

1958-2002: la Francia verso la «nuova» Quinta Repubblica

di Rino Casella*

Come è stato sottolineato recentemente dalla rivista *Pouvoirs* (sul numero n. 99 del 2001, dedicato proprio alla *Nouvelle Ve République*), più di un francese su due non ha conosciuto altro assetto istituzionale che quello sorto nel 1958. Così, la Quinta Repubblica, nell'essere oramai prossima al compimento del mezzo secolo di vita, viene a rappresentare un importante momento di stabilità all'interno della travagliata storia costituzionale della Francia moderna.

Tuttavia, le istituzioni sorte nel 1958 si sono, negli anni, profondamente trasformate e gli scenari politici successivi al doppio appuntamento elettorale di quest'anno sembrano indicare la possibilità di ulteriori e ben più incisivi cambiamenti.

Del resto, la longevità della Quinta repubblica è da ricercare proprio nella sua estrema plasticità rispetto ai mutevoli rapporti politici venutesi a creare, ovvero nella sua natura di regime multivirtuale o «a geometria variabile» capace di dar vita ad assetti politico-istituzionali tra loro differenziati in ragione dei diversi equilibri intercorrenti tra i supremi organi politici (Capo dello Stato, Primo Ministro, Assemblea).

Così, se le ambigue scelte operate nel 1958 (frutto di strategie costituzionali tra loro diverse) puntavano ad assicurare alla Francia, dopo la cronica instabilità ministeriale della Quarta Repubblica, un «vero regime parlamentare» - incentrato sul rafforzamento del ruolo e delle prerogative presidenziali e sulla definizione di un nuovo quadro di rapporti tra esecutivo e parlamento - la successiva prassi istituzionale gollista e la revisione costituzionale del 1962 sull'elezione popolare diretta del Capo dello Stato hanno mutato profondamente il meccanismo di governo della Quinta Repubblica e reso complessa ed articolata tutta la sua successiva dinamica politico-istituzionale.

Posto ciò, secondo tale schema interpretativo, è possibile dividere la storia della Quinta Repubblica, almeno fino alle imminenti elezioni, in due grandi fasi: quella maggioritaria «classica», incentrata sulla concordanza politica tra Eliseo ed Assemblea Nazionale e quella della «coabitazione», segnata, al contrario, dalla mancata omogeneità della maggioranza presidenziale rispetto a quella parlamentare.

In effetti, dopo il 1962, la Quinta Repubblica si è orientata in senso marcatamente presidenziale. Il Capo dello Stato, forte di una diretta legittimazione democratica, valorizzando al massimo le proprie attribuzioni costituzionali, è diventato il vero titolare dell'indirizzo politico generale e il principale responsabile dell'Esecutivo. Di conseguenza, non solo è venuto a stabilirsi un diretto rapporto fiduciario fra il Presidente della Repubblica ed il Primo Ministro (prevalente rispetto a quello esistente tra quest'ultimo ed il Parlamento), ma all'interno del processo decisionale governativo si è sancita la netta preminenza del Capo dello Stato.

Questa dinamica istituzionale, segnata da un *présidentialisme absolu* è stata possibile proprio grazie alla concordanza politica tra la maggioranza presidenziale e quella parlamentare: la lunga fase maggioritaria del regime (principalmente dal 1962 al 1986 e nelle due parentesi del 1988-1993 e del 1995-1997) vede il partito o la coalizione di partiti legati alla politica e al programma del Capo dello Stato disporre all'Assemblea Nazionale della maggioranza assoluta o relativa. La fase maggioritaria della Quinta Repubblica è caratterizzata dal ruolo egemone del Presidente della Repubblica all'interno del sistema politico-istituzionale, da un lato primo rappresentante della politica nazionale, dall'altro *leader* della maggioranza parlamentare politicamente coincidente con quella presidenziale

Dalla costituzione e dalla permanenza di tale polo maggioritario all'interno del Parlamento (*fait majoritaire*) conseguono la preminenza del Presidente della Repubblica sul Primo Ministro e la sua centralità all'interno del processo decisionale governativo (*fait présidentiel*). Così, nella sostanziale continuità della fase maggioritaria del regime, tutti i Primi Ministri hanno riconosciuto tale supremazia, rispettando l'indirizzo politico stabilito dal Capo dello Stato e dimettendosi in caso di esplicita richiesta da parte di quest'ultimo. Inoltre, nella dinamica maggioritaria della Quinta Repubblica, si è potuto assistere ad un marcato ridimensionamento del ruolo del Parlamento a favore dell'Esecutivo. Infatti, i molteplici meccanismi di *rationalisation* nel 1958 per assicurare al Governo il controllo dell'attività parlamentare e legislativa (solo in parte temperati dalla riforma costituzionale operata nel 1995, volta ad assicurare un minimo di valorizzazione del ruolo del parlamento all'interno del sistema politico-istituzionale), combinandosi dopo il 1962 con

l'accentuato orientamento presidenziale del regime e la presenza del *fait majoritaire*, hanno permesso l'instaurazione di una vera e propria supremazia dell'Esecutivo sul Parlamento.

Nell'ipotesi invece che venga meno la concordanza politica fra maggioranza presidenziale e maggioranza parlamentare sia nel corso della legislatura (in seguito ad un'elezione del Capo dello Stato come nel 1981 e nel 1988), che durante il mandato presidenziale, (a seguito del rinnovo dell'Assemblea Nazionale come nel 1986, nel 1993 e nel 1997), il Presidente della Repubblica può ricorrere al potere di scioglimento o accettare di «coabitare» con una maggioranza parlamentare a lui politicamente ostile.

Così, nella fase di *cohabitation*, ovvero nei periodi compresi tra il 1986 ed il 1988, il 1993 ed il 1995 e di nuovo dopo lo scioglimento anticipato dell'assemblea nazionale operato dal presidente Chirac nel 1997 e la successiva vittoria elettorale della *gauche*, l'omogeneità politica tra Eliseo e Assemblea Nazionale è venuta meno e la Quinta Repubblica ha conosciuto la compresenza al vertice istituzionale di soggetti forniti di legittimazioni politiche di segno diverso.

In effetti, durante le tre diverse «coabitazioni» (esperienze, queste ultime, peraltro, dal carattere non unitario) la dinamica politico-istituzionale della Quinta Repubblica è profondamente mutata.

Il Capo dello Stato, durante la *cohabitation*, ha di fatto perso tanto *la capacité de décider* che *la faculté d'empêcher*. Riguardo alla prima, nonostante tanto Mitterrand che Chirac abbiano cercato di mantenere un'interpretazione attiva delle proprie prerogative, il Presidente della Repubblica ha dovuto subire l'iniziativa di un Primo Ministro pronto a manifestare con fermezza la propria individualità tanto sul piano istituzionale che su quello politico anche in settori strategici (quali la politica estera e di difesa) in passato riservati alla sfera decisionale del Capo dello Stato. Pure gli strumenti istituzionali del Presidente della Repubblica rivolti ad *empêcher* si sono rivelati scarsamente efficaci al fine di modificare l'assetto dei rapporti di potere tra i due centri di autorità dell'esecutivo, nettamente spostato, ancor più nel 1997, rispetto al 1986 e al 1993, a favore del Primo Ministro.

Questo nuovo equilibrio di potere conseguente alla *cohabitation* tuttavia non ha favorito il legislativo e non ha provocato l'attesa "parlamentarizzazione" della forma di governo. La nuova linea di forza del regime non ha portato tanto alla valorizzazione della volontà parlamentare, quanto piuttosto alla legittimazione della *leadership* del Primo Ministro in contrapposizione a quella presidenziale; inoltre, il ricorso da parte del Governo agli strumenti del parlamentarismo razionalizzato - volto a superare le offensive del Capo dello Stato contro l'attuazione dell'indirizzo politico governativo ed eventualmente a compattare la maggioranza parlamentare - non ha ampliato, sul piano politico-istituzionale, lo spazio operativo delle Camere.

Posto ciò, è possibile, prefigurare, dopo le prossime elezioni presidenziali e parlamentari, un'ulteriore stagione di cambiamento per gli equilibri politico-istituzionali d'oltralpe, tali da far preannunciare addirittura la nascita di una *nouvelle Ve République*?

In effetti, la riduzione del mandato presidenziale a cinque anni adottata nel 2000 e la modifica del calendario elettorale operata nel 2001 (al fine di assicurare lo svolgimento delle elezioni presidenziali del 2002 prima di quelle legislative immediatamente successive), nel ridurre o meno l'eventualità di una ulteriore coabitazione, possono aprire diversi nuovi scenari politico-istituzionali e quindi potenzialmente cambiare profondamente tutta la futura dinamica della Quinta Repubblica, creando anche le condizioni per l'avvio di un ulteriore processo di trasformazione costituzionale della Francia.

Così, nell'ipotesi in cui si riproponga il *fait majoritaire* (grazie all'effetto di trascinamento del risultato delle elezioni presidenziali su quello delle legislative), vista la coincidenza temporale dei due mandati, verrebbe a mutare il ruolo del Primo Ministro in rapporto a quello di un Capo dello Stato chiamato, ancor più che in passato, ad intervenire direttamente nell'azione di governo e nelle scelte della maggioranza parlamentare (di fatto eletta nel suo nome).

Al contrario, una nuova «coabitazione originaria», nell'assicurare al Primo Ministro altri cinque anni di preminenza all'interno dell'esecutivo, potrebbe seriamente compromettere la centralità del presidente all'interno del sistema, aprendo una fase di crescente conflittualità politico-istituzionale dagli esiti imprevedibili. Posta, infatti, l'impossibilità dell'abrogazione dell'elezione popolare del capo dello Stato, il definitivo superamento dei rischi di permanente instabilità insiti in una nuova fase di *cohabitation* finirebbe per essere assicurato soltanto da una profonda parlamentarizzazione del regime, oppure da una sua trasformazione in senso apertamente presidenziale.

Forum di Quaderni Costituzionali



i Costituzionali