

## La Francia alla ricerca di un'improbabile Sesta repubblica: il rapporto Bartolone-Winock sul futuro delle istituzioni\*

di Rino Casella\*\*

(9 dicembre 2015)

**Sommario:** 1. La “crisi” della Quinta repubblica nella riflessione del *groupe de travail* – 2. Il miglioramento della qualità della rappresentanza politica – 3. La ridefinizione del ruolo arbitrale del presidente della repubblica e il riequilibrio dei rapporti interni all'esecutivo – 4. La valorizzazione delle prerogative del parlamento – 5. L'indefinito futuro istituzionale della Francia sotteso al rapporto Bartolone-Winock tra eterogeneità delle proposte di riforma e mancanza di coerenza strategica.

1. Il «Gruppo di lavoro sul futuro delle istituzioni» (*Groupe de travail sur l'avenir des institutions*), costituito nel novembre 2014 su iniziativa del presidente dell'assemblea nazionale Claude Bartolone e copresieduto dallo storico Michel Winock, ha pubblicato il 2 ottobre 2015 il proprio rapporto finale, intitolato *Refaire la démocratie*, ma comunemente indicato come *Rapport Bartolone-Winock*<sup>1</sup>.

Il gruppo, caratterizzato dalla presenza su base paritaria di parlamentari e di personalità qualificate (professori universitari di diritto, intellettuali e rappresentanti del

---

\* Scritto sottoposto a referee.

<sup>1</sup> ASSEMBLEE NATIONALE, XIV Législature, *Groupe de travail sur l'avenir des institutions, Refaire la démocratie*, Présenté par MM. Claude Bartolone et Michel Winock (Co-Présidents), *Rapport* n. 3100, octobre 2015, pubblicato a cura dell'[Assemblée nationale](#) e de [La Documentation française](#) (rapporto in seguito indicato solo come *Refaire la démocratie*). Sulla commissione, si vedano P. PICIACCHIA, *La Francia di Hollande-Valls e lo scollamento tra politica interna e politica estera: riforme e ambizioni internazionali vs insofferenza dell'elettorato, partiti dell'opposizione che si riorganizzano ed elezioni regionali alle porte*, in [Nomos](#), 2, 2015, pp. 12 ss.. Sul rapporto Bartolone-Winock come una valutazione critica dell'effettiva capacità di risposta del sistema politico-istituzionale francese alla crisi economico-finanziaria, G. DELLEDONNE, *Le conseguenze della crisi economico-finanziaria sulle istituzioni francesi*, in corso di pubblicazione negli atti conclusivi del PRIN 2010-2011 «*Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica*» (coordinatori scientifici F. Merloni e A. Pioggia).

mondo dell'impresa)<sup>2</sup>, non solo ha rappresentato la prima iniziativa per lo studio del sistema della Quinta repubblica avviata direttamente dal parlamento e non dal capo dello Stato (come già la commissione Vedel nel 1993, il comitato Balladur nel 1995 e la commissione Jospin nel 2012), ma si è caratterizzato anche per la volontà, preliminarmente espressa dai suoi proponenti, di adottare un diverso approccio metodologico finalizzato ad assicurare sia lo svolgimento dei lavori nella massima libertà che l'avvio, rispetto alle precedenti esperienze, di una «riflessione originale»<sup>3</sup> sui temi istituzionali.

Così, se la ricerca di una diversa chiave di lettura del regime della *Cinquième* ha condotto i membri del gruppo di lavoro a sviluppare la propria indagine oltre la prospettiva strettamente giuridica, in modo da ricomprendere pure quella «storica, politica e sociale», la volontà di adottare un metodo di lavoro innovativo è invece sfociata in un'organizzazione dei lavori incentrata su riunioni a tema e su audizioni di varie personalità (aperte alla stampa, trasmesse in diretta e poi pubblicate sul sito dell'assemblea nazionale), nonché nella predisposizione di un apposito questionario (definito «preferenziale»<sup>4</sup>) sottoposto a ciascun componente del gruppo al termine degli incontri-dibattito allo scopo di individuare, sulla base del diverso grado di adesione espresso, le posizioni comuni del gruppo sulle diverse questioni oggetto di discussione.

Una volta sviluppati lungo cinque direttrici («riequilibrare i poteri?», «modernizzare il parlamento», «favorire un rinnovamento democratico?», «Europa» e «giustizia»), tali orientamenti sono sfociati nelle diciassette proposte presentate dal gruppo nel proprio rapporto finale in riferimento ad altrettante grandi aree tematiche («restaurare il legame tra cittadini e la loro rappresentanza», «un cittadino responsabile nel cuore delle istituzioni», «un esecutivo più equilibrato e meglio controllato», «il parlamento del non-cumulo» e «consolidare lo Stato di diritto»).

Come sottolinea Bartolone nel suo *avant-propos*, il gruppo di lavoro si è costituito sulla base di una «convinzione profonda»: l'«insufficienza democratica» della Quinta repubblica. Quest'ultima, secondo il presidente dell'assemblea nazionale, pur assicurando stabilità politico-istituzionale alla Francia in una fase storica segnata dalle profonde

---

<sup>2</sup> Al riguardo, i giuristi Denis Baranger, Marie-Anne Cohendet, Christine Lazerges, Ferdinand Mélin-Soucramanien, Guillaume Tusseau, la consigliera di Stato Mireille Imbert Quaretta, l'ex segretario generale della CGT Bernard Thibault, il giornalista Alain Gérard Slama, la responsabile della comunicazione di impresa Marie-Louise Antoni, il filosofo Michaël Foessel e la politologa Virginie Tournay.

<sup>3</sup> *Refaire la démocratie*, p. 11

<sup>4</sup> *Ibidem*.

tensioni alimentate dalla rivolta di Algeria, dalla decolonizzazione e dalla Guerra fredda, non appare più capace di favorire la «vitalità della democrazia» e di rispondere alle «attese legittime»<sup>5</sup> dei cittadini, sempre più desiderosi di veder rispettata la propria volontà politica nella scelta del futuro del Paese.

Sebbene la responsabilità di tale crisi non possa essere tuttavia imputata alla sola *Cinquième*, tuttavia, secondo il presidente dell'assemblea nazionale, l'attuale regime francese appare profondamente inadeguato rispetto alle nuove e più complesse dinamiche istituzionali ed economiche del mondo contemporaneo.

Al pari di molte altre democrazie rappresentative, anche la Francia vede infatti il funzionamento delle proprie istituzioni accrescere le sfiducia e il distacco dei cittadini nei confronti degli eletti<sup>6</sup>. In ragione di ciò, sempre secondo Bartolone, l'esigenza primaria non è di operare delle riforme attraverso «*petites touches*», posta anche la difficoltà di ponderare tutte le potenziali conseguenze di ogni revisione costituzionale, quanto piuttosto quella di avviare una «vera riflessione» sul futuro dell'intero sistema politico-istituzionale francese destinata a sfociare nell'adozione di una serie di «misure-chiave» in grado di «cambiare realmente il corso delle cose»<sup>7</sup>.

Per Michel Winock, la Quinta repubblica, permettendo «ai governi di governare», ha dato prova di una «solidità» e di un'«efficacia»<sup>8</sup> non riscontrabili in nessun altro regime francese sorto dopo la Rivoluzione. L'assetto istituzionale del 1958 ha infatti consentito alla Francia di superare la decolonizzazione, di affrontare gli imperativi della modernizzazione, di intraprendere grandi riforme e di assicurare l'alternanza politica, ma a più di cinquant'anni dalla propria fondazione appare ormai *dépassée* e incapace di rispondere ai cambiamenti in atto e alle nuove domande espresse dalla società<sup>9</sup>. La vita politica francese risulta infatti alterata dalle lacune della rappresentanza politica (imputabili al vigente sistema elettorale), dalle carenze della democrazia partecipativa (destinate a creare un vero e proprio «fossato»<sup>10</sup> tra i cittadini e i loro dirigenti politici) e dall'eccessiva concentrazione di potere in capo al presidente della repubblica.

In particolare, per il copresidente del gruppo di lavoro, la *Cinquième* operando il rovesciamento della tradizione repubblicana nei confronti del potere esecutivo, ha

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>6</sup> Per il presidente Bartolone, i francesi sono ormai «insufficientemente ascoltati, riconosciuti e rappresentati», *ibidem*, p. 232 (riunione del 27 novembre 2014).

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 233.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 242.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 23.

assicurato al capo dello Stato, in realtà inteso dalla carta del 1958 soltanto come un arbitro, un potere senza precedenti che scaturisce dall'esercizio sia della funzione simbolica di capo della nazione che di quella politica di *leader* della maggioranza.

Di fronte a ciò, il gruppo di lavoro, sottolinea Winock, invece di far propria una delle soluzioni regolarmente proposte per superare tale squilibrio istituzionale – passaggio al regime presidenziale di tipo statunitense o adozione di un sistema parlamentare à *l'européenne* senza un capo dello Stato eletto a suffragio popolare diretto – ha preferito elaborare delle incisive proposte di riforma dell'attuale assetto politico-costituzionale volte a bilanciare i rapporti tra il presidente della repubblica e il primo ministro, ad assicurare il riequilibrio tra potere esecutivo e legislativo, nonché a garantire la piena indipendenza del potere giudiziario.

2. Così, posta la Quinta repubblica «nel cuore della crisi»<sup>11</sup>, il rapporto Bartolone-Winock, nell'ambito dei primo dei cinque grandi temi di riferimento, relativo alla riaffermazione del legame tra i cittadini e i loro rappresentanti, propone di rafforzare il carattere democratico della rappresentanza politica attraverso la previsione di un numero massimo (pari a tre) dei mandati consecutivi consentiti ad ogni parlamentare (il *non-cumul dans le temps*) (proposta n. 1), la definizione di un vero «statuto dell'eletto» (n. 2), l'introduzione di una quota proporzionale dei seggi all'assemblea nazionale (n. 3), l'ampliamento del campo di utilizzo del *referendum* e l'introduzione di un *referendum* di iniziativa popolare (n. 4).

In particolare, la limitazione del numero dei mandati elettorali successivi (già avanzata nel 2013 da un gruppo di deputati socialisti<sup>12</sup>) è stata giudicata dalla maggioranza dei membri del gruppo di lavoro (non comprendente il presidente Bartolone) una misura funzionale ad assicurare il periodico rinnovo dei titolari di responsabilità politiche, nonché il necessario completamento della riforma costituzionale del 2008 volta a consentire una sola rielezione del capo dello Stato. Per il presidente dell'assemblea

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>12</sup> Nel luglio 2013, durante la discussione del progetto di legge sul divieto di cumulo dei mandati elettivi (poi divenuta la [l. o. n. 2014-125 del 14-02-14](#)), una trentina di deputati socialisti avevano proposto che i parlamentari non potessero esercitare più di tre mandati consecutivi, ma l'emendamento al testo iniziale, adottato su iniziativa della deputata PS Chaynesse Khirouni dalla commissione leggi costituzionali, fu tuttavia soppresso [in prima lettura](#) dall'assemblea. Significativamente, nel corso dell'esame del progetto di legge sulla rappresentanza dei francesi all'estero, era stata adottata una disposizione volta a limitare a tre il numero dei mandati elettivi consecutivi dei consiglieri consolari e dei consiglieri membri dell'assemblea dei francesi all'estero (cfr., [l. n. 2013-659 del 22-07-13](#), art. 14, terzo comma).

nazionale, la proposta, fondata sul disconoscimento della «preminenza della politica», finisce al contrario per indebolire la stessa democrazia, consentendo l'esercizio del potere ad altre istituzioni quali «l'amministrazione, i media e la giustizia»<sup>13</sup>.

Il rapporto sottolinea inoltre l'esigenza di tutelare chi è giunto al termine di un mandato elettorale attraverso l'adozione di uno «statuto dell'eletto» caratterizzato da misure finalizzate alla valorizzazione dell'esperienza maturata e al rafforzamento della sicurezza professionale e economica<sup>14</sup>. Il gruppo di lavoro richiama anche la necessità che i partiti politici non si limitino solo a concorrere all'«espressione del voto», così come sancito dall'art. 4 della costituzione, ma intervengano attivamente anche nel processo di formazione e di rinnovamento del personale politico attraverso il sostegno a «dispositivi di educazione popolare» e a «programmi di formazione» volti a favorire la partecipazione politica dei cittadini, l'acquisizione di «nuove conoscenze e competenze»<sup>15</sup>, la sollecitazione all'iscrizione alle liste elettorali e lo sviluppo della democrazia locale.

Riguardo la necessità di una modifica del vigente sistema elettorale maggioritario, il *groupe de travail*, una volta imputata la crisi politico-istituzionale della Terza e della Quarta repubblica più alla degenerazione del sistema partitico che alla disciplina elettorale, nonché riconnessa la stabilità governativa propria della *Cinquième* agli efficaci meccanismi di razionalizzazione del parlamentarismo e non agli effetti dello scrutinio maggioritario a due turni<sup>16</sup>, difende il modello proporzionale dalle critiche di cui è sovente

---

<sup>13</sup> *Refaire la démocratie*, p. 52.

<sup>14</sup> Il rapporto rinvia alla [l. n. 2015-366 del 31-03-15](#) volta a facilitare, a livello locale, l'esercizio del mandato elettorale grazie a specifiche misure (come, tra le altre, l'estensione della durata del congedo elettorale, la sospensione del contratto di lavoro, la previsione di apposite tutele, il riconoscimento del diritto alla formazione, l'assegnazione differenziale per fine mandato, la valorizzazione dell'esperienza maturata). La necessità di adottare uno «statuto dell'eletto» era già stata sottolineata nel 2012 dalla «Commissione per il rinnovamento e la deontologia della vita pubblica» affidata dal presidente Hollande alla direzione dell'ex primo ministro socialista Lionel Jospin e composta da magistrati, professori universitari e alti funzionari (in particolare si veda il rapporto finale, [Pour un nouveau démocratique](#), p. 63, in seguito citato come *Rapport Jospin*). Sui lavori e sulle risultanze della commissione Jospin sia consentito il rinvio a R. CASELLA, *Un nuovo cantiere di riforme per la Quinta repubblica: l'adozione delle proposte della commissione Jospin*, in questa rivista, [n. 12-2014](#), pp. 1-37).

<sup>15</sup> *Refaire la démocratie*, p. 13.

<sup>16</sup> Secondo Jean-Claude Casanova, presidente della *Fondation nationale des sciences politiques*, non sussisterebbe una «relazione stretta» tra stabilità governativa e sistema elettorale. Così, il superamento da parte del regime della *Cinquième* della cronica fragilità degli esecutivi della Terza e della Quarta repubblica in realtà dipenderebbe principalmente dall'adozione delle tecniche del parlamento razionalizzato (cfr, *Audizione sui sistemi elettorali*, 10-04-15, *ibidem*, pp. 578 ss.).

oggetto, richiamando l'alto numero di Paesi che lo hanno adottato «senza soffrirne»<sup>17</sup> e la sua capacità di contrastare, grazie all'introduzione del premio di maggioranza, le formazioni politiche più estremiste, attualmente non (o poco) rappresentate all'assemblea nazionale.

Il rapporto, inoltre, nel sottolineare lo stretto rapporto esistente tra il sistema proporzionale e la rappresentanza delle diverse componenti della società, esalta, alla luce dei risultati scaturiti dagli scrutini di lista a livello europeo, regionale e municipale (nei comuni con più di mille abitanti), la capacità di tale meccanismo elettorale di assicurare maggiormente, rispetto agli altri, il rafforzamento della parità di genere tra gli eletti. Infatti, mentre il sistema uninominale maggioritario si limita solo a prevedere, nelle elezioni legislative, delle sanzioni finanziarie a carico dei partiti che non presentino lo stesso numero di candidati dello stesso sesso, lo scrutinio maggioritario binominale a due turni adottato nelle consultazioni dipartimentali del marzo 2015, pur producendo risultati significativi, appare troppo complesso per essere impiegato anche per il rinnovo dell'assemblea nazionale<sup>18</sup>.

Nonostante ciò, a differenza di quanto invece indicato dalla citata commissione Jospin<sup>19</sup>, il gruppo di lavoro non adotta uno specifico modello tra quelli emersi nel corso della discussione tra i propri membri, sostenendo in modo quasi unanime l'introduzione di una quota proporzionale pari almeno al 15% del totale ed esprimendosi a larga maggioranza (comprendente anche i due copresidenti) a favore sia di un sistema misto (scrutinio uninominale e ripartizione proporzionale di almeno la metà dei seggi) che di uno scrutinio di lista, a due turni, con premio di maggioranza, collegi regionali e soglia di sbarramento del 5%.

In merito alla seconda area tematica, relativa alla necessità di incentrare le istituzioni sull'esercizio di una cittadinanza attiva e responsabile, il rapporto sottolinea l'esigenza di ampliare le forme di partecipazione democratica e di assicurare nuove procedure di iscrizione nelle liste elettorali in modo da contrastare – poste le difficoltà di sancire il principio dell'obbligatorietà del voto – la crescente astensione riscontrata nelle

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>18</sup> Il riferimento è alla [l. n. 2013-403 del 17-05-13](#) con cui è stato modificato il sistema di voto locale, introducendo a livello dipartimentale uno scrutinio «maggioritario binominale misto» a due turni finalizzato a garantire la parità di genere.

<sup>19</sup> In base alla proposta n. 7 del *Rapport Jospin*, soltanto il 10 per cento degli attuali componenti l'assemblea nazionale sarebbe stato eletto in una circoscrizione nazionale unica e senza alcuna soglia di sbarramento, attraverso uno scrutinio proporzionale di lista ad un turno, indipendente da quello maggioritario a due turni (*Rapport Jospin*, pp. 37 ss.).

varie consultazioni, non più qualificabile come mera manifestazione di “apatia” degli elettori, ma come una vera e propria forma di protesta politica meritevole di un proprio «canale di espressione»<sup>20</sup>.

In tale ottica, il rapporto prospetta di ampliare il campo applicativo del *referendum* previsto dall'art. 11 della costituzione (ricomprendendovi esplicitamente tutte le materie che ricadono nel *domaine de la loi* sancito dal successivo art. 34), di introdurre un *referendum* di iniziativa popolare<sup>21</sup> volto ad attribuire ai cittadini un «potere di interpellato»<sup>22</sup> capace di sviluppare il loro legame con le istituzioni ben oltre i periodici appuntamenti elettorali, nonché di rivedere le procedure di iscrizione alle liste elettorali (n. 5).

3. In merito alla necessità di assicurare la presenza di «un esecutivo più equilibrato e meglio controllato», il gruppo di lavoro Bartolone-Winock ritiene che «l'iperpresidenzializzazione» delle istituzioni della Quinta repubblica, consentendo all'elettorato di riporre in un solo uomo aspettative «smisurate», destinate poi a rimanere «deluse»<sup>23</sup>, contribuisca non solo ad accentuare la sfiducia dei cittadini verso le istituzioni, ma anche a delimitare lo spazio istituzionale a disposizione degli altri poteri (*in primis*, del parlamento).

Del resto, il divario tra l'«immensa» legittimazione di cui gode un presidente eletto direttamente dal corpo elettorale e titolare nella prassi di poteri che eccedono quelli stabiliti dalla costituzione e la sua «quasi-irresponsabilità» politica, costituisce, secondo il rapporto, un'«anomalia» da rimuovere attraverso tre riforme volte a riequilibrare tanto i rapporti in seno all'esecutivo – di fatto basati su una «diarchia diseguale»<sup>24</sup>, *rectius* su una gerarchia tra il capo dello Stato e il suo primo ministro – quanto quelli tra il governo e il parlamento: ridefinire il ruolo riconosciuto al capo dello Stato al fine di «modernizzare» la sua funzione arbitrale (proposta n. 6); ripristinare il settennato (riconoscendolo non

<sup>20</sup> *Refaire la démocratie*, p. 67. Il gruppo di lavoro, nel valutare positivamente la [l. n. 2014 - 172 del 21- 02- 04](#) che ha sancito, in sede di scrutinio, l'obbligo di indicare anche il numero delle schede bianche, sottolinea infatti l'opportunità di contabilizzare queste ultime tra i voti espressi (disposizione tuttavia non applicabile all'elezione del presidente della repubblica, necessariamente eletto, ai sensi dell'art. 7 della costituzione, «a maggioranza assoluta dei voti espressi»).

<sup>21</sup> Sul «*referendum d'initiative minoritaire*» come una riforma volta ad «ampliare la democrazia», si veda il punto n. 38 del *Rapport Vedel* ([Rapport au Président de la République. Propositions pour une révision de la Constitution, 15 février 1993](#)).

<sup>22</sup> *Refaire la démocratie*, p. 71.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 77.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

rinnovabile) oppure operare una nuova inversione del calendario elettorale affinché le consultazioni legislative precedano quelle presidenziali (proposta n. 7); rafforzare la responsabilità dell'esecutivo e ridefinirne i compiti riguardo le questioni europee (proposta n. 8).

In particolare, per il *groupe de travail*, l'elezione popolare del capo dello Stato, sebbene costituisca il principale fattore della sua *toute-puissance*, deve essere mantenuta in quanto rappresenta – come evidenziato dagli alti tassi di partecipazione al voto – un «momento condiviso di emozione politica» con cui i cittadini esprimono il proprio «sentimento di appartenenza alla comunità nazionale»<sup>25</sup>. Inoltre, la ridefinizione della funzione del presidente della repubblica (a partire dai compiti sanciti dall'art. 5 della costituzione) non rende necessaria una limitazione dei poteri di cui è titolare grazie alla diretta legittimazione democratica o alla pratica politico-istituzionale.

In questo quadro istituzionale, il capo dello Stato, pertanto, continua non solo a presiedere il consiglio dei ministri e a essere titolare del potere di scioglimento dell'assemblea nazionale, ma può anche a nominare e revocare il primo ministro, senza essere obbligato, da un lato, a scegliere il *leader* del partito risultato maggioritario dopo le elezioni e, dall'altro, a rinunciare alla consolidata prassi della *démission-révocation*.

Del resto, per la maggioranza dei membri del *groupe de travail*, la *Cinquième*, nella sua nuova evoluzione, deve esprimere una «terza via» (collocata tra il regime parlamentare *à l'anglaise* e quello presidenziale di tipo statunitense) che sia caratterizzata dal «riorientamento» dell'azione del capo dello Stato verso gli *enjeux* di più lungo periodo. In tale prospettiva, il presidente della repubblica è chiamato ad operare come un vero e proprio «garante» dei «valori della Nazione, dell'«interesse generale» e delle «generazioni future», pienamente legittimato, come già sulla base della prassi del *domaine réservé*, ad intervenire in modo diretto nella politica estera e nella difesa nazionale<sup>26</sup>.

Secondo il rapporto, tale ridefinizione del ruolo del presidente della repubblica è possibile attraverso un'azione sul «tempo politico» (e quindi sulla sua durata in carica) che prenda atto degli effetti negativi dell'introduzione del quinquennato. Per il *groupe*, tale

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 82. Per Bastien François «si tratta di ritrovare lo spirito del presidente-arbitro del 1958» ovvero «di approfittare della legittimità e dell'*audience* che conferisce l'elezione a suffragio universale per inventare un nuovo ruolo del presidente della repubblica: un ruolo forte, interessante, prestigioso, di guardiano dei diritti fondamentali e di garante degli interessi delle generazioni future», posizione che impone tuttavia un ridimensionamento dei poteri presidenziali: abrogazione dell'art. 9 sulla presidenza del consiglio dei ministri e introduzione del divieto di revoca del primo ministro attraverso la modifica dell'art. 13 (*Audizione sul tema della diarchia dell'esecutivo*, 10-03-15, *ibidem*, p. 498).

riforma costituzionale ha infatti prodotto un'«accelerazione del tempo politico» e un'«onnipresenza della figura presidenziale»<sup>27</sup> destinate ad accentuare gli squilibri istituzionali del regime. Inoltre, una volta abbinata all'inversione del calendario elettorale (operata per far precedere le presidenziali alle legislative), è divenuta anche un diretto fattore di accentuazione del *fait majoritaire*, contribuendo a un ulteriore rafforzamento delle attribuzioni del capo dello Stato.

Così, al fine di porre il tempo presidenziale *au-dessus* di quello parlamentare, il gruppo di lavoro propone il ritorno al settennato, prospettando, nel caso non sia possibile adottare tale riforma, una nuova inversione del calendario elettorale volta a far svolgere le legislative prima delle presidenziali. Per consentire inoltre al capo dello Stato di acquisire, una volta sfuggito alla contesa partitica e al ruolo di perenne candidato alla rielezione, l'autorità morale propria di un vero arbitro istituzionale, il rapporto sottolinea la necessità di rendere non rinnovabile il suo mandato.

Infine, per rafforzare la responsabilità dell'esecutivo viene proposta l'obbligatorietà del voto di investitura parlamentare di ogni nuovo governo, mentre in merito al controllo della politica sull'UE adottata dall'esecutivo, viene suggerita, prima di ogni consiglio europeo, l'organizzazione all'assemblea nazionale di appositi dibattiti con il presidente della repubblica seguiti da un confronto con i deputati e da un voto finale dell'aula.

4. In merito al tema relativo al ruolo delle assemblee, il gruppo di lavoro sottolinea come molte delle revisioni costituzionali approvate dopo il 1958 (ben otto su un totale di ventiquattro), abbiano cercato di assicurare, in linea con quanto costantemente proposto da tutti i comitati e le commissioni *de réflexion* chiamati a pronunciarsi sul riequilibrio istituzionale della Quinta repubblica, una valorizzazione delle prerogative del parlamento.

Tali riforme, al fine di creare le condizioni per il riequilibrio dei poteri, sono intervenute con l'obiettivo di correggere e temperare alcuni profili delle tecniche del parlamentarismo razionalizzato riguardanti l'organizzazione dei lavori parlamentari (introduzione della sessione parlamentare unica e *partage* dell'ordine del giorno tra il governo e le camere), il procedimento legislativo (valorizzazione del ruolo delle commissioni nella definizione del testo su cui si avvia la discussione in aula) e l'attività di controllo e di valutazione (ampliamento dell'ambito di esercizio delle interrogazioni, riconoscimento della missione di valutazione delle politiche pubbliche, possibilità di istituire delle commissioni di inchiesta e adottare delle risoluzioni).

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 83.

Secondo il rapporto Bartolone-Winock esiste tuttavia un profondo *décalage* tra i poteri messi a disposizione del parlamento e il loro effettivo utilizzo, tanto che l'effetto, talvolta indiretto, di molte riforme costituzionali è stato proprio quello di indebolire ulteriormente il ruolo delle camere all'interno del sistema.

Così, in questa prospettiva, secondo il *rapport*, il quinquennato e l'inversione del calendario elettorale hanno ulteriormente accentuato l'indebolimento politico-istituzionale del parlamento, la sessione unica ha comportato un sovraccarico di lavoro per l'assemblea nazionale, mentre il bilancio relativo agli effetti dell'introduzione dell'ordine del giorno *partagé* è apparso «poco convincente»<sup>28</sup>, visto che nei fatti i rapporti tra legislativo ed esecutivo si sono modificati solo in parte a favore del primo.

In tale ottica, le proposte (nn. 9 e 10) avanzate dal *group de travail* prevedono così, a completamento della prevista modifica in senso proporzionale del sistema elettorale e dell'introduzione nel 2014 del divieto di cumulo dei mandati elettivi, la riduzione del numero dei deputati e dei senatori (rispettivamente a 400 e 200), il «rinnovamento» del bicameralismo attraverso la fusione tra il consiglio economico, sociale e ambientale e il senato, l'orientamento dell'attività svolta da questo ultimo nella direzione della valutazione e del controllo e la regionalizzazione del meccanismo di elezione dei suoi membri.

Oltre a ciò, il rapporto si propone (n. 11) di «liberare il parlamento dalle proprie costrizioni»<sup>29</sup> grazie alla soppressione del limite al numero delle commissioni, all'abrogazione dell'art. 40 della costituzione relativo all'irricevibilità finanziaria degli emendamenti proposti dai parlamentari e all'introduzione del divieto per il governo di emendare i propri disegni di legge (oppure alla previsione di un termine alla loro presentazione nel corso della discussione).

Viene inoltre valutato prioritario il miglioramento dell'attività legislativa grazie alla limitazione della procedura accelerata avviata dal governo, ad una più rigida separazione tra il dominio della legge e quello del regolamento (così da assicurare il carattere normativo delle disposizioni legislative) e a una modifica della procedura di discussione dei testi (n. 12).

Al gruppo di lavoro appare poi altrettanto rilevante il rafforzamento dell'attività di controllo delle assemblee e una maggiore tutela dei diritti dell'opposizione (anche riguardo le questioni relative all'UE), nonché il riconoscimento ai cittadini della possibilità di

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 100.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 105.

intervenire nella procedura legislativa attraverso la valorizzazione degli «*ateliers législatifs citoyens*», già sperimentati nel dipartimento di Saona e Loira (nn. 13-14)<sup>30</sup>.

5. Il programma di riforme elaborato dal gruppo Bartolone-Winock, riguardante l'intero assetto politico-istituzionale francese<sup>31</sup>, si differenzia profondamente dai progetti presentati dai comitati e dalle commissioni chiamate in precedenza ad esprimersi sul futuro della Quinta repubblica.

Al di là, infatti, dell'innegabile originalità delle sue modalità costitutive – parlamentari, personalità provenienti dalla società civile e intellettuali convocati per la prima volta su iniziativa dell'assemblea nazionale e non del capo dello Stato – il gruppo di lavoro ha presentato un rapporto finale in cui l'eterogeneità dei temi trattati e la giustapposizione delle misure proposte evidenziano costantemente l'assenza di un quadro unitario di riferimento in grado di indicare una precisa visione strategica dei cambiamenti suscettibili di essere concretamente posti in essere e una rappresentazione chiara e coerente del sistema politico e istituzionale da istituire<sup>32</sup>.

Così, lo schema riformatore combina progetti da molto tempo ormai politicamente datati (la fusione tra il senato e il comitato economico-sociale, al centro del fallito referendum gollista del 1969) oppure già oggetto della riflessione politico-istituzionale operata dalle precedenti commissioni Vedel, Balladur e Jospin (*referendum* di iniziativa popolare, settennato non rinnovabile, riforma elettorale in senso proporzionale) con

---

<sup>30</sup> Gli *ateliers législatifs citoyens* consentono di sottoporre il testo legislativo ad assemblee di cittadini, associazioni e professionisti della circoscrizione così che il deputato possa arricchire la propria riflessione e, nel caso, far propri durante il dibattito parlamentare gli emendamenti proposti direttamente dai suoi elettori.

<sup>31</sup> In riferimento all'ultimo ambito tematico di riferimento, «consolidare lo Stato di diritto», il gruppo di lavoro ha proposto (n. 15) una serie di interventi rivolti al consolidamento dell'indipendenza dell'autorità giudiziaria, come l'inserimento tra i «poteri» costituzionali, la riforma del consiglio superiore della magistratura (chiamato sulla base della revisione del titolo VIII della costituzione, a sostituire il presidente della repubblica quale garante dell'indipendenza e dell'imparzialità della *justice*) e lo sviluppo delle «giurisdizioni sociali» (n. 16), nonché la «modernizzazione» del consiglio costituzionale, ribattezzato «corte costituzionale» (n. 17: previsione di nuove modalità di nomina dei suoi componenti, soppressione della categoria dei membri di diritto e introduzione della *dissenting opinion* nelle sue decisioni).

<sup>32</sup> Così J.L. BOURLANGES, *Notes sur le rapport Bartolone-Winock- 1- Un tir de fantasia*, in [www.telos-eu.com](http://www.telos-eu.com), 15-10-15, p. 1. Per l'ex membro del *Comité Balladur*, il rapporto «lascia il lettore sconcertato», dandogli la sensazione di accedere a una «cianfrusaglia di oggetti bizzarri» visto che molte delle sue proposte, non concepite per essere realizzate, sembrano volutamente condannare l'intero progetto «a vagare ai limiti del reale» (p. 2).

proposte meno dibattute (l'introduzione di un limite al numero dei mandati elettivi consecutivi, gli *atelier législatifs citoyens* e gli emendamenti proposti dai cittadini). Oltre a ciò, molti degli interventi da esso prospettati si caratterizzano per la propria particolare vaghezza, essendo spesso solo soluzioni minimali adottate per ampliare, oltre la mera maggioranza, il consenso tra i componenti del gruppo.

Oltre a ciò, come risulta particolarmente evidente dal programma dedicato alla «ridefinizione» del ruolo del presidente della repubblica e alla «reinvenzione» del settennato, traspare l'assenza di una complessiva strategia riformatrice incentrata su una valutazione della reale portata (e fattibilità) delle misure proposte.

Sebbene, infatti, il gruppo di lavoro abbia esplicitamente scelto di «far evolvere le istituzioni» attraverso la modifica della costituzione, escludendo da ultimo la questione del passaggio eventuale da una Quinta ad una Sesta repubblica in quanto giudicata, in assenza di una grave crisi interna ed esterna, un aspetto meramente nominalistico, in realtà molte delle proposte del *rapport* pongono radicalmente in discussione il regime della *Cinquième* fondato sul presidenzialismo maggioritario.

Il gruppo di lavoro, infatti, oltre a relegare il capo dello Stato, ancora eletto a suffragio popolare diretto, in un ruolo esclusivamente arbitrale di «garante dei valori della Nazione», assicurata attraverso un' «improbabile auto-limitazione virtuosa»<sup>33</sup> dei suoi poteri, si sforza di eliminare tutte le condizioni politico-istituzionali alla base del suo primato politico all'interno del sistema.

Il superamento del binomio quinquennato-calendario elettorale, reso possibile dall'introduzione di un settennato non rinnovabile oppure da un'inversione delle scadenze elettorali, si traduce infatti nel superamento del *fait majoritaire*, condizione fondamentale della supremazia presidenziale. Così, in modo speculare alla commissione Jospin che aveva fatto apertamente propria l'interpretazione classica della Quinta repubblica, il gruppo Bartolone-Winock finisce per esprimersi, anche se soltanto in modo implicito, per il definitivo superamento dei tradizionali equilibri del regime.

In altri termini, *Refaire la démocratie*, nonostante l'espressa volontà dei suoi redattori di operare l'auspicato rinnovamento delle istituzioni francesi a partire da una profonda revisione dell'attuale testo costituzionale e non da un radicale cambiamento di regime, pare prefigurare, al di là dei toni enfatici con cui è stato favorevolmente accolto da

---

<sup>33</sup> Sul punto, ID, *Notes sur le rapport Bartolone-Winock- 3-L'escamotage des enjeux*, in [www.telos-eu.com](http://www.telos-eu.com), 19-10-15, p. 2.

una parte del mondo accademico d'oltralpe<sup>34</sup>, un confuso e per molti versi irrealistico passaggio ad una *Sixième* caratterizzata, alla luce anche dei potenziali effetti sulla stabilità governativa della nuova disciplina elettorale e del rafforzamento dei poteri delle assemblee, da un indefinito profilo politico-istituzionale<sup>35</sup>.

\*\* Ricercatore di diritto pubblico comparato, Università di Pisa (rino.casella@unipi.it)

---

<sup>34</sup> Il riferimento è all'appello «[François Hollande, n'enterrez pas le rapport Winock-Bartolone sur les institutions!](#)», pubblicato su *Le Monde* del 13 ottobre 2015 da undici professori di diritto e di scienza politica (P. Allières, M.-L. Basilien-Gainche, O. Beaud, P. Brunet, J.-M. Denquin, B. François, P. Jan, A. Le Divellec, E. Millard, f. Sawicki e P. Wachsmann), secondo il quale il programma del gruppo di lavoro «fornisce le chiavi di un dibattito costruttivo sulle istituzioni e una prospettiva di futuro» e disegna «un vero spazio politico per un rinnovamento democratico del Paese». L'*appel* è riprodotto anche da P. JAN, *Le rapport Winock-Bartolone sur les institutions*, in [Droitpublic.net](#), 17-10-15.

<sup>35</sup> Come sottolinea J.L. BOURLANGES, *Notes sur le rapport Bartolone-Winock- 2- Un diagnostic en trompe-l'œil*, in [www.telos-eu.com, 16-10-15](#), il comitato Bartolone-Winock, al pari della commissione Balladur, dovendo superare l'ambivalenza della funzione presidenziale imposta dalla riforma costituzionale del 1962 (un arbitro costituzionale trasformato in un capo di governo politicamente irresponsabile di fronte al parlamento) si è ritrovato di fronte ad un'autentica *impasse* (instaurazione di un autentico regime presidenziale o passaggio ad sistema di tipo *primo-ministériel*) che non è stato in grado di superare. Mentre la prima soluzione richiede complessi e radicali cambiamenti costituzionali al momento politicamente irrealizzabili, la seconda impone la piena marginalizzazione politica del capo dello Stato attraverso la soppressione della sua elezione a suffragio popolare diretto.