

FRANCIA: Il sistema francese dopo le elezioni europee. Un sistema bloccato

di Roberta Biagi

(R.C. di Diritto costituzionale italiano e comparato - Facoltà di Scienze Politiche di Bologna -
roberta_biagi@hotmail.com)

Le elezioni europee del 13 giugno scorso, pur non riguardando la politica nazionale, hanno rappresentato un importante momento di verifica per ogni governo europeo in carica. Tale verifica ha assunto però un significato particolare per il governo francese. A distanza di meno di tre mesi dalle elezioni regionali che avevano segnato in Francia un completo capovolgimento del risultato elettorale ottenuto nel 2002, infatti, la destra francese, attualmente al governo e rappresentata dal partito del Presidente Chirac, UMP (Union pour la Majorité Présidentielle), che ha riportato solo il 16,63 % è stata di nuovo significativamente battuta dai partiti di sinistra i quali hanno invece ottenuto complessivamente il 42,88 % dei voti, così ripartiti : PS 28,89 %; PCF 5,25 %; Verdi 7,40 %. (Le Monde del 15 giugno 2004).

Va ricordato nelle precedenti elezioni regionali tenutesi il 21 e 28 marzo 2004, era emerso un profondo scontento dell'elettorato francese nei confronti del governo in carica, tanto che i commentatori avevano sottolineato il risultato riportando una frase molto incisiva del ministro François Fillon : "Un 21 avril à l'envers". Una chiara allusione alla cocente sconfitta subita da Lionel Jospin al primo turno delle presidenziali, nel 2002. Il partito emergente da quella consultazione elettorale è stato infatti il partito socialista e dai partiti di sinistra sono state conquistate ben 20 su 22 regioni. Alla destra è rimasta l'Alsazia e la Corsica, dove, nonostante un risultato minoritario alle elezioni, si è mantenuto il controllo dell'assemblea ed eletto come presidente dell'esecutivo Ange Santini appartenente all'UMP (Le Monde 6 aprile 2004).

La particolarità della forma di governo francese, che, come è noto, attribuisce un forte potere personale al Presidente della Repubblica eletto direttamente dal popolo e prevede un esecutivo con a capo un primo ministro, da lui scelto, si è manifestata in tutta la sua evidenza proprio in questa circostanza. Di fronte ad un chiaro "voto sanzionatorio" nei confronti di un Presidente eletto in una situazione molto particolare nel 2002, Chirac ha risposto tranquillamente con un "nuovo" governo che ha visto in realtà la successione di Raffarin a sé stesso, pur se con un notevole rimpasto ministeriale.

La testa di Raffarin non è stata tagliata, anzi il Presidente si è ancora una volta fatto scudo del suo uomo per scaricare su di lui tutti i problemi di governo che si erano manifestati nei primi due anni del mandato. L'unica concessione agli elettori è stata quella di far intendere che si sarebbe trattato di "un governo dei cento giorni", in quanto, almeno nelle intenzioni, sarebbe dovuto durare solo fino ai risultati delle elezioni europee. Così in realtà non è stato: oggi le europee sono passate, ma di governo a termine non si parla più, anzi, si pensa con sollievo che non ci saranno più momenti elettorali fino al 2007, anno in cui si svolgeranno sia le presidenziali che le legislative.

Il sistema francese è oggi un sistema bloccato? Si è realizzato in Francia quel sistema di premierato la cui introduzione fa tanto discutere le forze politiche italiane?

In realtà nella costituzione francese resta una possibilità, all'art. 49 è infatti previsto lo scioglimento anticipato dell'Assemblea Nazionale per decisione del Presidente della Repubblica, ma si tratta per la situazione odierna, di un'ipotesi del tutto irrealizzabile. Non è infatti ipotizzabile che Chirac ripeta oggi, dopo i chiari messaggi come quelli che ha ricevuto in queste due tornate elettorali, lo stesso errore politico commesso nel corso del suo primo mandato. Nel 1997 infatti tentò uno scioglimento anticipato a soli due anni dall'inizio del suo incarico e soprattutto lo decise senza che fosse supportato da reali esigenze costituzionali, allo scopo di rafforzare il suo potere in prossimità delle elezioni europee, ma la reazione del corpo elettorale fu di riportare una maggioranza di sinistra all'Assemblea Nazionale. Questo determinò l'instaurarsi della terza e più lunga coabitazione della V° Repubblica francese, che si protrasse per cinque anni, fino alle Presidenziali del 2002.

Le capacità politiche di Chirac sono tali per cui è impensabile che possa ripetere due volte lo stesso errore; l'ipotesi più realistica è perciò che, nonostante il disappunto chiaramente manifestato dal corpo elettorale, nulla cambierà negli

equilibri politici governativi per un lungo periodo di tempo.

A voler ripercorrere brevemente gli avvenimenti che si sono succeduti in questi due anni va ricordato innanzitutto che l'esito delle Presidenziali del 5 maggio 2002 era stato, al primo turno, del tutto inatteso: ad un forte astensionismo - al ballottaggio Chirac riceve l'82,21 % dei consensi con un'astensione del 20,3%, che al primo turno era stata del 28,4% - cui va aggiunto un voto di protesta all'estrema destra rappresentata da Le Pen, avevano comportato l'esclusione dal secondo turno del candidato socialista Jospin, allora primo ministro. Ciò aveva falsato notevolmente il ballottaggio, perché aveva costretto una parte dell'elettorato di sinistra a convogliare il proprio voto su Chirac che si era proposto come il salvatore della Repubblica dalla minaccia dell'estremismo e il "Presidente di tutti i francesi".

L'ampio consenso così raggiunto al secondo turno, era stato poi rafforzato dal voto delle legislative che, per l'inversione del calendario elettorale, decisa per ottenere l'effetto di trascinamento sul voto all'Assemblea Nazionale, aveva riconfermato pienamente un'ampia maggioranza di destra.

Si era così riusciti ad evitare l'unica possibilità che residuava per non attribuire al Presidente la completa disponibilità del sistema, opporgli una maggioranza di sinistra all'assemblea: solo questo l'avrebbe costretto a scegliere un capo dell'esecutivo appartenente alla sinistra e quindi a limitare i suoi poteri. Era un'ipotesi, politicamente e costituzionalmente possibile, ma gli elettori non l'hanno considerata tale, sia perché si usciva da una lunghissima coabitazione, sia perché la sinistra si trovava senza un leader. Il 6 maggio 2002 dopo l'esito del primo turno elettorale, Jospin decise di dimettersi dall'esecutivo e di lasciare la politica attiva, dopo la delusione subita per il voto delle presidenziali e fu sostituito da Raffarin, il cui primo governo durò solo fino al 17 giugno, perché dopo le legislative egli rassegnò le dimissioni, per essere poi subito riconfermato e dare vita al secondo governo Raffarin, questa volta in pienezza di poteri avendo ormai la destra ottenuto la maggioranza anche all'Assemblea Nazionale.

Si era preferito infatti concedere alla destra anche la maggioranza in seno all'Assemblea nazionale, riconoscendo quindi piena fiducia al Presidente appena rieletto.

Oggi, a soli due anni da quei voti, molti elettori rimpiangono il troppo potere concesso ad un Presidente della Repubblica che si comporta come il presidente di una forma di governo presidenziale, anche se tale in realtà non è la forma di governo francese. Ciò è dovuto al fatto che in regime di normalità, cioè quando c'è all'Assemblea Nazionale la stessa maggioranza a cui appartiene il Presidente, il capo dell'esecutivo non è altro che un fiduciario del Presidente stesso, e a lui solo rende conto del proprio operato. A differenza del suo ricordato sistema statunitense, dove il Presidente è l'esecutivo, e quindi risponde dei suoi errori in prima persona, il presidente francese, gode di un'invidiabile irresponsabilità politica. Il sistema gli consente infatti di far ricadere ogni biasimo sul suo capo dell'esecutivo, cioè sull'uomo da lui scelto e i cui indirizzi di politica governativa sono stati da lui fortemente influenzati.

Questo aspetto è inoltre oggi ancora più rilevante se si considera che il 2 ottobre 2000, con l.cost.N.2000-964, è stata apportata una importante modifica al testo costituzionale del 1958. Sicuramente la più rilevante sul piano degli equilibri costituzionali e della stessa configurazione della forma di governo, da quando, nel 1962, è stata introdotta l'elezione diretta del capo dello Stato. Si fa riferimento alla riduzione della durata del mandato presidenziale, che da sette anni è stato portato a cinque allo scopo di "modernizzare la Repubblica", cioè di democratizzare la politica permettendo ai cittadini di pronunciarsi in elezioni presidenziali più ravvicinate, ma anche allo scopo di rendere più difficile il ripresentarsi dell'ipotesi di una coabitazione tra un Presidente della Repubblica esponente di una parte politica e un premier appartenente all'opposizione.

La terza coabitazione, protrattasi per ben cinque anni, aveva infatti messo duramente alla prova i due soggetti politici più importanti del sistema e portato quindi a sentire come assolutamente necessaria la modifica. Un cambiamento che è stato a lungo controverso: i primi dibattiti risalgono infatti agli anni sessanta nell'ambito del "Club Jean Moulin", un gruppo riformista della sinistra che voleva l'introduzione di un regime presidenziale. La proposta viene poi ripresa nel 1972 dal partito socialista, ma questa volta per dare una caratterizzazione più parlamentare alle istituzioni e da allora ha avuto alterne vicende fino all'approvazione della riforma nel 2002. (Cfr. B. FRANCOIS, *Quinquennat. Conséquences politiques*. Paris, 2000). Lo stesso Chirac, dopo un'iniziale ostilità,

lo ha fermamente voluto, tanto che ha utilizzato, per la prima volta in Francia, per superare l'insufficiente maggioranza parlamentare nella revisione costituzionale, un referendum confermativo. La votazione è stata peraltro caratterizzata da un record negativo di partecipazione, in quanto votò solo il 30% degli aventi diritto. (Cfr. CECCANTI, *Cronache*

costituzionali dall'estero. Francia, in Quaderni Costituzionali, N.1/2001, p.247).

A ciò va aggiunto che per realizzare pienamente la finalità di attribuire una sicura e solida maggioranza al partito da cui promana il Presidente della Repubblica, nel 2002 si è provveduto anche all'inversione del calendario elettorale. Una riforma, questa volta voluta da Jospin che riteneva probabile una sua elezione all'Eliseo. Per assicurare l'effetto di trascinamento del risultato delle presidenziali sul voto delle legislative, si è deciso di far svolgere prima l'elezione presidenziale e poi l'altra, applicando la nuova norma del codice elettorale che fissa la scadenza della legislatura al terzo martedì di giugno del quinto anno successivo alle elezioni, anche all'Assemblea Nazionale allora in carica. L'assemblea Nazionale che era stata anticipatamente sciolta da Chirac nel giugno 1997, avrebbe dovuto essere rieletta nel marzo 2002, quindi prima dell'elezione presidenziale, ma la legge organica N. 2001-419 del 15 maggio ha ritardato di qualche settimana la fine della legislatura. Le elezioni presidenziali si sono perciò svolte il 21 aprile (1° turno) e il 5 maggio (II° turno), mentre le legislative il 9 e 16 giugno.

Di tutto ciò è una chiara riprova oggi il fatto che dopo aver lasciato intendere che il governo Raffarin terzo sarebbe stato a termine, cioè sottoposto alla verifica elettorale del 13 giugno, in realtà

nessun cambiamento viene apportato al vertice dell'esecutivo al fine di dimostrare al corpo elettorale di aver inteso e di voler rispettare il monito uscito dalle urne.

Le due modifiche introdotte nel sistema francese di cui si è detto sopra – riduzione del mandato presidenziale a cinque anni ed inversione del calendario elettorale – hanno indebolito sensibilmente la figura e il ruolo del primo ministro, accentuando il forte squilibrio a favore del Presidente della Repubblica prodottosi nel 1962 con l'introduzione dell'elezione diretta popolare. E' stato infatti ampiamente dimostrato che la semplice riduzione del mandato non avrebbe garantito una posizione di tale preminenza al Capo dello Stato soprattutto perché se le elezioni legislative si fossero svolte per prime il presidente avrebbe comunque dovuto rispondere ad una maggioranza parlamentare non così compatta e manovrabile come quella del caso opposto in cui fosse lui ad essere eletto per primo e la "sua" maggioranza successivamente.

Come comparatisti, resta da chiedersi se sia giusto in nome della stabilità dell'esecutivo blindare così fortemente una forma di governo tanto da impedire qualsiasi sostituzione del capo dell'esecutivo per tutta la durata della legislatura, anche se si verifichi il caso in cui quello stesso elettorato che lo ha votato non gli dimostri più la fiducia inizialmente riservatagli.

L'esperienza francese svoltasi nei due anni che si sono susseguiti all'introduzione di queste riforme rappresenta una realtà abbastanza vicina a quella italiana- tanto che spesso i due paesi guardano l'uno all'altro quando si accingono a preparare riforme istituzionali- può consentire di trarre utili indicazioni anche per il nostro processo riformatore. Di fronte all'evidente scontento dell'elettorato francese ed all'apparente disinteresse del Presidente, ormai unico vero arbitro del sistema, una domanda sorge spontanea : è veramente valida l'iniziativa per introdurre il premierato in Italia od invece anche il nostro paese si avvia verso una situazione di blocco delle istituzioni e soprattutto dei meccanismi di controllo del sistema parlamentare a favore di un potere sempre più politicamente irresponsabile dell'esecutivo? La proposta italiana, tra l'altro, stabilendo la regola del "simul stabunt simul cadent", fa sì che lo scioglimento anticipato dell'assemblea comporti sempre una nuova rielezione del premier, rendendo tale ipotesi praticamente irrealizzabile. Nel sistema francese resta invece un ulteriore elemento di elasticità, perché lo scioglimento dell'Assemblea Nazionale è una prerogativa che rientra nella disponibilità non del primo ministro, ma del Presidente della Repubblica, il quale comunque porta a termine il suo mandato quinquennale.

In Francia è infatti ancora possibile, in base all'art.49 cost. che il Presidente decida di sciogliere l'Assemblea Nazionale senza che questo comporti, in linea teorica, una successione al vertice dell'esecutivo, ma soprattutto senza che questo incida sui suoi poteri, dato che è lui il vero fulcro del sistema. Un risultato politico sfavorevole al governo in carica, come si è verificato in queste due successive tornate elettorali in Francia, non ha alcuna ripercussione sul Presidente della Repubblica, mentre, rispetto al primo ministro, tutto dipende dalle decisioni che l'altro vuole assumere nei suoi confronti. L'unico soggetto che risulta escluso per tutti i cinque anni dal circuito di controllo rappresentato o dal voto direttamente espresso per scegliere i propri rappresentanti o da questi stessi con gli strumenti classici del sistema parlamentare, è quindi il corpo elettorale, mentre è a suo nome che si introducono le riforme. Tutti i testi che si occupano di quinquennato riportano infatti la formula ormai famosa di Duhamel (in *Le quinquennat*, Presses de Science Po, Paris, 2000, p.33 ss)[2], con la quale si dimostra in modo inoppugnabile che rispetto al periodo in cui in Francia vigeva il settennato, gli elettori sono chiamati ad esprimere il loro voto all'incirca ogni tre anni e mezzo, ora invece con il quinquennato e

l'inversione del calendario elettorale lo faranno solo ogni cinque, con una chiara diminuzione della portata democratica del sistema (Cfr. B.FRANCOIS, op.ult. cit.,p. 28).

A tutto ciò va aggiunto che il governo Raffarin sta dibattendo proprio in questi giorni il problema del calendario elettorale del 2007, in quanto se è vero che fino a quel giorno non vi saranno altri turni elettorali, dopo si correrà il rischio di dover votare in una sola consultazione in primavera rispettivamente per le presidenziali, legislative, municipali e cantonali ed in settembre per le senatoriali. Si stanno manifestando gravi problemi sia organizzativi, sia politici, in quanto si teme l'aumento dell'astensionismo e soprattutto un minor impatto delle due più importanti elezioni del sistema, dopo che tanto si era fatto per renderle invece predominanti.

Le riforme introdotte in Francia non sembrano quindi aver determinato un miglior funzionamento delle istituzioni, né una più forte adesione tra esecutivo e volontà popolare, quanto piuttosto aver creato un blocco del sistema ed ampliato la già eccessiva irresponsabilità politica del Presidente.