

## Le virtualità multiple della forma di governo francese ed il *fait majoritaire*

di Aristide Canepa\*

Il ciclo elettorale che si apre in Francia domenica 21 aprile 2002, col primo turno delle elezioni presidenziali, risulta estremamente interessante, anche sotto il profilo strettamente costituzionalistico, per diverse ragioni.

In primo luogo, perché vede un calendario assai ravvicinato tra elezioni presidenziali e legislative, tale da far ritenere plausibile un qualche effetto di influenza reciproca tra le due competizioni.

In secondo luogo, perché per la prima volta il Presidente della Repubblica eletto verrà a svolgere un mandato di soli cinque anni, anziché sette, come da revisione costituzionale operata con l. cost. n. 2000-964 del 2 ottobre 2000; fatto tanto più notevole se si considera che in questo modo il mandato presidenziale e la legislatura dell'Assemblea nazionale vengono ad avere la stessa durata.

In terzo luogo, perché - altra novità assoluta nell'esperienza istituzionale della V Repubblica - il doppio appuntamento elettorale in oggetto interviene alla fine di un periodo di *cohabitation* durato per l'intera legislatura (1997-2002).

La portata e l'interesse di tali spunti possono però essere compresi appieno solo cercando di approfondire, per quanto brevemente, le problematiche istituzionali legate alla peculiare forma di governo disegnata dalla Costituzione francese del 1958 e, assai più, dalla prassi istituzionale che ne ha caratterizzato il funzionamento fino ad oggi.

Con la scelta di far eleggere il Presidente della Repubblica dapprima da un collegio elettorale molto ampio, dominato dai rappresentanti degli enti locali ed in cui i Parlamentari - pur facendone parte - finivano per disperdersi; poi, con la contestata riforma costituzionale del 1962, direttamente a suffragio universale, il gen. de Gaulle innovò profondamente rispetto alla tradizione parlamentare francese, che dopo l'incauto esperimento presidenzialista della II Repubblica (sfociato nell'instaurazione del II Impero) aveva saldamente collegato l'elezione del capo dello Stato alla volontà del Parlamento.

Ma innovò anche rispetto alla tendenza compiutamente parlamentaristica ed assai diffidente nei confronti della personalizzazione del potere, che caratterizzava le democrazie europee del secondo dopoguerra, ancora tragicamente segnate dalle conseguenze dell'eccesso di una tale personalizzazione che aveva caratterizzato lo Stato autoritario tra le due guerre.

Non che la novità fosse assoluta: capi di Stato eletti a suffragio universale, pur in presenza di un rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, erano già presenti in Finlandia (sia pure con elezione allora indiretta, tramite un collegio di grandi elettori), in Islanda, in Austria, in Irlanda, ma in nessuno di questi Paesi, salvo per alcuni aspetti nella remota (culturalmente, più che geograficamente) Finlandia, questa soluzione istituzionale pareva aver interferito col regolare funzionamento della forma di governo parlamentare, caratterizzata dalla delineazione dell'indirizzo politico da parte del Governo (guidato dal Primo Ministro, comunque denominato) nel quadro del proprio rapporto fiduciario col Parlamento, e dalla limitazione del ruolo presidenziale ad interventi di carattere protocollare o tutt'al più volti al ripristino del regolare funzionamento dei pubblici poteri quando questo risultasse per qualche ragione interrotto (v. poteri come lo scioglimento anticipato di una Camera del Parlamento, la nomina del Primo Ministro, sempre in varia misura condizionata dal volere parlamentare, ecc.).

Più di questi esempi, però, gravava sulla soluzione istituzionale caldeggiata da de Gaulle il pesante ricordo della Repubblica di Weimar, dove l'elezione a suffragio universale del Presidente del *Reich* aveva invece finito per condizionare pesantemente il regolare funzionamento delle istituzioni parlamentari, fino al loro collasso sotto la spinta nazionalsocialista. E se all'ingegneria costituzionale era addebitabile solo una minima parte dei problemi che condussero al tracollo della democrazia tedesca, nondimeno l'elezione a suffragio universale del capo dello Stato, al di fuori tanto da un quadro istituzionale compiutamente presidenziale quanto da un'esplicita neutralizzazione dello stesso capo dello Stato, aleggiava nell'immaginario collettivo europeo come la possibile anticamera dell'instaurazione di un regime autoritario.

Il fatto è che, con tale soluzione, veniva ad essere risollevato un antico problema che aveva contrassegnato lo sviluppo delle istituzioni parlamentari occidentali, quello del bicefalismo dell'Esecutivo.

Era infatti frequente, nella delicata fase di transizione tra il prevalere nelle istituzioni del principio di legittimazione monarchico e quello del principio di legittimazione rappresentativo (quindi, più prosaicamente, tra l'esercizio di una maggiore influenza sull'Esecutivo da parte del Monarca o da parte del Parlamento) che l'Esecutivo vivesse in una situazione di sostanziale bicefalismo, in equilibrio tra il suo capo formale (il Monarca), inattuabile dal Parlamento in virtù della propria irresponsabilità politica e personale, e quello che si andava configurando come il suo capo effettivo (per comodità definibile Primo Ministro), figura il cui sorgere, oltre che ad evidenti necessità di coordinamento e guida dei lavori governativi, rispondeva anche molto bene all'esigenza parlamentare di un interlocutore responsabile, attraverso l'attivazione della cui responsabilità poter cominciare a condizionare (a spese del Monarca) l'azione dell'Esecutivo.

Nelle Monarchie questa fase di equilibrio si risolse comunque con la prevalenza del principio rappresentativo, quindi del Parlamento e, pertanto, con l'attrazione del Governo nella relativa sfera d'influenza, cui faceva logicamente da corollario la prevalenza del Primo Ministro nella delineazione dell'indirizzo politico e la riduzione del ruolo del Monarca a funzioni meramente formali e simboliche. Nella maggior parte delle Repubbliche parlamentari, nonostante alcuni tentativi in altra direzione (si pensi all'interpretazione sostantiva dei poteri presidenziali data dal maresciallo Mac-Mahon agli inizi della III Repubblica francese, peraltro scontratasi irrimediabilmente con la volontà parlamentare, fino alle dimissioni dello stesso Mac-Mahon; o al già citato esperimento istituzionale weimariano), finì per esser riprodotto lo stesso schema di bicefalismo meramente formale, con un capo dello Stato fornito solo di poteri protocollari o comunque assai limitati ed un Primo Ministro, responsabile innanzi al Parlamento, costituente l'autentico vertice del potere esecutivo, indipendentemente qui dal fatto che godesse di un maggiore o minore tasso di sovraordinazione giuridica rispetto agli altri membri del Governo (per non parlare di casi come la Costituzione estone del 1920, che risolse radicalmente il problema eliminando la figura del capo dello Stato).

Ma ecco che, con la Costituzione della V Repubblica e, soprattutto, con l'opzione gaulliana di concorrere alla carica di Presidente piuttosto che a quella di Primo Ministro (spostando così chiaramente, per via del proprio carisma, l'asse delle istituzioni francesi sulla Presidenza), non solo il problema del bicefalismo dell'Esecutivo veniva risollevato, ma si tornava, apparentemente, a dargli una risposta favorevole al capo dello Stato e questo con la decisiva differenza, rispetto alle precedenti esperienze in ambito monarchico, che ora il Presidente poggiava la propria autorità su una legittimazione (il suffragio universale) pari a quella del Parlamento e non più su un principio (quello monarchico) destinato in prosieguo di tempo a divenire recessivo.

I primi anni di pratica, fortemente condizionati dalla personalità di de Gaulle e poi dall'esempio della sua prassi, sembrarono orientare definitivamente la V Repubblica nella direzione di una piena primazia presidenziale sull'Esecutivo e sul sistema istituzionale nel suo complesso, addirittura fino all'adozione, da parte presidenziale, di comportamenti di dubbia costituzionalità (si pensi alla revisione costituzionale del 1962, istitutiva dell'elezione presidenziale a suffragio universale diretto, approvata su impulso di de Gaulle attraverso una procedura referendaria diversa da quella costituzionalmente prevista per tali revisioni, in modo da aggirare le Camere, che il Presidente sapeva contrarie alla misura in questione; o alla decisione di Pompidou di sospendere di fatto il procedimento di revisione volto a ridurre a cinque anni il mandato presidenziale, non sciogliendo la questione se demandare la seconda approvazione del relativo disegno di legge al *referendum* popolare o alle Camere riunite in Congresso).

In tale quadro, il Primo Ministro, pur posto dal dettato costituzionale al vertice del Governo e quindi del potere esecutivo (v. artt. 20 e 21), finiva per svolgere soltanto una funzione di coordinamento e guida dei lavori del Governo, nel quadro però di un indirizzo politico tracciato sostanzialmente dal Presidente, soprattutto nelle materie a questo più care (e che varieranno tendenzialmente secondo la personalità dell'inquilino dell'Eliseo, in mancanza di statuizioni costituzionali in materia); funzione importante e delicata, soprattutto perché implicava maggiore usura politica nel quotidiano confronto con l'Assemblea, ma comunque sostanzialmente subordinata al Presidente della Repubblica, come dimostrarono bene le dimissioni del Primo Ministro Chaban-Delmas, indotte dal Presidente Pompidou (pur in assenza di un tale potere, da un punto di vista costituzionale) poco tempo dopo che il primo aveva ottenuto un solidissimo voto di fiducia da parte dell'Assemblea (ed anzi, probabilmente proprio per questo...).

Ma in quale misura questa distribuzione dei poteri al vertice dell'Esecutivo dipendeva dalla Costituzione o comunque da fattori istituzionali, ed in quale da fattori di ordine più strettamente politico? La domanda è particolarmente importante non solo perché ha permesso, in certo qual modo, di "smitizzare" le tendenze presidenzialistiche dell'ordinamento

francese, ma anche perché sta sostanzialmente alla base di quel tentativo di spiegazione che ha dato vita, nel pensiero di Maurice Duverger, all'elaborazione del concetto di forma di governo semi-presidenziale (concetto che però, sia detto per inciso, ha trovato molto più seguito da noi che in patria, dove è generalmente respinto dalla grandissima maggioranza degli studiosi di diritto costituzionale).

In realtà, un'analisi del testo costituzionale (che non può naturalmente esser compiutamente svolta in questa sede) dimostra che il Presidente della Repubblica, pur fornito di una legittimazione forte dall'elezione a suffragio universale e di poteri indubbiamente più estesi di quelli mediamente attribuiti ai suoi omologhi parlamentari, ha comunque uno spettro relativamente ridotto di poteri di governo.

Egli presiede il Consiglio dei Ministri e ne fissa l'ordine del giorno - è vero - ma tale attribuzione gli spettava anche nella III e nella IV Repubblica, senza aver mai comportato alcun intervento sostantivo del capo dello Stato nell'azione governativa. Ha poteri di un certo rilievo in politica estera e di difesa, in quanto non solo ratifica ma pure "negozia" i trattati internazionali (art. 52 Cost.) ed in quanto gli spetta la decisione ultima circa l'eventuale utilizzo delle testate nucleari aviotrasportate: tuttavia, quest'ultimo potere, non discendente dalla Costituzione, gli è paradossalmente attribuito da un decreto del Primo Ministro, potendogli quindi in ipotesi esser revocato da un Governo ostile.

Gli stessi poteri certamente propri del Presidente, in quanto attribuiti dalla Costituzione e sottratti a controfirma ministeriale, pur abbastanza ampi, tendono a configurarsi piuttosto come poteri di garanzia del regolare funzionamento dei poteri pubblici (scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale, nomina del Primo Ministro...) o più in generale della configurazione costituzionale dell'ordinamento (nomina di tre membri e del Presidente del Consiglio costituzionale, deferimento a quest'ultimo di leggi o trattati per il controllo della relativa costituzionalità...), piuttosto che come autentici poteri di governo. Né l'attribuzione al Presidente, effettuata dall'art. 5 Cost., di una generica funzione di *arbitrage*, attraverso la quale garantire "il funzionamento regolare dei poteri pubblici e la continuità dello Stato", oltre che "l'indipendenza nazionale, l'integrità del territorio e il rispetto ... dei trattati", sembra configurare espressi e definiti poteri di governo, prestandosi se mai assai bene a giustificare l'esistenza dei poteri d'eccezione offerti al Presidente dall'art. 16 Cost. in caso di interruzione del regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali e di minaccia grave per le istituzioni della Repubblica, l'integrità del territorio o l'esecuzione degli impegni internazionali; poteri, quindi, estremamente penetranti ma, per definizione, limitati a casi di particolarissima eccezione nei quali il Presidente potrebbe venire a sostituirsi agli organi costituzionali normalmente competenti allo svolgimento dell'azione di governo, cosa che per ciò stesso lo qualifica come organo normalmente non governante.

Per contro, gli artt. 20 e 21 definiscono in maniera piuttosto chiara la competenza del Governo a determinare e condurre la politica nazionale, sotto la guida del Primo Ministro, cosa che potrebbe stupire a fronte della prassi dei primi ventotto anni di V Repubblica ma che ben traduce (salva qualche eccezione nella politica estera e di difesa ma, come si è visto, con ben maggiore fondamento costituzionale e giuridico che in altri campi) il funzionamento delle istituzioni nelle fasi cosiddette di *cohabitation*. Non solo, ma il titolo V della Costituzione, relativo ai rapporti tra Governo e Parlamento, assegna al primo una posizione di netta supremazia sul secondo, attraverso una disciplina razionalizzatrice della relazione fiduciaria interamente studiata a vantaggio dell'Esecutivo, le cui tradizionali difficoltà d'azione e di relazione con l'Assemblea, già croniche durante la III Repubblica, avevano subito un ulteriore peggioramento con la IV; e da tutta questa disciplina di rafforzamento del Governo il Presidente è assente.

Quale allora la causa di una così prolungata e ricorrente primazia presidenziale sull'Esecutivo? Per quanto paradossale ciò possa sembrare, il fatto è che la V Repubblica francese ha (si accolga o meno la categoria semi-presidenziale) una forma di governo basicamente parlamentare (in quanto la legittimazione a governare dell'Esecutivo discende pur sempre, in ultima analisi, dalla fiducia dell'Assemblea nazionale) ed è stata proprio l'acquiescenza della maggioranza parlamentare e la sua accettazione, in quanto proprio *leader*, del Presidente della Repubblica a fare a lungo di quest'ultimo l'effettivo capo dell'Esecutivo, come dimostrato *a contrario* dalle fasi di *cohabitation* in cui, venendo meno l'accettazione della *leadership* presidenziale da parte di una maggioranza parlamentare ormai di opposto orientamento politico, la guida del Governo torna saldamente nelle mani del Primo Ministro.

Con la nascita della V Repubblica, il carattere parlamentare della stessa (peraltro discendente obbligatoriamente dai vincoli posti all'attività di redazione costituzionale del Governo dalla I. cost. 3 giugno 1958) è rimasto a lungo occultato dallo sfavillio della stella presidenziale, senza però venire mai meno, neppure nelle fasi in cui i Governi ostentatamente non chiedevano il voto di fiducia iniziale sul proprio programma, considerando la fiducia parlamentare implicita in quella presidenziale.

Di fatto, la centralità della figura di de Gaulle, detentore della carica di Presidente della Repubblica, ha innescato un processo di rivoluzionamento del sistema politico e partitico francese, che nel giro di pochi anni ha portato da un sistema di accentuato multipartitismo a competizione sostanzialmente bloccata, quale caratterizzava la IV Repubblica, ad uno di multipartitismo limitato a competizione bipolare. Questo processo è stato reso possibile anche dalla contemporanea azione di diversi fattori istituzionali che, agli inizi della V Repubblica, avevano ricevuto una disciplina innovativa: in primo luogo la stessa elezione presidenziale che, utilizzando la tecnica del ballottaggio, ben si presta a convogliare confronti politici di tipo bipolare e che, essendo divenuta in partenza la competizione elettorale centrale dell'agone politico, ha costretto i partiti a ricompattarsi e riarticolarsi soprattutto intorno a figure di candidati forniti di *chances* effettive nella corsa alla Presidenza. In secondo luogo, il nuovo sistema elettorale per l'Assemblea nazionale, non più proporzionale ma maggioritario in collegi uninominali a doppio turno, in cui il secondo turno, anche se non è congegnato come un ballottaggio, ha consentito (anche attraverso il progressivo innalzamento della soglia di accesso) una sostanziale bipolarizzazione del confronto elettorale. In terzo luogo, la massiccia utilizzazione fatta da de Gaulle del *referendum*, sostanzialmente inteso dal generale, al di là della specifica disciplina dell'istituto, come una sorta di questione di fiducia indiretta posta dal Presidente della Repubblica al corpo elettorale, accentuandosi così il carattere bipolarizzante già di per sé insito in qualsiasi *referendum* fornito di carattere decisionale.

L'azione congiunta di questi fattori ha permesso, sempre nel volgere di pochi anni, la comparsa di un fattore politico decisivo nella comprensione degli equilibri istituzionali, il cosiddetto *fait majoritaire*, consistente nella sostanziale identità delle forze politiche che hanno appoggiato al ballottaggio l'elezione del Presidente in carica (la maggioranza presidenziale) e di quelle che detengono la maggioranza parlamentare nell'Assemblea nazionale. Ed è stato proprio il *fait majoritaire* a far sì che la maggioranza parlamentare, composta di partiti coalizzati e tenuti insieme soprattutto dalla competizione presidenziale, riconoscesse nel Presidente, piuttosto che nel Primo Ministro, il proprio *leader*, con la conseguenza che il capo dello Stato venisse di fatto a sommare nelle proprie mani i poteri che effettivamente gli erano attribuiti dalla Costituzione con quelli che essa attribuiva invece al Governo (e che, come abbiamo visto, sono particolarmente significativi). Paradossalmente, anzi, i poteri propriamente presidenziali venivano a svolgere un ruolo decisamente secondario nelle fasi di *fait majoritaire*, in quanto poteri di garanzia: perché mai il Presidente della Repubblica avrebbe dovuto, per esempio, attivare una qualche forma di garanzia nei confronti di testi legislativi o di trattati che rispondevano pienamente al suo indirizzo politico od alle sue scelte di politica internazionale?

Ma proprio perché, al di là delle apparenze, è pur sempre la maggioranza parlamentare il fattore decisivo di allocazione del potere al vertice dell'Esecutivo, ecco che, quando il *fait majoritaire* è venuto a mancare, in quanto una più recente elezione parlamentare è stata vinta dalla coalizione opposta a quella guidata dal Presidente, la distribuzione costituzionale delle competenze ha potuto tornare ad essere applicata in forme assai più fedeli al dato testuale, anche se le sempre latenti aspirazioni dei Primi Ministri ad occupare la carica presidenziale hanno fatto sì che non si giungesse alla spoliatura dei poteri presidenziali in materia di politica estera e di difesa (pur parzialmente possibile, come si è visto sopra, ad una maggioranza parlamentare compattamente schierata dietro ad un Primo Ministro che volesse giungervi).

Queste brevi considerazioni, ben lungi dal fornire un quadro esauriente delle virtualità multiple che caratterizzano la possibile distribuzione dei poteri al vertice dell'Esecutivo francese (abbiamo per brevità tralasciato l'ipotesi, più prossima alla fase giscardiana, di un *fait majoritaire* in cui però il Presidente sia il *leader* del partito meno forte della coalizione di governo, così come tante altre ipoteticamente praticabili...), dovrebbero però consentire di comprendere l'importanza di quanto segnalato in apertura del presente articolo.

Una volta svelato, e reso particolarmente evidente da una *cohabitation* durata cinque anni, il carattere intimamente parlamentare del disegno costituzionale della V Repubblica, dobbiamo pensare che esso non resti altro che un carattere per così dire "di riserva", relegato a fasi di mancata coincidenza delle maggioranze parlamentare e presidenziale che però, di base, si vogliono ancora come fasi eccezionali? Alcune recenti scelte politiche e istituzionali parrebbero deporre in tale direzione: sul piano politico, è innegabile che i partiti continuino a candidare alla Presidenza i propri *leader* o (il che è solo in parte lo stesso) che quanti aspirano alla *leadership* all'interno di una coalizione continuino ad inseguirla attraverso la propria proposizione come candidati alla Presidenza; sul piano istituzionale, la recente equiparazione in durata dei mandati presidenziale e parlamentare, nella misura in cui, oltre tutto, viene sperimentata per la prima volta in occasione di elezioni assai ravvicinate dei due organi, sembrerebbe studiata proprio per ridurre il più possibile l'eventualità di future *cohabitations*; e d'altra parte, il fatto che il calendario naturale delle scadenze elettorali (che prevedeva in origine le elezioni parlamentari prima di quelle presidenziali) sia stato rovesciato, sembra deporre a favore dell'intento di perpetuare la logica della maggioranza parlamentare costruita su quella

presidenziale, piuttosto che viceversa, rioffrendo così al venturo Presidente gli strumenti del *fait majoritaire*.

Tuttavia, non sembra doversi sottovalutare il fatto che la prossimità delle scadenze elettorali (oltre a non poter essere garantita per sempre: basta la morte di un Presidente o uno scioglimento anticipato dell'Assemblea per tornare ad un calendario sfalsato) non garantisce di per sé sola la coerenza dei rispettivi risultati, sia perché i sistemi elettorali relativi, pur simili, non producono necessariamente costrizioni bipolarizzanti identiche (si pensi all'ipotesi di un Presidente eletto al ballottaggio con uno scarto minimo di voti: basta che il sostegno elettorale per le forze politiche che lo appoggiano sia distribuito in maniera non uniforme tra le diverse aree geografiche del Paese perché in sede di Assemblea nazionale il risultato possa venir invertito...), sia perché non è detto che una frazione decisiva del corpo elettorale non possa essere ormai orientata a preferire un voto "disgiunto", fors'anche persino nella speranza di evitare in tal modo quella concentrazione di poteri nelle mani del Presidente che, nelle fasi di *fait majoritaire*, lo caratterizzava come uno dei *leaders* più potenti di una democrazia occidentale. E allora, se dovessero verificarsi altri cinque anni di *cohabitation* e l'ipotesi della coincidenza di maggioranze dovesse allontanarsi ancora, chissà che i partiti non decidano di compiere il salto decisivo e, alle prossime presidenziali, non candidare più i propri *leaders*... In tal caso, forse, il carattere essenzialmente parlamentare della forma di governo francese troverebbe la propria piena consacrazione, anche politica. Ma qui scendiamo nel regno delle mere ipotesi...

\* r. c. di Diritto Pubblico Comparato - Università di Genova

Forum di Quaderni Costituzionali

