentare vigente nel corso della IV Repubblica.

Secondo un'opinione comune tanto alla dottrina costituzionalistica quanto alle principali forze politiche dell'epoca, infatti, i limiti della IV Repubblica erano rappresentati principalmente: «1) dall'eccessiva instabilità ministeriale; 2) dall'impotenza del Parlamento a legiferare efficacemente; 3) dal progressivo indebolimento dei partiti politici, colla conseguente scarsa coesione delle possibili coalizioni maggioritarie parlamentari».⁹

In effetti, in circa dodici anni si alternarono ben venti governi diversi, con una durata media di circa sette mesi. Sicché il predominio del parlamento sugli

CONAC, *La Constitution de la Vème République*, Parigi, 1987, 229), tale articolo può essere paradossalmente considerato come uno dei più importanti, anche se non indispensabile, servendo non ad attribuire competenze specifiche al Capo dello Stato, ma ad indicare il ruolo che questo dovrebbe avere nel sistema. E di tale articolo il termine “arbitrato” rappresenta la chiave di lettura. Ma allora perché i costituenti francesi fecero questa scelta dal carattere anfibiologico che lasciava spazio a possibili diverse interpretazioni o forse è meglio dire questa “non scelta”? La risposta va ritrovata in quella che potremmo definire un'ambiguità “genetica” della Costituzione della V Repubblica: la sua elaborazione fu il frutto di un compromesso fra due diverse visioni rispetto all'unico obiettivo comune – il rafforzamento, tramite stabilità ed efficienza, dell'esecutivo. Da un lato, infatti, c'era l'idea gollista di ottenere tale risultato rafforzando la posizione del Capo dello Stato; dall'altro, il progetto di chi – come il Guardasigilli Debré e la componente non gollista dell'allora Governo – voleva raggiungere lo stesso risultato rafforzando l'autorità del Governo ed in particolare del Primo Ministro. Diverse soluzioni perché diversi erano i modelli politico-costituzionali di riferimento: britannico Debré; weimariano De Gaulle. (.....) Si nota, dunque, che la visione gollista del Presidente della Repubblica, al di là delle apparenze, più che dal Constant è influenzata da Schmitt: come quest'ultimo, infatti, anche De Gaulle tende ad evidenziare ed esaltare gli aspetti “attivi” della funzione presidenziale».

⁸ Sulla disciplina della presidenza della Quinta Repubblica anteriore alla riforma semipresidenziale del 1962 cfr. P. PICIACCHIA, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, Milano, Giuffrè, 1998.

⁹ Cfr. P. BICARETTI DI RUFFIA, ., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1970, p. 272.

Sulla Costituzione della IV Repubblica francese cfr. G. BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 7^a ed., Paris, 1957; M. PRELOT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1957; M. DUVERGER, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3^a ed., Paris, 1958. Per la letteratura italiana in argomento cfr. P. PICIACCHIA, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, op. cit.

Sull'evoluzione storica e politica dell'ordinamento francese nel periodo di vigenza della IV Repubblica cfr. M. DUVERGER, *Demain, la République*, Paris, 1958.

esecutivi si accentuò a tal punto da orientare la forma di governo francese verso il modello assembleare.

La cronica incapacità del parlamento di svolgere con efficienza la funzione legislativa ad esso assegnata dalla Costituzione si manifestava attraverso il frequente ricorso a leggi cornice, le quali fissati i principi generali della singola materia devolvevano al potere normativo del governo il compito di regolamentare la materia stessa, talvolta realizzando significativi processi di delegificazione.

A ciò si aggiunga il progressivo deteriorarsi del sistema partitico, determinato dal declino dei partiti di massa e dalla creazione di ramificati circuiti clientelari ad opera di singoli parlamentari, sempre più insofferenti alla disciplina di partito.

Nella Quarta Repubblica, del resto, il capo dello Stato era chiamato a svolgere, in un quadro di continuità con l'evoluzione politica della Terza Repubblica e con la stessa tradizione repubblicana, una mera *magistrature d'influence*, di modo da non contrastare l'assoluta centralità dell'assemblea¹⁰.

Le vicende su indicate concernenti l'origine e lo sviluppo della forma di governo francese, si intersecano con quelle concernenti l'assetto bicamerale e l'organizzazione parlamentare.

In modo speculare, l'assetto del bicameralismo nella V Repubblica francese non può essere analizzato se non considerandolo anche in rapporto con la forma di governo semipresidenziale. Se è vero, infatti, che la forma di governo non si qualifica in ragione delle connotazioni che caratterizzano i singoli organi costituzionali, quanto piuttosto per le relazioni che intercorrono tra gli stessi in ordine all'allocazione del potere politico; non si può disconoscere come isolare tali relazioni dai rapporti giuridici con le stesse profondamente intrecciati sul piano dell'effettività sia operazione astratta, valida solo per comodità di analisi scientifica.

Le valutazioni sul rendimento dei sistemi costituzionali e dei singoli organi, presuppongono la contestualizzazione dei modelli; a maggior ragione in una chiave comparatistica, ovvero basata sul raffronto tra ordinamenti omogenei. In caso contrario, si rischierebbe di smarrire la dimensione storica dei fenomeni giuridici esaminati e di incorrere in una astrazione concettuale fuorviante sul piano scientifico prima ancora che in una prospettiva politico-istituzionale: in particolare, laddove si volesse valutare la pregevolezza di proposte di riforma ispirate a esperienze straniere.

Del resto - come dimostra l'esperienza storica di vari Paesi membri dell'Unione Europea - anche se formalmente estranee al rapporto fiduciario e al circuito elettori-parlamento-governo, le camere parlamentari rappresentative degli interessi territoriali, nei fatti, finiscono per avere un ruolo determinante nella formazione dell'indirizzo politico di maggioranza e spesso riescono anche a svolgere una incisiva funzione oppositiva rispetto alle politiche degli esecutivi¹¹.

¹⁰ Sul ruolo del capo dello Stato nella Quarta Repubblica cfr. P. PICIACCHIA, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, op. cit.

¹¹ Sul tema, in una chiave comparatistica, ma con particolare riferimento all'esperienza francese, cfr. P. LAUVAUX, *Quand la deuxième chambre s'oppose*, in

In particolare, il senato della V Repubblica francese - anche se chiamato ad assicurare la rappresentanza delle collettività territoriali dall'art. 24 della Costituzione - finisce per rimanere una camera essenzialmente politica, con funzioni di riequilibrio dell'altra camera e di controllo sull'esecutivo. Le ragioni del ruolo politico svolto sul piano dell'effettività dalla seconda camera francese risiedono: nei suoi meccanismi costitutivi, nel sistema elettorale che lo caratterizza, nelle sue attribuzioni¹².

Nel secondo dopoguerra, all'inizio della IV Repubblica, con il referendum del 5 maggio 1946 i francesi rigettarono, con il 53% dei voti, un primo progetto di costituzione. Le cause del voto furono molteplici, ma tra queste assunse significativo rilievo la diffidenza del corpo elettorale per un parlamento monocamerale, come quello configurato nel progetto respinto¹³.

La seconda assemblea costituente, eletta il 2 giugno 1946, elaborò un nuovo progetto, nel quale, al titolo II, si prevede formalmente un bicameralismo attenuato o ineguale. La seconda camera venne configurata come un organo consultivo, con la denominazione di consiglio della Repubblica: il mandato dei consiglieri della Repubblica venne fissato in sei anni; la camera si rinnovava per metà ogni tre anni; l'assemblea nazionale eleggeva con un sistema proporzionale un sesto dei consiglieri della Repubblica, con la attenuazione per tale via della rappresentanza delle collettività territoriali da parte della seconda camera¹⁴.

Nel settembre 1948 una legge elettorale ristabilì il principio della elezione, da parte dei rappresentanti delle collettività territoriali, dei membri della seconda camera, ai quali venne restituito nel dicembre 1948 il titolo di senatori¹⁵.

Pouvoirs, 2003, p. 81 e ss.

¹² Sui profili indicati, sia qui consentito rinviare a F. PASTORE, *Decentramento territoriale autonomistico e assetto del bicameralismo nella V Repubblica francese*, in M. Scudiero (a cura di), *Le autonomie al centro*, Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato dell'Università degli studi di Napoli Federico II, Jovene, Napoli, 2007; pubblicato anche in V. Baldini (a cura di), *La camera degli interessi territoriali nello Stato composto*, Satura Editrice, Napoli, 2007, pp. 49 - 140; e in www.amministrazioneincammino.it, Rivista telematica di diritto pubblico.

¹³ Sulle indicate vicende storiche cfr. J. PASCAL, *Les assemblées parlementaires françaises*, La documentation Française, Paris, 2005, p. 22; P. PICCIACCHIA, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, op. cit., p. 26 e ss.

Nella letteratura più recente sulla forma di governo della IV Repubblica cfr. J. BOUGRAB, *Aux origines de la Constitution de la IV République*, Dalloz, Paris, 2002.

¹⁴ Sulla seconda assemblea costituente del 1946, con riferimento alle scelte concernenti il senato, Cfr., in particolare, F. ROBBE, *La Représentation des collectivités territoriales par le Sénat. Étude sur l'article 24 alinéa 3 de la Constitution française du 4 octobre 1958*, préface de Michel Dreyfus-Schmidt, avant-propos de Michel Verpeaux, L.G.D.J., Paris, 2001, p. 306 e ss.; J. PASCAL, *Les assemblées parlementaires françaises*, op. cit., p. 22 e ss.; P. PICCIACCHIA, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, op. cit., p. 40 e ss.

La revisione costituzionale del 7 dicembre 1954 restituì la contitolarità del potere legislativo alla seconda camera: le proposte di legge dovevano essere approvate nello stesso testo dalle due camere; ai senatori venne riconosciuto il diritto di iniziativa legislativa e quello di emendamento; il consiglio della Repubblica si vide fissare un termine di due mesi per la discussione dei testi approvati dall'assemblea nazionale; per il progetto di bilancio, il termine non poteva eccedere il tempo utilizzato dall'assemblea nazionale per il suo esame; se l'accordo non fosse intervenuto entro un termine di cento giorni a partire dalla trasmissione della proposta al consiglio della Repubblica per la seconda lettura (termine ridotto a un mese per le proposte di spesa e a quindici giorni in caso di urgenza), l'assemblea nazionale avrebbe avuto l'ultima parola, riprendendo l'ultimo testo da lei approvato o modificandolo con l'adozione di uno o più emendamenti apportati al testo dal consiglio della Repubblica.

La Costituzione della V Repubblica del 4 ottobre 1958 ha preservato l'unità del senato e ristabilito la pienezza delle sue prerogative parlamentari: il principio del doppio esame della legge è stato consacrato con la previsione della possibilità offerta al governo di dare l'ultima parola all'assemblea nazionale, tranne che per le revisioni costituzionali e le leggi organiche relative al senato. Il rafforzamento dell'esecutivo è stato perseguito, così, anche attraverso un riequilibrio del bicameralismo¹⁶.

Tuttavia, il Senato si è mostrato talvolta poco incline a recepire in modo pedissequo le linee di indirizzo politico condeterminate dall'esecutivo e dalla maggioranza dell'Assemblea Nazionale, attirandosi l'avversità degli esecutivi di turno.

Non è un caso, quindi, se il 9 settembre 1968, il generale De Gaulle annunciò, durante una conferenza stampa, la sua intenzione di ricorrere all'art. 11 della Cost. per far approvare un progetto di revisione costituzionale che prevedeva la fusione del senato con il consiglio economico e sociale. Il progetto di legge, comprendente sia disposizioni legislative che costituzionali, venne sottoposto a referendum il 27 aprile 1969 e venne respinto: ci furono 12.007.102 di voti contrari e 10.901.753 di voti favorevoli.

Il generale De Gaulle ravvisò nel voto referendario una manifestazione di sfiducia del corpo elettorale nei suoi confronti e decise di rassegnare le dimissioni.

I poteri del capo dello Stato nella V Repubblica francese, per rifarsi ad una distinzione adottata da autorevolissima dottrina, sono tali da travalicare senza ombra di dubbio la funzione di indirizzo politico-costituzionale¹⁷, per scendere direttamente, ed a pieno titolo, sul piano dell'indirizzo politico *tout court*.

Al presidente della Repubblica, che presiede il consiglio dei ministri, spetta di nominare il primo ministro e su proposta di quest'ultimo i ministri.

¹⁵ Cfr. F. ROBBE, *La Représentation des collectivités territoriales par le Sénat. Étude sur l'article 24 alinéa 3 de la Constitution française du 4 octobre 1958*, op. cit., p. 315 e ss.

¹⁶ Cfr. F. ROBBE, *La Représentation des collectivités territoriales par le Sénat. Étude sur l'article 24 alinéa 3 de la Constitution française du 4 octobre 1958*, op. cit., p. 323 e ss.

¹⁷ Ci si riferisce alla distinzione tra indirizzo politico di maggioranza e indirizzo politico-costituzionale elaborata da Paolo Barile.

Rientrano tra i poteri propri del presidente della Repubblica, in aggiunta a quelli già citati: quello di promulgare le leggi, eventualmente chiedendone un previo riesame al parlamento; quello di inviare messaggi alle camere; quello di sciogliere l'assemblea nazionale; quello di firmare i decreti e le ordinanze deliberati dal consiglio dei ministri; quello di effettuare le nomine alle più alte cariche dello Stato; quello di accreditare ambasciatori presso potenze straniere; quello di presiedere le forze armate; quello di concedere la grazia; quello di negoziare e ratificare trattati; quello, esercitabile solo in caso di grave emergenza, di assumere qualsiasi misura ritenuta necessaria, previa consultazione del consiglio costituzionale.

Gli atti del presidente sono sottoposti a controfirma del primo ministro e, se del caso, dei ministri responsabili, tuttavia, ai sensi dell'art. 19 della Costituzione sono sottratti espressamente alla controfirma: la nomina del primo ministro (art. 8 Cost.); la sottoposizione a referendum di progetti di legge concernenti l'organizzazione dei pubblici poteri, comportanti l'approvazione di un accordo delle Comunità o tendente ad autorizzare la ratifica di un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione, potrebbe avere incidenza sul funzionamento delle istituzioni (art. 11 Cost.); lo scioglimento dell'assemblea nazionale (art. 12 Cost.); le misure necessarie a fronteggiare minacce gravi e immediate alle istituzioni della Repubblica, all'indipendenza della Nazione, all'integrità del territorio, o all'esecuzione di impegni internazionali, in caso di interruzione del regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali (art. 16 Cost.); messaggi alle assemblee parlamentari (art. 18 Cost.); richiesta al Consiglio costituzionale di esprimersi sulla legittimità costituzionale di impegni internazionali (art. 54 Cost.); nomina di tre membri del consiglio costituzionale (art. 56 Cost.); deferimento al consiglio costituzionale di una legge prima della promulgazione (art. 61 Cost.).

Gli atti sottoposti a controfirma sono evidentemente nella piena responsabilità del presidente della repubblica, il quale, nel compierli esercita poteri sia formalmente che sostanzialmente presidenziali.

Al di là dell'estensione formale dei poteri, di per se ampia in raffronto con quelli riconosciuti al capo dello Stato in altri ordinamenti caratterizzati da una forma di governo parlamentare, rileva tuttavia l'uso che il presidente della Repubblica francese ne fa sotto il profilo sostanziale.

Infatti, essendo investito da una legittimazione popolare diretta, il capo dello Stato è portato a fare un uso particolarmente incisivo delle sue prerogative.

Se è vero che il presidente francese rappresenta la nazione nella sua unitarietà e quindi tutti i cittadini francesi, è altrettanto vero che egli è espressione diretta di una parte del corpo elettorale, in quanto viene eletto sulla base di un preciso programma politico in contrapposizione con altri candidati di altre parti politiche, portatori di diversi programmi.

Del tutto inappropriata sarebbe, quindi, la definizione di potere neutro, o imparziale, con riferimento al presidente della V Repubblica francese. Al contrario, questi rappresenta un vero e proprio potere esecutivo, in quanto portatore di un indirizzo politico approvato direttamente dal corpo elettorale.

Queste affermazioni sono pienamente confermate dall'esperienza e in particolare dall'esercizio sinora fatto durante la Quinta Repubblica dei poteri

presidenziali di nomina del primo ministro e dei ministri, nonché di scioglimento dell'assemblea nazionale.

Ad esempio, il presidente Mitterand, subito dopo essere stato rieletto alla presidenza della Repubblica il 12 maggio 1988, nominò un nuovo governo guidato dal socialista Rocard, nonostante la maggioranza dell'assemblea nazionale fosse avversa a tale governo, quindi, poco dopo, decise di sciogliere la stessa assemblea nazionale, nella speranza di un cambio di maggioranza favorevole al nuovo governo. Più recentemente, il presidente della Repubblica Chirac, utilizzando in modo discrezionale e partigiano il potere di scioglimento anticipato dell'assemblea nazionale, ha tentato di ottenere una maggioranza del suo stesso orientamento politico, restando però deluso dalle urne e dovendosi così adattare ad una coabitazione con il primo ministro socialista Jospin quasi per tutta la durata del mandato presidenziale¹⁸.

A differenza di quanto accade nei sistemi presidenziali *tout court*, però, nel sistema semipresidenziale, il presidente non è l'unico titolare del potere esecutivo, che appare "bicefalo". Nel sistema semipresidenziale, infatti, si verifica la presenza contestuale di due centri di formazione e di manifestazione della volontà appartenenti entrambi all'ambito del potere esecutivo: da una parte il capo dello Stato e, dall'altra, il governo, i cui componenti sono nominati dal presidente della Repubblica ma devono avere la fiducia della maggioranza dell'assemblea nazionale¹⁹.

¹⁸ Sull'esercizio dei poteri presidenziali di nomina del primo ministro e dei ministri, nonché del potere di scioglimento anticipato dell'assemblea nazionale nella Quinta Repubblica francese cfr. S. BONFIGLIO, *Lo scioglimento anticipato delle assemblee parlamentari, profili comparativi e ipotesi di riforma in Italia*, in *Nomos*, 1999, 2, p. 47 e ss. Ivi si sottolinea, in particolare che: «Negli anni Ottanta e, soprattutto, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta è stata data una grande attenzione al sistema costituzionale francese della V Repubblica e, in particolare alla sua forma di governo ritenuta capace di assicurare una forte stabilità governativa. In effetti, la esperienza delle coabitazioni e l'uso dello scioglimento anticipato per evitarle costituiscono, come si dirà, fattori di instabilità.

« (.....) Oggi in Francia, in attesa delle riforme da più parti auspicate, le coabitazioni e l'uso dello scioglimento presidenziale contro le coabitazioni, cioè contro la maggioranza parlamentare, costituiscono un fattore di instabilità governativa. Durante i due settennati della presidenza Mitterand (1981-1995) si sono avuti in Francia ben nove governi, più di quanti ve ne siano stati in Spagna dal primo governo Suarez al quarto governo Gonzales nel corso di venti anni (1976-1996)».

¹⁹ Contra cfr. S. GAMBINO, *Presidenzialismo e parlamentarismo nella V Repubblica francese e nelle proposte di riforma costituzionale in Italia*, in L. Mezzetti – V. Piergigli (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 147 e ss. In particolare, sul punto si rileva a p. 174 e s.: «In questo senso, quindi, sembrerebbe non sufficientemente suffragata la tesi circa la natura bicefala dell'esecutivo francese della V Repubblica, nel senso cioè di una con direzione nell'esercizio della funzione esecutiva fra Presidente della Repubblica e Primo Ministro. In realtà, i due organi costituzionali hanno ruoli e funzioni

Il sistema presidenziale si connota per la netta separazione dei poteri, tanto da essere definito “sistema a poteri divisi” o anche “sistema duale”: esecutivo e legislativo hanno meccanismi costitutivi separati e autonoma legittimazione; il parlamento non può sfiduciare il governo; il presidente non può sciogliere le camere.

Viceversa, il sistema semipresidenziale, unisce l’elezione diretta del presidente, tipica dei sistemi presidenziali, ad una serie di connotazioni proprie dei regimi parlamentari: *continuum* tra governo e maggioranza parlamentare, con possibilità per l’assemblea nazionale di sfiduciare il governo; scioglimento dell’assemblea nazionale da parte del capo dello Stato; controfirma ministeriale.

Nel sistema semipresidenziale, pertanto, è naturale si determini un coprotagonismo tra presidente della Repubblica e primo ministro che può assumere contorni diversi a seconda dei casi.

Anche i poteri del primo ministro, infatti, sono sul piano astratto molto estesi. In particolare, il primo ministro, ai sensi e per gli effetti dell’art. 21 Cost.: dirige l’azione del governo; è responsabile della difesa nazionale; assicura l’esecuzione delle leggi; esercita il potere regolamentare; nomina agli impieghi civili e militari; sostituisce se del caso il presidente della Repubblica nella presidenza dei consigli e dei comitati superiori della difesa nazionale; può, a titolo eccezionale, sostituirlo nella presidenza di un consiglio dei ministri in virtù di una delega speciale e per un ordine del giorno determinato.

Inoltre, il primo ministro presiede il consiglio di gabinetto, al quale sono devoluti compiti essenzialmente preparatori delle decisioni adottate dal consiglio dei ministri.

differenti. Il Capo dello Stato ha, infatti, bisogno del Primo Ministro per ciò che attiene l’attività di governo e quella amministrativa, la messa in esercizio della procedura legislativa e, dunque, dei rapporti col Parlamento, rapporti con la maggioranza e con l’insieme dell’opinione pubblica, ma ad esso va imputata la determinazione dei processi decisionali e di indirizzo politico, dato questo che è ben diverso dal mero esercizio della funzione esecutiva. D’altronde, un tale contesto non determina l’esistenza di autonome sfere di competenza fra Primo Ministro e Presidente della Repubblica, attraverso cui teorizzare una con direzione dell’esecutivo, ma un rapporto di subalternità del primo verso il secondo. E ciò trova spiegazione, oltre che nella centralità dell’organo presidenziale, nel riconosciuto potere di quest’ultimo, di nominare, ma soprattutto di revocare il Primo Ministro. A siffatta conclusione si giunge partendo dall’esame del già richiamato art. 8 Cost., il quale afferma che è il Presidente della Repubblica a nominare il Primo Ministro (atto che, come si ricorda, non richiede controfirma ministeriale, ed è quindi espressione di potere autonomo); inoltre, è lo stesso a porre fine alle sue funzioni».

La tesi sopra richiamata, tuttavia, trascura il rilievo del rapporto fiduciario che si instaura tra governo e maggioranza parlamentare e la responsabilità politica, per quanto flebile, che ne discende in capo al governo, rispetto alla quale il capo dello Stato rimane estraneo. Il governo, quindi, non può essere considerato come “esecutore” di un indirizzo politico dettato dal capo dello Stato, in quanto è contemporaneamente portatore di un indirizzo politico codeterminato con la maggioranza parlamentare, quasi sempre di coalizione e quindi caratterizzata da un vivace pluralismo partitico.

Quando la maggioranza dell'assemblea nazionale è politicamente omogenea a quella che ha espresso il presidente della Repubblica, il sistema si presenta particolarmente stabile perché il capo dello Stato può scegliere il primo ministro e i ministri tra gli esponenti della sua parte politica, sicché si determina un *continuum* presidente-governo-maggioranza dell'assemblea nazionale che ben poco spazio lascia alle opposizioni parlamentari.

In tal caso il ruolo del presidente della Repubblica è quello di vero e proprio *dominus* della politica nazionale, in quanto rispetto al primo ministro, gode di una investitura popolare diretta che gli conferisce particolare autorevolezza e prestigio. Del resto, il primo ministro ha spazi di manovra molto angusti, in quanto si trova astretto da un doppio legame fiduciario: il primo nei confronti della maggioranza dell'assemblea parlamentare che lo deve costantemente sostenere nella sua azione politica; il secondo nei confronti dello stesso presidente della Repubblica, che lo ha prescelto tra le varie personalità della maggioranza parlamentare.

Quando, invece, la maggioranza dell'assemblea nazionale è politicamente contrapposta a quella che ha espresso il presidente della Repubblica, il sistema si presenta meno monolitico e coeso, perché il capo dello Stato è costretto a scegliere il primo ministro e i ministri tra gli esponenti della maggioranza determinatasi nell'assemblea nazionale, sicché si determina una convivenza di indirizzi politici diversi nell'ambito del potere esecutivo.

In tal caso il ruolo del presidente della Repubblica è fortemente limitato dalla coabitazione con il governo che, forte del sostegno della maggioranza parlamentare, si muove secondo direttive programmatiche diverse e talvolta contrastanti con quelle sostenute dal capo dello Stato durante la campagna elettorale presidenziale²⁰.

Il presidente, nei periodi in questione, lascia maggiore spazio al governo sul piano della politica economica e della politica interna, tentando di far valere il proprio peso politico soprattutto in materia di difesa e di relazioni internazionali²¹.

²⁰ Sul ruolo del capo dello Stato in caso di coabitazione cfr. A. CANEPA, *Elementi per una analisi della cohabitation nelle istituzioni della V Repubblica*, Genova, 1994.

²¹ Sul punto cfr. M. C. PONTHEUREAU, *Il Presidente della quinta Repubblica dopo l'elezione del 2002. Una funzione tra continuità e cambiamento*, in *Pol. dir.*, XXXIV, 1, 2003, p. 86, ove si sottolinea che: «La funzione presidenziale non è risultata indebolita dalle due prime coabitazioni perché sia il detentore che i pretendenti alla funzione si sono accordati per preservarla. Si è reso necessario tener presente la nuova situazione politica, ma il capo dello Stato, lungi dall'essere ridotto al ruolo di comparsa, ha fatto pieno uso delle prerogative che gli permettono di conservare un peso politico rilevante. Questo è stato possibile non in virtù dei poteri propri (così detti perché non richiedono la controfirma del primo ministro o dei ministri) di uso eccezionale e dunque poco utili in periodo di coabitazione, ovvero condizionati dal contesto politico, come la nomina del primo ministro. Il capo dello Stato che presiede il Consiglio dei ministri, è invece in grado di ritardare l'applicazione del programma della maggioranza parlamentare perché deve firmare l'attuazione dei meccanismi del parlamentarismo razionalizzato. Inoltre, la coabitazione ha visto la consacrazione dei "domini riservati", benché la Costituzione non riservi al

A sua volta, il primo ministro assume un ruolo di maggiore rilievo in quanto viene scelto in virtù della *leadership* acquisita nella coalizione di maggioranza e non in virtù di un rapporto di fiducia con il presidente. Tuttavia, pur godendo di una particolare visibilità e prestigio politico, incontra notevoli ostacoli nell'attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza per la coabitazione con il presidente²².

Dal canto loro, le opposizioni parlamentari si potranno avvalere della sponda offerta dal presidente per esercitare più efficacemente la funzione di controllo sul governo e preparare così le basi per un'alternativa.

Nel corso della V Repubblica si sono ormai verificati ben tre casi di coabitazione, senza che si manifestassero pericoli per la tenuta democratica dell'ordinamento. Anzi, lo svolgimento della vita democratica è proseguito, in quei periodi, in modo ordinato e civile, consentendo alla Francia di compiere notevoli progressi sul piano economico nonché di partecipare attivamente al processo di integrazione europea e alla vita della comunità internazionale. Tuttavia, alla fine del terzo periodo di coabitazione, sembrava quasi essersi smarrita l'identità della funzione presidenziale, affievolita in una sorta di "magistero morale"²³.

Il limite vero della coabitazione nel sistema semipresidenziale francese, pertanto, non sta nel rischio di un blocco del circuito democratico per la formulazione di veti incrociati e nemmeno nel rischio di involuzioni autoritarie del sistema, come temeva parte autorevole della dottrina costituzionalistica, ma nella

Presidente competenze esclusive nell'ambito della difesa e della politica estera. Infine, il Presidente detiene un'arma temibile: la parola. Egli può, quando lo ritenga opportuno, inviare messaggi al popolo attraverso gli interventi televisivi. Né la Costituzione, né la prassi gli impongono di rispettare una certa riservatezza, a differenza del suo omologo tedesco o della regina dell'Inghilterra».

²² Il presidente della Repubblica, infatti, facendo leva sull'art. 5 Cost., riesce ad esercitare una forte influenza sull'attività del governo anche in fase di coabitazione. A tal fine, nell'ambito dei poteri condivisi, il presidente ha di frequente fatto ricorso alle *facultés d'empêcher* a sua disposizione, ad esempio rifiutandosi di nominare alcuni ministri oppure di firmare delle ordinanze che il governo aveva adottato ex art 38 Cost.

²³ Cfr. M. C. PONTHEUREAU, *Il Presidente della quinta Repubblica dopo l'elezione del 2002. Una funzione tra continuità e cambiamento*, op. cit., p. 86, la quale rileva a tale proposito che: «La trasformazione della funzione presidenziale non si è prodotta perché il problema fondamentale della responsabilità politica è stato scartato senza considerare che la legittimità del potere presidenziale ne risulterebbe alterata. La coabitazione è stata presentata come eccezionale e, conseguentemente, vissuta come una parentesi voluta dai francesi. Il messaggio degli elettori può essere indubbiamente interpretato come una volontà di metter fine ad un potere presidenziale imposto: ciò nonostante, una volta terminati questi periodi (nel 1998 e nel 1995), la pratica presidenzialista è stata ripresa. Dal 1997, la coabitazione sembra essersi imposta come pratica ricorrente. La sua ripetizione può far temere una perdita d'identità della funzione presidenziale che si traduce, agli inizi della terza coabitazione, nella seguente questione: durante un periodo così lungo (virtualmente cinque anni) non si corre il rischio di assistere a un depotenziamento della funzione che si ridurrebbe a nient'altro che un semplice "magistero morale"».

difficoltà per il governo di attuare appieno il proprio programma e nella indeterminatezza delle funzioni presidenziali.

In caso di coabitazione, infatti, il buon funzionamento del sistema semipresidenziale è affidato al senso di responsabilità del presidente e del primo ministro, ma più in generale a quello dei partiti di maggioranza e di opposizione, che devono cercare continui compromessi per evitare situazioni di stallo se non di vera e propria crisi. Ad ogni modo, appare chiaro come nel sistema semipresidenziale, i rischi indicati siano di gran lunga minori rispetto al sistema presidenziale, per la mancanza in quest'ultimo modello di una necessaria linea di continuità tra governo e maggioranza parlamentare²⁴.

In Francia la coabitazione non ha determinato momenti di particolare tensione anche perché le coalizioni di partiti che si sono alternate al governo erano unite dalle comuni radici antifasciste e dal riconoscimento di valori comuni consacrati nella Carta costituzionale e nei trattati dell'Unione Europea.

L'introduzione dell'elezione diretta del presidente, del resto, pur essendo mirata a sminuire il ruolo dei partiti, paradossalmente ha favorito il loro

²⁴ La intrinseca debolezza dei regimi presidenziali determinata dalla contemporanea legittimazione popolare diretta dell'esecutivo e del legislativo è ben evidenziata, con riferimento alle esperienze centroamericane, sudamericane, africane e asiatiche da J. J. LINZ, *Democrazia presidenziale o democrazia parlamentare: vi è differenza?*, in J.J. Linz – A. Valenzuela (a cura di), *Il fallimento del presidenzialismo*, tr. it., Il Mulino, Bologna, 1995, p. 19 e ss. Ivi si rileva, tra l'altro: «Il fatto più notevole è che in un sistema presidenziale anche i parlamentari godono di una legittimità democratica, soprattutto quando essi rappresentano partiti bene organizzati e disciplinati che per gli elettori costituiscono reali scelte ideologiche e politiche. E inoltre è possibile che la maggioranza parlamentare sia politicamente differente dalla maggioranza elettorale che ha sostenuto il presidente. In tali circostanze, chi, sulla base dei principi democratici, è più legittimato a parlare nel nome del popolo? Il presidente o la maggioranza parlamentare che si oppone alle sue politiche? Poiché il potere di entrambi deriva dal voto del popolo, espresso in una libera competizione tra alternative ben definite, è sempre latente un conflitto, e talvolta è facile che esso scoppi drammaticamente. Non c'è nessun principio democratico che lo possa risolvere, e i meccanismi che la costituzione potrebbe prevedere sono in genere complessi, molto tecnici, legalistici e perciò di dubbia legittimità democratica agli occhi dell'elettorato. Non è quindi un caso che in alcune di queste situazioni intervenga l'esercito in veste di *poder moderador*.

«Si potrebbe sostenere che tali conflitti sono normali negli Stati Uniti e che essi non hanno portato a serie crisi. I limiti di questo saggio non ci permettono di spiegare l'unicità delle pratiche e delle istituzioni politiche americane che hanno contenuto l'impatto di tali conflitti, incluse le peculiari caratteristiche dei partiti politici americani che hanno indotto molti scienziati politici americani ad auspicare un sistema partitico più responsabile e ideologicamente disciplinato. A mio parere lo sviluppo dei moderni partiti politici, in contrasto con i partiti americani, probabilmente tende a rendere particolarmente complessi e minacciosi tali conflitti, soprattutto in società socialmente o ideologicamente polarizzate».

rafforzamento, attraverso la bipolarizzazione del sistema partitico e la moderazione ideologica dei partiti tradizionalmente collocati alle estremità del sistema²⁵.

Un ruolo importante in tal senso ha giocato anche il sistema elettorale uninominale maggioritario a doppio turno, con elevata soglia di sbarramento, utilizzato per l'elezione dell'assemblea nazionale.

Ed è proprio al rafforzamento e alla moderazione del sistema partitico che il semipresidenzialismo deve in gran parte, la sua relativa stabilità²⁶. In presenza di un sistema partitico destrutturato, rissoso e caratterizzato dalla presenza di partiti anti-sistema fortemente ideologizzati, infatti, è probabile che il semipresidenzialismo francese avrebbe avuto un rendimento non molto dissimile da quello della forma di governo della IV Repubblica²⁷.

²⁵ Sul tema cfr. E. N. SULEIMAN, *Presidenzialismo e stabilità politica in Francia*, in J.J. Linz – A. Valenzuela (a cura di), *Il fallimento del presidenzialismo*, op. cit., p. 229 e ss., il quale a p. 246 nota: «L'istituzione della presidenza e l'elezione del presidente da parte del popolo hanno suscitato la formazione di alleanze all'interno della sinistra e all'interno della destra. La conquista della massima carica ha provocato la ristrutturazione dei partiti – almeno dei partiti che volevano partecipare al potere –, perché senza fare alleanze è estremamente difficile ottenere la maggioranza. Il sistema presidenziale ha bipolarizzato le elezioni, di modo che il sistema è fatto di “due poli principali, ciascuno dei quali è composto di parecchi partiti distinti che sono costretti a cooperare fra loro al fine di vincere l'elezione presidenziale e di governare con una maggioranza parlamentare che rifletta tale cooperazione».

²⁶ Cfr. E. N. SULEIMAN, *Presidenzialismo e stabilità politica in Francia*, in J.J. Linz – A. Valenzuela (a cura di), *Il fallimento del presidenzialismo*, op. cit., p. 248, il quale rileva: «Lo sviluppo di partiti di governo nella Quinta Repubblica è un singolare esito per un regime che era stato creato proprio al fine di minare l'influenza dei partiti politici. E tuttavia è in larga misura a questo frutto imprevisto che la Quinta Repubblica deve la sua stabilità».

²⁷ Il rilievo del sistema elettorale e del sistema partitico viene evidenziato in S. CECCANTI, *Il sistema semipresidenziale francese: cosa dice la Costituzione, come funziona nella realtà*, in S. Ceccanti – O. Massari – G. Pasquino, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 55 e ss., il quale a p. 91 e s. sostiene che: «Senza la nazionalizzazione della contesa legata all'elezione diretta del Presidente con potere discrezionale di scioglimento (quindi non imprigionabile in un'Assemblea precedentemente eletta), il puro e semplice sistema uninominale a doppio turno non sarebbe sufficiente a innervare il testo costituzionale e a disciplinare i partiti, comunque necessari in una logica bipolare coerente. La Quinta Repubblica diventerebbe prontamente una Terza-bis o una Quarta-bis. Nel contempo, anche la persistenza dell'elezione diretta (ormai di fatto irreversibile) e del potere discrezionale di scioglimento, svincolati dall'elezione maggioritaria del Parlamento, così come si è rischiato tra il 1985 ed il 1986, porterebbe Parigi a Weimar, ovvero per richiamarci ancora a Duverger, a “un'anarchia temperata dall'influenza del Presidente”. Il resto del testo costituzionale non potrebbe evitare tale evoluzione negativa del contesto. Per questo il nocciolo duro del positivo passaggio tra Quarta e Quinta Repubblica deve essere correttamente individuato nell'indissolubile triangolo di ferro costituito da: elezione diretta del Presidente (articoli 6 e 7 della

Concludendo, la sensazione che se ne ricava, con riferimento al semipresidenzialismo francese, è quella di un sistema a doppio volto, quasi un Giano bifronte: monista e decisionista in caso di omogeneità politica tra presidente e maggioranza parlamentare; solo tendenzialmente duale e compromissorio in caso di maggioranza parlamentare avversa al presidente²⁸.

Ad ogni modo, il presidente della Repubblica non si trova mai a svolgere quel ruolo di “arbitro” istituzionale che la Costituzione del 1958, all’art. 5, espressamente gli assegnava²⁹. Neppure in caso di coabitazione, infatti, si può dire che il presidente svolga un ruolo “arbitrale”, che presupporrebbe la sua imparzialità e quindi un’investitura diversa da quella a suffragio universale diretto³⁰.

La riforma costituzionale, avvenuta in virtù della legge costituzionale del 2 ottobre 2000 - adottata grazie al referendum del 24 settembre 2000 - che ha ridotto la durata del mandato presidenziale da sette a cinque anni, si proponeva principalmente due finalità³¹: consentire lo svolgimento contestuale delle elezioni presidenziali e di quelle politiche nazionali, di modo da rendere meno probabile una disomogeneità politica tra presidente e maggioranza dell’assemblea nazionale; dare una risposta alla richiesta di maggiore effettività del principio di

Costituzione come risultanti dalla revisione “inverante” e “invariante” del 1962); sistema uninominale maggioritario a doppio turno, con elevato sbarramento, per l’Assemblea (formalmente extra-costituzionale, ovvero stabilito con legge ordinaria); scioglimento discrezionale previsto dall’art. 12».

²⁸ Ma sul punto cfr. M. VOLPI, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in Quad. cost., anno XVII, 1997, n. 2, p. 267, ove si sostiene al riguardo: «Poco convincente è la tesi secondo cui la V Repubblica si caratterizzerebbe per l’ “avvicendamento tra fasi presidenziali e fasi parlamentari”, a seconda che vi sia o no coincidenza tra maggioranza presidenziale e maggioranza parlamentare e quindi la guida del Governo spetti al Presidente o al Primo Ministro (M. DUVERGER, *A new Political System Model: Semi-presidential Government*, in European Journal of Political Research, 1980, p. 186). Infatti nei periodi di *cohabitation* il Presidente francese certamente non dirige più l’azione di governo, ma mantiene l’esercizio di un *domaine réservé* in materia di politica estera e di politica di difesa (ivi compreso il potere di fare ricorso all’uso dell’arma nucleare) e soprattutto può svolgere la funzione arbitrale attribuitagli dall’art. 5 della Costituzione mediante atti che gli consentono di bloccare o di ritardare l’attività del governo (rifiuto di firmare le ordinanze deliberate in Consiglio dei ministri, di porre certe questioni all’ordine del giorno del Consiglio, di bloccare un progetto di revisione costituzionale approvato dalle Camere ecc.). Quindi egli non si riduce in nessun caso ad un Capo dello Stato di tipo parlamentare, ma se mai l’esperienza francese durante la *cohabitation* si avvicina a quella del secondo sottotipo di forma di governo semi-presidenziale, grazie ad una più netta separazione di funzioni tra Presidente e Primo ministro e ad una più fedele attuazione del dettato costituzionale.

«Altrettanto discutibile è la tesi secondo cui “il sistema francese è man mano diventato un autentico sistema misto fondato su una struttura di autorità flessibile, e cioè su un esecutivo bicefalo la cui prima testa muta (oscilla) al mutare delle combinazioni maggioritarie” (G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata* (1994), trad. it., Bologna, 1995, p. 139).

responsabilità nei confronti del presidente, chiamando più frequentemente il popolo alle urne, così come proposto nel rapporto Vedel³².

Il risultato è stato quello di consolidare in senso maggioritario e monista la forma di governo francese, lasciando irrisolta la questione della responsabilità politica del presidente durante il mandato³³, ma soprattutto omettendo di affrontare la questione del riequilibrio dei poteri e della rivitalizzazione del controllo parlamentare³⁴.

La legge di revisione approvata nel luglio 2008, ha opportunamente fissato il tetto massimo di due mandati consecutivi per la carica di presidente della

«Questa impostazione presuppone che la *cohabitation* sia un evento normale e frequente, se non addirittura auspicabile. Ma così non è: nei 34 anni trascorsi dal 1962 la *cohabitation* si è verificata solo per 4 anni (dal 1986 al 1988 e dal 1993 al 1995) e in entrambi i casi alla fine del mandato del Capo dello Stato, nella prospettiva di ravvicinate elezioni presidenziali che hanno ristabilito la concordanza tra maggioranze, e in circostanze politiche che sconsigliavano un conflitto aperto tra Presidente e Primo ministro. Quindi la coabitazione potrebbe produrre esiti molto diversi a seconda delle situazioni concrete e della sua durata».

²⁹ A tale riguardo Cfr. T. S. RENOUX, *L'esperienza francese*, in M. Luciani – M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 529 e ss., il quale rileva che: «La Costituzione francese del 1958 fa del Presidente un arbitro, ma non è mai stata veramente applicata in questo senso. La pratica del Generale De Gaulle, mai smentita dai suoi successori, Georges Pompidou, François Mitterand e, anche se l'esperienza del potere è ancora breve, Jacques Chirac, ha fatto del Presidente della Repubblica francese un "monarca elettivo". La pratica di Valéry Giscard d'Estaing, quella di una presidenza a sostegno parlamentare minoritario, o di François Mitterand, a due riprese, dal 1986 al 1988 e dal 1993 al 1995, quella di un Presidente posto di fronte ad una maggioranza parlamentare contrapposta, rafforzando lo Stato di diritto, doveva farne un Presidente repubblicano.»

³⁰ In senso non del tutto conforme cfr. F. FEDE, *Il Capo dello Stato «arbitro» istituzionale. Normative e prassi negli ordinamenti costituzionali di Francia, Grecia, Portogallo e Spagna*, in Giur. cost., fasc. 2, 1997, p. 1183 e s., secondo il quale: «La coabitazione, dunque, determina sicuramente una netta riduzione dell'intervento del Capo dello Stato nell'agone politico e, quindi, un suo riavvicinamento al ruolo di arbitro "neutrale" garante del funzionamento dei pubblici poteri. Bisogna però aggiungere che, essendo – come visto – questo stato di cose frutto di una contingente situazione politica, il Presidente della Repubblica, pur sempre dotato di poteri propri, sarà fortemente tentato di operare in modo che si possano ripristinare quelle condizioni politiche che gli permetterebbero di tornare ad essere il principale organo di decisione politica. In conclusione si può dire che in Francia l'elemento fondamentale del ruolo politicamente "attivo" del Presidente della Repubblica più ancora dei forti poteri costituzionalmente previsti, più ancora dell'elezione diretta, è costituito dal controllo della maggioranza parlamentare.»

³¹ Le vicende che hanno portato alla legge costituzionale del 2 ottobre 2000 sono ripercorse in R. CASELLA, *La Quinta repubblica verso la riduzione del mandato*

Repubblica³⁵, al fine di evitare che la permanenza nella carica si protragga così a lungo da determinare una personalizzazione eccessiva dei poteri presidenziali e da favorire una cristallizzazione eccessiva dei rapporti politici.

L'art. 7 della medesima legge di revisione ha consolidato il potere di grazia del capo dello Stato, prevedendo che lo stesso ha diritto di concedere la grazia a titolo individuale³⁶.

Il sistema delle relazioni tra governo, maggioranza parlamentare e opposizioni parlamentari nella V Repubblica francese è connotato dalla netta prevalenza del governo, sia in virtù del sistema elettorale maggioritario, che garantisce solitamente alla coalizione che vince le elezioni una maggioranza ampia

presidenziale, in Quad. cost., anno XX, 2000, n. 3, il quale ricorda che: «Il 9 maggio 2000 l'ex presidente della repubblica Valéry Giscard d'Estaing ha presentato una proposta di revisione costituzionale volta a ridurre da sette a cinque anni la durata in carica del capo dello Stato, nonché a prevedere un limite alla sua rieleggibilità, fissato a due mandati successivi. L'iniziativa, subito seguita da altre, rivolte anche a riforme costituzionali assai più ampie, ha avviato un intenso dibattito politico ed istituzionale sull'introduzione del quinquennio presidenziale nell'ordinamento della Quinta repubblica.

«In effetti, il 19 maggio il primo ministro L. Jospin, nel pronunciarsi in favore della modifica costituzionale, per la quale si era già apertamente impegnato durante la campagna elettorale per le presidenziali del 1995 e nelle dichiarazioni programmatiche del proprio governo nel 1997, ha preannunciato di voler proporre al capo dello Stato, ai sensi dell'art. 89 della Costituzione, un progetto di legge di revisione in materia, riservandosi, in caso contrario, di sostenere la riforma attraverso l'iniziativa parlamentare. Il presidente della repubblica J. Chirac, nonostante la propria precedente contrarietà al quinquennio, il successivo 5 giugno ha deciso di sostenere la revisione costituzionale fissando alcune ben definite condizioni: il decorrere della riforma soltanto dalle previste nuove elezioni del 2002, il divieto di porre limiti alla rieleggibilità del capo dello Stato ed infine l'inemendabilità del progetto di legge in sede di dibattito parlamentare (il c.d. *quinquennat sec*). Posto ciò, lo stesso Chirac ha altresì dichiarato di voler completare la revisione costituzionale attraverso il ricorso al referendum e non al voto delle Camere riunite in Congresso a Versailles, senza tuttavia considerarsi politicamente vincolato dall'esito di tale consultazione popolare. Così, il progetto di legge costituzionale, una volta approvato dal consiglio dei ministri, è stato presentato alle Camere il 7 giugno. Il relativo dibattito parlamentare si è concluso con il voto favorevole dell'assemblea nazionale e del senato rispettivamente il 20 giugno ed il 30 giugno, mentre il 24 settembre la riforma è stata approvata con referendum».

³² Il rapporto Vedel, infatti, rilevava sul punto che: «un mandato di cinque anni rende più sopportabile il cumulo dell'autorità e dell'irresponsabilità». Cfr. M. DE VILLIERS – T. RENOUX (a cura di), *Code constitutionnel*, Annexe XIII, *Rapport remis au président de la République le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le Doyen Vedel*, Paris, Litec, 2001, p. 1407.

³³ Condivisibili, al riguardo, le osservazioni contenute in M. C. PONTHEAU, *Il Presidente della quinta Repubblica dopo l'elezione del 2002. Una funzione tra continuità e cambiamento*, op. cit., p. 95, ove si sottolinea che: «(...) la responsabilità politica non si riassume nella perdita del potere, ma suppone che il potere sia esercitato in modo da

in assemblea nazionale, sia in virtù del depotenziamento degli strumenti parlamentari di controllo e di indirizzo a livello costituzionale.

I poteri di cui il governo dispone sono molto ampi. In particolare, lo stesso: determina e dirige la politica nazionale; dispone dell'amministrazione e delle forze armate; è responsabile davanti al parlamento, nelle condizioni e secondo le procedure previste dalla Costituzione.

L'intento di ridimensionare il ruolo del parlamento, rispetto a quello avuto dallo stesso nella precedente Costituzione, emerge chiaramente anche dal titolo V della Costituzione del 1958, relativo ai rapporti tra governo e parlamento.

Ciò appare evidente sin dal primo articolo di tale titolo, l'art. 34, infatti, attribuendo il potere legislativo al parlamento, indica le materie che possono essere regolate con legge, mentre l'art. 37, al suo primo comma, stabilisce che «Le materie diverse da quelle riservate alla legge hanno carattere regolamentare»³⁷, così ponendo una riserva di regolamento in tutte le materie non indicate nell'art. 34, secondo un criterio di tipo residuale.

A ciò si aggiungano: la possibilità, prevista dallo stesso art. 34, che la legge si limiti in determinate materie a dettare i principi fondamentali, devolvendo la disciplina di dettaglio alla fonte regolamentare; la possibilità di delegazione

renderne conto (secondo il principio di *accountability* ben noto nel mondo anglosassone). In altri termini, i governanti devono giustificare pubblicamente le loro azioni. Una volta adottata la riduzione del mandato presidenziale, si tratta dunque di migliorare il controllo dell'attività presidenziale».

³⁴ Sul tema cfr. M. C. PONTTHOREAU, *Il Presidente della quinta Repubblica dopo l'elezione del 2002. Una funzione tra continuità e cambiamento*, op. cit., p. 83 e ss., la quale rileva a tale proposito: «Dopo tre coabitazioni e la recente riduzione del mandato da sette a cinque anni, i lineamenti della funzione presidenziale sono oramai difficilmente distinguibili, ma soprattutto è l'autorità presidenziale in quanto potere legittimo che sembra essersi affievolita, benché la riforma costituzionale avesse come obiettivo la sua rivitalizzazione. Nel momento stesso in cui si forma un consenso assai largo per ammettere che il vero problema istituzionale consiste nel riequilibrio dei poteri nell'ambito della Quinta Repubblica, l'ultima revisione costituzionale sembra paradossalmente iscriversi nella logica del presidenzialismo maggioritario».

³⁵ In effetti, l'art. 3 della legge di revisione costituzionale ha aggiunto dopo il primo comma dell'art. 6 della Costituzione un comma così redatto: «Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs».

³⁶ Ai sensi dell'art. 7 della legge di revisione costituzionale approvata nel luglio 2008: «L'article 17 de la Constitution est ainsi rédigé: "Art. 17. – Le Président de la République a le droit de faire grâce à titre individuel"».

³⁷ La traduzione, adottata nel testo, dell'art. 37 della Costituzione francese, così come quella delle disposizioni citate successivamente tra virgolette, è tratta da E. PALICI DI SUNI PRAT – M. COMBA – F. CASSELLA, *Le Costituzioni dei Paesi della Comunità europea*, con introduzione di G. Lombardi, Iuculano, Pavia, 1993, p. 116.

legislativa al governo prevista dall'art. 38 cost.³⁸; la preclusione alla legge della disciplina di tutte le materie riservate ai regolamenti del governo.

Ai sensi dell'art. 41 Cost., infatti, se nel corso dell'iter legislativo risulta che una proposta o un emendamento siano estranei alla materia riservata alla legge o siano contrari ad una delega accordata ai sensi dell'art. 38, il governo può eccepirne l'irricevibilità³⁹. In caso di disaccordo tra il governo ed il presidente dell'assemblea parlamentare interessata, il consiglio costituzionale, a richiesta dell'uno o dell'altro, decide nel termine di otto giorni.

Tali disposizioni, che negano portata generale al principio costituzionale di legalità, infrangono altresì «la tradizionale presunzione di competenza normativa generale delle Camere, trasformando il classico rapporto tra legge e regolamento da "rapporto di gerarchia" in mero "rapporto di competenza"»⁴⁰.

Merita inoltre segnalare che ai sensi dell'art. 44, terzo comma, della Costituzione, il governo può sempre chiedere che l'assemblea si pronunzi su di un intero progetto di legge, con i soli emendamenti proposti o accettati dal governo stesso, attraverso un unico voto (c.d. *vote bloqué*), e ciò senza neppure mettere in gioco la sopravvivenza del governo.

La legge di revisione approvata nel luglio 2008, ha modificato l'art. 34 della Costituzione, inserendo opportunamente tra i settori affidati alla legge: quello concernente la libertà, il pluralismo e l'indipendenza dei media; quello concernente il regime elettorale delle assemblee locali e delle istanze rappresentative dei francesi stabiliti all'estero, così come le condizioni di esercizio dei mandati elettorali e delle funzioni elettive dei membri delle assemblee deliberanti delle collettività territoriali; gli orientamenti pluriennali della finanza pubblica⁴¹.

³⁸ La legge di revisione approvata nel luglio 2008 ha previsto che le ordinanze adottate dal governo sulla base della legge di abilitazione del parlamento debbano essere ratificate espressamente.

Cfr. art. 14 della legge di revisione, secondo il quale: «Le deuxième alinéa de l'article 38 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée: "Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse"».

³⁹ L'art. 16 della legge di revisione approvata nel luglio 2008 ha modificato l'art. 41 della Costituzione prevedendo che l'irricevibilità possa essere eccepita anche dal presidente dell'assemblea parlamentare dinanzi alla quale pende la proposta di legge in questione.

⁴⁰ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1970, p. 284.

⁴¹ L'art. 11 della legge di revisione prevede che: «L'article 34 de la Constitution est ainsi modifié: 1° Le premier alinéa est supprimé; 2° Dans le troisième alinéa, après les mots: "libertés publiques;", sont insérés les mots: "la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias;"; 3° Après les mots: "assemblées parlementaires", la fin du huitième alinéa est ainsi rédigée: ", des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales;"; 4° L'avant-dernier alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés: "Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État. "Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de

La medesima legge di revisione ha anche previsto che la legge organica disciplini le condizioni per la presentazione di disegni di legge da parte del governo, affidando il compito di verificare il rispetto delle regole fissate dalla legge organica alla conferenza dei presidenti della prima assemblea parlamentare adita e stabilendo che, in caso di disaccordo tra la conferenza dei presidenti e il governo, il conflitto sia risolto dal consiglio costituzionale⁴².

La preminenza delle iniziative legislative governative sulle iniziative parlamentari è stata attenuata dalla legge di revisione, attraverso una valorizzazione del ruolo della commissione parlamentare competente per il merito, alla quale è stata affidata la scelta della proposta di legge di base da portare all'assemblea; fatta eccezione per le proposte di legge costituzionale, di legge finanziaria e di legge in materia di sicurezza sociale, per le quali ultime viene confermata la scelta delle proposte governative come testi base per l'esame in assemblea dinanzi alla prima camera adita. Inoltre, al fine di assicurare una maggiore ponderazione delle deliberazioni parlamentari legislative, sono stati introdotti dei termini minimi da rispettare per l'inizio dell'esame delle proposte di legge da parte delle assemblee parlamentari⁴³.

programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques"».

⁴² Cfr. art. 15 della legge di revisione approvata nel luglio 2008, secondo il quale: «L'article 39 de la Constitution est ainsi modifié: 1° Dans la dernière phrase du dernier alinéa, les mots: "et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France" sont supprimés; 2° Sont ajoutés trois alinéas ainsi rédigés: "La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. "Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours. "Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose"».

⁴³ Cfr. art. 17 della legge di revisione costituzionale approvata nel luglio 2008, secondo il quale: «L'article 42 de la Constitution est ainsi rédigé: "Art. 42. – La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie. "Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée. "La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission. "L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions

La stessa legge di revisione, nel porre limiti alla ammissibilità degli emendamenti, ha esteso ai presidenti delle assemblee parlamentari il potere concesso al primo ministro dall'art. 45, secondo comma, della Costituzione, di provocare la riunione di una commissione mista paritaria incaricata di proporre un testo sostitutivo delle disposizioni restanti in discussione, quando due letture da parte di ciascuna camera non siano state sufficienti ad assicurare l'approvazione definitiva del progetto di legge o il governo ne abbia dichiarato l'urgenza⁴⁴.

L'art. 11 Cost., a sua volta, prevede che: «Il Presidente della Repubblica, su proposta del Governo durante le sessioni, o su proposta congiunta delle due Assemblee, pubblicate nel *Journal Officiel*, può sottoporre a referendum ogni progetto di legge concernente l'organizzazione dei pubblici poteri, comportante l'approvazione di un accordo delle Comunità o tendente ad autorizzare la ratifica di un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione, potrebbe avere incidenza sul funzionamento delle istituzioni. Se il *referendum* risulta favorevole all'adozione del progetto, il Presidente della Repubblica promulga la legge nel termine previsto dall'articolo precedente»⁴⁵.

Tale disposizione consentendo l'approvazione, con *referendum* popolare, di leggi in determinate materie ed attribuendo all'esecutivo il potere di indire tale consultazione, offre allo stesso esecutivo lo strumento per scavalcare il parlamento, al fine di ottenere l'entrata in vigore di leggi invise al parlamento stesso, attraverso il ricorso alla volontà popolare, contrapposta a quella dell'organo rappresentativo.

Da sottolineare come, contraddicendo l'opinione prevalente della dottrina, che riteneva doversi limitare l'uso del riportato art. 11 alle leggi, il referendum approvativo previsto da tale disposizione è stato utilizzato, come già indicato con riferimento alla riforma del 1962, per ottenere l'approvazione di leggi di riforma costituzionale, di modo da svuotare il parlamento anche di tale prerogativa.

La legge di revisione approvata nel luglio del 2008, modificando l'art. 11 della Costituzione, ha inserito i settori sociali e ambientali tra quelli nei quali può essere richiesto il *referendum*; inoltre, ha previsto che le proposte di legge da sottoporre a *referendum* siano assoggettate a un controllo preventivo di legittimità

prévues à l'article 45. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise"».

⁴⁴ Cfr. art. 20 della legge di revisione approvata nel luglio 2008, nel quale si prevede che: «L'article 45 de la Constitution est ainsi modifié: 1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée: "Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis."; 2° Le deuxième alinéa est ainsi modifié: a) Les mots: "déclaré l'urgence" sont remplacés par les mots: "décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées"; b) Après le mot: "ministre", le mot: "a" est remplacé par les mots: "ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont"».

⁴⁵ Traduzione tratta da E. PALICI DI SUNI PRAT – M. COMBA – F. CASSELLA, *Le Costituzioni dei Paesi della Comunità europea*, op. cit., p. 111.

da parte del *conseil constitutionnel*⁴⁶; infine, ha introdotto una significativa novità, riconoscendo a un quinto dei componenti il parlamento, sostenuti da un decimo del corpo elettorale, il potere di attivare un *referendum* propositivo, presentando una proposta di legge che sarà sottoposta alla consultazione popolare se non sarà esaminata dalle due assemblee parlamentari entro un termine che sarà fissato da una legge organica⁴⁷.

Il coinvolgimento dell'opposizione non è indispensabile per la approvazione di leggi di revisione costituzionale, né si può dire che il modo in cui è articolato il procedimento di revisione favorisca la ricerca, da parte della maggioranza, di un consenso dell'opposizione parlamentare sui progetti di revisione. Infatti, in base al procedimento disciplinato dall'art. 89 Costituzione, il progetto di revisione, per essere approvato, deve essere votato nello stesso testo, a maggioranza semplice, da tutte e due le camere, e successivamente approvato con referendum dal corpo elettorale.

Pertanto, a differenza di quanto previsto ad esempio dalla Costituzione italiana all'art. 138, non è necessario il raggiungimento di un quorum aggravato per modificare la Costituzione, essendo sufficiente la maggioranza semplice in unica lettura, pur con il completamento del referendum approvativo.

Tuttavia, al fine di evitare il referendum il presidente può decidere, ai sensi del terzo comma dell'art. 89, di sottoporre il progetto in seconda lettura al parlamento convocato in congresso; in tal caso, il progetto di revisione si considera approvato solo se riporta la maggioranza dei tre quinti dei voti validi.

In questa ultima ipotesi è previsto un *quorum* aggravato, ma la ratio della norma, non è tanto quella di tutelare l'opposizione parlamentare, quanto quella di consentire al presidente di evitare il referendum, qualora ritenga che il progetto di

⁴⁶ Cfr. art. 28 della legge di revisione, secondo il quale: «Dans le premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, après le mot : "promulgation," sont insérés les mots: "les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum,"».

⁴⁷ Cfr. l'art. 4 della legge di revisione della Costituzione, secondo il quale: «L'article 11 de la Constitution est ainsi modifié: 1° Dans le premier alinéa, les mots: "ou sociale" sont remplacés par les mots: ", sociale ou environnementale"; - 2° Après le deuxième alinéa, sont insérés quatre alinéas ainsi rédigés: "1. Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. - 2. Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique. - 3. Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum. - 4. Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin."; - 3° Dans le dernier alinéa, après le mot: "projet", sont insérés les mots: "ou de la proposition"».

revisione approvato dal parlamento non goda con sicurezza del consenso del corpo elettorale.

Del resto, il potere di richiedere l'approvazione in seconda lettura da parte del parlamento convocato in congresso è riservato al presidente della Repubblica, mentre diverso sarebbe stato se tale facoltà fosse stata conferita anche ad un certo numero di parlamentari; così come appare significativo che il quorum aggravato dei tre quinti faccia riferimento come base di calcolo al numero dei partecipanti al voto e non al numero degli aventi diritto.

Se è vero che il procedimento di revisione costituzionale previsto dall'art. 89 Cost. non conferisce all'opposizione parlamentare la capacità di contrastare efficacemente l'ipotesi di una riforma della Costituzione voluta solo dalla maggioranza, ancora più grave appare il ricorso fatto da diversi presidenti della Repubblica all'art. 11 Cost., come già riferito in precedenza, per realizzare delle revisioni della Costituzione in via del tutto extra-parlamentare.

Il legislatore costituzionale del 2008, al fine di assicurare una maggiore ponderazione delle scelte relative alla revisione della Costituzione ha previsto che l'esame in assemblea dei progetti di legge di revisione non possa iniziare senza che siano trascorse sei settimane dal deposito della proposta per quanto concerne la prima camera parlamentare e quattro settimane dalla trasmissione per quanto concerne la seconda camera parlamentare⁴⁸.

Anche il procedimento di formazione delle leggi organiche, disciplinato dall'art. 46 Cost., non può essere inserito tra gli istituti di garanzia dell'opposizione parlamentare, infatti, è possibile che tali leggi siano approvate con la procedura ordinaria, ovvero a maggioranza semplice, nel caso in cui non sorga contrasto tra le due assemblee; d'altra parte, anche quando si dovesse rendere necessaria l'approvazione a maggioranza assoluta da parte dell'assemblea nazionale, l'opposizione parlamentare difficilmente potrebbe opporsi all'approvazione, visto che generalmente il governo dispone in assemblea nazionale di una maggioranza ben salda grazie al sistema elettorale maggioritario a doppio turno.

La legge di revisione approvata nel luglio 2008 ha riformulato il secondo comma dell'art. 46 della Costituzione prevedendo un termine di sei settimane dal loro deposito per l'inizio dell'esame delle proposte di legge organica da parte della prima camera adita e un termine di quattro settimane dalla loro trasmissione per l'inizio dell'esame da parte della seconda camera parlamentare, fatta eccezione per le proposte di legge organica di cui sia dichiarata l'urgenza, per le quali rimane fermo il termine di quindici giorni dal loro deposito per l'inizio dell'esame da parte della prima camera adita⁴⁹.

⁴⁸ Cfr. art. 45 della legge di revisione costituzionale approvata nel luglio 2008.

⁴⁹ Cfr. art. 21 della legge di revisione della Costituzione approvata nel luglio 2008, il quale prevede che: «Le deuxième alinéa de l'article 46 de la Constitution est ainsi rédigé:

Dal canto suo, nonostante le recenti richiamate riforme, non pare che attualmente il senato francese possa essere considerato come una camera parlamentare veramente rappresentativa degli interessi e dei bisogni delle collettività territoriali: in effetti, i suoi meccanismi costitutivi e le sue attribuzioni ne fanno più una camera politica di compensazione e di riequilibrio delle decisioni assunte nell'assemblea nazionale che una camera delle autonomie territoriali; mentre i senatori sembrano, talvolta, più propensi a esercitare una forma di notabilato locale che a farsi interpreti degli interessi autonomistici delle collettività territoriali.

In particolare, desta perplessità il ruolo, di fatto, riconosciuto al senato francese nella formazione dell'indirizzo politico legislativo, e a maggior ragione il potere di veto riconosciuto costituzionalmente allo stesso per le leggi costituzionali (art. 89, II comma, della Costituzione) e le leggi organiche relative al senato (art. 46, IV comma, della Costituzione), attesa la mancata previsione in Costituzione della possibilità di un suo scioglimento anticipato, così come di adeguate modalità alternative per far valere una sua responsabilità politica.

Dunque, il bicameralismo francese - così come d'altronde quello italiano - costituisce, attualmente, più un "antimodello" che un modello da imitare: in particolare, il senato della V Repubblica sembra in crisi di identità e alla ricerca di un riconoscimento politico oltre che di un ruolo più definito⁵⁰.

La legge organica n. 2003-696 e la legge 2003-697, si propongono di realizzare nella seconda camera parlamentare una migliore rappresentanza delle autonomie territoriali a livello nazionale. La riforma dei meccanismi costitutivi e del sistema elettorale del Senato trovano, del resto, riscontro in un'accentuazione del processo di decentramento territoriale pluralistico, in specie di livello regionale (cfr. la legge costituzionale del 2003 e la sua implementazione attraverso leggi organiche e leggi ordinarie). Processo che, a sua volta, trae alimento dalle spinte centrifughe determinate dal processo di integrazione europea (che ha determinato,

"Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des assemblées qu'à l'expiration des délais fixés au troisième alinéa de l'article 42. Toutefois, si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45, le projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt"».

⁵⁰ Di seconda camera alla ricerca di un modello e di un riconoscimento politico si parla espressamente in J. PASCAL, *Les assemblées parlementaires françaises*, op. cit., p. 7 e ss.

del resto, significative revisioni costituzionali: cfr. il titolo XV della Costituzione, artt. 88-1, 88-2, 88-3 e 88-4, dedicati alle Comunità europee e all'Unione europea).

In effetti, la decentralizzazione sembra offrire al senato della V Repubblica una nuova legittimazione e una difesa contro le accuse, frequenti nel passato, di scarsa rappresentatività, dovute soprattutto alla disomogeneità demografica dei collegi elettorali. Il senato, infatti, in quanto camera rappresentativa delle collettività territoriali non è tenuta al rispetto del principio "una testa, un voto". Piuttosto, il vero problema da affrontare è ora quello relativo ai soggetti da rappresentare per assicurare una migliore rappresentanza degli interessi territoriali.

Sotto questo ultimo profilo il senato sembra "inchiodato" a "ritagli" territoriali ultrasecolari - i comuni e i dipartimenti - e sembra quindi inadatto alle sfide attuali della decentralizzazione⁵¹.

Tra le disposizioni introdotte in virtù della revisione costituzionale approvata dal parlamento in congresso il 21 luglio 2008, ve ne è una di particolare rilievo - che fa seguito alle già numerose riforme realizzate in Francia al fine di favorire le pari opportunità tra uomo e donna e la rappresentanza di genere - inserita a completamento dell'art. 1 della Costituzione, così redatta: «La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales»⁵².

In effetti, consentendo al senato di mettersi dietro le spalle la definizione di camera "arcaica" o "misogina", la legge n. 2003-697 aveva già introdotto una disciplina volta a favorire la rappresentanza di genere, sia attraverso lo scrutinio maggioritario che attraverso lo scrutinio proporzionale: infatti, a seguito delle elezioni parziali del 2001 e del 2004, il numero delle senatrici è nettamente aumentato; tanto che oggi la seconda camera conta più componenti donne rispetto all'assemblea nazionale⁵³.

⁵¹ In tal senso cfr. M. Bussi, *Assurer la "représentation des territoires" Mais lesquels ?*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 80.

⁵² Il secondo comma dell'art. 1 della legge di revisione prevede, contestualmente, l'abrogazione dell'ultimo comma dell'art. 3 della Costituzione, ove si prevedeva: «Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques».

A sua volta, l'articolo due della legge di revisione, al primo comma, modifica l'articolo 4 della Costituzione, sostituendo le parole «au dernier alinéa de l'article 3» con le parole: «au second alinéa de l'article 1^{er}».

Di grande rilievo anche la positivizzazione espressa del principio pluralista realizzata dal secondo comma dell'art. 2 della legge di revisione del luglio 2008, che a completamento dell'art. 4 della Costituzione ha inserito un comma così redatto: «La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation».

3. Funzioni parlamentari di auto-regolamentazione e di auto-organizzazione.

Anche l'autonomia del parlamento rispetto agli altri organi costituzionali subisce notevoli menomazioni, infatti: i regolamenti parlamentari sono soggetti automaticamente al controllo preventivo di costituzionalità da parte del *conseil constitutionnel*⁵⁴; le controversie in materia elettorale sono demandate al *conseil constitutionnel*; la proposta di bilancio delle due camere viene predisposta da una commissione bicamerale della quale fanno parte anche tre magistrati della corte dei conti; il bilancio delle due camere viene quindi approvato in uno con il bilancio dello Stato.

Ai sensi dell'art. 25, primo comma, della Costituzione, è devoluta alla legge organica: la disciplina della durata dei poteri di ciascuna camera parlamentare, la determinazione del numero dei componenti di ciascuna camera parlamentare, la commisurazione della indennità dei parlamentari, la previsione dei requisiti di eleggibilità, la determinazione delle condizioni di ineleggibilità e di incompatibilità.

Una riserva di legge organica l'art. 25 della Costituzione prevede, al secondo comma, anche per la determinazione delle condizioni nelle quali sono elette le persone chiamate ad assicurare, in caso di vacanza del seggio, la

⁵³ Sul punto cfr. A. TROUPEL, *Le Sénat à l'heure de la parité: une acclimatation réussie*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 65 e ss.

Sui risultati elettorali relativi alle tornate 1998, 2001 e 2004 cfr. P. MARTIN, *Les élections sénatoriales: évolutions récentes et perspectives*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 71 e ss.

⁵⁴ Il controllo preventivo di legittimità del consiglio costituzionale viene svolto automaticamente, senza che ci sia bisogno di atti d'impulso, oltre che sui regolamenti parlamentari, anche sulle leggi organiche. La legge di revisione costituzionale del luglio 2008, come già sopra segnalato, ha introdotto il controllo preventivo di legittimità automatico da parte del consiglio costituzionale anche sulle proposte di legge da sottoporre a *referendum* ai sensi dell'art. 11 della Costituzione.

sostituzione dei deputati o dei senatori fino al rinnovamento generale o parziale dell'assemblea alla quale gli stessi appartengono; oppure, secondo una incompatibilità introdotta dalla legge di revisione del luglio 2008, in caso di accettazione da parte di un parlamentare di un incarico di governo⁵⁵.

Sempre alla legge organica, l'art. 44 della Costituzione, così come completato dalla legge di revisione del luglio 2008, rimette il compito di stabilire un quadro di principi nel rispetto dei quali i regolamenti parlamentari disciplinano il diritto riconosciuto al governo e ai parlamentari di presentare emendamenti in commissione o in assemblea⁵⁶.

La legge di revisione del luglio 2008, aggiungendo un comma a completamento dell'art. 25 della Costituzione, istituisce una commissione indipendente, costituita secondo norme di legge, affinché la stessa si pronunzi, con un avviso pubblico, sulle proposte di legge relative alla delimitazione delle circoscrizioni per l'elezione dei deputati o relative alla ripartizione dei seggi dell'assemblea nazionale o del senato⁵⁷.

Il numero massimo dei componenti l'assemblea nazionale e il senato è stato ora fissato nell'art. 24 della Costituzione dall'art. 9 della legge di revisione del luglio 2008, che ha infatti stabilito a tale proposito: «(...) 3. Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct. – 4. Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. (...)».

Lo stesso articolo della legge di revisione costituzionale, nel riformulare l'art. 24 della Costituzione ha stabilito che i francesi stabiliti all'estero siano rappresentati anche nell'assemblea nazionale, oltre che nel senato, come invece prima stabilito in via esclusiva⁵⁸.

Il numero massimo delle commissioni permanenti di ciascuna camera, non è lasciato all'auto-organizzazione delle camere, essendo fissato direttamente in Costituzione. L'art. 43 della Costituzione, nella formulazione precedente la

⁵⁵ Cfr. art. 10 della legge di revisione, nella parte in cui prevede che: «L'article 25 de la Constitution est ainsi modifié: 1° Le deuxième alinéa est complété par les mots: "ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales"; (...).».

⁵⁶ Cfr. art. 19 della legge di revisione, secondo il quale: «Le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée: "Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique"».

⁵⁷ Cfr. art. 10 della legge di revisione, nella parte in cui prevede che: «L'article 25 de la Constitution est ainsi modifié: (...) 2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé: "Une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs"».

⁵⁸ Cfr. art. 9 della legge di revisione, secondo il quale: «(...) - 5. Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat».

revisione del luglio 2008, recitava: «I disegni e le proposte di legge sono, a richiesta del Governo o dell'Assemblea che ne è investita, inviati per l'esame a Commissioni espressamente designate. I disegni e le proposte per le quali non è stata fatta tale richiesta, sono inviati ad una delle Commissioni permanenti, il cui numero è limitato a sei per ciascuna Assemblea»⁵⁹. L'art. 18 della legge di revisione ha riformulato la disposizione invertendo i due commi e portando a otto per ciascuna camera il numero massimo delle commissioni permanenti⁶⁰. L'ultimo comma dell'art. 43 della legge di revisione, a sua volta, ha previsto che in seno a ciascuna assemblea parlamentare sia istituita una commissione incaricata delle questioni europee⁶¹.

L'art. 18 della Costituzione, nel porre un limite massimo al numero delle commissioni permanenti, determina per ciò stesso, come già detto, una lesione del potere di auto-organizzazione delle due camere. Inoltre, nel fissare un numero massimo così basso, mira all'evidenza ad impedire una specializzazione delle commissioni, per evitare che le stesse acquisiscano una penetrante capacità di controllo sull'operato del governo.

Come se non bastasse, ai sensi dell'art. 31 del regolamento dell'assemblea nazionale, il governo può richiedere la costituzione di commissioni ad hoc per l'esame di disegni e proposte di legge. Di modo da consentire al governo di aggirare facilmente l'ostacolo, qualora dovesse ritenere contraria a tale progetto legislativo la commissione permanente astrattamente competente per il merito. Questa prerogativa è stata ora positivizzata nell'art. 43, secondo comma, della Costituzione, in virtù dell'art. 18 della legge di revisione approvata nel luglio del 2008, che ha riconosciuto all'assemblea parlamentare il potere di istituire una commissione speciale *ad hoc* anche in mancanza di richiesta governativa.

D'altro canto, va anche sottolineato come la disciplina relativa alla costituzione ed al funzionamento delle commissioni parlamentari non sia stata sino a oggi particolarmente ispirata dalla preoccupazione di assicurare alle opposizioni speciali prerogative o tutele⁶².

⁵⁹ Traduzione tratta da E. PALICI DI SUNI PRAT – M. COMBA – F. CASSELLA, *Le Costituzioni dei Paesi della Comunità europea*, op. cit., p. 117.

⁶⁰ Cfr. art. 18 della legge di revisione costituzionale approvata nel luglio 2008, secondo il quale: «L'article 43 de la Constitution est ainsi rédigé: "Art. 43. – Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée. "À la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet"».

⁶¹ Cfr. ultimo comma dell'art. 88-4 della Costituzione, come formulato dall'art. 43 della legge di revisione del luglio 2008.

⁶² Sulle Commissioni parlamentari nella quinta Repubblica francese cfr. ASSEMBLÉE NATIONALE, *Les commissions à l'Assemblée nationale*, Secrétariat Général de l'Assemblée nationale, collection Connaissance de l'Assemblée, Paris, 1992; P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit Parlementaire*, Montchrestien, Paris, 1996; P. CAHOUA, *Les commissions, lieu du travail législatif*, in *Pouvoirs*, n° 34, 1985; B. CHANTEBOUT, *Le controle parlementaire (le role des commissions d'enquete et de controle)*, in *Documents d'études*, n° 1-14, 1988; A.

Numerose sono le leggi organiche sin qui intervenute sull'organizzazione e il funzionamento delle camere parlamentari, alcune delle quali approvate da De Gaulle con ordinanza, in virtù dei poteri allora conferitigli dall'art. 92 della Costituzione.

La legge di revisione del luglio 2008 ha opportunamente stabilito delle riserve di regolamento parlamentare: sia in ordine alla disciplina delle prerogative da riconoscere ai gruppi parlamentari, prevedendo che diritti specifici siano riconosciuti ai gruppi di opposizione e alle minoranze in genere; sia in ordine alla disciplina delle condizioni per la istituzione di commissioni d'inchiesta volte a controllare l'attività del governo o a valutare le politiche pubbliche. Tuttavia, in modo discutibile, il legislatore costituzionale ha rimesso alla legge ordinaria il compito di disciplinare le regole di organizzazione e di funzionamento delle indicate commissioni d'inchiesta⁶³.

Una riserva di regolamento parlamentare è stata posta dal legislatore costituzionale del luglio 2008 anche con riferimento alle modalità di adozione da parte delle camere di risoluzioni concernenti progetti o proposte di atti delle Comunità Europee o dell'Unione Europea, così come su ogni altro documento proveniente da un'istituzione dell'Unione Europea⁶⁴.

La posizione di minorità del parlamento rispetto all'esecutivo è rimarcata anche da altre disposizioni costituzionali, come: l'art. 28, il quale limita a due le sessioni parlamentari, fissandone la durata in un periodo complessivo inferiore a cinque mesi⁶⁵; l'art. 29, secondo il quale le sessioni straordinarie non possono avere durata superiore a 12 giorni e comunque possono essere indette solo su

DEL CAMP – J. L. BERGEL – A. DUPAS, *Contrôle parlementaire et évaluation*, La documentation française, Paris, 1995; A. KIMMEL, *L'Assemblée nationale sous la cinquième République*, Presses de la fondation nationale des sciences, Paris, 1991; P. LOQUET, *Les commissions parlementaires permanentes de la V République*, PUF, Paris, 1982.

⁶³ Cfr. art. 26 della legge di revisione, secondo il quale: «Après l'article 51 de la Constitution, il est inséré deux articles 51-1 et 51-2 ainsi rédigés: "Art. 51-1. – Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires. "Art. 51-2. – Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information. "La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée"».

⁶⁴ Cfr. il secondo comma dell'art. 88-4 della Costituzione, come formulato dall'art. 43 della legge di revisione costituzionale approvata nel luglio 2008.

⁶⁵ L'art. 28 stabilisce testualmente: «Il Parlamento si riunisce di diritto in due sessioni ordinarie ogni anno. La prima sessione si apre il 2 ottobre, la sua durata è di 80 giorni. La seconda sessione si apre il 2 aprile e la sua durata non può eccedere i 90 giorni. Se il 2 ottobre o il 2 aprile è un giorno festivo, l'apertura della sessione ha luogo nel primo giorno utile successivo». Traduzione tratta da E. PALICI DI SUNI PRAT – M. COMBA – F. CASSELLA, *Le Costituzioni dei Paesi della Comunità europea*, op. cit., p. 114.

richiesta del governo o su richiesta della maggioranza dell'assemblea nazionale⁶⁶; il secondo comma dell'art. 48, il quale - anche se la revisione del luglio 2008 ha restituito, in via di principio alle assemblee parlamentari il potere di determinare autonomamente il proprio ordine del giorno - stabilisce che due settimane su quattro dei lavori parlamentari siano dedicate ai disegni di legge governativi e che le proposte di iniziativa parlamentare appoggiate dal governo abbiano la precedenza sulle altre proposte di legge; il terzo comma dell'art. 48, ove si prevede che sia iscritto con priorità all'ordine del giorno, su richiesta del governo, l'esame dei progetti di leggi finanziarie, dei progetti di legge di finanziamento di sicurezza sociale, dei testi trasmessi dall'altra assemblea quando siano trascorse almeno sei settimane, dei progetti relativi allo stato di crisi e delle richieste relative a missioni militari all'estero⁶⁷.

⁶⁶ L'art. 29 prevede testualmente: «Il Parlamento si riunisce in sessione straordinaria a richiesta del Primo ministro o della maggioranza dell'Assemblea nazionale, con ordine del giorno determinato. Quando la sessione straordinaria è tenuta a richiesta dei membri dell'Assemblea nazionale, il decreto di chiusura interviene solo dopo che il Parlamento ha esaurito l'ordine del giorno per il quale è stato convocato e al più tardi dopo dodici giorni dalla prima riunione. Solo il Primo ministro può chiedere una nuova sessione prima del termine del mese successivo al decreto di chiusura». Traduzione tratta da E. PALICI DI SUNI PRAT – M. COMBA – F. CASSELLA, *Le Costituzioni dei Paesi della Comunità europea*, op. cit., p. 114.

⁶⁷ L'art. 48, nella vecchia formulazione, prevedeva testualmente: «L'ordine del giorno delle assemblee comporta, per priorità e nell'ordine fissato dal Governo, la discussione dei disegni di legge presentati dal Governo e delle proposte di legge da esso accettate. Ogni settimana una seduta è riservata, con precedenza su ogni altra questione, alle interrogazioni dei membri del Parlamento ed alle risposte del Governo». Traduzione tratta da E. PALICI DI SUNI PRAT – M. COMBA – F. CASSELLA, *Le Costituzioni dei Paesi della Comunità europea*, op. cit., p. 118.

L'art. 23 della legge di revisione approvata nel luglio 2008 ha riformulato l'art. 48 della Costituzione come segue: «*Art. 48.* – 1. Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée. – 2. Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour. – 3. En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité. – 4. Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. – 5. Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires. – 6. Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement».

Un vincolo, questa volta opportuno anche se minimo, alla capacità dell'assemblea di auto-determinare il proprio ordine del giorno è stato previsto dalla legge di revisione costituzionale del luglio 2008, nello stabilire che almeno un giorno di seduta al mese sia riservato alle iniziative delle opposizioni⁶⁸.

4. Funzioni parlamentari di garanzia.

Le norme che regolano la nomina o l'elezione di organi costituzionali e di autorità indipendenti non offrono particolari garanzie o poteri all'opposizione parlamentare. Lo stesso dicasi per la nomina o l'elezione di presidenti di organi parlamentari.

I presidenti delle assemblee parlamentari, ad esempio, sono eletti da ciascuna camera a maggioranza assoluta ed a partire dal terzo scrutinio a maggioranza semplice. Sicché la maggioranza può disporre liberamente di tali cariche, né esistono consuetudini, convenzioni o prassi che attribuiscono all'opposizione parlamentare la presidenza di una delle due assemblee, dal momento che, al contrario, la maggioranza suole eleggere propri esponenti ad entrambe le cariche.

Il principio di proporzionalità temperato da quello di rappresentatività regola la composizione dell'ufficio di presidenza dell'assemblea nazionale, che ai sensi del regolamento deve riprodurre il più possibile la configurazione politica dell'assemblea.

I presidenti delle commissioni permanenti vengono eletti a maggioranza assoluta nei primi due scrutini ed a maggioranza semplice a partire dal terzo. Anche tali cariche, pertanto, sono nella disponibilità della maggioranza, la quale non lascia generalmente nessuna presidenza all'opposizione, così come, in genere, fa incetta anche di tutte le altre cariche degli uffici di presidenza delle commissioni permanenti.

Ai sensi dell'art. 56 Cost., il consiglio costituzionale comprende nove membri, il cui mandato dura nove anni e non è rinnovabile. Il consiglio costituzionale si rinnova per un terzo ogni tre anni. Dei suoi membri, tre sono nominati dal presidente della Repubblica, tre dal presidente dell'assemblea nazionale, tre dal presidente del senato.

Oltre i nove membri di cui si è detto, fanno parte di diritto ed a vita del consiglio costituzionale, gli ex presidenti della Repubblica. Tuttavia, a partire dal 1962 gli ex presidenti della Repubblica non hanno più preso parte alle riunioni del consiglio, e ciò anche in conseguenza del carattere sempre più marcatamente giurisdizionale assunto dall'attività dell'organo.

⁶⁸ Cfr. il già citato articolo 23 della legge di revisione.

L'analisi della composizione del consiglio costituzionale dimostra che l'orientamento politico dei suoi membri tende a variare in consonanza con il variare della maggioranza politica. D'altra parte, ciò appare inevitabile, dato il monopolio della maggioranza sulle presidenze delle due assemblee parlamentari, e soprattutto considerato che tanto il presidente della Repubblica quanto i presidenti delle assemblee parlamentari, stante l'assenza di contrarie consuetudini o convenzioni, sono soliti nominare, quali membri del consiglio, esponenti della propria parte politica, senza tenere conto in alcun modo di esigenze di proporzionalità o di rappresentatività dell'organo.

La legge di revisione del luglio 2008 ha ora precisato che il potere di nomina di tre componenti del consiglio costituzionale conferito al presidente della Repubblica è delegabile al consiglio dei ministri, secondo le condizioni stabilite da una legge organica; mentre il potere di nomina di ciascun presidente di assemblea parlamentare è sottoposto al solo parere della commissione permanente competente⁶⁹.

Come già sopra ricordato, per attenuare lo strapotere della maggioranza, nel 1974 l'allora presidente della Repubblica Giscard d'Estaing diede l'avvio ad una serie di riforme volte a bilanciare i rapporti tra governo e opposizione parlamentare. Tra le importanti riforme varate in tale periodo⁷⁰ meritano sicuramente di essere ricordate: la legge di revisione costituzionale del 29 ottobre 1974, con la quale è stato riconosciuto a 60 deputati o a 60 senatori il potere di ricorrere al consiglio costituzionale per ottenere il controllo preventivo di legittimità costituzionale di una legge ordinaria⁷¹; l'istituzione di nuovi tipi di interrogazioni al governo; l'ac-

⁶⁹ Cfr. art. 27 della legge di revisione, secondo il quale: «Le premier alinéa de l'article 56 de la Constitution est complété par deux phrases ainsi rédigées: "La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable à ces nominations. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée"».

⁷⁰ Una sintetica rassegna di tali istituti in S. GIULI, *Le statut de l'opposition en Europe*, Notes et études documentaires, La documentation française, n° 4585-4586, 24 settembre 1980; V. GIAMMUSO, *Francia*, in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Lo Statuto dell'opposizione. Rassegna degli istituti di garanzia dell'opposizione in Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti d'America*, Quaderni di documentazione, Servizio studi del Senato della Repubblica, n° 27, Roma, luglio 1995.

⁷¹ Il controllo preventivo di legittimità costituzionale è obbligatorio per le leggi organiche e per i regolamenti delle assemblee parlamentari. Le leggi organiche vengono controllate dal consiglio costituzionale prima della promulgazione, mentre i regolamenti delle assemblee parlamentari vengono controllati prima della loro entrata in vigore.

Sul Consiglio costituzionale francese cfr. F. LUCHAIRE, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, 1980; J. C. COLLIARD, *L'évolution du Conseil constitutionnel*, in *Revue politique et parlementaire*, 1981; P. GABORIT, *L'évolution du Conseil constitutionnel*, in *Revue politique et parlementaire*, 1981; L. FAVOREU – L. PHILIP, *Il Consiglio costituzionale e l'alternanza*, in *Quad. Cost.*, 1982; L. PHILIP, *Le développement du contrôle de constitutionnalité et l'accroissement des pouvoirs du juge constitutionnel*, in *Revue du droit public*, 1983; L. FAVOREU, *Le Conseil Constitutionnel et les réformes de la gauche*, Paris, 1984; L. FAVOREU,

crescimento delle funzioni di controllo delle commissioni permanenti, attraverso la possibilità di audizioni di alti funzionari ministeriali; l'instaurazione di una prassi che ha consentito lo svolgimento di riunioni delle commissioni oltre i limiti di durata delle sessioni parlamentari.

Il controllo preventivo di costituzionalità delle leggi ordinarie da parte del consiglio costituzionale su iniziativa di sessanta deputati o di sessanta senatori (art. 61, secondo comma, Cost.), rappresenta oggi uno dei più efficaci strumenti di controllo a disposizione delle opposizioni parlamentari in Francia. Sebbene fosse stato originariamente concepito come strumento di controllo del governo sul parlamento, ed in particolare come strumento di tutela della riserva di regolamento governativo di cui all'art. 37 della Costituzione.

Il ricorso può in astratto essere proposto anche dai parlamentari della maggioranza, ma, come ben può comprendersi, sono proprio i parlamentari dell'opposizione a farne largo uso.

Il ricorso va proposto dopo l'approvazione e prima della promulgazione. Esso investe, in genere, i progetti di legge più significativi, e quasi sistematicamente il progetto di legge finanziaria approvato annualmente dal parlamento.

Talvolta il ricorso preventivo al consiglio costituzionale viene minacciato dall'opposizione parlamentare per ottenere l'accoglimento di emendamenti o per convincere la maggioranza a rinunciare all'approvazione di un progetto di legge.

Le Conseil Constitutionnel et les partis politiques, Paris - Aix - Marseille, 1988; G. VEDEL, *Le Conseil constitutionnel, gardien du droit positif ou défenseur de la transcendance des droits de l'homme*, in *Pouvoirs*, 1988, n° 45; P. AUTIN - J. GICQUEL, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, 1992; L. FAVOREU - L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 7^a ed., Paris, 1993.

Sul ricorso diretto dell'opposizione al consiglio costituzionale francese cfr. M. CHARASSE, *Saisir le Conseil constitutionnel (La pratique du groupe socialiste de l'Assemblée nationale)*, in *Pouvoirs*, 1980, n° 13; P. AUTIN, *Les exceptions d'irrecevibilité soulevées par les parlementaires français*, in *Revue du droit public*, 1983; L. PHILIP, *Bilan et effets de la saisine du Conseil constitutionnel*, in *Revue française de science politique*, 1984; AA. VV., *Vingt ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, raccolta degli atti della giornata di studio del 16 marzo 1994 promossa dall'Associazione Francese dei Costituzionalisti, Aix-Marseille, 1995.

Tra gli scritti di autori italiani in tema di ricorso dell'opposizione parlamentare al Conseil constitutionnel cfr. G. D'ORAZIO, *In tema di legittimazione ad adire la Corte: tendenze e proposte di modifica*, in *Giur. cost.*, 1977; V. PERIFANAKI ROTOLO, *Le minoranze parlamentari in Francia ed il controllo del Conseil Constitutionnel sui trattati e gli accordi internazionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980; G. D'ORAZIO, *Una proposta francese per un più ampio ricorso al Consiglio costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1990; G. D'ORAZIO, *Riflettendo a posteriori sul controllo a priori del Consiglio costituzionale francese*, in *Arch. giur.*, 1992; L. MEZZETTI, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare (Modelli europei a confronto)*, Maggioli, Rimini, 1992; G. D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al Giudice delle leggi (prolegomeni ad una soluzione italiana)*, Milano, Giuffrè, 1996.

Merita, del resto, sottolineare in questa sede, sia pure *en passant*, come il ruolo svolto dal *conseil constitutionnel* nel garantire la Costituzione si sia progressivamente rafforzato nel tempo. Nato come organo prevalentemente politico, con il compito di verificare il corretto esercizio dei poteri pubblici secondo modalità di valutazione e logiche preminentemente politiche, infatti, il consiglio costituzionale ha saputo assumere nel tempo la funzione di custode dei diritti fondamentali, secondo moduli valutativi e tecniche argomentative di tipo quasi giurisdizionale. Un ulteriore contributo alla evoluzione del sistema di giustizia costituzionale francese ha fornito il legislatore costituzionale del 2008, introducendo una via di accesso incidentale, sia pure angusta, e consentendo così per la prima volta un controllo successivo di legittimità costituzionale sulle leggi⁷², con la possibilità conseguente che la legge dichiarata incostituzionale perda efficacia dopo la sua entrata in vigore⁷³.

La maggioranza parlamentare dispone anche dell'elezione dei membri dell'alta corte di giustizia e, in larga parte, della corte di giustizia della Repubblica. Tali organi esercitano la giurisdizione penale rispettivamente sui reati commessi dal presidente della Repubblica e dai ministri nell'esercizio delle rispettive funzioni.

Le norme che disciplinavano la composizione del consiglio superiore della magistratura prima della revisione costituzionale del luglio 2008, in base alle disposizioni introdotte dalla legge costituzionale n° 93-952 del 27 luglio 1993, non concedevano alcun tipo di influenza all'opposizione parlamentare sulla scelta dei componenti, ma attribuivano poteri di nomina anche in questo caso al presidente della Repubblica ed ai presidenti delle due assemblee parlamentari.

Il legislatore costituzionale del 2008, riformando profondamente questa parte della Costituzione, ha previsto che il consiglio superiore della magistratura si articoli in due formazioni: una per la magistratura giudicante, una per la magistratura inquirente.

La formazione del consiglio superiore della magistratura competente per la magistratura giudicante è presieduta dal primo presidente della corte di

⁷² Cfr. art. 21 della legge di revisione costituzionale approvata nel luglio 2008, secondo il quale: «Après l'article 61 de la Constitution, il est inséré un article 61-1 ainsi rédigé: "Art. 61-I. – 1. Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé. - 2. Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article"».

⁷³ Cfr., sul punto, l'art. 30 della legge di revisione del luglio 2008, secondo il quale: «Le premier alinéa de l'article 62 de la Constitution est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés: 1. Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application. – 2. Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause».

cassazione, comprende, inoltre, cinque magistrati giudicanti, un magistrato inquirente, un consigliere di Stato, un avvocato e sei personalità qualificate che non appartengono né al parlamento, né all'ordine giudiziario, né all'ordine amministrativo. Il presidente della Repubblica, il presidente dell'assemblea nazionale e il presidente del senato designano ciascuno due delle sei personalità qualificate. Le nomine del capo dello Stato sono delegabili al governo. Le nomine effettuate dal presidente di ciascuna delle due camere parlamentari sono sottoposte solo al parere della commissione permanente competente.

La formazione del consiglio superiore della magistratura competente per la magistratura inquirente è presieduta dal procuratore generale presso la corte di cassazione, comprende, inoltre, cinque magistrati inquirenti, un magistrato giudicante, un consigliere di Stato, un avvocato e sei personalità qualificate selezionate secondo i medesimi requisiti e le medesime modalità indicate per l'altra formazione⁷⁴.

⁷⁴ Cfr. art. 31 della legge di revisione, secondo il quale : «L'article 65 de la Constitution est ainsi rédigé: "Art. 65. – 1. Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège et une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet. – 2. La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée. – 3. La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. – 4. La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme. – 5. La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations qui concernent les magistrats du parquet. – 6. La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle comprend alors, outre les membres visés au deuxième alinéa, le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet. – 7. La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. Elle comprend alors, outre les membres visés au troisième alinéa, le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège. – 8. Le Conseil supérieur de la magistrature

Degna di notazione è anche la previsione a livello costituzionale - in virtù della legge di revisione del luglio 2008 che ha introdotto a tale riguardo un titolo XI Bis - della figura del “difensore dei diritti”. Si tratta di una autorità amministrativa indipendente con il compito di vegliare sul rispetto dei diritti e delle libertà da parte delle amministrazioni statali, delle collettività territoriali, degli enti pubblici, così come da parte di ogni organismo investito di una missione di servizio pubblico. Le attribuzioni del difensore dei diritti sono meglio definite da una legge organica, alla quale è demandato anche il compito di stabilire le sue modalità di intervento. Il difensore dei diritti è nominato per sei anni dal presidente della Repubblica. Il mandato non è rinnovabile. Le sue funzioni sono incompatibili con quelle di componente del governo e di parlamentare. Il difensore dei diritti rende conto della sua attività al presidente della Repubblica e al parlamento⁷⁵.

Da segnalare anche, in tema di accesso delle minoranze parlamentari ai mezzi di comunicazione di massa, le disposizioni previste in materia dalla legge n° 86-1067 del 30 settembre 1986, recante norme in tema di libertà di comunicazione.

Organo di vigilanza sul settore radio-televisivo è il consiglio superiore dell'audiovisivo, un'autorità amministrativa indipendente composta da nove membri, di cui tre nominati dal presidente della Repubblica, tre dal presidente dell'assemblea nazionale, tre dal presidente del senato.

Al consiglio superiore dell'audiovisivo è demandato, tra gli altri, il compito di assicurare la parità di trattamento, garantire l'indipendenza e l'imparzialità del settore pubblico radiotelevisivo, vigilare sulla qualità e varietà dei programmi.

Nel corso della campagna per l'elezione dell'assemblea nazionale, viene fissato un tempo complessivo da destinare alla propaganda elettorale dei partiti, quindi questo tempo viene ripartito in parti uguali tra maggioranza ed opposizione.

Tale norma assume particolare rilievo, in quanto si tratta di un rarissimo caso in cui l'opposizione ottiene un riconoscimento giuridico, inoltre essa viene

se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice. La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège mentionnés au deuxième alinéa, trois des cinq magistrats du parquet mentionnés au troisième alinéa, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation, que peut suppléer le procureur général près cette cour. – 9. Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la justice peut participer aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature. – 10. Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique. – 11. La loi organique détermine les conditions d'application du présent article».

⁷⁵ Cfr. art. 41 della legge di revisione approvata nel luglio 2008.

considerata unitariamente, così come unitariamente viene considerata la maggioranza.

All'interno dei due blocchi di maggioranza ed opposizione, saranno poi i capi-gruppi parlamentari a suddividersi il tempo sulla base della consistenza di ciascun gruppo.

La medesima legge prevede che il governo possa richiedere alle società nazionali di programma di riservare dei tempi di trasmissione a dichiarazioni o comunicazioni del governo.

Le richieste di replica dell'opposizione vengono valutate dal consiglio superiore dell'audiovisivo, il quale fissa eventualmente le modalità della replica.

Il principio della *par condicio* nell'accesso dei partiti alla radio ed alla televisione è sancito sia con riferimento ai periodi elettorali che con riferimento ai periodi non elettorali.

La legge di revisione della Costituzione approvata nel luglio del 2008 ha conferito alle commissioni parlamentari competenti di ciascuna camera parlamentare, secondo la disciplina attuativa che sarà dettata da una legge organica, un potere di controllo sulle nomine presidenziali a impieghi o cariche in campi nei quali si pongono esigenze di garanzia di diritti e libertà o nei quali sono in gioco scelte rilevanti per la vita economica e sociale della Nazione. La funzione di controllo esercitata dalle commissioni parlamentari può spingersi fino al punto da precludere la nomina voluta dal capo dello Stato, laddove la somma dei voti negativi in ciascuna commissione superi i tre quinti dei voti complessivamente espressi in seno alle due commissioni⁷⁶.

Un contrappeso rispetto al rischio che il capo dello Stato si avvalga a tempo indeterminato dei poteri straordinari assunti in situazioni di emergenza ai sensi dell'articolo 16, primo comma della Costituzione, è stato posto dall'art. 6 della legge di revisione della Costituzione approvata nel luglio 2008, che ha completato la disposizione costituzionale prevedendo che: dopo trenta giorni di esercizio dei poteri eccezionali, il consiglio costituzionale possa essere adito dal presidente dell'assemblea nazionale, dal presidente del senato, sessanta deputati o sessanta senatori, al fine di verificare che le condizioni previste al primo comma persistano; il consiglio costituzionale si pronunci in tempi rapidi con un avviso pubblico, procedendo *pleno jure* a effettuare questa verifica; si pronunci nelle stesse

⁷⁶ Cfr. art. 5 della legge di revisione costituzionale, secondo il quale: «L'article 13 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé: "Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés"».

condizioni al termine dei sessanta giorni di esercizio dei poteri eccezionali e in ogni momento successivo a questo termine⁷⁷.

5. La funzione parlamentare di indirizzo politico svolta mediante atti non legislativi.

Anche la parte della Costituzione relativa all'attività non legislativa di indirizzo politico dell'assemblea nazionale nei confronti del governo evidenzia tutt'ora una situazione di minorità dell'organo parlamentare rispetto all'esecutivo.

Infatti, non è previsto alcun voto iniziale di conferimento della fiducia, sul tipo di quello previsto dalla Costituzione italiana all'art. 94.

L'art. 49 prevede l'ipotesi dell'adozione di un voto di censura nei confronti del governo, ma le modalità del procedimento e il *quorum* richiesto sono tali da rendere improbabile il ricorso a tale istituto da parte dell'opposizione parlamentare.

L'art. 49 della Costituzione francese, nella formulazione precedente la revisione costituzionale del luglio 2008, prevedeva che: «1. Il Primo ministro, su deliberazione del Consiglio dei ministri, impegna dinanzi l'Assemblea nazionale la responsabilità del Governo sul suo programma o eventualmente su una dichiarazione di politica generale. – 2. L'Assemblea nazionale fa valere la responsabilità del Governo mediante la votazione di una mozione di sfiducia. La mozione non è ammissibile se non è firmata da almeno un decimo dei membri dell'Assemblea nazionale. La votazione non può aver luogo prima di 48 ore dalla presentazione della mozione. Si tiene conto solo dei voti favorevoli alla mozione di

⁷⁷ Il primo comma dell'art. 16 della Costituzione stabilisce che: quando le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della Nazione, l'integrità del suo territorio o l'adempimento dei suoi obblighi internazionali siano minacciati in modo grave e immediato e il funzionamento regolare dei poteri pubblici costituzionali sia interrotto, il presidente della Repubblica prenda le misure richieste dalle circostanze, dopo consultazione ufficiale del primo ministro, dei presidenti delle assemblee parlamentari e del consiglio costituzionale.

L'art. 6 della legge di revisione della Costituzione prevede testualmente che: «L'article 16 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé : "Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée"».

sfiducia, che deve essere approvata a maggioranza dei componenti l'Assemblea nazionale. Se la mozione di sfiducia è respinta, i firmatari non possono proporre una nuova nel corso della stessa sessione, salvo il caso previsto dal comma seguente. – 3. Il Primo ministro può, su deliberazione del Consiglio dei ministri, impegnare la responsabilità del Governo dinanzi l'Assemblea nazionale sulla votazione di un testo. In tal caso il testo si considera adottato, salvo che una mozione di sfiducia, presentata nel termine di 24 ore, sia votata nei modi previsti dal comma precedente. – 4. Il Primo ministro ha facoltà di richiedere al Senato l'approvazione di una dichiarazione di politica generale»⁷⁸.

La legge di revisione del luglio 2008 ha ristretto la possibilità per il primo ministro di impegnare la responsabilità del governo dinanzi l'assemblea nazionale, su deliberazione del consiglio dei ministri, prevista al terzo comma, sostituendo la parola «testo» contenuta nella prima frase del terzo comma con l'espressione «progetto di legge di finanze o di finanziamento della sicurezza sociale» e sostituendo la parola «testo» contenuta nella seconda frase del terzo comma con la parola «progetto». La restrizione è stata attenuata leggermente con l'aggiunta di una frase così redatta: «Il primo ministro può, inoltre, ricorrere a questa procedura per un altro progetto o una proposta di legge per sessione»⁷⁹. Si tratta di una sorta di questione di fiducia, anche se a differenza di quanto accade in Italia, il testo sul quale il governo impegna la sua responsabilità si considera automaticamente adottato, in mancanza della presentazione, entro 24 ore, di una mozione di sfiducia.

La limitazione dell'ambito di utilizzabilità della questione di fiducia appena descritta è stata compensata dalla stessa legge di revisione con la introduzione dell'art. 50-1, nel quale si prevede che il governo possa, di sua iniziativa o su richiesta di un gruppo parlamentare, svolgere una dichiarazione su un oggetto definito, dinanzi a una delle due camere parlamentari, provocando un dibattito che può anche concludersi con un voto, senza però che tale voto possa impegnare la responsabilità del governo⁸⁰.

Come previsto dalla riportata disposizione la mozione di sfiducia deve essere approvata a maggioranza assoluta, e non a maggioranza semplice, come

⁷⁸ Traduzione tratta da E. PALICI DI SUNI PRAT – M. COMBA – F. CASSELLA, *Le Costituzioni dei Paesi della Comunità europea*, op. cit., p. 118.

⁷⁹ Cfr. art. 24 della legge di revisione, il quale prevede che: «Le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution est ainsi modifié: 1° Dans la première phrase, le mot: "texte" est remplacé par les mots: "projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale"; 2° Dans la deuxième phrase, le mot: "texte" est remplacé par le mot: "projet"; 3° Il est ajouté une phrase ainsi rédigée: "Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session"».

⁸⁰ Cfr. art. 25 della legge di revisione, secondo il quale: «Après l'article 50 de la Constitution, il est inséré un article 50-1 ainsi rédigé: "Art. 50-1. – Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité"».

prevede, ad esempio, la Costituzione italiana, inoltre l'approvazione della mozione è resa ulteriormente difficile attraverso la inclusione di fatto di astenuti ed assenti tra i sostenitori del governo.

La facoltà del parlamento di discutere e approvare delle risoluzioni, tipici atti di indirizzo politico non legislativi, è stata positivizzata espressamente a livello costituzionale dalla legge di revisione approvata nel luglio 2008. Tuttavia, atteso che la facoltà del parlamento di discutere e approvare risoluzioni era già implicitamente prevista dalla Costituzione, oltre che disciplinata dai regolamenti parlamentari, la novella può essere considerata una limitazione, più che un allargamento, dei poteri parlamentari, in quanto prevede la irricevibilità e improcedibilità delle proposte di risoluzione che ad avviso del governo siano in grado di chiamare in causa la sua responsabilità o contengano ingiunzioni rivolte al suo indirizzo⁸¹.

Tra gli obiettivi del legislatore costituzionale del 2008, anche quello di migliorare la partecipazione del parlamento al processo di integrazione europea, sia con riferimento alla fase discendente che con riferimento alla fase ascendente. In virtù dell'art. 88-4 della Costituzione, introdotto dall'art. 43 della legge di revisione, il governo sottopone all'assemblea nazionale e al senato, i progetti o le proposte di atti delle Comunità Europee e dell'Unione Europea. Secondo delle modalità fissate dal regolamento di ciascuna assemblea, possono essere adottate delle risoluzioni su tali progetti o proposte di atti, così come su ogni altro documento proveniente dall'Unione Europea⁸².

Nella medesima prospettiva si inquadra il secondo comma dell'art. 88-5 della Costituzione, introdotto dall'art. 44 della legge di revisione, secondo cui i progetti di legge di autorizzazione alla ratifica di un trattato relativo all'adesione di uno Stato all'Unione Europea e alle Comunità Europee, possono essere approvati dal parlamento riunito in congresso con le modalità previste dal terzo comma dell'art. 89 della Costituzione per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale, nel caso in cui tale procedimento sia disposto da una mozione approvata da ciascuna camera parlamentare con la maggioranza dei tre quinti. In tal modo, le camere parlamentari possono evitare che i progetti di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati siano sottoposti a *referendum* su iniziativa del presidente della Repubblica, secondo il procedimento disciplinato dal primo comma dell'art. 88-5 della Costituzione⁸³.

Da segnalare anche come l'art. 47 della legge di revisione del luglio 2008, abbia previsto che in caso di entrata in vigore del trattato di Lisbona, sottoscritto il 13 dicembre 2007, modificativo del trattato sull'Unione Europea e del trattato

⁸¹ Cfr. art. 12 della legge di revisione, ove si prevede che: «Après l'article 34 de la Constitution, il est inséré un article 34-1 ainsi rédigé: "Art. 34-1. – Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique. "Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard"».

⁸² Cfr. art. 43 della legge di revisione approvata nel luglio 2008.

⁸³ Cfr. art. 44 della legge di revisione costituzionale del luglio 2008.

istitutivo della Comunità Europea, ciascuna assemblea parlamentare potrà presentare un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione Europea contro un atto legislativo europeo per violazione del principio di sussidiarietà. A questo fine potranno essere adottate delle risoluzioni, secondo modalità di iniziativa e di discussione fissate dal regolamento di ciascuna assemblea. In caso di richiesta di sessanta deputati o di sessanta senatori, il ricorso sarà proposto di diritto⁸⁴.

Il legislatore costituzionale del 2008 ha anche introdotto nell'art. 35 della Costituzione una disciplina delle missioni militari all'estero che riconosce espressamente al parlamento un potere di controllo e di indirizzo nei confronti dell'esecutivo. Infatti, in base alle indicate disposizioni, il governo è tenuto a informare il parlamento della sua decisione di far intervenire le forze armate all'estero, al più tardi tre giorni dopo l'inizio dell'intervento, precisando gli obiettivi perseguiti. Questa comunicazione può dare luogo a un dibattito che non è seguito da alcun voto. Quando la durata dell'intervento ecceda i quattro mesi, il governo è tenuto a chiedere l'autorizzazione del parlamento, se vuole prolungarne ulteriormente la durata⁸⁵.

⁸⁴ Cfr. art. 47 della legge di revisione, secondo il quale: « I. – À compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007, le titre XV de la Constitution est ainsi modifié: 1° Dans le premier alinéa de l'article 88-4, les mots : "les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne" sont remplacés par les mots: "les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne"; 2° Dans l'article 88-5, les mots: "et aux Communautés européennes" sont supprimés; 3° Les deux derniers alinéas de l'article 88-6 sont ainsi rédigés: "Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement. "À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit. - II. Sont abrogés l'article 4 de la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1^{er} mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution ainsi que les 3° et 4° de l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution. - III. L'article 88-5 de la Constitution, dans sa rédaction résultant tant de l'article 44 de la présente loi constitutionnelle que du 2° du I du présent article, n'est pas applicable aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1^{er} juillet 2004».

⁸⁵ L'art. 13 della legge di revisione approvata nel luglio 2008 prevede che: «L'article 35 de la Constitution est complété par trois alinéas ainsi rédigés: "Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote. "Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en

Può ritenersi apprezzabile la positivizzazione a livello costituzionale della disciplina di rapporti sui quali in precedenza era lasciata al governo una fin troppo ampia discrezionalità. In tal senso, la legge di revisione ha colmato - sia pure con contenuti discutibili e perfettibili - una lacuna dell'ordinamento costituzionale francese che rimane invece ancora tutta da colmare nell'ordinamento costituzionale italiano⁸⁶. Certo, non si può fare a meno di notare come le disposizioni in esame consentano che il governo metta il parlamento dinanzi al fatto compiuto, prevedendo che il parlamento non possa esprimersi con un voto prima di quattro mesi dall'inizio della missione militare, quando è presumibile si siano determinate situazioni difficilmente reversibili con una decisione parlamentare.

La medesima legge di revisione ha significativamente modificato l'art. 18 della Costituzione prevedendo che il capo dello Stato possa esercitare il potere di messaggio comparando personalmente dinanzi al parlamento riunito in congresso, mentre nella vecchia formulazione si prevedeva che potesse inviare dei messaggi alle due assemblee parlamentari, facendone dare lettura. Contestualmente, la medesima legge di revisione ha previsto, superando il relativo divieto stabilito in precedenza dalla disposizione costituzionale, che sul messaggio presidenziale possa svolgersi un dibattito parlamentare, anche se tale dibattito non può concludersi con un voto⁸⁷.

L'innovazione della disciplina relativa ai messaggi presidenziali indirizzati al parlamento e di quella relativa al loro seguito nel dibattito parlamentare, può essere considerata come un tentativo di rafforzare il rapporto diretto tra capo dello Stato e parlamento, senza per questo instaurare un vero e proprio rapporto di responsabilità politica, scavalcando la mediazione governativa.

6. Funzioni parlamentari di tipo ispettivo e di controllo.

dernier ressort. "Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de quatre mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante"».

⁸⁶ Sia consentito rinviare sul tema a F. PASTORE, *Parlamento e partecipazione dell'Italia a conflitti armati*, in V. Baldini (a cura di), *Sicurezza e Stato di diritto: problematiche costituzionali*, Edizioni dell'Università degli studi di Cassino, Collana scientifica, Studi economico-giuridici, Cassino, 2005.

⁸⁷ L'art. 8 della legge di revisione approvata nel luglio 2008 prevede che: «L'article 18 de la Constitution est ainsi modifié: 1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé: "Il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote."; 2° Dans le dernier alinéa, les mots: "le Parlement est réuni" sont remplacés par les mots: "les assemblées parlementaires sont réunies".

Negli ultimi anni si è registrata in Francia una tendenza al potenziamento della funzione ispettiva delle camere, dovuta alla consapevolezza maturata dalle forze politiche della inadeguatezza dei poteri di controllo del parlamento.

In particolare, tale processo di riforma ha interessato le interrogazioni parlamentari al governo e le commissioni d'inchiesta.

L'art. 48 Cost., già sopra richiamato in merito alla formulazione dell'ordine del giorno delle assemblee parlamentari, stabilisce che ogni settimana almeno una seduta venga riservata, con precedenza su ogni altra questione, alle interrogazioni dei membri del parlamento ed alle risposte del governo⁸⁸. Tali interrogazioni possono essere sia scritte che orali.

A partire dal 1974, è stato introdotto, su intesa tra il primo ministro Chirac e il presidente dell'assemblea nazionale un nuovo tipo di interrogazione orale, l'interrogazione al governo su questioni di attualità.

Le interrogazioni orali al governo su questioni di attualità si svolgono nella seduta pomeridiana del mercoledì, che, essendo trasmessa dalla televisione, vede generalmente una elevata presenza dei deputati. La disciplina di tale tipo di interrogazione, che ricorda molto da vicino quella del *question time* britannico e italiano, non è fissata dal regolamento ma sulla base di convenzioni raggiunte in sede di conferenza dei capi-gruppi. Le interrogazioni possono essere depositate sino a poche ore prima dell'inizio delle sedute e vengono svolte in aula secondo un criterio di alternanza tra quelle proposte dalla maggioranza e quelle proposte dalle minoranze.

Le interrogazioni al singolo ministro sono state introdotte in via di prassi nel 1989, a partire da tale anno, infatti, ogni settimana viene dedicata un'ora dei lavori dell'assemblea nazionale alle interrogazioni rivolte ad un ministro sull'attività del suo dicastero e/o sulle materie di sua competenza.

Le interrogazioni orali erano disciplinate più dettagliatamente dal regolamento dell'assemblea nazionale, il quale ne determinava la procedura fissando dei limiti al loro contenuto. Con la risoluzione n° 151 del 26 gennaio 1994, tuttavia, gli articoli del regolamento che disciplinavano la materia sono stati abrogati.

Attualmente, pertanto, le interrogazioni orali sono regolate dalle norme generali previste dagli artt. 133 e 134 del regolamento dell'assemblea nazionale, in base ai quali l'ufficio di presidenza determina le modalità per il deposito delle interrogazioni, la notificazione e la pubblicazione delle stesse, mentre la conferenza dei presidenti determina l'organizzazione delle sedute dedicate al loro esame.

In base all'art. 139 del regolamento dell'assemblea nazionale, le interrogazioni scritte vengono presentate dal deputato al presidente

⁸⁸ Tale norma è stata sostanzialmente confermata dalla legge di revisione della Costituzione approvata nel luglio 2008 che, riformulando l'art. 48 della Costituzione, ha previsto all'ultimo comma: «Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement».

dell'assemblea. A sua volta, il presidente dell'assemblea notifica le interrogazioni scritte al governo, il quale è tenuto a rispondere nel termine di un mese.

Ciascuna delle due camere può istituire una commissione d'inchiesta o una commissione di controllo mediante l'approvazione a maggioranza di una specifica risoluzione.

Le commissioni d'inchiesta vengono istituite al fine di raccogliere informazioni, documenti e testimonianze su fatti determinati, mentre le commissioni di controllo vengono istituite per effettuare un esame delle gestioni amministrative, finanziarie o tecniche di servizi pubblici o imprese nazionali.

La legge n° 91-698 del 20 luglio 1991, modificando l'ordinanza n° 58-1100 nella parte relativa alle commissioni d'inchiesta ed a quelle di controllo, ha sostanzialmente abolito le differenze di funzione tra i due tipi di commissioni, prevedendo che alle commissioni d'inchiesta possano essere attribuite le competenze proprie delle commissioni di controllo.

La stessa legge del 1991 ha modificato i criteri di composizione delle commissioni d'inchiesta, nel senso di assicurare una rappresentanza proporzionale ai vari gruppi parlamentari, mentre il vecchio criterio prevedeva la designazione dei componenti sulla base di uno scrutinio maggioritario.

Recentemente si è affermata una convenzione parlamentare secondo la quale ogni anno l'assemblea nazionale approva a maggioranza una proposta di costituzione di una commissione d'inchiesta voluta dall'opposizione (c.d. *droit de tirage*).

L'art. 24 della Costituzione, come modificato dalla legge di revisione del luglio 2008, prevede al primo comma che il parlamento controlla l'azione del governo e valuta le politiche pubbliche⁸⁹.

Per lo svolgimento di tali funzioni di controllo - come già sottolineato con riferimento alle funzioni di auto regolamentazione e di auto organizzazione - la stessa legge di revisione ha previsto che possano essere istituite delle commissioni d'inchiesta in seno a ciascuna assemblea, al fine di raccogliere, secondo le modalità e nei limiti fissati dalla legge, degli elementi di informazione⁹⁰.

Il controllo parlamentare relativo all'attività del governo incidente sui conti pubblici e relativo all'applicazione delle leggi finanziarie e di spesa si svolge con

⁸⁹ L'art. 9 della legge di revisione approvata nel luglio 2008, prevede che: «L'article 24 de la Constitution est ainsi rédigé : "Art. 24. – 1. Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. – 2. Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat. – 3. Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct. – 4. Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. – 5. Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat"».

⁹⁰ Cfr. art. 26 della legge di revisione, che ha introdotto un nuovo articolo della Costituzione, l'art. 51-2, dedicato alle commissioni d'inchiesta in questione.

l'ausilio della corte dei conti, come sostanzialmente confermato dalla legge di revisione approvata nel luglio 2008 dal parlamento riunito in congresso⁹¹.

Una settimana di seduta su quattro, secondo quanto stabilito dalla legge di revisione del luglio 2008, è riservata preminentemente, nell'ordine fissato da ciascuna assemblea, al controllo dell'azione del governo e alla valutazione delle politiche pubbliche⁹².

Organo ausiliario del parlamento, nello svolgimento della funzione di controllo, è anche il "consiglio economico, sociale e ambientale", già denominato "consiglio economico e sociale"⁹³. Ai sensi dell'art. 70 della Costituzione, come modificato dal legislatore costituzionale del 2008, il consiglio può essere consultato dal governo e dal parlamento su ogni problema di carattere economico, sociale o ambientale. Ogni piano o progetto di legge di programmazione a carattere economico, sociale o relativo all'ambiente è sottoposto al parere del consiglio⁹⁴.

7. Riflessioni riassuntive e conclusive: l'ordinamento francese costituisce un utile punto di riferimento nella prospettiva di una

⁹¹ Cfr. art. 22 della legge di revisione costituzionale, nel quale si prevede che: «I. – Le dernier alinéa des articles 47 et 47-1 de la Constitution est supprimé. II. – Après l'article 47-1 de la Constitution, il est inséré un article 47-2 ainsi rédigé: "Art. 47-2. – La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. "Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière"».

⁹² Cfr. il comma quattro dell'art. 48 della Costituzione, come riformulato dall'art. 23 della legge di revisione approvata nel luglio 2008, secondo il quale: « Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques».

⁹³ Cfr. artt. 32 e 33 della legge di revisione costituzionale del luglio 2008 che hanno disposto il cambio di denominazione.

⁹⁴ Cfr. art. 34 della legge di revisione del luglio 2008, secondo il quale : «L'article 70 de la Constitution est ainsi rédigé: "Art. 70. – Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Le Gouvernement peut également le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis pour avis"».

riforma delle funzioni parlamentari non legislative e della forma di governo in Italia?

L'esame dell'assetto bicamerale e più in generale dell'organizzazione costituzionale della V Repubblica francese ha assunto in Italia particolare interesse a seguito della adozione della forma di governo semipresidenziale nel progetto di riforma della seconda parte della Costituzione italiana trasmesso il 30.06.1997 alle assemblee di camera dei deputati e senato della Repubblica dalla commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita nel corso della tredicesima legislatura con legge costituzionale n° 1 del 1997⁹⁵.

Sebbene, infatti, il progetto di riforma della seconda parte della Costituzione italiana elaborato dalla commissione bicamerale nella XIII legislatura non sia andato a buon fine – essendosi definitivamente arenato, durante la prima lettura da parte dell'assemblea della camera dei deputati, proprio allorché si era giunti ad esaminare le disposizioni concernenti i poteri da attribuire al presidente direttamente eletto -; sebbene il modello semipresidenziale non sia stato recepito nelle proposte di revisione formulate dalla maggioranza e dal governo nella passata XIV legislatura; il semipresidenzialismo rimane un modello quanto mai interessante ed in grado di riscuotere ampi consensi in una prospettiva di riforma dell'ordinamento italiano.

Per altro, va notato come la forma di governo semipresidenziale, probabilmente proprio grazie alla sua duttilità, abbia trovato larga diffusione in Europa. Infatti, anche se, quando si parla di semipresidenzialismo, si fa riferimento generalmente alla Francia, non va dimenticato che si tratta di una forma di governo sperimentata anche in altri Paesi europei come: Portogallo, Austria, Finlandia, Islanda, Irlanda.

Non è da escludere, pertanto, che in futuro l'adozione di una forma di governo semipresidenziale possa nuovamente essere riproposta nel nostro Paese e magari trovare accoglimento.

La scelta di analizzare l'ordinamento francese, anziché altri ordinamenti caratterizzati da forme di governo di tipo semipresidenziale dipende dalla considerazione che in Francia il semipresidenzialismo si è instaurato da tempo

⁹⁵ Numerosissimi sono i contributi di riflessione e commento offerti dalla dottrina sul progetto elaborato dalla commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita nel corso della XIII legislatura in virtù di legge costituzionale n° 1 del 1997; tra i tanti cfr. quelli raccolti in M. SCUDIERO – S. STAIANO (a cura di), *La riforma della Costituzione nei lavori della Bicamerale*, Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato dell'Università degli studi di Napoli «Federico II», n° 4, Jovene, Napoli, 2000; P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, CEDAM, Padova, 1998.

sufficiente a consentire un'analisi attendibile del suo rendimento⁹⁶. Inoltre, a tale esempio di semipresidenzialismo dichiarano solitamente di volersi richiamare i sostenitori di tale modello.

Sicché appare opportuno chiedersi, se tale ordinamento possa validamente costituire un modello per il ripensamento della forma di governo italiana.

Del resto, l'elezione diretta del capo dello Stato si è innestata in Francia, su un sistema di tipo parlamentare classico. Tanto che molti autori classificano la forma di governo assunta dalla Francia nella V Repubblica tra quelle parlamentari razionalizzate.

Il sistema francese, in effetti, pur presentando la particolarità di un esecutivo bicefalo, è caratterizzato dal perdurare del *continuum* governo-maggioranza parlamentare.

Dal punto di vista funzionale, il modello evidenzia ulteriormente tale connotazione, infatti, il sistema elettorale maggioritario a doppio turno, attenua la frammentazione politica delle assemblee parlamentari, favorendo la formazione di maggioranze chiare e fondate su coalizioni non troppo variegate; nel contempo, condiziona il sistema partitico, assicurando maggiore coesione all'interno dei partiti esistenti e scoraggiando la nascita di formazioni minori.

Il prevalere degli elementi di tipo parlamentare su quelli di tipo presidenziale si manifesta chiaramente nei periodi di "coabitazione", ovvero, allorché il presidente della Repubblica sia espressione di un orientamento politico diverso e contrapposto rispetto a quello della maggioranza parlamentare.

In tutte le occasioni in cui si è determinata una maggioranza di segno politico contrario, infatti, il presidente della Repubblica ha ritenuto di dover nominare come primo ministro un esponente della parte politica avversa, ben rendendosi conto che un governo in grado di governare deve, in tale ordinamento, godere della fiducia della maggioranza parlamentare.

Il controllo parlamentare, tuttavia, viene inteso in senso tradizionale, proprio dello stato liberale classico, come controllo esercitato dal parlamento nel suo complesso sull'esecutivo.

Neppure a seguito del programma di riforme di cui si è fatto promotore il presidente Giscard d'Estaing a partire dall'anno 1974, l'opposizione può dirsi destinataria, in quanto tale, di strumenti di garanzia e di controllo che possano far parlare, quantomeno in via convenzionale, di uno "statuto dell'opposizione parlamentare".

La legge di revisione della Costituzione approvata nel luglio 2008, invero, ha ora rimesso il compito ai regolamenti parlamentari di riconoscere dei diritti specifici ai gruppi parlamentari di opposizione presenti nell'assemblea, così come alle minoranze in genere⁹⁷. Pertanto, si tratterà di verificare se e come le camere parlamentari, nell'esercizio della funzione di autoregolamentazione, sapranno dare svolgimento alla indicata riserva rinforzata.

⁹⁶ Sulla storia costituzionale francese cfr. tra gli altri: M. PANNETIER, *Institutions et vie politique française de 1789 à nos jours*, Paris, 1981.

⁹⁷ Cfr. art. 26 della legge di revisione del luglio 2008.

D'altro canto, la situazione di minorità del parlamento rispetto al governo, svilisce ulteriormente la funzione dell'opposizione parlamentare, che, non essendo, almeno per ora, destinataria di particolare considerazione, si trova, per di più, a dover proporre le proprie istanze e le proprie critiche in una sede depotenziata.

In tale quadro, è proprio il presidente della Repubblica, nei periodi di coabitazione, a farsi carico delle ragioni dell'opposizione, talvolta dovendosi assumere il compito di tutelare la stessa opposizione parlamentare di fronte allo strapotere della maggioranza e del governo⁹⁸.

Questa funzione di riequilibrio è possibile, tuttavia, solo grazie alla forte condivisione dei valori repubblicani da parte delle forze politiche che si alternano al governo del Paese e grazie alla maturità democratica del popolo francese.

Viceversa, in un Paese dove mancasse una forte identità comune e una condivisione generalizzata dei valori fondamentali dell'ordinamento, la contrapposizione ideologica e politica tra un presidente direttamente eletto e la maggioranza parlamentare, se portata alle estreme conseguenze, potrebbe favorire, a causa delle tensioni e dei veti incrociati, una crisi del sistema democratico, suscettibile di degenerare fino alla guerra civile e/o al colpo di Stato⁹⁹.

Gli ordinamenti caratterizzati dall'elezione diretta del capo dello Stato o del capo del governo, infatti, recano in sé una contrapposizione ineliminabile tra legittimazione democratica diretta del vertice dell'esecutivo e legittimazione democratica diretta dei parlamentari: sicché, ciascuno si sente il legittimo interprete della volontà popolare. Tale contrapposizione, se può essere tollerata in un

⁹⁸ Sul punto cfr. M. SCUDIERO, *Conclusioni*, in AA. VV., *La riforma costituzionale*, Atti del convegno dell'A.I.C. svoltosi a Roma il 6 e 7 novembre 1998, Cedam, Padova, 1999, p. 503, il quale, richiamando il pensiero di Elia, ricorda come: «il sistema semipresidenziale presente in Francia racchiuda un rischio costante di iperpresidenzialismo, tanto da far ritenere la coabitazione come la forma veramente normale di funzionamento di quel sistema perché più bilanciata, più equilibrata. Se invece guardiamo alla monarchia repubblicana (Duverger) che è stata per tanto tempo in auge con De Gaulle e poi con Mitterand, allora notiamo che lì c'è stato un eccesso di ruolo dell'Esecutivo, che va ben oltre la soluzione forte del premierato inglese (se ci muoviamo nell'ambito della grande famiglia delle forme di governo con un ruolo rimarcato del Parlamento) e dello stesso presidenzialismo statunitense».

Sul tema nella letteratura francese cfr. M. C. PONTHEAU, *Les droits de l'opposition en France. Penser une opposition présidentielle*, in *Pouvoirs*, 2003, p. 101 e ss.

Una configurazione della coabitazione come vera e propria forma di governo si rinviene in S. GOZI, *La terza coabitazione e la politica europea della Francia: rischio di crisi istituzionale od ulteriore adattamento del "modello francese"?*, in «1989», anno VIII, n° 1/98, p. 121 e ss.. Sul ruolo svolto dal Presidente francese nei periodi di coabitazione cfr. F. FEDE, *Il Capo dello Stato «arbitro» istituzionale. Normative e prassi negli ordinamenti costituzionali di Francia, Grecia, Portogallo e Spagna*, in *Giur. cost.*, fasc. 2, 1997, p. 1167 e ss.

⁹⁹ Destano preoccupazione in tal senso le recenti vicende politiche della Ucraina, caratterizzate da uno scontro politico forte tra: Presidente eletto, di orientamento filo-occidentale, da una parte; governo e maggioranza parlamentare, filo-russi, dall'altra.

ordinamento caratterizzato da moderazione delle forze politiche, condivisione ampia dei valori fondamentali e adeguati contrappesi istituzionali; diventa estremamente pericolosa in un ordinamento caratterizzato da eccessiva frammentazione partitica e da eccessiva contrapposizione ideologica, che sia per giunta demunito di adeguati contrappesi istituzionali.

Al contrario, quando il presidente della Repubblica sia espressione della stessa coalizione che detiene la maggioranza parlamentare, si determina una sorta di “super-presidenzialismo”, nel quale l'opposizione viene a trovarsi del tutto priva di efficienti strumenti di controllo e di comunicazione¹⁰⁰. Del resto, come osservato da larga parte della dottrina, la riduzione a cinque anni della durata del mandato presidenziale, avvenuta nel 2000, ha messo in crisi il ruolo di “monarca repubblicano” assunto in passato dal presidente della Repubblica, e ha finito per attrarlo sempre più nell'orbita dell'esecutivo¹⁰¹.

Dallo studio condotto emerge chiaramente come nella V Repubblica francese, attualmente, non risultino bilanciate in modo soddisfacente le esigenze di efficienza e stabilità dell'esecutivo con quelle di rappresentatività delle minoranze. Né l'opposizione costituisce un limite significativo alla affermazione dell'indirizzo politico della maggioranza, essendole garantito, sostanzialmente, solo un diritto al dissenso.

Sicché non può ritenersi che il modello francese possa costituire un valido punto di riferimento per un ripensamento della forma di governo italiana; almeno, non nel senso della costruzione di un sistema politico fondato sull'equilibrio tra maggioranza e opposizione in una dialettica di tipo bipolare, ispirata al principio dell'alternanza. Più confacente al sistema italiano si ritiene possa essere una riforma volta a introdurre degli elementi di stabilizzazione e di razionalizzazione costituzionale della forma di governo che non contemplino la elezione e/o designazione diretta del capo dello Stato o del primo ministro¹⁰².

¹⁰⁰ Argomenti analoghi valgono anche per le forme di governo recentemente introdotte in Italia a livello regionale e locale, convenzionalmente definite neo-parlamentari, ma difficilmente riconducibili ai modelli classici di forme di governo elaborati dalla dottrina, per i tratti inediti che le caratterizzano.

In effetti, l'esperienza relativa al funzionamento delle indicate forme di governo, in gran parte positiva sotto il profilo del rendimento, non sembra sufficiente a diradare le preoccupazioni destinate dall'ipotesi di trasposizione a livello nazionale di soluzioni analoghe, atteso il fatto che lo Stato dispone di competenze particolarmente incisive e delicate come: tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza; difesa e forze armate; politica estera e rapporti internazionali; rapporti con le confessioni religiose; giurisdizione; determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; previdenza sociale.

¹⁰¹ Cfr. P. AVRIL, *Intervention*, in Rev. Dr. pub. sc. pol., n. spec. 4 (numero monotematico intitolato *Le quinquennat*), 2000, p. 954 e ss.; R. CHIROUX, *Le Président Chirac à mi-mandat du quinquennat*, in Rev. adm., n. 347, 2005, p. 544 e ss.

¹⁰² Sul tema sia qui consentito per esigenze di sintesi il rinvio a F. PASTORE, *Evoluzione della forma di governo parlamentare e ruolo del capo dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2003.

Nonostante la revisione costituzionale approvata nel luglio 2008, come si è tentato di evidenziare, abbia introdotto alcune significative disposizioni volte a potenziare le funzioni parlamentari, in specie quelle non legislative, non sembra si possa parlare di un vero e proprio riequilibrio tra esecutivo e parlamento.

Non si può certo sostenere che il legislatore costituzionale si sia limitato a interventi di facciata; anzi, ha sicuramente introdotto nel tessuto delle disposizioni costituzionali delle novità rilevanti, suscettibili di ulteriori sviluppi e di implementazioni, concernenti soprattutto il sistema delle garanzie costituzionali e le funzioni di controllo del parlamento.

Il legislatore costituzionale, d'altro canto, ha previsto che gran parte delle novelle introdotte entrino in vigore nelle condizioni fissate da leggi e leggi organiche necessarie per la loro applicazione; mentre, l'entrata in vigore di una serie di altre modifiche è stata differita al primo marzo 2009¹⁰³.

In ogni caso, non sembra si possa affermare sia stato toccato il cuore delle relazioni intercorrenti tra i supremi organi dello Stato, in modo da modificare l'assetto della forma di governo.

Del resto, in tal senso, l'obiettivo principale della revisione, sia pure tacito, non era tanto quello di instaurare un nuovo tipo di parlamentarismo, quanto, piuttosto, quello di realizzare uno spostamento in favore del capo dello Stato degli equilibri infragovernativi, facendo del presidente della Repubblica un vero e proprio capo dell'esecutivo.

Nonostante le positive novità segnalate, pertanto, non si può ancora ritenere che la riforma Balladur abbia determinato un definitivo cambio di rotta rispetto alla prospettiva – messa in evidenza dall'esito del *referendum* del 29 maggio 2005 sulla ratifica del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa¹⁰⁴, dalle vicende che hanno portato nel maggio del 2007 alla formazione del governo neogollista presieduto da François Fillon e dagli esordi del neoeletto

¹⁰³ Cfr. l'art. 46 della legge di revisione approvata nel luglio 2008, secondo il quale: «I. – Les articles 11, 13, le dernier alinéa de l'article 25, les articles 34-1, 39, 44, 56, 61-1, 65, 69, 71-1 et 73 de la Constitution, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, entrent en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application. II. – Les articles 41, 42, 43, 45, 46, 48, 49, 50-1, 51-1 et 51-2 de la Constitution, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, entrent en vigueur le 1^{er} mars 2009. III. – Les dispositions de l'article 25 de la Constitution relatives au caractère temporaire du remplacement des députés et sénateurs acceptant des fonctions gouvernementales, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, s'appliquent aux députés et sénateurs ayant accepté de telles fonctions antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi organique prévue à cet article si, à cette même date, ils exercent encore ces fonctions et que le mandat parlementaire pour lequel ils avaient été élus n'est pas encore expiré».

¹⁰⁴ In senso conforme Cfr. J. ROBERT, *Un gâchis référendaire (29 mai 2005)*, in Rev. dr. pub. sc. pol., 2005, p. 839 e ss., il quale conclude, amaramente, osservando che se non si è pervenuti a una VI Repubblica - dai contorni ancora indeterminati - resta la sensazione, condivisa da larga parte della dottrina, di vivere ormai un'agonia della V Repubblica, non rivitalizzata neppure dalle riforme degli ultimi anni.

presidente Nicolas Sarkozy nelle sedi istituzionali dell'Unione Europea, oltre che sulla scena internazionale – di un passaggio a una VI Repubblica¹⁰⁵, caratterizzata: da una torsione monocratica nella forma di governo; da una accentuazione del profilo nazionalistico nelle relazioni internazionali e sopranazionali.

Sarà compito delle forze politiche più consapevoli, infatti, dare un contributo affinché i “semi” contenuti nella legge di revisione del luglio 2008 non cadano su un terreno politico-istituzionale arido, ma possano germogliare su un terreno reso fertile da una condivisione ampia dei valori di fondo di una democrazia matura.

¹⁰⁵ Di passaggio dalla V a una VI Repubblica, si è discusso in una conferenza-dibattito, organizzata da Stéphane Pinon, dal titolo «*La question de la VI République*», svoltasi il 4 aprile 2007 presso l'Università di Cergy-Pontoise (*Faculté de Droit, École Doctorale Internationale, Droit et Sciences Humaines*). La conferenza-dibattito (molto interessante e partecipata) ha visto la presenza, tra gli altri, di Jean Gicquel e Dominique Rousseau: sia pure con toni diversi e partendo da posizioni non sempre convergenti, i due relatori hanno evidenziato, non solo la possibilità, ma anche l'opportunità che si addivenga a una VI Repubblica caratterizzata da un più efficace raccordo tra governo e parlamento, nonché da un rafforzamento del principio rappresentativo e di quello della responsabilità politica. Tuttavia, come sottolineato nelle conclusioni del presente lavoro, le tendenze in atto nel sistema politico-istituzionale francese non sembrano in linea con le indicate prospettive.

L'avvento di una VI Repubblica, come già sottolineato in una precedente nota, è auspicato anche in P. ALLIÈS, *Sénat: pour en finir avec l'anachronisme*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 87 e ss.

Sullo stesso tema, ma con un taglio più politologico, riferito alle posizioni politiche della sinistra francese, cfr. E. MARCOVICI, *La gauche et la VI République*, L'Harmattan, Paris, 2005.

Una proposta politica articolata e approfondita si formula nella direzione del superamento della V Repubblica in J. LANG, *Un nouveau régime politique pour la France*, Odile Jacob, Paris, 2004.

Di ineluttabilità della nascita di una VI Repubblica si parla in A. MONTEBOURG, *Ce que sera la VI République en 2007*, in *Revue politique et parlementaire*, 107° année, n. 1034, janvier/février/mars 2005, p. 108 e ss. Dello stesso autore cfr., altresì sul tema, A. MONTEBOURG, *La Constitution de la VI République: réconcilier les Français avec la démocratie*, Odile Jacob, Paris, 2005.

Sulle ragioni che avrebbero decretato la morte della V Repubblica cfr. M. F. GARAUD, *La fête des fous: qui a tué la V République?*, Plon, Paris, 2006.