

FRANCIA: POTERI E CONTROPOTERI NEL NUOVO ASSETTO COSTITUZIONALE DELLA V REPUBBLICA

di Federico Fabbrini ¹
(25 settembre 2008)

La legge francese di revisione costituzionale n° 2008-724, promulgata dal Presidente della Repubblica Sarkozy il 23 luglio 2008, in seguito all'approvazione con un solo voto di maggioranza da parte del Parlamento riunito in Congresso il 21 luglio 2008, incide in modo significativo sulla dinamica dei poteri e dei contropoteri della V Repubblica². D'altro canto, era stato precisamente l'intento di ridefinire i *checks and balances* della Costituzione del 1958 che aveva ispirato l'istituzione, il 17 luglio 2007, da parte dello stesso Presidente Sarkozy, di un *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République*, presieduto da Balladur e vice-presieduto da Lang (cd. *Comité Balladur*), e le cui conclusioni sono state quasi integralmente recepite nella riforma costituzionale³.

La revisione opera, innanzi tutto, sui poteri del Presidente e, corrispettivamente, del Primo Ministro, al fine di fare chiarezza nel rapporto tra le due teste dell'esecutivo ma soprattutto di riportare "la lettre de la Constitution [en ligne avec] son esprit"⁴. Da un lato, infatti, la riforma prende atto che nel corso della V Repubblica (salve le parentesi delle coabitazioni⁵) il Presidente è stato il vero capo del Governo, "dominant la majorité"⁶. Dall'altro essa costituisce, come scrive Stefano Ceccanti⁷, in buona misura la "conseguenza logica" dell'emendamento costituzionale approvato nel 2000 con la riduzione del mandato presidenziale a cinque anni e l'inversione dell'ordine delle elezioni (con le elezioni presidenziali chiamate a precedere di poco quelle legislative e a determinare su di esse un effetto di trascinamento).

Invero, come ci ricordano Guy Carcassonne ed Olivier Duhamel⁸, l'autentico scopo della riforma del quinquennato era mettere fine all'aritmia che

¹ Ph.D. Student, European University Institute, Law Dept.

² La legge di revisione costituzionale n° 2008-724 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 171 del 24 luglio 2008 ed è disponibile presso il sito ufficiale del governo: [JO n° 171 du 24 juillet 2008](http://www.jo.n°171du24juillet2008)

³ Il rapporto del *comité des sages*, intitolato "Une Vème République plus démocratique" è disponibile presso il sito ufficiale del *comité*: <http://www.comite-constitutionnel.fr>

⁴ "Une Vème République plus démocratique", p.3

⁵ M. Baudrez e B. Ravaz, "La Quinta Repubblica: regime semi-presidenziale o parlamentarismo presidenzialista?", in L. Pegoraro e A. Rinella (a cura di), "Semipresidenzialismi", CEDAM, Padova, 1997, p.57

⁶ J.L. Quermonne, "Le cas français: le Président dominant la majorité", in M. Duverger (a cura di), "Les régimes semi-présidentiels", PUF, Paris, 1986, p.202

⁷ S. Ceccanti, "Revisione francese. La rivincita di Vedel e Duverger", Forum Quaderni Costituzionali, 2008, p.3

⁸ J.J. Chevallier, G. Carcassonne e O. Duhamel, "La Vème République: 1958-2004", Armand Colin, Paris, 2004, p.476

aveva da sempre caratterizzato la V Repubblica: la conseguenza dello scarto tra il settennato presidenziale ed il quinquennato legislativo era che il potere non fosse attribuito né per sette né per cinque anni, bensì per la durata variabile ed aleatoria che separa due elezioni nazionali. Con l'introduzione del quinquennato il potere viene conferito per cinque anni, "c'est-à-dire un horizon pertinent de gestion et un horizon démocratique de contrôle". Nei fatti, tuttavia, tale riforma ha reso estremamente improbabile l'ipotesi della coabitazione e favorito invece il formarsi di governi di legislatura, a guida presidenziale, stabilmente al comando per tutti cinque gli anni.

Per bilanciare il rafforzamento dei poteri presidenziali, la revisione opera altresì sui contropoteri. In particolare, come affermava Maurice Duverger⁹, "la concentration de l'autorité entre les mains du Président entraîne une nouvelle séparation des pouvoirs entre le bloc majoritaire formé autour de l'Elysée, et un pouvoir d'opposition qui s'exerce à travers trois éléments des institutions nationales: la minorité des députés, le Sénat et le Conseil Constitutionnel". Si comprendono così l'introduzione, da parte della legge costituzionale, di specifici diritti per l'opposizione parlamentare e di un controllo di costituzionalità delle leggi *a posteriori* in via incidentale. Non si è invece dato seguito alla proposta di apportare modifiche al Senato, e questo è stato il principale motivo del rifiuto della riforma da parte dei socialisti.

Procedendo con ordine, si può osservare, in primo luogo, come il nuovo Art. 51-1 Cost. affermi che "le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires". Tale disposizione è, peraltro, suffragata dal nuovo Art. 48(5) Cost. il quale stabilisce che "un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires". Funge, infine, da cappello il nuovo Art. 2(3) Cost. il quale afferma che "La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation".

L'obiettivo delle disposizioni citate è quello di porre le basi costituzionali di un vero statuto dell'opposizione, superando in questo senso anche l'opinione contraria del Consiglio Costituzionale¹⁰, che, dichiarando incostituzionale nel 2006 il progetto di regolamento dell'Assemblea Nazionale, aveva visto in ciò una violazione del principio d'uguaglianza e della libera organizzazione dei partiti politici. La portata di tali disposizioni, tuttavia, è difficilmente apprezzabile, almeno sino a quando ad esse non verrà data attuazione mediante i nuovi regolamenti parlamentari e sino a quando non si formerà una prassi in materia. Non mancano, peraltro, già voci critiche che, al di là della retorica sulla

⁹ M. Duverger, "L'expérience française du régime semi-présidentiel", in M. Duverger (a cura di), "Les régimes semi-présidentiels", PUF, Paris, 1986, p.51

¹⁰ Décision 2006-537 DC, 22 giugno 2006, "Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée Nationale"

“République irréprochable”¹¹, vedono nel riconoscimento di nuove garanzie per l’opposizione, un’operazione “de pure façade”¹².

In particolare, è stato motivo di forte contrasto con il Partito Socialista, la questione dei minuti di parola del Presidente della Repubblica nel calcolo del tempo di espressione maggioranza-opposizione¹³. Infatti, anche nel momento in cui si è finalmente riconosciuto che il Presidente della Repubblica è il vero *leader* della maggioranza, si è deciso di non modificare la normativa che esclude i minuti nei quali egli si rivolge ai *mass media* dalla contabilizzazione del tempo di parola a disposizione della maggioranza stessa. Una revisione della legge sul Conseil de l’Audiovisuel era stata paventata dal Presidente Sarkozy a pochi giorni dal voto definitivo della riforma¹⁴, ma comprensibilmente per i socialisti “un véritable statut de l’opposition devrait s’ordonner autour de quelques engagements [plus] fermes” di pure promesse elettorali¹⁵.

Grande rilevanza assume, inoltre, il nuovo Art. 61-1 Cost. il quale riconosce che “lorsque, à l’occasion d’une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu’une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil Constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d’Etat ou de la Cour de Cassation qui se prononce dans un délai déterminé. Une loi organique détermine les conditions d’application du présent article”. L’introduzione di un meccanismo di controllo di costituzionalità *a posteriori* in via incidentale, infatti, rappresenta di per sé una significativa cesura con la tradizione giacobina¹⁶, ostile al controllo giurisdizionale sull’attività del potere legislativo¹⁷, ed al contempo favorisce un riavvicinamento al modello kelseniano, dominante in Europa.

Nella logica dei pesi e contrappesi istituzionale, peraltro, il potenziamento del ruolo del Consiglio Costituzionale attraverso l’introduzione di un giudizio di costituzionalità delle leggi particolarmente pervasivo, poichè concreto e su rinvio giudiziale¹⁸, costituisce la migliore garanzia contro gli abusi del *continuum* Presidente-Governo-maggioranza parlamentare. L’adozione dell’*exception d’inconstitutionnalité* costituisce, d’altro canto, un’innovazione incrementale posto che in Francia a partire dagli anni ‘70 “la giurisdizione costituzionale si è affermata ed ha esteso la sua influenza a tal punto che, grazie alle alternanze politiche, ha saputo ricondurre i governanti ad una maggiore modestia ed a prevenire le usurpazioni di sovranità che gli eletti

¹¹ Secondo la nota espressione utilizzata dal Presidente Sarkozy nel suo discorso programmatico di Epinal del 12 luglio 2007, disponibile presso il sito ufficiale del *comité*: <http://www.comite-constitutionnel.fr>

¹² P. Roger, “La dernière mue?”, Le Monde, 21 maggio 2008

¹³ C. Garin, “Dans la dernière ligne droite, le PS cherche à faire bloc contre le text”, Le Monde, 15 luglio 2008

¹⁴ P. Roger et al., “L’ultime geste de Nicolas Sarkozy sur les institutions”, Le Monde, 16 luglio 2008

¹⁵ J. Lang, “L’équilibrage des institutions va dans le bon sens, mais n’est pas suffisant”, Le Monde, 15 luglio 2008

¹⁶ A. Barbera, “Le basi filosofiche del costituzionalismo”, in idem, Laterza, Roma-Bari, 1997, p.6

¹⁷ M. Troper, “Justice constitutionnelle et démocratie”, RFDC 1/1990, p.31

¹⁸ A. Morrone, “Il custode della ragionevolezza”, Giuffrè, Milano, 2000

possono commettere abusando del mandato che hanno realmente ricevuto dagli elettori”¹⁹.

Ciò detto, è doveroso mettere in luce qualche perplessità su alcune scelte tecniche della riforma *de qua*, posto che, nella legge di revisione costituzionale, è stata formalizzata la regola del doppio filtro²⁰, che consente solo alle supreme giurisdizioni ordinarie o amministrative di sollevare direttamente questione di legittimità costituzionale dinnanzi al Consiglio Costituzionale; questa possibilità, invece è esclusa per i giudici di primo e secondo grado, i cui ricorsi devono essere preliminarmente filtrati dalla Corte di Cassazione o dal Consiglio di Stato. Il rischio di questo meccanismo, in effetti, è che le giurisdizioni supreme limitino i rinvii al giudice delle leggi, depotenziando così il giudizio di costituzionalità, la cui forza è direttamente proporzionale alla diffusività (se non nel controllo quanto meno nell’attivazione).

La legge di revisione costituzionale, invece, non ha apportato alcuna modifica alle modalità di funzionamento e di scrutinio del Senato. In particolare, i membri della Camera alta del Parlamento continuano a venire eletti in via indiretta da parte di un collegio elettorale che “favorise à l’excès la représentation de zones faiblement peuplées, au détriment des zones urbaine”²¹. Per questo motivo, la legge elettorale per il Senato, risalente al 1958, è da diverso tempo al centro di forti critiche, posto che il suo effetto principale è quello di garantire il dominio della destra, forte nei poco popolosi comuni rurali, ed impedire l’*alternance* della sinistra: “Dans la quasi-totalité des régions et dans la majorité des départements et des villes les électeurs votent à gauche, tandis que le Sénat, qui est censé les représenter, est ancré à droite”²².

Nel 2000, il tentativo da parte del Governo Jospin di ristabilire un maggiore equilibrio tra la rappresentanza delle collettività territoriale ed il criterio demografico, era caduto sotto la scure conservatrice del Consiglio Costituzionale il quale aveva affermato che “le Sénat doit, dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales, être élu par un corps électoral qui est lui-même l’émanation de ces collectivités; par suite, ce corps électoral doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales”²³. Il *Comité* Balladur aveva pertanto proposto di superare le obiezioni del giudice delle leggi codificando nell’Art. 24(3) Cost. il principio che “le Sénat [...] assure la représentation des collectivités territoriales de la République en fonction de leur population”²⁴.

La maggioranza di centro-destra del Senato ha posto tuttavia il veto a qualsiasi modifica in tal senso, arrogandosi “un pouvoir de blocage absolument

¹⁹ M. Baudrez e B. Ravaz, “La Quinta Repubblica: regime semi-presidenziale o parlamentarismo presidenzialista?”, in L. Pegoraro e A. Rinella (a cura di), “Semipresidenzialismi”, CEDAM, Padova, 1997, p.52

²⁰ N. Zanon, “L’*exception d’incontitutionnalité* in Francia: una riforma difficile”, Giappichelli, Torino, 1990

²¹ “Une Vème République plus démocratique”, p.70

²² G. Courtois, “Reforme constitutionnelle: Badinter face à Balladur”, *Le Monde*, 11 giugno 2008

²³ Décision 2000-431 DC, 6 luglio 2000, “Loi relative à l’élection des sénateurs”

²⁴ “Une Vème République plus démocratique”, p.71

anormal”²⁵. Non sorprende pertanto che “devant cet abus de position dominante, les sénateurs de gauche, dans leur ensemble, ont quitté les travaux de la commission des lois, fait sans précédent pour une révision constitutionnelle”²⁶ ed hanno quasi all’unanimità votato contro ad una riforma che “consolide le mode d’élection archaïque des sénateurs [et] assure à la droite une majorité pérenne au Sénat”²⁷. La vicenda, d’altro canto, è l’ennesima conferma delle difficoltà che si incontrano nel tentativo di apportare qualunque cambiamento ad un’istituzione dai contorni non definiti: lo stesso Presidente De Gaulle nel 1969 dovette dimettersi in seguito alla sconfitta del referendum per la modifica del Senato²⁸.

In conclusione, non è agevole comprendere se la riforma costituzionale sarà in grado di garantire effettivamente un bilanciamento all’incremento dei poteri del Presidente della Repubblica: tralasciando il mantenimento dello *status quo* al Senato, sarà solo la *mise en oeuvre* dei regolamenti parlamentari e la prassi giudiziaria a determinare l’efficacia dello statuto dell’opposizione e del controllo di costituzionalità *a posteriori* in via incidentale. Certamente, tuttavia, sembra ingeneroso affermare che la revisione *de qua* manchi “di un carattere unitario e di una razionalità di fondo”²⁹. Anche in questa occasione³⁰, anzi, l’esperienza riformista francese (al livello delle istituzioni: il *Comité* Balladur; prima ancora che a quello economico-sociale: la *Commission* Attali) può rappresentare un laboratorio dal quale prendere spunto, anche nel nostro paese.

²⁵ P. Roger, “Pour Didier Maus, le pouvoir de blocage du Sénat est anormal”, *Le Monde*, 12 giugno 2008

²⁶ J.P. Belle, “La droite sénatoriale en abus de position dominante”, *Le Monde*, 18 giugno 2008

²⁷ R. Badinter, “Non à l’hyperprésidence”, *Le Monde*, 20 luglio 2008

²⁸ D. Rousseau, “L’invenzione continua della V Repubblica”, in D. Rousseau (a cura di), “L’ordinamento costituzionale della V Repubblica francese”, Giappichelli, Torino, 2000

²⁹ I. Ciolli, “Il Comitato Balladur deposita il progetto di riforma costituzionale”, *Associazione dei Costituzionalisti*, 2008, p.2

³⁰ S. Ceccanti, “La V Repubblica: un lento (e parziale) avvicinamento alle altre forme di governo europee”, in D. Rousseau (a cura di), “L’ordinamento costituzionale della V Repubblica francese”, Giappichelli, Torino, 2000