

Le modificazioni costituzionali più o meno tacite della forma di governo della Quinta Repubblica francese

di Sebastiano Dondi

Sommario: I. La silenziosa *revanche* del parlamentarismo dalla politica al diritto; II. Monismo, diarchia e poliarchia: fluttuazioni di regime; III. Il Governo solo davanti al Parlamento; IV. Prospettive future di evoluzione della forma di Governo.

I. La silenziosa *revanche* del parlamentarismo dalla politica al diritto

«*Les institutions que le Général de Gaulle a établies et que le Président Mitterrand a affermiés terminent à mes yeux le cycle historique ouvert voici deux cents ans*»¹. Con queste parole quasi vent'anni fa Maurice Duverger, lo stesso che trent'anni prima aveva dato alle stampe "*Demain, la République*", libello brillante ed estremamente critico nei confronti delle istituzioni orleaniste create nel 1958², veniva a rovesciare radicalmente il giudizio dato allora sulla Quinta Repubblica, giungendo a definirla come il completamento della Rivoluzione del 1789.

Questo capovolgimento di prospettiva è indicativo di quanto la realtà delle istituzioni francesi si sia modificata nell'arco di un cinquantennio: l'evoluzione della posizione scientifica del Duverger, da detrattore a difensore della Quinta Repubblica, offre un punto di vista unico per esaminare ed interpretare tali cambiamenti. Ciò in quanto le critiche che il *maître à penser* di Angoulême portò fin dall'inizio alla nascente Costituzione francese furono indubbiamente le più sincere ed intelligenti che essa potesse ricevere al momento della sua entrata in vigore; viene di conseguenza che solo considerando la vita reale della Quinta Repubblica alla luce dei suoi quasi cinquant'anni di storia si potrà effettivamente dire se c'è ancora da dubitare della democraticità di quel sistema costituzionale³. In altre parole: se l'allora paventata onnipotenza del Presidente della Repubblica di fronte ad un Parlamento depotenziato e ad un Primo Ministro disarmato si sia rivelata una realtà o piuttosto un semplice ed iniziale timore.

Interessante notare come le prime posizioni del Duverger in argomento coincidessero, nei primi anni sessanta, con quelle espresse da un personaggio chiave della Quinta Repubblica: a molti la differenza tra il François Mitterrand autore del "*Coup d'État permanent*" e il "monarca repubblicano" degli anni novanta potrebbe sembrare davvero sorprendente⁴.

L'arrivo di Mitterrand all'Élysée nel 1981 segnò il punto di svolta per capire il processo politico-istituzionale, culturale e scientifico che portò la Francia a ritornare, trent'anni dopo, sul giudizio espresso da molti costituzionalisti e uomini politici alla nascita nuovo regime: dopo ventidue anni dalla fondazione della Quinta Repubblica, e per la prima volta nella sua storia, il Capo dello Stato era un socialista. I prodromi dell'alternanza

¹ M. DUVERGER, *La V^e République, achèvement de la Révolution française*, Roma, 1989, p. 6.

² M. DUVERGER, *Demain la République*, Paris, 1958, tradotto in italiano da Sergio Cotta con la preziosa prefazione di Giuseppe Maranini, con il titolo *La Repubblica tradita*, 1960, Milano.

³ Così, nello stesso periodo in cui il Duverger prendeva posizione contro la Costituzione che consolidava i principî enunciati da de Gaulle nel *discours de Bayeux* del 16 giugno 1946, S. GALEOTTI, *La nuova Costituzione francese. Appunti sulla recessione del principio democratico nella V Repubblica*, Milano, 1960.

⁴ F. MITTERRAND, *Le coup d'État permanent*, Paris, 1964. In quest'opera il futuro presidente della Repubblica prende fermamente posizione contro le istituzioni create nel 1958, vedendo in esse ed, in particolare, nella svalutazione del ruolo del Parlamento, il determinarsi di un colpo di Stato permanente.

erano già visibili nel 1976, con la “quasi” coabitazione tra le due anime della destra francese, il liberale Giscard d’Estaing ed il pompidouliano di matrice socialista Chirac, nel momento cioè in cui il “blocco governativo” su cui le istituzioni del 1958 si erano fondate aveva iniziato a cedere, aprendo così la strada al cambiamento⁵.

Fu dunque proprio l’avvento dell’alternanza a riconciliare i francesi con le loro istituzioni. Fu in quel momento che quella parte di essi che era stata estranea alle posizioni del gaullismo, e che non si rispecchiava nelle istituzioni che il Generale aveva creato nel 1958 fondamentalmente sulla sua figura⁶, venne a riconsiderare la Quinta Repubblica con minor sospetto⁷. Non fu solo il risultato di una vittoria elettorale: questo processo fu in realtà lentamente condotto ed accompagnato dai presidenti Pompidou e Giscard d’Estaing, che avevano saputo preparare questa conciliazione nazionale attraverso un ripensamento profondo delle istituzioni repubblicane⁸. Quella svolta politica si può dire che venne a schiudere una sorta di riconciliazione all’interno dell’eterogenea società francese, da sempre divisa in due fazioni rivali e senza alcuna possibilità di contatto fin dalla Rivoluzione Francese (di volta in volta e secondo le contingenze: repubblicani/monarchici - combisti/clericali - pétainisti/ciellenisti - gaullisti/gauchisti). Fino a quel 1981 si potrebbe dunque dire che la Repubblica venne a scontare nell’immobilismo politico la violenza della sua nascita: una lunga transizione che dovrebbe dunque rassicurare coloro che in Italia lamentano la lentezza della nostra la quale, nonostante la sua incompiutezza, ha già conosciuto più di un’alternanza.

Come detto, fu una svolta preparata quella del 1981, il cui personaggio chiave fu certamente Mitterrand. Tuttavia si deve ricordare che, come ammise lui stesso, tutto si svolse all’ombra di un altro uomo. Nessuno se non Pierre Mendès-France, il più fermo oppositore di de Gaulle e della Costituzione del 1958 che, pur rimanendo ostile ad essa fino alla fine, capì la missione storica che Mitterrand avrebbe dovuto portare a termine se eletto all’Elysée, in direzione di una ri-parlamentarizzazione “di fatto” del regime francese⁹. Se la concezione presidenzialista di matrice gaullista aveva prevalso nei primi anni della nuova Repubblica emerse però successivamente (e massimamente con Mitterrand) l’anima che alla sua Costituzione aveva infuso Michel Debré, quella del *parlamentarisme rationalisé*. Tramite una concezione non tradizionalmente presidenzialista egli usò le sue

⁵ Per una descrizione recente efficace del passaggio tra la IV e la V Repubblica e sulle istituzioni formate nel 1958 poi trasformate dalla prassi politica e dalle modifiche costituzionali si veda soprattutto P. PICCIACCHIA, *La forma di Governo della IV e V Repubblica*, Milano, 1998.

⁶ Questa prima interpretazione gaullista della Costituzione del 1958 emerge nettissima nell’ultimo tomo delle memorie del generale ed, in particolare, nell’ultimo capitolo, dedicato alla delineazione della figura del capo dello Stato: C. DE GAULLE, *Mémoires d’espoir*, Paris, 1970.

⁷ Offre questa interpretazione credibile e suggestiva della conversione della sinistra francese alle istituzioni del 1958 O. DUHAMEL, *La Cinquième achevée*, in *Pouvoirs*, 1982, p. 127. Sull’importanza dell’alternanza all’Elysée, essa venne definita “storica” da Pierre Mauroy, Primo Ministro di Mitterrand, in occasione del discorso di presentazione all’Assemblée del suo Governo, l’8 luglio 1981, richiamandosi a Jean Jaurès e Jean Moulin: «*Le 10 mai François Mitterrand avait rendez-vous avec l’histoire*». Dal *Discours de politique générale de Pierre Mauroy, 8 juillet 1981*, in www.premier-ministre.gouv.fr.

⁸ Prima fra queste innovazioni è sicuramente l’introduzione nel 1974 su impulso di Giscard d’Estaing della *saisine parlementaire*, il pilastro dello Statuto dell’opposizione francese.

⁹ Pierre Mendès-France fu con tutta probabilità il regista ideale di questo processo storico al quale, per ragioni di invincibile coerenza, scelse di non partecipare direttamente (come era già accaduto nel 1969, quando aveva appoggiato la candidatura all’Eliseo di Gaston Defferre) ma di cui comprese l’urgenza e la necessità. Si ricordino le prime parole di François Mitterrand eletto alla Presidenza della Repubblica, rivolte proprio al suo mentore nel giorno dell’insediamento al palazzo presidenziale, il 21 maggio 1981: «*Sans vous rien n’aurait été possible*». Sulla figura di Mendès-France si ricordi J. CHÊNE-É. ABERDAM-H. MORSEL, *P. Mendès-France: la morale en politique*, Paris, 1989. L’allocuzione celeberrima tenuta da Mendès all’Assemblée nella seduta del 3 giugno 1953, «*Gouverner c’est choisir*» ricorda per molti aspetti quello che in Italia è stato il *decalogo Spadolini*: il tentativo di cambiare dall’interno l’antico parlamentarismo senza sfigurare le fattezze.

stesse prerogative per spingere alla riforma la perfettibile Quinta Repubblica¹⁰; attraverso un'azione penetrante quanto contestata e ambivalente nel suo spiegarsi pieno, ai fini di una ri-parlamentarizzazione del sistema costituzionale, Mitterrand dimostrò «*la véritable nature du régime de la Cinquième République. Ni présidentielle, ni même semi-présidentielle, elle est tout bonnement parlementaire. Elle l'est juridiquement, puisqu'un régime est qualifié parlementaire dès l'instant où l'exécutif y est responsable devant le législatif. Elle l'est surtout politiquement, puisque seules les élections législatives attribuent réellement le pouvoir*»¹¹. La dimostrazione di ciò risiede, come è risaputo, soprattutto nel funzionamento del regime della coabitazione di cui proprio il Presidente socialista per primo fece l'esperienza, dandone un'interpretazione non-presidenziale (soluzione poi accolta anche dal presidente Chirac nel 1997)¹²: il Presidente non mette in discussione il suo posto se la maggioranza parlamentare gli è ostile e si prepara automaticamente ad esercitare un potere giocoforza affievolito, pur mantenendo su di essa un controllo che varia secondo l'interpretazione data dalla personalità di ogni Capo dello Stato¹³.

I. 1. *Le parlementarisme rationalisé*

L'essenza parlamentare della Quinta Repubblica non è oggi in particolare discussione nell'ambito della dottrina francese. Tutto al contrario, si può dire che il problema più paventato sia proprio l'opposto, ovvero che possa profilarsi un ritorno alle difficoltà del parlamentarismo della IV Repubblica. Le avvisaglie non sono mancate, soprattutto in corrispondenza di alcune aperture fatte al sistema proporzionale nelle elezioni europee, regionali e municipali che hanno aperto il c.d. “*accordeon électoral*”:

¹⁰ Massimo esempio di questo processo fu l'insediamento ad opera dello stesso Mitterrand del *Comité Vedel*. Istituito il 2 dicembre 1992 con decreto del Consiglio dei Ministri per rendere un parere sulle proposte di revisione della Costituzione, esso si componeva di 15 membri. Il *rapport Vedel*, pubblicato alla fine dei suoi lavori, il 15 febbraio 1993, esprimeva in particolare, tra le molte proposte, l'utilità di ridurre la durata del mandato presidenziale, di istituire la sessione unica parlamentare, la costituzionalizzazione della funzione del potere di controllo del Parlamento sull'Esecutivo, l'aumento delle Commissioni permanenti, la limitazione del cumulo dei mandati, la definizione di un vero e proprio statuto dell' opposizione e, in particolare, la restrizione dell'uso dell'art. 49.3 (la questione di fiducia) alle sole leggi considerate dal Governo necessarie per la realizzazione del suo programma. Si veda COMITÉ CONSULTATIF POUR LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION, *Propositions pour une révision de la Constitution: 15 février 1993*, Paris, 1993.

¹¹ La citazione da G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Paris, 2000, pp. 56-57 è ripresa in F. ELKAIM, *Le parlement dans la pensée de François Mitterrand*, *Revue de droit public*, 2003, pp. 517-518. Interessante notare come la designazione delle legislative come *élections reines* sia assolutamente condivisa da Édouard Balladur in *Ne nous trompons pas d'élection reine*, in *Le Monde*, 12 gennaio 2000. Della stessa opinione, nel configurare la forma di Governo francese come repubblica parlamentare (« a tendenza presidenziale »), si ricordino soprattutto G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2004, p. 388 e P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1988, p. 120.

¹² «*La formidable puissance de ce dernier (il Presidente, n.d.r.) ne devait rien à la Constitution. (...) Les variations de l'autorité de l'Elysée étaient parallèles aux oscillations de la docilité du Palais-Bourbon à son égard. (...) La Constitution a retrouvé son emprise depuis les législatives de 1986. Elle pourrait la reperdre après les présidentielles de 1988. Le choix entre la monarchie jacobine et la séparation des pouvoirs ne dépend pas de la volonté des partis et de leurs chefs, mais seulement des citoyens*». M. DUVERGER, *Bréviaire de la cohabitation*, Paris, 1986, pp. 8-9.

¹³ La logica presidenzialista di de Gaulle avrebbe invece portato quasi sicuramente in caso di *cohabitation* alle dimissioni del Presidente della Repubblica. Ancora logica del “*se demettre ou se soumettre*” formulata da Léon Gambetta nel 1877: *tertium non datur*. Il primo presidente che idealmente si confrontò con la coabitazione fu Giscard d'Estaing che nel discorso di Verdun sur le Doubs (28 gennaio 1978) teorizzò per primo la recessività della linea presidenziale rispetto a quella del primo ministro di diverso colore politico. Si tratta di quello che Duverger, con espressione epigrammatica, definì *l'échec au roi*. Si veda M. DUVERGER, *Échec au roi*, Paris, 1978.

dalla quadriglia alla *quintille bipolare* (1986) per passare all'*octuor cacophonique* (1994)¹⁴. Queste sempre presenti spinte anti-maggioritarie interne al sistema politico francese rispondono ad un fenomeno molto simile a quello riscontrabile fin d'ora nel giovane bipolarismo italiano: la logica binaria che ha retto la sempre pericolante svolta maggioritaria in entrambi i Paesi sembra determinare una sottorappresentazione del Paese reale che viene ad originare «*un épuisement partiel de ses effets structurants*»¹⁵. Nulla tuttavia, in Francia, dell'instabilità ministeriale pre-1958: si sa che l'unico Governo caduto sotto i colpi di una mozione di sfiducia fu quello di Georges Pompidou nel 1962 e che normalmente è il Presidente della Repubblica il vero *tombeur des ministères* che "accetta le dimissioni" del Primo Ministro. Si noti bene che se usualmente si dice che il Capo dello Stato congeda il Primo Ministro in realtà esso lo invita solamente a dimettersi: egli non ha il potere giuridico di sfiduciarlo. Tuttavia si potrebbe forse leggere questo atto del Capo dello Stato come un gesto che previene la votazione di un'eventuale mozione di sfiducia dell'Assemblée Nationale verso un Primo Ministro ormai usurato: il Presidente della Repubblica invita a congedarsi il capo del Governo anche per sollevare la maggioranza parlamentare dall'imbarazzo di dimissionare un Primo Ministro che essa non ha il peso politico per rimuovere.

Se dunque in punto di diritto, in ragione dell'esistenza del vincolo fiduciario con un ramo del Parlamento, l'essenza parlamentare di questa forma di Governo non è in discussione, dal punto di vista più strettamente politico è stato soprattutto all'alba dell'anno duemila che si è resa sempre più evidente la constatazione che sotto le ceneri del presidenzialismo le braci del parlamentarismo non si erano affatto spente. Anzi, sembra che siano stati gli stessi costumi repubblicani a determinarne l'eterno ritorno. Autorevole dottrina parla di due *virtualità* costituzionali, quella appunto in cui la prevalenza è quella del Presidente della Repubblica e quella in cui è dato di riscontrare una preponderanza del Primo Ministro¹⁶. Non si parla, in questo secondo caso, solo dell'ipotesi di coabitazione, ma anche di quelle situazioni che si potrebbero definire di *quasi-cohabitation*: la presenza di un Capo dello Stato e di un Primo Ministro del medesimo colore politico ma con due personalità particolarmente spiccate (caso Mauroy-Mitterrand e, ancora, Rocard-Mitterrand) o semplicemente dello stesso orientamento politico nella logica bipolare destra-sinistra ma che sono caratterizzati da più o meno profonde differenze ideologiche-partitiche all'interno dello stesso schieramento: in questo caso o il Primo Ministro si sottomette al Capo dello Stato o assume il ruolo (come fu per Chirac nel 1974 di fronte ad un Giscard d'Estaing *chef de la minorité de la majorité*) di capo della coalizione. Dunque più che di regime semi-presidenziale la più recente dottrina ha preferito parlare di un regime parlamentare *sui generis*: ad esempio di "*régime parlementaire à captation présidentielle*"¹⁷, "*régime de la chauve-souris*"¹⁸ o, ancora molto suggestivamente, di "*parlementarisme négatif*", cioè parlamentarismo per difetto, non completo ed amputato,

¹⁴ C. BIDÉGARY, *Quatrième République : le retour ?*, in *La République. Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Paris, 2001, p. 287.

¹⁵ Così B. FRANÇOIS, *La question de la majorité parlementaire sous la V^e République*, in *La République. Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Paris, 2001, p. 327.

¹⁶ Ci si riferisce all'Avril, che afferma appunto l'emergere di questa ambivalente ed insicura logica parlamentare più o meno classica corrispondente alla progressiva «*usure du présidentielisme*». Così P. AVRIL, *Le Parlementarisme rationalisé*, *Revue de droit public*, 1998, pp. 1506 e ss. In sede politica si ricordi recentemente: E. Balladur, *La volonté d'ouverture traduit le désir de rupture*, in *Le Figaro*, 9/2 /07: «*Il ne faut pas assimiler la V^e République à la surpuissance de l'exécutif. Il y a là un déviation qu'il faut corriger. Ce qui est important, c'est que le président de la République puisse décider, mas pas sans écouter la société. (...) Selon moi, nous n'aurons pas de véritable ouverture sur la société sans des institutions qui permettent à celle-ci de s'exprimer et de peser sur les décisions. Qui peut mieux le faire que le Parlement?*». Nello stesso articolo l'*ancien Premier Ministre* sostiene anche la necessità di andare oltre i risultati della riforma del 1995 e di ridonare al Parlamento maggiore padronanza del proprio ordine del giorno.

nel quale è l'insussistenza della fiducia tra Governo e Parlamento che deve essere dimostrata, con un'inversione dell'onere della classica prova.

Da quanto visto, soprattutto alla luce della lettura che Pierre Avril fa degli ultimi anni della storia francese, nei quali è leggibile un superamento del primo germe anti-parlamentarista del 1958, è forse possibile parlare della Francia come di una potenziale "Repubblica moderna"¹⁹. Sempre più spesso, anche in corrispondenza ad una crescente refrattarietà degli elettori alle urne e ad un inasprirsi progressivo dei *clivages* tradizionali destra-sinistra, l'idea di abbandonare la V Repubblica e il suo ibrido parlamentarismo si è affacciata più volte in recenti riflessioni della dottrina più autorevole²⁰. L'idea del Governo di legislatura, del *contratto* mendèsista di legislatura tra il Primo Ministro e la base elettorale, non si può dire che abbia esaurito la sua attrazione per il regime francese, a maggior ragione dopo l'introduzione del quinquennato presidenziale (con la *loi constitutionnelle* del 2 ottobre 2000). Innanzitutto perché il problema che questa riforma voleva superare, quello della *cohabitation*, rimarrà almeno teoricamente insoluto ma anche perché la progressiva diminuzione del ruolo carismatico della figura presidenziale all'interno della forma di Governo non può certo essere risolta con legge costituzionale, in quanto essa deriva da fattori squisitamente politici (basti pensare alle difficoltà del secondo mandato del presidente Chirac). Dietro questa riforma c'era forse il tentativo di rendere effettivamente semi-presidenziale il regime mediante una iniezione di antigene anti-coabitazionista per evitare che il Capo dello Stato potesse trovarsi di fronte un'Assemblée di diverso colore politico. Non è affatto sicuro che l'operazione riuscirà, per le ragioni che si esporranno tra breve. Non si dimentichino poi due altre riforme costituzionali, pur se più risalenti nel tempo: quella istitutiva (con la *loi constitutionnelle* 74-904 del 29 ottobre 1974) della *saisine parlementaire*, cioè la possibilità data a sessanta

¹⁷ « *Pretendre que la V^e est bien un régime parlementaire va (ou devrait aller) de soi... Cette choix d'interprétation d'interprétation du régime nous semble s'imposer sans même que l'on ait besoin d'invoquer les expériences de cohabitation* ». Così A. LE DIVELLEC, *La chauve-souris, quelques aspects du parlementarisme sous la V^e République*, in *La République. Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Paris, 2001, pp. 350 e ss. L'autore si chiede se non si sia assistito negli ultimi vent'anni alla « *revanche postume de Michel Debré et des ministres d'État sur le Général de Gaulle. La rationalisation (dont ils détiennent la paternité) n'est-elle pas en train de démontrer son importance plus grande pour le bon fonctionnement du gouvernement que la Présidence de la République elle-même ?* ». L'A. arriva fino a delineare una notevole somiglianza tra il capo di stato francese e quello italiano « *malgré l'absence de légitimation populaire direct* ».

¹⁸ Il regime francese ha infatti la natura anfibia di un pipistrello che dice di rispettare i principi della separazione dei poteri e quello della responsabilità ministeriale : « *Je suis oiseau, voyez mes ailes ; je suis souris, vivent les rats!* » in P. AVRIL, *Les Français et leur Parlement*, Paris, 1972, p. 94.

¹⁹ C'è chi ha parlato con autorevolezza di questo processo che deve essere sviluppato gradualmente fino a parlare di una *revanche* storica di Mendès-France su de Gaulle : « *Mendès-France s'est condamné à être pour la V^e République ce que fut de Gaulle pour la IV^e: la figure du nouveau régime à venir* », O. DUHAMEL, *Pierre Mendès-France face à la V^e République ou la dissociation des mendésismes*, in F. BÉDARIDA-J. P. RIOUX (sotto la direzione di), *Pierre Mendès-France et le méndésisme. L'expérience gouvernementale et sa postériorité (1954-1955)*, Paris, 1985, p. 489. Prezioso poi è il saggio nel quale questa citazione è contenuta, quello di P. LE GOFF-REVERT, *Pierre Mendès-France et la V^e République*, in *Revue de droit public*, 2005, pp. 1534 e ss. L'A. con acume definisce la *cohabitation* « *une lecture mendésiste de la Constitution* », in quanto essa è la situazione nella quale Governo e Parlamento si ritrovano puramente e semplicemente faccia a faccia, senza il "tutore" presidenziale.

²⁰ L'idea della VI Repubblica, che raccoglie molti ed autorevoli sostenitori all'interno del PS, dell'UDF e del PCF, è sostenuta in particolare da Arnaud Montebourg, attivissimo ed influente deputato socialista che si ispira proprio alla figura di Mendès-France, nonché da Bastien François e Olivier Duhamel. In particolare si vedano: A. MONTEBOURG- B. FRANÇOIS, *La Constitution de la VI^e République. Réconcilier les Français avec la démocratie*, Paris, 2005 e O. DUHAMEL, *Vive la VI^e République*, Paris, 2002. Del 7 gennaio 2007 erano le dichiarazioni del candidato UDF alla presidenza della Repubblica, François Bayrou, che afferma l'improseguibilità della V Repubblica e la necessità di giungere alla VI. Di tale opinione, molto significativamente, si era dichiarata anche Ségolène Royal; si veda *Pour contrer M. Bayrou, M.me Royal prône une VI République*, in *Le Monde*, 19/03/07.

deputati o sessanta senatori dell'opposizione di sollevare ricorso di legittimità costituzionale presso il Conseil Constitutionnel contro una legge votata dal Parlamento²¹ e quella che venne a creare la sessione unica parlamentare e ad introdurre una seduta mensile all'Assemblée ed al Sénat dedicata all'ordine del giorno fissato dalle Camere (*loi constitutionnelle* 95-880 del 4 agosto 1995).

Si può dunque parlare di una progressiva ri-parlamentarizzazione della Quinta Repubblica, che si radica nelle sue stesse origini e che determina la sua essenza più profonda. Lo si vedrà nel prosieguo: le aporie che il regime francese mostra non sono riconducibili a fattori istituzionali quanto più esattamente politici. Ciò è tanto più vero se facciamo astrazione dal complessivo sistema istituzionale e si prende in considerazione, all'interno di esso, il sistema del Governo in Parlamento nell'esercizio della sua funzione tipica, quella della legislazione ordinaria. Come annota Pierre Avril: «*le Chef d'État n'intervenant juridiquement qu'en amont du processus parlementaire, lors de l'inscription des projets à l'ordre du jour du Conseil des Ministres et, en aval, par la promulgation de la loi. Le processus législatif proprement dit relève donc essentiellement du Gouvernement*»²².

Forse è la stessa natura parlamentare della Costituzione del 1958, che la prassi costituzionale ha avvalorato con sempre maggiore decisione, a donarle quella longevità che sorprende gli stessi francesi e che rende forse non necessario il passaggio ad una nuova Repubblica²³.

II. Monismo, diarchia e poliarchia: fluttuazioni di regime

«*Il règne sur beaucoup d'auteurs comme un principe de légitimité du droit écrit qui exclut à leurs yeux le caractère juridique de toute règle non écrite. Tout ce qui n'est pas écrit tombe dans le domaine du fait ou de la politique, et ne saurait être regardé comme règle de droit. Mais l'interprète ne doit pas connaître que la "positivité", et la seule question à résoudre est donc de savoir si la notion de droit positif exclut ou admet la notion de droit non écrit*»²⁴.

²¹ Non trascurabile davvero l'influenza che, da questo momento in poi il Conseil Constitutionnel venne a spiegare all'interno delle relazioni Governo-Parlamento (basterebbe rimandare a questo proposito alla giurisprudenza detta *de l'amendement Séguin* – sui limiti intrinseci del diritto di emendamento – nonché alla più recente giurisprudenza Mazeaud detta *de la sécurité juridique* – relativa alla qualità dei testi legislativi e alla protezione del dominio della legge consacrato all'art. 37 Const.–). Da organo tutore del potere Esecutivo contro il Legislativo, così come era stato concepito dal Général de Gaulle nel 1958, il Conseil Constitutionnel è divenuto un organo sempre più marcatamente e politicamente neutro: dal 1971, anno in cui venne solennemente consacrato il contenuto del *bloc de constitutionnalité* e dal 1974, anno in cui viene istituita la *saisine parlementaire*, il Palais Royal ha visto espandersi sempre più la sua influenza. «*Selon nous cette série de réformes doit être interprétée autant comme un victoire de l'État de droit que comme un retour en force de la tradition représentative, si forte en France – a scapito dunque di quella popolare-plebiscitaria, n.d.r. – (...). De ce point de vue, le changement crucial tient à ce que, quoi qu'ils en disent, des Sages ou des juges ordinaires concurrencent des représentants élus dans l'énonciation de l'intérêt général. Que l'on approuve ou désapprouve cette nouvelle tendance (constitutionnalisée), un fait demeure : ces révisions sont, dans l'ensemble, aux antipodes de la Constitution gaulliste*». Così O. BEAUD, *Les mutations de la Ve République, ou comment se modifie un Constitution écrite*, in *Pouvoirs*, 2001, p. 25.

²² P. AVRIL, *Qui fait la loi*, in *Pouvoirs*, 2005, p. 92.

²³ Si veda G. CARCASSONNE, *La VI^e République au banc d'essai*, in *Le Point*, 15/9/05, p. 38. Sulla capacità della V Repubblica di riformarsi dall'interno in senso sempre più decisamente primo-ministeriale si veda J. L. QUERMONNE, *Fin de règne ou crise de régime ?*, in *Études*, 2006, p. 186.

²⁴ R. CAPITANT, *Le droit constitutionnel non écrit, Recueil d'études en l'honneur de François Geny*, Paris, 1934, III, p. 2. Questo primo *esquisse* della teoria delle modificazioni tacite della Costituzione è stato poi riproposto recentemente in una famosa opera di Pierre Avril, che applica proprio la teoria in parola all'esperienza della Costituzione del 1958 ; si veda P. AVRIL, *Les conventions de la Constitution*, Paris, 1997. L'opera fa da

Così s'interrogava René Capitant all'inizio del secolo scorso, ammettendo per implicito, e per la prima volta forse nella dottrina francese, che il diritto costituzionale positivo non è solo quello scritto ma anche quello consegnato alle prassi ed alle convenzioni che integrano la Costituzione e che consentono a questa di essere autenticamente "vivente".

Se questo è vero, si può dire che la mutazione interna alla Quinta Repubblica cui si è accennato sia venuta a dispiegarsi già alla fine della Presidenza de Gaulle. Del 1968 infatti (non casualmente l'anno in cui il Generale decide di ritirarsi a vita privata) è la rottura della *mésalliance* tra il Capo dello Stato ancora in carica e il suo Primo Ministro (nonché suo successore) Georges Pompidou. Viene allora ad incrinarsi per la prima volta la tenuta di quella che era stata definita "*la monarchie élective*", retta da quella formula che de Gaulle stesso amava chiamare la sua *équation personnelle* (e che con lui sarebbe scomparsa). Veniva a profilarsi in questi anni un moto di progressiva affrancazione del Primo Ministro dalla figura del Capo dello Stato: sarà tre anni dopo questo primo sintomo che a sua volta Pompidou vivrà, questa volta come Presidente della Repubblica, lo scontro con il "suo" Primo Ministro, Jacques Chaban-Delmas, figura chiave nel processo di rivalutazione del parlamentarismo francese, scolpito in quell'indimenticabile momento di oratoria all'Assemblée costituito da un discorso celeberrimo, "*La nouvelle société*"²⁵. La rivalità si farà poi asprissima tra Giscard d'Estaing e Chirac²⁶. Non si era ancora alle tre coabitazioni. La prima, la più difficile, con punti di scontro durissimo (si ricordi di passata il rifiuto del presidente Mitterrand di firmare, nel 1986, le *ordonnances* del Governo Chirac)²⁷, fino all'ultima, in cui è stata evidente la rassegnazione del presidente Chirac nel ritirarsi in quello che la dottrina chiama il *domaine réservé* della Presidenza cioè, essenzialmente, la politica estera. La conclusione è evidente: la morte del monarca²⁸.

Se è vero che il Capo dello Stato poi è ben definibile in prima battuta (fuori dai casi di coabitazione) come *chef de la majorité* si può facilmente osservare che il suo ruolo in

contraltare al volume del *doyen* L. FAVOREAU, *La politique saisie par le droit*, Paris, 1988, in tanto in quanto all'azione disciplinare compiuta nel sistema costituzionale dal Conseil Constitutionnel viene ad affiancarsi per Avril la realtà fenomenica che continuamente chiede risposte all'organismo costituzionale. La politica dunque, si potrebbe dire in senso lato, preme insieme al diritto sul sistema istituito per ottenere risposte ai problemi che essa pone. Si veda anche l'interessante recensione al libro di Avril, P. WACHSMANN, *Pierre Avril: Les conventions de la Constitution*, in www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/ccc4/ccc4livr.htm.

²⁵ Al di là dell'altissimo valore ideale di questo discorso, ciò che rileva in esso ai fini di questo lavoro è il fatto che nelle parole di Chaban-Delmas è dato di riconoscere, forse per la prima volta compiutamente nella V Repubblica, la volontà di un Primo Ministro della V Repubblica di proporre un programma di Governo che sia in controtendenza con quello del Capo dello Stato. Il successore di Chaban-Delmas, Pierre Messmer, benché più fedele alla tradizionale interpretazione presidenzialista della Costituzione del 1958 secondo la quale il Governo procede dal Capo dello Stato, non esitò a definire la necessità che il Parlamento venisse associato con più decisione alle politiche governative. Si veda il *Discours de politique générale de Pierre Messmer*, 3 octobre 1972, in www.premier-ministre.gouv.fr.

²⁶ I dissidi che indussero Jacques Chirac a dimettersi nel 1976 dalla carica di Primo Ministro vennero poi a confermarsi nel 1981 quando la ricandidatura alle presidenziali di Giscard d'Estaing fu osteggiata grandemente dal suo *ancien Premier Ministre*. Fu probabilmente proprio questo dissidio profondissimo all'interno della destra francese, tra gollisti e liberali, ad aprire la possibilità ad un'alternanza politica alla Presidenza della Repubblica.

²⁷ Si veda quanto si dirà *ultra* in questo capitolo per chiarire i termini di questa *impasse* tra Presidenza della Repubblica e Primo Ministro.

²⁸ D. BOURMAUD, *Les V^{es} Républiques monarchie, dyarchie et polyarchie. Variations autour du pouvoir sous la V^e République*, in *Pouvoirs*, 2001, pp. 10. Alla svalutazione della figura presidenziale si è aggiunto da ultimo nel 2002 il risultato del primo turno delle elezioni: il presidente Chirac rimaneva solo ad affrontare Jean-Marie Le Pen. La disaffezione verso la figura presidenziale non era probabilmente mai stata così alta e il risultato plebiscitario di Chirac fu una vittoria mutilata. Non si dimentichi neppure l'episodio del *referendum* costituzionale del maggio 2005, l'esito disastroso della consultazione, che contro gli auspici del Capo dello Stato sancì il rifiuto della Francia alla ratifica del trattato istitutivo della Costituzione europea, fu interpretato come un voto contro lo stesso presidente Chirac: i francesi sembra non perdano occasione per colpire al centro i lacerti di plebiscitarismo contenuti nella Costituzione del 1958.

questo senso, lungi dall'essere operativo ed effettivo, rimane tale solo da un punto di vista ideale. Appena infatti esso nomina il Primo Ministro, si ha una sorta di passaggio di consegne: è il nominato a diventare capo della maggioranza, come capita normalmente nei regimi parlamentari. O meglio: il processo è leggermente diverso rispetto al caso inglese (e italiano): «*Ce n'est pas le chef de la majorité qui devient Premier ministre, c'est celui qui est nommé Premier ministre qui devient chef de la majorité*»²⁹. Non è poi secondario osservare come alla radice di questo succedersi di movimenti all'interno di una forma di Governo apparentemente molto trasparente stia il problema irrisolto dell'autorità governativa: se essa durante la IV Repubblica derivava dal Parlamento non si può dire che l'intenzione di ancorarla alla Presidenza della Repubblica durante la Quinta sia completamente riuscita. Il Governo appare, come detto, spesso affrancato dalla figura del Capo dello Stato; anche quando le circostanze permettono questa subordinazione all'Elysée, e dunque il Primo Ministro viene a configurarsi come una *longa manus* del Presidente, la mancanza di un'autonomia funzionale del primo dal secondo può rivelarsi un'arma a doppio taglio anche per il Capo dello Stato: «*Les sondages du passé revelent que les Premiers ministres liés à un Président de la République deviennent facilement impopulaires. Au contraire les chefs de Gouvernement qui tiennent leur autorité que de la seule Assemblée Nationale ont conservé, jusqu'à présent, la faveur des Français*»³⁰. Emerge qui un elemento importante: i francesi capiscono ancora bene l'importanza del legame fiduciario Governo-Parlamento e della necessità di interporre dei contro-poteri ad una struttura costituzionale che alla sua origine era ritenuta potenzialmente anti-democratica. Anche per questo una condotta eccessivamente dirigista del Governo in Parlamento, ed in particolare durante le fasi del procedimento legislativo, non è politicamente conveniente per il Governo francese. Se il Parlamento dovesse lamentare la lesione dei suoi diritti l'opinione pubblica non rimarrebbe inerte. Non è un caso che la coabitazione venga ad inserirsi nel sistema istituzionale francese proprio come una rottura intenzionale, occasionale ma sempre temuta, dell'egemonia presidenziale. Anche il Presidente deve dunque fare molta attenzione a non oltrepassare il *limes* (pur non ben definito) delle sue prerogative³¹.

II. 1. La debolezza del Presidente della Repubblica francese: un caso recente

La stessa riforma introduttiva del quinquennato cui si è accennato, fortemente voluta dal Presidente Chirac, si presta ad interpretazioni alternative: alcuni vi hanno visto il rischio di un ritorno alla IV Repubblica, altri la sanzione definitiva del presidenzialismo³². In

²⁹ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Paris, 2000, p. 127.

³⁰ P. AUVRET, *La qualification du régime: un régime parlementaire*, in *Revue du droit public*, 1998, p. 1522.

³¹ «*Le plébiscite des Français en faveur de la cohabitation traduit vraisemblablement une répulsion à l'égard du présidentielisme qui suppose un alignement de toute la vie politique nationale sur la volonté d'un seul homme, fût-il élu pour sept ans Président de la République*»; così P. AUVRET, cit., p. 1523.

³² Come ricorda Bastien François il rischio di presidenzializzazione del regime dovrebbe essere scartato se si pensa che fu per primo il Club Jean Moulin (favorevole, si sa, ad un regime squisitamente parlamentare) a proporre l'adozione del quinquennato. Alain Poher nel 1969 e lo stesso Presidente Pompidou nel 1973 ne sostennero l'introduzione constando che sette anni erano troppo lunghi per una figura come quella del Capo dello stato francese. A chi poi agita lo spettro dell'instabilità pre-1958 l'A. risponde acutamente che questo è «*un prétexte à tous les conservatismes, car le spectre de la IV^e République est sans doute l'obstacle majeur à toute réflexion qui viserait à faire de la V^e République un régime parlementaire plus équilibré, débarrassé de ses dérives "monarchistes"*». B. FRANÇOIS, *Quinquennat conséquences politiques*, Paris, 2000, p. 9. Tuttavia, è necessario ricordare quanto sosteneva il *doyen* Vedel (prima di assumere una posizione favorevole al quinquennato espressa in G. VEDEL, *Le quinquennat contre les risques de la cohabitation*, in F. TRONQUOI, cit.), per il quale l'abbandono del settennato avrebbe potuto determinare «*la monarchisation de la présidence avec ses conséquences supposées de favoritisme et de corruption, effacement du Parlement*». G. VEDEL, *Variations et cohabitations, Pouvoirs*, 1997, p. 119.

realtà la riforma non cambia molto negli equilibri già descritti, soprattutto se si pensa, sul filo del ragionamento che si viene sviluppando, che se non la *cohabitation* (cioè la sovrapposizione ad un presidente a metà del suo mandato di un'Assemblée Nationale di opposto colore politico) ciò che si dovrebbe temere ora è la reale possibilità di una *coexistence*³³, ovvero l'elezione di un'Assemblée ostile al presidente pochi mesi dopo l'insediamento di questi. Potrebbe dunque profilarsi in questo caso o l'innescarsi di una logica definitivamente distruttiva per il Capo dello Stato (dimidiato nei suoi poteri per tutta la durata del suo mandato) o di una immediata dissoluzione dell'Assemblée stessa. Nemmeno si può dire, come già accennato, che la prima esperienza in regime quinquennale abbia rinforzato in qualche modo il Capo dello Stato che, dal 2002, ha spesso cercato di non identificarsi con la figura del suo Primo Ministro per evitare che la sua figura (ancora tradizionalmente al bivio tra neutralità e partigianeria) venisse ad essere travolta da scelte poco popolari del Governo, al quale appositamente egli in più circostanze ha lasciato un discreto margine di manovra (sia con i due Governi Raffarin che con quello de Villepin).

Si potrebbe scegliere un episodio esemplare per dimostrare quanto detto: la *vexata quæstio* che ha accompagnato la *loi sur l'égalité des chances portant sur le contract de première embauche* (CPE)³⁴. Le tante contestazioni e la *mobilisation* della società civile convinsero il Presidente Chirac che era necessario porre nel nulla la nuova legge (ed in particolare il criticatissimo art. 8) della quale il Governo aveva ottenuto l'approvazione ponendo all'Assemblée la questione di fiducia. L'intenzione però rimase senza seguito in quanto l'avvenuta pronuncia del Conseil Constitutionnel veniva ad impedire al Presidente la possibilità di esercitare il potere di "*déferé présidentiel*" ex art. 10 Const., poiché la doppia deliberazione si sarebbe scontrata contro il principio della cosa giudicata. Non solo: per rinviare la legge alle Camere il Capo dello Stato avrebbe dovuto ottenere il consenso del Primo Ministro³⁵. Anche in questo caso vediamo che il potere sospensivo del Capo di Stato francese è omologo a quello del Presidente della Repubblica italiana (o forse più debole): anche in Francia la prerogativa di specie non è dispensata dall'obbligo della controfirma ministeriale³⁶. Il Primo Ministro de Villepin aveva addirittura minacciato di dimettersi se il Presidente Chirac non avesse promulgato immediatamente la legge. Così venne fatto e al Presidente non restò altro, per difendere la sua popolarità, che farsi schermo con il ministro del Lavoro Jean-Louis Borloo, al quale venne fatto formale invito di intervenire. Il ministro emanò una *lettre ministérielle* che ingiungeva alle autorità pubbliche di non applicare la legge³⁷. Il caso è stato chiuso dallo stesso Primo Ministro, che ha poi annunciato la futura abrogazione della legge; si ritiene tuttavia che il resoconto di questo episodio getti una luce indicativa sulle sottili alchimie politiche alle quali il Capo dello Stato deve sottostare per influire sulla conduzione della politica governativa e che rendono la sua dominanza sul Governo tutt'altro che scontata³⁸.

³³ Il termine è stato coniato con efficacia da G. CARCASSONNE, *Président et députés. 2007: la possibilité d'une coexistence*, in *Le Point*, 5/10/2006, p. 58.

³⁴ Il caso in questione (CPE) è stato recensito con l'usata perspicuità da J. PASCAL, *Interprétations politiques de la Constitution: la Constitution de 1958 à l'épreuve de ses interprètes politiques*, in *Revue du droit public*, 2006, pp. 562 e ss.

³⁵ Sia consentito notare che, alla luce di quanto si dirà, la possibilità di valersi della prerogativa di chiedere una seconda deliberazione è ormai caduta in desuetudine.

³⁶ Si ricorda che il valore notarile della promulgazione presidenziale francese è stato confermato, sempre per escludere eventuali contaminazioni di questo istituto con il modello del veto presidenziale, da Conseil d'État, *arrêt Montory*, 8 febbraio 1974.

³⁷ Sia detto per inciso che l'art. 432-1 del *Code pénal* considera l'atto compiuto da un pubblico funzionario al fine di impedire l'applicazione di una legge fra quelli che sono rubricati come "*crimes et délits contr la Nation, l'État et la paix publique*".

³⁸ Pier Francesco Lotito già dieci anni fa aveva identificato in termini chiarissimi questa situazione che nel tempo si è venuta sempre di più affermando: «*Contravvenendo ad una opinione che assegnerebbe al*

Anche per questo da più parti si pensa alla necessità, se non di giungere, come qualcuno a prospettato lo si è detto, ad una VI Repubblica, di rivedere la Costituzione al fine di dare una connotazione nei fatti più genuinamente parlamentare al regime, per dare piena effettività all'art. 20 della Costituzione: «*Le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation*». Per questo un ridimensionamento della figura presidenziale risulta essenziale: pur senza toccare la sua elezione a suffragio universale basterebbe estraniarlo definitivamente dai rapporti Governo-Parlamento, riducendo dunque la sua scelta discrezionale nella nomina del Primo Ministro, seguendo la stessa evoluzione politica italiana, affinché questi sia effettivamente emanazione della maggioranza parlamentare e non quell'inefficace controfigura del Presidente che tanti problemi ha causato all'immagine del regime francese³⁹. L'esperienza ha ormai dimostrato che un Governo espressione del solo Parlamento è più stabile di un Governo fiduciario del Presidente della Repubblica: non è vero infatti che un Governo di coabitazione sia necessariamente più debole di un Governo sostenuto dal Capo dello Stato. Questa constatazione rovescia effettivamente molte delle paure sulle quali la Costituzione del 1958 aveva trovato il suo fondamento.

III. Il Governo solo davanti al Parlamento

Sembra convincente il ragionamento di chi dice che il Parlamento francese ha tutti i poteri che sarebbe possibile attribuirgli e che cambiare la loro configurazione in modo sostanziale porterebbe inevitabilmente «*à renforcer les prérogatives de la majorité parlementaire que, de toute façon, pour l'essentiel, elle renoncera à utiliser pour ne pas porter atteinte à la pérennité de l'action gouvernementale et au sacro-saint principe de discipline majoritaire*»⁴⁰. Sulla scorta di tale diffuso convincimento, per ritrovare la "centralità parlamentare" si è cercato di valorizzare soprattutto il ruolo che le opposizioni svolgono in seno alle Camere.

Particolare attenzione ha suscitato infatti la proposta del Presidente dell'Assemblée Nationale Jean-Louis Debré, nella scorsa legislatura, volta a modificare il regolamento dell'Aula per introdurre appunto uno Statuto dell'opposizione⁴¹. L'intenzione aveva poi dato seguito ad una risoluzione parlamentare (approvata il 6 giugno 2006) introduttiva non solo della nozione di opposizione parlamentare (modifica art. 19 RAN) ma anche di una modifica dell'art. 86 attribuita ad un membro dell'opposizione parlamentare dell'onere di redigere, a sei mesi dall'entrata in vigore di una legge, un rapporto dettagliato sul suo impatto sul sistema normativo (una specie di VIR). Non solo: i nuovi artt. 140 e 145 prevedono la messa in opera di un importante cambiamento concernente le Commissioni d'inchiesta e le missioni d'informazione: secondo la nuova dizione la carica di presidente o relatore deve essere affidata ad un membro dell'opposizione⁴².

Presidente della Repubblica ogni primato all'interno del Governo, va sottolineata invece la centralità del ruolo che il Primo Ministro è chiamato a svolgere in relazione sia all'attività governativa che al procedimento legislativo in Parlamento». Così P. F. LOTITO, *I tratti fondamentali del semi-presidenzialismo francese nel modello attuale: la razionalizzazione del Parlamento, il rafforzamento dell'Esecutivo e lo statuto delle opposizioni*, in *Quad. cost.*, 1997, p. 473.

³⁹ «*Le jeu politique doit se mener –sans sa houlette ou sa surveillance – en dehors de lui* (cioè il Presidente). *Entre le seul gouvernement et le Parlement* ». Così J. ROBERT, *Fin de Règne?*, *Revue du droit public*, 2005, p. 1225.

⁴⁰ X. VANDENDRIESSCHE, *Le Parlement entre déclin et modernité*, in *Pouvoirs*, 2001, p. 65.

⁴¹ L'attivismo del Presidente Debré e i suoi sforzi per migliorare i lavori parlamentari e per definire lo Statuto dell'opposizione è ben intelligibile in P. ROGER, *Jean-Louis Debré veut redonner toute sa place à l'Assemblée Nationale*, *Le Monde*, 18/01/2006, p. 11.

Sottoposta alla *saisine* di prammatica del Conseil Constitutionnel la risoluzione in questione è stata considerata conforme a Costituzione, salvo per quanto riguarda il terzo comma che avrebbe dovuto aggiungersi all'art. 19. Il Conseil Constitutionnel, come poteva prevedersi, con la decisione 2006-537 DC⁴³ del 7 giugno 2006 ha salvato dunque tutte le disposizioni che introducevano un *favor* reale per l'opposizione ma ha rifiutato la sua istituzionalizzazione. O meglio, nel Parlamento francese «*si riconoscono come soggetti diversi la maggioranza governativa e l'opposizione*»⁴⁴ ma rimane, come nell'esempio italiano, non istituzionalizzata la figura della stessa e resta evanescente anche il suo contorno. Lo Statuto dell'opposizione viene a delinarsi dunque *per disiecta membra*, senza poter confluire in un unico corpo organico nominato e tipizzato. L'ordinamento francese, come quello italiano, ha scelto fin'ora di lasciare insoluta, in ragione forse del bipolarismo non bipartitico che connota anche il suo sistema politico, la questione che riguarda l'essenza e la natura del blocco minoritario. La soluzione adottata dal Conseil Constitutionnel tenderebbe così a privilegiare una concezione "non anglosassone" dei rapporti maggioranza-opposizione che fa sopravvivere la possibilità di eventuali ricomposizioni di maggioranza, come nel più classico sistema parlamentare. Vi sarebbe una sorta di difesa del divieto del mandato imperativo dietro questa decisione del Palais Royal che impedisce ai parlamentari di "legarsi le mani" per un'intera legislatura. Non solo, si potrebbe leggere in essa anche l'esigenza di non trascurare il fenomeno, non certo ignoto alla Quinta Repubblica, delle maggioranze variabili all'interno dello stesso Governo. In Francia, come in Italia, è difficile che riesca un'operazione chirurgica che possa delineare nettamente i confini tra le attuali coalizioni. Ciò sarà possibile forse solo con l'applicazione, da noi, di un sistema elettorale maggioritario secco all'inglese (o proporzionale con uno sbarramento molto severo) e, in Francia, con l'eliminazione degli apparentamenti elettorali al secondo turno. O forse, prima ancora che nei costumi e nelle leggi elettorali, sarebbe necessario introdurre la differenza tra opposizione e maggioranza nella Costituzione: questo sembra dire il Conseil Constitutionnel. Non si dubita che il presidente Debré non lo sospettasse al momento della presentazione della proposta di modifica del regolamento e che la proposta dell'istituzionalizzazione dell'opposizione fosse in realtà un tentativo per rilanciare, al tramonto della legislatura, il tema delle riforme istituzionali volte all'affermazione di un più puro parlamentarismo⁴⁵ che, come abbiamo visto, non è affatto sparito, benché si sia tanto trasformato rispetto al suo fenotipo storico pre-1958, nel regime della Quinta repubblica francese.

Quello che manca poi decisamente perché possa affermarsi nel sistema francese un vero e proprio controllo sull'operato del Governo, nonostante gli strumenti procedurali introdotti per via regolamentare a favore delle opposizioni, è sicuramente una definitiva soluzione del problema del *cumulo dei mandati*, per il quale ancora oggi (nonostante la parziale risposta che esso ha ricevuto con legge nel 2000) un parlamentare francese può

⁴² Questa appare una modificazione che rafforza notevolmente la natura parlamentare del regime francese: desta perplessità che invece una simile disposizione non figuri ancora nei regolamenti parlamentari italiani, dove spesso le Commissioni d'inchiesta si rivelano essere strumenti in mano alla maggioranza e non di vero e proprio controllo sull'operato del Governo.

⁴³ Sulla decisione in questione si vedano D. CHAMUSSY, *Le règlement de l'Assemblée nationale devant le Conseil constitutionnel : oui à l'amélioration du travail législatif ; non à la déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition*, in *Les petites affiches*, 6/9/2006, pp. 4-13 ; P. AVRIL, *L'improbable "statut de l'opposition" (à propos de la décision 537 DC du Conseil constitutionnel sur le règlement de l'Assemblée nationale)*, in *Les petites affiches*, 12/7/2006, pp. 7-9.

⁴⁴ G. C. DE CESARE, «*Il Parlamento nel progetto di riforma costituzionale della Bicamerale. Il ruolo delle opposizioni ed il rapporto con la maggioranza governativa, con particolare riferimento alla programmazione dei lavori e al procedimento per la deliberazione legislativa*», in *La riforma costituzionale –atti del convegno di studi in memoria di Silvano Tosi*, Milano, 1999, p. 190.

⁴⁵ Si veda F. ROLIN, *Le Conseil constitutionnel censure les dispositions les plus importantes de la réforme du règlement de l'Assemblée nationale*, 22/06/2006, <http://frederic-rolin.blogspot.com/>.

essere insieme consigliere generale (ovvero presidente di consiglio generale) o consigliere (ovvero presidente) di regione o, ancora, sindaco⁴⁶. Tutto questo chiaramente non favorisce la presenza dei parlamentari stessi in Aula e, in passato, ha costituito (aggravato dal comportamento dei c.d. *serruriers*, i pianisti) un grosso impedimento all'attuazione del principio della personalità del voto sancito dall'art. 27 Const., malcostume duramente combattuto in particolare sotto la presidenza di Philippe Séguin all'Assemblée (1993-1997). Chiaramente l'assenteismo nuoce ad un efficace controllo sul Governo, a qualsiasi ragione esso sia dovuto: la scarsa considerazione per i lavori dell'Aula dimostrata da molti parlamentari in Francia come in Italia incentiva certo non poco i comportamenti spesso poco ortodossi del Governo nell'organizzare le sedute e nell'uso di strumenti procedurali di troppo marcata incisività. Una maggiore affezione da parte degli stessi parlamentari ai lavori delle Aule porterebbe con sé infatti anche l'esplicitarsi di una più coordinata ed organizzata azione di opposizione ed indurrebbe senza dubbio il Governo a valutare diversamente il suo approccio con le Assemblies dove realmente siedono tutti i rappresentanti della Nazione.

Per quanto riguarda poi la configurazione del sistema partitico e i suoi riflessi sulla forma di governo, non si dimentichi che ogni maggioranza sotto la V Repubblica è una maggioranza di coalizione⁴⁷. Nel sistema politico francese degli ultimi dieci anni è dato tuttavia di scorgere non infrequenti tentativi di uscire dalla logica coalizionale, similmente a quanto sta avvenendo ora in Italia con l'obiettivo di risolvere i problemi ancora insoluti relativi alla governabilità. Per reagire, in Francia, ad una frammentazione partitica che, in occasione delle elezioni presidenziali del 2002, ha determinato addirittura l'esclusione del candidato socialista dal secondo turno e per liberarsi dalla scomoda alleanza con partiti di governo non dominanti (quali possono essere l'UDF per l'UMP e il PC e i Verdi per il PS) i due maggiori partiti della destra e della sinistra francese hanno sostanzialmente agito negli ultimi anni in vista di ottenere una sempre maggiore indipendenza dai raggruppamenti satelliti, muovendo sostanzialmente verso una "bipartitizzazione" del sistema politico⁴⁸. Non si dimentichi nemmeno che il fatto maggioritario non si può dire sia stato acquisito una volta per tutte nel 1962: la storia parlamentare degli ultimi quarant'anni è la dimostrazione che il problema della maggioranza, lungi dall'essere assicurata dal sistema elettorale e dalla razionalizzazione imposta dal Costituente, è da risolvere di legislatura in legislatura⁴⁹. L'esistenza insomma di una Costituzione che sancisce uno Statuto del

⁴⁶ Particolarmente critico al riguardo del cumulo dei mandati, che considera come una delle cause più evidenti del declino del Parlamento francese è G. CARCASSONNE, *Faut-il interdire le cumul des mandats ?*, www.oboulo.com.

⁴⁷ «*Cette situation signifie que les relations internes y sont d'associés-rivaux. Associés pour exercer le pouvoir, mais rivaux dans cet exercice où chaque partenaire est incité à se distinguer en faisant entendre sa différence. Il en résulte naturellement une tension qui est inhérente à une configuration de ce type, et c'est précisément pour maintenir la solidarité entre des composantes en compétition latente que les mécanismes disciplinaires du parlementarisme rationalisé ont été conçus à la fin de la IV^e République avant d'être consacrés en 1958*». Così P. AVRIL, *Quel équilibre entre exécutif et législatif?*, in *Revue du droit public*, 2002, p. 272. Questa dell'Avril è la descrizione forse migliore e più perspicua delle logiche coalizionali del sistema politico francese la cui somiglianza con quelle italiane non è affatto da sottovalutare.

⁴⁸ Non si ricordano solo i problemi della maggioranza socialista all'Assemblée nel 2002 (per cui i provvedimenti del Governo non venivano più votati da comunisti e verdi), ma anche della destra francese, che dopo la formazione dell'UMP (che dissolve nell'RPR gaullista una parte dell'UDF), ha visto sostanzialmente rompersi la tradizionale alleanza tra partito gaullista e ciò che è rimasto dell'UDF (in sede parlamentare si ricordi soprattutto il voto della mozione di censura presentata dal PS il 16 maggio 2006 contro il Governo de Villepin che ha raccolto i voti anche dell'UDF, ormai all'opposizione). Per un'attenta disamina di queste evoluzioni si veda G. GRUNBERG, *Partis dominants, partis de Gouvernement, partis hors-de-système : l'évolution du système de partis français*, in *Cahiers Français*, 2006, pp. 25 e ss.

⁴⁹ Si ricordi soprattutto la storia travagliata della nona legislatura (1988-1993): i governi Rocard, Cresson e Bérégovoy non disponevano che di una maggioranza relativa (275 voti su 577: il 47,67% dell'assemblea). Venne anche a definirsi in questi anni un fenomeno nuovo: il riformarsi di un'opposizione bilaterale: a destra della maggioranza (che venne definita da Guy Carcassonne *majorité stereo*) la coalizione dell'RPR e

Governo in Parlamento – prevedendo istituti come l'ordine del giorno prioritario ed il voto bloccato – non solleva dunque il Governo di turno dall'onere di *costruire* e mantenere di volta in volta la maggioranza stessa. Se escludiamo infatti l'esperienza della dodicesima legislatura, con governi Raffarin e quello de Villepin, in cui la maggioranza parlamentare era effettivamente schiacciante, tanto da richiamare il ricordo ottocentesco della *chambre bleu horizon*, le cose sono state molto meno nette in quella precedente. Nonostante i due Governi Jospin (1997-2002) siano stati gli unici di tutta la V Repubblica nei quali un Primo Ministro sia riuscito a giungere dall'inizio alla fine del mandato quinquennale, guidando quindi un autentico *Governo di legislatura*, è necessario ricordare che quei Ministeri si reggevano su una maggioranza variabile, che si appoggiava, a seconda dei progetti di legge, sui comunisti ovvero sui radicali di sinistra o sui verdi⁵⁰. Benché si trattasse indubbiamente di un Governo di minoranza con appoggi esterni alternativi non si trattò tuttavia di un Esecutivo debole. L'esperienza dei Governi Jospin nella conduzione dei rapporti Governo-Parlamento è esemplare ed è stata affidata ad una capacità concertativa che offre la misura della possibilità di governare anche senza l'uso sistematico della questione di fiducia (comunemente definita, dall'articolo che la prevede in Costituzione, "le 49.3") pur godendo di una stretta maggioranza. L'Esecutivo in carica dal 1997 al 2002 ha inoltre utilizzato con molta parsimonia lo strumento delle *ordonnances* e, nel campo della produzione legislativa, ha presentato all'esame del Parlamento dei *projets de loi* che erano già passati al vaglio attento e preventivo di tutti gli esponenti della maggioranza. Il limitatissimo uso del voto bloccato e l'esclusione di qualsiasi ricorso alla *question de confiance*, lungi dall'essere una mera velleità di rigore istituzionale del Primo Ministro, rispondeva ad una logica squisitamente maggioritaria: far rimbalzare sull'eventuale ostruzionismo dell'opposizione la colpa della lentezza dei lavori parlamentari. Il Governo Jospin ha dunque costituito un esempio perfetto di ciò che si intende con l'espressione "Governo in Parlamento" e ha confermato in sede politica la natura genuinamente parlamentare del regime francese⁵¹.

L'esperienza del Governo Jospin, nonostante fosse legata certamente ad una concezione molto personale (e di lunga elaborazione) dei rapporti Governo-Parlamento propria del Primo Ministro, non è rimasta senza eco anche nella XII legislatura. Anzi si potrebbe forse dire che essa abbia determinato un cambiamento nel funzionamento dello Statuto francese del Governo in Parlamento⁵². Se infatti fino alla IX legislatura l'uso di strumenti come il *vote bloqué* (art. 44-3 Const.) e l'*engagement de la question de confiance* (art. 49-3 Const.) era stato pressoché sistematico, non solo per governi deboli in Parlamento come quello di Rocard nella IX legislatura ma anche in governi a larga maggioranza parlamentare come quello di Juppé uscito vincitore dalle elezioni del 1995,

dell'UDF e a sinistra i comunisti. Ancora prima, sotto la quinta legislatura, si ricordi la situazione originatasi in seguito alle dimissioni del Primo Ministro Chirac il 25 agosto 1976: il successore, Raymond Barre, dovette affrontare una vera e propria "guerriglia" parlamentare da parte del gruppo gollista RPR, che egli riuscì a sormontare solo con l'uso della *question de confiance* (in particolare si ricordi il rigetto in prima battuta all'Assemblée della legge di bilancio per il 1980).

⁵⁰ Non si consideri questo solo un problema della *gauche plurielle*: anche l'attuale maggioranza ha visto spesso in questa legislatura allontanarsi dalle sue scelte i deputati dell'UDF guidato da Bayrou. Benché il voto sfavorevole o l'astensione di questo partito non abbia mai messo in difficoltà il gruppo dell'UMP è utile sottolineare che anche nella coalizione di centro-destra (anche a causa delle correnti interne allo stesso UMP) le divisioni non sono completamente trascurabili.

⁵¹ X. LATOUR, cit., p. 1671. Sull'esperienza del Governo Jospin si veda anche P. AUVRET, *La revanche du régime parlementaire*, *Revue de droit public*, 1997, pp. 1231-1236. Non si mancherà di far notare nel prosieguo che la condotta tenuta da Dominique de Villepin dopo i fallimenti della CPE dovrà molto allo stile di Governo di Jospin (nettissimo è apparso in particolare proposito della discussione assembleare del *projet de loi Gaz de France*).

⁵² Merita attenzione particolare, in merito al sistema di Governo in Parlamento creato dalla Costituzione del 1958, dettagliato e unico nel suo genere L. PEGORARO, *Il Governo in Parlamento. L'esperienza della V Repubblica francese*, Padova, 1983.

dal 1997 gli espedienti procedurali di cui il Governo può valersi per assicurare una maggior speditezza nelle procedure assembleari vengono utilizzati con molta più prudenza. Il circolo virtuoso iniziato con Jospin si è confermato sostanzialmente anche nella XII legislatura, all'interno della quale si sono contate 4 sole utilizzazioni dell'art. 49-3⁵³.

Si è venuta a delineare, sembra, una sorta di tacita emulazione tra i governi di centro-sinistra e quelli di centro-destra, nella logica della quale ormai la posizione della questione di fiducia viene ad assumere un significato diverso rispetto al passato. Se fino al 1997 la questione di fiducia era concepita "all'italiana", cioè come un modo qualunque per realizzare la guida del Governo in Parlamento, da allora si è rivelata una nuova natura della stessa. Il sistema francese sembra aver compreso la drammaticità dello strumento procedurale in questione, il quale viene utilizzato oggi solo in situazioni di estrema ed insormontabile divisione infra-maggioritaria su una proposta governativa. La parsimonia è dovuta anche ad un dato politico: si è ben compreso che usare la questione di fiducia in modo estensivo non solo è lesivo dei diritti del Parlamento, ma è anche la tacita confessione di un'inaccettabile debolezza da parte dello stesso Governo. Inaccettabile certo alla luce di un sistema maggioritario.

Il ragionamento che si è andato sviluppando, della ricerca nel sistema parlamentare francese delle condizioni di una rinnovata dialettica parlamentare, può essere ravvisato anche nella riscoperta, all'inizio degli anni novanta, della questione di fiducia posta all'insediamento del nuovo Governo – necessariamente solo all'Assemblée in quanto solo con questa Camera sussiste il rapporto fiduciario – sul programma del nuovo Esecutivo. Dopo più di dieci anni di obsolescenza, l'art. 49-1 è stato riscoperto come formula idonea e sancire solennemente il patto fra il Parlamento ed il Governo⁵⁴. Non casualmente fu un Ministero di coabitazione, quello di Édouard Balladur, a riprendere nell'aprile del 1993 questo uso che, si ripete, non è un obbligo per l'Esecutivo francese che entra nel pieno delle sue funzioni al momento della nomina da parte del Presidente della Repubblica. Impegnare la fiducia davanti al Parlamento sul proprio programma diviene dunque un nuovo e virtuoso costume costituzionale, che sarà rispettato da Juppé nel maggio 1995 e da tutti i governi che gli succederanno fino all'attuale, quello di François Fillon, nel 2007.

IV. Prospettive future di evoluzione della forma di Governo

Tutto ciò considerato, appare dunque che la dizione di "forma di governo semipresidenziale" è più "*object mythique, espèce de liocorne*"⁵⁵ che una vera realtà: se dal punto di vista giuridico la Quinta Repubblica è indubbiamente una forma di Governo

⁵³ Si ricorda, in particolare, che la *question de confiance à cascade* è stata una pratica nata nella seconda metà degli anni settanta, quando era Primo Ministro Raymond Barre; il suo uso è tornato poi massiccio nella IX legislatura, con i governi Rocard, Cresson e Bérégovoy. Si tratta, in poche parole, di tutti quei governi che abbiamo già definito come particolarmente deboli e basati su una poco stabile maggioranza parlamentare. In media, nei primi quarant'anni della Quinta Repubblica, la questione di fiducia è usata 8 volte per legislatura (sorte simile segue l'utilizzazione del voto bloccato, utilizzato in media 33 volte per ogni legislatura). Dal 1959 al 1981 essa era stata usata 18 volte e, dal 1988 al 1993 ben 39 volte. I dati sono reperibili in P. AVRIL, *Le Parlementarisme rationalisé*, cit. p. 1512. Come si vedrà più specificamente nel prosieguo si contano invece sotto la XI legislatura nessuna posizione della fiducia e 19 voti bloccati e, sotto la XII (al dicembre 2005) 4 posizioni della fiducia e soli 8 voti bloccati (dati forniti dalla Presidenza dell'*Assemblée Nationale*).

⁵⁴ Diverso è il caso dell'*engagement de la question de confiance* (art. 49.3): la Costituzione francese distingue dunque nettamente la fiducia come istituto di diritto costituzionale (art. 49.1) e quella che riguarda più specificamente il diritto parlamentare.

⁵⁵ Così P. AVRIL, *Point de vue français sur la réforme de la Constitution italienne*, in *La riforma costituzionale, Atti del convegno di studi per Silvano Tosi*, Firenze, 1998, pp. 17 e ss.

Parlamentare (per via del rapporto fiduciario che sussiste tra Governo e Assemblea Nazionale) anche dal punto di vista politico i periodi di “prevalenza” del Presidente nella determinazione dell’indirizzo politico si alternano a quelli in cui tale funzione è esercitata dal Primo Ministro. In entrambi i casi si è visto come la “minorità” in cui verserebbe il Parlamento nei confronti delle due teste del potere Esecutivo sia stata comunque molto temperata dalle modificazioni tacite ed espresse della Costituzione del 1958⁵⁶.

Non si può tuttavia disconoscere che quanto detto fin’ora in merito al graduale (e non sempre lineare) percorso di “ri-parlamentarizzazione” che ha caratterizzato il regime della Quinta Repubblica negli ultimi quarant’anni sembra essere messo seriamente in discussione dal risultato delle ultime elezioni presidenziali. Anche nella sua campagna elettorale l’attuale Presidente della Repubblica aveva chiaramente manifestato quelle che erano le sue idee fondamentali in fatto di riforme costituzionali⁵⁷. Tanto più dopo il suo insediamento all’Eliseo Nicolas Sarkozy ha esternato la sua volontà di modificare profondamente la situazione che si è fin’ora descritta, con l’obiettivo di rendere più marginale e recessiva la figura del Primo Ministro rispetto a quella del Capo dello Stato, per indebolire quel sistema di Governo in Parlamento creato sulla scorta del titolo V della Costituzione del 1958 e per ricalibrare la forma di Governo francese su di un rapporto privilegiato e quasi esclusivo tra Presidente della Repubblica e Camere⁵⁸. Se fin’ora tale “politica costituzionale” del nuovo Presidente è stata chiaramente intelligibile nel suo pronunciatissimo interventismo negli affari correnti del Governo (e che portano costantemente ad un oscuramento costante del Primo Ministro da parte del Capo dello Stato), si può dire che il documento nel quale meglio si è venuta a definire tale concezione istituzionale sia il progetto di revisione della Costituzione stilato nel mese di novembre dal Comité Balladur, che appunto aveva ricevuto poco dopo l’insediamento del nuovo Capo dello Stato l’incarico di proporre delle modifiche all’articolato del 1958 che potessero apparire come il “manifesto” della presidenza Sarkozy. Le proposte a cui è giunto il qualificatissimo gruppo guidato dall’ex Primo Ministro meritano di essere considerate brevemente in questa sede in tanto in quanto incidono sui temi che si sono finora considerati⁵⁹.

Per quanto riguarda ciò che in questa sede ci occupa è necessario ricordare alcuni salienti: la proposta di modificare l’art. 5, relativo alla figura ed ai poteri del Capo dello Stato, e l’art. 20, sul ruolo del Primo Ministro. Se nell’attuale lezione dell’art. 20 è quest’ultimo che “determina e conduce” la politica della Nazione, il progetto di riforma vorrebbe scorporare questi due poteri attribuendo il primo al Presidente della Repubblica. Oltre a vedere in ciò un altro indizio del fatto che nell’attuale versione della Costituzione francese il Primo Ministro non è un semplice mandatario del Capo dello Stato ma l’unico vertice del Potere Esecutivo, si può trovare in questa proposta di modifica la volontà di ritagliare sulla figura dell’attuale Presidente della Repubblica un “figurino francese” che esuli dal modello presidenziale constantiano consacrato nel 1958. La volontà è quella di spingere il Primo Ministro ai margini del rapporto Capo dello Stato-Parlamento. In tal senso è chiarissimo quello che dovrebbe essere il nuovo art. 21, che infrange uno dei più

⁵⁶ Si veda l’attento saggio di O. BEAUD, cit., pp. 19 e ss. Il saggio, originato da un dibattito animato, *ex multis*, da Georges Vedel, Guy Carcassonne e Pierre Avril è stato raccolto nel volume P. TRONQUOI (a cura di), *Cahiers français : La V^e République. Permanence et mutations*, Paris, 2001.

⁵⁷ Si veda il discorso tenuto dall’allora Ministro dell’Interno Nicolas Sarkozy il 12 gennaio 2006 a Parigi in occasione della cerimonia di auguri alla stampa. Per il resoconto si veda www.u.m.p.org. Inoltre si considerino gli atti del convegno tenutosi il 5 aprile 2006 all’Assemblée Nationale sotto la presidenza di Édouard Balladur sul tema “*Cinquième République: réconcilier efficacité et responsabilité*”, ed in particolare l’intervento del candidato UMP alle elezioni presidenziali Nicolas Sarkozy, fruibili sul sito www.u.m.p.fr.

⁵⁸ Si veda in particolare J. CHARTIER, *Le lifting de Marianne*, Paris, 2005. Chartier è deputato dell’UMP che ha largamente ispirato la parte riguardante le possibili riforme costituzionali avanzate nella campagna elettorale da Nicolas Sarkozy.

⁵⁹ Il rapport del Comité Balladur è consultabile all’indirizzo www.comite-constitutionnel.fr.

antichi tabù del Parlamento francese: *“Le Président peut prendre la parole devant l’une ou l’autre des assemblées du Parlement”*. Le Camere stesse sarebbero profondamente incise dalla riforma, che tenderebbe a rinforzarle come mai si è pensato dalla caduta della Quarta Repubblica. Cade il “mito” dell’ordine del giorno prioritario fissato dal Governo per lasciare di nuovo il posto ad una più fisiologica gestione dei lavori assembleari alle stesse Camere: il tempo parlamentare viene equamente suddiviso tra Governo ed Assemblee (queste per esercitare nella metà del tempo disponibile la funzione legislativa ed in quello restante l’attività di controllo)⁶⁰. Altrettanto “rivoluzionaria” è la disciplina della questione di fiducia; la possibilità data al Governo di ricorrere già descritto “49.3” solo per l’approvazione delle *lois de finance* e delle *lois de financement de la sécurité sociale*. L’intento di rafforzare la posizione del Parlamento è intelligibile anche agli art. 42 e 42: da un lato aumentando da sei a dieci il numero delle Commissioni in ogni Camera, dall’altro stabilendo che il testo base per la discussione in Assemblea sarebbe non più il testo del Governo, ma il testo così come emendato dalle commissioni. Se dunque alle origini della Costituzione del 1958 vi era stato, tra gli altri, l’obiettivo di ridurre l’onnipotenza di quella che, all’inizio del XX secolo, Barthelemy aveva definito “la République des commissions”, limitando rigidamente (ed eccessivamente) il loro numero e cercando di sostituire alle commissioni permanenti quelle speciali, l’intento della riforma è cercare di riqualificare le commissioni stesse come sede ideale del lavoro parlamentare e di confezione del prodotto legislativo. Ciò prendendo atto dunque del fatto che *«les Commissions permanentes de la Cinquième République jouent un rôle comparable à celui que tenaient les Commissions parlementaires des Troisième et Quatrième Républiques : la volonté affichée en 1958 de minorer leur importance a largement échoué et, sur ce point comme sur tant d’autres, la Cinquième renoue avec la tradition parlementaire française»*⁶¹.

Tutto ciò detto sommariamente in merito alle principali innovazioni che il *rapport Balladur* propone di apportare al testo del 1958 è chiaro che, per quanto profondamente innovativo, il “progetto Sarkozy” non elimina certo alla radice la componente parlamentare “minima” del sistema costituzionale francese, che rimarrebbe pur sempre fondato sul rapporto fiduciario che lega l’Assemblée all’Esecutivo ma allenta in modo considerevole il vincolo “preferenziale” creatosi per effetto delle prassi politiche ed istituzionali tra l’hôtel de Matignon e il Palais Bourbon. Sembra quasi di leggere in questi progetti di riforma, a fianco del commendevole tentativo di riqualificare e ridefinire le funzioni parlamentari, a quasi cinquant’anni dalla fondazione della Quinta Repubblica, l’obiettivo di abbandonare definitivamente il ruolo del Capo dello Stato come *clef de voûte* dell’ordinamento costituzionale e dunque come attore schmittianamente estraneo alla lotta politica⁶². Non sembra tuttavia possibile pensare, in astratto, che solamente attribuendo espressamente, come già detto, al Presidente della Repubblica, il compito di “definire” la politica della

⁶⁰ *«Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité à l’ordre du jour fixé par le Gouvernement. Une semaine de séance sur quatre est réservée à la discussion des projets et propositions de loi. Un jour de séance est réservé par priorité à l’ordre du jour fixé par les groupes parlementaires qui n’ont pas déclaré appartenir à la majorité qui soutient le Gouvernement. Une semaine de séance sur quatre est réservée au contrôle du Gouvernement et à l’évaluation des politiques publiques. Un jour de séance est réservé par priorité à l’ordre du jour fixé par les groupes parlementaires qui n’ont pas déclaré appartenir à la majorité qui soutient le Gouvernement »*, *Rapport Balladur*, cit., p. 18. Il fatto tuttavia che l’ordine del giorno prioritario nel sistema francese fosse già gestito dal Governo attraverso una continua concertazione con la maggioranza parlamentare e mai in modo abusivamente “autocratico” è riconosciuto abbastanza diffusamente nella dottrina d’oltralpe. *Inter cætera*: X. ROQUES, *Le mythe de l’ordre du jour prioritaire, Les Petites affiches*, 4/05/1992, p. 33.

⁶¹ B. BAUFUMÉ, *Le droit d’amendement sous la V^e République*, Paris, 1993, p. 315.

⁶² Per questa interpretazione del ruolo del Presidente della Repubblica si veda diffusamente la relazione di presentazione della Costituzione al Conseil d’État, scritta da Michel Debré: senza dubbio la migliore descrizione del sistema francese come regime parlamentare; M. DEBRÉ, *Allocution au Conseil d’État, le 27 août 1958. Documents pour servir à l’histoire de l’élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. III, Paris, 1991, p. 261.

Nazione possa bastare a rovesciare gli equilibri politici ed istituzionali consolidatisi fino ad ora. Come si è visto nella vita reale della Quinta, sono state le personalità che di volta in volta ricoprivano le cariche rispettivamente di Capo dello Stato e di Primo Ministro a determinare e a condizionare il funzionamento del regime. Così come è successo fin'ora dunque, non è per nulla scontato che la Repubblica francese si avvii verso una sempre più accentuata "presidenzializzazione" della sua forma di Governo; non era questa, lo si è detto, lo spirito della Costituzione e questa riforma, quand'anche fosse attuata, non potrebbe snaturarne gli equilibri che, lo si ripete, non sono frutto della semplice lettera della legge ma piuttosto delle alchimie che regolano la Costituzione vivente.

Forum di Quaderni Costituzionali