

La presentazione delle candidature presidenziali in Francia *

di Rino Casella

(5 luglio 2012)

Sommario: 1. La presentazione delle candidature presidenziali nella Quinta repubblica e l'evoluzione del sistema dei *parrainages* – 2. Le elezioni presidenziali del 2012 e il caso Le Pen – 3. (Segue). La presentazione di una *question prioritaire de constitutionnalité* e la decisione del consiglio costituzionale – 4. Il meccanismo dei *parrainages* tra efficacia selettiva e esigenza democratica – 5. Le proposte di riforma del meccanismo di presentazione delle candidature presidenziali.

1. Con la pronuncia del 19 marzo 2012, il consiglio costituzionale francese ha reso pubblica la lista ufficiale dei candidati ammessi alle elezioni per la presidenza della repubblica del 22 aprile e del 5 maggio¹. Com'è noto, tale elenco, pubblicato sul *Journal Officiel* almeno quindici giorni prima del primo turno di voto ai sensi dell'art. 1, 1° comma della legge organica relativa all'elezione del presidente della repubblica a suffragio universale (n. 62-1292 del 6 novembre 1962 e successive modifiche e integrazioni), viene redatto dal *conseil* dopo aver valutato la regolarità delle candidature presentate, posto che ogni aspirante alla suprema carica dello Stato è tenuto ad assicurarsi il patrocinio (il c.d. *parrainage*) di almeno 500 eletti a livello locale e nazionale ed a dichiarare la propria situazione patrimoniale².

* Scritto sottoposto a *referee*.

1

Cfr., Décision n° 2012-145 PDR, 19/03/2012, pubblicato in rete all'indirizzo: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-145-pdr/decision-n-2012-145-pdr-du-19-mars-2012.108493.html>. In particolare, i candidati ammessi alla competizione presidenziale sono risultati essere Eva Joly, Marine Le Pen, Nicolas Sarkozy, Jean-Luc Mélenchon, Philippe Poutu, Nathalie Arthaud, Jacques Cheminade, François Bayrou, Nicolas Dupont-Aignan e François Hollande. In merito, sulla presentazione della lista delle candidature, si vedano anche il *dossier documentaire* e il *dossier de presse*, entrambi elaborati dai servizi del *conseil constitutionnel* e disponibili rispettivamente agli indirizzi: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-145-pdr/decision-n-2012-145-pdr-du-19-mars-2012.108493.html> e http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2012145PDRdossier_presse.pdf.

2 Il procedimento di selezione dei candidati attraverso una presentazione delle candidature, adottato con la Quinta repubblica, non è in realtà nuovo nel diritto elettorale francese, visto che agli inizi del Secondo impero le candidature ufficiali erano quelle sostenute dall'imperatore (su cui, fra tutti, H. DELYFER, *Une comédie de suffrage universel?* In F. BLUCHE, *Le prince, le peuple et le droit. Autours des plébiscites de 1851 et 1852*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, pp. 46 ss.).

Originariamente, i *présidentiabiles* dovevano essere patrocinati da almeno 50 membri del collegio di 80.000 grandi elettori del capo dello Stato (condizione rispettata da Albert Châtelet, Charles de Gaulle e Georges Marrane nella consultazione del 21 dicembre 1958), ma dopo la revisione costituzionale del 1962, volta ad introdurre l'elezione popolare diretta del capo dello Stato, il meccanismo di presentazione delle candidature veniva profondamente modificata. Infatti, secondo la legge organica n. 62-1292 del 1962, chiamata a dare applicazione alla riforma, i *parrainages*, nel numero minimo di 100, erano affidati a diverse categorie di eletti a livello nazionale e locale (deputati, senatori, membri del consiglio economico e sociale, consiglieri generali o sindaci provenienti da almeno dieci diversi dipartimenti o territori d'oltremare)³.

Su tale disciplina è poi intervenuta la legge organica n. 76-528 del 18 giugno 1976, adottata dal parlamento su impulso dell'allora ministro dell'interno Poniatowski, preoccupato per il numero significativamente elevato di candidature registrate nelle elezioni presidenziali di due anni prima⁴. Il legislatore organico, in linea con le osservazioni espresse dal consiglio costituzionale proprio sulla consultazione del 1974⁵, ha introdotto così l'attuale meccanismo di presentazione delle candidature,

3 Nel dare applicazione agli artt. 6 e 7 della costituzione, l'art. 3 della legge organica fissava anche le altre regole della procedura di presentazione delle candidature: funzioni svolte dai cittadini abilitati a presentare un candidato, esigenza di diversità geografica, termine del periodo di presentazione, ruolo del consiglio costituzionale nel controllo dei *parrainages*. La legge, inoltre, all'art. 3, paragrafo I, 4° comma, specificava che il nome e la qualità dei patrocinanti non dovessero essere resi pubblici. Per una dettagliata presentazione dell'evoluzione del meccanismo di presentazione delle candidature presidenziali, C. GUETTIER, *Les candidats à l'élection présidentielle sous la V^e République*, in *Revue du droit public*, 1, 1990, pp. 49 ss.; J.-P. CAMBY, *Le Conseil et les cinq cents: les "parrainages" des candidats à l'élection présidentielle*, ivi, 3, 2002, pp. 595 ss.; F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Devenir candidat: quels filtres?*, in *Pouvoirs*, 138, 2011, p. 22; J.C. COLLIARD, *Les parrainages à l'élection présidentielle*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 34, 2012, pp. 14 ss..

4 I candidati nelle elezioni presidenziali del 1974 erano stati ben 12, contro i 7 nella consultazione del 1969 ed i 6 in quella del 1965, prima elezione a suffragio popolare diretto del capo dello Stato.

5 Per il *Conseil*, infatti, l'esigenza di rispettare lo «spirito dell'istituzione dell'elezione del presidente della repubblica a suffragio universale» imponeva da un lato che le candidature avessero «un'assise veramente nazionale» e dall'altro che ogni «reale corrente di opinione» presente nella società potesse esprimere un proprio candidato. In relazione a ciò, i giudici costituzionali sottolineavano la necessità di aumentare il numero dei patrocini richiesti (al fine di ricomprendere in essi almeno un quarto dei dipartimenti e dei territori) e di non privilegiare, rispetto alle altre, una specifica categoria di cittadini abilitati a presentare i candidati presidenziali. I giudici costituzionali, riconoscendo alla presentazione di un candidato alla presidenza della repubblica il valore di un importante «atto politico» destinato, come tale, ad essere circondato da «tutta la solennità necessaria», raccomandavano poi di formalizzare e rendere pubbliche le liste dei *parrainages* (Cfr., *Décision n° 74-33 PDR del 24/05/1974*, non pubblicata sul *Journal Officiel*, Recueil, p. 57, ma disponibile all'indirizzo: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces->

stabilendo l'aumento dei patrocinanti (fissato al numero di 500), l'ampliamento della loro distribuzione sul territorio (trenta dipartimenti o collettività d'oltremare, con un massimo di un decimo per ogni dipartimento o collettività d'oltremare), la modifica delle categorie degli eletti nazionali e locali abilitati ad effettuare il *parrainage* (sostituzione dei membri del consiglio economico e sociale con quelli delle assemblee territoriali d'oltremare) e la predisposizione da parte del consiglio costituzionale della lista pubblica dei presentatori per ogni candidatura (limitatamente al numero di eletti richiesto per poter validamente accedere alla competizione presidenziale)⁶.

Successivi interventi normativi, adottati in ragione dell'evoluzione delle strutture territoriali, hanno poi aggiunto nuove categorie di patrocinanti a quelle principali (riconducibili al «tradizionale trittico repubblicano»⁷ formato da parlamentari, consiglieri generali e sindaci), mentre ulteriori modifiche sono riscontrabili nella prassi adottata dal consiglio costituzionale riguardo il controllo e la pubblicazione dei *parrainages*. Così, da un lato, il *conseil*, al fine di agevolare la presentazione delle candidature e la successiva verifica della regolarità formale dei *parrainages*, ha predisposto,

[par-date/decisions-depuis-1959/1974/74-33-pdr/decision-n-74-33-pdr-du-24-mai-1974.109773.html](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1974/74-33-pdr/decision-n-74-33-pdr-du-24-mai-1974.109773.html)).

6 La legge organica n. 76-528 fu dichiarata conforme alla carta dalla sentenza del consiglio costituzionale n. 76-65 del 14/06/1976, in *Journal Officiel* del 19 giugno 1976, p. 3867, *Recueil*, p. 28, disponibile anche all'indirizzo *internet*: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1976/76-65-dc/decision-n-76-65-dc-du-14-juin-1976.7463.html>).

7 COLLIARD, *Les parrainages à l'élection présidentielle*, cit., p. 15. Per un quadro delle modifiche all'art. 3 della legge n. 62-1292, si veda *dossier documentaire*, pp. 5-6. Così, tra gli abilitati a presentare un candidato presidenziale, rientrano adesso anche i rappresentanti francesi al parlamento europeo, i titolari di un mandato regionale o dipartimentale (come i consiglieri regionali, i consiglieri dell'assemblea della Corsica, i consiglieri generali e i consiglieri di Parigi), gli eletti in ambito comunale o intercomunale (i sindaci delegati dei comuni associati, i sindaci d'*arrondissement* di Lione e di Marsiglia, i presidenti delle comunità di agglomerazione, delle comunità urbane e delle comunità dei comuni), gli eletti nella collettività d'oltremare (tra cui i membri dell'assemblea della Polinesia francese, del congresso della Nuova Caledonia, dell'assemblea territoriale delle isole Wallis e Futuna, i consiglieri territoriali di Saint-Barthélemy, Saint-Martin e di Saint-Pierre-et-Miquelon, il presidente della Polinesia francese e del governo della Nuova Caledonia), nonché i membri dell'assemblea dei francesi all'estero. Complessivamente, per l'elezione presidenziale del 2012, i possibili patrocinanti sono risultati 47.413 (per il 77, 39% sindaci), corrispondenti a circa 42.000 eletti abilitati in virtù della possibilità riconosciuta ad ogni titolare di più cariche elettive di esercitare un solo *parrainage*. Le presentazioni effettive, sempre nel 2012, sono state 15.047 (contro i 16.900 del 2007) (cfr., *dossier de presse*, p. 4). Come già sottolineato (in riferimento ai dati del 2007) da COLLIARD, *Les parrainages à l'élection présidentielle*, cit., p. 16, in base al numero degli eletti abilitati del 2012, sarebbe stato possibile in via teorica presentare, rispettivamente, ben 84 candidati presidenziali (numero destinato a scendere a 30 alla luce dei *parrainages* effettivi).

sulla base dell'art. 3 del decreto n. 2001-213 dell'8 marzo 2001, attuativo della legge n. 62-1292, un apposito modulo ufficiale da inviare, tramite le prefetture, ai cittadini abilitati alla presentazione⁸, dall'altro, nel richiedere fin dalle elezioni presidenziali del 1974 una modifica dell'art. 3 della legge del 1962 allo scopo di garantire la pubblicazione completa dei patrocinanti (e non più limitata a 500 nomi per ogni candidato scelti, conformemente alla decisione dello stesso consiglio del 24 febbraio 1981, tramite estrazione a sorte⁹), ha deciso nelle consultazioni del 1988, del 1995 e del 2002 di affiggere nei propri locali, «a titolo informativo», la lista integrale dei presentatori, pratica poi interrotta solo nel 2007 dopo la mancata approvazione parlamentare di una riforma legislativa orientata in tal senso¹⁰.

2. In occasione della presentazione delle candidature per le elezioni presidenziali del 2012, proprio la disciplina legislativa di alcuni profili organizzativi del meccanismo dei *parrainages* ha assunto una particolare rilevanza all'interno del dibattito politico-istituzionale francese. Infatti, la candidata del *Front National* (FN) Marine Le Pen, in difficoltà sul piano politico-organizzativo nella raccolta del previsto numero di patrocinanti e quindi a rischio di esclusione dalla

⁸ Il modulo ufficiale non è duplicabile (se non per motivi eccezionali) in ragione dell'irrevocabilità della presentazione di un candidato presidenziale da parte di un eletto nazionale o locale prevista dall'art. 6, 2° comma del citato decreto n. 2001-213. Sull'argomento, J.- P. CAMBY, *La nature des formulaires de parrainages des candidats à l'élection présidentielle*, in *Les Petites affiches*, 29/03/2007. Nelle sue osservazioni sulle elezioni presidenziali del 2012, il consiglio costituzionale, al fine di evitare i rischi di un condizionamento politico degli eletti, ha raccomandato al legislatore organico di modificare l'attuale disciplina in modo che in futuro i formulari siano inviati per posta direttamente dagli stessi patrocinanti (Décision n° 2012-155 PDR, 21/06/2012, *Observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012*, in *Journal Officiel*, 23/06/2012, p. 10354, pubblicata all'indirizzo *internet*: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-155-pdr/decision-n-2012-155-pdr-du-21-juin-2012.114776.html>).

⁹ Cfr., Décision n. 81-30, in *Recueil*, p. 66, *Journal officiel*, 03/03/1981, p. 681 pubblicata sul sito ufficiale del consiglio all'indirizzo: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1981/81-30-orga/decision-n-81-30-orga-du-24-fevrier-1981.110143.html> e modificata dalla *Décision* n. 2012-122 ORGA del 28/06/2012 (cfr., <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-122-orga/decision-n-2012-122-orga-du-28-juin-2012.114826.html>) adottata dal consiglio per consentire l'estrazione a sorte dei patrocinanti anche prima della conclusione del periodo di raccolta delle firme.

¹⁰ In merito al relativo dibattito parlamentare, si veda AN, *séance du 21 mars 2006* e Sénat, *séance du 29 mars 2006*. Sul punto, COLLIARD, *Les parrainages à l'élection présidentielle*, cit., p. 20.

competizione, ha invocato una profonda riforma del sistema di presentazione, ritenendo costituzionalmente illegittima la disposizione legislativa che obbliga a rendere pubblici i nominativi dei *parrains*. In particolare, Marine Le Pen, denunciando presunte pressioni da parte dei grandi partiti sugli eletti intenzionati a sostenerla¹¹, il 22 novembre 2011 ha richiesto, proprio al fine di assicurare l'anonimato ai propri patrocinanti, l'abrogazione dell'art. 7 del citato decreto n. 2001-213 dell'8 marzo 2001, richiesta rigettata dal primo ministro Fillon il successivo 28 novembre.

La candidata del FN, impugnando questa decisione di fronte al consiglio di Stato, ha presentato il 22 dicembre 2011 una *question prioritaire de constitutionnalité* relativa all'obbligo di rendere pubblici il nome dei patrocinanti sancito dall'art. 3, paragrafo I, 5° comma della legge n. 62-1292 modificata dalla già citata legge organica n. 76-528. Secondo la candidata del FN, infatti, un nuovo giudizio di costituzionalità da parte del *conseil* appare giustificato dal «cambiamento delle circostanze» nel frattempo intervenuto: la difficoltà nella raccolta delle firme dei patrocinanti da parte dei candidati dei partiti minori, le possibili pressioni sugli eletti indotte dal processo di decentralizzazione e di intercomunalità (destinato ad accentuare la dipendenza dei sindaci dei piccoli comuni dalle collettività locali più grandi), il nuovo equilibrio dei poteri pubblici e il diverso ruolo assunto dai partiti dopo l'introduzione del quinquennato¹².

Così, per Marine Le Pen, dal momento che il *parrainage*, originariamente inteso come un mero atto amministrativo rivolto ad impedire candidature fantasiose, è divenuto un vero e proprio voto di adesione ad un *présidentiable*, l'obbligo sancito dalla legge sull'elezione del presidente della repubblica di rendere pubblico il nome dell'eletto che sceglie di esercitarlo costituisce una violazione dell'art. 3, 3° comma (il voto è «segreto») e dell'art. 4, ultimo comma della costituzione introdotto dalla revisione del 2008 (la legge «garantisce le espressioni pluraliste delle opinioni e la partecipazione paritaria dei partiti e dei raggruppamenti politici alla vita democratica della nazione»).

11 Da sottolineare come Jean-Marie Le Pen (escluso dalla competizione presidenziale del 1981 proprio a causa del mancato raggiungimento dei 500 *parrainages* richiesti) avesse denunciato, sia nel 2002 che nel 2007, la presenza di indebite pressioni politiche sugli eletti perché non sostenessero la sua candidatura alla presidenza della repubblica. In generale, M. BALLEZ, *Campagnes présidentielles de 2002 et de 2007*, Paris, La Documentation française, 2010, pp. 45 ss. e 125 ss..

12 Al riguardo, il consiglio costituzionale, già nelle sue osservazioni sulle elezioni presidenziali del 2007 (Décision n. 2007-142 PDR del 7/07/2007), aveva ricordato come la presentazione di un candidato dovesse essere considerato «un atto personale e volontario» non oggetto «né di un mercanteggiamento, né di una remunerazione» (si veda l'indirizzo *internet*: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2007/2007-142-pdr/decision-n-2007-142-pdr-du-07-juin-2007.107998.html>).

L'iniziativa di Marine Le Pen oltre ad essere sostenuta anche da altri candidati presidenziali, ugualmente critici verso il meccanismo di filtro, giudicato fortemente limitativo del pluralismo democratico¹³, è stata ripresa in ambito parlamentare allo scopo di assicurare l'avvio di un più ampio dibattito politico sulla modifica della citata legge organica n. 62-1292. Così, il 31 gennaio 2012 il senatore Jean-Louis Masson (del gruppo dei *Divers de droite*), nel corso della discussione del progetto di legge organica sul rimborso delle spese della campagna per l'elezione del presidente della repubblica, ha presentato degli emendamenti, poi respinti dall'aula, finalizzati a garantire l'anonimato dei *parrainages*, nonché a consentire ai partiti o ai gruppi politici che abbiano ottenuto al primo turno delle legislative almeno il 5% dei voti di presentare, anche senza alcun patrocinio, i propri candidati all'Eliseo¹⁴.

3. (Segue) Il 2 febbraio 2012, il consiglio di Stato ha deciso di adire il *conseil constitutionnel*, ritenendo presenti le condizioni per il rinvio della questione prioritaria di costituzionalità¹⁵ previste dagli artt. 23-2 e 23-5 dell'ordinanza n. 58-1067 del 7 novembre 1958 relativa al consiglio costituzionale (modificata dalla legge organica n. 2009-1523 del 10 dicembre 2009 relativa all'applicazione dell'art. 61-1 della costituzione)¹⁶. Il successivo 21 febbraio, il

13 Così, per Nathalie Arthaud, candidata di *Lutte Ouvrière*, il sistema dei *parrainages* «non è democratico» in quanto sancisce un'anomala esclusione dalla corsa presidenziale di un raggruppamento politico rappresentativo di una parte rilevante della società francese. Analoghe valutazioni critiche del meccanismo di presentazione delle candidature presidenziali sono state espresse da Olivier Besancenot, già candidato presidenziale nel 2007 per il *Nouveau Parti anticapitaliste* (NPA) e da Corinne Lepage, presidente di *Cap 21* e candidata all'Eliseo (cfr., *Quelles alternatives à la règle des 500 parrainages?*, in *Le Monde*, 2 febbraio 2012 (http://www.lemonde.fr/politique/article/2012/02/02/quelles-alternatives-a-la-regle-des-500-parrainages_1638228_823448.html)).

14 Sénat, *séance du 31 janvier 2012*. Il verbale della discussione è disponibile in rete all'indirizzo: <http://www.senat.fr/seances/s201201/s20120131/s20120131008.html#section845>. In merito, J.-L. MASSON, *Les parrainages aux élections présidentielles*, in *Revue politique et parlementaire*, 1062, janvier-mars pp. 92 ss.; si veda anche *Le Pen tente d'alerter les sénateurs sur les 500 parrainages* in *Le Monde* del 31 gennaio 2012, disponibile all'indirizzo: http://www.lemonde.fr/election-presidentielle-2012/article/2012/01/31/marine-le-pen-tente-d-alerter-les-senateurs-sur-les-500-parrainages_1637054_1471069.html.

15 Conseil d'État, 2 février 2012, Mme Le Pen, n. 355137 (disponibile all'indirizzo: <http://www.conseil-etat.fr/fr/selection-de-decisions-du-conseil-d-etat/ce-2-f.html>).

16 I criteri, cumulativi, che giustificano la trasmissione della *question prioritaire de constitutionnalité* al consiglio costituzionale sono, com'è noto, la rilevanza della questione (nel senso dell'applicabilità della norma sospettata di incostituzionalità nel processo *a quo* in quanto in grado di determinare l'esito del giudizio, la validità della

consiglio costituzionale, con la sentenza n. 2012-233 QPC, ha tuttavia rigettato la questione prioritaria di costituzionalità presentata da Marine Le Pen, giudicando conforme alla carta la norma volta a sancire la pubblicità dei nominativi dei patrocinanti delle candidature presidenziali¹⁷.

I giudici del Palais-Royal, pur ritenendo ammissibile la *question* sollevata dalla candidata FN, in quanto la modifica costituzionale del 2008, applicabile alle disposizioni legislative relative all'elezione presidenziale, nel modificare le circostanze di diritto, ha reso possibile il riesame da parte dello stesso *conseil* della norma contestata, hanno tuttavia escluso che quest'ultima possa determinare, nei confronti dei cittadini eletti abilitati a patrocinare i candidati presidenziali, una violazione dei principi costituzionali di uguaglianza e segretezza del voto.

Per il consiglio, infatti, la presentazione delle candidature presidenziali non può essere equiparata all'espressione di un voto, mentre la scelta del legislatore di rendere pubblici i nominativi dei *parrainages* viene a rispondere all'esigenza di favorire la «trasparenza» dell'intera procedura nel rispetto del principio del pluralismo delle idee e delle opinioni. Inoltre, tanto l'introduzione del limite alla pubblicazione dei patrocinanti per ogni candidatura, quanto la decisione di procedere alla loro scelta attraverso una mera estrazione a sorte, appaiono ai giudici costituzionali in «rapporto diretto» con l'obiettivo perseguito dal legislatore di garantire la massima eguaglianza tra i candidati iscritti alla lista stabilita dal *conseil constitutionnel* prima dell'elezione¹⁸.

procedura e di costituire il fondamento delle azioni giudiziarie), la sua ammissibilità (qualora la disposizione impugnata non sia già stata dichiarata conforme alla costituzione dal *conseil*, salvo cause sopravvenute) ed infine la sua serietà (ovvero la sua ragionevole probabilità di fondatezza). In merito, tra gli altri, P. COSTANZO, *La "nuova" costituzione della Francia*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 470; R. BIAGI, *La costituzione francese: il Conseil constitutionnel tra continuità e rinnovamento*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 153 ss..

17 Décision n. 2012–233 QPC, 21/02/2012, in *Journal Officiel*, 22/02/2012, p. 3023. Il testo della sentenza è pubblicata in rete all'indirizzo *internet*: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-233-qpc/decision-n-2012-233-qpc-du-21-fevrier-2012.104874.html>. Il commento della decisione (a cura del consiglio costituzionale) è disponibile alla pagina: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2012233QPCccc_233qpc.pdf (in seguito citato solo come *Commentaire*). Al riguardo vedano anche P. JAN, *QPC Marine Le Pen. Rejet logique. Décision n. 2012–233 QPC*, pubblicato in *Droitpublic.net*, 22/02/2012 (http://www.droitpublic.net/spip.php?article3930&var_recherche=logique), nonché M. VERPEAUX, *La présentation des candidats à l'élection présidentielle*, in *La semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, 12/03/2012, n. 10-11, pp. 21 ss. e F. CHRESTIA, *Transparence et (est ?) démocratie*, in *Actualité Juridique - Droit Administratif*, 23/04/2012, n. 15/2012, pp. 841 ss..

18 *Commentaire*, pp. 11 ss.

4. Il “caso Le Pen” e le contestazioni del sistema dei *parrainages*, costantemente giudicato dai candidati durante le campagne elettorali come «discriminatorio e antidemocratico»¹⁹, hanno riproposto la questione della validità politico-istituzionale dell’attuale meccanismo di presentazione rispetto alla sua funzione originaria, ovvero quella di riservare la competizione presidenziale ai rappresentanti delle maggiori forze politiche e delle grandi correnti d’opinione. In questa prospettiva, anche la consultazione presidenziale del 2012 ha confermato l’incapacità del sistema di impedire la costante crescita del numero dei candidati alla suprema carica dello Stato nonostante l’introduzione, ad opera della riforma del 1976, di regole più rigide per la loro presentazione²⁰.

Al riguardo, le cause della proliferazione delle candidature appaiono molteplici. L’elezione del capo dello Stato, resa più frequente dall’introduzione del quinquennato, è diventata il passaggio fondamentale dell’intera dinamica politico-istituzionale della Quinta repubblica e, contrariamente a quanto auspicato da de Gaulle, ha assicurato centralità ai partiti politici quali strutture chiamate a selezionare i candidati e ad organizzare la loro campagna elettorale.

In effetti, una formazione partitica non in grado di esprimere un proprio candidato presidenziale rischia di divenire marginale, mentre una personalità politica che si candida all’Eliseo senza il sostegno di un partito in grado di mobilitarsi a suo favore, non ha molte *chances* di successo (anche se gradita ad una parte dell’elettorato per le sue qualità e proposte programmatiche). Così, la partecipazione all’elezione presidenziale diviene per le formazioni politiche minoritarie l’occasione in cui riaffermare la propria presenza sulla scena politica nazionale

19 P. ESPLUGAS, *Election présidentielle de 2007 et démocratie*, in *Pouvoirs*, 122, 2007, p. 143; W. MASTOR, *Les droits du candidat à l’élection présidentielle*, ivi, p. 40.

20 I candidati sono stati infatti 10 nel 1981, 9 nel 1988 e nel 1995, ben 16 nel 2002 e 12 nel 2007. Al riguardo, fra tutti, si veda P. BRÉCHON e B. DENNI, *L’élection dans sa contexte: candidats et forces en présence*, in P. BRÉCHON (a cura di), *Les élections présidentielles en France, quarante ans d’histoire politique*, Paris, La Documentation française, 2008, pp. 21 ss.. L’esito delle ultime elezioni presidenziali ha inoltre evidenziato come ben 5 candidati (Joly, Dupont-Aignan, Poutou, Arthaud e Cheminade) abbiano ottenuto al primo turno meno del 2,5% dei voti (http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/resultats-elections/PR2012/FE.html). Al riguardo, il consiglio costituzionale, nelle sue già richiamate osservazioni sulla consultazione, ha sottolineato come «l’attuale dispositivo di presentazione non riservi l’accesso al primo turno di voto ai soli candidati che beneficiano di un minimo di rappresentatività nella vita politica francese». Per una panoramica sulle candidature alla presidenza della Quinta repubblica dal 1965 al 2007, si veda B. FRANÇOIS, *Histoire des candidatures à l’élection présidentielle*, in *Pouvoirs*, 138, pp. 5 ss..

nella prospettiva di assicurarsi dei seggi nelle successive elezioni a carattere nazionale o locale²¹, mentre molti candidati non in grado di ottenere, attraverso le primarie o i meccanismi di selezione interna, la nomina ufficiale del partito di appartenenza oppure apertamente dissenzienti da esso, in luogo di desistere dal partecipare alla competizione, giungono a creare una propria forza politica in funzione delle esigenze organizzative della campagna elettorale²². Inoltre, i principali partiti, nonostante la bipolarizzazione della vita politica francese, da un lato non riescono a contrastare, secondo la logica propria dei grandi *rassemblements*, le tendenze centrifughe delle formazioni minoritarie, posto il rifiuto di queste ultime di siglare alleanze al primo turno di votazione, dall'altro tendono spesso ad adottare, paradossalmente, una strategia elettorale volta a facilitare la proliferazione delle candidature nel campo avverso.

In ragione di ciò, il primo turno della consultazione presidenziale tende sempre più a perdere la propria natura originaria, trasformandosi in un vero e proprio scrutinio di tipo proporzionale (simile a quello adottato per il rinnovo del parlamento europeo) in grado di dare rilevanza nazionale a tutte le diverse tendenze politiche presenti nella società, ovvero un'elezione considerata da molti candidati al pari di una «tribuna» e da una parte rilevante dell'elettorato come l'occasione per manifestare il proprio dissenso nei confronti dei principali partiti²³.

21 Come sottolinea efficacemente P. JAN, *Typologie des candidats*, ivi, p. 69, esistono due tipologie di candidati: «quelli che testimoniano e quelli che aspirano ad essere eletti».

22 In tal senso, ID., *Le Président de la République au centre du pouvoir*, Paris, La Documentation française, 2011, p. 63; si veda anche ID., *Parrainages présidentiels. Ce qu'il faut changer*, (4 février 2012), pubblicato in *Droitpublic.net*, 4 febbraio 2012 (http://www.droitpublic.net/spip.php?article3887&var_recherche=Parrainages), p. 1. In merito, è opportuno sottolineare come anche nelle elezioni legislative il numero medio dei candidati per circoscrizione sia passato da 5 nel 1988, a 9 nel 1993, a 11 nel 1997, a quasi 15 nel 2002, a più di 13 nel 2007 e a poco meno di 10 nel 2012. Come pone in evidenza P. BRÉCHON, *La France aux urnes*, Paris, La Documentation française, 2009, p. 10, ID., *Introduction: les partis dans le système politique*, in ID. (a cura di), *Les partis politiques français*, Paris, La Documentation française, 2011, p. 12, oramai molte formazioni politiche si costituiscono solo per proporre soluzioni alternative a questioni specifiche o per esprimere particolari rivendicazioni in grado di attirare, anche solo momentaneamente, l'attenzione dell'elettorato.

23 La maggior offerta politica e la dispersione dei voti si traducono matematicamente, al primo turno di votazione, nella costante diminuzione delle preferenze per i presidenti della repubblica uscenti (44,5% dei voti per de Gaulle e Pompidou nelle elezioni del 1965 e 1969, 32,6% per Giscard d'Estaing nel 1974, 25,9% e 34,1% per Mitterrand nel 1981 e nel 1988, 20,6% e 19,9% per Chirac nel 1995 e nel 2002, 31,2% e 27,1% per Sarkozy nel 2007 e nel 2012). Sul punto, JAN, *Le Président de la République au centre du pouvoir*, cit., p. 63, per il quale «la forte adesione si è progressivamente trasformata in un voto per difetto» e l'elezione presidenziale è finita «vittima della crisi della rappresentanza».

5. Dall'esigenza di rendere più selettivo il meccanismo di filtro, così da ridurre gli effetti negativi della proliferazione delle candidature (mancanza di chiarezza del dibattito elettorale, frammentazione delle preferenze e riduzione della soglia di qualificazione al turno di ballottaggio), sono scaturiti diversi progetti di riforma del sistema dei *parrainages*²⁴.

Così, alcune soluzioni si limitano a modificare la disciplina organica del 1976 e il decreto del 2001, proponendo, tra l'altro, il raddoppio del numero dei patrocini richiesti²⁵, la riduzione del periodo in cui possono essere presentate le candidature, la pubblicazione integrale dei nominativi dei *parrainages*²⁶ o, al contrario, l'introduzione del loro anonimato nel rispetto dell'attuale duplice condizione di rappresentatività politica e geografica²⁷.

Altri progetti, invece, cambiano radicalmente le modalità di *parrainage*, prevedendo, attraverso la modifica non solo della legge organica, ma anche dell'art. 7 della costituzione, l'introduzione di meccanismi selettivi basati su una radicale riforma dell'elezione presidenziale: abbandono del suffragio universale diretto e designazione del capo dello Stato da parte di un collegio di grandi elettori chiamato ad esprimersi in un'unica votazione²⁸, introduzione di un turno di votazione «intermediario» con i primi quattro candidati del primo turno (se meno di due candidati non ha raccolto il 20% dei voti)²⁹, previsione di uno scrutinio di «preselezione» dei

24 Per MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Devenir candidat: quels filtres?*, cit., pp. 27, la moltiplicazione delle candidature può trasformare l'elezione presidenziale in una sorta di «gioco d'azzardo» privo di «ogni razionalità»

25 Al riguardo, il consiglio costituzionale, nelle sue osservazioni sulle elezioni presidenziali del 2007 (già richiamate in precedenza), raccomandava, in una logica di responsabilizzazione degli eletti locali (ed in particolare dei sindaci), un aumento, ma non espressamente il raddoppio, del numero dei *parrainages*.

26 In tal senso G. CARCASSONNE, *Le Point*, 29 novembre 2002. Al riguardo, secondo Jacques Pélissard, presidente dell'AMF, *Association des Maires de France*, la riforma dovrebbe invece incentrarsi sulla necessità di riconoscere ai patrocinatori due firme destinate a rimanere pubbliche, «una di convinzione e l'altra repubblicana». Per Pélissard, infatti, il *parrainage* dei candidati presidenziali non è un «sostegno» ad una parte politica, ma un «atto repubblicano» destinato, in quanto tale, a non porsi come «un diritto di veto» nei confronti di una candidatura avversa.

27 In merito, JAN, *Parrainages présidentiels. Ce qu'il faut changer*, cit., p. 2 al quale l'anonimato dei *parrainages* appare però «più problematico che realmente democratico».

28 Così MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Devenir candidat: quels filtres?*, cit., pp. 28 ss..

29 Al riguardo, G. CARCASSONNE e O. DUHAMEL, *Eviter un nouvel 21 avril*, in *Le Monde*, 8 marzo 2006.

candidati da parte di diverse migliaia di elettori (come già proposto nel 1969 dal deputato gollista Alexandre Sanguinetti³⁰) o, come raccomandato dal *Comité* Balladur nel 2007, da un collegio di circa 100.000 membri composto da eletti locali e nazionali, nonché rappresentanti delle collettività locali³¹.

Al riguardo, la reale efficacia e la piena realizzabilità sul piano politico-costituzionale di molti dei progetti richiamati appare controversa. Così, le misure volte al rafforzamento dell'attuale meccanismo di filtro, se da un lato appaiono in grado di operare – soprattutto nell'ipotesi di un significativo aumento del numero dei patrocini richiesti – una riduzione del numero dei candidati ammessi alla competizione elettorale, dall'altro sembrano assicurare una sorta di consacrazione istituzionale ad un sistema accusato di agevolare solo le candidature sostenute dagli apparati di partito e di incentivare pratiche antidemocratiche e illegali (quali lo scambio delle firme di presentazione o addirittura la loro vendita)³².

30 R. GHEVONTIAN-É. CARPENTIER-L. DOMINGO, *Actualité du droit constitutionnel électoral. Le contentieux de l'élection présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 51, 2002, pp. 625 ss..

31 Cfr, COMITÉ DE RÉFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LA MODERNISATION ET LE RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS DE LA V^E RÉPUBLIQUE, *Une V^e République plus démocratique*, Paris, Fayard–La Documentation française, 2008, p. 24, (il *Rapport* è disponibile anche all'indirizzo: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000697/0000.pdf>). Per il comitato, il sistema dei *parrainages* è da considerarsi ormai «superato» e la sua riforma deve garantire la scelta dei candidati alla presidenza della repubblica «nelle migliori condizioni di dignità e di efficacia» ovvero impedire quella moltiplicazione delle candidature in grado di «nuocere alla chiarezza della campagna elettorale e del voto». In particolare, la *proposition* n. 15 del rapporto indicava in realtà due possibili soluzioni, poi entrambe non riprese dal progetto di legge costituzionale sfociato nella revisione del 23 luglio 2008: una, come già sottolineato, segnata dalla presenza di un collegio elettorale molto ampio chiamato a designare il candidato presidenziale a scrutinio segreto sulla base di due soglie minime di voti (calcolate sul totale nazionale e su un determinato numero di dipartimenti), l'altra, invece, incentrata su un *parrainage citoyen* e non più *notabiliaire*, ovvero sulla presentazione dei candidati da parte dei cittadini e non degli eletti, ma giudicata difficilmente realizzabile dallo stesso comitato a causa delle difficoltà tecniche prospettate per la raccolta delle firme degli elettori (soprattutto in caso di vacanza della presidenza della repubblica). Sul punto, S. LAMOUREUX, *De la présentation à la présélection des candidats à l'élection présidentielle: le filtrage comme fil d'Ariane*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2008, HS, pp. 162 ss..

32 O. BONNEFOY, *La sélection des candidats à l'élection présidentielle (communication au VIII^{ème} Congrès française de droit constitutionnel, Nancy, 16, 17, 18 juin 2011)*, p. 6 (disponibile all'indirizzo: <http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN6/bonnefoyT6.pdf>).

Per altro verso, i progetti di riforma volti ad introdurre più turni di votazione nello scrutinio presidenziale risultano non soltanto potenzialmente destinati ad accrescere il disorientamento degli elettori, ma anche innegabilmente troppo artificiosi per poter essere adottati. Appare inoltre del tutto irrealizzabile ogni progetto caratterizzato addirittura dall'abbandono dell'elezione popolare diretta del presidente della repubblica, non soltanto in ragione dell'indiscussa centralità che questa consultazione ha assunto da ormai mezzo secolo all'interno del sistema politico-costituzionale della *Cinquième*, ma anche delle difficoltà connesse alla designazione del capo dello Stato tramite grandi elettori (incompatibilità dell'organizzazione territoriale francese con il meccanismo alla base della loro designazione e possibilità di un'elezione di un candidato sostenuto da una minoranza di cittadini).

Diversamente, le proposte che affidano i *parrainages* direttamente ai cittadini (secondo criteri assai diversi riguardo il numero e la ripartizione sul territorio delle firme richieste)³³ consentono di attestare con maggiore trasparenza democratica l'effettiva consistenza politica dei candidati presidenziali³⁴, riproponendo il sistema di presentazione adottato da quei paesi – soprattutto Finlandia e Portogallo – in cui il modo di elezione e il ruolo istituzionale del capo dello Stato appaiono i più comparabili, a livello europeo, con l'esperienza francese³⁵.

Il *parrainage populaire*, inoltre, nonostante i limiti comuni a tutti i meccanismi della democrazia partecipativa (*in primis* la necessità di una costante e significativa partecipazione al voto da parte dei cittadini) e le difficoltà tecniche, già richiamate dal *comité* Balladur, relative alla sua concreta attuazione³⁶, appare potenzialmente in grado di contribuire, in combinazione con la selezione politica assicurata dalle primarie *citoyennes* (adottate con successo nel 2012 dal partito

33 Sui diversi progetti di “democratizzazione” della presentazione dei candidati (oscillanti tra le 2.000 e le 500.000 firme richieste), GHEVONTIAN-CARPENTIER-DOMINGO, *Actualité du droit constitutionnel électoral. Le contentieux del'élection présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002*, cit., pp. 624 ss..

34 ESPLUGAS, *Election présidentielle de 2007 et démocratie*, cit., p.144.

35 Così, in Finlandia la candidatura alla presidenza della repubblica richiede il sostegno di almeno 20.000 cittadini o la presentazione da parte di un partito con almeno un seggio in parlamento (art. 54 della costituzione). In Portogallo, le candidature presidenziali sono presentate da un minimo di 7.500 elettori ad un massimo di 15.000 (art. 124, 1° comma della costituzione). In merito, GHEVONTIAN-CARPENTIER-DOMINGO, *Actualité du droit constitutionnel électoral. Le contentieux del'élection présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002*, cit., p. 625.

36 BONNEFOY, *La sélection des candidats à l'élection présidentielle* cit., pp. 8 ss; si veda anche P. BLACHER, *La réforme des parrainages: une bonne mauvaise idée ou une mauvaise bonne idée?*, in *Politeia*, 11, 2007, p. 57.

socialista) ad una semplificazione dello scenario politico francese, condizione ormai indispensabile per risolvere il «rompicapo»³⁷ della procedura di presentazione dei candidati presidenziali. Dal momento infatti che le primarie aperte assicurano una forte legittimazione politica ai candidati di *rassemblements* senza tuttavia determinare un'automatica riduzione del numero dei pretendenti alla massima carica dello Stato³⁸, il *parrainage* esercitato direttamente dai cittadini potrebbe accrescere l'efficacia selettiva di tale nuova procedura di designazione rendendo più impegnativa sul piano politico ed organizzativo la presentazione dei candidati dei partiti o movimenti non disposti a parteciparvi e ad accettarne l'esito³⁹.

In sostanza, ogni progetto finora presentato per superare l'attuale meccanismo dei *parrainages* non appare in grado di conciliare pienamente l'esigenza di una riduzione del numero dei candidati alla carica presidenziale con la tutela del diritto di ogni cittadino ad una piena partecipazione alla vita democratica.

La riforma del sistema di presentazione delle candidature presidenziali, entrata così in una sorta di «circolo vizioso»⁴⁰, si è dunque trasformata, per i politici e i giuristi d'oltralpe, in una vera e propria sfida destinata a condizionare la futura dinamica della Quinta repubblica.

37 G. CARCASSONNE, *Le Point*, 29 marzo 2002, p. 50.

38 P. JAN, *La sélection des présidentiables, une question ancienne et en devenir*, in *Revue du droit public*, 2007, p. 550.

39 Sulla capacità delle primarie, anche se non istituzionalizzate, di responsabilizzare gli elettori, rendendoli consapevoli di giocare un ruolo decisivo durante la campagna elettorale, ovvero sulle stesse come «un'opportunità per rinnovare la democrazia», A. BERGOUNIOUX, *Primaires or not primaires?*, in *Pouvoirs*, 138, 2011, p. 56. Al riguardo, si veda COLLIARD, *Les parrainages à l'élection présidentielle*, cit., p. 20. Sul tema, sia consentito il rinvio anche a R. CASELLA, *La Quinta repubblica verso le presidenziali del 2012: le primarie del partito socialista francese*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011, 23 dicembre 2011, p. 11, disponibile anche in rete all'indirizzo: http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0295_casella.pdf.

40 GHEVONTIAN-CARPENTIER-DOMINGO, *Actualité du droit constitutionnel électoral. Le contentieux de l'élection présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002*, cit., p. 627.