

## La fine del mito della sesta repubblica\*

di Massimo Cavino

Sommario: 1. La fase costituente 1958-1962. Una Quinta Repubblica che aspetta la Quarta, ovvero la sesta - 2. Il mito della sesta repubblica come lotta per la Costituzione - 3. Le *chances* della sesta repubblica: alternanza e coabitazioni. - 4. L'ultima possibilità. La questione della responsabilità del Capo dello Stato e la riforma del 23 febbraio 2007 - 5. Verso la fine del mito: l'avvio della presidenza Sarkozy e l'istituzione del Comité Balladur. - 6. Il rapporto Balladur e la revisione del 23 luglio 2008: l'articolazione dei poteri del Presidente della Repubblica e del Primo ministro. - 7. Un esercizio più trasparente e democratico dei poteri presidenziali. - 8. La valorizzazione del Parlamento. - 9. Conclusioni: la fine del mito della sesta repubblica.

1. La crisi della Quinta ed il passaggio alla sesta Repubblica ha rappresentato un tema ricorrente nel dibattito costituzionalistico francese dell'ultimo decennio<sup>1</sup>.

La crisi sarebbe stata prodotta dal progressivo allontanamento della società francese dalle proprie istituzioni determinato dal venir meno del rapporto tra titolarità dei pubblici poteri e relativa responsabilità; allontanamento che ha raggiunto livelli eclatanti negli anni novanta del secolo scorso in seguito alle gravi vicende giudiziarie che hanno coinvolto membri del Governo e lo stesso Capo dello Stato.

L'attualità delle questioni dibattute ha portato, all'inizio del secolo e del nuovo millennio ad una proliferazione di contributi, ora di apprezzabile valore scientifico<sup>2</sup>, ora di carattere più *pamphlettistico*<sup>3</sup>

---

\* Questo articolo è in corso di pubblicazione in A. Di Giovine, E. Grosso, M. Cavino, (a cura di), *La Francia dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, Torino

<sup>1</sup> Cfr. P. Piciacchia, *La V repubblica francese tra coabitazione, quinquennato e nuovi assetti istituzionali*, in F. Lanchester, (a cura di), *La Costituzione degli altri. Cronache costituzionali di sette ordinamenti stranieri tra il 2000 e il 2004*, Milano, Giuffrè, 2005, 3 e ss.

<sup>2</sup> Cfr. O. Duhamel, *Vive la VI<sup>e</sup> République*, Paris, Seuil, 2002; H. Roussillon, *Le mythe de la V<sup>e</sup> République*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 2002, 707 e ss.; B. François, *Misère de la V<sup>e</sup> République. Pourquoi il faut changer les institutions*, Paris, Denoël, 2006<sup>2</sup>; D. Rousseau, *La V<sup>e</sup> République se meurt, vive la démocratie*, Paris, Odile Jacob, 2007.

A ben vedere però il mito della sesta Repubblica, benché abbia avuto un riconoscimento “formale” solo in tempi recenti, rappresenta una costante della storia istituzionale della Quinta Repubblica: già a partire dalla stagione costituente.

In modo significativo Dominique Rousseau intitola *La V<sup>e</sup> République qui attend ... la IV<sup>e</sup>* la prima parte del suo libro, *La V<sup>e</sup> République se meurt, vive la démocratie*.

Con ciò egli ribadisce come il clima emergenziale che determinò nel 1958 il ritorno sulla scena politica di De Gaulle<sup>4</sup> avesse indotto le forze parlamentari a concepire la Quinta Repubblica come una parentesi, una sorta di dittatura, destinata ad esaurirsi con la soluzione della crisi algerina.

Tutta la fase costituente, dal 1958 al 1962<sup>5</sup>, si sviluppa intorno a questo equivoco.

Il ritorno del generale sulla scena politica francese è consistito in un autentico colpo di mano militare. Successivamente alla crisi del governo Gaillard il 13 maggio 1958, determinata dalla sommossa che ad Algeri condusse alla instaurazione di un comitato di salute pubblica, i generali Salan, Allard, Massu e Jouhaud, inviavano al generale Ély, Capo dello Stato maggiore, un telegramma col quale chiedevano di esercitare pressioni sul Capo dello Stato, René Coty, affinché nominasse un governo deciso a mantenere lo *status quo* in Algeria. Di fronte alla resistenza del Presidente della Repubblica e del Parlamento, che rispettivamente nominarono e sostennero con una forte maggioranza il governo Pflimlin, orientato al dialogo con il fronte di liberazione nazionale algerino, il generale Massu lanciò un appello a De Gaulle affinché desse vita ad un comitato di salute pubblica. De Gaulle non solo rispose,

---

<sup>3</sup> Cfr. A. Montebourg, B. François, *La constitution de la 6<sup>e</sup> République. Réconcilier les Français avec la démocratie*, Paris, Odile Jacob, 2005; M. Lainé, *Grand peur et misère de la V<sup>e</sup> République*, in *Politeia*, (*Les cahiers de l'Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit Constitutionnel*), 2006, 359 e ss., in particolare 376 e ss.; O. Pinot de Villechenon, *Pourquoi changer la V<sup>e</sup> République*, Paris, L'Harmattan, 2007.

<sup>4</sup> Per una dettagliata ricostruzione della crisi algerina e del ruolo in essa assunto da De Gaulle e dai gollisti cfr. G. Quagliariello, *De Gaulle e il gollismo*, Bologna, il Mulino, 2003, 331-432; R. Brizzi, M. Marchi, *Charles de Gaulle*, Bologna, il Mulino, 2008, 131-149

<sup>5</sup> È del tutto evidente che la fase costituente non si esaurisce con l'entrata in vigore della Costituzione del 1958 ma prosegue fino allo strappo del 1962. In tal senso cfr. P. Avril, *Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la V<sup>e</sup> République*, in *Pouvoirs*, 2008/3, 7. G. Allegri, *Alle origini della V Repubblica. Brevi note sulla lunga transizione tra innovazioni costituenti e tradizioni costituzionali*, in F. Lanchester, V. Lippolis, *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, Jovene, 2009, 109 ss., prolunga la fase costituente fino alla conferenza stampa del 31 gennaio 1964. In argomento cfr. J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2008<sup>22</sup>, 496 e s.

il 15 maggio, all'appello dei generali dichiarandosi pronto ad «assumere i poteri della Repubblica», ma sostenne, sia pure cautamente, il loro progetto golpista che prevedeva la presa di Parigi da parte di reparti di paracadutisti<sup>6</sup>.

Contemporaneamente alla definizione del disegno golpista De Gaulle coltivava tuttavia la strada del dialogo con le forze politiche della Quarta Repubblica. E fu l'esito a lui favorevole di questo dialogo che lo portò la notte tra il 26 ed il 27 maggio ad annunciare di avere intrapreso con successo il processo di formazione di un governo capace di affrontare la crisi.

Il giorno successivo il Presidente Coty lo chiamò ufficialmente ad assumere i poteri di governo.

Il peso determinante assunto dalla mediazione con la classe dirigente della Quarta Repubblica nella presa del potere da parte di De Gaulle ebbe i suoi riflessi sulla approvazione della legge di revisione costituzionale del 3 giugno 1958, con la quale il Parlamento stabilì che «par dérogation aux dispositions de son article 90, la Constitution sera révisée par le gouvernement investi le 1<sup>er</sup> juin 1958».

Dominique Rousseau<sup>7</sup> invita a notare la differenza di fraseggio che distinse questa legge da quella con la quale il 10 luglio 1940 furono conferiti analoghi poteri al maresciallo Pétain<sup>8</sup>: «L'Assemblée nationale donne tout pouvoir au gouvernement de la République, sous l'autorité et la signature du maréchal Pétain, à l'effet de promulguer par un ou plusieurs actes une nouvelle constitution de l'Etat français».

Mentre la legge del 10 luglio 1940 faceva un espresso riferimento alla persona di Pétain, la legge del 3 giugno 1958 si riferisce genericamente al governo nominato il primo giugno precedente. In tal modo il Parlamento della Quarta Repubblica conservava il potere di interrompere il processo costituente, in ogni sua fase, con la semplice approvazione di una mozione di sfiducia<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Per una ricostruzione delle drammatiche fasi di elaborazione del progetto golpista denominato "plan Résurrection", cfr. O. Duhamel, *Le pouvoir politique en France*, Paris, Seuil, 2003, 17 e ss.; E. Roussel, *De Gaulle, II, 1946-1970*, Paris, Perrin, 2006, 120 e ss. in particolare 138 e ss.

<sup>7</sup> Cfr. D. Rousseau, *La V<sup>e</sup> République se meurt, vive la démocratie*, Paris, Odile Jacob, 2007, 32. Nello stesso senso cfr. D. Rousseau, A. Viala, *Droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2004, 152 e s.; F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2007, 468 e ss.; J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2007, 481 e ss.

<sup>8</sup> Sul punto S. Guerrieri, *L'ora del Maresciallo. Vichy, 10 luglio 1940: il conferimento dei pieni poteri a Pétain*, Bologna, il Mulino, 2005, *passim*; J.F. Sirinelli, R. Vandebussche, J. Vavasseur-Desperriers, *Storia della Francia nel Novecento*, (2000), trad. it., Bologna, il Mulino, 2003, 146 e ss.

<sup>9</sup> Contrario a questa lettura è O. Duhamel, *Le pouvoir politique en France*, cit., 24 (l'autore ripropone esattamente le stesse considerazioni in *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Seuil, 2009, 394 e s.) per il quale l'elaborazione della nuova Costituzione è avvenuta nella assoluta illegalità:

Ciò ha imposto a De Gaulle di tenere in grande considerazione le richieste provenienti dal Parlamento.

La legge del 3 giugno 1958 stabiliva cinque principi fondamentali che avrebbero dovuto guidare l'azione costituente del Governo: l'affermazione del suffragio universale come unica legittimazione del potere politico; separazione dei poteri legislativo ed esecutivo; responsabilità del Governo di fronte al Parlamento; indipendenza dell'ordine giudiziario; determinazione dei rapporti tra la Francia e le nazioni ad essa collegate.

Essi furono sostanzialmente rispettati così che, come è noto, le disposizioni costituzionali relative alla posizione del Presidente della Repubblica (in particolare l'ambigua formulazione dell'articolo 5 relativamente all'*arbitrage* presidenziale<sup>10</sup>), ai rapporti tra Capo dello Stato e Governo e tra questo e Parla-

---

«Le parallèle entre le passage de la IV<sup>e</sup> à la V<sup>e</sup> République et le passage de la III<sup>e</sup> République au régime de Vichy vient conforter la critique. L'Assemblée nationale d'alors (réunion de la Chambre des députés et du Sénat) a délégué au maréchal Pétain, le 10 juillet 1940, le pouvoir constituant dérivé qui n'avait été confié qu'à elle. [...] On objectera que la loi du 3 juin 1958 mentionnait explicitement qu'elle était prise "par dérogation aux dispositions de l'article 90". Il est facile de répondre que la loi du 10 juillet 1940 intervenait implicitement par dérogation à l'article 8 de la loi du 25 février 1875. On insistera que la délégation de 1958 était impersonnelle. Mais le gouvernement était dirigé par le général de Gaulle, véritable bénéficiaire de l'opération, d'autant que l'Assemblée se mettait en vacances et ne pouvait plus le reverse. On précisera que la délégation de 1958 est limitée par l'énoncé de cinq principes qui s'imposent à la nouvelle Constitution (suffrage universel, séparation des pouvoirs, responsabilité du gouvernement, libertés publiques, organisation des relations avec les peuples associés). Mais la loi de 1940 précisait: "cette constitution devra garantir les droits du Travail, de la Famille, de la Patrie". Même si l'argument est plus fort, on soutiendra qu'en 1940 les Allemands occupaient Paris, empêchant les parlementaires d'exprimer une volonté libre. Il sera répondu qu'ils occupaient Paris, pas Vichy, de même qu'en 1958 les insurgés tenaient Alger, pas Paris». Nello stesso senso V. Constantinesco, D. Pierré-Caps, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2007, 356; P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2007, 318 e ss.

Pare peraltro si possa affermare che, di là da ogni considerazione formale sulla validità delle due leggi di concessione del potere costituente (questione di fronte alla quale il diritto costituzionale non può che piegarsi alla Gorgone del potere), la scelta di De Gaulle di seguire una via istituzionalizzata per la conquista del potere sia il risultato di una valutazione di opportunità, di un compromesso con le forze politiche della Quarta Repubblica che non poteva non avere riflessi nella elaborazione della nuova Carta.

<sup>10</sup> J.Ch. Savignac, *Les fonctions du Président de la République*, in L. Favoreu, D. Maus (dir.), *L'écriture de la Constitution de 1958*, Economica-PUAM, Paris, Aix-en-Provence, 1992, 167 e ss.; G. Sutter, *Les grandes controverses doctrinales sur les pouvoirs du Président de la V<sup>e</sup> République*, in *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 1999, 758 e ss.; A. Bonduelle, *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la V<sup>e</sup> Ré-*

mento potevano dare luogo ad uno sviluppo in senso parlamentare della forma di governo francese<sup>11</sup>.

E ciò ha finito con l'alimentare presso la classe politica la convinzione intorno alla possibilità di una successiva normalizzazione costituzionale in senso parlamentare<sup>12</sup>.

A favorire il radicamento di quell'iniziale equivoco ha certamente contribuito in modo determinante il prolungarsi della soluzione della crisi algerina: chiamato per risolverla rapidamente De Gaulle impiegò quasi quattro anni, caratterizzati da ambiguità politiche e attentati terroristici sia in Francia che in Algeria (dei quali fu bersaglio lo stesso generale) per giungere alla soluzione degli accordi di Evian del marzo 1962<sup>13</sup>.

Per tutto quel tempo poteva ancora essere coltivata, sia pure ingenuamente, l'aspettativa "cincinnatesca" del ritiro dalla scena politica del generale una volta raggiunta la normalizzazione.

Tutti gli elementi che durante quel periodo avevano già segnalato l'affermazione di un regime politico marcatamente presidenzialista, costruito intorno alla figura del generale, potevano essere giustificati dal prolungarsi del regime emergenziale<sup>14</sup>.

*publique*, L.G.D.J., Paris, 1999, 437 e ss.

<sup>11</sup> In tal senso cfr. J. Chevallier, *La coutume et le droit constitutionnel français*, in *Revue du droit public*, 1970, 1389 e ss.; M. Duverger, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, II, PUF, Paris, 1971, 226; P. Astié, *La Constitution du 4 octobre 1958 et le système politique de la V<sup>e</sup> République*, in J. Moreau, (dir.), *Droit public. 1. Théorie générale de l'Etat et droit constitutionnel*, Economica, Paris, 1995, 59 e s.; P. Avril, *Les conventions de la Constitution*, Paris, PUF, 1997, 49 e ss. e 71 e ss.; O. Duhamel, *Une démocratie à part*, in *Pouvoirs*, 2008/3, 19 e s.

<sup>12</sup> Sul punto cfr. G. Bordeau, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, LGDJ, 1972, 485; U. Coldagelli, *La V Repubblica: un modello senza verità costituzionale*, in R. Di Leo, G. Pitruzzella, (a cura di), *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, il Mulino, Bologna, 1999, 48 e ss.; M. Volpi, *La V Repubblica tra ultrapresidenzialismo e «cohabitation»*, *ivi*, 85 e s.; P. Avril, *La séparation des pouvoirs et la V<sup>e</sup> République: le paradoxe de 1958*, in A. Pariente, (dir.), *La séparation des pouvoirs. Théorie contestée et pratique renouvelée*, Dalloz, Paris, 2007, 83; B. François, *Misère*, cit., 17 e ss.; S. Milacic, *Entre la longévité et la stabilité: les ambiguïtés*, in *Politeia*, 2009, 153 e s.

<sup>13</sup> Sulla "phase algérienne" della Quinta Repubblica cfr. J. Chapsal, *La vie politique sous la V<sup>e</sup> République*, I, 1958-1974, Paris, PUF, 1993, 125 e ss.

<sup>14</sup> Per il vero non mancavano segnali dell'ineluttabile stabilizzazione di De Gaulle e di una sua duratura permanenza al potere. In tal senso poteva essere interpretato l'esito del referendum del 28 settembre 1958 con il quale i francesi approvando il progetto della nuova Costituzione di fatto esprimevano in modo plebiscitario la propria riconoscenza e la propria fiducia al generale. Sul punto cfr. M. Morabito, *Le chef de l'Etat*, cit., 129, *passim*: «Malgré son ampleur - 78,5% des voix du collège présidentiel -, l'élection de De Gaulle à la Présidence de la République revêt un caractère épiphénoménal. Dès le 28 septembre en ratifiant la constitution, nombre de citoyens avaient avant tout manifesté leur confiance au général.



Non più dopo la primavera del 1962.

Dopo il referendum dell'8 aprile 1962 che approvò con una maggioranza schiacciante gli accordi di Evian era del tutto naturale attendersi un cambiamento di prospettiva, un passaggio dalle logiche di unità nazionale, che costituivano la sostanza dell'indirizzo politico del Governo presieduto da Michel Debré, a quelle della ordinaria dialettica politica.

Questa era del resto l'opinione condivisa dal Presidente De Gaulle e dal Primo ministro Debré.

A dividerli era però il progetto istituzionale conseguente a quel passaggio: «pour le Premier ministre, il convient de dissoudre immédiatement l'Assemblée nationale pour profiter des résultats du référendum et obtenir, dans la foulée, une majorité parlementaire forte, stable et cohérente, sur le modèle britannique. Pour le Président, les résultats du référendum sont trop unanimes et équivoques pour que les électeurs perçoivent clairement les enjeux d'une élection législative où tous les candidats se présenteront nécessairement, étant donné la position adoptée par tous les partis le 8 avril 1962, comme des artisans et partisans de la paix en Algérie [...] Il est donc préférable d'attendre et de changer de Premier ministre, estime De Gaulle. Dissolution ou changement de gouvernement, entre ces deux opinions c'est l'orientation du régime qui est en jeu: parlementaire dans le premier cas, présidentielle dans le second»<sup>15</sup>.

E ad imporsi fu la concezione istituzionale di De Gaulle che, dando vita ad una convenzione costituzionale<sup>16</sup> destinata a radicarsi, determinò il Ministro a

---

C'est à lui qu'ils avaient entendu accorder, non pas telles ou telles prérogatives, mais le pouvoir. Autrement dit, beaucoup tenaient pour acquis que le nouveau Président de la République jouerait un rôle déterminant dans les institutions, qu'il prendrait pour lui les compétences qu'il lui plairait et ferait exercer les autres sous son contrôle. Le premier Président de la Ve République allait très largement répondre à cette attente. [...] Fort d'une légitimité charismatique, le premier Président de la Ve République ne pouvait rester prisonnier des textes. Il devait non seulement utiliser les pouvoirs propres que lui conférait la constitution, mais aussi interpréter celle-ci de façon à construire sa primauté dans l'exercice des pouvoirs partagés».

<sup>15</sup> D. Rousseau, *La Ve République se meurt*, cit., 76 e s. ; in argomento cfr. J. Chapsal, *La vie politique sous la Ve République*, I, 1958-1974, cit., 226 e ss.

<sup>16</sup> L'articolo 8, comma 1, stabilisce che «Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur présentation de celui-ci de la démission du Gouvernement». La disposizione pare subordinare la revoca del Primo ministro alla sua espressa volontà di dimettersi. A partire dalle dimissioni di Debré si è però affermato in via convenzionale il potere presidenziale di *induzione alle dimissioni* (in argomento Cfr. C. Leclercq, *Droit constitutionnel*, cit., 587; Ch. Debbasch, J. Bourbon, J.-M. Pontier, J.-C. Ricci, *Droit constitutionnel*, cit., 707; D. Turpin, *Droit constitutionnel*, cit., 479; H. Portelli, *Les premiers ministres: essai d'une typologie*, cit., 23 e ss. ; F. de Baecque, *Qui gouverne la France?*, PUF, Paris, 1976, 76 e ss.; P. Avril, *Les «conventions de la Constitution»*, in *Revue fran-*

presentare le proprie dimissioni il 14 aprile 1962, ad una settimana dal referendum.

A quel punto la costruzione della Quinta repubblica poteva dirsi quasi conclusa.

Mancava ancora un elemento per allontanare definitivamente l'ipotesi di una restaurazione parlamentare.

Durante l'elaborazione del progetto della nuova Costituzione De Gaulle aveva tentato di proporre l'elezione a suffragio universale del Presidente della Repubblica dovendo però in quella circostanza arrestarsi per una forte reazione in seno al *Comité interministériel*.

Ma già nel 1961 aveva chiarito quali fossero i suoi propositi sulla questione. Nella conferenza stampa dell'11 aprile dichiarava: «Je sais que beaucoup considèrent que le mode d'élection du Président de la République par un collège électoral limité aux seuls élus – tel qu'il serait composé d'après le texte actuel – répondrait mal pour celui qui aura à me succéder, au caractère de mandat populaire et national qui convient à la fonction et que m'ont conféré, en dehors d'ailleurs de toute élection, des événements exceptionnels, qui ne

---

*çaise de droit constitutionnel*, 1993, 336 e ss.; F. Lemaire, *Les conventions de la Constitution dans le système juridique français*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1998, 458 e s. e G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, LGDJ, Paris, 1997, 556).

Altri casi di dimissioni del Primo ministro determinate dalla volontà del Presidente sono stati quelli di Jacques Chaban-Delmas nel 1972, di Mauroy nel 1984, di Michel Rocard nel 1991 e di Edith Cresson nel 1992. Per una ricostruzione della vicenda che condusse alle dimissioni (forzate da Pompidou) di Chaban-Delmas nel 1972 cfr. D. Detragiache-Dorlencourt, *Responsabilité devant l'Assemblée*, cit., 829 e ss.; A. Homont, *La démission de Jacques Chaban-Delmas en juillet 1972. (Contribution à l'étude de la «démission-révocation» sous la V<sup>e</sup> République)*, in *Revue du droit public*, 1972, 1479 e ss.; G. Berlia, *L'élaboration et l'interprétation de la Constitution de 1958*, in *Revue du droit public*, 1973, 493 e ss.; J. Petot, *La V<sup>e</sup> République et la continuité du pouvoir sous De Gaulle et Pompidou (1958-1974)*, in *Revue du droit public*, 1974, 1657; J.F. Sirinelli, R. Vandenbussche, J. Vavasseur-Desperriers, *Storia della Francia*, cit., 332 e s.; D. Rousseau, *La V<sup>e</sup> République se meurt*, cit., 123 e s. Il caso Chaban-Delmas è estremamente interessante ed emblematico, nei casi di assenza di coabitazione, della primazia del Capo dello Stato nei confronti del Governo e del Parlamento. Il Primo ministro fu infatti indotto a dimettersi dal Presidente Pompidou nel luglio del 1972 pur avendo avuto (secondo quanto stabilisce l'articolo 49 della Costituzione) il voto favorevole dell'Assemblea nazionale sul proprio programma di Governo il 24 maggio precedente. Sulle dimissioni del Governo Mauroy cfr. J.F. Sirinelli, R. Vandenbussche, J. Vavasseur-Desperriers, *Storia della Francia*, 362 e ss. Per l'analisi delle dimissioni del Governo Rocard cfr. D. Maus, *La pratique institutionnelle française. 1<sup>er</sup> avril 1991 - 30 juin 1991*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1991, 456; J.F. Sirinelli, R. Vandenbussche, J. Vavasseur-Desperriers, *Storia della Francia*, 378 e s. Sulle dimissioni del Governo Cresson cfr. D. Maus, *La pratique institutionnelle française. 1<sup>er</sup> avril - 30 juin 1992*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1992, 523.

se reproduiront naturellement pas, tout au moins obligatoirement. Je reconnais, pour ma part, qu'il y aurait, en effet, dans ce mode de désignation du chef de l'Etat qui viendra après moi quelque chose d'inadéquat. Pour y remédier, en renforçant, si je puis m'exprimer ainsi, «l'équation personnelle» du futur Président, on peut penser qu'il soit choisi par la nation au suffrage universel. Cela peut être envisagé. Si l'échéance de mon remplacement devait survenir avant qu'on ait eu le temps de résoudre ce problème, il appartiendrait à ceux qui seront là quand je n'y serai plus de prendre les initiatives voulues. Mais se moi-même en ai le temps et la possibilité, je pourrais au moment voulu, mettre à l'ordre du jour ce point, fort important pour l'avenir de la France»<sup>17</sup>.

Lo strappo costituzionale<sup>18</sup> del 28 ottobre 1962 con l'introduzione per via referendaria dell'elezione diretta del Capo dello Stato ha concluso la stagione costituente decretando definitivamente il tramonto della opzione parlamentare.

Emblematica è in tal senso l'evoluzione della interpretazione dell'articolo 49, comma 1, della Costituzione, relativo alla concessione della fiducia iniziale al Governo.

Il 15 gennaio 1959, successivamente alla nomina del primo Governo della Quinta Repubblica, il Primo ministro Debré, poneva all'Assemblea nazionale una questione di fiducia sul proprio programma di governo. La stessa cosa fece il suo successore Pompidou il 26 aprile 1962, benché le dimissioni di

<sup>17</sup> Traggo la citazione da F. Mauriac, *De Gaulle*, Grasset, Paris, 1964, 232. In argomento cfr. O. Rudelle, *Le générale De Gaulle et l'élection directe du Président de la République. Etapes d'un processus stratégique*, in O. Duhamel, J.-L. Parodi, (dir.), *La Constitution de la Cinquième République*, cit., 101 e ss.; Y. Guchet, *La V<sup>e</sup> République*, Economica, Paris, 1994, 77 ; B. Mathieu, M. Verpeaux, *1962-1992-2002: pour une périodicisation institutionnelle*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2002, 33 e ss.

<sup>18</sup> Senza pretesa di completezza si rinvia a O. Rudelle, *Le générale De Gaulle et l'élection directe du Président de la République. Etapes d'un processus stratégique*, in O. Duhamel, J.-L. Parodi, (dir.), *La Constitution de la Cinquième République*, cit., 101 e ss.; Y. Guchet, *La V<sup>e</sup> République*, Economica, Paris, 1994, 77 ; B. Mathieu, M. Verpeaux, *1962-1992-2002: pour une périodicisation institutionnelle*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2002, 33 e ss. ; P. Lampué, *Le mode d'élection du Président de la République et la procédure de l'article 11*, in *Revue du droit public*, 1962, 931 e ss.; J.-M. Garrigou-Lagrange, *Le dédoublement constitutionnel. Essai de rationalisation de la pratique référendaire de la V<sup>e</sup> République*, in *Revue du droit public*, 1969, 666 e s. ; G. Berlia, *Chronique constitutionnelle et parlementaire française. Le referendum du 27 avril 1969*, in *Revue du droit public*, 1969, 454 e s.; Id., *Le problème de la constitutionnalité du référendum du 28 octobre 1962*, in *Revue du droit public*, 1962, 936 e ss. ; M. Calamo Specchia, *Il referendum in Francia ovvero la democrazia rappresentativa alla prova*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2005, 1257 e ss. ; P. Avril, *Les débats de 1962*, in L. Hamon, G. Lobjichon, (éd.), *L'élection du Chef de l'Etat en France. De Hugues Capet à nos jours*, Beauchesne, Paris, 1988, 173 e ss.; J.F. Sirinelli, R. Vandebussche, J. Vavasseur-Desperriers, *Storia della Francia*, cit., 285 e s.



Debré, come abbiamo visto già denotassero l'affermazione del potere presidenziale. Dopo l'introduzione dell'elezione diretta del Capo dello Stato, che gli conferiva una immediata legittimazione, il significato della nomina presidenziale del primo ministro fu enfatizzato a scapito del voto di fiducia iniziale. Così lo stesso Pompidou, confermato dopo le elezioni del novembre 1962, non chiese la fiducia sul programma di governo ma più semplicemente su una dichiarazione di politica generale, e, ancora confermato nel gennaio del 1966, non pose all'Assemblea nazionale alcun tipo di questione affermando la presunzione della fiducia iniziale.

2. La revisione del 1962 non ha soltanto chiuso la stagione costituente e definito il carattere presidenziale del regime; la natura plebiscitaria della consultazione determinava infatti una identificazione tra il nuovo impianto istituzionale e una parte della classe politica francese: quella che si identificava nella persona di De Gaulle<sup>19</sup>.

Determinante era in tal senso l'atteggiamento tenuto dallo stesso generale che in più di una occasione aveva manifestato la sua preoccupazione intorno alla possibilità che il nuovo regime potesse sopravvivere alla sua personale esperienza politica.

L'immagine della Costituzione come baluardo di una sola parte del popolo francese si radicalizza dopo le elezioni presidenziali del 1965, le prime a suffragio universale diretto.

Il clima di emergenza nazionale si era chiuso insieme alla questione algerina ed il confronto elettorale costrinse De Gaulle al ballottaggio<sup>20</sup>. Non dunque una maggioranza schiacciante aveva confermato il Generale all'Eliseo, ma piuttosto la "sua" maggioranza<sup>21</sup>.

E da quel momento le forze politiche di opposizione assunsero un atteggiamento che può essere definito, utilizzando la formula di "lotta per la Costituzione" proposta da Mario Dogliani secondo il quale è evidente «la differenza tra la situazione costituente e la situazione di "lotta per il cambiamento della Costituzione": nella prima, produrre la nuova Costituzione è una necessità (e se non si riesce a produrla, non si esce dalla situazione di "moltitudine"); nella seconda, produrre la nuova Costituzione è una preferenza sostenuta da alcune forze politiche: se non si riesce a produrla, semplicemente quelle for-

<sup>19</sup> Sul concetto di Costituzione di parte nel dibattito costituzionalistico francese cfr. P. Passaglia, *La Costituzione dinamica. Quinta Repubblica e tradizione costituzionale francese*, Torino, Giappichelli, 69 e ss., che per altro anticipa la identificazione tra Costituzione della Quinta Repubblica e gollismo al referendum del 28 settembre 1958 in ragione della forte personalizzazione della campagna referendaria.

<sup>20</sup> Cfr. J. Chapsal, *La vie politique sous la V<sup>e</sup> République*, I, 1958-1974, cit., 298 e s.; M. Winock, *La mêlée présidentielle*, Paris, Flammarion, 2007, 41 e ss.

<sup>21</sup> Cfr. M. Sadoun, *Une république sans frontières*, in *Pouvoirs*, 2008/3, 138 e s.

ze politiche non sono riuscite a raggiungere un “loro” obiettivo»<sup>22</sup>.

L’opposizione a De Gaulle non si esauriva né poteva esaurirsi in un’azione politica interna al quadro costituzionale poiché l’indirizzo politico costituzionale e l’indirizzo politico della maggioranza gollista venivano percepiti come la stessa cosa, ovvero come un “colpo di stato permanente”.

L’immagine della sesta repubblica affiorò pertanto come argomento delle politiche dei partiti di opposizione ma divenne presto anche il traguardo non chiaramente definito di quel malcontento generazionale che si sarebbe manifestato apertamente con la crisi del maggio 1968.

In quella occasione la diffusa e confusa contestazione nei confronti del “sistema” identificava pienamente l’assetto istituzionale con il profilo personale del Presidente della Repubblica.

E del resto lo stesso De Gaulle reagiva alla contestazione annunciando di voler chiedere per via referendaria che gli venissero concessi i poteri per disporre un “rinnovamento” delle istituzioni statali.

Come è noto De Gaulle dovette desistere da questa sua iniziativa, sia per la resistenza oppostagli dal Primo ministro Pompidou, sia per l’indifferenza popolare che la accompagnò.

Proprio la crisi del maggio 1968 ha rappresentato un momento di svolta nel modo di concepire la sostanza politica del quadro costituzionale.

Essa mostrò come l’astro del Generale fosse ormai giunto al tramonto<sup>23</sup>. La sconfitta al referendum del 27 aprile 1969 non fece che sancire una situazione che nei fatti si era già prodotta.

Ma dopo le dimissioni di De Gaulle, che certo furono un trauma per il paese, non si pose drammaticamente la questione della fine della Quinta repubblica.

E ciò dipese dal fatto che a partire dalla campagna elettorale per le legislative del 1967 un nuovo attore si era imposto sulla scena politica della destra francese: Georges Pompidou.

La sua ascesa mostrò chiaramente ai francesi che il gollismo poteva sopravvivere a De Gaulle: e da ciò discese che nell’associazione tra quadro costituzionale e indirizzo politico di parte che caratterizzava “la lotta per la Costituzione”, al secondo termine, la figura del generale venne sostituita dall’immagine del gollismo<sup>24</sup>.

Del resto Pompidou fu estremamente deciso a mantenere le dinamiche della forma di governo quali erano state impos[ta]te dal suo predecessore.

Egli chiarì in modo esplicito il suo pensiero nel corso della prima conferenza stampa tenuta in qualità di Capo dello Stato, il 10 luglio 1969, quando affermò che il Presidente della Repubblica «est chargé de donner les impul-

<sup>22</sup> Cfr. M. Dogliani, *La lotta per la Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 1996, 306.

<sup>23</sup> Cfr. J. Chapsal, *La vie politique sous la V<sup>e</sup> République*, I, 1958-1974, cit., 335 e ss.

<sup>24</sup> Cfr. M. Winock, *La France politique*, Paris, Seuil, 2003, 526 e ss.

sions fondamentales, de définir les directions essentielles, d'assurer et de contrôler le bon fonctionnement des pouvoirs publics (...). Une telle conception (...) laisse un rôle extrêmement important et d'ailleurs très lourd (...) au Premier ministre dans la marche des affaires, dans la direction des administrations et dans les rapports avec le parlement. Mais une telle conception comporte la primauté du chef de l'Etat, qui lui vient de son mandat national et qu'il est son devoir maintenir ...»<sup>25</sup>.

Né vi furono sostanziali cambiamenti con la successiva presidenza di Valéry Giscard d'Estaing che, almeno nella prima parte del suo settennato, mantenne la stessa linea: «je ne décide pas tout seul (...), une décision suppose un certain nombre d'échelons d'exécution. D'abord l'échelon gouvernemental qui doit concevoir les projets; ensuite, le plus souvent, il y a le Parlement qui doit les voter; ensuite l'administration qui doit les appliquer»<sup>26</sup>.

Giscard diede anzi il suo contributo alla lettura presidenziale del regime introducendo lo strumento delle *directives présidentielles* con le quali il Capo dello Stato interveniva direttamente sulla elaborazione dell'indirizzo politico del Governo<sup>27</sup>.

La presidenza di Giscard d'Estaing concluse per certi versi la parabola della identificazione tra regime e gollismo.

Questo dipese dalla netta differenza tra le due fasi del settennato. La prima, che vedeva il Presidente sostenuto da tutte le componenti della maggioranza parlamentare, permetteva un esercizio del potere ispirato al modello del "presidenzialismo assoluto"; la seconda, che si caratterizzava per un sostegno più tiepido da parte della componente gollista guidata da Chirac, mostrava un Capo dello Stato meno capace di imporre un proprio indirizzo politico<sup>28</sup>: da ciò la conclusione che gollismo e lettura presidenziale del regime della Quinta repubblica fossero una cosa sola; e quindi ancora associazione tra politiche di opposizione e di lotta per la Costituzione.

<sup>25</sup> Traggio la citazione da D. Detragiache-Dorlencourt, *Responsabilité devant l'Assemblée*, cit., 830.

<sup>26</sup> Traggio la citazione da J. Massot, *La Présidence*, cit., 144, che riporta il testo di un'intervista rilasciata dal presidente Giscard d'Estaing l'8 giugno 1977 all'emittente televisiva Antenne 2.

<sup>27</sup> In argomento cfr. M. Gaillard, *Les directives présidentielles. Contribution à l'étude du présidentialisme giscardien*, Presses universitaires de Lyon, Lyon, 1979; D. Maus, *Les rapports de Valéry Giscard d'Estaing avec ses gouvernements (1974-1981)*, in S. Berstein, R. Rémond, J.-F. Sirinelli, (sous la direction de), *Les années Giscard*, cit., 113 e ss., in particolare 124 e ss.

<sup>28</sup> Cfr. M. Volpi, *La democrazia corrotta. Ingovernabilità e scandali nella Francia di Giscard*, in *Democrazia e diritto*, 1/1980, 107; J. Chapsal, *La vie politique sous la V<sup>e</sup> République*, II, 1974-1987, Paris, PUF, 1993, 41 e ss., 71 e ss., 114 e ss.; M. Bernard, *Les relations entre Valéry Giscard d'Estaing et la majorité (1974-1978)*, in S. Berstein, R. Rémond, J.-F. Sirinelli, (sous la direction de), *Les années Giscard. Institutions et pratiques politiques 1974-1978*, Fayard, Paris, 2003, 191 e ss.; D. Rousseau, *La V<sup>e</sup> République se meurt*, cit., 127 e ss.

Del resto la sovrapposizione delle categorie del diritto costituzionale e della scienza politica che pare avere caratterizzato la stagione della lotta per la Costituzione ha influito, come è stato opportunamente osservato<sup>29</sup>, anche sullo sviluppo della dottrina giuspubblicistica: «L'entrata in vigore della Costituzione del '58 e la lettura gollista delle istituzioni imposta dal generale produssero un forte *choc* per i costituzionalisti. Essi rimasero "spiazzati" da una Costituzione senza Assemblea costituente, senza cioè che i lavori preparatori consentissero l'analisi e l'interpretazione delle disposizioni costituzionali. Non era possibile, detto in altri termini, utilizzare i tradizionali canoni ermeneutica per l'analisi della nuova Costituzione. Ciò favorì la "svalutazione del ragionamento giuridico", la necessità, per comprendere un fenomeno in contrasto con la cultura giuridica di allora, di attingere categorie concettuali da discipline affini. È significativo, a testimonianza della crisi di identità del mondo giuridico, il "caso Duverger", che abbandonò gli studi strettamente giuridici a favore della scienza politica. [...] Fu un dilemma che, con riferimento alla forma di governo, non è stato ancora oggi risolto dalla scienza costituzionalistica francese: la ricerca della "natura", dell'"essenza" della Costituzione della V Repubblica, non è mai terminata e la parziale sovrapposizione degli studi di diritto costituzionale con quelli politologici rimarrà una costante per tutto il XX secolo».

3. : «"Ça alors! Le président est socialiste et la tour Eiffel est toujours à sa place!" s'écrit un parisien en ouvrant sa fenêtre le 11 mai au matin, tandis que son voisin de balcon s'exclame: "Incroyable!"».

Con questa vignetta la prima pagina di *Le monde* del 12 maggio 1981 salutava l'elezione di François Mitterand<sup>30</sup>.

Effettivamente le elezioni presidenziali del 10 maggio 1981 rappresentarono una svolta decisiva nella storia della Quinta Repubblica. Esse avevano determinato grandi aspettative e grandi timori<sup>31</sup> rispetto ad un significativo

<sup>29</sup> A. Deffenu, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2006, 141 e s.

<sup>30</sup> Per una dettagliata ricostruzione della situazione politica e delle dinamiche interne al sistema dei partiti in occasione della campagna elettorale che porterà all'Eliseo François Mitterand cfr. P. Bréchon, B. Denni, *L'élection dans son contexte: candidats et forces en présence*, in P. Bréchon, (dir.), *Les élections présidentielles en France. Quarante ans d'histoire politique*, Paris, La documentation Française, 2008, 35 e ss.

<sup>31</sup> Si vedano gli allarmati editoriali di Raymond Aron pubblicati su *L'Express* nelle settimane immediatamente successive alla vittoria di Mitterand ora ripubblicati in R. Aron, *De Giscard à Mitterand. 1977-1983*, Paris, Editions de Fallois, 2005, 683 e ss.

Per una analisi delle aspettative che la sinistra italiana nutriva dalla elezione di Mitterand cfr. M. Gervasoni, *Del buon uso delle istituzioni? Mitterand presidente e la sinistra italiana*, in F. Lanchester, V. Lippolis, *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, cit., 191 e ss.

cambiamento di regime.

Le une sarebbero risultate disattese, gli altri infondati<sup>32</sup>.

La posizione assunta dalla sinistra francese ingaggiando la lotta per la Costituzione aveva lasciato presagire che la conquista dell'Eliseo dovesse aprire una nuova stagione costituente<sup>33</sup>.

Significativo era stato il testo del programma comune de *L'union de gauche* per le elezioni politiche del 1973. Diviso in quattro capitoli (*Vivre mieux*, *Changer la vie*, *Démocratiser l'économie*, *Démocratiser les institutions*, *Contribuer à la paix*) esso prevedeva, accanto alle riforme economiche (orientate ovviamente ad un intervento diretto dello Stato nell'economia secondo uno schema che trovava il suo punto di forza nella politica delle nazionalizzazioni), un articolato disegno di revisione costituzionale che comprendeva l'abrogazione dell'articolo 16 della Costituzione (esercizio dei poteri eccezionali da parte del Capo dello Stato), la riduzione del mandato presidenziale a cinque anni, l'attribuzione di maggiore potere al Parlamento attraverso l'introduzione di un "contrat de législature" tra Governo e Assemblea nazionale e la previsione di elezioni regionali a suffragio universale<sup>34</sup>.

Eppure il teorizzatore del "colpo di stato" permanente, da sempre ostile ad una lettura presidenzialista della forma di governo, si mostrò da subito estremamente attento alla conservazione della pienezza delle prerogative del Capo dello Stato.

Dopo avere sciolto l'Assemblea nazionale e consentito al Partito socialista (per effetto del "traino" delle presidenziali) di ottenere la maggioranza di 265 seggi su 491 (cui vanno aggiunti ancora venti seggi di deputati dei radicali di sinistra), Mitterand chiarisce come intenda gestire i rapporti con l'esecutivo.

Emblematiche sono due dichiarazioni pubbliche: l'intervista televisiva rilasciata dal presidente Mitterand a TF1 il 9 dicembre 1981 (1) ed il discorso pronunciato dallo stesso Mitterand a Calais il 15 marzo 1983 (2).

La lettura dei due frammenti permette di comprendere il significato dirigista

<sup>32</sup> Cfr. H. Portelli, *Le parti socialiste*, Paris, Montchrestien, 1998, 117 e ss.; S. Berstein, *Chef de l'Etat. L'histoire vivante des 22 présidents à l'épreuve du pouvoir*, Paris, Armand Colin, 2002, 225 e ss.; P. Alliès, *Le grand renoncement. La gauche et les institutions de la V<sup>e</sup> République*, Paris, Textuel, 111 e ss. In generale sulle vicende istituzionali del primo mandato di Mitterand cfr. L. Favoreu, (dir.), *Nationalisations et Constitution*, Economica-PUAM, Paris, Aix-en-Provence, 1982, *passim*; C. Wiener, *La riforma dei poteri pubblici dopo le elezioni presidenziali. Primo bilancio dei cento giorni*, in *Democrazia e diritto*, 1/1982, 12 e ss.; H. Portelli, *La vita inquieta del governo del Presidente*, in *Quad. cost.*, 1982, 700 e s.; G. Ross, *L'esperienza Mitterand*, in *Democrazia e diritto*, 1-2/1989, 319 e ss.; J. Le Gall, *Les institutions de la V<sup>e</sup> République à l'épreuve de l'alternance: la présidence de François Mitterand*, L.G.D.J., Paris, 1997.

<sup>33</sup> Cfr. M. Volpi, *La forma di governo in Francia dopo la vittoria delle sinistre*, in *Democrazia e diritto*, 6/1981, 14 e ss.

<sup>34</sup> Cfr. in argomento J. Chapsal, *La vie politique sous la V<sup>e</sup> République*, I, 1958-1974, cit., 478 e s.



attribuito da Mitterand all'esercizio del potere di *arbitrage* presidenziale: (1) «Le Premier ministre a la responsabilité du Gouvernement, par définition, et je laisse le Gouvernement agir conformément à la Constitution. Je m'applique simplement à donner certaines directives. La directive principale, c'est l'application du programme sur le quel j'ai été élu». (2) «Si j'entends bien conduire (...) les affaires du pays dans leurs données essentielles, je laisse le Gouvernement agir et je me garde d'arbitrer là où n'est pas nécessaire»<sup>35</sup>.

Così se lo "stato di grazia" del sostegno di una solida maggioranza parlamentare ha condotto alla realizzazione delle più ambiziose riforme economiche annunciate nel programma elettorale presidenziale<sup>36</sup>, tra cui spiccano sicuramente le nazionalizzazioni, esso non è certo servito per avviare un reale cambiamento di regime.

Benché infatti giovi ricordare che una revisione costituzionale<sup>37</sup> avrebbe incontrato l'ostacolo insormontabile del voto contrario del Senato, a maggioranza conservatrice, (a meno di utilizzare in modo palesemente contraddittorio l'articolo 11 della Costituzione), occorre però sottolineare la totale continuità con i suoi predecessori mostrata da Mitterand nell'interpretare disposizioni costituzionali semanticamente aperte anche a "letture parlamentari".

Così se pure il Primo ministro socialista Pierre Mauroy intitolava *Gouverner autrement* il proprio articolo su *Le Monde* del 10 aprile 1982 la realtà istituzionale vide l'uso da parte della sinistra di tutti gli strumenti di cui si erano serviti i suoi predecessori e che essa aveva fortemente criticato<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Traggio la citazione da J. Massot, *La Présidence de la République en France. Vingt ans d'élection au suffrage universel. 1965-1985*, Paris, La documentation française, 1986, 144.

<sup>36</sup> J.J. Chevallier, G. Carcassonne, O. Duhamel, *Histoire de la V<sup>e</sup> République. 1958-2007*, Paris, Dalloz, 2007<sup>12</sup>, 278 e ss.

<sup>37</sup> Il programma elettorale presidenziale comprendeva la riduzione del mandato del Capo dello Stato, un significativa riabilitazione del ruolo del Parlamento, l'abrogazione dell'articolo 49, comma 3, della Costituzione e la limitazione del voto bloccato.

<sup>38</sup> Cfr. J. Chapsal, *La vie politique sous la V<sup>e</sup> République*, II, 1974-1987, cit., 244 e ss. Una giustificazione di questo atteggiamento è fornita da A. Bergounioux, G. Grunberg, *L'Union de la Gauche et l'ère Mitterand*, in J.-J. Becker, G. Candar, (dir.), *Histoire des Gauches en France, 2. XX<sup>e</sup> Siècle: à l'épreuve de l'histoire*, Paris, La Découverte, 2004, 285 e s.: «La manière d'aborder ce nouvel exercice du pouvoir correspondait aussi au sentiment, répandu à gauche en 1981, qu'il fallait aller vite pour changer les choses avant que les inerties reprennent le dessus et que les contre-attaques de la droite et du patronat ne se déclenchent. Le souvenir de 1936 était là, prégnant. Les institutions de la V<sup>e</sup> République pouvaient donc être une protection. Cela explique largement la lecture fortement instrumentale de la Constitution qui a été faite par François Mitterand et les socialistes durant ces années et l'oubli des réformes institutionnelles annoncés dans les 110 propositions». L'argomento non pare convincente. Esso avrebbe potuto valere per i primi tempi del primo mandato presidenziale non certo per tutto il periodo della presidenza

L'identificazione tra Quinta Repubblica e gollismo era finita e la sesta repubblica non aveva accompagnato l'alternanza.

Essa però avrebbe avuto di lì a poco un'altra possibilità: la coabitazione.

Dopo anni di dibattiti che avevano esplorato tutti i possibili scenari<sup>39</sup> derivanti dalla affermazione di maggioranze politiche antagoniste all'Eliseo e all'Assemblea nazionale le elezioni del 16 marzo 1986 ponevano per la prima volta in concreto il problema della coabitazione.

La vittoria della destra, sia pure di misura, impose a Mitterrand di nominare Jacques Chirac primo ministro.

Benché fosse stato autorevolmente sostenuto che la lettera della Costituzione non impediva affatto il regolare funzionamento delle istituzioni malgrado la coabitazione<sup>40</sup>, si poneva certamente l'interrogativo sulla possibilità di tenuta dell'impianto costituzionale della Quinta Repubblica che nella premienza del Capo dello Stato trovava la sua chiave di volta.

Si poteva immaginare una Quinta Repubblica con un Presidente relegato alla funzione notarile di garanzia costituzionale, lontano dall'indirizzo politico di governo? Sicuramente no.

Ma ancora una volta l'essenza della Quinta della Quinta Repubblica fu garantita dal suo più acceso critico della prima ora: François Mitterrand<sup>41</sup>.

più lunga della storia di Francia.

<sup>39</sup> Cfr. P. Avril, *Alternance et troisième tour: les intermittences de la Constitution*, in *Revue du droit public*, 1976, 1027 e ss.; M. Volpi, *Conseguenze dell'elezione di una maggioranza antipresidenziale nel Parlamento della Quinta Repubblica francese*, in *Riv. trim. di dir. pubb.*, 1977, 1613 e ss.

<sup>40</sup> Citare articolo Balladur su le monde settembre 1983

<sup>41</sup> Cfr. F. David, *Le Président de la République, garant de la cohésion sociale*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 2004, 533 e s.: «L'échec de la gauche aux législatives de mars 1986 conjugué à la décision de François Mitterrand de se maintenir à son poste déboucha, on le sait, sur un scénario constitutionnel inédit : pour la première fois dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République, le chef de l'État se voyait opposé à une majorité parlementaire contraire. Face à un Gouvernement hostile, il perdait une large part des pouvoirs que le Président de la République était habitué à exercer en marge de la lettre constitutionnelle. Pour autant, François Mitterrand n'allait pas se replier totalement sur les prérogatives qui sont reconnues au chef de l'État par la Constitution. Anticipant le revers annoncé de la gauche à l'issue des élections législatives de mars 1986, celui-ci eut le souci de poser les jalons délimitant son territoire. En janvier 1986, il déclarait être le «garant de la solidarité», en février, le «garant de la cohésion sociale», c'est-à-dire, précisa-t-il, le «garant de la cohésion nationale » et quelques jours plus tard, comme en manière de résumé, le «garant de l'essentiel». Ni Thiers, ni Mac Mahon, le Président Mitterrand disait assez clairement qu'au cas où la gauche perdrait les législatives, il ne se démettrait pas de ses fonctions. Bien plus, il faisait aussi savoir que dans un tel cas il ne se soumettrait pas davantage et continuerait d'assumer l'intégralité des fonctions que la loi fondamentale reconnaît au chef de l'État».

Egli difese la preminenza del Capo dello Stato e la sua partecipazione alla funzione (in senso stretto) di indirizzo politico utilizzando in particolare due strumenti: l'enfaticizzazione delle attribuzioni tradizionalmente riconosciute come *domaine réservé* presidenziale, ovvero le politiche di difesa nazionale (con particolare riferimento alla gestione dell'armamento nucleare) ed il potere estero; l'uso ostruzionistico di alcuni poteri presidenziali di garanzia costituzionale.

Quanto al primo aspetto occorre sottolineare che la preminenza presidenziale in tempi di coabitazione ha assunto un carattere più formale che sostanziale. In particolare rispetto al potere estero non è immaginabile un indirizzo politico presidenziale del tutto autonomo rispetto a quello del Governo<sup>42</sup>. È forse più corretto sostenere che il Presidente della Repubblica goda di una grandissima autonomia nella rappresentazione delle decisioni di politica estera: queste benché assunte insieme al (se non solo dal) Governo sono manifestate dal Capo dello Stato<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Cfr. M.A. Cohendet, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris, PUF, 215 e ss.; J. Massot, *Alternance et cohabitation sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, La documentation française, 1997, 102.

<sup>43</sup> In tal senso risulta di particolare interesse la soluzione della prima grande crisi internazionale affrontata dalla Francia in regime di coabitazione. Ci si riferisce alla crisi libica dell'aprile 1986. L'11 aprile 1986 l'ambasciatore degli Stati Uniti chiedeva al governo francese di autorizzare il sorvolo del proprio territorio da parte di bombardieri americani che decollando dalla Gran Bretagna avrebbero attaccato le città libiche di Tripoli e di Bengasi. Si trattava della risposta americana ad una serie di attentati e di operazioni militari promosse contro gli Stati Uniti dal governo libico. Il Presidente della Repubblica Mitterand ed il Primo ministro Chirac decisero d'accordo di rifiutare il sorvolo ma la decisione fu comunicata all'amministrazione americana dal solo Capo dello Stato (in argomento cfr. P. Favier, M. Martin-Roland, *La décennie Mitterand. 2. Les épreuves*, cit., 603 e ss.)

Del resto sull'esercizio del potere estero del Capo dello Stato in periodo di coabitazione può incidere in modo significativo la natura dei rapporti personali con il Primo ministro. È in tal senso emblematica la terza coabitazione. I contrasti tra il Presidente della Repubblica Chirac ed il Primo ministro Jospin in più di un'occasione hanno condotto quest'ultimo (o membri del governo da lui guidato) a prese di posizione contrastanti con la politica estera dell'Eliseo. Due gli episodi più significativi. Il primo momento di tensione si verifica in occasione del viaggio a Gerusalemme di Jospin, tra il 24 ed il 26 febbraio 2000. In quell'occasione il Primo ministro definisce gli attacchi degli Hezbollah come atti di terrorismo. La durezza dell'intervento accende il dibattito intorno alla possibilità del Primo ministro di muoversi con tanta decisione in quello che, appunto, dovrebbe essere un *domaine réservé* presidenziale. Sul punto la posizione di Jospin è molto netta. Rispondendo ad una interrogazione parlamentare all'Assemblea nazionale, il 29 marzo 2000, egli affermava: «Pour ce qui est de la politique extérieure de la France en période de cohabitation, si nous

Natura sicuramente più sostanziale ha avuto l'uso ostruzionistico dei poteri di garanzia che ha condotto ad un grave scontro istituzionale .

Due le ipotesi significative.

Il primo coincide proprio con l'avvio della coabitazione ed assume pertanto il carattere di una presa di posizione presidenziale particolarmente significativa. Nella sua dichiarazione del 20 marzo 1986 Chirac, da poco nominato primo ministro, afferma di voler utilizzare lo strumento delle *ordonnances* previste dall'articolo 38 della Costituzione, per la rapida realizzazione di alcuni punti del proprio programma di governo. La volontà dell'esecutivo si scontrava tuttavia con il rifiuto opposto dal Presidente della Repubblica Mitterand, che interpretando in modo ultrapresidenzialista l'articolo 13, comma 1, della Costituzione (in forza del quale «Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des Ministres») rifiutava di firmare i provvedimenti deliberati dal Consiglio dei ministri in tre occasioni (il 14

regardons les choses depuis le début, le moins que l'on puisse dire est qu'elle pose peu de problèmes. Le Président de la République a un rôle éminent, qu'il tient de certaines prérogatives constitutionnelles ainsi que de la tradition de la V<sup>ème</sup> République, et jamais le Gouvernement ni le Premier ministre, au cours des mille jours écoulés, n'a émis la moindre critique à son égard dans ce domaine. Le Gouvernement, de son côté, «détermine et conduit la politique de la Nation» en vertu de l'article 20 de la Constitution, et la politique de la Nation ne se réduit pas à la politique intérieure: elle englobe également la politique extérieure, qui fait l'objet d'un dialogue constant avec le Parlement, et les nombreuses auditions des ministres des affaires étrangères et de la défense par les commissions compétentes, ainsi que les nombreuses questions posées au Gouvernement par les parlementaires dans ces domaines, attestent la part que nous prenons à son élaboration et à sa mise en œuvre. Si vous examinez, comme je vous y invite, les deux précédentes cohabitations, et en particulier celle de 1986-1988, vous vous rendrez compte qu'il n'en a pas été de même et qu'il y a eu de nombreuses mises en cause publiques, par le Premier ministre de l'époque, du Président de la République et de ses positions, notamment sur les missiles mobiles et sur la «guerre des étoiles», et je me réjouis d'ailleurs de constater aujourd'hui, à l'heure où les Etats-Unis s'efforcent de relancer cette politique dont le Président de la République d'alors redoutait les effets déstabilisateurs pour l'équilibre de la dissuasion, que son successeur et le Gouvernement partagent la même attitude critique! Je suis convaincu, pour ma part, que ce mode de fonctionnement, sans écart, sans éclat et sans trouble, continuera jusqu'au terme de la législature, et en particulier sous la présidence française de l'Union européenne». La seconda crisi si verifica nel giugno dello stesso anno. Il 27 giugno il Presidente Chirac pronuncia un discorso davanti al Bundestag (divenuto celebre come il discorso *notre Europe*) indicando nella cooperazione franco-tedesca la strada maestra per il processo di integrazione europea. Due giorni dopo il ministro per le politiche europee Moscovici affermò nel corso di una conferenza stampa che le parole del Capo dello Stato non dovevano essere considerate come la manifestazione di una linea di politica estera impegnativa.

luglio, in relazione all'ordonnance sulla privatizzazione di imprese pubbliche, il 2 ottobre in relazione al *découpage* elettorale, il 17 dicembre in relazione al progetto sul riassetto degli orari di lavoro)<sup>44</sup>.

Di fronte alla decisa opposizione del Capo dello Stato il Primo ministro dovette desistere<sup>45</sup>.

Altro strumento utilizzato da Mitterand fu il rifiuto di convocare una sessione parlamentare straordinaria<sup>46</sup> opposto il 16 dicembre 1987 al Primo ministro Chirac<sup>47</sup>.

Ancora una volta il Primo ministro dovette desistere.

Del resto per Chirac la desistenza era l'unica soluzione praticabile sul piano costituzionale ed utile su quello politico.

<sup>44</sup> In argomento cfr. G. Bacot, *La signature des ordonnances*, in *Revue administrative*, 1986, 453 e ss.; P. Auvret, *La faculté d'empêcher du Président de la République*, in *Revue du droit public*, 1986, 149 e ss.; M. Duverger, *Le Président de la République n'est pas obligé de signer*, in *Le Monde*, 22 marzo 1986; Ch. Debbasch, *La vertu fausement outragée*, in *Le Figaro*, 1 aprile 1986; O. Duhamel, *Ordonnances: signer ou ne pas signer?*, in *Le Monde*, 12 aprile 1986; Y. Gaudemet, *Le Président est tenu de signer*, in *Le Monde*, 18 aprile 1986; J. Robert, *M. Mitterand peut refuser de signer*, in *Le Monde*, 18 aprile 1986; R. Drago, *Mitterand commet un abus de pouvoir*, in *Le Figaro*, 16 luglio 1986; L. Favoreu, *Ordonnances ou règlements d'administration publique? (la destinée singulière des ordonnances de l'article 38 de la Constitution)*, in *Revue française de droit administratif*, 1987, 695 e ss.; B. Mathieu, *Les rôles respectifs du Parlement, du Président de la République et du Conseil constitutionnel dans l'édition des ordonnances de l'article 38*, *ivi*, 712 e ss.; P. Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 1998, 562; J. Fournier, *Politique gouvernementale*, cit., 67 e s.; M. Troper, *La signature des ordonnances. Fonctions d'une controverse*, in *Pouvoirs*, 1987/41, 75 e ss.; G. Conac, *Article 5*, in F. Luchaire, G. Conac, *Le droit constitutionnel de la cohabitation*, Economica, Paris, 1989, 44 e ss.; C.-A. Colliard, *Les pouvoirs du Président de la République en cas de coexistence institutionnelle*, in *Revue du droit public*, 1989, 1591 e ss.; F. David, *Le Président de la République, garant de la cohésion sociale*, cit., 562 e s.; P. Favier, M. Martin-Roland, *La décennie Mitterand. 2: Les épreuves (1984-1988)*, Seuil, Paris, 1991, 631 e ss.; M.A. Cohendet, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, PUF, Paris, 1993, 169 e ss.; C. Boyer-Mérentier, *Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Economica, Paris, 1996, 117 e ss.; J. Massot, *Alternance et cohabitation*, cit., 116 e ss.; J. Lacouture, *Mitterand. Une histoire de français. 2. Les vertiges du sommet*, Seuil, Paris, 1998, 242 e ss.

<sup>45</sup> Per comprendere pienamente l'atteggiamento tenuto in quella occasione da Mitterand è utile la lettura di alcuni passaggi dell'intervista concessa dallo stesso presidente a Olivier Duhamel (in *Droits*, 1988/45, 134. Riportiamo in corsivo le domande): «*La cohabitation s'est finalement déroulée sans crise. Le Premier ministre aurait pu la déclencher, par exemple en juillet 1986 lorsque vous avez refusé de signer les ordonnances sur les privatisations. Qu'auriez-vous fait s'il avait démissionné? - Je l'aurais remplacé. - Comment auriez-vous pu assurer la survie d'un nouveau gouvernement? - Renverser un gouvernement exige la majorité absolue des députés. Ce n'est jamais acquis d'avance. Mais si cela était arrivé, j'aurais remplacé le Gouvernement censuré. Et si celui-ci avait été à son tour battu, j'aurais dissous l'Assemblée nationale. En aucune circonstance je n'aurais quitté mes fonctions*».



Sul piano costituzionale la mancata attribuzione del potere di risolvere i conflitti costituzionali tra i poteri dello Stato al *Conseil constitutionnel* impediva di chiudere in termini formali lo scontro.

Sul piano politico Chirac, preso atto della possibilità concreta della gestione coabitazionista del potere, non aveva alcun interesse ad indebolire la funzione presidenziale che ambiva assumere e che avrebbe potuto esercitare (come in effetti sarebbe accaduto) nelle stesse condizioni<sup>46</sup>.

In generale la determinazione nell'uso dei propri poteri e la sua sapiente "mediatizzazione" impediscono di considerare l'attivismo di Mitterrand come una azione di mera *moral suasion*: egli ha posto le basi per il mantenimento della sostanza presidenziale del regime francese nelle fasi di coabitazione.

Quel che del resto fu confermato durante la seconda coabitazione.

Per quanto si sia sostenuto<sup>49</sup> che il secondo settennato di Mitterrand sarebbe stato caratterizzato da un indebolimento del ruolo del Capo dello Stato, pare di poter affermare che la lettura presidenzialista della coabitazione abbia trovato un fondamento anche durante quel periodo. In tal senso è significativo il rifiuto di convocare una sessione parlamentare straordinaria opposto dal Presidente della Repubblica al Primo ministro Balladur il 30 giugno 1993.

Del resto il quadro non sarebbe mutato neppure con la terza coabitazione iniziata nel 1997<sup>50</sup> tra il Presidente della Repubblica Chirac e il Primo ministro

<sup>46</sup> La possibilità per il Capo dello Stato di impedire la convocazione straordinaria di una seduta parlamentare discendeva dal combinato disposto degli articoli 29, comma 1, e 30 della Costituzione in forza dei quali «Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier Ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée Nationale, sur un ordre du jour déterminé». «Hors les cas dans lesquels le Parlement se réunit de plein droit, les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du Président de la République».

<sup>47</sup> Cfr. F. Luchaire, *Le parlement, Article 29*, in F. Luchaire, G. Conac, *Le droit constitutionnel de la cohabitation*, Paris, Economica, 186 e s.; M. Duverger, *Breviaire de la cohabitation*, PUF, Paris, 1986, 89 e ss.; C.-A. Colliard, *Les pouvoirs du Président de la République en cas de coexistence institutionnelle (mars 1986 - mai 1988)*, in *Revue du droit public*, 1989, 1599 e ss.

<sup>48</sup> Cfr. D. Bourmaud, *Les V<sup>es</sup> Républiques monarchie, dyarchie, polyarchie. Variations autour du pouvoir sous la V<sup>e</sup> République*, in *Pouvoirs*, 2001/4, 12.

<sup>49</sup> Cfr. Ch. Gouaud, *Réflexions sur la crise de la V<sup>e</sup> République*, Dalloz, 2002, Chron., 1843: «c'est le second septennat qui signe l'affaiblissement de la domination élyséenne; les conditions même de la réélection de François Mitterrand sont déjà révélatrices, et la «cohabitation» pernicieuse avec Michel Rocard révèle les affres de la dyarchie. Affaibli par la maladie, François Mitterrand laisse faire «la cohabitation douce» avec Edouard Balladur; ce dernier sera, pour la première fois de la V<sup>e</sup> République, le véritable patron de l'exécutif; l'image du chef de l'Etat en sera bel et bien brouillée».

<sup>50</sup> Cfr. le osservazioni di P. Avril. G. Carcassonne, B. Chantebout, M.-A. Cohendet, J.-C. Colliard, J. Gicquel, Ch. Guettier, D. Rousseau, D. Turpin,

Jospin.

Essa destò grande preoccupazione presso la dottrina e l'opinione pubblica francese. Così Vedel<sup>51</sup> sottolineava che l'analisi delle due coabitazioni verificatesi durante la presidenza Mitterand non permetteva di giungere ad alcuna conclusione in forza della loro breve durata. La coabitazione iniziata nel 1997 avrebbe invece determinato, a causa della sua lunghezza (essendo iniziata a soli due anni dalla elezione presidenziale), crisi istituzionali talmente gravi da pregiudicare la forma di governo.

Tuttavia le preoccupazioni espresse da Vedel non hanno, come è noto, trovato conferma: la terza coabitazione non ha prodotto variazioni rispetto alle due precedenti sull'equilibrio dei poteri.

Ciò è dipeso dalla tenuta complessiva del sistema costituzionale (testo e contesto) che aveva ormai trovato una fisionomia sufficientemente delineata all'esperienza coabitazionista<sup>52</sup>: essa aveva assunto la struttura di una "formula politica istituzionalizzata"<sup>53</sup>.

Ancora una volta il Presidente della Repubblica non si ritirava completamente dall'indirizzo politico del governo utilizzando con decisione i propri poteri.

Emblematico il rifiuto di Chirac, il 13 febbraio 2001, di iscrivere all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri l'*avant-projet* sul nuovo statuto della Corsica.

Il significato del rifiuto può sicuramente essere individuato nella volontà di procedere alla riforma in questione solo dopo un approfondito dibattito. In esso è però facile riconoscere la volontà di riaffermare in termini generali il valore sostanziale della presidenza del Consiglio dei ministri attribuita dalla Costituzione al Capo dello Stato, e di ostacolare l'azione del governo Jospin<sup>54</sup>.

E ancora una volta il Primo ministro, per le stesse ragioni di forma costituzionale e di opportunità politica, doveva desistere.

La centralità del Capo dello Stato che costituisce l'elemento caratterizzante della Quinta Repubblica non è stata messa in discussione dalla coabitazione.

Essa non ha prodotto sollecitazioni sufficienti a determinare un cambiamento di regime.

---

*Neuf constitutionnalistes répondent à trois questions concernant les élections législatives de 1997*, in *Revue du droit public*, 1997, 607 e ss.; O. Rouquan, *Régulations et stratégies présidentialisées sous la V<sup>e</sup> République*, *Connaissances et Savoirs*, Paris, 2005, 657 e ss.

<sup>51</sup> G. Vedel, *Variations et cohabitations*, in *Pouvoirs*, 1997/83, 117 e ss.

<sup>52</sup> In tal senso cfr. Ph. Ardant, O. Duhamel, *La dyarchie*, cit., 8 e ss.; A. Peyrefitte, *Les trois cohabitations*, in *Pouvoirs*, 1999/91, 27 e s.; H. Portelli, *Arbitre ou chef de l'opposition*, *ivi*, 60 e s.

<sup>53</sup> Cfr. G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, Giuffrè, Milano, 1986, 70 e ss.

<sup>54</sup> Sul punto cfr. P. Piciacchia, *La V Repubblica francese tra coabitazione, quinquennato e nuovi assetti istituzionali*, cit., 46

E la riforma costituzionale del 2 ottobre 2000 che ha ridotto il mandato presidenziale a cinque anni, accompagnata dalla approvazione della legge organica del 15 maggio 2001 sulla inversione del calendario elettorale, rende oggi assai improbabile (ma non impossibile, come vedremo al § 5) l'ipotesi di nuove coabitazioni.

4. L'ultima concreta possibilità per la sesta repubblica è stata rappresentata dal dibattito sulla responsabilità del Presidente della Repubblica, acceso nella seconda metà degli anni novanta del secolo scorso dalle vicende giudiziarie extra-funzionali di Jacques Chirac.

Rispetto alla responsabilità extrafunzionale del Capo dello Stato la Costituzione francese del 1958 taceva stabilendo all'articolo 68: «Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. Il ne peut être mis en accusation que par les deux assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant; il est jugé par la Haute Cour de justice».

Fino alla prima metà degli anni novanta la dottrina costituzionalistica<sup>55</sup>, confortata dai pochi precedenti, affermava unanimemente la piena responsabilità extrafunzionale del Presidente della Repubblica.

Questo quadro dai contorni sufficientemente delineati è stato completamente rivoluzionato dalla decisione n.98-408 del 22 gennaio 1999 del *Conseil constitutionnel*.

<sup>55</sup> Cfr. però L. Favoreu, *De la responsabilité pénale à la responsabilité politique du Président de la République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2002, 13 che sottolinea come «il a été affirmé tout d'abord, avant la décision du Conseil constitutionnel, que la quasi-totalité des auteurs avait soutenu la compétence des juges de droit commun, pour jouger les actes du président accomplis hors de l'exercice de ses fonctions. Or, [...] seuls quelques rares membres de la doctrine avaient pris position auparavant et sans expliquer outre mesure pourquoi ils le faisaient. En revanche, la plupart des constitutionnalistes et la quasi-totalité des pénalistes n'abordaient pas la question dans leurs manuels et traités. Quant à ceux qui écrivaient sous la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> Républiques, il est difficile de prendre en considération leur prises de position qui se situaient dans un contexte différent». Favoreu aveva già espresso la stessa considerazione in *La Cour de cassation, le Conseil constitutionnel et la responsabilité pénale du président de la République*, Dalloz, 2001, Chroniques, 3365. Tuttavia si tratta di una posizione non condivisibile. Se è vero che la dottrina costituzionalistica francese ha dedicato poco spazio alla responsabilità giuridica extra-funzionale del Capo dello Stato ciò è dipeso innanzitutto dal fatto che, prima delle vicende giudiziarie che hanno coinvolto il presidente Chirac, essa veniva considerata alla stregua del classico caso di scuola. Del resto non pare neppure condivisibile l'affermazione che vorrebbe tralasciare la riflessioni sviluppate sul tema durante la III<sup>a</sup> e la IV<sup>a</sup> Repubblica. Benché innegabilmente si tratti di contesti istituzionali diversi il fondamento funzionale del regime speciale di responsabilità del Capo dello Stato era esattamente lo stesso.

Il giudice delle leggi, in applicazione dell'articolo 54 della Costituzione era stato chiamato ad esprimersi sulla compatibilità costituzionale delle norme contenute nello statuto della Corte penale internazionale, firmato a Roma il 18 luglio 1998.

Con la sentenza si accertava una parziale incompatibilità e si dichiarava necessaria una revisione costituzionale ai fini della ratifica dello statuto.

In particolare il *Conseil* rilevava l'incompatibilità dell'articolo 27 dello statuto, che rende applicabile le procedure davanti la Corte penale internazionale a chiunque, senza distinzioni fondate sulla carica ricoperta nell'ordinamento statale di provenienza, con l'articolo 68 della Costituzione ed affermava al XVI *considérant* che «*le Président de la République, pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, et hors le cas de haute trahison, bénéficie d'une immunité et qu'au surplus, pendant la durée de ses fonctions, sa responsabilité pénale ne peut être mise en cause que devant la Haute Cour de justice, selon les modalités fixées par le même article*».

La portata innovativa della decisione stava in quello che a tutta prima poteva apparire come un *obiter dictum*<sup>56</sup>, ma che in realtà costituiva la *ratio decidendi*, quel «*qu'au surplus*» con cui il giudice costituzionale, interpretando la seconda frase dell'articolo 68 in modo autonomo rispetto alla prima, pareva introdurre per il Capo dello Stato un generale privilegio di giurisdizione per la durata del mandato.

Ed effettivamente le ricadute della decisione non hanno tardato a farsi sentire.

Infatti, mentre il *Conseil constitutionnel* pronunciava la sua sentenza, il Presidente Chirac era, a vario titolo, coinvolto in diverse inchieste giudiziarie per fatti commessi quando ricopriva la carica di sindaco di Parigi<sup>(57)</sup>.

I giudici istruttori precedenti, alla lettura del XVI *considérant* della decisione 98-408, sentendosi vincolati dall'articolo 62 della Costituzione<sup>(58)</sup> che attribui-

<sup>56</sup>) Cfr. Ph. Chrestia, *La responsabilité pénale du Président de la République dans la décision du Conseil constitutionnel du 22 janvier 1999 (à propos d'un obiter dictum regrettable...)*, in *Dalloz*, Jurisprudence, 1999, 285.

<sup>57</sup>) Per una ricostruzione delle vicende giudiziarie che hanno coinvolto il Presidente Chirac cfr. M. Cavino, *Francia: Il presidente della Repubblica e il privilège de juridiction*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2001, 1859 e s.; R. Biagi, *La responsabilità penale del Presidente della Repubblica francese: un problema di attualità*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2002, 1673 e ss.

<sup>58</sup>) Occorre ricordare che il *Conseil constitutionnel* ha affermato il principio in forza del quale l'autorità di cosa giudicata si estende anche ai "motivi che sostengono le sue decisioni" (decisione 62-18 del 16 gennaio 1962). Per questo motivo assume importanza particolare la qualificazione del «*qu'au surplus*» pronunciato al XVI *considérant* dal *Conseil constitutionnel*. Ove si fosse ritenuto che esso fosse un *obiter dictum*, non essendo per definizione essenziale alla decisione, gli si sarebbe potuta negare la forza di giudicato; non così ove si fosse (correttamente) ritenuto che esso integrasse parte della *ratio decidendi*. Sulla difficoltà di distinguere l'e-

sce alle decisioni del giudice costituzionale il valore di cosa giudicata opponibile ad ogni pubblico potere, si dichiararono incompetenti.

La vicenda, che già di per sé aveva acceso le polveri di un vivace dibattito politico<sup>59</sup>, doveva però ulteriormente complicarsi.

Infatti una delle ordinanze con cui i giudici istruttori si dichiaravano incompetenti, quella del 14 dicembre 2000 dei giudici Riberolles e Brisset-Foucault del *Tribunal de Grande Instance* di Parigi veniva impugnata in appello. La *Chambre de l'instruction de la Cour d'appel* di Parigi il 29 giugno 2001 confermava l'ordinanza di primo grado e veniva a sua volta impugnata davanti alla *Cour de cassation*.

E il 10 ottobre 2001 l'*Assemblée plénière de la Cour de cassation* pronunciava la sentenza n.481 con cui esprimeva un principio di diritto radicalmente contrario a quello enunciato dal XVI *Considérant*, non riconoscendogli il valore di cosa giudicata<sup>60</sup> e negando l'estensione del privilegio di giurisdizione

stensione dell'autorità del giudicato agli *obiter dicta* e alle *rationes decidendi* cfr. W. Mastor, *Essai sur la motivation des décisions de justice. Pour une lecture simplifiée des décisions des Cours constitutionnelles*, in *Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, 1999, 41.

Sull'autorità di cosa giudicata delle decisioni del *Conseil constitutionnel* con particolare riferimento alla vicenda in esame cfr. F. Luchaire, *La Cour pénale internationale et la responsabilité du chef de l'Etat devant le Conseil constitutionnel*, in *Revue du droit public*, 1999, 460 e ss.; J. Gautron, P.-Y. Monjal, *La décision 98-408 du Conseil constitutionnel relative au statut de la Cour pénale internationale: un soutien juridique aux réticences nationales?*, in *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 1999, 1232 e s.; P. Esplugas, *Conseil constitutionnel et responsabilité pénale du chef de l'Etat de France*, in *Revue belge de droit constitutionnel*, 2000, 170 e ss.; B. Bouloc, *Le point de vue du pénaliste*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2002, 45 e ss.; Ch. Debbasch, *La responsabilité pénale du président de la République*, in *Dalloz, Jurisprudence*, 2002, 238; A. Viala, *La question de l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel*, in D. Rousseau, *Le Conseil constitutionnel en questions*, L'Harmattan, Paris, 2004, 145 e ss.; V. Bacquet-Bréhant, *L'article 62, alinéa 2 de la Constitution du 4 octobre 1958. Contribution à l'étude de l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel*, L.G.D.J., Paris, 2005, 266 e ss.; O. Dutheillet de Lamothe, *L'autorité de l'interprétation constitutionnelle*, in F. Mélin-Soucramanien, *L'interprétation constitutionnelle*, Dalloz, Paris, 2005, 196.

<sup>59</sup>) Si era infatti da più parti sostenuto che la decisione del *Conseil constitutionnel* fosse stata pronunciata affinché il giudice delle leggi potesse "sdebitarsi" per il favore del Presidente Chirac consistito nel pieno sostegno fornito a Roland Dumas, Presidente dello stesso *Conseil*, a sua volta al centro di una difficile vicenda giudiziaria (sulla quale cfr. P. Passaglia, *Il caso Dumas e le sue possibili ripercussioni sul funzionamento del Conseil constitutionnel*, in *Il foro it.*, 1999, IV, 370 e ss.). Reagendo a queste voci il *Conseil constitutionnel* aveva affermato con un comunicato stampa del 10 ottobre 2000 (pubblicato dalla *Revue française de droit constitutionnel*, 2002, 87 e s.) la natura collegiale delle proprie decisioni.

<sup>60</sup>) La *Cour de cassation* muove dal presupposto per il quale la forza di cosa giudicata può essere invocata solo quando vi sia identità di oggetto tra la controversia pendente e quella decisa. Ora, poiché il *Conseil* si era pronun-



agli atti estranei all'esercizio delle funzioni presidenziali. Benché l'affermazione di principio venisse mitigata dall'*VIII attendu* della sentenza che, al fine di tutelare l'indipendenza della funzione presidenziale, affermava l'improcedibilità durante il mandato, il contrasto giurisprudenziale appariva di estrema gravità.

Le polemiche sulla responsabilità giuridica del Capo dello Stato, che l'opinione pubblica francese percepiva in continuità con quelle sulla responsabilità dei membri del Governo, finirono per alimentare un dibattito più ampio, esteso anche alla sua responsabilità politica.

Da più parti si sottolineava come lo spirito della Quinta Repubblica che associava all'attivismo presidenziale una responsabilità politica diffusa, capace di bilanciare l'irresponsabilità formale sancita dalla Costituzione, fosse stato tradito dalla evoluzione della prassi istituzionale.

In tale prospettiva paiono emblematiche le considerazioni critiche di Bastien François e Arnaud Montebourg<sup>61</sup> che hanno indicato quali segni eclatanti della crisi della Quinta Repubblica le vicende istituzionali successive allo scioglimento dell'Assemblea nazionale nel 1997 da parte del Presidente Chirac, con la conseguente lunga fase di coabitazione, l'elezione presidenziale del 2002 e le ricadute dell'esito del referendum del 2005 sul "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa".

Essi hanno sostenuto che le mancate dimissioni del Presidente Chirac dopo il fallimentare tentativo di scioglimento all'inglese e dopo il risultato negativo del referendum del 2005 (per l'approvazione del quale si era fortemente impegnato) provino l'abbassamento del livello di democraticità del sistema.

Si tratta per altro di critiche non del tutto condivisibili. Come abbiamo avuto modo di osservare poco sopra, la terza coabitazione, così come le due precedenti, non ha condotto a mutamenti nell'equilibrio (dinamico) dei poteri.

Né riescono persuasive le riflessioni intorno alle (attese) conseguenze del voto referendario. Benché in dottrina<sup>62</sup> non siano mancate voci che hanno proposto di intendere la proposta referendaria come la posizione di una questione di fiducia in una logica marcatamente plebiscitaria, si deve considerare che nessuno dei successori di De Gaulle ha legato la propria permanenza

---

ciato sulla legge di autorizzazione alla ratifica del trattato recante lo statuto della Corte penale internazionale, e tale legge non doveva essere applicata dai magistrati inquirenti in relazione alle vicende di Chirac, si poteva concludere per una sostanziale diversità di oggetto. Sul punto cfr. O. Jouanjan, P. Wachsmann, *La Cour de cassation, le Conseil constitutionnel et le statut pénal du chef de l'Etat*, in *Revue française de droit administratif*, 2001, 1175

<sup>61</sup> Cfr. A. Montebourg, B. François, *La constitution de la 6<sup>e</sup> République*, cit.

<sup>62</sup> Ch. Debbasch, J. Bourdon, J.-M. Pontier, J.-C. Ricci, *Droit constitutionnel*, Paris, Economica, 2001, 699; J.-L. Quermonne, *Le référendum: essai de typologie prospective*, in *Revue du droit public*, 1985, 587 ss.; P. Auvret, *La responsabilité du Président de la République sous la V<sup>e</sup> République*, in *Revue du droit public*, 1988, 92 ss.

al risultato di una consultazione referendaria: pertanto le mancate dimissioni del 2005 possono essere interpretate più come un elemento di continuità piuttosto che di crisi del regime semipresidenziale.

Riescono più convincenti le considerazioni intorno alla elezione presidenziale del 2002: caratterizzata da un forte astensionismo, portando al ballottaggio Chirac e Le Pen, essa ha di fatto convogliato sul Presidente in carica una grande quantità di voti di elettori che altrimenti non lo avrebbero sostenuto.

Sulla base di questo dato gli autori dubitano della legittimazione del Capo dello Stato posto che quella degli elettori non è stata una autentica scelta.

E si tratta di un dubbio legittimo ove si consideri che l'organizzazione costituzionale della Quinta Repubblica: «confère à l'élection présidentielle un rôle essentiel, celui de fonder le pouvoir prééminent du président et l'abaissement corrélatif du Parlement»<sup>63</sup> e che le particolari condizioni dell'elezione di Chirac, in un clima politico di unità nazionale (*Le République réélue*, titolava il numero di maggio di *Le Monde* 2), avrebbero potuto rilanciare il ruolo del Parlamento, poichè l'elezione della Assemblea nazionale sarebbe risultata l'unico momento di integrazione politica capace di fornire un indirizzo.

Ma la profonda crisi della sinistra francese innescata proprio da quella vicenda elettorale ha finito con il rafforzare la posizione del Presidente e del suo partito riportando il sistema, con la fine della coabitazione, alle sue coordinate tradizionali.

In ogni caso le questioni aperte intorno alla responsabilità giuridica del Capo dello Stato dovevano avere una risposta.

Così la riforma dell'articolo 68 della Costituzione divenne un tema ricorrente del dibattito politico.

In tale prospettiva il gruppo socialista all'Assemblea nazionale depositò, nel giugno del 2001 (ancor prima della sentenza n.481/2001 della *Cour de cassation*) il progetto di legge costituzionale n.3091 che proponeva una puntuale disciplina del trattamento della responsabilità extra-funzionale del Presidente della Repubblica<sup>64</sup>; e la riforma dell'articolo 68 della Costituzione ha rappresentato un punto qualificante anche nel progetto di riforma istituzionale elaborato dal gruppo di lavoro del partito di centro UDF (Union pour la Démocratie Française) coordinato dal deputato, e sindaco di Drancy, Jean-Cristophe Lagarde<sup>65</sup>.

Il dibattito sulla necessità di procedere ad una revisione costituzionale ha però raggiunto il suo apice quando il presidente Chirac, prendendo atto del

<sup>63</sup> Ch. Gouaud, *Réflexions sur la crise de la V<sup>e</sup> République*, Dalloz, Chron., 2002, 1843.

<sup>64</sup> D. Maus, *La pratique constitutionnelle française. 1<sup>er</sup> avril - 30 septembre 2001*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2002, 95 e s.

<sup>65</sup> Cfr. G. Lambeck, *I partiti politici francesi e la questione istituzionale: è davvero l'ora della sixième République o solo di una "razionalizzazione del semipresidenzialismo"?*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2006, 1509 e ss.

contrasto giurisprudenziale sorto tra *Conseil constitutionnel* e *Cour de cassation*, istituita, con il decreto n.2202-961 del 4 luglio 2001, una commissione di riflessione sullo statuto penale del Capo dello Stato, presieduta da Pierre Avril e composta di dodici esperti<sup>66</sup>, incaricandola di formulare una proposta di riforma costituzionale utile ad una adeguata definizione dello status presidenziale.

Le conclusioni della commissione affidate ad un rapporto, noto come il "rapporto Avril", proponevano una disciplina positiva della responsabilità extra-funzionale del Presidente nel senso della affermazione di una improcedibilità estesa alla durata del mandato.

Ma le novità più significative riguardavano la responsabilità funzionale.

---

<sup>66</sup> Pierre Avril, professore emerito di diritto costituzionale all'Università di Parigi II (Panthéon-Assas); Bernard Bouloc, professore di diritto privato all'Università di Parigi I (Panthéon-Sorbonne); Guy Carcassonne, professore di diritto pubblico all'Università di Parigi X (Nanterre); Louis Favoreu, professore di diritto pubblico all'Università di Aix-Marseille III; Hélène Gisserot, procuratore generale presso la Corte dei conti; Anne Levade, professore di diritto pubblico all'Università di Parigi XII (Val-de-Marne); Marceau Long, vice presidente onorario del Consiglio di Stato; François Luchaire, rettore onorario dell'Università di Parigi I (Panthéon-Sorbonne); Bertrand Mathieu, professore di diritto pubblico all'Università di Parigi I (Panthéon-Sorbonne); Didier Maus, consigliere di stato e presidente dell'associazione francese dei costituzionalisti; Daniel Soulez-Larivière, avvocato; Pierre Truche, primo presidente onorario della Corte di cassazione.

Le nomine sono state accolte in Francia polemicamente poiché esse portavano alla prevalenza di soggetti politicamente vicini al Presidente (per una ricostruzione del dibattito presso l'opinione pubblica si rinvia a H. Gattegno, *M. Chirac confie son immunité à douze «sages»*, in *Le Monde*, 7 luglio 2002; A. Fouchet, *Une commission étudie le statut pénal du chef de l'Etat*, in *La Croix*, 8 luglio 2002; O. Pognon, *Les experts rendent leur copie sur le statut pénal du chef de l'Etat*, in *Le Figaro*, 12 dicembre 2002; A. Thoraval, *Chirac se voit offrir l'impunité pour un quinquennat*, in *Libération*, 12 dicembre 2002; L. Valdiguié, *Les sages ont étudié le cas Chirac*, in *Le Parisien*, 12 dicembre 2002; E. Réju, *Les sages se prononcent sur l'impunité du président*, in *La Croix*, 12 dicembre 2002). Per altro occorre ricordare che le conclusioni della riflessione condotta dalla commissione accolte dalla nuova disciplina del titolo IX della Costituzione permettevano di affermare che, concluso il suo secondo mandato, Jacques Chirac avrebbe potuto essere giudicato per tutti i fatti contestatigli (cfr. in tal senso la posizione - *Su Chirac si gioca l'onore della Francia*, in *La Stampa*, 31 maggio 2007, 15 - di Eva Joly, giudice istruttore divenuta celebre in seguito all'*affaire Elf*). Rispetto a questa eventualità erano state maliziosamente interpretate (P. Robert-Diard, *Mairie de Paris: Jacques Chirac n'en a pas fini avec la justice*, in *Le Monde*, 10 febbraio 2007, 10) le dichiarazioni rese in conferenza stampa dallo stesso Chirac il 2 e 3 febbraio 2007 sulla eventualità di proseguire il suo impegno politico nell'ambito di una istituenda organizzazione delle Nazioni Unite per la tutela dell'ambiente: «Si cette organisation, qui pourrait voir le jour au printemps, le désignait secrétaire général, M. Chirac y ga-

Il rapporto Avril propone di abbandonare l'idea di una responsabilità funzionale giuridica e di sostituirla con un giudizio di opportunità politica.

La Commissione indicava una soluzione ispirata all'*impeachment* statunitense: ciascuna delle Camere avrebbe potuto votare, a maggioranza assoluta, per la riunione in seduta comune del Parlamento che avrebbe assunto la funzione di Alta corte allo scopo di giudicare, ancora con voto a maggioranza assoluta, l'opportunità politica del mantenimento in carica o della destituzione del Presidente della Repubblica.

La previsione di un voto parlamentare a maggioranza assoluta sulla opportunità politica dell'azione del Presidente della Repubblica avrebbe sicuramente potuto condurre ad un nuovo equilibrio tra i poteri dello Stato<sup>67</sup>.

Ma tale possibilità è stata neutralizzata dal voto parlamentare che, nel tradurre le conclusioni del rapporto Avril nella legge di revisione costituzionale n. 2007-239 del 23 febbraio 2007, ha stabilito che la maggioranza necessaria per la convocazione del Parlamento in Alta corte e per il successivo voto sulla destituzione debba essere quella dei due terzi<sup>68</sup>.

---

nerait, outre l'assurance d'une vie "après la politique", une nouvelle immunité, diplomatique, cette fois». Ed effettivamente Jacques Chirac è stato convocato, il 21 novembre 2007, dal giudice istruttore presso il Tribunal de grande instance di Parigi, Xavière Simeoni, che gli ha comunicato l'avvio di un procedimento penale nei suoi confronti in relazione alla vicenda delle assunzioni fittizie presso il Comune di Parigi, finalizzate a finanziare illecitamente il proprio partito. Sul punto cfr. il reportage *Chirac mis en examen dans l'affaire des chargés de mission de Paris*, in *Le Figaro*, 22 novembre 2007, 4 e s. con articoli redazionali e di O. Pognon, M. Delahousse, S. Huet; G. Davet, *Convoqué par le juge, M. Chirac s'explique sur les chargés de mission de Paris*, in *Le Monde*, 22 novembre 2007, 10; D. Quirico, *Dall'Eliseo alla sbarra "Chirac va processato"*, in *La stampa*, 22 novembre 2007, 12. Lo stesso Chirac ha fornito una propria versione dei fatti indirizzando una lettera aperta ai francesi, *Vérité sur les chargés de mission de Paris*, pubblicata da *Le Monde*, 22 novembre 2007, 22.

<sup>67</sup> Sia consentito un rinvio a M. Cavino, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Giuffrè, Milano, 2008, ed alla bibliografia ivi richiamata. Da ultimo cfr. M. de Cazals, *La Ve République face à l'instauration d'une destitution politique inédite du Président de la République. Retour sur la révision du titre IX de la Constitution du 4 octobre 1958*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 2007, 460 e ss.; S. Wallaert, *L'encadrement juridique du chef de l'Etat: mythes et réalités. Contribution à une analyse de la responsabilité juridique, politique, et constitutionnelle du Président de la V<sup>e</sup> République*, in *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 2008, 2075 e ss.

<sup>68</sup> Relativamente alla revisione dell'articolo 68 la commissione proponeva di adottare un testo in forza del quale « (1) Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour. (2) La proposition de réunion de la Haute Cour adoptée par une des assemblées du Parlement est aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les quinze jours. (3) La décision de réunir la Haute Cour emporte empêchement du Président de la République

Ed evidentemente la previsione della maggioranza qualificata dei due terzi impedisce (specularmente a quanto è avvenuto negli Stati Uniti) la trasformazione della procedura di destituzione in strumento ordinario di responsabilità politica istituzionalizzata<sup>69</sup>.

Così anche le riflessioni della dottrina che nella riforma dello statuto penale del Capo dello Stato vedevano una fase del passaggio alla sesta repubblica si sono rivelate profezie sbagliate.

5. Le elezioni presidenziali del 2007 e la revisione costituzionale del 23 luglio 2008 hanno sancito l'inizio della fine del mito della sesta repubblica (almeno nei termini con i quali era stato fino ad ora alimentato).

Di per sé sono significativi i quattro turni elettorali che hanno portato Sarkozy all'Eliseo affiancandogli una solida maggioranza parlamentare: alla forte partecipazione dell'elettorato al voto presidenziale si è contrapposta l'astensione da quello per l'elezione dell'Assemblea nazionale<sup>70</sup>.

---

dont les fonctions sont exercées dans les conditions prévues au quatrième alinéa de l'article 7. Cet empêchement prend fin au plus tard à l'expiration du délai prévu à l'alinéa suivant. (4) La Haute Cour est présidée par le président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans les deux mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat. (5) Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution. (6) Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article».

Il testo definitivamente approvato dispone che: (1) Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour. (2) La proposition de réunion de la Haute Cour adoptée par une des assemblées du Parlement est aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les quinze jours. (3) La Haute Cour est présidée par le président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans un délai d'un mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat. (4) Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Toute délégation de vote est interdite. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution. (5) Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article».

<sup>69</sup> Occorre del resto sottolineare che il procedimento disciplinato dall'articolo 68 della Costituzione non è stato ancora integrato dal legislatore. In tal senso cfr. O. Pluen, *L'inapplicabilité du nouveau régime de responsabilité du président de la République*, in *Revue du droit public*, 2009, 1401 e ss.

<sup>70</sup> Cfr. G. Baldini, *I quattro turni elettorali: eleggere il presidente e la sua maggioranza*, in G. Baldini, M. Lazar, (a cura di), *La Francia di Sarkozy*, cit., 73 e ss.

G. Passarelli, *Monarchi elettivi? Dinamiche presidenziali in Francia e Portogallo*, Bologna, Bononia University Press, 2008, 128, nota che «nei sistemi semipresi-



Si tratta per altro di un dato fortemente condizionato dalla inversione del calendario elettorale che pospone le elezioni della Assemblea nazionale a quelle presidenziali. Come è stato notato «le choix des électeurs lors des élections législatives qui suivent la présidentielle confine quasiment à un non choix. La récente élection présidentielle détermine la décision des électeurs à l'occasion des élections législatives. Soit les électeurs donnent au président la majorité dont il a besoin pour gouverner. Soit les électeurs se contredisent et refusent au président la majorité dont il a besoin pour appliquer son programme, que les électeurs viennent d'accepter en l'élisant président. Ils prennent alors le risque de bloquer les institutions ou de se priver du droit de choisir l'orientation de la politique suivie en précipitant la V<sup>e</sup> République dans une cohabitation d'un type nouveau. [...] La force de la logique des institutions et de la cohérence des majorités démobilisent les électeurs. Et l'abstention et l'indifférence à l'égard des législatives par rapport à la présidentielle affaiblissent davantage le crédit et l'influence du Parlement»<sup>71</sup>.

In ogni caso l'entusiasmo e il calore che hanno caratterizzato il voto presidenziale del 2007 hanno evidenziato come il distacco della società francese dalle istituzioni della Quinta repubblica fosse determinato dall'insoddisfazione verso il sistema dei partiti piuttosto che da una insofferenza nei confronti della forma di governo.

Nel momento in cui i due principali partiti, l'UMP e il PS, hanno mostrato una capacità di rinnovamento proponendo nuovi attori politici e lasciando pertanto trasparire la possibilità di una nuova stagione, gli elettori francesi hanno riscoperto la propria condivisione dei valori di sistema sottesi al *fait majoritaire*, che trovano la loro espressione certamente più nell'elezione del Presidente della Repubblica che in quella parlamentare<sup>72</sup>.

Del resto Nicolas Sarkozy ha cercato di presentare da subito la sua presidenza come fortemente ispirata allo spirito fondatore della Quinta Repubblica.

Confinando il Primo ministro François Fillon al ruolo di «super-directeur de cabinet»<sup>73</sup> egli ha mostrato di volere impostare il regime secondo la logica delle ipresidenzializzazione.

---

denziali la differenza nei livelli di partecipazione e astensione, indica quale elezione, tra le presidenziali e le politiche, gli elettori percepiscono e considerano "fondante" e, viceversa, quale *second order*».

<sup>71</sup> Cfr. J. Germain, *Les contradictions entre election présidentielle et élections législatives*, in *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 2008, 1084 e s.

<sup>72</sup> Cfr. S. Ceccanti, *Le istituzioni e il sistema politico dopo il primo «quinquennato»*, in G. Baldini, M. Lazar, (a cura di), *La Francia di Sarkozy*, cit., 35 e ss.

<sup>73</sup> Cfr. G. Conac, J. Le Gall, *Le Président de la République. Article 5*, in F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot, (dir.), *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 2009, 280.

Anche simbolicamente egli ha cercato di recuperare l'immagine del gollismo delle origini, proponendolo come forza non facilmente riconducibile alla stretta contrapposizione tra destra e sinistra.

In tale prospettiva deve essere letta l'apertura a personalità della sinistra tanto nella formazione dell'esecutivo (la chiamata, dalle file socialiste al ministro degli esteri di Bernard Kouchner), come nella assegnazione di altri importanti incarichi istituzionali (si pensi alla presidenza della *Commission pour la libération de la croissance française* assegnata a Jacques Attali, già consigliere di Mitterrand<sup>74</sup>; alla chiamata di Michel Rocard, primo ministro socialista dal 1988 al 1991, come consulente per le riforme della pubblica istruzione<sup>75</sup>, o alla chiamata di Jack Lang come componente del *Comité Balladur* di cui stiamo per dire).

Sul piano delle riforme istituzionali il tentativo di ritorno alle origini del disegno gollista si è tradotto nella istituzione, con decreto n.2207-1108 del 18 luglio 2007, del "Comité de réflexion et proposition sur la modernisation et le réequilibrage des institutions de la Ve République" (di seguito *Comité Balladur*)<sup>76</sup> la cui presidenza è stata affidata all'ex Primo ministro Edouard Balladur<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> Cfr. S. Montefiori, *Attali: io, Sarkozy e le riforme bipartisan*, in *Corriere della sera*, 26 agosto 2007, 1 e 13.

<sup>75</sup> Cfr. M. Nava, *L'ultimo acquisto di Sarkozy: l'ex premier socialista Rocard*, in *Corriere della sera*, 30 agosto 2007, 11.

<sup>76</sup> Il ricorso alla riflessione di comitati di esperti nella prospettiva di una revisione costituzionale non è una novità nell'esperienza francese. Abbiamo già avuto modo di riflettere sui lavori della Commissione Avril. Si possono ricordare la *Commission de réflexion sur la justice* istituita il 21 gennaio 1997 dal Presidente Chirac e presieduta da Pierre Truche, Primo presidente della Corte di Cassazione e, naturalmente, il *Comité consultatif pour la révision de la Constitution* (cosiddetto Comitato Vedel) istituito il 2 dicembre 1992 dal Presidente Mitterrand, presieduto da Georges Vedel. Sull' funzione dei comitati di saggi nel procedimento di revisione costituzionale cfr. X. Prétot, *Les révisions constitutionnelles (1987-2008)*, in F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot, (dir.), *La Constitution de la République française*, cit., 71 e ss.; Y. Saccucci, *Du recours aux comités d'experts en matière constitutionnelle*, in *Politeia*, (*Les cahiers de l'Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit Constitutionnel*), 2009, 180 e ss. Con particolare riferimento al *Comité Balladur* cfr. M. Savino, *I progetti di riforma costituzionale e amministrativa nel Regno Unito e in Francia*, in *Riv. Trim. di Dir. Pubbl.*, 2008, 207 e ss.

<sup>77</sup> Sono stati chiamati a fare parte del *Comité* Jack Lang, ex ministro, deputato, professore di diritto pubblico all'Università di Paris X (Nanterre); Pierre Mazeaud, presidente emerito del Conseil constitutionnel, ex ministro; Denys De Béchillon professore di diritto pubblico all'Università di Pau; Jean-Louis Bourlanges, deputato al Parlamento e professore all'Istituto di studi politici di Parigi; Guy Carcassonne, professore di diritto pubblico all'Università di Paris X (Nanterre); Jean-Claude Casanova, Presidente della Fondazione nazionale di scienze politiche; Dominique Chagnollaud, Professore di diritto pubblico all'Università di Parigi II (Pan-

Non a caso Nicolas Sarkozy comunicò l'intenzione di istituire il *Comité* il 12 luglio 2007 a Epinal dove, il 30 settembre 1946, Charles De Gaulle aveva sostenuto l'esigenza di una figura presidenziale forte capace di produrre una grande integrazione politica nazionale<sup>78</sup>.

Il proposito politico del Capo dello Stato è chiaramente manifestato nella lettera allegata al decreto istitutivo del *Comité*: da un lato il mantenimento dei principi ispiratori del regime della Quinta Repubblica, dall'altro un adattamento del testo costituzionale alle dinamiche determinate dalla introduzione del quinquennato e dalla inversione del calendario elettorale.

Quattro sono le linee di riflessione che Sarkozy indica ai saggi:

1) «In primo luogo esaminare in quale misura gli articoli della Costituzione che precisano l'articolazione dei poteri del Presidente della Repubblica e del Primo ministro dovrebbero essere chiariti per prendere atto della evoluzione che ha fatto del Presidente della Repubblica il capo dell'esecutivo, tenendo per altro in conto che questa articolazione non è dissociabile dal regime di responsabilità attualmente in vigore [...]»

2) «In secondo luogo, e di conseguenza, permettere al Presidente della Repubblica di esercitare le sue funzioni in modo trasparente e naturale. A tal fine voi preciserete a quali condizioni il Presidente della Repubblica potrebbe venire ad esporre la sua politica direttamente al Parlamento [...]»

3) «In terzo luogo stabilire un certo numero di limiti ai poteri del Presidente della Repubblica. Ciò potrebbe essere conseguito in particolare con una limitazione del numero dei mandati che uno stesso Presidente può svolgere e con un controllo parlamentare sulle nomine più importanti [...]».

4) «Infine è indispensabile riequilibrare i poteri del Parlamento rispetto a quelli dell'esecutivo. A tal fine voi potrete in particolare studiare quali modifiche dovrebbero essere apportate alla formazione dell'ordine del giorno, al numero delle commissioni permanenti, ai poteri e ai mezzi di controllo del Parlamento sulla amministrazione e sui conti pubblici, oltre che le modalità di una partecipazione più diretta delle assemblee parlamentari alla determinazione delle politiche europea, internazionale e di difesa della Francia. Studierete l'opportunità di per-

---

théon-Assas); Olivier Duhamel, professore di diritto pubblico all'Istituto di studi politici di Parigi; Luc Ferry, membro del Consiglio economico e sociale; Anne Levade, professoressa di diritto pubblico all'Università di Paris XII (Val-de-Marne); Bertrand Mathieu, professore di diritto pubblico all'Università di Parigi I (Panthéon-Sorbonne); Olivier Schrameck, membro del Consiglio di Stato.

<sup>78</sup> Cfr. Ch. Jaigu, *La V<sup>e</sup> République selon Sarkozy*, in *Le Figaro*, 13 luglio 2007, 1 e 6.

mettere al Parlamento di adottare risoluzioni capaci di influenzare il lavoro del Governo. Mi proporrete i mezzi per valorizzare il lavoro parlamentare e per rendere più efficace l'attività legislativa. Mi proporrete un inquadramento dei poteri del Governo in materia legislativa (articoli 44, comma 3 e 49, comma 3). Potrete proporre la possibilità per i ministri e segretari di Stato di provenienza parlamentare di ritrovare il proprio seggio una volta usciti dal Governo».

6. Rispettando i termini che gli erano stati imposti dal decreto di nomina il *Comité* Balladur trasmetteva il proprio rapporto al Presidente della Repubblica il 30 ottobre 2007.

Il rapporto intitolato *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique* si compone di tre capitoli, Un potere esecutivo più controllato, Un Parlamento rinforzato, Nuovi diritti per i cittadini.

La proposta di riforma avrebbe comportato la revisione (mediante modifica o introduzione ex novo) di quarantuno articoli della Costituzione.

Concentrando le nostre riflessioni sugli aspetti che riguardano più direttamente la struttura del regime della Quinta Repubblica andiamo a considerare quali proposte sono state accolte nel progetto governativo di revisione costituzionale, quali, e per quali ragioni, sono state scartate e quale possa essere il giudizio complessivo sulla riforma del 23 luglio 2008.

Il primo punto sul quale il Comitato era chiamato a riflettere, l'articolazione dei poteri del Presidente della Repubblica e del Primo ministro, è stato sicuramente quello di maggiore difficoltà.

Il Comitato avrebbe dovuto formulare una proposta volta ad attribuire formalmente al Capo dello Stato i poteri che materialmente egli ha da sempre esercitato: la determinazione dell'indirizzo politico dell'esecutivo ed il potere di revoca del Primo ministro.

L'ostacolo maggiore che esso doveva superare era rappresentato dalla impossibilità di escludere l'ipotesi di una coabitazione, malgrado l'inversione del calendario elettorale e la coincidenza del mandato presidenziale e parlamentare. E l'attribuzione formale al Capo dello Stato della direzione dell'indirizzo politico e del potere di revoca del Primo ministro presuppone un sistema che non ammette coabitazioni.

Il Comitato ha preso in considerazione diverse soluzioni per tentare di superarlo.

Il rapporto ci dice che è stata valutata la possibilità di intervenire sull'articolo 12 della Costituzione per introdurre una clausola *simul stabunt simul cadent* che comportasse lo scioglimento di diritto dell'Assemblea nazionale in caso di dimissioni, impedimento permanente o morte del Presidente della Repubblica, ma anche l'obbligo di dimissioni per il Capo dello Stato che avesse esercitato il potere di scioglimento della Assemblea nazionale.

Questa ipotesi è però stata scartata perché avrebbe complicato il quadro

normativo costituzionale irrigidendo eccessivamente le dinamiche costituzionali.

Per questo la riflessione si è spostata intorno alla possibilità di mutare radicalmente regime nell'ambito della alternativa secca tra opzione parlamentare e presidenziale.

L'opzione parlamentare contrasta però in modo insanabile con l'elezione diretta del Presidente della Repubblica alla quale il Comitato non può certamente proporre di mettere mano<sup>79</sup>.

La soluzione Presidenziale pura avrebbe invece comportato la necessità, da un lato di sottrarre al Capo dello Stato il potere di scioglimento della Assemblea nazionale, dall'altro di attribuirgli poteri di veto player. Essa è stata però scartata non tanto per le modifiche al testo costituzionale che avrebbe comportato (del resto compito del Comitato era proprio quello di indicare in quali parti il testo dovesse essere cambiato) ma piuttosto perché estranea alla cultura politica francese<sup>80</sup>.

<sup>79</sup> L'elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica rappresenta un elemento irrinunciabile della Costituzione materiale francese: «Si on disait maintenant que l'on va supprimer l'élection du président de la République au suffrage universel, toute le monde parlerait de putsch, de coup d'Etat, de la souveraineté du peuple qu'on assassine» (Così D. Mayer, *La Révision de la Constitution*, Les séminaires de la Fondation Jean Jaurès, 1994/1, 14. Traggo la citazione da S. Aromatario, *La dérive des institutions vers un régime présidentiel*, in *Revue du droit public*, 2007, 741 e s. che riflette a sua volta sulla impossibilità di rimettere in discussione l'elezione presidenziale a suffragio universale.

<sup>80</sup> In tal senso sono di particolare interesse le considerazioni espresse da Jean-Luc Warsmann nel suo rapporto all'Assemblea nazionale del 15 maggio 2008: « L'originalité du régime mais aussi son équilibre reposent sur un double circuit de légitimation que certains qualifient d'"incarnatif" et de "représentatif". Dans son premier aspect, le pouvoir est incarné par le chef de l'État, issu directement de la volonté populaire, relation à propos de laquelle le Général de Gaulle parlera à la fois de perception intime et d'accord fondamental. Dans toutes les démocraties modernes, cette évolution peut être constatée. Il suffit de citer, à cet égard, l'évolution du rôle des Premiers ministres tant au Royaume-Uni qu'en Allemagne, en Italie qu'en Espagne. Nul n'échappe à ce besoin d'incarnation. Dans le cas spécifique de la V<sup>e</sup> République, l'élection du Président permet de passer un contrat avec le peuple - l'engagement de choisir la voie parlementaire pour autoriser la ratification du traité de Lisbonne annoncé pendant la campagne électorale et aujourd'hui tenu est là pour le montrer. Au-delà de l'élection, le recours au référendum permet la circulation de la volonté et des soutiens dans ce corps unique que composent la France et son Président. Participent de cette même incarnation la possibilité de recourir aux dispositions de l'article 16 de la Constitution et, plus généralement, le pouvoir de prendre des décisions sans contresens ministériel en application de l'article 19 de la Constitution. Avec le quinquennat, la mise en jeu de la responsabilité politique du Président de la République est devenue plus fré-



Il Comitato ritenne pertanto che si potesse "attualizzare" la Carta costituzionale con una soluzione di compromesso che portasse ad una revisione minima, ma significativa, degli articoli 5 e 20 lasciando inalterata la disciplina di cui all'articolo 8.

L'articolo 5 della Costituzione, che con la sua ambigua disciplina del potere di arbitrage ha da sempre rappresentato il fondamento della attribuzione dell'indirizzo politico di governo al Presidente della Repubblica, avrebbe dovuto essere integrato da un ultimo comma che disponesse che «Il définit la politique de la nation».

L'articolo 20, comma 1, per il quale è il Governo che «détermine et conduit la politique de la nation» avrebbe di conseguenza dovuto essere modificato con una abrogazione parziale del riferimento al potere di determinazione dell'indirizzo politico.

Questo intervento minimo avrebbe allineato la Costituzione formale alla Costituzione materiale nel caso di coincidenza tra maggioranza presidenziale e maggioranza parlamentare.

Il regolare funzionamento delle istituzioni nel caso di coabitazione sarebbe invece stato assicurato dalla mancata revisione dell'articolo 8: la mancata attribuzione al Capo dello Stato del potere di revoca del Primo ministro avrebbe determinato uno svuotamento della determinazione presidenziale dell'indirizzo politico. In caso di coabitazione si sarebbe cioè verificato un aggiusta-

---

quente. Comme l'a analysé M. Nicolas Tenzer, à propos de la réforme du 2 octobre 2000, "on aurait pu aussi bien conserver un septennat si l'on restait attaché à un président irresponsable et qui, selon la formule que La Rochefoucauld appliquait au cardinal de Retz, "s'éloigne du monde qui s'éloigne de lui". Et cette responsabilité répond à un Président qui est plus acteur qu'arbitre. Qui peut nier, par ailleurs, que le Président de la République sous le régime de la Constitution de 1958 est resté cantonné dans cette dernière fonction? De nombreux auteurs ont montré que, à partir de la réforme constitutionnelle de 1962, par construction, l'institution présidentielle entre dans le cycle majoritaire - composé plus ou moins largement il est vrai - et le Président, s'il incarne l'unité, ne peut plus se prévaloir de l'unanimité.

Dans son second aspect, représentatif, le pouvoir tel qu'établi par la Constitution de 1958 revêt l'aspect classique du pouvoir parlementaire, mettant en jeu une majorité et une opposition, permettant de relayer et de structurer les débats qui animent la société, selon des procédures préétablies, régulièrement légitimées aux sources du suffrage universel direct - pour l'Assemblée nationale - ou indirect - pour le Sénat. Notre démocratie permet d'ouvrir la discussion à l'éventail des opinions et de la clore sur un compromis raisonnable. Le pari lancé en 1958 par les promoteurs de la nouvelle Constitution est réussi. Michel Debré relevait ainsi que " parce qu'en France la stabilité gouvernementale ne peut résulter d'abord de la loi électorale, il faut qu'elle résulte au moins en partie de la réglementation constitutionnelle, et voilà qui donne au projet son explication décisive et sa justification historique. Si nous voulons que le futur régime parlementaire de la démocratie française ne connaisse qu'un Gouvernement par législature, il n'est pas possible d'agir autrement "».

mento di fatto che avrebbe condotto, dialetticamente, la “conduzione” della politica governativa a prevalere sulla “determinazione” della politica presidenziale.

In altri termini sarebbe stato ancora affidato alla prassi il raggiungimento di un equilibrio nel caso, remoto ma comunque possibile, di una coabitazione.

Una prassi che, dopo la revisione degli articoli 5 e 20 non sarebbe più stata *praeter constitutionem*, come quella che ha retto le prime tre coabitazioni, ma sicuramente *contra constitutionem*.

L'allineamento della Costituzione formale con la Costituzione materiale si sarebbe raggiunto soltanto nel caso di coincidenza tra maggioranza presidenziale e parlamentare.

Ma in caso di coabitazione la distanza tra lettera e sostanza costituzionale sarebbe sicuramente aumentata.

Per questo motivo il Presidente Sarkozy nella lettera del 12 novembre 2007 – con la quale chiedeva al Primo ministro Fillon di attivare le consultazioni con tutte le forze politiche per una riforma costituzionale che tenesse conto delle riflessioni del *Comité* Balladur – diceva espressamente che «après réflexion, je ne pense pas qu'il soit souhaitable que les articles 5, 20 et 21, qui précisent la répartition des rôles entre le Président de la République, le Premier ministre et le gouvernement, soient modifiés. Dès lors qu'un changement de la nature du régime est écarté, toute modification de la rédaction actuelle me paraît en effet présenter plus d'inconvénients que d'avantages»<sup>81</sup>.

7. – Maggiore successo hanno avuto le riflessioni del *Comité* rispetto agli altri punti per i quali erano state sollecitate.

In relazione all'esercizio trasparente dell'indirizzo politico presidenziale ed una sua “parlamentarizzazione” il rapporto ha individuato tre linee di intervento: a) consentire al Presidente della Repubblica di confrontarsi direttamente con il Parlamento; b) inquadrare i poteri di nomina del Presidente della Repubblica; c) rendere più democratico l'esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica.

Relativamente al punto a) il *Comité* ha proposto una revisione dell'articolo 18 della Costituzione che disciplinava i messaggi presidenziali come unica possibilità di comunicazione diretta tra Capo dello Stato e Parlamento.

Il potere di messaggio del Presidente della Repubblica non ha mai rappresentato uno strumento di grande interesse. L'elezione diretta del Capo dello Stato ne aveva fortemente ridotto la portata inducendo a prendere in maggiore considerazione i rapporti tra l'Eliseo e i media: l'instaurazione di un rapporto diretto tra il Presidente e il Popolo riduceva il significato del messaggio quale strumento di comunicazione con la “rappresentanza nazionale”.

<sup>81</sup> Cfr. R. Ghevontian, *La révision de la Constitution et le Président de la République: l'hyperprésidentialisation n'a pas eu lieu*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2009, 121.

Per questo i messaggi finirono per assumere un valore sostanzialmente cerimoniale, di circostanza<sup>82</sup>, e furono trascurati dalla dottrina<sup>83</sup>.

Il *Comité* propose di abolire i messaggi consentendo al Capo dello Stato di accedere alle Assemblée, scegliendo in quale ramo del Parlamento entrare, per pronunciare discorsi sui quali, senza giungere ad un voto, fosse possibile avviare un dibattito.

Inoltre propose la possibilità per il Presidente di chiedere di essere ascoltato da una Commissione parlamentare di inchiesta.

Il progetto governativo di riforma costituzionale ha accolto parzialmente la proposta. Esso manteneva il potere di messaggio; disciplinava la facoltà del Presidente di rivolgersi direttamente al Parlamento prevedendo che esso potesse accedere a ciascuna delle Camere o al Parlamento riunito in Congresso; non prevedeva la possibilità di una audizione volontaria di fronte ad una commissione di inchiesta.

Il testo definitivamente approvato recepisce il disegno governativo con un importante emendamento laddove dispone che il Presidente della Repubblica non possa pronunciare discorsi di fronte alle singole Camere ma solamente di fronte al Parlamento riunito in Congresso.

In dottrina si sono registrate valutazioni diverse, per lo più interlocutorie<sup>84</sup> circa la reale portata della riforma.

Essa è stata vista come una possibile conferma della iperpresidenzializzazione del regime: «Le droit de parole présidentiel va conforter le chef de l'Etat dans son tropisme omnipotent et l'ériger en chef unique de l'exécutif et de la majorité parlementaire, réduisant d'autant l'utilité du chef de Gouvernement déjà mise à mal depuis l'instauration du quinquennat»<sup>85</sup>.

Ma si è anche notato come la possibilità di rivolgersi, non già alle singole Camere, ma solamente al Congresso possa essere letta come una forte rivalutazione del ruolo del Parlamento: «Cette restriction est utile : les exigences matérielles liées à la réunion du Congrès, la solennité du cadre devraient in-

<sup>82</sup> Ad esempio i messaggi di Mitterand del giugno 1986 per celebrare il centenario della nascita di Schuman, dell'agosto del 1990 dopo l'invasione irachena del Kuwait e del gennaio 1991 per annunciare la partecipazione francese alla prima guerra del golfo. Per un elenco dettagliato dei messaggi inviati al Parlamento dai Presidenti francesi si rinvia a Ch. Bigaut, *Le Président de la République*, Paris, La documentation française (documents d'études n.1.06), 1995, 27.

<sup>83</sup> Cfr. J.-C. Mestre, *Les messages présidentiels en France*, in *Revue de droit public*, 1964, 392 e ss.; S. Sarasco, *Le Président de la V<sup>e</sup> République*, Université de Nice, Thèse de doctorat, 1986, 68 e ss.

<sup>84</sup> Cfr. S. Pinon, *Vers une «rationalisation» du pouvoir présidentiel*, in *Politeia*, 2009, 327 e ss.; J.-Ph. Derossier, *Une V<sup>ème</sup> République plus démocratique: lecture constructive du rapport du Comité Balladur*, *ivi*, 218 e s.; R. Ghevontian, *La révision de la Constitution et le Président de la République*, *cit.*, 122.

<sup>85</sup> Cfr. P. Fraisseix, *Du droit de message au droit de parole présidentielle*, in *Politeia*, 2009, 357.

citer le chef de l'Etat à ne recourir à cette procédure que de manière exceptionnelle. Ses interventions n'en marqueront que davantage la vie nationale à l'instar du discours sur l'état de l'Union prononcé par le président des Etats-Unis»<sup>86</sup>.

b) La "parlamentarizzazione" del potere di nomina del Capo dello Stato costituiva un elemento del programma elettorale di Nicolas Sarkozy già dal luglio 2006<sup>87</sup>.

Nella sua originaria stesura l'articolo 13, comma 2, della Costituzione conferiva al Capo dello Stato il potere di nomina nelle funzioni civili e militari. Il terzo comma dello stesso articolo stabiliva per quali funzioni la nomina dovesse avvenire in sede di Consiglio dei ministri<sup>88</sup>. Il quarto comma riservava poi ad una legge organica (*ordonnance organique* del 28 novembre 1958) l'individuazione di ulteriori funzioni per le quali sarebbe stata necessaria la nomina in Consiglio dei ministri e le modalità con le quali il Capo dello Stato avrebbe potuto delegare al Primo ministro l'esercizio del potere in questione.

Il Parlamento era pertanto del tutto estromesso.

Il *Comité* propose di introdurre un quinto comma all'articolo 13 della Costituzione che riservasse ad una legge organica il compito di stabilire per quali funzioni (escluse quelle di cui al comma 3: in relazione ad esse non vi doveva essere alcuna interferenza parlamentare in ossequio all'articolo 20 della Costituzione per cui il Governo dispone della pubblica amministrazione), in ragione della loro importanza, sia necessario un parere parlamentare pubblico espresso per il tramite di una commissione bicamerale ad hoc.

Il parere non avrebbe dovuto essere vincolante. Il controllo esercitato dal Parlamento non avrebbe infatti dovuto impedire l'esercizio del potere di nomina<sup>89</sup> ma piuttosto, con la sua pubblicità, avrebbe assolto alla funzione di impegnare il Presidente della Repubblica ed il Governo sul piano di quella che noi definiremmo responsabilità politica diffusa.

Il progetto Governativo di revisione costituzionale ha accolto la proposta del *Comité* ma il percorso parlamentare della riforma ha condotto alla introdu-

<sup>86</sup> Così il rapporto dell'11 giugno 2008 del Senatore relatore Jean-Jacques HYEST. In argomento cfr. H. Jozefowicz, *La réforme des institutions : de la suggestion à l'adoption*, in *Politeia*, 2009, 252.

<sup>87</sup> Cfr. H. Jozefowicz, *La réforme des institutions*, cit., 243.

<sup>88</sup> «Les conseillers d'Etat, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des Comptes, les préfets, les représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en Conseil des ministres».

<sup>89</sup> Si veda in tal senso la cautela, se non la preoccupazione, espressa da Pierre Mazeaud, membro del *Comité*, registrate da Y. Gaudemet e D. Rousseau, *Rapport de la Commission Balladur: libres propos croisés de Pierre Mazeaud et Olivier Schrameck*, in *Revue du droit public*, 2008, 18

zione di importanti emendamenti.

L'Assemblea nazionale, in prima lettura, approvò l'emendamento per il quale il parere parlamentare avrebbe dovuto essere pronunciato, non già da una commissione bicamerale istituita ad hoc, ma dalle commissioni permanenti delle due Assemblee, competenti per materia, riunite per l'occasione. Inoltre, e soprattutto, il voto contrario della maggioranza dei tre quinti dei membri avrebbe impedito di procedere alla nomina.

Il Senato si oppose all'ipotesi della riunione delle commissioni permanenti che avrebbe visto, per ragioni numeriche, una netta prevalenza dell'Assemblea nazionale e approvò la soluzione della istituzione di una commissione bicamerale paritetica.

Il compromesso finale è stato raggiunto prevedendo che una legge organica<sup>90</sup> determini gli impieghi e le funzioni per i quali la nomina debba essere preceduta da due distinti pareri delle commissioni permanenti di ciascun ramo del Parlamento e stabilendo che la maggioranza di veto dei tre quinti debba essere calcolata sul totale dei membri delle due commissioni in questione<sup>91</sup>.

c) Rispetto alla democratizzazione dell'esercizio dei poteri presidenziali il *Comité* si è pronunciato su tre questioni.

La prima era quella della introduzione del limite di due mandati alla immediata rieleggibilità del Presidente della Repubblica.

Il *Comité* ha ritenuto che essa fosse nella sostanza inutile sulla base di una considerazione di carattere sociologico-politico: «S'agissant du nombre de mandats successifs exercés par le chef de l'Etat, le sentiment du Comité est que le «temps politique» correspondant, dans l'ensemble des grandes démocraties, à la détention et à l'exercice du pouvoir, n'excède guère dix ans. Forts de ce constat mais soucieux de ne pas porter atteinte à la souveraineté du suffrage, les membres du Comité ont estimé, pour la majorité d'entre eux, qu'il était inutile, voire inopportun, au vu de la rédaction de l'article 6 de la Constitution issue de la révision constitutionnelle du 2 octobre 2000 qui a instauré le quinquennat, de prévoir que le Président de la République ne puisse être élu plus de deux fois. En conséquence, le Comité ne propose pas de modifier les dispositions de l'article 6 de la Constitution»<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Il progetto di legge organica è stato presentato all'Assemblea nazionale il 3 giugno 2009 che l'ha approvato in prima lettura il 29 settembre 2009. Il Senato ha approvato in prima lettura il 21 dicembre 2009. Il dossier completo dei lavori preparatori è rinvenibile all'URL [www.assemblee-nationale.fr/13/dossier/po\\_al\\_5\\_art\\_13\\_Const.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossier/po_al_5_art_13_Const.asp) (mio ultimo accesso il 6 gennaio 2010).

<sup>91</sup> Cfr. O. Dord, *Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2009, 108 e s.; J. Benetti, G. Sutter, *Le parlementarisme après la révision constitutionnelle de 2008: tout changer pour ne rien changer?*, in *Politeia*, 2009, 371.



La riflessione non fu condivisa dal Presidente della Repubblica e dal Governo che, tenendo conto delle attese dell'opinione pubblica, introdussero nel progetto di riforma costituzionale una revisione dell'articolo 6 che prevedesse il limite dei due mandati consecutivi.

La formulazione della disposizione e gli emendamenti proposti ed approvati nei diversi passaggi, dalla fase dell'iniziativa fino alla definitiva approvazione, mostrano come il limite dei due mandati consecutivi sia stato diversamente inteso dagli attori politici coinvolti.

Il progetto di legge governativo prevedeva che «Nul ne peut accomplir plus de deux mandats consécutifs». Tale formulazione, riferendosi al "compimento" di più di due mandati, lasciava aperta la possibilità di una terza candidatu-

---

<sup>92</sup> Si tratta di una osservazione nella sostanza condivisa dalla *Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale* del Senato. Come si legge nel rapporto dell'11 giugno 2008 del Senatore relatore Jean-Jacques HYEST: « La rédaction actuelle de l'article 6 laisse au président la possibilité de solliciter un nouveau mandat autant de fois qu'il le souhaite. Faut-il remettre en cause ce principe? Les expériences étrangères ne permettent pas de décider en faveur d'un système plutôt que d'un autre. Aux Etats-Unis, le refus de Georges Washington de briguer un troisième mandat fit naître une véritable coutume constitutionnelle que le président Franklin Delano Roosevelt remit en cause en se faisant ré-élire pour un troisième (1940) puis un quatrième mandat (1944). En 1951, le constituant américain a souhaité revenir au principe originel en consacrant, par le vingt-deuxième amendement à la Constitution, la limitation du nombre total de mandats présidentiels. Au début des années 90, portés par le mouvement de démocratisation qui a suivi l'éclatement de l'Union soviétique, de nombreux pays se sont dotés de constitutions limitant à deux le nombre de mandats présidentiels. Ces principes ont rapidement été contestés, voire trahis sous la pression des chefs d'Etat en exercice. En revanche, dans aucune des grandes démocraties parlementaires, la durée du mandat du chef du gouvernement, qui exerce la réalité du pouvoir exécutif, n'est limitée. Il faut le reconnaître, les complications de notre histoire politique sont plutôt venues de l'encadrement du nombre de mandats plutôt que de l'absence de limitation. Ainsi, la Constitution du 4 novembre 1848 (article 45) prévoyait que le Président de la République, élu pour quatre ans, n'était rééligible qu'après un intervalle de quatre années. Le refus de l'Assemblée de réviser la Constitution pour permettre à Louis-Napoléon Bonaparte de se représenter à l'issue de son premier mandat fut l'une des causes du coup d'Etat du 2 décembre 1851. Instruit par cette expérience, le constituant de la III<sup>e</sup> République se prononça en faveur de la rééligibilité sans limite du chef de l'Etat (article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics). Au contraire, la Constitution du 27 octobre 1946 (article 29) interdit que le président de la République soit rééligible plus d'une fois sans préciser cependant si cette interdiction valait dans l'absolu ou seulement pour des mandats consécutifs. Cette disposition ne trouva toutefois jamais à s'appliquer et les constituants de 1958 en ont tiré les conséquences en ne retenant aucune contrainte en la matière. Sous la Ve République, tous les présidents de la

ra successiva a dimissioni che avessero anticipato, anche solo di qualche mese, il termine del secondo quinquennato.

Per tale motivo l'Assemblea nazionale approvò in prima lettura, il 3 giugno 2008, un testo molto più esplicito per il quale «Nul ne peut être élu plus de deux fois consécutivement».

Ma il voto del Senato ha portato alla approvazione del testo definitivo del secondo comma dell'articolo 6 della Costituzione che, riprendendo nella sostanza il tenore del progetto governativo dispone che «Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs»<sup>93</sup>.

Le altre due questioni ritenute rilevanti per una democratizzazione dell'esercizio dei poteri presidenziali rivestono, per la verità, una portata di carattere essenzialmente simbolico e sono quella relativa alla concessione della grazia e quella relativa all'utilizzo dei poteri eccezionali.

Il potere di concedere la grazia era disciplinato dall'articolo 17 della Costituzione del 1958 che si limitava ad attribuirlo, senza ulteriori precisazioni, al Capo dello Stato. Esso era stato esercitato dai diversi Presidenti sia nella forma tradizionale di atto di clemenza individuale, sia nella forma, propria dell'amnistia, di una estinzione collettiva di reati.

---

République - à l'exception du président Georges Pompidou, décédé avant le terme de son premier mandat - ont brigué un deuxième mandat. Aucun d'entre eux n'a cependant sollicité un troisième mandat. L'âge auquel l'élu accède habituellement à la fonction suprême ainsi que la longueur du mandat présidentiel ont rendu improbable la possibilité pour le chef de l'Etat de se représenter une troisième fois aux élections présidentielles. Cette perspective est devenue moins théorique depuis la révision constitutionnelle du 2 octobre 2000 et l'instauration d'un mandat d'une durée de cinq ans au lieu du septennat. Pour votre commission, deux raisons plaident pour un certain encadrement du nombre de mandats exercés par le président de la République. D'abord, comme l'observe le rapport du Comité de réflexion, le «*temps politique correspondant dans l'ensemble des grandes démocraties à la détention et à l'exercice du pouvoir n'excède pas dix ans*». Ensuite, la limitation du nombre de mandats peut apparaître comme la contrepartie justifiée du rôle éminent joué par le chef de l'Etat dans les institutions de la Ve République. [...] Il importe en outre de ne pas exagérer la portée de cette disposition dans la mesure où, si elle interdit plus de deux mandats consécutifs, elle laisse à un ancien président qui aurait déjà exercé ses fonctions pendant dix ans la possibilité de se présenter après un intervalle de cinq ans. Le système proposé peut ainsi s'accorder aux alternances politiques qui rythment traditionnellement notre vie démocratique».

<sup>93</sup> Cfr. St. Pierré-Caps, *Une révision constitutionnelle en trompe-l'oeil ou la constitutionnalisation du présidentielisme majoritaire*, in *Politeia*, 2009, 309 e s.; V. Bertile, *Les paradoxes de la démocratie: droits et devoirs de l'électeur et de l'élu*, 13, in *Actes du VII<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel*, Paris, 25, 26 et 27 septembre 2008, pubblicati sul sito dell'Associazione dei costituzionalisti francesi (ultimo mio accesso al sito in data 6 gennaio 2010)

Lo strumento della grazia, e in particolare della grazia collettiva, aveva finito per assumere i connotati non già di un atto straordinario<sup>94</sup> ma di una misura di regolazione della popolazione penitenziaria<sup>95</sup>.

La necessità di riformarne l'esercizio era generalmente avvertita e pertanto la revisione dell'articolo 17 non ha acceso particolari dibattiti<sup>96</sup>.

Il *Comité Balladur* si era espresso sulla necessità di abbandonare la pratica delle grazie collettive (senza proporre, stranamente, una esplicita revisione in tal senso dell'articolo 17 Cost.) e di far precedere il decreto di concessione da un parere del Consiglio superiore della magistratura.

Il progetto di revisione governativo, con una formulazione accolta definitivamente dal Parlamento, esplicitava la natura individuale dell'atto di clemenza e prevedeva che esso fosse preceduto dal parere di una commissione da istituirsi con legge. La sostituzione del parere del Consiglio superiore della magistratura con il parere di una commissione ha perseguito lo scopo di non gravarne eccessivamente il lavoro.

E carattere sostanzialmente simbolico ha avuto anche la revisione dell'articolo 16 della Costituzione relativo all'esercizio dei poteri eccezionali: la possibilità di un utilizzo di tali poteri da parte del Presidente della Repubblica poteva infatti dirsi piuttosto remota. E ciò non solo per la gravità delle conseguenze che esso comporta (come è noto nella storia della Quinta Repubblica essi furono utilizzati una sola volta dal Presidente De Gaulle<sup>97</sup>), ma piuttosto

<sup>94</sup> Per la verità i decreti di concessione della grazia non venivano intesi come atti *extra ordinem* da quando il Conseil d'Etat, con l'arrêt Gombert del 28 marzo 1947 (orientamento confermato più recentemente con l'arrêt Observatoire International des prisons - Section française, del 30 giugno 1993) li aveva espressamente definiti come actes d'ordre judiciaire. In argomento cfr. P. Devolvé, *L'apport de la réforme constitutionnelle au droit administratif*, in *Revue française de droit administratif*, 2008, 865

<sup>95</sup> Esattamente come è avvenuto in Italia, almeno fino al conflitto di attribuzioni tra il Presidente della Repubblica Ciampi ed il Ministro della giustizia Castelli.

<sup>96</sup> Cfr. P. Türk, *Le droit de grâce présidentiel à l'issue de la révision du 23 juillet*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 2009, 513.

<sup>97</sup> Il Presidente De Gaulle vi fece ricorso dal 23 aprile al 30 settembre 1961. Il 23 aprile 1961 (per una ricostruzione storica cfr. G. Quagliariello, *De Gaulle e il gollismo*, cit., 534 e ss.) il Presidente usava i propri poteri eccezionali per fronteggiare la rivolta delle *quattro giornate di Algeri*. Sedata la rivolta continuava tuttavia ad esercitarli sulla base di una valutazione soggettiva della pericolosità permanente della situazione algerina. Nel comunicato ufficiale diramato dal Consiglio dei ministri il 3 maggio 1961 si legge, a proposito dell'articolo 16 che «son application durera jusqu'à ce que l'affaire algérienne soit en voie de règlement, car cette affaire crée une agitation permanente, des complots et des conspirations de tous ordres, en Algérie et en métropole». In argomento cfr. J.-L. Parodi, *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la cinquième république*, Paris, Armand Colin, 1972, 54 e ss.; L. Noël, *De Gaulle et les débuts de la V<sup>e</sup> République. 1958-1965*, Paris,

perché in relazione alle situazioni che potrebbero giustificarlo, almeno sul piano della politica di ordine pubblico interno, può essere assai più semplice ricorrere alla legge sull'*Etat d'urgence* del 3 aprile 1955.

In ogni caso una maggiore delimitazione dell'esercizio dei poteri eccezionali era avvertita come necessaria.

Nella sua originaria formulazione l'articolo 16 della Costituzione disponeva che: «*Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le président de la République prend les mesures exigées par les circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel; il en informe la nation par un message; ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet; le Parlement se réunit de plein droit; l'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels*».

Si trattava dell'esercizio di poteri sottratti a qualsiasi tipo di controllo che effettivamente richiamavano la definizione schmittiana del sovrano quale soggetto titolare della decisione intorno allo stato di eccezione<sup>98</sup>: solo il Capo dello Stato era infatti abilitato a valutare il presentarsi ed il permanere dei presupposti al loro esercizio.

---

Plon, 1976, 139 e ss. Per una rassegna dei provvedimenti adottati in applicazione dell'articolo 16 nel periodo compreso tra il 23 aprile e il 30 settembre 1961 cfr. J. Barale, *Tableau récapitulatif des mesures intervenues en vertu de l'article 16 de la Constitution*, in *Revue du droit public*, 1961, 1249 e ss.; G. Berlia, *L'application de l'article 16 et les rapports entre Parlement et Gouvernement*, *ivi*, 1029 e ss.

<sup>98</sup> Cfr. O. Camy, *Le chef de l'Etat est-il souverain sous la V<sup>e</sup> République?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1995, 3 e ss.; A. Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 1970, 821 definisce «dictature temporaire» l'esercizio dei poteri di cui all'articolo 16 sottolineando la totale assenza di garanzie che lo accompagna. Con un giudizio più favorevole fanno riferimento all'istituto della dittatura romana anche G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 1997, 544: «Dans le cadre de l'article 16, le Président de la République exerce la fonction d'un dictateur non pas au sens vulgaire et péjoratif du terme, mais plutôt au sens de l'antiquité romaine. Dans l'antiquité romaine, le dictateur était un magistrat auquel on accordait pendant quelques mois des pouvoirs pratiquement illimités, non pour détruire les institutions mais au contraire pour tenter de les sauver». J. Lamarque, *La théorie de la nécessité et l'article 16 de la Constitution de 1958*, in *Revue du droit public*, 1961, 597 e ss. prendendo in considerazione, nella storia costituzionale francese, i precedenti dell'articolo 16 della Costituzione del 1958 definisce la disposizione come l'ultimo episodio di una «tradition autoritaire».

Essi non potevano essere sindacati in sede giurisdizionale<sup>99</sup> ed i pareri del Primo ministro dei Presidenti delle Camere, così come del *Conseil constitutionnel*<sup>100</sup> erano obbligatori ma certamente non vincolanti.

Una delimitazione procedurale dell'esercizio dei poteri procedurali era stata indicata come necessaria già in fase costituente quando il *Comité consultatif constitutionnel*, presieduto da Paul Reynaud, nella seduta mattutina del 31 luglio 1958<sup>101</sup> ha discusso e valutato positivamente, rimanendo inascoltato, la possibilità di subordinare l'esercizio dei poteri di cui all'articolo 16 ad una decisione vincolante del *Conseil constitutionnel*.

Essa era stata poi ribadita dal rapporto del *Comité Vedel*<sup>102</sup> ed è stata oggetto di attenta riflessione da parte del *Comité Ballardur*.

<sup>99</sup> Il Conseil d'Etat ha escluso ogni possibilità di controllo giurisdizionale con le sentenze *Rubin de Servens et autres*, 2 mars 1962 e *Canal, Robin et Godot*, 19 octobre 1962. In argomento cfr. G. Berlia, *Le contrôle du recours à l'article 16 et de son application*, in *Revue du droit public*, 1962, 288 e ss.; F. de Baecque, *Qui gouverne la France?*, Paris, PUF, 1976, 154; Mathieu, M. Verpeaux, *1962-1992-2002: pour une périodisation institutionnelle*, in *Revue française de droit Constitutionnel*, 2002, 41; D. Chagnollaude, J.-L. Quermonne, *La V<sup>e</sup> République. 4. L'Etat de droit et la justice*, Paris, Flammarion, 2000, 56.

<sup>100</sup> Il *Conseil constitutionnel* è stato chiamato a pronunciarsi il 23 aprile 1961 in relazione ai fatti di Algeria. Per un commento del parere cfr. L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1995, 126 e ss. Essi sottolineano per altro che essendo presupposto del ricorso ai poteri straordinari uno stato di irregolarità di funzionamento delle istituzioni repubblicane, si potesse immaginare che il Capo dello Stato possa prescindere dal parere del *Conseil* quando non sia nelle condizioni materiali di esperirlo (e nello stesso senso F. Luchaire, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1997, I, 408). Su questa particolare attività consultiva del *Conseil constitutionnel* cfr. R. Arsac, *La fonction consultative du Conseil constitutionnel*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 2006, 783 e ss.; S. Baldin, *Le altre funzioni delle corti costituzionali. Modelli, europee e recezioni con particolare riferimento all'est europeo*, Edizioni dell'Università di Trieste, Trieste, 2000, 112 e ss. Del resto il *Conseil constitutionnel* ha chiaramente manifestato la volontà di conservare un ruolo marginale nelle procedure di attivazione dei poteri straordinari pronunciandosi il 14 settembre 1961 sulla *Demande d'avis* relativa alla possibilità per l'Assemblea nazionale di accogliere e votare una mozione di sfiducia nel periodo di applicazione dell'articolo 16 della Costituzione. Il 12 settembre 1961, durante l'esercizio dei poteri straordinari da parte del Presidente De Gaulle, era stata depositata dai parlamentari di sinistra una mozione di sfiducia contro il Governo. Dal momento che l'applicazione dell'articolo 16 della Costituzione impedisce al Governo di procedere allo scioglimento dell'Assemblea nazionale ci si domandava se, simmetricamente, esistesse un divieto in capo all'Assemblea medesima di votare una mozione di sfiducia. Richiesto di pronunciarsi sulla questione il *Conseil* affermava di non essere competente posto che le sue attribuzioni dovevano trovare uno specifico fondamento costituzionale, assente nel caso di specie. Per un commento della decisione cfr. L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes décisions*, 151 e ss.



L'esigenza di fronteggiare le nuove emergenze determinate dalla lotta al terrorismo internazionale<sup>103</sup> ha portato il *Comité* a concludere intorno alla opportunità del mantenimento dei poteri eccezionali in capo al Presidente della Repubblica.

Il rapporto propone di intervenire con l'introduzione di un penultimo comma all'articolo 16 della Costituzione che permetta ai Presidenti delle Camere, a sessanta deputati o sessanta senatori di adire il *Conseil constitutionnel* dopo trenta giorni dalla dichiarazione dello stato di emergenza perché esso si pronunci sulla permanenza dei suoi presupposti; in ogni caso il *Conseil constitutionnel* si sarebbe potuto pronunciare d'ufficio dopo sessanta giorni dallo stesso termine<sup>104</sup>.

<sup>101</sup> *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, II, La documentation française, Paris, 1988, 81. Per una bella ricostruzione del dibattito interno al *Comité* cfr. G. Quagliariello, *De Gaulle e il gollismo*, cit., 470.

<sup>102</sup> «Le comité n'a pas jugé nécessaire une modification des conditions d'application de l'article 16 ni des pouvoirs que cet article reconnaît au Président de la République. En revanche, il lui a paru indispensable que soit précisé comment se termine la période d'application de cet article: il appartiendrait normalement au Président de la République de demander au Conseil constitutionnel de constater que les conditions exigées par l'application de cet article ne sont plus réunies. Toutefois, le comité n'a pu écarter l'éventualité d'un exercice abusif de ce pouvoir du fait d'une trop longue durée. Pour tenir compte de cette hypothèse, il propose que le Président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale, puissent également, par une demande conjointe, saisir le Conseil constitutionnel aux mêmes fins. Il convient de souligner que l'exigence d'un accord, sur ce point, entre les présidents des deux assemblées parlementaires supposerait à l'évidence une situation particulièrement grave et serait de nature à empêcher qu'une telle demande soit faite pour un motif autre que l'intérêt national. Enfin, pour éviter que les mesures autorisées par l'article 16 soient prises ou maintenues en vigueur trop longtemps après la fin de l'application de cet article, le comité propose que le Conseil constitutionnel, quand il constate la fin de cette application, puisse préciser à partir de quelle date chacune de ces mesures ne pourra plus être mise en œuvre. [...]. Le texte de l'article 16 serait donc complété par un dernier alinéa ainsi rédigé: "Le Conseil constitutionnel constate, soit à l'initiative du Président de la République, soit à la demande conjointe du président du Sénat et du président de l'Assemblée nationale, que les conditions exigées pour l'application du présent article ne sont plus réunies. Il précise à partir de quelle date chacune des mesures prises en application du premier alinéa ne pourra plus être mise en œuvre"» (*Propositions pour une révision de la Constitution. 15 février 1993. Rapport au Président de la République*, Paris, La documentation française, 1993, 37 e s.)

<sup>103</sup> Cfr. K. Roudier, *Le droit constitutionnel et la légalité de l'infraction de terrorisme*, in M. Cavino, M.G. Losano, C. Tripodina, (a cura di), *Lotta al terrorismo e tutela dei diritti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2009, 109 e ss.

<sup>104</sup> M. Fatin-Rouge Stéfanini, *Le Conseil constitutionnel dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions: entre audace et modération*, in *Re-*

La proposta è stata accolta dal progetto governativo di revisione ed approvata dal Congresso con una sola irrilevante modifica: la nuova disposizione è stata inserita come ultimo comma dell'articolo 16 anziché penultimo.

8. Assai più significativo è stato l'intervento riformatore in relazione ai rapporti tra Parlamento e Governo<sup>105</sup>.

La "rivalutazione" del Parlamento<sup>106</sup> è perseguita attraverso la revisione di istituti significativi nel quadro tradizionale della Quinta Repubblica:

- a) la determinazione dell'ordine del giorno;
- b) il ridimensionamento degli spazi del governo nel procedimento legislativo;
- c) la valorizzazione delle commissioni parlamentari.

a) Come è noto l'attribuzione della determinazione delle priorità dell'ordine del giorno dei lavori parlamentari al Governo da parte dell'articolo 48 della Costituzione ha rappresentato uno degli elementi sui quali si è costruita la sua preminenza nella organizzazione costituzionale<sup>107</sup>. Si trattava di una prerogativa essenziale interpretata molto rigidamente anche dal Conseil constitutionnel<sup>108</sup>.

Il *Comité* Balladur ha proposto una revisione radicale dell'articolo 48 sostanzialmente accolta dalla legge costituzionale del 23 luglio 2008.

La nuova disposizione attribuisce la determinazione dell'ordine del giorno in linea generale alla Camere (comma 1), riservando al Governo la possibilità

*vue française de Droit constitutionnel*, 2009, 285 e ss.

<sup>105</sup> Cfr. O. Dord, *Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 2009, 99 e ss.

<sup>106</sup> Sulla necessità di una riparlamentarizzazione del regime cfr. J. Gicquel, *La reparlementarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, 2008/3, 47 e ss. Per una prospettiva sulla evoluzione del ruolo del Parlamento nella Quinta Repubblica prima della revisione del luglio 2008 cfr. A. Di Giovine, *Il Parlamento della Quinta Repubblica: l'approdo*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n.9, I/2005, 207 e ss.

<sup>107</sup> Cfr. P. Hontebeyrie, *La fixation de l'ordre de jour prioritaire: un pouvoir sans contre-pouvoirs*, in *Pouvoirs*, 1985/34, 13 e ss.; G. Carcassonne, *La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle*, in O. Duhamel, J.-L. Parodi, (dir.), *La Constitution de la Cinquième République*, cit., 335 e s.; P. Le Mire, *L'ordre du jour sous la V<sup>e</sup> République*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 1991, in particolare 200 e ss.; Y. Guchet, *Droit parlementaire*, Paris, Economica, 1996, 114 e ss.; J.-P. Camby, *La fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires*, in *Revue du droit public*, 2004, 295 e ss.

<sup>108</sup> Con la decisione n.2003-484 DC del 20 novembre 2003 relativa alla legge sulla disciplina dell'immigrazione, del soggiorno degli stranieri e della nazionalità. L'articolo 1 della legge prevedeva il deposito di un rapporto sugli orientamenti pluriennali della politica dell'immigrazione cui sarebbe seguito un dibattito parlamentare. Secondo il *Conseil* la specifica previsione legislativa della necessità di un dibattito avrebbe violato l'articolo 48 della Costituzione.

di stabilire l'ordine delle priorità per due sedute su quattro (comma 2). Inoltre essa prevede che una seduta su quattro sia riservata al controllo parlamentare sulle conduzioni governative delle politiche pubbliche (comma 4).

Infine (comma 5) una seduta al mese è riservata ai temi indicati dai gruppi di opposizione e minoritari<sup>109</sup>.

b) Nella lettera di incarico a Edouard Balladur il Presidente Sarkozy indicava la riforma degli articoli 44, comma 3, e 49, comma 3, della Costituzione quale elemento necessario ad un ridimensionamento del ruolo del Governo nel procedimento legislativo.

La prima disposizione è relativa al cosiddetto voto bloccato<sup>110</sup>. Il Comité prendendo le mosse da una analisi della prassi relativa al suo impiego ha ritenuto che non fosse, contrariamente a quanto si dice comunemente, uno degli istituti nei quali si manifesta in modo sbilanciato la preminenza dell'ese-

---

<sup>109</sup> Questa disposizione rientra tra quelle che hanno portato al riconoscimento formale di uno statuto dell'opposizione. La nuova formulazione del terzo comma dell'articolo 4 relativo alla disciplina dei partiti e l'introduzione del nuovo articolo 51-1 che riserva ai regolamenti parlamentari la disciplina delle attribuzioni dei gruppi parlamentari di minoranza rappresentano sicuramente una novità di grande interesse. Pare tuttavia di poter condividere il giudizio cauto di P. Ridola, *Le istituzioni parlamentari nella revisione costituzionale francese del 2008: réinventer le Parlement?*, in F. Lanchester, V. Lippolis, *La V Repubblica*, cit., 246: «Personalmente non sarei indotto peraltro a sopravvalutare questa innovazione. Sono convinto che i profili più significativi di garanzia nei confronti del blocco maggioritario non siano racchiusi nelle disposizioni che, sebbene in modo assai incerto, tentano di dare corpo ad uno "statuto dell'opposizione", ma restino quelli già delineati nel 1974 con la *saisine* del controllo di costituzionalità riconosciuta alle minoranze parlamentari, ed ora potenziati dalla riforma del 2008 con l'ampliamento delle vie d'accesso al *Conseil*». In argomento cfr. A. Di Giovanni, *Note sul rééquilibrage delle istituzioni della V Repubblica nella revisione costituzionale del luglio 2008*, in F. Lanchester, V. Lippolis, *La V Repubblica*, cit., 258 e s.; S. Ceccanti, *Lo Statuto dell'opposizione in Francia per una nuova valorizzazione del Parlamento*, *ivi*, 263 e ss.; A. Vidal-Naquet, *L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition?*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 2009, 153 e ss.. Sullo statuto dell'opposizione prima della riforma del luglio 2008 cfr. M.-C. Ponthoreau, *Les droits de l'opposition en France. Penser une opposition Présidentielle*, in *Pouvoirs*, 2004/1, 101 e ss.

<sup>110</sup> In argomento cfr. ancora assai utilmente P. Avril, *Le vote bloqué*, in *Revue du droit public*, 1965, 399 e ss.; Id., *Le vote bloqué (1959-1970)*, in *Revue du droit public*, 1971, 469 e ss.; A.A. Cervati, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con «voto bloccato» nella Quinta Repubblica francese*, in *Giur. cost.*, 1969, 2711 e ss. Più recentemente cfr. D. Chagnollaud D., J.-L. Quermonne, *La V<sup>e</sup> République. 3. Le pouvoir législatif et le système des partis*, Paris, Flammarion, 2000, 87 e s. Per un'analisi del ricorso al voto bloccato con particolare riferimento alla questione fondamentale della formazione del bilancio cfr. G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, CEDAM, 2007, 191 e s.

cutivo. E per questo motivo ha ritenuto che non fosse necessario modificarne la disciplina: tale proposta è stata accolta senza particolari dibattiti.

Al contrario il terzo comma dell'articolo 49 è stato oggetto di attente riflessioni.

La sua originaria formulazione consentiva al Governo di porre la questione di fiducia sulla approvazione di una testo legislativo che sarebbe stata data per acquisita se non fosse stata votata una mozione di censura entro le ventiquattro ore successive alla sua presentazione: in tal modo il Governo aveva la possibilità di vedere approvate leggi da esso predisposte senza che queste venissero votate dal Parlamento.

Il *Comité* aveva notato come tale strumento fosse funzionale alla soluzione di due ordini di problemi: il contenimento di divisioni interne alla maggioranza parlamentare e il superamento dell'ostruzionismo dell'opposizione<sup>111</sup>.

Tuttavia la prassi aveva portato ad una banalizzazione dell'istituto che si era tradotta in una indebita estromissione delle Camere dalla funzione legislativa.

Per questo motivo il *Comité* proponeva di limitarne l'uso per l'approvazione delle leggi di bilancio o di finanziamento della sicurezza sociale, vale a dire per l'approvazione delle leggi determinanti nella definizione dell'indirizzo politico del Governo.

La proposta è stata accolta dal disegno di legge governativo che però ha ampliato l'ambito di utilizzo dello strumento introducendo la possibilità per il Governo di ricorrervi una sola volta per sessione parlamentare anche in relazione ad un testo di natura differente.

La revisione dell'articolo 49, comma 3, della Costituzione rappresenta sicuramente uno degli aspetti più significativi della riforma. Non a caso essa ha destato anche perplessità durante il suo percorso parlamentare, soprattutto in Senato<sup>112</sup>: la preoccupazione era quella di evitare che la valorizzazione del voto parlamentare potesse pregiudicare l'efficienza dell'azione di governo, considerata uno degli elementi fondamentali del regime della Quinta Repubblica<sup>113</sup>.

<sup>111</sup> Cfr. J.-Ph. Derosier, *Une V<sup>ème</sup> République*, cit., 221.

<sup>112</sup> Il Senato proponeva di consentire al Governo di utilizzare la procedura in questione tutte le volte che lo ritenesse necessario stabilendo come unico limite procedurale la necessaria consultazione della conferenza dei capigruppo della Assemblea nazionale. Tuttavia in seconda lettura l'Assemblea nazionale ha mantenuto il limite di un solo ricorso per ogni sessione parlamentare.

<sup>113</sup> Cfr. il rapporto al senato dell'11 giugno 2008 di Jean-Jacques Hyst: «La commission a estimé que la stabilité et l'efficacité de l'exécutif représentaient l'un des principaux acquis de la Ve République. Elle a souhaité à ce titre revenir sur les restrictions apportées par le projet de loi constitutionnelle au recours au troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution en permettant au Gouvernement d'utiliser cette procédure après

c) La valorizzazione delle Commissioni parlamentari permanenti rappresenta un altro aspetto significativo della riforma<sup>114</sup>.

Il costituente del 1958 aveva disposto, al secondo comma dell'articolo 43, che le Commissioni non dovessero superare il numero di sei per Assemblea, con la chiara intenzione di renderne inefficace l'operato. Si era trattato, anche in questo caso, di una reazione al regime assembleare delle Repubbliche precedenti nel quale le Commissioni permanenti avevano assunto il ruolo di «véritables ministères parlementaires»<sup>115</sup>.

Il *Comité* propose di portarne il numero a dieci ma il disegno di legge costituzionale governativo ha limitato l'aumento a otto<sup>116</sup>. La prudenza del Governo è stata condivisa dal Parlamento.

All'aumento del numero corrisponde l'ampliamento delle attribuzioni<sup>117</sup>.

Nella prospettiva di una maggiore efficienza e semplificazione del procedimento legislativo il *Comité* ha riflettuto sulla opportunità di attribuire funzioni deliberative alle Commissioni permanenti. Senza giungere alla proposta di un procedimento legislativo decentrato esso ha indicato la soluzione nella revisione dell'articolo 42, primo comma, della Costituzione che nella sua originaria formulazione prevedeva la discussione parlamentare del testo di legge presentato dal Governo. La nuova formulazione avrebbe previsto la discussione, e la definitiva approvazione, del testo approvato dalla Commissione permanente competente per materia. La riforma non avrebbe dovuto riguardare le leggi di bilancio e di finanziamento della sicurezza sociale.

Il Congresso ha approvato la riforma dell'articolo 42, primo comma, nel senso indicato dal *Comité* aggiungendo le leggi di revisione costituzionale all'elenco di quelle sottratte alla nuova disciplina.

L'articolo 42 della Costituzione è stato oggetto di un'altra modifica non meno significativa.

Affinché le Camere potessero deliberare con la giusta ponderatezza i testi di legge sottoposti al loro esame il *Comité* proponeva che la discussione

---

consultation de la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale».

<sup>114</sup> Cfr. J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2008<sup>22</sup>, 683 e s.; V. Natale, *Constitution, pouvoirs et contre-pouvoirs. Vers un renforcement du rôle du Parlement par la réforme des commissions parlementaires*, in *Actes du VII<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel*, cit.; P.-Y. Gahdoun, *L'amélioration de la fabrication des lois. Entre rénovation et révolution*, in *AJDA*, 2008, 1874 e s.

<sup>115</sup> Così R. Latournerie, *Conseil d'Etat, Commission constitutionnelle*, 26-28 agosto 1958, tomo 3, 140. Traggo la citazione da J.-E. Gicquel, *La restauration des droits du Parlement dans le domaine de la procédure législative: entre espoirs et illusions*, in *Politeia*, 2009, 389.

<sup>116</sup> L'aumento a otto Commissioni permanenti per ciascuna Camera era stato già suggerito dal *Comité* Vedel nel 1993.

<sup>117</sup> Cfr. Ph. Ardant, B. Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 2008, 563 e ss.



presso la prima Camera non potesse avvenire prima di due mesi dal deposito del testo; la seconda Camera avrebbe dovuto attendere un mese per discutere il testo approvato dalla prima.

Il disegno di legge governativo riduceva il termine “di riflessione” ad un mese presso la prima Camera e a quindici giorni presso la seconda. Il testo definitivamente approvato dal Congresso prevede, al terzo comma dell’articolo 42, un termine di sospensione di sei settimane per la discussione presso la prima Camera e di quattro settimane presso la seconda, fatte salve le procedure d’urgenza.

9. «De Gaulle la reconnaît-il?»<sup>118</sup> si domanda Guy Carcassonne passando in rassegna tutti i mutamenti generalmente indicati negli ultimi cinquant’anni come significativi della fine della Quinta repubblica.

La risposta cui giunge nel senso della “immutabilità” del regime può essere la conclusione di queste riflessioni: anche dopo la riforma del luglio 2008<sup>119</sup> si può affermare che: « que le système est demeuré étonnamment proche de ce qu’il fut toujours; que les ridules, puis les rides n’ont pas changé son visage, son caractère moins encore; que ses évolutions furent toutes fidèles au schéma d’origine, l’ont solidifié bien plus que remis en cause; que ceux, au contraire, qui ont prétendu le faire fonctionner autrement, ou ont cru y être contraints, n’ont pas tardé à se heurter à son impavidité».

Il *rééquilibrage* della forma di governo non ne ha mutato la sostanza<sup>120</sup> limitandosi a rispondere ad interrogativi puntuali posti dalla sua evoluzione nel tempo.

Sostanzialmente immutati sono i rapporti tra Presidente della Repubblica e Primo ministro. Si può affermare che essi vadano nella direzione di una iper-presidenzializzazione<sup>121</sup>? Le opinioni presso la dottrina francese sono discordanti e, come è ovvio, influenzate dalle differenti sensibilità politiche.

<sup>118</sup> Cfr. G. Carcassonne, *Immuable V<sup>e</sup> République*, in *Pouvoirs*, 2008/3, 27 e ss.

<sup>119</sup> Per altro occorre sottolineare che la riforma è in corso di attuazione. Essa richiede un grande lavoro parlamentare per l’approvazione di numerose leggi organiche. Per uno sguardo sul seguito legislativo della riforma cfr. M. Verpeaux, *Brèves considérations sur l’actualité renouvelée des lois organiques*, in *AJDA*, 2009, 1980 e ss.; A. Haquet, *Les études d’impact des projets de loi: espérance, scepticisme et compromis*, *ivi*, 1986 e ss.; A. Roblot-Troizier, *Limites et perspectives de la nouvelle fonction législative du Conseil d’Etat*, *ivi*, 1994 e ss.; S. Pinon, *Improbable loi organique, impossible initiative populaire*, *ivi*, 2002 e ss.; A. Levade, *La révision du 23 juillet 2008, temps et contretemps*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 2009, 299 e ss.

<sup>120</sup> Cfr. F. Rouvillois, *La forme d’une constitution*, in *Politeia*, 2009, 296. Sostanzialmente nello stesso senso A.-M. Le Pourhiet, *Indispensable, superflue ou aventureuse? Premiers regards sur la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, *ivi*, 297 e ss.

<sup>121</sup> Cfr. P. Mazeaud, *La révision de la Constitution*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 2009, 147 e ss.; R. Ghevontian, *La révision de la Constitution*, *cit.*, *ivi*, 119 e ss.

Per il vero pare di poter affermare che le regole della convivenza tra i due vertici dell'esecutivo saranno stabilite dalle dinamiche del sistema dei partiti e da molte altre variabili<sup>122</sup>.

Se dovesse imporsi stabilmente un modello bipartitico e se il passaggio al quinquennato riuscisse ad impedire la coabitazione si potrebbe immaginare una prevalenza del Presidente della Repubblica sul Primo ministro: sempre che il Primo ministro non sia, come già è accaduto, una personalità emergente nel partito del Presidente.

Se il panorama politico dovesse lasciare ancora uno spazio a partiti di centro lo scenario potrebbe essere diverso: il Capo dello Stato potrebbe essere esponente di un partito della coalizione di governo e pertanto non necessariamente in una posizione di supremazia politica rispetto al Primo ministro.

Pare però di poter affermare che la storia della Quinta Repubblica abbia mostrato che la struttura "dinamica" del regime sia in grado di offrire soluzioni per tutte le differenti formule politiche.

Analoghe considerazioni valgono per quel che concerne i rapporti tra Governo e Parlamento.

Ancora una volta si può concludere che il *rééquilibrage* dipenderà nella sostanza dalla evoluzione del sistema dei partiti.

Inoltre è più che legittimo domandarsi se la rivalutazione del ruolo del Parlamento, soprattutto sotto il profilo della sua efficienza, non possa essere visto come un rafforzamento della capacità di indirizzo politico dell'esecutivo e dei suoi vertici.

Nella generale evoluzione verso una presidenzializzazione degli esecutivi<sup>123</sup>, registrata nelle democrazie occidentali, il ruolo del Parlamento tende ad esaurirsi ad una funzione strumentale di "fornitura" degli strumenti legislativi necessari all'indirizzo politico governativo, così che oggi è assai arduo stabilire quale potere sia davvero "esecutivo".

In questa prospettiva un Parlamento più efficiente potrebbe significare una maggiore capacità di decisione politica del blocco maggioritario complessivamente considerato.

Sulla base di queste considerazioni pare di poter concludere che il mito della sesta repubblica sia stato definitivamente superato, almeno nei termini che lo hanno finora caratterizzato, dalla revisione costituzionale del luglio 2008.

---

<sup>122</sup> Cfr. M.-F. Verdier, *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008: prélude et fugue d'une révision constitutionnelle «gigogne» sans le peuple*, in *Politeia*, 2009, 118 e s.

<sup>123</sup> In argomento cfr. le ricerche pubblicate a cura di A. Di Giovine, A. Mastromarino, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007.