

**Un nuovo cantiere di riforme per la Quinta repubblica:
l'adozione delle proposte della commissione Jospin***

Rino Casella**

(10 dicembre 2014)

Sommario: 1. Le riforme istituzionali nel programma elettorale di Hollande– 2. L'avvio del mandato presidenziale e la nomina della commissione Jospin – 3. Le proposte della commissione: una rappresentanza politica rinnovata e un esercizio esemplare delle funzioni pubbliche – 3.1. Un'elezione presidenziale *modernisée* – 3.1.1. La riforma del meccanismo di presentazione delle candidature presidenziali – 3.1.2. La modifica delle regole di finanziamento della campagna presidenziale – 3.1.3. La nuova regolamentazione dell'accesso dei candidati presidenziali ai media audiovisivi – 3.1.4. Gli interventi sul calendario elettorale – 3.2. Un parlamento più rappresentativo – 3.2.1. L'introduzione di una componente proporzionale nell'elezione dell'assemblea nazionale – 3.2.2. La riforma del collegio elettorale del senato – 3.2.3. Le misure per facilitare l'accesso delle donne al mandato parlamentare – 3.3. Una condotta esemplare da parte dei rappresentanti eletti e dei funzionari pubblici – 3.3.1. Il divieto di cumulo dei mandati – 3.3.2. La riforma dello statuto del presidente della repubblica e la soppressione del privilegio di giurisdizione dei ministri – 3.3.3. La prevenzione dei conflitti di interesse – 4. L'adozione delle proposte dalla commissione – 4.1. I progetti di legge di revisione costituzionale presentati dal governo Ayrault – 4.2. L'introduzione del divieto di cumulo tra mandato parlamentare e funzioni esecutive locali – 4.3. L'approvazione della legge sulla «trasparenza della vita pubblica» – 4.4. La riforma del sistema di elezione del senato e le misure per favorire la parità di genere nelle elezioni politiche – 5. La natura delle riforme adottate tra rinnovamento democratico e sostanziale continuità istituzionale.

* Scritto sottoposto a *referee*.

1. L'attuale crisi politica francese e le sue potenziali conseguenze sulla stabilità della Quinta repubblica hanno posto in ombra il programma di riforme politico-istituzionali presentato da Hollande durante la campagna elettorale presidenziale, nonché i risultati che sono scaturiti, nei primi due anni del quinquennato, dal processo avviato per la sua attuazione¹.

Com'è noto, già nel marzo 2012, in un [discorso](#) pronunciato a Digione nel corso della campagna elettorale per l'Eliseo, Hollande aveva indicato le nuove direttrici lungo le quali avrebbe esercitato il proprio mandato presidenziale, differenziandosi dalla pratica politico-istituzionale fino ad allora adottata da Sarkozy. Secondo il candidato socialista all'Eliseo, tali cambiamenti dell'assetto della Quinta repubblica non dovevano scaturire da un'ampia riforma del sistema costituzionale quanto piuttosto dal recupero di quei principi, come il «rispetto, la considerazione, la democrazia e il senso dello Stato»², alla base del rapporto tra cittadini e istituzioni, ma oscurati proprio dall'«onnipresidenza» *sarkoziene*, Quest'ultima, incentrata su una logica istituzionale volta invece ad assicurare «il regime di un solo uomo», aveva infatti determinato, secondo Hollande, una concentrazione dei poteri presidenziali destinata a produrre al vertice dello Stato una sostanziale «impotenza» e soprattutto una permanente «irresponsabilità»³.

Per Hollande, invece, il futuro presidente della repubblica, nel porsi come «esempio» all'intero Paese, doveva dimostrarsi politicamente indipendente (rinunciando tra l'altro ad assumere la *leadership* del proprio partito) e limitarsi a operare solo le scelte politiche essenziali, in modo da lasciare al governo il compito di determinare e condurre la politica nazionale. Inoltre, il capo dello Stato era tenuto a rispondere costantemente del proprio operato di fronte ai cittadini attraverso il rispetto di alcuni precisi impegni istituzionali: esporre la propria linea politica, confrontare periodicamente i risultati raggiunti con le scadenze programmatiche, assicurare al parlamento gli strumenti necessari al

¹ Sul punto, fra tutti, P. JAN, *La V^e République. La tragédie institutionnelle*, in [Le Huffington Post](#), 26-08-14; L. BOUVET, *François Hollande sauvé et piégé par les institutions de la V^e République*, in [Le Monde](#), 26-08-14.

² Cfr., *Discours de François Hollande à Dijon*, 03-03-12, p. 2.

³ Per Hollande, infatti, «a voler concentrare tutti i poteri, si finisce per non esercitarne nessuno» (*ibidem*). In merito, si veda P. JAN, *La conception Hollandaise de la Présidence de la République*, in [Droitpublic.net](#), 04-03-2012.

controllo delle politiche pubbliche e verificare annualmente la sussistenza del rapporto fiduciario tra il governo e l'assemblea nazionale.

Nel suo manifesto programmatico di sessanta proposte⁴, Hollande indicava la necessità di garantire una «*république exemplaire*» fondata su una presidenza capace di garantire «l'imparzialità dello Stato, l'integrità degli eletti e il rispetto dei contro-poteri» e si impegnava a realizzare una serie di riforme in ambito politico e costituzionale tra cui spiccavano, tra le altre, la modifica dello statuto penale del capo dello Stato, la soppressione della categoria dei membri di diritto (gli ex presidenti della repubblica) del consiglio costituzionale, l'aumento del potere di iniziativa e controllo del parlamento, adozione di una legge sul divieto di cumulo dei mandati, il rafforzamento della parità di genere con l'inasprimento delle sanzioni finanziarie a carico dei partiti inadempienti e l'introduzione di una quota proporzionale nell'elezione dell'assemblea nazionale.

2. Al momento dell'insediamento ufficiale all'Eliseo come nuovo presidente della Quinta repubblica, Hollande, nell'assumersi tutte le «eccezionali responsabilità» connesse all'*haute mission* affidatagli dagli elettori, dichiarava, in linea con la *doctrine de Dijon*, di voler svolgere un ruolo politico-istituzionale non più caratterizzato da un'interpretazione eccessivamente estensiva dei propri poteri. Per il nuovo presidente della *Cinquième*, il capo dello Stato non doveva infatti decidere «di tutto, per conto di tutti e dappertutto», ma solo fissare le «priorità» nazionali, ovvero adottare un'«esemplare»⁵ condotta istituzionale in grado di riguadagnare la fiducia dei cittadini.

Dopo poche settimane, la necessità di adottare un'iniziativa volta a garantire proprio tale *exemplarité au sommet de l'État* veniva ribadita ufficialmente dal presidente Hollande nel corso della tradizionale intervista televisiva del 14 luglio. In tale occasione, il capo dello Stato annunciava la nomina di una commissione, presieduta dall'ex primo ministro socialista Lionel Jospin e composta di esperti espressione di tutte le diverse sensibilità politiche, con l'incarico di formulare, in breve tempo, proposte per assicurare la «moralizzazione» e il «rinnovamento» della vita politica e istituzionale della Quinta repubblica, come il divieto del cumulo dei mandati elettivi a carico dei parlamentari,

⁴ Cfr., F. HOLLANDE, [Élection Présidentielle 22 Avril 2012 Le changements c'est maintenant](#), *Mes 60 engagements pour la France*, 2012.

⁵ Il testo completo del discorso di investitura di Hollande è disponibile sul [sito](#) dell'Eliseo.

l'adozione del principio della rappresentanza proporzionale per l'elezione di una quota dei seggi dell'assemblea nazionale, la riforma del sistema elettorale del senato, l'introduzione di una nuova disciplina del finanziamento della vita politica, l'elaborazione di codici etici per tutti gli eletti a cariche pubbliche finalizzati a prevenire i conflitti di interessi⁶.

Il 16 luglio, con il [decreto n. 2012-875](#), Hollande istituiva infatti, sul modello di altri precedenti comitati e commissioni *de réflexion* aventi il compito di elaborare proposte destinate alla successiva redazione di progetti di legge anche di revisione costituzionale⁷, la «Commissione per il rinnovamento e la deontologia della vita pubblica», presieduta, come preannunciato, dall'ex primo ministro socialista Lionel Jospin e composta da magistrati, professori universitari e alti funzionari, fissando al 15 novembre successivo il termine entro cui avrebbe dovuto concludere i propri lavori⁸.

⁶ Cfr., [Interview du 14 juillet du Président de la République](#), pp. 31-32.

⁷ Cfr., *comité consultatif pour une révision de la constitution* presieduto da Georges Vedel nel 1993; *commission de réflexion sur la justice* presieduta da Pierre Truche nel 1997; *commission de réflexion sur le statut pénal du président de la république* presieduta da Pierre Avril nel 2002; *comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République* diretto da Edouard Balladur nel 2007; *comité de réflexion sur le préambule de la constitution* presieduto da Simone Veil nel 2008; *commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique* diretta da Jean-Marc Sauvé nel 2010. Sull'adozione della procedura seguita in Francia, in riferimento all'attività della commissione per le riforme costituzionali ("commissione dei 42") istituita dal governo Letta nel giugno 2013, in modo così da «evitare che la formulazione delle proposte sia influenzata o resa impossibile dai dissidi presenti tra maggioranza e opposizione», F. FERRONI, *La riforma del sistema bicamerale nella relazione del Comitato dei saggi: un crocevia per le riforme?*, in [Forum costituzionale](#), 11-11-13.

⁸ Cfr., [d. n. 2012-875](#) del 16-07-2012, in *Journal Officiel*, n. 164 del 17-07-12, p. 11680, testo n. 2. Dei tredici membri della commissione (sette uomini e sette donne), due erano personalità politiche (oltre allo stesso Jospin, l'ex ministro Roselyne Bachelot), sette professori e accademici (Julie Bénetti, Jean-Claude Casanova, Wanda Mastor, Ferdinand Mélin-Soucramani, Agnès Roblot-Troizier, Dominique Rousseau ed Hélène Ruiz-Fabri), tre magistrati (Chantal Arens, Jean-Louis Gallet e Olivier Schrameck) e due alti funzionari dello Stato (Jean-Pierre Duport e Marie-Christine Lepetit). Da sottolineare come due membri (Olivier Schrameck e Jean-Claude Casanova) fossero già stati componenti del *comité* Balladur. Sui timori sorti nell'ambiente politico-parlamentare circa la composizione e il ruolo della commissione, J. BENETTI, *Le Parlement et la Commission Jospin: levons les malentendus!*, in *Constitutions*, n. 4, 2012, pp. 564 ss.. Sulla natura del mandato ricevuto dai "saggi", F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN-D. ROUSSEAU-B. MATHIEU, *La Commission Jospin, premier bilan et perspectives*, ivi, n. 1, 2013, pp. 28 ss..

Nella *lettre de mission*, annessa al decreto istitutivo, il capo dello Stato indicava gli obiettivi della commissione, precisando che le riforme da essa proposte potevano essere adottate sia con una revisione costituzionale che con una legge organica e ordinaria.

Hollande, nello specifico, chiedeva ai “saggi” non di pronunciarsi sull’equilibrio generale delle istituzioni della Quinta repubblica, ma di rispondere a cinque precise domande ritenute centrali per il rinnovamento della vita pubblica francese: definire le condizioni necessarie a migliorare lo svolgimento dell’elezione presidenziale, posti il vigente sistema di patrocinio (*parrainage*) delle candidature, il meccanismo di finanziamento della campagna elettorale e la disciplina relativa all’eguale accesso dei candidati alla radio e alla televisione; esprimersi sul calendario delle elezioni legislative che seguono quelle presidenziali; valutare la fattibilità di riforme costituzionali volte, da un lato, a «far evolvere» lo statuto penale del capo dello Stato e, dall’altro, a sopprimere la “corte di giustizia della repubblica” (*cour de justice de la république*), competente, com’è noto, a giudicare i membri del governo per i reati commessi nell’esercizio delle loro funzioni; proporre una riforma dei sistemi elettorali dell’assemblea nazionale e del senato in grado sia di assicurare una distribuzione dei seggi più proporzionale e il rafforzamento della parità di genere tra gli eletti; indicare le soluzioni più idonee a impedire il cumulo dei mandati dei parlamentari e degli incarichi ministeriali con l’esercizio di funzioni esecutive locali, a prevenire i conflitti di interesse dei membri delle camere, del governo e degli alti funzionari dello Stato e a garantire, attraverso l’elaborazione di regole deontologiche, la trasparenza della vita pubblica.

La commissione, il 9 novembre 2012, al termine dei propri lavori, svoltisi, attraverso quindici riunioni, dal 25 luglio al 30 ottobre, presentava al presidente della repubblica un rapporto intitolato *Pour un renouveau démocratique* contenente 35 proposte di riforma formulate in risposta alle richieste avanzate dallo stesso Hollande⁹. I “saggi”, così come richiesto dalla *lettre de mission*, indicavano le soluzioni operative da adottare, ma non allegavano al rapporto alcun organico progetto di legge, così da non anticipare la soluzione normativa – legge costituzionale, organica, ordinaria o decreto – giudicata dal

⁹ COMMISSION DE RÉNOVATION ET DE DÉONTOLOGIE DE LA VIE PUBLIQUE, [Pour un renouveau démocratique](#), in seguito citato solo come *Rapport*). Sul forte legame tra le risultanze della commissione e le indicazioni contenute nella *lettre de mission* del capo dello Stato, si vedano D. BARANGER e O. BEAUD, *Un regard de constitutionnalistes sur le rapport Jospin*, in *Revue française de droit administratif* (RFDA), 2013, p. 390 e il loro richiamo alla «logica puramente presidenziale» del rapporto.

governo e dal parlamento più idonea alla messa in opera delle riforme proposte, né tantomeno indicavano, a differenza delle commissioni Vedel e Balladur, le modifiche testuali da apportare alle disposizioni costituzionali oggetto della loro riflessione¹⁰.

3. Secondo la commissione, spetta alla *république*, fondata sulla condivisione di una serie di valori fondamentali e sull'adesione dei cittadini alle istituzioni, prevenire i rischi cui è esposta la democrazia francese, sempre più afflitta da una vera e propria «crisi di fiducia»¹¹. Quest'ultima, aggravata dalla perduranti difficoltà economiche del Paese e dalla crescente insoddisfazione per l'azione svolta dai pubblici poteri, rischia infatti di determinare una perdita di legittimità dell'intero sistema istituzionale, posto che nessun responsabile politico o funzionario pubblico è ormai considerato «pienamente legittimo»¹² solo in ragione del proprio mandato elettivo o dell'essere stato assunto per concorso o grazie alla propria competenza tecnica.

In altri termini, secondo la commissione, le attese dei cittadini francesi, nel porre in discussione tanto «le modalità di accesso» alle cariche pubbliche quanto «le condizioni» nelle quali esse sono esercitate, impongono di aprire «il cantiere del rinnovamento della vita pubblica»¹³ e, all'interno di esso, di sviluppare l'azione riformatrice lungo due direttrici (a cui fanno riferimento le parti in cui è stato articolato il rapporto finale).

Così, riguardo l'accesso alle cariche elettive, per la commissione è necessario intervenire sulle condizioni di svolgimento della competizione elettorale affinché possano garantire un confronto equo ed una giusta rappresentanza (parte I: *Una rappresentanza politica rinnovata*). A tale scopo, i “saggi” propongono di riformare alcuni profili della disciplina dell'elezione presidenziale relative alle condizioni della candidatura, alle modalità di svolgimento della campagna elettorale e alla configurazione del calendario elettorale, nonché di accrescere la rappresentatività del parlamento attraverso una modifica del sistema elettorale sia dell'assemblea nazionale che del senato. Per i *sages* è necessario anche garantire che tutti i titolari di cariche pubbliche siano sempre chiamati a rispondere del proprio operato, così da consacrarsi pienamente alla propria missione

¹⁰ *Rapport*, p. 5.

¹¹ *Ibidem*, p. 3.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

senza venir meno agli impegni assunti nei confronti dei cittadini e senza poter godere di alcuna indebita immunità volta a sostanzarsi nella previsione di ingiustificate deroghe al diritto comune (parte II: *Un esercizio esemplare delle funzioni*). In questa prospettiva, il *Rapport* propone così degli interventi riformatori finalizzati a superare la pratica del cumulo di un mandato parlamentare e di un incarico ministeriale con l'esercizio di funzioni esecutive locali, a modificare la disciplina della responsabilità del presidente della repubblica, a sopprimere il privilegio di giurisdizione previsto per i ministri e a prevenire i conflitti di interesse nella vita pubblica.

3.1. Per la commissione, il compito di *moderniser* l'elezione presidenziale impone una «riflessione d'insieme» che tenga conto dell'indiscussa centralità assunta da tale consultazione nella dinamica della democrazia francese, sempre più intesa dai cittadini come «momento privilegiato» di partecipazione attiva alla vita politica nazionale, nonché dell'opportunità di proporre, in armonia con quanto previsto dalla *lettre de mission*, solo quelle riforme giudicate realmente «utili» e suscettibili di essere adottate in una fase politica ancora non condizionata dall'avvio della campagna elettorale per la scelta del capo dello Stato. Così, i «saggi», una volta valutata come «globalmente positiva» l'elezione presidenziale, ritengono necessaria la riforma del meccanismo di presentazione delle candidature in quanto non più corrispondente «alle esigenze di una democrazia moderna», si limitano a proporre solo alcune modifiche della disciplina relativa al finanziamento della campagna elettorale e all'eguale accesso dei candidati ai media audiovisivi e considerano infine «conforme alla logica istituzionale»¹⁴ il calendario adottato per lo svolgimento delle elezioni presidenziali e di quelle legislative.

3.1.1. Com'è noto, nella Quinta repubblica, ogni aspirante alla carica di presidente della repubblica è tenuto, tra l'altro, ad assicurarsi il *parrainage* di almeno 500 eletti a livello locale e nazionale. Tale meccanismo di presentazione delle candidature è il risultato delle modifiche progressivamente apportate nel tempo alla disciplina ([legge organica n. 62-1292](#)) adottata nel 1962 dopo l'introduzione dell'elezione popolare diretta del capo dello Stato allo scopo di ridurre il numero dei *présidentiabiles* fantasiosi o espressione di

¹⁴ *Ibidem*, p. 9.

interessi meramente localistici¹⁵. Originariamente, infatti, i *parrainages* richiesti erano 100, ma la [legge organica n. 76-528](#) del 18 giugno elevò il loro numero alla cifra attuale, ampliò la loro distribuzione territoriale attraverso la previsione di una clausola di rappresentatività nazionale (trenta dipartimenti o collettività d'oltremare, con un massimo di un decimo per ogni dipartimento o collettività) e affidò al consiglio costituzionale il compito di predisporre la lista pubblica dei patrocinanti richiesti a ogni candidatura per poter validamente partecipare alla competizione presidenziale. Successivi interventi normativi hanno aggiunto da un lato nuove categorie di presentatori (come, tra gli altri, i rappresentanti della Francia al parlamento europeo e i titolari di un mandato regionale, il presidente della Polinesia francese e del governo della Nuova Caledonia)¹⁶, dall'altro modificato alcuni profili organizzativi del meccanismo, consentendo al consiglio costituzionale di predisporre, a partire dalle elezioni del 2002, degli appositi formulari ufficiali non duplicabili da inviare agli eletti nazionali e locali per facilitare la raccolta e la successiva verifica dei *parrainages*.

Il sistema viene ormai regolarmente contestato a ogni elezione del capo dello Stato in quanto giudicato non più capace di rispondere alle proprie funzioni originarie: impedire

¹⁵ Prima della revisione del 1962, i candidati alla presidenza della repubblica dovevano essere patrocinati da almeno 50 membri del collegio di 80.000 elettori originariamente previsto dal testo costituzionale. Sull'evoluzione del sistema di presentazione delle candidature presidenziali, C. GUETTIER, *Les candidats à l'élection présidentielle sous la V^e République*, in *Revue du droit public*, 1, 1990, pp. 49 ss.; J.-P. CAMBY, *Le Conseil et les cinq cents: les "parrainages" des candidats à l'élection présidentielle*, ivi, 3, 2002, pp. 595 ss.; P. JAN, *La sélection des présidentiables, une question ancienne et en devenir*, ivi, 2, 2007, pp. 547 ss.; F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Devenir candidat: quels filtres?*, in *Pouvoirs*, 138, 2011, p. 22; D. GELY, *Le parrainages des élus pour l'élection présidentielle*, Paris, L'Harmattan, 2011; J.C. COLLIARD, *Les parrainages à l'élection présidentielle*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 34, 2012, pp. 14 ss.; S. PINA, *Parrainages et élection présidentielle: le statu quo*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 96, 2013, pp. 941 ss.; sul tema, sia consentito il rinvio anche a R. CASELLA, *La presentazione delle candidature presidenziali in Francia*, in [Forum di Quaderni costituzionali Rassegna](#), 7, 2012.

¹⁶ Le categorie degli eletti che possono presentare un candidato sono ormai circa venti, corrispondenti, con riguardo alla consultazione presidenziale del 2012, a 42.000 possibili patrocinanti (numero calcolato sulla base del *cumul des mandats*, posto che ad ogni titolare di più cariche elettive viene riconosciuta la possibilità di esercitare un solo *parrainage*). Da sottolineare che tra gli eletti abilitati la categoria principale è costituita dai sindaci (circa il 78 per cento) in prevalenza (57 per cento) di comuni con meno di 1.000 abitanti (in merito, PINA, *Parrainages et élection présidentielle: le statu quo*, cit., p. 944).

alle candidature prive di rappresentatività di creare confusione nel dibattito democratico e assicurare a tutte le forze politiche presenti in modo significativo nella vita politica francese la partecipazione al primo turno della consultazione presidenziale¹⁷.

Così, mentre il numero dei *présidentiabiles* continua a mantenersi elevato (16 nel 2002, 12 nel 2007 e 10 nel 2012), il meccanismo per un verso rende possibile l'accesso al primo turno dello scrutinio a candidati destinati poi a raccogliere un numero estremamente limitato di voti e per l'altro trasforma la presentazione delle candidature in un passaggio politicamente delicato per le formazioni più importanti, preoccupate, a ogni elezione presidenziale, di non raccogliere in tempo utile un numero sufficiente di *parrainages*¹⁸ (difficoltà, quest'ultima, che potrebbero peraltro incontrare tutte le forze politiche nell'ipotesi che debba svolgersi un'elezione anticipata del capo dello Stato per vacanza della carica o impedimento permanente¹⁹).

Anche la difficile attuazione della disciplina legislativa che obbliga a rendere pubblici i nominativi dei patrocinanti ha evidenziato i limiti del sistema di presentazione delle candidature presidenziali. Al riguardo, fin dalle presidenziali del 1974, il *conseil constitutionnel* ha costantemente richiesto al parlamento una modifica della legge del 1962 al fine di garantire la pubblicazione di tutti i *parrainages*, giungendo, dal 1988 al 2002, persino ad affiggere nei propri locali la lista integrale degli eletti abilitati a patrocinare un candidato (pratica poi interrotta nel 2007 a seguito della mancata adozione da parte delle

¹⁷ Già nel 1974 il *conseil constitutionnel* aveva sottolineato come lo «spirito dell'istituzione dell'elezione del presidente della repubblica a suffragio universale» imponesse candidature con «un'assise veramente nazionale» e in grado di esprimere ogni «reale corrente di opinione» presente nella società» (Cfr., [Décision n° 74-33 PDR](#) del 24-05-1974).

¹⁸ In merito, si vedano le osservazioni del consiglio costituzionale sulle elezioni presidenziali del 2012 (([Décision n. 2012-155 PDR](#) del 21-06-2012, *Observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012*, pubblicata sul *Journal Officiel*, 23-06-2012, p. 10354).

¹⁹ In tale eventualità, infatti, dovendosi le elezioni svolgersi non meno di 20 e non più di 35 giorni dopo l'inizio della vacanza presidenziale o la dichiarazione di impedimento permanente del capo dello Stato da parte del consiglio costituzionale, la procedura verrebbe a svolgersi in tempi molto stretti, posto che la lista dei *parrainages* e quella dei candidati dovrebbero essere rispettivamente presentate al più tardi 19 e 16 giorni prima del voto. Sui problemi connessi alla riduzione, in tale ipotesi, dei «*délais d'organisation*» alla base dell'attuale procedura di presentazione delle candidature presidenziali, si rinvia anche all'appena citata sentenza n. 2012-155 del consiglio costituzionale.

camere di una riforma in tal senso)²⁰. Nel 2012, la questione è divenuta oggetto di un'accesa controversia politico-istituzionale in quanto la candidata del *Front National* (FN) Marine Le Pen, nell'imputare al sistema di presentazione le difficoltà incontrate nella raccolta del numero previsto di patrocinatori, ha contestato di fronte al *conseil* la legittimità costituzionale della norma relativa all'obbligo di rendere pubblici i loro nomi. In tale occasione, l'esponente dell'estrema destra francese, nel richiedere ai giudici del Palais-Royal il riesame della disciplina alla luce del mutamento delle circostanze politico-istituzionali sottese all'evoluzione conosciuta dalla *Cinquième*, ha invocato la violazione dei principi costituzionali di uguaglianza e segretezza del voto sulla base dell'equiparazione del *parrainage* a un atto di adesione politica verso un candidato presidenziale²¹.

Alla luce di ciò, la necessità di modificare la disciplina dei *parrainages* si ripresenta costantemente nel dibattito politico-istituzionale francese e in tale prospettiva numerose sono le proposte di riforma dell'attuale sistema di presentazione delle candidature presidenziali²². Così, una volta riconosciuta la necessità di mantenere un meccanismo di filtro, i diversi progetti si caratterizzano per la previsione di un numero più elevato di patrocinatori, il rafforzamento della loro rappresentatività geografica, la presenza di un collegamento obbligatorio tra la candidatura presidenziale e un partito che sia stato

²⁰ Sul punto, J.- E. SCHETTL, *La publication des "parrainages" de candidats à l'élection présidentielle*, in *Les Petites affiches* (LPA), 29-12-2006, n. 260, p. 18.

²¹ Il 22 dicembre 2011, dopo aver richiesto l'abrogazione dell'art. 7 del [d.n. 2001-213](#) del 08-03-01, Marine Le Pen ha infatti presentato una *question prioritaire de constitutionnalité* relativa all'obbligo di rendere pubblici i nomi dei patrocinatori (sancito dalla legge n. 62-1292, così come modificata dalla citata legge organica n. 76-528), poi rigettata, il successivo 21 febbraio 2012, dal consiglio costituzionale con la [sent. n. 2012-233](#). I giudici costituzionali, ammettevano, alla luce delle nuove circostanze di diritto scaturite dalla riforma costituzionale del 2008, il riesame della norma impugnata, ma rigettavano la *question* presentata da Marine Le Pen, giudicando la presentazione delle candidature presidenziali non equiparabile all'espressione di un voto. Per il consiglio, inoltre, la scelta del legislatore di rendere pubblici i nominativi dei patrocinatori è meramente funzionale alla necessità di garantire la trasparenza della procedura e il rispetto del pluralismo, mentre la presenza di un limite alla pubblicazione dei *parrainages* per ogni candidatura e la loro scelta tramite un'estrazione a sorte sono in «rapporto diretto» con l'obiettivo di assicurare l'eguaglianza tra i candidati ammessi alla competizione elettorale.

²² Sulla riforma del sistema di presentazione all'elezione presidenziale, come un classico «*serpent de mer*», PINA, *Parrainages et élection présidentielle: le statu quo*, cit., p. 946.

capace di raccogliere almeno il 5 per cento dei voti nel primo turno delle elezioni legislative, un'accresciuta trasparenza dell'intera procedura e l'introduzione di un *parrainage citoyen* affidato direttamente a un certo numero di elettori²³.

Significativa, al riguardo, la proposta formulata nel 2007 dal *Comité Balladur* incentrata su due possibili soluzioni, poi, tuttavia, non riprese dal progetto di legge costituzionale destinato a sfociare nella revisione del luglio 2008: uno scrutinio di preselezione del candidato presidenziale a opera di un collegio di 100.000 eletti nazionali, locali e rappresentanti dei consigli municipali, chiamato a esprimersi a scrutinio segreto sulla base di due soglie minime di voto (da calcolare sul totale nazionale e sul numero dei dipartimenti) e un *parrainage citoyen* (e non più *notabiliaire*), affidato direttamente ai cittadini iscritti nelle liste elettorali, ma segnato da forti limiti operativi in caso di una consultazione indetta a seguito della vacanza della presidenza della repubblica²⁴.

Posto ciò, la commissione Jospin ritiene che il meccanismo di filtro dei *présidentiabiles* debba essere mantenuto al fine di assicurare un corretto dibattito democratico, ovvero non alterato da un numero eccessivo di candidature, spesso totalmente prive di un minimo di rappresentatività. Tuttavia, secondo la commissione, una volta distinto «il sistema istituzionale di qualifica dei candidati» da quello delle primarie di partito, per il quale viene raccomandata una specifica disciplina normativa, il meccanismo dei *parrainages*, caratterizzato da una «doppia fragilità»²⁵ (rischio di esclusione di alcune forze politiche dalla consultazione e permanenza di un numero ancora elevato di candidature) deve essere riformato in quanto non più corrispondente «alle esigenze di una democrazia moderna»²⁶.

In tale prospettiva, le soluzioni individuate dai *sages* riguardano la designazione delle candidature ad opera di un collegio elettorale ampliato in combinazione con un sistema di selezione politica affidato ai partiti e l'introduzione di un *parrainage citoyen*. Riguardo al primo modello, i *sages*, nel sottolineare come l'introduzione nel 1962

²³ *Ibidem*, p. 947.

²⁴ Cfr., COMITÉ DE RÉFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LA MODERNISATION ET LE RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS DE LA V^e RÉPUBLIQUE, [*Une V^e République plus démocratique*](#), Paris, Fayard-La Documentation française, 2008, p. 24, (in seguito citato come *Rapport Balladur*).

²⁵ *Rapport*, p. 12

²⁶ *Ibidem*, p. 9.

dell'elezione diretta del capo dello Stato abbia fatto venir meno la logica istituzionale alla base della sostanziale omogeneità tra i componenti del collegio dei grandi elettori previsto originariamente dai costituenti e la tipologia degli eletti abilitati a patrocinare i candidati presidenziali, ritengono necessario un allargamento del collegio elettorale ai rappresentanti delle collettività territoriali più importanti. Tale patrocinio sarebbe infatti complementare a un altro meccanismo di presentazione delle candidature affidato invece ai partiti politici più rappresentativi (ovvero a quelli che dispongono come minimo di cinque seggi parlamentari o hanno raccolto almeno il due per cento dei voti nelle ultime elezioni legislative), chiamati a comunicare al consiglio costituzionale i nominativi dei propri candidati designati con modalità, come le primarie, da essi liberamente definite.

Secondo il comitato, è tuttavia il *parrainage citoyen* a essere il meccanismo di filtro delle candidature «più conforme allo spirito dell'elezione presidenziale»²⁷ in quanto capace nel contempo di assicurare la partecipazione dei cittadini al funzionamento delle istituzioni democratiche e di evitare un numero eccessivo di candidati e in particolare di quelli privi di un'effettiva rappresentatività politica a livello nazionale. A tale scopo, la commissione Jospin, nella sua proposta, suggerisce di fissare in 150.000 le firme necessarie per concorrere alla competizione presidenziale – soglia degli elettori iscritti conforme alla media presente nei paesi dell'unione europea che presentano un analogo meccanismo di presentazione delle candidature a capo dello Stato – prevedendo nel contempo che esse provengano da almeno 50 dipartimenti o collettività d'oltremare senza che un dipartimento o una collettività possa fornire più del cinque per cento dei *parrainages* e 7.500 sottoscrizioni²⁸.

²⁷ *Ibidem*, p. 14, proposta n. 1.

²⁸ *Ibidem*, pp. 14 ss.. La soglia delle 150.000 firme corrisponde in Francia allo 0,33 per cento degli elettori iscritti. Da sottolineare come in Portogallo (art. 124 della costituzione) i candidati alla presidenza della repubblica siano presentati da un minimo di 7.500 e un massimo di 15.000 elettori, in Lituania da almeno 20.000 (art. 79. primo comma della costituzione), in Polonia (art. 127, terzo comma) da almeno 100.000 elettori, soglia che passa a 200.000 in Romania. In altri paesi, la presentazione delle candidature alla carica di capo dello Stato avviene invece attraverso un meccanismo basato sul patrocinio sia degli eletti che dei cittadini: in Finlandia è sufficiente il sostegno di un deputato o di 20.000 elettori, in Slovacchia di 15 deputati del consiglio nazionale o di 15.000 elettori (art. 101, terzo comma della costituzione), mentre in Austria sono necessari 5 membri della camera bassa o 6.000 firme. In merito, M.- C. PONTTHOREAU, *La désignation par les partis politiques des «candidats présidentiels» en Europe occidentale*, in *Pouvoirs*, 138, 2011, pp. 97 ss.; GELY, *Le parrainages des élus pour l'élection présidentielle*, cit, pp. 13 ss.. Sul carattere «audace» della

In merito alle modalità tecniche relative alla raccolta e alla verifica delle firme, la commissione sottolinea la necessità di predisporre un apposito formulario in grado di essere direttamente ricevuto per posta, ritirato presso il comune o scaricato da uno specifico sito *internet* da parte di ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali. Inoltre, il *Rapport* raccomanda l'adozione di tutte le misure idonee a salvaguardare l'anonimato dei cittadini che intendono patrocinare un candidato presidenziale, sottolineando al riguardo come il *parrainage* di un eletto sia da considerarsi un atto di responsabilità politica da far conoscere agli elettori, mentre quello di un cittadino, equiparabile all'espressione di un vero e proprio voto, debba invece essere mantenuto segreto.

Infine, la commissione, nel constatare come in caso di vacanza della presidenza della repubblica i ridotti tempi previsti dall'attuale disciplina per avviare il procedimento elettorale finiscano per favorire più i *parrainages* degli eletti a livello locale nazionale che quelli dei cittadini, garantendo così in ogni caso la partecipazione alla competizione ai candidati sostenuti dai grandi partiti politici, suggerisce una revisione dell'articolo 7 della costituzione volta ad allungare la durata della campagna elettorale nell'ipotesi eccezionale di una consultazione presidenziale anticipata, posto comunque che un'eventuale riforma del dispositivo dei *parrainages* non richiede una modifica del dettato costituzionale.

3.1.2. Per quanto attiene il finanziamento della campagna per l'elezione del presidente della repubblica, la commissione Jospin ritiene che esso debba continuare a essere oggetto di una specifica disciplina normativa volta da un lato a garantire le condizioni per una competizione «equa e leale» tra i candidati, posto il previsto limite alle spese elettorali e la loro parziale presa in carico da parte dello Stato, dall'altro ad assicurare, di fronte ai cittadini, la più ampia trasparenza finanziaria della vita politica²⁹. La proposta della commissione, BARANGER e BEAUD, *Un regard de constitutionnalistes sur le rapport Jospin*, cit., p. 399.

²⁹ A partire dall'approvazione nel 1988 della [l. n. 88-227](#) dell' 11-03-88 sulla «trasparenza finanziaria della vita politica», misura che veniva a colmare un vero e proprio «vuoto normativo» in materia (su cui si veda J.-F., MÉDARD, *Finanziamento della politica e corruzione: il caso francese*, in F. LANCHESTER, (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 192 ss.), il legislatore francese ha adottato numerose disposizioni volte a disciplinare il finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali, nonché ad assicurare la trasparenza patrimoniale degli eletti. I principali punti caratterizzanti questa disciplina normativa hanno riguardato, tra l'altro, l'introduzione di un meccanismo di finanziamento pubblico diretto dei partiti, il rimborso statale delle spese elettorali, la previsione di un limite massimo delle

commissione, in merito, ritenendo che il quadro normativo esistente risponda all'esigenza di impedire il ricorso a finanziamenti illeciti o non consentiti³⁰ ed un improprio utilizzo dei fondi raccolti, giudica necessario mantenere gli obblighi previsti a carico dei candidati presidenziali da tale disciplina. Tra questi spiccano, in particolare, la designazione un mandatario elettorale, la redazione di un rendiconto delle spese predisposto da un esperto contabile e la presentazione dei conti economici della campagna alla "Commissione nazionale dei conti della campagna elettorale e dei finanziamenti politici" (*commission nationale de contrôle des comptes de campagne e des financements politiques*, CNCCFP), un'autorità amministrativa indipendente chiamata al loro controllo e alla loro pubblicazione³¹. In tale ottica, viene ritenuto indispensabile anche mantenere la disposizione volta a fissare l'ammontare massimo delle spese elettorali con la raccomandazione di procedere nel contempo a una chiara definizione della nozione di "spesa elettorale", vista la centralità ormai assunta da quest'ultima all'interno della complessa normativa relativa al finanziamento della campagna presidenziale. Nello specifico, i *sages* ritengono che tale definizione non debba essere precisata in un testo di legge, come già costantemente suggerito dalla stessa CNCCFP, ma invece elaborata per

spese sostenute nel corso delle varie elezioni, il divieto delle donazioni a partiti e candidati da parte delle persone giuridiche, il tetto alle donazioni delle persone fisiche, la verifica dei rendiconti delle campagne elettorali e dei bilanci dei partiti; la previsione di sanzioni penali e pecuniarie o persino finalizzate a sancire l'ineleggibilità (ad esclusione dei candidati presidenziali). In merito, si veda la [scheda di sintesi](#) *Le financement de la vie politique: partis et campagne électorales* pubblicata dall'assemblea nazionale.

³⁰ Il quadro normativo relativo al finanziamento delle campagne elettorali per le presidenziali e al suo controllo, in gran parte comune a quello previsto per le altre consultazioni, è fissato dal *code électoral*. Il testo di riferimento è la legge organica n. 62-1292 del 1962 (alla quale si applicano molte disposizioni di quest'ultimo) modificata dalle l.o. nn. [404-2006](#) del 5-04-06, [2011-410](#) del 14-04-11 e [2012-272](#) del 28-02-12.

³¹ La citata legge organica n. 2006-404 ha trasferito l'esame dei conti della campagna elettorale e dei finanziamenti pubblici relativi all'elezione del presidente della repubblica, prima assicurato dal consiglio costituzionale, alla CNCCFP, istituita dalla [l. n. 90-55](#) del 15-01-90 con il compito di verificare le spese elettorali e rendere più trasparente il finanziamento delle attività politiche. Tale commissione è composta da tre membri del consiglio di Stato, tre magistrati della corte di cassazione e tre magistrati della corte dei conti, nominati con decreto del primo ministro, su proposta del presidente dell'organo di appartenenza, per un periodo di 5 anni (rinnovabile). Da sottolineare la possibilità riconosciuta a ogni candidato di ricorrere di fronte al consiglio costituzionale contro le decisioni della commissione. In merito, si veda R. LAMBERT, *Le financement de la campagne des candidats à l'élection présidentielle au travers des comptes de campagne*, in [Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel](#), 2012, 1, pp. 47 ss..

via giurisprudenziale in modo così da adattarla alla costante evoluzione della pratica politico-elettorale³².

In merito alle fonti di finanziamento della campagna per l'elezione del capo dello Stato, sostanzialmente identiche a quelle previste per le altre competizioni elettorali, la commissione, pur giudicando come «soddisfacente»³³ la disciplina vigente relativa alla loro regolamentazione, ritiene che debbano essere riviste le modalità di calcolo del rimborso pubblico delle spese elettorali sostenute dai candidati presidenziali nella parte in cui prevedono il raggiungimento o meno, nel primo turno, del 5 per cento del totale dei voti espressi. Tale disposizione, nel far variare l'ammontare del rimborso in base al numero dei voti ottenuti al primo turno di elezioni, finisce infatti per creare un marcato «effetto soglia»³⁴ in grado di penalizzare eccessivamente i candidati minori.

La commissione si è poi espressa sulle sanzioni previste per la mancata osservanza delle norme sul finanziamento della campagna dei candidati presidenziali, constatando che questi ultimi, a differenza dei candidati nelle elezioni europee, legislative e locali, non incorrono nell'ineleggibilità neppure in caso di frode o di mancanza grave agli obblighi previsti dalla normativa. Al riguardo, pur giudicando tale disparità «difficilmente giustificabile sul piano dei principi», la commissione riconosce che un'eventuale sanzione di ineleggibilità finirebbe per porre la delicata questione politico-istituzionale delle dimissioni d'ufficio di un candidato presidenziale eletto. Così, i *sages* si limitano a proporre

³² Sulla nozione di «spesa elettorale», *ibidem*, pp. 57 ss., nonché N. FERCHICHE, *La rationalisation du droit du financement des campagnes législatives et le renforcement de la transparence de la vie politique*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2, 2012, pp. 92 ss..

³³ *Rapport*, p. 20.

³⁴ *Ibidem*, pp. 22 ss., proposta n. 2. In base alle modifiche apportate dalla citata legge [l.o. n. 2012-272](#), adottata nel quadro degli interventi legislativi finalizzati a promuovere il riequilibrio delle finanze pubbliche, è prevista una generale riduzione dei rimborsi “forfettari” delle spese elettorali calcolati in base ai voti ottenuti da un candidato al primo turno di elezioni. Così, per ciascun candidato alla presidenza della repubblica è calcolato un rimborso statale pari al 4,75 per cento del massimale previsto per le spese relative alla campagna elettorale (*le montant du plafond des dépenses de campagne*), mentre per i candidati che hanno ottenuto più del 5 per cento delle elezioni presidenziali, tale rimborso è pari al 47,5 per cento del massimale previsto per le spese relative alla campagna elettorale (prima dell'intervento riformatore, il rimborso era pari, rispettivamente, al 5 per cento e al 50 per cento del massimale). Il rimborso per ciascun candidato non può comunque mai superare l'ammontare delle spese effettivamente sostenute e dichiarate nel rendiconto della campagna presentato alla CNCCFP dopo le elezioni.

che nell'ipotesi di rigetto, per gravi mancanze, del rendiconto di campagna di un candidato eletto, spetti alla CNCCFP oppure, in caso di ricorso, al consiglio costituzionale, notificare la propria decisione ai presidenti delle camere affinché queste ultime, qualora lo ritengano necessario, possano avviare una procedura di destituzione del capo dello Stato ai sensi dell'art. 68 della costituzione.

3.1.3. Sempre nel quadro della formulazione di proposte volte alla modernizzazione dell'elezione presidenziale, la commissione ha affrontato il tema dell'accesso dei candidati ai mezzi audiovisivi, ritenendo la sua regolamentazione come indispensabile ad assicurare il rispetto del principio costituzionale del pluralismo e la trasparenza della competizione politica³⁵.

Al riguardo, giudicando il sistema attuale come «globalmente soddisfacente»³⁶, il *Rapport* propone di conservarne l'equilibrio generale alla luce di alcune raccomandazioni.

Così, secondo i *sages*, è necessario lasciare inalterato l'ambito della regolamentazione (e non estenderlo a *internet*, posta la complessità di un suo organico inquadramento giuridico), riaffermare il divieto della pubblicità politico-elettorale a mezzo stampa o mediante ogni mezzo di comunicazione audiovisiva³⁷, mantenere l'attuale meccanismo di distribuzione degli spazi radiotelevisivi gestito dal CSA e articolato sul riconoscimento di un «tempo di antenna» (complessivamente dedicato ai diversi candidati

³⁵ Sullo storico «*rendez-vous*» tra televisione ed elezione presidenziale reso possibile dalla nascita della Quinta repubblica e sull'immediata rilevanza assunta, in tale dinamica, dalle questioni connesse all'accesso dei candidati ai nuovi media, J.-M. CHARON, *Introduction générale*, in R. Cayrol e J.-M. Charon (a cura di), *Médias, opinions et présidentielles*, Paris, INA Éd., 2012, p. 9 ss..

³⁶ *Rapport*, p. 24. Le principali fonti normative in materia sono la legge sull'audiovisivo [n. 86-1067](#) del 1986, le raccomandazioni del "Consiglio superiore dell'Audiovisivo" (*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*, CSA, istituito dalla [l. n. 89-25](#) del 17-01-89) e le decisioni del consiglio di Stato. Sul punto, si veda M.-L. DENIS, *La régulation audiovisuelle et l'élection présidentielle*, in [Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel](#), 2012, 1, pp.23 ss..

³⁷ Per la commissione, la pubblicità politica costituisce un potenziale fattore di degrado della dialettica politica (per la "pubblicità negativa" sui candidati che viene abitualmente a diffondere) ed è destinata a diventare, per l'onerosità della distribuzione degli spazi che la caratterizza e la diversa disponibilità economica dei candidati, una fonte di gravi diseguaglianze tra questi ultimi. In merito, sulla specificità dell'esperienza francese, fra tutti, R. BORRELLO, *Par condicio e radiotelevisione*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 58 ss..

e ai loro sostenitori) distinto dal «tempo di parola» (consacrato invece in modo specifico alle dichiarazioni dei vari candidati e dei loro sostenitori) e rinnovare le proposte formulate dal CSA, volte a rendere più fruibili sul piano mediatico i programmi delle emittenti pubbliche dedicati alla campagna elettorale per le presidenziali e a migliorare l'organizzazione e lo svolgimento di quest'ultima³⁸.

In particolare, la commissione, riprendendo proprio tali raccomandazioni, propone due specifiche misure giudicate in grado di migliorare il dispositivo attuale: modificare il criterio per l'accesso ai media nel periodo definito «intermedio» della campagna elettorale e unificare l'orario di chiusura dei seggi.

In effetti, la normativa in materia suddivide la campagna presidenziale in tre diversi periodi: quello «preliminare», precedente la pubblicazione sul *Journal Officiel* della lista dei candidati ufficiali, quello «intermedio», compreso tra quest'ultimo passaggio e l'avvio della campagna elettorale e quello della «*campagne officielle*», destinato a concludersi il giorno in cui avviene l'elezione. In relazione a essi, è stato introdotto l'obbligo per le emittenti radiotelevisive di dosare, tra i vari candidati (prima dichiarati o presunti e poi ufficiali), il tempo di parola e quello di antenna in modo da assicurare il principio di equità oppure di eguaglianza. Così, mentre nel primo periodo vige il principio dell'equo trattamento e nell'ultimo quello più rigido dell'assoluta parità tra i candidati, invece, nella fase intermedia si applicano entrambi tali criteri sia al tempo di parola che a quello di antenna³⁹.

La commissione, al riguardo, ritenendo tale distinzione ormai superata dalla dinamica del confronto politico-elettorale, incentrato più sull'avvio della campagna ufficiale che sulla presentazione della lista dei candidati, propone di adottare, nel periodo intermedio, solo il principio dell'equo trattamento in quanto giudicato più idoneo a tutelare il diritto di accesso dei candidati⁴⁰.

I «saggi», inoltre, richiamano anche la rilevanza della questione relativa all'orario di chiusura dei seggi sul territorio metropolitano della Francia in occasione delle elezioni presidenziali. Dal momento che tradizionalmente le operazioni di voto terminano,

³⁸ Cfr, CONSEIL SUPERIEUR DE L'AUDIOVISUEL, [Rapport sur l'élection présidentielle de 2012. Bilan et propositions](#). Sulla questione anche DENIS, *La régulation audiovisuelle et l'élection présidentielle*, cit., pp. 37 ss..

³⁹ Sul punto, si veda DENIS, *La régulation audiovisuelle et l'élection présidentielle*, p. 27.

⁴⁰ *Rapport*, pp. 26 ss., proposta n. 3.

Foru...

specialmente nei piccoli comuni, due ore prima rispetto al resto del territorio nazionale, è possibile osservare come sempre più frequentemente numerosi siti *internet* e emittenti straniere diffondano proiezioni elettorali o risultati parziali relativi alla competizione presidenziale nonostante gli altri seggi siano ancora aperti. Tale pratica, risultata ben evidente durante le presidenziali del 2012 e del 2007, oltre a rappresentare una palese violazione dell'[art. L. 52-2](#) del *code électoral* volto proprio a proibire la diffusione anticipata dei risultati elettorali prima della chiusura di tutti i seggi sul territorio metropolitano, è potenzialmente in grado – come già sottolineato dal CSA e dal consiglio costituzionale – di influenzare il regolare svolgimento della votazione e di alterare il suo risultato finale⁴¹.

Posto ciò, secondo la commissione Jospin è dunque opportuno che il governo, attraverso l'emanazione del decreto di convocazione degli elettori, contenente anche l'orario ufficiale dei seggi, fissi la stessa chiusura di tutti i seggi del territorio metropolitano, adottando per essa, anche al fine di non causare una diminuzione del tasso di partecipazione alla consultazione, l'orario in vigore nelle grandi città (le ore 20.00)⁴².

3.1.4. Altrettanta attenzione è stata dedicata dai “saggi” anche al delicato tema del calendario elettorale, ovvero della sequenza adottata per lo svolgimento dello scrutinio presidenziale e di quello per il rinnovo dell'assemblea nazionale.

Com'è noto, il tema è di fondamentale rilevanza ai fini della tradizionale dinamica politico-istituzionale della Quinta repubblica, visto che, in base a quest'ultima, la centralità assunta dall'elezione diretta del capo dello Stato nella determinazione dell'indirizzo politico nazionale non può essere posta in discussione da una consultazione parlamentare immediatamente precedente.

Dal 2002, a seguito alle disposizioni costituzionali (l'introduzione del quinquennato), a eventi fortuiti non collegati tra loro (la morte nel 1974 del presidente Pompidou e lo scioglimento anticipato dell'assemblea nazionale nel 1997) e a un intervento del legislatore ([la legge organica n. 2001-419](#) del 15 maggio 2001 (inversione del calendario elettorale al fine di far svolgere le elezioni del presidente della repubblica prima di quelle

⁴¹ Al riguardo, in particolare, si veda il punto V della citata sentenza del *conseil constitutionnel* n. 2012-155 sulle elezioni presidenziali del 2012.

⁴² *Rapport*, pp. 29 ss., proposta n. 4.

legislative⁴³), le due consultazioni hanno sempre mantenuto lo stesso ordine, con l'elezione per l'Eliseo chiamata a svolgersi tra aprile e maggio, qualche settimana prima di quella dei deputati, tenutasi nel giugno dello stesso anno.

Tale configurazione del calendario elettorale ha sempre assicurato la presenza del *fait majoritaire*, ossia la concordanza politica della maggioranza presidenziale con quella presente in seno all'assemblea nazionale, evitando così che si ripresentasse la *cohabitation* tra i due vertici dell'esecutivo conosciuta dal regime nel corso della presidenza di Mitterrand (nei periodi 1986-88 e 1993-95) e di quella di Chirac (nel periodo tra il 1997 e il 2002). Le elezioni per il capo dello Stato infatti dispiegano un vero e proprio effetto di trascinamento su quelle della rappresentanza parlamentare in quanto gli elettori, una volta scelto l'orientamento politico fondamentale, decidono con la conferma di una maggioranza parlamentare in linea con esso, di affidare al presidente gli strumenti per realizzare in parlamento il proprio programma attraverso l'azione del governo da lui nominato.

La commissione Jospin esprime il proprio favore al mantenimento dell'attuale ordine delle elezioni, pur richiamando tutti i rilievi critici mossi da tempo al calendario elettorale, come gli effetti negativi che verrebbe a produrre a livello politico-istituzionale in termini di depotenziamento delle elezioni legislative, di fatto trasformate ormai in una mera conferma delle scelte operate qualche settimana prima, l'aumento del tasso di astensione al secondo turno delle elezioni parlamentari (dal 2002 percentualmente doppio di quello registrato al secondo turno delle presidenziali) e l'impossibilità di eliminare del tutto il rischio di una nuova coabitazione, considerata l'eventualità di un repentino mutamento dell'orientamento politico dell'elettorato nell'arco di tempo tra le due consultazioni.

Ai "saggi", infatti, una nuova inversione del calendario elettorale oppure una sua «disgiunzione strutturale»⁴⁴ attraverso lo svolgimento delle legislative a metà del mandato presidenziale o la modifica della durata di uno dei due mandati, non appaiono coerenti con la «logica politica» che scaturisce dall'elezione diretta del presidente della repubblica e dall'introduzione del quinquennato. Anche l'ipotesi di una simultaneità totale o parziale

⁴³ Sul punto, sia consentito il rinvio a R. CASELLA, *La riforma del calendario elettorale e le nuove prospettive della Quinta repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2001, pp. 557 ss..

⁴⁴ *Rapport*, p. 32.

delle due elezioni, peraltro suggerita dal *comité Balladur*⁴⁵, viene esclusa dalla commissione per il rischio di disorientamento che potrebbe produrre sugli elettori, resi incapaci di valutare la reale portata politica di entrambe le consultazioni⁴⁶. Il *Rapport* non ritiene opportuna neppure l'introduzione di meccanismi finalizzati a mantenere inalterata la sequenza adottata nel 2002, quali lo scioglimento automatico dell'assemblea nazionale in caso di anticipata interruzione del mandato del capo dello Stato e le dimissioni d'ufficio di quest'ultimo nell'ipotesi di *dissolution*.

Nel quadro di tale configurazione, la commissione suggerisce solo due limitati aggiustamenti al calendario⁴⁷. Così, al fine di consentire al nuovo governo di avviare la propria azione nelle migliori condizioni politico-istituzionali, il *Rapport* consiglia di anticipare le scadenze elettorali di due mesi, in modo che la fine del mandato presidenziale sia fissata a metà marzo, come già suggerito dalla commissione Vedel⁴⁸, nonché di anticipare ad aprile termine della legislatura per l'assemblea nazionale⁴⁹. Oltre a ciò, viene proposta la riduzione di una o due settimane il periodo, pari a cinque settimane, intercorrente tra il secondo turno dell'elezione presidenziale e il primo delle legislative in

⁴⁵ Nella proposta n. 4 (destinata alla modifica del *code électoral* e dei decreti di convocazione degli elettori), il comitato suggeriva infatti, al fine rafforzare la simultaneità delle elezioni presidenziali e legislative, di far coincidere il primo turno di queste ultime con il secondo turno delle prime (*Rapport Balladur*, p. 11). Sulle difficoltà tecniche sottese alla realizzazione di tale riforma e sul rischio di «tentazioni tattiche», sull'esempio statunitense, da parte dell'elettore, in grado di riproporre la discordanza politica tra le due maggioranze, J.-C. COLLIARD, *Une confirmation de l'évolution présidentiale de l'Exécutif*, in *Revue politique et parlementaire*, 1045, 2007, p. 11.

⁴⁶ Per S. AROMATARIO, *Élections présidentielles-Élections législatives: l'installation d'un binôme électoral*, in *Revue administrative*, n. 397, 2014, p. 83, dal momento che due elezioni sono nel contempo indissociabili e poste alla base della dinamica istituzionale della Quinta repubblica, «non si può toccare il calendario elettorale senza rischiare di rimettere in discussione il regime».

⁴⁷ *Rapport*, pp. 33 ss., proposte nn. 5 e 6. Sul punto, BARANGER e BEAUD, *Un regard de constitutionnalistes sur le rapport Jospin*, cit., pp. 399 ss..

⁴⁸ Cfr. COMITE CONSULTATIF POUR UNE REVISION DE LA CONSTITUTION, PRESIDE PAR LE DOYEN GEORGES VEDEI, *Rapport au Président de la République. Propositions pour une révision de la Constitution, 15 février 1993*, in seguito citato come *Rapport Vedel*, cap. I, A.a.

⁴⁹ La commissione, al riguardo, propone la revisione dell'art. 6 della costituzione e la modifica dell'[art. LO. 121](#) del *code électoral*.

modo da limitare il periodo in cui l'attività governativa appare più soggetta a essere influenzata dalla campagna elettorale per le legislative.

3.2. Riguardo all'individuazione delle misure giudicate necessarie ad accrescere la rappresentatività del parlamento, la commissione ritiene che il mantenimento del *fait majoritarie*, indispensabile alla formazione di una stabile maggioranza in seno all'assemblea, debba essere considerato preliminarmente come un «obiettivo fondamentale» da conciliare con ogni modifica del sistema elettorale delle camere volta ad assicurare una distribuzione dei seggi più proporzionale e il rafforzamento della parità di genere tra gli eletti.

3.2.1. Secondo i *sages*, l'obiettivo di una migliore rappresentanza del pluralismo politico da parte dell'assemblea nazionale deve contemperarsi con l'esigenza della stabilità di governo. Così, per il *Rapport*, nel quadro del vigente sistema elettorale maggioritario a due turni, contraddistinto da indiscutibili qualità (legame diretto tra deputato ed elettore, semplicità di funzionamento, presenza in ogni collegio di un solo eletto dotato di una forte legittimazione politica), ciò può essere assicurato soltanto dall'introduzione di una limitata componente proporzionale nell'elezione dei deputati⁵⁰. Secondo questa proposta, il 10 per cento degli attuali componenti l'assemblea nazionale, pari a 58 deputati, sarebbe da eleggere 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. La commissione non prevede infatti un legame tra i due sistemi in quanto il riparto proporzionale dei seggi non sarebbe limitato alle sole liste dei partiti penalizzate dallo scrutinio maggioritario, ma operando parallelamente a quest'ultimo, risulterebbe incentrato su candidature distinte e su un doppio voto dell'elettore⁵¹.

⁵⁰ I *sages*, nell'ipotesi dell'adozione di un sistema elettorale di tipo proporzionale con correttivi finalizzati ad assicurare la stabilità governativa, considerano come una possibile «fonte di ispirazione» pure il modello adottato per la consultazione regionale (scrutinio di lista a due turni con premio di maggioranza assegnato alla lista arrivata prima), scartandolo tuttavia per il forte indebolimento del legame tra il deputato e i suoi elettori che viene a produrre (*Rapport*, p. 37). Su tale modello, schematicamente, si veda *Documents d'études: droit de suffrage et modes de scrutin*, Paris, La Documentation française, 1.05, 2008, pp. 49 ss..

Inoltre, la commissione propone di ripartire tra i dipartimenti i seggi assegnati con il sistema maggioritario sulla base di alcuni correttivi finalizzati a rendere tale operazione più equa sul piano demografico, nonché di eleggere i deputati all'estero con uno scrutinio proporzionale in due grandi circoscrizioni. Allo scopo poi di evitare la presenza al secondo turno di un solo candidato in caso di desistenza di altro candidato, i "saggi" suggeriscono che sia comunque consentito l'accesso alla consultazione del candidato successivo al desistente per numero dei voti ottenuti al primo turno, benché inferiore alla prevista soglia del 12,5 per cento degli iscritti⁵².

3.2.2. Posto ciò, la commissione indica i «difetti»⁵³ del sistema di elezione del senato che ritiene essere un ostacolo a una sua maggiore rappresentatività.

Così, in primo luogo, la commissione critica la composizione del corpo elettorale dei senatori in quanto giudicata non in grado rappresentare pienamente le diverse collettività

⁵¹ Per la commissione, il sistema proporzionale non verrebbe a operare come uno scrutinio «di compensazione degli effetti» del maggioritario in quanto sarebbe «poco auspicabile che candidati sconfitti allo scrutinio uninominale siano eletti col proporzionale». Alla luce della scelta di molti candidati di non essere collegati a una lista, solo il doppio voto consentirebbe infatti di riconoscere nel sostegno a un candidato di collegio un'adesione non necessariamente *partisane* (*Rapport*, p. 38). Sulla proposta della commissione, si veda AROMATARIO, *Élections présidentielles-Élections législatives*, cit., p. 82. In merito alla riforma elettorale, è necessario richiamare la *Commission de réforme du mode de scrutin* nominata il 25 giugno 1992 dal primo ministro Bérégovoy e affidata al *doyen* Vedel (al quale, nel successivo dicembre, doveva essere affidata, com'è noto, anche la direzione del *comité* sulla riforma del sistema istituzionale della Quinta repubblica) che, nel suo rapporto finale pubblicato nel febbraio 1993, raccomandava l'«instillazione» di una dose di proporzionale, pari sempre al 10 per cento, all'interno del sistema maggioritario, prospettando due distinte soluzioni: accesso allo scrutinio proporzionale riservato alle formazioni «penalizzate» dal maggioritario o scrutinio proporzionale di lista «aggiunto» a quello maggioritario. In merito, G. VEDEL, *Réformer les institutions... Regard rétrospectif sur deux commissions*, in *Revue française de la science politique*, 1997, vol. 47, pp. 313 ss.; R. GHEVONTIAN, *Élections; la réforme est-elle possible?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2008, pp. 29 ss.). Il comitato Balladur nella sua proposta n. 62 si esprimeva invece per l'introduzione di una quota proporzionale «compensatrice» (compresa tra 20 e 30 seggi) in grado di assicurare la rappresentanza in seno all'assemblea nazionale alle «formazioni politiche minoritarie» (*Rapport Balladur*, pp. 69 e 122); sul punto B. PAUVERT, *Les modes de scrutin dans les propositions du Comité Balladur*, in *Revue politique et parlementaire*, 2007, n. 1045, pp. 84 ss..

⁵² *Rapport*, pp. 38 ss., rispettivamente, proposte nn. 7, 8 e 9.

⁵³ *Ibidem*, p. 42.

territoriali francesi. Il collegio senatoriale è formato infatti per circa il 96 per cento dai delegati dei consigli municipali e in quest'ultima categoria i piccoli centri rurali risultano sovrarappresentati rispetto alle comunità metropolitane molto più popolate, visto che i due terzi dei delegati sono riconosciuti a comuni sotto i 10.000 abitanti, nonostante essi comprendano soltanto la metà della popolazione. I "saggi" non intendono espressamente riprendere la riforma avviata nel 2000 dal governo Jospin, poi censurata dal *conseil constitutionnel*, in cui il criterio di rappresentanza territoriale veniva fissato strettamente su base demografica, ma si limitano a proporre una diversa ponderazione, proporzionale alla popolazione, dei voti dei *grands électeurs* senatoriali come pure l'esclusione da questi ultimi dei deputati, in ragione la scelta di far partecipare all'elezione solo i membri di un'assemblea deliberante locale⁵⁴.

Oltre a ciò, la commissione propone da un lato di elevare (dal 52 al 73 per cento) la quota di senatori eletti con la proporzionale, prefigurando una riforma più incisiva per estendere tale sistema elettorale all'intero collegio attraverso l'introduzione di circoscrizioni

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 45 ss., proposta, n. 10. Il progetto di legge del 2000 fissa in modo uniforme il criterio per la rappresentazione delle collettività territoriali prevedendo un delegato senatoriale ogni 300 abitanti, ma il consiglio costituzionale, adito da 60 senatori, nella sua [sent. n. 2000-431](#) del 6-07-00, dichiara incostituzionale tale progetto perché disconosce la natura stessa del senato quale assemblea «eletta da un corpo elettorale che è esso stesso emanazione delle collettività territoriali». Nel 2007 il comitato Balladur, sempre al fine di assicurare una rappresentanza equilibrata delle collettività territoriali, suggerisce di inserire nell'art. 24 della costituzione la frase «in funzione della loro popolazione» ripresa dalla legge censurata. Tuttavia, il progetto governativo di revisione costituzionale del 2008, nel riallacciarsi a tale proposta sulla base della nuova formulazione adottata («tenendo conto della loro popolazione»), non riesce a superare l'opposizione della maggioranza dei senatori, contrari all'inserimento nella costituzione di qualsiasi cambiamento al sistema di elezione della seconda camera. In ragione di ciò, la modifica dell'art. 24 a opera della revisione costituzionale del 2008 finisce per essere limitata alla sola previsione del numero massimo di senatori. Sulla proposta del *comité Balladur*, tra gli altri, PAUVERT, *Les modes de scrutin dans les propositions du Comité Balladur*, cit., pp. 83 ss.; sul tentativo di riforma del modo di scrutinio dei senatori, R. BIAGI, *La costituzione francese tra continuità ed innovazione*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 81 ss..

regionali⁵⁵, dall'altro suggerisce di abbassare a 18 anni l'età per l'eleggibilità anche al senato⁵⁶.

3.2.3. Nel disegno riformatore elaborato dalla commissione, le proposte formulate per accrescere il pluralismo nelle due assemblee appaiono finalizzate a favorire anche l'accesso delle donne al mandato parlamentare, in modo così da contribuire all'estensione della parità di genere sancita dopo la revisione del 1999 dall'art. 1, secondo comma della costituzione.

Secondo i "saggi", infatti, l'introduzione dello scrutinio proporzionale nel meccanismo elettorale dell'assemblea nazionale – seppur limitatamente a una piccola quota dei seggi – e l'estensione del suo impiego per l'elezione dei senatori consentono, di accrescere sensibilmente la presenza delle donne tra gli eletti al parlamento in virtù delle già citate norme relative alla parità di genere che rendono obbligatoria la presentazione di

⁵⁵ Secondo la commissione, il numero dei senatori eletti con il proporzionale è troppo esiguo per tre ragioni: lo scrutinio indiretto, quando maggioritario, amplifica gli effetti propri della logica maggioritaria; inoltre, il sistema maggioritario non favorisce l'accesso delle donne alla carica di senatore in quanto l'obbligo dell'alternanza tra candidati di sesso diverso introdotta dalla legge [legge n. 2000-493](#) è applicabile solo alle liste della componente proporzionale; infine, l'argomento della stabilità governativa, richiamato per giustificare il sistema elettorale maggioritario nell'elezione dei deputati, non è valido per il senato, dal momento che quest'ultimo non può sfiduciare il governo, né dispone dell'ultima parola nel procedimento legislativo (*Rapport*, pp. 45 e 47, proposte, nn. 11 e 12). Il rapporto tra la componente maggioritaria e proporzionale del collegio elettorale dei senatori (rispettivamente pari al 48 e al 52 per cento del totale) scaturisce dalla riforma che nel 2003 ([l.o. n. 2003-696](#) e [l.o. n. 2003-697](#) del 30-07-03) aveva ridotto la quota dei seggi assegnati con il proporzionale (pari ai due terzi del totale) prevista dalla [l. n. 2000-641](#) del 10-07-00 (osteggiata dal senato). La riforma del 2003 ha introdotto anche altri significativi cambiamenti, come la riduzione della durata del mandato senatoriale da nove a sei anni (per adeguarla al *quinquennat*), l'abbassamento dell'età per l'eleggibilità a senatore (da 35 a 30 anni), la modifica del meccanismo del rinnovo parziale dei componenti dell'assemblea (la metà – e non più un terzo – ogni tre anni), nonché il graduale aumento del numero dei senatori (dagli iniziali 321 fino ad arrivare a 348). Sulla riforma del 2003, si vedano, fra tutti, F. ROBBE, *Le Sénat à l'heure des demi-réformes*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 56, 2003, pp. 725 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Il Senato in Belgio e in Francia*, in S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde camere. Un'analisi comparativa*, Padova, Cedam, 2008, pp. 36 ss.; BIAGI, *La costituzione francese tra continuità ed innovazione*, cit., pp. 66 ss..

⁵⁶ La [l.o. n. 2011-410](#) del 14-04-2011 aveva già abbassato il limite a 24 anni (dai precedenti 30 previsti, come già ricordato, dalla legge organica n. 2003-696).

liste composte alternativamente da un candidato di ciascun sesso⁵⁷. Tale dinamica sarebbe favorita, secondo la commissione anche dall'introduzione del divieto di cumulo dei mandati, visti gli effetti che l'incompatibilità tra il mandato parlamentare e l'esercizio di funzioni esecutive verrebbe produrre, in termini di ricambio del personale politico, sul risultato delle prossime elezioni. Oltre a ciò, la commissione propone, per completare gli effetti dell'estensione dello scrutinio proporzionale sul rispetto del principio della parità di genere, anche di rimodulare il finanziamento pubblico ai partiti in ragione della misura dello scarto esistente tra il numero delle candidature dei due generi alle elezioni legislative, così da penalizzare ulteriormente quelle formazioni politiche che si sono discostate dall'obiettivo della piena applicazione della legge⁵⁸.

3.3. La commissione, al fine di garantire la condotta *exemplaire* dei rappresentanti eletti e dei funzionari pubblici, propone una serie di riforme finalizzate a promuovere il rinnovamento della vita pubblica francese.

Al riguardo, secondo i *sages* l'introduzione del divieto di cumulo dei mandati, assicurando il rispetto da parte dei parlamentari e dei membri del governo dei compiti loro assegnati dalla costituzione, rappresenta una misura indispensabile per migliorare il

⁵⁷ Secondo i [dati](#) dell'*Haute Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes*, dopo le elezioni legislative del 2012, la componente femminile dell'assemblea nazionale è risultata pari al 26,9 per cento. La [percentuale](#) delle donne elette al senato dopo l'applicazione delle norme sull'alternanza di genere nella compilazione delle liste è cresciuta in modo sensibile: dal 5,9 per cento nel 1998 al 25 per cento dopo il rinnovo del 2014. Al riguardo, da sottolineare come la commissione non ritenga realizzabile l'introduzione, per l'elezione dei deputati, di uno scrutinio maggioritario «binominale», ovvero di un sistema volto a far esprimere gli elettori, in ogni circoscrizione, su «binomi» comprendenti obbligatoriamente un uomo e una donna, a causa del complesso *redécoupage* dei collegi e della difficile ripartizione dei seggi imposti da tale complesso meccanismo elettorale (*Rapport*, p. 50). Da sottolineare, in merito, come la [l.o. n. 2013-402](#) e la [l. n. 2013-403](#) del 17-05-13 abbiano modificato il sistema di voto per le elezioni dei consiglieri comunali, comunitari e dipartimentali, introducendo uno scrutinio «maggioritario binominale misto» a due turni (finalizzato a garantire la parità di genere) che ha imposto un ridisegno dei cantoni e, di conseguenza, il rinvio al 2015 del turno elettorale. In merito, si veda il [dossier legislativo](#) completo relativo alla riforma del sistema elettorale locale. Sull'argomento, fra tutti, [M. VERPEAUX](#), *Réformes des modes de scrutin locaux: révolutions et continuités*, in *La Semaine juridique, édition administrations et collectivités territoriales*, n° 2186, 24-06-13.

⁵⁸ *Rapport*, p. 50, proposta n. 13.

funzionamento delle istituzioni e rafforzare la fiducia dei cittadini nei confronti dei loro rappresentanti eletti a livello nazionale e locale.

Anche lo statuto del presidente della repubblica e il privilegio di giurisdizione assicurato ai ministri, già oggetto in passato di due revisioni, rispettivamente nel 2007 e nel 1993, rappresentano, secondo la commissione, un altro snodo fondamentale di un'azione riformatrice rivolta a garantire che il comportamento «esemplare e irreprensibile» dei titolari dei massimi incarichi istituzionali sia fondato sul rispetto della legge e sull'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla giustizia. In tale prospettiva, la commissione propone così di modificare la disciplina vigente in modo da ridurre il più possibile la differenziazione di trattamento del capo dello Stato e dei ministri rispetto al diritto comune, senza tuttavia privare tali organi di quella protezione dalle azioni giudiziarie prive di fondamento necessaria a garantire il libero esercizio delle loro funzioni costituzionali.

Oltre a ciò, secondo i "saggi", la predisposizione di un'articolata strategia preventiva dei conflitti di interessi, rappresentando la più efficace tutela dell'imparzialità, trasparenza e obiettività dell'azione pubblica, contribuisce a salvaguardare la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni.

3.3.1. Secondo la commissione, la riforma del cumulo dei mandati, vero «banco di prova» di ogni politica finalizzata a rinnovare la vita pubblica francese, deve articolarsi lungo due direttrici ossia assicurare il «pieno coinvolgimento dei ministri al servizio dello Stato» e «limitare strettamente»⁵⁹ il cumulo dei mandati dei parlamentari.

In merito, i *sages* sottolineano come nessuna disposizione impedisca a un ministro di svolgere a livello locale una funzione esecutiva o di partecipare a un'assemblea deliberante, eccetto il caso di un primo ministro intenzionato a chiedere ai membri del proprio governo di rinunciare a tali incarichi per consacrarsi interamente ai compiti istituzionali loro assegnati. In realtà, l'esercizio di una funzione ministeriale esige un impegno diretto e costante del suo titolare, chiamato come membro del governo a contribuire alla determinazione della politica nazionale e come vertice di un complesso apparato amministrativo ad assicurare il proprio sostegno ai programmi di modernizzazione dell'azione pubblica senza essere influenzato da alcun interesse o

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 54, 55 e 56.

impegno locale. Nel contempo, secondo la commissione, le responsabilità politiche e amministrative riconosciute agli eletti locali sono troppo rilevanti per essere esercitate a mero titolo «accessorio»⁶⁰ dai titolari di una funzione ministeriale.

Così, affinché un ministro sia posto nelle condizioni di esercitare pienamente i propri compiti, la commissione Jospin propone, al pari del comitato Balladur, la modifica dell'art. 23 della costituzione affinché venga sancita l'incompatibilità delle funzioni di membro del governo con l'esercizio non solo di una funzione esecutiva, ma anche di qualsiasi mandato locale⁶¹. Il *Rapport* precisa inoltre che tale incompatibilità scatti alla scadenza del termine di un mese dalla data della nomina a ministro con la rinuncia di quest'ultimo al mandato locale. Qualora il ministro sia dimissionario, i "saggi", escluso il ricorso a una supplenza temporanea comparabile a quella prevista per i parlamentari chiamati a far parte del governo, propongono la sua sostituzione, secondo i casi, da parte del supplente o del primo dei non-eletti della lista di appartenenza.

Riguardo il cumulo di un mandato parlamentare con uno locale, i "saggi" sottolineano l'anomalia della situazione francese, caratterizzata dalla presenza maggioritaria in seno alle due assemblee di deputati e senatori titolari sia di un mandato locale semplice, sia di una funzione esecutiva come quella di sindaco, vicesindaco, sindaco di *arrondissement*, di presidente o di vicepresidente del consiglio regionale, dipartimentale o di un ente pubblico di cooperazione intercomunale (EPCI)⁶².

Tale pratica, secondo la commissione, ostacola il rinnovamento della funzione parlamentare avviato dalla revisione costituzionale del 2008, accresce il coinvolgimento

⁶⁰ *Ibidem*, p. 56.

⁶¹ *Ibidem* (proposta n. 14), nonché *Rapport Balladur*, p. 29, proposta n. 18. Da sottolineare come il comitato Vedel, proponendo di rendere incompatibile la funzione di membro del governo con la presidenza di un esecutivo o di un'assemblea locale e con le funzioni di sindaco, avesse comunque ammesso la possibilità per un ministro di mantenere un mandato elettivo in un'assemblea locale (cfr, *Rapport Vedel*, Cap. I, C.c).

⁶² Secondo il *Rapport*, (*ibidem*, p. 58), in riferimento all'assemblea nazionale eletta nel giugno e al senato nella composizione dopo il rinnovo parziale del 2011, ben 476 deputati su 577 e 267 senatori su 348 (rispettivamente 82 per cento e 77 per cento) sono in situazione di cumulo e tra essi 340 deputati (59 per cento) e 202 senatori (58 per cento) esercitano funzioni esecutive locali nelle collettività locali. Inoltre, viene sottolineato come tali parlamentari spesso presiedano gli esecutivi di cui sono membri: 261 deputati (45 per cento) e 166 senatori (48 per cento) sono infatti nel contempo sindaci, presidenti del consiglio dipartimentale e regionale. Sul punto, BARANGER e BEAUD, *Un regard de constitutionnalistes sur le rapport Jospin*, cit., pp. 395 ss..

dei deputati e senatori nelle questioni locali a scapito del carattere nazionale del loro mandato, non consente una piena valorizzazione delle funzioni elettive locali e impedisce un effettivo ricambio del personale politico⁶³. Sulla base di ciò, i “saggi”, esprimendo comunque la propria contrarietà alla soluzione del “mandato unico” in ragione dell’esigenza di assicurare ai parlamentari un minimo «ancoraggio» politico a livello locale, propongono di rendere incompatibile il mandato di deputato e di senatore con ogni mandato elettivo, a eccezione di un mandato locale semplice. Così, i parlamentari non possono esercitare qualsiasi funzione esecutiva locale, anche se “derivata”, in quanto esercitata d’ufficio da eletti locali, né ricevere alcuna indennità relativa al mandato locale⁶⁴.

Secondo la commissione la riforma riguarda l’insieme dei parlamentari e non è possibile prevedere, sulla base del disposto costituzionale, un trattamento differenziato tra deputati e senatori. Questi ultimi, infatti, pur essendo membri di una camera chiamata ad assicurare la rappresentanza delle collettività territoriali, non sono degli eletti locali, i compiti dell’assemblea nazionale non vengono distinti da quelli del senato e tutti i parlamentari rappresentano l’intera nazione.

Infine, i *sages* ritengono opportuno che la riforma sia applicata già a partire dalle elezioni del 2014 per il rinnovo dei mandati locali e da quelle per i mandati dipartimentali e regionali previste per l’anno successivo. In tale prospettiva, al fine di prevenire un

⁶³ Sulla persistenza nel tempo degli argomenti a sostegno del divieto del cumulo dei mandati, B. PERRIN, *Cumul des mandats: le dénouement*, in *Revue administrative*, n. 297, 2014, p. 58 che al riguardo richiama il rapporto «*Vivre ensemble*» presentato nel 1976 dalla commissione Guichard. Quest’ultima, infatti, pur non riuscendo ad accordarsi su una proposta volta a separare nettamente i mandati locali da quelli nazionali, riuscì comunque a esporre con chiarezza tutti gli inconvenienti legati alla pratica del cumulo dei mandati, nonché a enumerare le diverse soluzioni possibili al problema e i loro potenziali vantaggi. Sull’incapacità, tuttavia, del rapporto Jospin di cogliere la «dimensione sistematica» della questione del cumulo dei mandati così da coglierne l’origine nel «policentrismo» istituzionale francese, BARANGER e BEAUD, *Un regard de constitutionnalistes sur le rapport Jospin*, cit., p. 396 ss..

⁶⁴ *Rapport*, pp. 61 ss. (proposta n. 15). In merito, il *comité* Vedel aveva raccomandato l’interdizione del cumulo tra mandato parlamentare e funzione di sindaco nei comuni con più di 20.000 abitanti (*Rapport Vedel*. cfr, Cap. II, B. a), mentre il comitato Ballardur aveva proposto di vietare «il cumulo tra un mandato nazionale e delle funzioni esecutive locali, compresa la direzione di un ente pubblico di cooperazione intercomunale», richiamando comunque la necessità di giungere a «mandato parlamentare unico» (*Rapport Ballardur*, p. 64, proposta n. 64, su cui si veda M. DE VILLIERS, *Réforme du Sénat et cumul des mandats*, in *Revue politique et parlementaire*, 2007, n. 1045, pp. 99 ss.).

Foru...

eccessivo ricorso alle elezioni suppletive, sia legislative che senatoriali, nel caso molti parlamentari decidano di dimettersi per mantenere i mandati locali, il *Rapport* suggerisce che sia supplente o il primo dei non eletti della lista di appartenenza a sostituire il deputato o il senatore dimissionario.

3.3.2. Riguardo la questione relativa allo statuto del capo dello Stato, i “saggi”, pur esprimendosi a favore del principio generale di irresponsabilità per gli atti funzionali, ritengono necessaria una modifica della procedura di destituzione prevista dall’art. 68 della costituzione per inadempimento dei propri doveri «manifestamente incompatibile» con lo svolgimento del mandato, incentrata sulla deliberazione a maggioranza dei due terzi dei membri del parlamento riunito in Alta Corte a partire da una proposta congiunta dell’assemblea nazionale e del senato adottata in ciascuna camera con analogha maggioranza qualificata⁶⁵. Così, allo scopo di affermare in modo netto il carattere essenzialmente politico di tale procedura, intesa come il principale strumento per assicurare una soluzione istituzionale a una possibile crisi scatenata da una condotta del presidente gravemente lesiva dell’autorità e della dignità della sua funzione, la proposta della commissione prevede che il termine «*Haute Cour*» venga sostituito da quello di «parlamento riunito in congresso»⁶⁶.

Riguardo inoltre la responsabilità extrafunzionale del presidente della repubblica (sancita dall’art. 67, secondo e terzo comma della costituzione), la commissione ritiene che sia necessario eliminare la garanzia dell’improcedibilità in base alla quale il capo dello Stato non può, per tutta la durata del mandato, essere giudicato, né costretto a testimoniare davanti ad alcuna autorità giurisdizionale o amministrativa e le azioni avviate nei suoi confronti possono essere riproposte dopo un mese dalla cessazione delle

⁶⁵ Al riguardo, fra tutti, si veda M. CAVINO, *Francia: la nuova disciplina della responsabilità del Capo dello Stato. Quinta o Sesta Repubblica?* In *Diritto pubblico comparato e europeo*, n. 2, 2007, pp. 271 ss.; ID., *L’irresponsabilità del Capo dello Stato. Nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 161 ss.. Sul tema sia consentito anche il rinvio a R. CASELLA, *Francia: la nuova disciplina della responsabilità del Presidente della Repubblica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 171-172, 2011, pp. 155 ss..

⁶⁶ *Rapport*, pp. 69-70, proposta n. 16. Al riguardo, si segnalano le osservazioni di BARANGER e BEAUD, *Un regard de constitutionnalistes sur le rapport Jospin*, cit., pp. 401 ss..

funzioni⁶⁷. Secondo i *sages*, infatti, tale disciplina, nell'ipotesi di un quinquennato (e ancor più in quella di due mandati successivi), da un lato non assicura, in ambito penale, un tempo *raisonnable* in cui poter perseguire e giudicare il presidente della repubblica per gli atti commessi prima dell'ingresso nella carica o nel corso del mandato e dall'altro rende di fatto impossibile ai cittadini intentare delle cause civili nei confronti del capo dello Stato nonostante quest'ultimo sia in grado invece di avviare un'azione legale contro chiunque⁶⁸.

Sulla base di ciò, la commissione propone di rendere il capo dello Stato soggetto ad azioni penali e civili, ma con alcune particolarità relative alla competenza e al procedimento: l'istituzione di una «commissione superiore di esame preliminare» composta da sei membri (i presidenti della corte di cassazione, del consiglio di Stato e della corte dei conti e un membro scelto da ciascuno di essi) chiamata a operare come «filtro» contro le azioni infondate e strumentali, la presenza di più magistrati cui affidare l'istruzione, l'attribuzione della competenza territoriale esclusiva agli organi giudiziari di Parigi, il rafforzamento della collegialità del tribunale e della corte di assise, il divieto di disporre la comparizione, il fermo o la carcerazione preventiva del presidente della repubblica⁶⁹.

La commissione Jospin propone anche la soppressione del privilegio di giurisdizione dei ministri in virtù del quale questi ultimi possono giudicati per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni davanti alla corte di giustizia della repubblica, istituita dalla riforma costituzionale del 1993 e composta da tre magistrati della corte di cassazione e da dodici giudici parlamentari eletti dalle camere tra i propri componenti. Secondo i «saggi», proprio questa composizione della corte, incentrata sulla presenza maggioritaria della componente politico-parlamentare, è all'origine della progressiva

⁶⁷ Secondo l'ex presidente del consiglio costituzionale Robert Badinter, il presidente della repubblica è posto così sotto una sorta di «campana protettiva» (citato da M. POUJOL, *La constitution de partie civile du chef de l'État. État des lieux et perspectives*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 94, 2013, pp. 397 ss.).

⁶⁸ Per la commissione Jospin ciò costituisce una «spiacevole asimmetria» (*ibidem*, p. 69). In merito, MÉLIN-SOUCRAMANIEN-ROUSSEAU-MATHIEU, *La Commission Jospin, premier bilan et perspectives*, cit., pp. 31 ss.; POUJOL, *La constitution de partie civile du chef de l'État. État des lieux et perspectives*, cit., pp. 397 ss.. Sulla posizione «offensiva» (e non solo «difensiva») che può essere assunta dal *citoyen-président* nel caso di decida di promuovere un'azione giudiziaria, J. MARTINEZ, *L'action en justice du président de la République: un citoyen comme un autre?*, *ivi*, n. 99, 2014, pp. 533 ss..

⁶⁹ *Rapport*, pp. 70-75, proposte nn. 17 e 18.

delegittimazione delle sue decisioni, da tempo accolte dai cittadini come prive della necessaria imparzialità. Così, secondo i *sages*, attraverso la modifica degli artt. 69, primo e secondo comma della costituzione, la *cour* deve essere soppressa in modo che i ministri vengano giudicati come gli altri cittadini anche se nel quadro di una disciplina speciale in grado di offrire loro, grazie alla previsione di particolari garanzie relative sempre alla competenza e agli aspetti procedurali, una «protezione appropriata»⁷⁰ contro il rischio di azioni temerarie e strumentali.

3.3.3. In merito alla messa in opera di una «strategia di prevenzione globale» dei conflitti di interesse nella vita pubblica, così come peraltro già proposto dalla *commission* Sauv ⁷¹ nel 2010, i “saggi” decidono di elaborare le proprie proposte – espressamente non estese anche alla repressione della corruzione – a partire sia da una chiara definizione della nozione di conflitto di interesse, di cui propongono l’introduzione nella legislazione francese, che dalla formulazione di alcuni principi-guida (il miglioramento del quadro normativo esistente, lo sviluppo delle buone pratiche deontologiche e il ricorso all’esternalizzazione)⁷². Sempre, in tale ottica, la commissione decide inoltre di delimitare la propria riflessione ad alcune categorie di agenti pubblici, come i membri del governo e dei gabinetti ministeriali, i collaboratori del presidente della repubblica, i titolari di alte funzioni amministrative dello Stato, i membri e i responsabili delle autorit  amministrative indipendenti, i parlamentari e i componenti del consiglio costituzionale.

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 78 ss., proposta n. 19.

⁷¹ La gi  citata commissione di riflessione per la prevenzione dei conflitti di interesse nella vita pubblica, istituita con il [d. 2010-1072](#) del 10-09-10 e affidata alla direzione di Jean-Marc Sauv , vicepresidente del consiglio di Stato, ha presentato il suo [rapporto](#) finale nel gennaio 2011. Per un confronto delle due commissioni, BARANGER e BEAUD, *Un regard de constitutionnalistes sur le rapport Jospin*, cit., pp. 404 ss..

⁷² Secondo il *Rapport*, costituisce un conflitto di interesse ogni «situazione di interferenza tra un interesse pubblico e degli interessi pubblici e privati in grado di compromettere l’esercizio indipendente, imparziale e obbiettivo di una funzione» (*Rapport*, p. 84). Su tale problema definitorio, si vedano le considerazioni di Y. M NY, *De la confusion des intérêts au conflit d’intérêts*, in *Pouvoirs*, n. 146, 2013, p. 9 e di M. MEKKI, *La lutte contre les conflits d’intérêts: essor de la transparence ou r gne de la méfiance?*, ivi, p. 20. Sui passaggi obbligati della politica di prevenzione dei conflitti di interessi, M. PINAULT, *Conflits d’intérêts: glaive ou boomerang?*, ivi, p. 33 ss..

In particolare, riguardo ai membri del governo, la commissione Jospin raccomanda la modifica dell'art. 23 della costituzione, al fine di estendere il regime delle incompatibilità anche «a ogni funzione di direzione o di amministrazione all'interno di un partito o di un gruppo politico» (come quella di presidente, segretario generale, segretario nazionale e tesoriere) e «a ogni altra persona morale» (comprese le società commerciali e le associazioni), nonché l'introduzione dell'obbligo di sottoscrivere una «dichiarazione di interessi e di attività» (*déclaration d'intérêts et d'activités*⁷³) destinata a essere resa pubblica dopo un controllo di veridicità e completezza da parte della costituenda «autorità per la deontologia della vita pubblica» (*Haute autorité pour la transparence de la vie publique*, HATVP)⁷⁴. La commissione impone tale obbligo anche ai parlamentari, ai collaboratori del presidente della repubblica, ai componenti dei gabinetti ministeriali, ai titolari di alte funzioni amministrative dello Stato e ai membri delle autorità amministrative indipendenti, prescrivendo però solo la remissione della dichiarazione all'*Haute autorité* e non anche la sua pubblicazione, prevista invece per i deputati e i senatori⁷⁵.

⁷³ Tale dichiarazione viene così ad aggiungersi a quella «sulla situazione patrimoniale» resa obbligatoria per i membri del governo dalla citata l. n. 88-227 (istituto poi ampliamento riformato con la legge [n. 95-126](#) dell'8-02-95 relativa alla «dichiarazione del patrimonio dei membri del Governo e dei titolari di alcune funzioni»).

⁷⁴ I "saggi", riprendendo la proposta avanzata dalla citata commissione Sauvé, sottolineano la necessità di «costruire un'architettura istituzionale della deontologia e della prevenzione dei conflitti di interesse» intorno a un'autorità centrale posta al centro di una rete di esperti designati da ogni amministrazione pubblica. L'*Haute autorité*, chiamata a prendere il posto della *Commission pour la transparence financière de la vie politique*, istituita dalla già citata legge n. 88-227, è composta da tre membri di diritto (il vicepresidente del consiglio di Stato, il primo presidente della corte di cassazione e il primo presidente della corte dei conti) e da altre sei personalità qualificate, di cui due nominate dal presidente della repubblica, due dal presidente dell'assemblea nazionale e due dal presidente del senato sentito il parere delle competenti commissioni delle due assemblee. Nel progetto della commissione, l'HATVP, oltre a esercitare un controllo sulle dichiarazioni di interessi e di attività, offre alle varie amministrazioni la propria attività di consulenza riguardo la redazione delle carte deontologiche e dei codici di buone pratiche, nonché la validazione delle regole di correttezza previste per i rappresentanti di interessi. Oltre a ciò, il *Rapport* prevede l'introduzione di un dispositivo di «allerta etica» in grado di consentire al cittadino che ha identificato un conflitto di interessi, potenziale o già in atto, di adire l'Alta autorità (*Rapport*, pp. 103 ss., proposte nn. 33-35).

⁷⁵ Dal momento che i parlamentari, in base alle disposizioni del *code électoral*, sono obbligati a presentare una dichiarazione sulla situazione patrimoniale e una dichiarazione delle attività, nonché a

Inoltre, viene proposto che i membri del governo debbano obbligatoriamente consegnare a un intermediario un mandato di gestione del loro patrimonio mobiliare (comparabile a quello già da tempo imposto, quale “buona pratica deontologica”, dal primo ministro ai propri ministri) in cui si prevista, al fine di evitare l’abuso di informazioni privilegiate, l’impossibilità per il ministro di fornire ordini di acquisto o di vendita di strumenti finanziari prima del mese successivo alla cessazione dalle funzioni ministeriali. Sempre in riferimento ai membri del governo, la commissione suggerisce anche alcune modifiche alle misure sanzionatorie previste per il reato di «difesa illegale di interessi» (*prise illégale d’intérêts*). In effetti, l’[art. 432-12](#) del codice penale prevede che sia perseguibile il titolare di un incarico pubblico che compia un atto in grado di favorire un proprio interesse personale a scapito di quello dell’organismo pubblico presso cui opera, mentre l’[art. 432-13](#) del codice penale disciplina la sanzione per i dipendenti pubblici («*fonctionnaires et agents d’une administration publique*») che commettono il reato di «difesa illegale di interessi» una volta cessato il loro incarico⁷⁶. Secondo i *sages*, è necessario non solo estendere la pena prevista da quest’ultima disposizione del codice penale ai membri del governo, ma anche modificare la redazione dell’art. 432-12 del codice penale in modo che venga meglio precisato l’elemento materiale del reato.

La commissione raccomanda inoltre di estendere le regole di incompatibilità previste per i dipendenti pubblici anche ai collaboratori del presidente della repubblica e ai membri dei gabinetti ministeriali e al fine di limitare gli abusi del c.d. *pantouflage* (il passaggio degli alti funzionari dello Stato, una volta cessati dal servizio, ai più remunerativi incarichi del settore privato) propone di rafforzare il controllo esercitato su tale accesso dalla «commissione di deontologia della funzione pubblica» (*commission de déontologie de la fonction publique* istituita dalla [legge n. 93-122](#) del 29 gennaio 1993, prospettando di estendere la vigilanza all’intera attività svolta da tutti gli organismi pubblici svolgenti un’attività economica, nonché di integrare la stessa commissione con l’*Haute autorité*⁷⁷.

predisporre, in ragione delle regole deontologiche adottate dall’assemblea nazionale e dal senato, anche una dichiarazione di interessi, la commissione raccomanda che quest’ultima, una volta riconosciuta dalla legge come obbligatoria, sia resa identica in entrambe le camere nel quadro di un unico documento pubblico comprendente anche la dichiarazione delle attività. Sulla necessità di un quadro deontologico unitario per i parlamentari, si vedano M.-P. PRAT e C. JANVIER, *Les conflits d’intérêts chez les élus*, ivi, pp. 60 ss..

⁷⁶ In merito, si veda D. REBUT, *Les conflits d’intérêts et le droit pénal*, ivi, pp. 123 ss..

Nel *Rapport* viene inoltre proposto il rafforzamento della disciplina delle incompatibilità professionali previste a carico dei parlamentari (con l'impossibilità di accedere alla professione di avvocato nel corso del mandato e di svolgere funzioni direttive all'interno di imprese private), l'abolizione della categoria dei membri di diritto del consiglio costituzionale – come peraltro già suggerito dalle commissioni Vedel e Balladur⁷⁸ – nonché il divieto per i componenti dello stesso *conseil* di esercitare qualsiasi attività di consulenza, ancorché regolamentata⁷⁹.

4. A due anni dalla presentazione del *Rapport*, solo una parte delle proposte della commissione Jospin risulta essere stata adottata dal parlamento francese. Diverse proposte di legge di revisione costituzionale, da tempo presentate dal governo alle camere, non sono state ancora discusse, mentre alcune riforme al centro del programma di «rinnovamento democratico» predisposto dai “saggi” sono divenute l'oggetto di leggi organiche e ordinarie relative all'introduzione del divieto di cumulo dei mandati, al rafforzamento della trasparenza della vita pubblica, alla modifica delle modalità di elezione del senato e all'ampliamento delle modalità di accesso delle donne al mandato parlamentare.

4.1. L'8 gennaio 2013, nel corso del tradizionale scambio di auguri con i membri del consiglio costituzionale, il presidente Hollande ha manifestato l'intenzione di promuovere

⁷⁷ *Rapport*, pp. 87 ss., proposte nn. 20-30. Sulla dimensione del *pantouflage*, fra tutti, B. BOUZIDI *et al.*, *Le pantouflage des énarques: une première analyse statistique*, in *Revue française d'économie*, n. 3, 2010, pp. 115 ss.; sul tema, anche J. LASSERRE CAPDEVILLE, *Le délit de «pantouflage»*, in *Actualité juridique collectivités locales*, (AJCT), 2011, p. 395 ss..

⁷⁸ Cfr., *Rapport Vedel*, cap. 1, A.b. § 3 e *Rapport Balladur*, p. 90, proposta n. 75. Sulla principale anomalia del sistema di giustizia costituzionale d'oltralpe, richiamata anche dalla commissione Jospin, ovvero la confusione tra funzioni giurisdizionali e funzioni politiche causata dalla presenza in seno al consiglio, come membri di diritto, degli ex presidenti della repubblica, si veda BIAGI, *La costituzione francese tra continuità ed innovazione*, cit, pp. 132 ss.. Sull'argomento sia consentito anche il rinvio a R. CASELLA, *L'indipendenza del Consiglio costituzionale francese*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *Le Corti Costituzionali. Composizione, Indipendenza, Legittimazione*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 277 ss..

⁷⁹ *Rapport*, pp. 98 ss. (proposte nn. 31 e 32).

una «*démocratisation*» delle istituzioni francesi attraverso una serie di riforme costituzionali già al centro, com'è stato sottolineato, del proprio programma elettorale⁸⁰.

Il capo dello Stato, in particolare, richiamando direttamente le risultanze della commissione Jospin, ha annunciato l'avvio del procedimento di revisione per sopprimere la categoria dei membri del *conseil constitutionnel*, abolire la corte di giustizia della repubblica, rafforzare il ruolo del consiglio superiore della magistratura, modificare lo statuto del presidente della repubblica e sviluppare la democrazia sociale. Hollande, inoltre, ha dichiarato di rinunciare all'introduzione del *parrainage citoyen* in ragione della mancata adesione dei partiti alla riforma, ma ha reso noto di aver richiesto al governo la predisposizione di un progetto di legge volto a «migliorare» le modalità di finanziamento delle campagne presidenziali e a modificare le regole di accesso dei candidati ai media nel periodo «intermedio»⁸¹.

Il successivo 13 marzo, nel corso del consiglio dei ministri, il primo ministro Ayrault ha presentato, su impulso del presidente della repubblica e dopo aver consultato i vertici dei gruppi parlamentari al fine di individuare le riforme in grado di raccogliere la maggioranza qualificata necessaria alla loro adozione da parte del parlamento riunito in congresso, quattro disegni di legge di revisione costituzionale aventi per oggetto la democrazia sociale, la disciplina delle incompatibilità relative all'esercizio delle funzioni ministeriali e alla composizione del consiglio costituzionale, la riforma del consiglio superiore della magistratura e la responsabilità del presidente della repubblica e dei membri del governo⁸².

A differenza di Sarkozy che nel 2008 aveva scelto di elaborare un testo unico per la revisione di più disposizioni della carta, il presidente Hollande decide così di presentare diversi disegni di legge costituzionale, non solo in ragione del carattere «molto globale» della *république exemplaire* (non paragonabile al disegno unitario sotteso alla proposta del suo predecessore, finalizzata a una «riforma di insieme» della *Cinquième*), ma anche della necessità di ottenere, articolando in modo pragmatico il proprio progetto, un consenso

⁸⁰ Il testo completo dell'intervento di Hollande è disponibile sul [sito](#) dell'Eliseo.

⁸¹ Sul punto, P. JAN, *F. Hollande annonce au moins deux chantiers constitutionnels*, in [Droitpublic.net](#), 08-01-13. Sul punto anche P. PICIACCHIA, *Il presidente Hollande ad un anno dalla conquista dell'Eliseo: un indirizzo portato avanti tra crescente impopolarità interna, "affaire Cahuzac" e qualche rilancio in politica estera*, in [Nomos](#), 1, 2013.

⁸² I progetti di legge di revisione costituzionale sono rispettivamente i nn. [813](#), [814](#), [815](#) e [816](#).

minimale da parte dei parlamentari nel quadro di una strategia volta a evitare una discussione generale sull'insieme degli interventi fondata sulla contrattazione politica e sulla ricerca di mere soluzioni compromissorie⁸³.

In particolare, in merito alle due proposte connesse alle risultanze della commissione Jospin, l'art. 1 del progetto di legge relativo all'incompatibilità degli incarichi governativi e alla composizione del *conseil constitutionnel* emenda l'art. 23 della costituzione al fine di interdire il cumulo tra le funzioni ministeriali e quelle «esecutive» in seno alle collettività territoriali (anche d'oltremare) od ai più importanti enti pubblici di cooperazione (EPCI) costituiti al loro interno⁸⁴, mentre all'art. 2 sopprime il secondo comma dell'art. 56 della costituzione volto a consentire agli ex presidenti della repubblica di diventare membri di diritto del consiglio costituzionale, escludendo però, all'art. 3, qualsiasi effetto retroattivo di tale abrogazione, in modo da non porre così in discussione la posizione degli attuali componenti dell'*Haute instance*.

Riguardo invece la disciplina della responsabilità del capo dello Stato e dei membri del governo, il testo presentato dal governo, da un lato, attraverso la revisione dell'art. 67, prevede che il presidente della repubblica, una volta concessa l'autorizzazione della commissione per i ricorsi prevista dal nuovo testo dell'art. 68-1 ed esclusa ogni azione in grado di compromettere l'adempimento del suo incarico e di attentare alla dignità della sua funzione, possa, al pari di ogni altro cittadino, essere oggetto di un'azione legale in ambito civile (ma non penale, come previsto nel programma elettorale di Hollande); dall'altro, con la modifica del titolo X della costituzione, sopprime il privilegio di giurisdizione dei ministri in modo che questi ultimi possano venire giudicati da tribunali ordinari anche per gli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni, pur attraverso il "filtro" operato dalla commissione per i ricorsi e sulla base di particolari garanzie.

⁸³ Per P. JAN, *Réforme constitutionnelle à la carte*, in Droitpublic.net, 14-03-13, la riforma proposta è «nettamente meno ambiziosa del previsto». Sulla strategia politica adottata dal capo dello Stato per la sua approvazione, ID., *Constitution. Réforme constitutionnelle. Question de méthode avant tout*, in Le Huffigton Post, 19-03-13.

⁸⁴ Tra i motivi esposti dal governo riguardo la presentazione del disegno di legge costituzionale viene richiamata la necessità di dare una «base costituzionale» alla decisione, adottata dallo stesso gabinetto Ayrault e da altri esecutivi, a partire da quello presieduto da Lionel Jospin nel 1997, di vietare tale cumulo di funzioni ai membri del governo (divieto di fatto imposto dalla sola autorità del primo ministro e da allora ribattezzato come «*jurisprudence Jospin*»)

Tuttavia, il 4 luglio 2013, il governo ha sospeso la riforma del consiglio superiore della magistratura dopo che il senato, in seconda lettura, aveva profondamente modificato, fino a snaturarne il contenuto, il testo iniziale del relativo progetto di legge costituzionale e da allora si è astenuto dal porre all'ordine del giorno delle camere gli altri tre progetti di revisione⁸⁵.

4.2. Il 3 aprile 2013 il ministro dell'interno ha presentato due progetti di legge organica e di legge ordinaria volti a vietare il cumulo delle funzioni esecutive locali rispettivamente con il mandato di deputato e di senatore e con quello di rappresentante al parlamento europeo⁸⁶. I due progetti di legge sono stati adottati dal consiglio dei ministri e contestualmente presentati all'assemblea nazionale con la richiesta della procedura d'urgenza per entrambi.

L'iniziativa, preannunciata il 20 marzo dal primo ministro di fronte all'assemblea nazionale su indiretta indicazione dell'Eliseo, è stata pubblicamente sollecitata da una parte dei parlamentari del partito socialista quale misura in grado di assicurare «un'indispensabile modernizzazione della vita politica francese»⁸⁷, giudizio non condiviso da un alcuni noti giuristi e politologi francesi, firmatari invece di una lettera al capo dello Stato e ai presidenti delle camere di aperta opposizione alla riforma⁸⁸.

⁸⁵ Sulle circostanze politiche che hanno posto in minoranza il governo, si veda l'analisi di P. JAN, *Pas de réforme de CSM*, in Droitpublic.net, 04/07/13.

⁸⁶ Cfr., *Projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur* n. [885](#) e *Projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen* n. [886](#).

⁸⁷ Il 28 febbraio 2013, era stato pubblicato sul quotidiano [Le Monde](http://LeMonde.fr) un appello al governo («*Le non-cumul des mandats, c'est maintenant!*») sottoscritto da 39 deputati socialisti che, nel ricordare l'impegno morale, assunto di fronte agli elettori, di rassegnare le dimissioni dal loro mandato negli esecutivi locali entro l'autunno 2012 (peraltro non ancora rispettato da una minoranza dei loro colleghi di partito), sottolineavano quanto ormai «l'esigenza democratica, la trasparenza e di esemplarità» imponessero di porre fine al cumulo dei mandati, definito come una vera e propria «incongruità francese» in grado di «avvelenare i meccanismi istituzionali». I parlamentari chiedevano così all'esecutivo la presentazione del relativo progetto di legge al fine di assicurare l'applicazione della riforma già a partire dalle successive scadenze elettorali del 2014.

⁸⁸ Nella loro [lettera](#) del 20 marzo 2013, i professori di diritto o di scienza politica Pierre Avril, Olivier Beaud e Laurent Bouvet, nonché lo storico e politologo Patrick Weil (che aveva già pubblicato l'articolo *// faut cumuler les mandats politiques* su [Le Monde](http://LeMonde.fr) del 20-02-13), hanno sostenuto che il divieto del cumulo

Com'è noto, il fenomeno del cumulo dei mandati – dal XIX secolo una costante della storia costituzionale d'oltralpe da riconnettere alla centralizzazione del sistema politico-amministrativo⁸⁹ – si è particolarmente accentuato nel corso della Quinta repubblica fino a porsi come uno degli elementi caratterizzanti del suo sistema politico, tanto da originare una vera e propria «specificità» della Francia rispetto alle altre esperienze europee⁹⁰. Posto ciò, molteplici sono state, fin dagli anni Ottanta, le iniziative finalizzate all'adozione di una legislazione capace di contrastare in modo efficace la pratica del cumulo dei mandati, definita efficacemente come una *«représentation*

dei mandati, in luogo di favorire il «rinnovamento democratico», come affermato dal presidente Hollande in campagna elettorale, al contrario altererebbe l'equilibrio dei poteri. Secondo i firmatari, l'introduzione del quinquennato e il nuovo calendario elettorale adottato in relazione ad esso, rendendo l'assemblea nazionale e il governo strettamente dipendenti dal capo dello Stato, finirebbero per accentuare la dinamica in senso presidenziale della Quinta repubblica. In tale quadro istituzionale, un fattore di riequilibrio del sistema sarebbe proprio la presenza degli eletti locali in seno alle camere. Questi ultimi, infatti, godrebbero di fronte al potere esecutivo di una forza e di un'indipendenza assai maggiori rispetto ai colleghi titolari del solo mandato parlamentare e, in qualità di eletti a livello locale (e in particolare di sindaci), sarebbero capaci di curare gli interessi di tutti i cittadini e non solo degli elettori del proprio partito. In sostanza, «l'eccezione francese del cumulo dei mandati» verrebbe ad assicurare «un contrappeso all'«eccezione francese del cumulo dei poteri e della concentrazione estrema di questi poteri nelle mani del presidente della repubblica» e pertanto la riforma proposta, seppur «popolare», costituirebbe in realtà una «falsa soluzione».

Tale iniziativa ripropone il confronto tra le tesi a sostegno della riforma e quelle invece al mantenimento del cumulo dei mandati (al riguardo, se ne veda l'ampia ed efficace sintesi nel [Rapport d'information](#) della commissione leggi costituzionali, legislazione e amministrazione generale della repubblica presentato il 26 giugno 2013 dal deputato Christophe Borgel, p. 33 – in seguito citato come *Rapport Borgel* – a cui rinvia anche PERRIN, *Cumul des mandats*, cit., pp. 61 ss.). Così, al riguardo, la principale tra le argomentazioni che giustificano l'introduzione del divieto è quella che scaturisce dal fatto di intendere il cumulo dei mandati come un ostacolo al pieno esercizio da parte dei parlamentari delle prerogative loro riconosciute dalla costituzione, specie dopo la revisione del 2008 che ha ampliato i poteri delle camere (considerazione che ha spinto Guy Carcassone a coniare la formula lapidaria «ciò che manca al Parlamento non sono i poteri, ma i deputati per esercitarli», cfr. G. CARCASSONNE; *Préface* a R. DOSIÈRE, *L'argent caché de l'Élysée*, Paris, Seuil, 2007). In merito, lo studio condotto sulla XIII legislatura (2007-2012) dal direttore di ricerca CNRS, Luc Rouban, ha evidenziato l'assenza di una correlazione tra il numero dei mandati e «l'investimento nell'insieme del lavoro parlamentare» (cfr., M. L. ROUBAN, *Le cumul des mandats et le travail parlementaire*, [note](#) de CEVIPOF, 2012, n. 9), mentre altre ricerche suggeriscono invece un impatto negativo sull'attività parlamentare dell'esercizio tanto di funzioni esecutive locali (in tal senso A. FRANÇOIS, *Cumul des mandats et activité législative des députés français: quelle incidence? Une analyse de la production législative durant la XII^e législature*», *communication au Colloque de Groupe d'études*

multicartes»⁹¹, ma la costante impossibilità di formare una maggioranza parlamentare suscettibile di adottare una legge adeguatamente restrittiva ha sempre impedito di giungere ad un'organica riforma.

La prima normativa in materia di divieto di cumulo dei mandati è stata quella assicurata dalla [legge organica n. 85-1405](#) del 30 dicembre 1985, adottata a seguito della *décentralisation* del 1982-83. Tale disciplina ha stabilito il principio dell'incompatibilità tra il mandato di deputato e l'esercizio di più di un mandato fra quelli di rappresentante all'assemblea delle comunità europee, di consigliere regionale, dipartimentale, di Parigi, di sindaco di un comune di oltre 20.000 abitanti o di vicesindaco in comuni con oltre 100.000 abitanti. La [legge n. 85-1406](#), intervenendo sui mandati locali, ha poi vietato il cumulo di oltre due dei mandati previsti dalla normativa organica, nonché quello tra le funzioni di presidente di consiglio dipartimentale e regionale.

sur la vie et les institutions parlementaires (GEVIPAR), «*Retour sur le cumul des mandats*», 6 mai 2010) che di un mandato elettivo locale (così L. BACH, *Faut-il abolir le cumul des mandats?*, Paris, Éditions Rue d'Ulm, 2012, pp. 57 ss. sulla base di uno studio condotto sul periodo 1988-2011 e in riferimento all'attività svolta dai deputati in seno alle commissioni parlamentari). Altri argomenti invocati a sostegno della riforma sono il contributo che l'introduzione del divieto del cumulo dei mandati può offrire a una migliore articolazione tra i diversi livelli territoriali di governo e il rinnovamento del personale politico locale e nazionale. Al contrario, i difensori dello *statu quo*, oltre a invocare il legame tra cumulo dei mandati e mantenimento dell'equilibrio istituzionale, tema richiamato dalla citata lettera dei quattro docenti universitari, ritengono necessario che i parlamentari mantengano un «ancoraggio locale» in grado di assicurare loro un «legame di prossimità» con gli elettori, posta anche la scelta di questi ultimi di preferire regolarmente candidati all'assemblea nazionale già titolari di molteplici mandati (*Rapport Borgeat*, pp. 23 ss..).

⁸⁹ In merito, è obbligatorio il ricorso alla celebre frase di Michel Debré sul cumulo dei mandati come «uno dei processi della centralizzazione francese», in M. DEBRÉ, *Trois caractéristiques du système parlementaire français*, in [Revue française de science politique](#), 1955, n. 1, p. 27.

⁹⁰ Nel confronto con gli altri paesi europei, la situazione della Francia appare significativamente peculiare visto che la percentuale dei suoi parlamentari che ricoprono altri mandati è pari all'85 per cento contro il 18 per cento dell'Italia, il 15 per cento della Spagna, il 13 per cento della Gran Bretagna e il 10 per cento della Germania (cfr., PERRIN, *Cumul des mandats*, cit., p. 61). Sul punto si rinvia anche a J. BOUDON, *Sur le cumul des mandats: quelle originalité française?*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2010, 6, pp. 1696 ss.; M. PASTOR, *Le cumul des mandats, une «exception française» à revoir*, in *Actualité juridique des collectivités territoriales*, 2012, pp. 112 ss..

⁹¹ Così J. JULLIARD, *Le malheur français*, Paris, Flammarion, 2005, p. 108.

Successivamente, il parlamento, rendendo meno restrittivo il progetto di riforma della materia presentato dal governo Jospin nel 1998, ha adottato la [legge organica n. 2000-294](#) del 5 aprile 2000 relativa alle incompatibilità tra mandati elettorali e la [legge n. 2000-295](#) del 5 aprile 2000 volta a limitare il cumulo dei mandati elettorali e delle funzioni, nonché le loro condizioni di esercizio. La nuova legislazione circoscrive il cumulo dei parlamentari nazionali a due mandati, con la possibilità di esercitare un mandato di consigliere municipale in un comune con meno di 3.500 abitanti, ma consente agli altri eletti di conservare solo due mandati e una sola funzione esecutiva locale, senza peraltro impedire ai titolari di un mandato elettivo, trovatisi in una situazione di incompatibilità alla data di promulgazione della legge, di continuare a disporre dei loro mandati fino al successivo rinnovo. La legge n. 2000-295 sancisce inoltre l'incompatibilità tra il mandato di parlamentare europeo e la presidenza di un esecutivo locale. In seguito, al fine di non mantenere un diverso trattamento tra parlamentari nazionali e parlamentari europei, la [legge n. 2003-327](#) dell'11 aprile 2003 ha tuttavia allineato il regime delle incompatibilità previsto per i membri del parlamento europeo a quello dei deputati e dei senatori.

Posti tali precedenti, il progetto di legge organica presentato dal governo Ayrault, in linea con le indicazioni della commissione Jospin vieta all'art. 1, il cumulo di funzioni esecutive locali con il mandato di deputato e di senatore, inserendo nel *code électoral* un nuovo [art. LO 141-1](#) volto a sancire l'incompatibilità dei due mandati con l'esercizio di una funzione esecutiva locale, mentre il disegno di legge ordinario all'art.1 estende tale divieto anche ai deputati europei.

Il perimetro di tale interdizione stabilito dai due progetti di legge è dunque molto ampio in quanto comprendente le funzioni di sindaco e di vice-sindaco (indipendentemente dal numero di abitanti del comune), di presidente e vice presidente del consiglio generale e del consiglio regionale, nonché quelle esercitate come presidente o vice presidente dell'assemblea delle collettività a statuto speciale (la Corsica o le collettività d'oltremare come, tra le altre, la Guyana, la Martinica, la nuova Caledonia e la Polinesia francese) ed anche come presidente e vice presidente di un ente pubblico di cooperazione intercomunale dotato di imposte proprie (EPCI). La nuova disciplina non impedisce comunque al parlamentare di ricoprire un mandato locale semplice come quello di consigliere.

Nell'ipotesi di incompatibilità, l'art. 2 del progetto di legge organica (nonché l'art. 1 della legge ordinaria), riprendendo il dispositivo previsto dalla citata [legge organica n. 2011-410](#) del 14 aprile 2011 sul divieto di cumulo tra il mandato di parlamentare e più di un mandato elettivo locale, prevede la libertà di scelta entro il termine di trenta giorni dalla data di proclamazione dei risultati relativi alla consultazione che ha fatto sorgere il conflitto, scaduto il quale l'eletto decadrebbe automaticamente dal mandato più risalente. Viene inoltre resa più semplice la sostituzione del deputato o del senatore dimissionario che abbia optato, con le proprie dimissioni da parlamentare, per l'esercizio di funzioni esecutive locali, in quanto, secondo le indicazioni della commissione Jospin, è prevista anche per questa fattispecie la possibilità di sostituzione da parte del supplente, contestualmente eletto, in luogo del ricorso all'elezione suppletiva. Il governo ha voluto così evitare che dopo ogni consultazione locale si possano svolgere, nel corso della legislatura, molteplici elezioni parziali in grado di "destabilizzare", al pari di tanti «mini-scioglimenti»⁹², la composizione delle assemblee parlamentari. L'art. 4 del progetto di legge organica e l'art. 3 del progetto di legge ordinaria prevedono infine un'entrata in vigore della nuova incompatibilità dal primo rinnovo di ciascuna assemblea parlamentare successivo alla data del 31 marzo 2017.

In sostanza, tali rinnovi vengono a riguardare l'elezione dell'assemblea nazionale prevista nel giugno 2017, di una parte dei senatori nel successivo settembre e del parlamento europeo nel 2019. Il governo ha scartato infatti un'entrata in vigore della riforma a partire dai successivi rinnovi dei mandati locali, quali le elezioni municipali del 2014 e quelle dipartimentali e regionali del 2015, come proposto dalla commissione Jospin, in quanto destinata a cambiare le *règles du jeu* nel corso della legislatura (con una conseguente diseguaglianza tra i parlamentari in funzione del mandato locale eventualmente ricoperto e della relativa situazione di incompatibilità), nonché a determinare un significativo aumento dei casi di ricorso al supplente⁹³.

⁹² Cfr, *Rapport Borgel*, p. 33.

⁹³ Al riguardo, si rinvia allo [studio di impatto](#) allegato dal governo alla proposta di legge organica. Sulla questione dell'entrata in vigore della riforma già dalle elezioni locali del 2014, si veda il confronto tra le posizioni di vari costituzionalisti francesi sollecitato dal relatore Borgel e riportato nel citato *Rapport Borgel*, pp. 35 ss.. In particolare, secondo Guy Carcassonne, uno dei principali propugnatori dell'abolizione del cumulo dei mandati, l'entrata in vigore della riforma a partire dal 2014 sarebbe da ritenersi incostituzionale in ragione dei numerosi casi di ricorso al supplente da essa determinati. Questa tesi è condivisa anche da

L'approvazione della riforma ha conosciuto un iter parlamentare piuttosto sofferto. Il testo, infatti, dopo essere stato adottato il 9 luglio 2013 in prima lettura dall'assemblea nazionale con alcune modifiche introdotte dalla commissione delle leggi costituzionali⁹⁴, non è votato dal senato che, al contrario, ne approva per due volte uno diverso in cui i senatori sono esclusi dal divieto assoluto di cumulo delle cariche ed è loro consentito di mantenere sia la carica parlamentare che l'esercizio di un solo mandato esecutivo locale, pur in presenza del divieto di cumulo delle rispettive indennità⁹⁵.

Jean-Philippe Derosier a partire dall'assenza di un motivo di interesse generale in grado di giustificare la modifica delle regole elettorali nel corso del mandato parlamentare (in merito si veda J.-P. DEROSIER, *Limitation du cumul des mandats; pourquoi il faut attendre 2017*, in Slate.fr, 14-03-2013, ivi citato). Meno categorici riguardo il rischio di costituzionalità risultano essere Julien Boudon e Jean-Eric Gicquel: il primo sottolinea come il progetto di legge organica non contempli l'eventualità di uno scioglimento anticipato dell'assemblea nazionale prima della data fissata per l'entrata in vigore della riforma, mentre il secondo evoca la possibilità che il consiglio costituzionale, al fine di evitare il rischio di un'instabilità politica provocata da un numero elevato di elezioni parziali, possa ammettere un'estensione dei casi di ricorso al supplente limitata al 2014 e 2015 (J.-E. GICQUEL, *Non-cumul des mandats: à Pâques ou à Trinité?*, in *La Semaine juridique. Édition générale*, 11-03-2013, n. 11-12, pp. 515 ss., ivi citato). Favorevole invece all'applicazione della riforma già dal 2014 è invece Dominique Rousseau (membro, com'è noto, della commissione Jospin) secondo cui è necessario ricordare la competenza del legislatore organico, ex art. 25, secondo comma della costituzione, a stabilire le condizioni per l'elezione delle persone chiamate ad assicurare, in caso di vacanza del seggio, la sostituzione dei parlamentari, nonché l'orientamento adottato dal consiglio costituzionale nei casi in cui è stato chiamato a esprimersi sulla modifica della durata dei mandati elettivi. I giudici del Palais-Royal, sottolinea Rousseau, hanno da un lato sempre precisato di non disporre in materia di un potere di valutazione e di decisione equiparabile a quello del parlamento, dall'altro valutato la necessità di assicurare la rapida applicazione di una riforma come un motivo di interesse generale per giustificare la riduzione o l'allungamento dei mandati in corso.

⁹⁴ Tra le altre, il [testo](#) prevede l'introduzione di nuove incompatibilità con le funzioni di presidente e vice-presidente di un *syndicat mixte* e di qualunque altro organo deliberante di ente locale in seguito istituito per legge, di presidente o di membro dell'ufficio di presidenza dell'assemblea dei francesi all'estero, nonché di presidente o vice-presidente del consiglio di amministrazione – e in taluni casi anche del consiglio di sorveglianza – di una serie di enti pubblici (così da coprire, come indicato dalla commissione Jospin, anche le funzioni «derivate»), nonché l'introduzione dell'obbligo per i parlamentari in situazione di cumulo di conservare l'ultimo mandato acquisito.

⁹⁵ In merito, si rinvia al testo adottato dal senato in [prima lettura](#) e in [seconda lettura](#). Sul punto, anche PERRIN, *Cumul des mandats*, cit., pp. 63 ss..

Secondo il senato, infatti, è necessario applicare un diverso regime per le due camere in virtù dell'art. 24, quarto comma della costituzione, in base al quale, com'è noto, spetta all'*Haute assemblée* di rappresentare le collettività territoriali della repubblica. Secondo invece l'orientamento dell'assemblea nazionale e le previsioni del governo, nonché, com'è stato richiamato, le indicazioni della commissione Jospin, tale differenziazione non è giuridicamente fondata, dal momento che l'art. 24 della costituzione, nel definire i compiti del parlamento, non distingue tra quelli dell'assemblea nazionale e quelli del senato, mentre il successivo art. 27, relativo al divieto di mandato imperativo, impone che anche i senatori, seppure scelti da un collegio composto in prevalenza da eletti locali, rappresentino come i deputati l'intera nazione. Inoltre, ammettere una diversa disciplina tra deputati e senatori avrebbe potuto porre in discussione il bicameralismo, avviando la trasformazione del ruolo del senato, da assemblea legislativa «à *part entière*» a camera competente unicamente sulle questioni relative alle collettività territoriali⁹⁶.

Posta l'incompatibilità delle due versioni adottate dalle assemblee, la commissione mista paritaria non è stata in grado di proporre un testo comune di compromesso e così, dopo una nuova lettura in ciascuna camera, il 22 gennaio 2014 l'assemblea nazionale, su richiesta del governo e conformemente all'art. 46, terzo comma della costituzione, si è

⁹⁶ Sul punto, si veda l'[étude d'impact](#) elaborato dall'assemblea nazionale sul progetto di legge in prima lettura.

espressa in via definitiva. Una volta pronunciatisi il consiglio costituzionale⁹⁷, le due leggi sono state poi promulgate dal capo dello Stato il successivo 14 febbraio⁹⁸

4.3. Il 10 aprile 2013 il primo ministro Ayrault e poi il presidente Hollande, nel tentativo di far fronte alle polemiche politiche e alla reazione dell'opinione pubblica provocate dall'*affaire Cahuzac*⁹⁹, hanno presentato alcune misure volte a «rinforzare la trasparenza della vita pubblica» come, in particolare, la pubblicazione della dichiarazione

⁹⁷ Cfr. [sent. n. 2014-689](#) DC del 13-2-2014 (relativa alla l.o. n. 2014-125), pubblicata sul *Journal Officiel* del 16-02-2014, p. 2706, t. n. 3 e [sent. n. 2014-688](#) DC del 13-2-2014 (relativa alla l. n. 2014-126), pubblicata sul *Journal Officiel* del 13-02-2014, p. 2709, t. n. 4. Al riguardo, il *conseil* ha globalmente giudicato le due leggi conformi alla costituzione, limitandosi alla censura di una disposizione secondaria della legge organica e a una riserva d'interpretazione per quella ordinaria. Così, i giudici, delineando senza equivoci la propria giurisprudenza, sottolineano che ogni legge organica applicabile al senato non è da considerarsi come una legge organica relativa allo stesso, nella misura in cui le disposizioni della disciplina organica «né modificano, né instaurano delle regole applicabili al senato o ai suoi membri diverse da quelle che si applicano all'assemblea nazionale e ai suoi membri». Inversamente, le disposizioni (art. 8, IV) relative alla sostituzione dei senatori eletti con un sistema proporzionale, distinguendosi da quelle previste per le elezioni suppletive dei seggi vacanti dei deputati, determinano una differenziazione tra le due assemblee che richiede, ai sensi dell'art. 46, quarto comma della costituzione sulle leggi organiche relative al senato, l'adozione dello stesso testo da parte delle due camere. Così, secondo il consiglio, poiché il senato ha votato un testo diverso da quello approvato dall'assemblea nazionale in ultima lettura, tale articolo è da censurare in quanto adottato secondo una procedura contraria alla costituzione. Con la riserva di interpretazione, il *conseil* estende invece le regole sulle incompatibilità anche alle funzioni del vice presidente eletto dell'assemblea della Corsica. Sulla sentenza, fra tutti, si veda J. BENETTI, *La réforme du cumul des mandats devant le Conseil constitutionnel*, in *Constitutions*, n. 1, 2014, pp. 47 ss..

⁹⁸ Cfr., [l.o. n. 2014-125](#) e [l. n. 2014-126](#). Oltre ai [dossier](#) di documentazione relativi alle due leggi, per un quadro complessivo, si veda *L'introduzione in Francia del divieto di cumulo tra mandato parlamentare e funzioni esecutive locali*, [Nota breve](#) predisposta dal servizio studi del senato della repubblica n. 28 (marzo 2014). Sulla riforma, si rinvia ai numerosi contributi pubblicati sul numero speciale de *Les Petites Affiches*, n. 152, *Les mandats électifs* (coordinato da J.-P. CAMBY, J.-P. DEROSIER e P. JAN), 31-07-2014, pp. 32 ss., nonché, fra gli altri, a, S. BERTHON-C.-A. DUBREUIL, *Commentaire de la loi organique n° 2014-125 et de la loi ordinaire n° 2014-126 du 14 février 2014*, in *Actualité juridique des collectivités territoriales*, 2014, pp. 362 ss.; J.-E. GICQUEL, *Fin du cumul des mandats: la troisième tentative fut la bonne*, in *Juris-classeur périodique (JCP)-La Semaine juridique*, n.9, mars 2014, pp 260 ss ; F. HOURQUEBIE, *Le cumul des mandats: clap de fin!*, in *Actualité juridique du droit administratif (AJDA)*, 2014, pp. 733 ss.; M. VERPEAUX, *La fin du cumul des mandats: tout s'éclaircit?* in *La Semaine juridique. Administrations et collectivités*

sulla situazione patrimoniale dei ministri, peraltro già obbligati a presentare, dall'assunzione del proprio incarico nel giugno 2012, una dichiarazione di interessi.

Il consiglio dei ministri del successivo 24 aprile ha deliberato la presentazione al parlamento di due progetti di legge (organica e ordinaria) che, nel richiamare espressamente le risultanze delle commissioni Jospin e Sauvé in tema di conflitto di interessi, prevedono, tra l'altro, l'obbligo, per una serie di soggetti¹⁰⁰, di presentare e rendere pubblica una dichiarazione sulla propria situazione patrimoniale; l'incompatibilità tra mandato parlamentare ed esercizio di un'attività professionale di consulenza, fatte salve le eccezioni previste dalla legge; l'istituzione dell'*Haute autorité de la transparence de la vie publique*, autorità amministrativa indipendente chiamata a sostituire, con poteri e competenze ampliate, la *Commission pour la transparence financière de la vie politique*; l'ineleggibilità, per un periodo di dieci anni o più, per tutti gli eletti, i ministri e i titolari di incarichi pubblici decisi dal consiglio dei ministri che siano stati giudicati colpevoli di corruzione, traffico di influenza, frode fiscale o elettorale¹⁰¹.

Dopo una discussione parlamentare segnata dalla contrarietà del presidente dell'assemblea nazionale alla pubblicazione delle dichiarazioni sulla situazione territoriales, 14-04-2014 (n° 15), pp. 23 ss..

⁹⁹ Il riferimento è allo scandalo politico-finanziario che ha coinvolto Jérôme Cahuzac, ministro delegato al bilancio del secondo governo Ayrault e deputato socialista. Accusato nel dicembre 2012 del possesso di fondi non dichiarati all'estero, il ministro ha negato tali accuse a più riprese, anche di fronte all'assemblea nazionale, salvo poi doversi dimettere il 19 marzo 2013 a seguito dell'apertura da parte della procura di Parigi di un'inchiesta nei suoi confronti per evasione fiscale. Dopo aver ammesso in seguito l'esistenza del conto estero, ha rinunciato al proprio seggio di deputato ed è stato allontanato dal partito socialista. In merito, si veda J. BENETTI, *Les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique. Du remède au trouble*, in *Actualité juridique.du droit administratif*, 27-01-2014, n° 3, p. 157 ss.; PICIACCHIA, *Il presidente Hollande ad un anno dalla conquista dell'Eliseo*, cit..

¹⁰⁰ I ministri, i parlamentari nazionali e europei, i componenti del consiglio costituzionale, i «principali responsabili degli esecutivi locali», i membri dei gabinetti ministeriali e delle autorità amministrative indipendenti, i collaboratori del presidente della repubblica e ogni altra personalità chiamate dal governo a svolgere una funzione pubblica.

¹⁰¹ ID., *Transparence de la vie publique: quelles obligations nouvelles pour les parlementaires?*, in *Constitutions*, n. 4, 2013, pp. 542 ss. ; P. BACHSCHMIDT, *Transparence de la vie publique: des textes riches pour la procédure parlementaire*, ivi, p. 545 ss. ; P. JAN, *Transparence de la vie publique. État des projets*, in *Droitpublic.net*, 11-04-2013; BENETTI, *Les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique*, cit., p. 157 ss..

patrimoniale dei deputati e dal disaccordo tra le camere, i due testi sono stati approvati in via definitiva il 17 settembre 2013 e promulgati dal capo dello Stato il successivo 11 ottobre¹⁰². Le leggi presentano alcune significative differenze rispetto allo schema iniziale in ragione non solo delle modifiche adottate nel corso della discussione parlamentare, ma anche della censura di alcune disposizioni operata dal consiglio costituzionale¹⁰³.

La nuova disciplina pone una definizione del conflitto di interessi identica a quella proposta dalla commissione Jospin e stabilisce gli obblighi di probità e imparzialità che ogni responsabile di una funzione pubblica è tenuto a rispettare. Il legislatore, inoltre, nel prevedere la presenza di meccanismi di prevenzione dei conflitti di interesse, così come raccomandato dai *sages*, ha ampliato il numero di soggetti istituzionali soggetti all'obbligo di presentazione delle dichiarazioni sulla situazione patrimoniale e ha introdotto nell'ordinamento la dichiarazione di interessi, affidandone la verifica e il controllo di entrambe alla citata *Haute Autorité*, istituita dalla legge n. 2013-907, definendo anche le modalità della loro presentazione¹⁰⁴.

¹⁰² Cfr., [l.o. n. 2013-906](#) e [l. n. 2013-907](#) con il relativo [dossier législatif](#).

¹⁰³ Cfr., [sent. n. 2013-675](#) DC del 09-10-2013, pubblicata sul *Journal Officiel* del 12-10-2013 p.16838, texte n° 7 (@ 7), Recueil, p. 956 (pubblicata all'indirizzo:) e [sent. n. 2013-676](#) DC del 9-10-2013, pubblicata sul *Journal Officiel* del 12-10-2013 p. 16847 (@ 9). In merito, si vedano M. VERPEAUX, *La transparence de la vie publique face au juge constitutionnel*, in *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, 27-01-2014, n. 4, p. 27 ss. ; N. LENOIR, *La déontologie parlementaire à l'aune de la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in *Constitutions*, n. 1, 2014, p. 7 ss. ; J.-E. GICQUEL, *Le Conseil constitutionnel et la transparence de la vie publique*, in *La Semaine juridique. Édition générale*, 28-10-2013, n° 44-45, pp. 2020 ss. ; T. ACAR e A. GELBLAT, *Transparence de la vie publique (Constitution: validation partielle des lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013)*, in *Lettre "Actualités Droits-Libertés" du CREDOF*, 21-10-2013, pp. 6 ss..

¹⁰⁴ Ai sensi dell'art. 19 della legge, l'HATVP è composta da nove membri: il presidente (nominato dal capo dello Stato, due consiglieri di Stato (eletti dall'assemblea generale), due consiglieri presso la corte di cassazione (eletti dall'insieme dei giudici della magistratura giudicante collocati "fuori gerarchia"), due consiglieri della corte dei conti (eletti dalla camera di consiglio della corte) e due personalità qualificate (nominate dai presidenti delle camere).

Sulle modalità di presentazione da parte dei deputati e dei senatori si vedano in particolare gli artt. da LO135-1 a LO135-6 del codice elettorale (modificati dalla l.o. n. 2013-906), mentre su quelle relative ai membri del governo si veda l'art. 4 della legge n. 2013-907. Sulle specifiche condizioni di presentazione delle due dichiarazioni, si veda anche il [d. n. 2013-1212](#) del 23-12-2013, relativo alle dichiarazioni della situazione patrimoniale e alle dichiarazioni di interessi inviate all'Alta autorità per la trasparenza della vita

Tuttavia, a differenza di quanto previsto dal progetto di legge presentato al parlamento dal governo, il testo adottato in via definitiva prevede che le dichiarazioni relative alla situazione patrimoniale dei parlamentari e dei membri del governo siano solo consultabili presso le prefetture e non possano essere divulgate (sotto pena di un'ammenda). Il consiglio costituzionale, infatti, esprimendosi sulla legge licenziata dalle due camere, oltre a escludere gli eletti locali da tale obbligo, ha formulato una riserva di interpretazione avente l'effetto di vietare, in nome del rispetto della «vita privata», anche la pubblicazione delle dichiarazioni di interessi dei soggetti non titolari di un mandato elettivo¹⁰⁵.

Infine, in linea con quanto proposto dalla commissione Jospin, la legge n. 2013-907, oltre a obbligare i membri del governo e delle autorità indipendenti che intervengono nel campo economico a conferire la gestione dei propri interessi finanziari sulla base di condizioni volte a impedirne il controllo per l'intera durata dell'incarico (art. 8), estende ai primi la sanzione della «difesa illegale di interessi» commessa da una persona all'indomani dalla cessazione del proprio incarico pubblico (art. 28).

4.4. La [legge 2013-702](#) del 2 agosto 2013, approvata dalla *gauche* (com'è noto, dopo il 2011, maggioritaria anche nella seconda camera), ha riformato il sistema di elezione del senato secondo le indicazioni offerte dalla commissione Jospin. Così, la nuova disciplina ha da un lato rinforzato la rappresentatività dei comuni urbani in seno al collegio elettorale (integrato di altri 3.000 grandi elettori provenienti dai comuni con più di 30.000 abitanti), dall'altro, al fine di accrescere la parità di genere tra gli eletti e il

pubblica». Da sottolineare come l'art. 9 della l.o. n. 2013-906, modificando l'art. 3 della citata legge n. 62-1292, abbia disposto che ogni candidato alla presidenza della repubblica presenti al consiglio costituzionale, pena la nullità della sua candidatura, una «dichiarazione sulla propria dichiarazione patrimoniale» conforme alle disposizioni del citato art. LO 135-1 del *code électoral*. Le dichiarazioni presentate devono poi essere trasmesse all'*Haute autorité* per la loro pubblicazione almeno quindici giorni prima del primo turno elettorale secondo i limiti definiti dall'[art. LO 135-2](#) del *code électoral*. All'Alta autorità deve essere trasmessa anche la dichiarazione patrimoniale presentata dal capo dello Stato alla conclusione del proprio mandato.

¹⁰⁵ Il consiglio costituzionale ha anche giudicato non conforme alla costituzione l'art. 2, par. V della legge organica che, superando l'incompatibilità originariamente prevista dal testo presentato dal governo, vietava ad un parlamentare di avviare una nuova attività professionale nel corso del mandato.

pluralismo politico, ha incrementato il numero dei seggi senatoriali assegnati mediante il metodo proporzionale, portandolo a 255 (il 73,3 per cento del totale)¹⁰⁶.

Infine, la [legge n. 2014-873](#) del 4 agosto 2014 per «*l'égalité réelle entre les femmes et les hommes*» ha raccolto la proposta avanzata dalla commissione, prevedendo all'[art. 60](#) addirittura di raddoppiare, a partire dalla prossima legislatura, le penalità esistenti a carico dei partiti e dei raggruppamenti politici che alle elezioni politiche non rispettano le leggi sulla parità.

5. L'attuale congiuntura politica francese non consente di prevedere se le proposte della commissione Jospin potranno trovare in futuro un pieno accoglimento grazie all'approvazione delle riforme costituzionali avviate nel marzo 2013 e all'adozione di eventuali nuovi progetti di legge relativi alle altre indicazioni del *Rapport*.

Nonostante ciò, è possibile riconoscere già alle riforme politico-istituzionali finora varate dal parlamento con leggi organiche e ordinarie un profilo paragonabile a quello di una vera e propria revisione della costituzione. Del resto, nella pratica della Quinta repubblica, le leggi organiche hanno acquisito una crescente autonomia, tanto da essere spesso adottate e modificate indipendentemente dall'adozione di una revisione costituzionale e inoltre risultano essere sempre più utilizzate da parte del legislatore grazie all'interpretazione, spesso estensiva, delle norme costituzionali di rinvio che ha ampliato il loro ambito di applicazione¹⁰⁷. Così, una volta date per acquisite le basi giuridiche di tipo

¹⁰⁶ Sulla legge, oltre al relativo [dossier législatif](#) e al [dossier di documentazione](#) n. 36/1 del 2013, *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, pubblicato dal servizio studi del senato della repubblica, pp. 49 ss., si veda P. JAN, *Sénat. Réforme du mode de scrutin. Plus de proportionnelle*, in [Droitpublic.net](#), 25-07-2013. Dal momento che la legge non fa riferimento ai francesi all'estero e la [l. n. 2013-659](#) del 22-07-13, relativa alla rappresentanza dei francesi all'estero, non ha introdotto nel nuovo collegio elettorale i senatori chiamati a rappresentare i francesi all'estero (assieme ai deputati eletti dai francesi all'estero e ai consiglieri e ai delegati consolari), il legislatore è intervenuto successivamente per integrare la disciplina attraverso l'art. 26 della [l. 2013-1029](#) del 15 novembre relativa all'oltremare (sul punto, criticamente per il ricorso a un *cavalier législatif*, G. TOULEMONDE, *Élections des Sénateurs: une loi mal ficelée*, in *Constitutions*, n. 4, 2013, pp. 540 ss.).

¹⁰⁷ Dal 1958 al 1992 non è stato introdotto nella costituzione alcun rinvio a una nuova legge organica, mentre dopo il 1992 la media è di uno per anno (cfr., R. FRAISSE, *Six ans de lois organiques devant le Conseil constitutionnel (2001-2006). Bilan et perspectives*, in *Les petites affiches*, n. 238, 29-11-06, p. 19). Da sottolineare, al riguardo, come la revisione costituzionale del 2008 abbia richiesto per la messa in

Foru

costituzionale, il legislatore organico e quello ordinario, in ragione del grado di prossimità delle norme, tendono a porre in essere incisivi interventi riformatori anche in assenza di una revisione. La relazione materiale sempre più stretta tra la legge costituzionale e quella organica si combina pertanto al rapporto tra quest'ultima e la legge ordinaria¹⁰⁸.

Come risulta evidente proprio dalle modalità di adozione della maggior parte delle proposte della commissione Jospin, incentrate sulla pressoché contestuale approvazione di leggi organiche e ordinarie aventi lo stesso oggetto, il legislatore, nel quadro di un più generale approccio amministrativo della costituzione¹⁰⁹, tende a privilegiare la logica dell'efficacia e a relegare in secondo piano la natura normativa della legge organica e di quella ordinaria.

Così, il ricorso a tali soluzioni normative non esclude la possibilità di riconoscere alle riforme approvate dal parlamento, una volta esaminate nella loro globalità e non singolarmente, una peculiare complementarietà in grado di conferire loro un profilo unitario di «natura costituzionale»¹¹⁰. Le misure adottate, infatti, sono caratterizzate dal fatto di convergere tutte verso l'obiettivo del «rinnovamento democratico» posto dalla commissione Jospin a fondamento del proprio programma riformatore. Così, in altri termini, è possibile interpretare l'azione del legislatore, al di là degli strumenti normativi impiegati, come lo sforzo di seguire il «*fil rouge* materialmente costituzionale» dipanato dal *Rapport*: la democrazia francese, resa più moderna grazie ad una maggiore rappresentatività delle istituzioni e a una compiuta responsabilizzazione degli eletti¹¹¹.

opera ben 18 leggi organiche.

¹⁰⁸ In merito, D. ROJAS, *La traduction juridique d'une «réforme constitutionnelle»*. *Réflexion sur la mise en œuvre des propositions du rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*, [communication](#) au IX^{ème} Congrès de l'Association française de droit constitutionnel (AFDC)-Atelier E : *Droit constitutionnel, Histoire et Théorie du droit*, Lyon, 26, 27 et 28 juin 2014, pp. 7 ss..

¹⁰⁹ Sulla «lettura amministrativa della costituzione», BARANGER e BEAUD, *Un regard de constitutionnalistes sur le rapport Jospin*, cit., p. 391 per i quali il rapporto della commissione Jospin tende a «privilegiare le soluzioni tecniche», proponendo, al pari dei suoi omologhi già presentati in passato, una serie di soluzioni «chiavi in mano» destinate a precisare quale norma – costituzionale, organica oppure ordinaria – debba essere modificata.

¹¹⁰ Così ROJAS, *La traduction juridique d'une «réforme constitutionnelle»*, cit, p. 3 che al riguardo sottolinea anche l'«incontestabile finalità costituzionale» delle riforme adottate (p. 18).

¹¹¹ *Ibidem*, p. 15.

Tuttavia, come peraltro già espressamente indicato dal presidente Hollande nella sua *lettre de mission* alla commissione, il *renouveau démocratique* avviato dalle riforme finora adottate non appare destinato a modificare i consolidati equilibri politico-istituzionali del regime.

La fedele traduzione legislativa delle indicazioni del *Rapport*, fino a oggi operata dal parlamento, mantiene infatti inalterata la logica di «*rétouche*» – e non di «rottura» – istituzionale che appare sottesa al lavoro dei “saggi”¹¹². Questi ultimi, del resto, dichiarando preliminarmente di far propria l’interpretazione classica del regime della Quinta repubblica fondata sul presidenzialismo maggioritario, hanno deciso di riconnettere l’auspicata rivitalizzazione della democrazia francese all’adozione di un’articolata serie di “aggiustamenti” mirati a correggere i principali disfunzionamenti del sistema politico e istituzionale, ma non a rimettere in discussione le attuali basi della *Cinquième*: da un lato il binomio quinquennato-calendario elettorale, garanzia della permanenza del *fait majoritaire* e del primato politico del capo dello Stato, dall’altro la capacità dell’attuale sistema elettorale di garantire l’omogeneità delle maggioranze parlamentari e la stabilità governativa¹¹³.

** Ricercatore di diritto pubblico comparato, Università di Pisa

¹¹² Al riguardo, secondo l’*opinion séparée* allegata al rapporto dal commissario Dominique Rousseau, la commissione, preferendo l’«operatività immediata» all’«audacia riformatrice», non avrebbe proposto le riforme più idonee a ricostituire il legame sociale e a fronteggiare la crisi della democrazia: una modifica della vigente legge elettorale in senso più marcatamente proporzionale, il mandato parlamentare unico, il rafforzamento del consiglio economico, sociale e ambientale, la trasformazione del senato in «assemblea dei territori», la riforma del consiglio costituzionale e l’ampliamento delle garanzie costituzionali a tutela della giustizia e del pluralismo dell’informazione (*Rapport*, pp. 111 ss.). Sempre sulla scelta della commissione di non provocare uno «choc istituzionale», MÉLIN-SOUCRAMANIEN-ROUSSEAU-MATHIEU, *La Commission Jospin, premier bilan et perspectives*, cit., p. 34.

¹¹³ In tal senso anche le osservazioni di BARANGER e BEAUD, *Un regard de constitutionnalistes sur le rapport Jospin*, cit., p. 391 ss..

Forum

Forum di Quaderni Costituzionali

onali