



## Francia 2008: Un Paese (una riforma) di debole Costituzione

di *Claudia Lopedote*

**C**omment ça va? In Francia si verifica una forte rottura del consenso sulle istituzioni della Repubblica. A fronte delle pratiche di governo e dei cambiamenti sociali, politici ed economici intervenuti nel tempo, il testo costituzionale del 1958 – che pure aveva dato alla Francia un assetto di poteri stabile ed efficiente, mettendo fine agli squilibri e alle continue difficoltà della Terza e Quarta Repubblica<sup>1</sup>, c.d. dell'impuissance<sup>2</sup> – non sembra più in grado di far funzionare il sistema e garantire un quadro chiaro e definito entro il quale si esercitano i poteri e le prerogative dell'esecutivo, del legislativo, del giudiziario. E, in diversa misura, del Quarto potere.

Non una novità nella storia costituzionale francese. A partire dal 1958, la Costituzione francese è stata riformata ventitré volte, con oltre trenta articoli modificati. Raymond Ferretti<sup>3</sup> scrive: “La V<sup>e</sup> République a rompu avec une longue tradition non révisionniste. Certes, toutes les Constitutions précédentes avaient prévu des procédures de révision, mais rares ont été les révisions. C'était ‘une institution dont’on parlait toujours mais dont on ne se servait jamais’”<sup>4</sup>.

Prima di squadernare i contenuti dell'ultimo intervento di riforma voluto dal Presidente Sarkozy - al fine di ridisegnare gli equilibri della Repubblica in una chiave che è tutt'altro che quella della riparlamentarizzazione, quanto piuttosto del rafforzamento delle sole maggioranze, parlamentari sì ma anche di governo, con le implicazioni e le conseguenze che si vedranno quando le due coincidono in presenza di *fait majoritaire* e *fait présidentiel*, con una forte spinta al modello di democrazia maggioritaria: più governabilità ma a scapito degli equilibri complessivi (a scapito della democrazia?) - è di aiuto ripercorrere brevemente le tappe significative delle vicende costituzionali ed istituzionali francesi.

Sul piano qualitativo, le revisioni si distinguono in meno importanti e più importanti. Tra queste ultime figurano: nel 1962, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica a suffragio universale, riforma che Vedel ribattezzò «La deuxième Constitution de la V<sup>e</sup> République»; nel 1974, l'elezione del

Consiglio costituzionale da parte di sessanta deputati e sessanta senatori; nel 2000, la durata quinquennale della Presidenza della Repubblica (non più settennale); nel 2002, l'inversione dell'ordine delle elezioni, con quelle presidenziali di poco precedenti le elezioni legislative.

Continua Ferretti: "Mais ce ne sont là que quelques paradoxes. Parmi ceux-ci deux doivent être soulignés. D'abord, on passe d'une révision exceptionnelle à une révision beaucoup plus ordinaire. Ensuite, on passe d'une révision qui était imposée par le Président de la République à une révision qui est imposée au Président. Dans ses débuts la Ve République a peu révisé la Constitution et quand elle l'a fait c'est par le biais de procédures exceptionnelles. Par la suite, la situation s'est inversée: les procédures normales ont été mises en œuvre et ce beaucoup plus souvent. La révision s'est banalisée tant sur le plan de la procédure, que sur celui du rythme".

#### NOUVELLE VAGUE

Cosa resta del disegno originario? La Costituzione del 1958 - redatta dal governo del generale Charles de Gaulle in rigetto del precedente assetto istituzionale di scarsa funzionalità del Parlamento (con delega de facto della funzione normativa al governo), e del sistema politico multipartitico estremo<sup>5</sup> - ha dato vita ad una formula di razionalizzazione del parlamentarismo che secondo Maurice Duverger costituisce una forma di governo innovativa, c.d. semi-presidenziale<sup>6</sup>. In sintesi: il Presidente della Repubblica, legittimato direttamente dal corpo elettorale, scioglie autonomamente il Parlamento, nomina il Primo ministro, dispone di poteri di emergenza, ricorre all'istituto del referendum. Il governo - che non deve chiedere la fiducia in ingresso - può essere censurato<sup>7</sup> dall'Assemblée nationale (art. 49 Const.), e possiede significativi poteri. Nel 1965, con la prima elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale diretto (nuovo art. 7 Const.), è stata avviata la restaurazione del potere dell'esecutivo a scapito di quello del Parlamento. Si parla di trasformazione dell'assetto istituzionale nel segno del primato della politica<sup>8</sup>: il Presidente della Repubblica ha il compito istituzionale di "vigilare sul regolare funzionamento dei poteri pubblici" (art. 5 Const.); il governo, il cui Consiglio dei ministri è presieduto dal Capo dello Stato, "determina e dirige la politica della nazione" (art. 20) e, a questo fine, "dispone dell'amministrazione".<sup>9</sup> Come è chiaro, già qui - segnala Stefano Ceccanti - emerge "una scissione tra potere e responsabilità, con un presidente capo del governo, ma non sfiduciabile: 'l'aporia della Quinta Repubblica', segnalata con particolare vigore da Pierre Avril, tra il mandato settennale di una funzione per molti aspetti irriducibilmente

arbitrale' ed il 'suo ruolo dominante nello scacchiere politico'"<sup>10</sup>. Tuttavia, se si considera il riparto delle relative sfere di attribuzione nella prassi, il dato costituzionale non esaurisce la dinamica dell'attuale forma di governo francese. Nei fatti, dopo la riforma costituzionale del 1962, la Quinta Repubblica si è orientata in senso marcatamente presidenziale, con la netta preminenza del Presidente della Repubblica all'interno del processo decisionale. Gli interventi di riforma delle istituzioni in favore del mandato quinquennale del capo dello Stato e del consolidamento della quasi simultaneità delle elezioni presidenziali e legislative determinato dall'inversione del calendario elettorale inaugurata nel 2002 (il primo turno delle legislative si svolge in contemporanea con il secondo turno delle presidenziali) hanno rafforzato il processo di presidenzializzazione del sistema, a detrimento del Parlamento. Cosicché il neo-Presidente, qualora non si verifichi il caso della dinamica maggioritaria, può esercitare il potere di scioglimento e affidare nelle nuove elezioni, oppure intraprendere una fase di coabitazione con una maggioranza parlamentare di diverso, opposto orientamento politico. In caso di cohabitation, si giunge così alla logica recessiva "se demettre ou se soumettre" (Léon Gambetta, 1877): quella che Duverger (1978) definì "échec au roi".

Nella realtà, molto dipende dalle personalità che di volta in volta ricoprono l'una e l'altra carica – e dalle rispettive maggioranze – in grado di spostare sensibilmente l'ago della bilancia. La dinamica istituzionale del *présidentialisme absolu* è stata accentuata in alcune legislature più che in altre, a seguito della concordanza politica tra presidenza e maggioranza parlamentare.<sup>11</sup> I meccanismi di *rationalisation* (previsti dalla Costituzione del 1958 per assicurare al governo il controllo dell'attività legislativa in Parlamento) e il fenomeno del *fait présidentiel* in regime di *fait majoritaire* hanno portato all'ulteriore supremazia dell'esecutivo sul legislativo. Viceversa, nelle fasi di *cohabitation*, la disomogeneità politica tra l'Élysée e Palais Bourbon ha determinato un diverso equilibrio di potere, che però non ha favorito il legislativo, né la "parlamentarizzazione" della forma di governo. La leadership del Primo ministro ha piuttosto fatto leva sugli strumenti del parlamentarismo razionalizzato<sup>12</sup> (v. Tabella) per valorizzare il proprio ruolo e legittimarsi a scapito della figura presidenziale; la costituzione di una maggioranza parlamentare – che, da un lato, ha consentito l'attuazione dell'indirizzo politico governativo – non ha di contro allargato e potenziato gli spazi e gli strumenti operativi propri delle Assemblée. Tutti aspetti, questi, che conferiscono al governo in Parlamento ogni strumento utile per portare avanti il proprio programma e guidare il procedimento legislativo.

# Tabella

## PRIMA DELLA RIFORMA

### Gli strumenti del parlamentarismo razionalizzato nelle mani del governo

**ART. 38 COMMA 1** IL GOVERNO, CON L'AUTORIZZAZIONE DEL PARLAMENTO, PUÒ "EMANARE CON ORDINANZE, ENTRO UN TERMINE LIMITATO, PROVVEDIMENTI CHE RIENTREREBBERO NORMALMENTE NELLA COMPETENZA DELLA LEGGE"

---

**ART. 40** SULL'IRRICEVIBILITÀ FINANZIARIA DELLE PROPOSTE E DEGLI EMENDAMENTI DI ORIGINE PARLAMENTARE

---

**ART. 41** SULL'ECCEZIONE DI IRRICEVIBILITÀ CHE CONSENTE AL GOVERNO DI PRESERVARE LA SFERA DI COMPETENZE (REGOLAMENTARI) AD ESSO ATTRIBUITE DALLA COSTITUZIONE

---

**ART. 42** "LA DISCUSSIONE SUI DISEGNI DI LEGGE VERTE, DAVANTI LA PRIMA ASSEMBLEA CHE NE È INVESTITA, SUL TESTO PRESENTATO DAL GOVERNO"

---

**ART. 44 COMMA 2** IL GOVERNO PUÒ OPPORSI AGLI EMENDAMENTI CHE NON SIANO STATI ESAMINATI IN COMMISSIONE

**COMMA 3** SULLA PROCEDURA DEL "VOTO BLOCCATO" IN BASE ALLA QUALE IL GOVERNO PUÒ RICHIEDERE CHE L'ASSEMBLEA SI PRONUNCI CON UN SOLO VOTO SU TUTTO IL TESTO, FACENDO CADERE GLI EMENDAMENTI CHE NON ABBAIA ESSO STESSO PROPOSTO

---

**ART. 45 COMMA 1** SUL POTERE DEL GOVERNO DI CONCLUDERE I DIBATTITI PARLAMENTARI MEDIANTE CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE MISTA PARITETICA (SÉNAT ED ASSEMBLÉE NATIONALE)

**COMMA 2** SULLA "DICHIARAZIONE D'URGENZA" CHE CONSENTE AL GOVERNO DI ACCELERARE I DIBATTITI PARLAMENTARI

**COMMA 3** PER I TESTI PROVENIENTI DALLE COMMISSIONI MISTE PARITETICHE, SONO MESSI IN DISCUSSIONE SOLTANTO GLI EMENDAMENTI ACCETTATI DAL GOVERNO

**COMMA 4** SULL'ULTIMA PAROLA DELL'ASSEMBLÉE NEL CASO DI FALLIMENTO DELLA COMMISSIONE MISTA PARITETICA: "SE LA COMMISSIONE MISTA NON RAGGIUNGE L'ACCORDO (...), IL GOVERNO PUÒ (...) RICHIEDERE ALL'ASSEMBLEA NAZIONALE DI DECIDERE DEFINITIVAMENTE

---

**ART. 48 COMMA 1** ASSEGNA AL GOVERNO IL DOMINIO SULL'ORDINE DEL GIORNO DELLE ASSEMBLEE PARLAMENTARI

**ART. 49 COMMA 3** SU UN ULTERIORE STRUMENTO A DISPOSIZIONE DELL'ESECUTIVO PER CONCLUDERE I DIBATTITI, OVVERO L'APPOSIZIONE DELLA FIDUCIA SUL TESTO IN DISCUSSIONE

## À BOUT DE SOUFFLE

Secondo Stefano Ceccanti<sup>13</sup>, “le mal institutionnel français” - cui Lionel Jospin, nel suo saggio *Le monde comme je le vois* (Gallimard, Paris, 2005), ha dedicato un intero capitolo - è quello stesso “che un Autore come Philippe Lauvaux aveva chiaramente descritto in *Destins du présidentielisme* (Puf, Paris, 2002) poco prima delle scorse elezioni presidenziali e legislative: l’elezione diretta è diffusa, ma non è associata quasi in nessun luogo a poteri tali da fare del capo dello Stato il vero leader della maggioranza”.

Quindi, ad essere elemento di preoccupazione e critiche - e di rischiose, ingenuità o malaccorte, emulazioni, come nota Leopoldo Elia<sup>14</sup> - è innanzitutto la figura del Presidente della Repubblica eletto a suffragio universale diretto (a partire dal 1962, inaugurando il c.d. esecutivo “bicefalo” della V Repubblica), al centro di una complessa questione di “un déséquilibre institutionnel contraire aux principes du constitutionnalisme moderne”, a seguito del quale - dice Franck Laffaille - “Le Président gouverne; il est irresponsable”. E continua:

“L’histoire de la Vème République est celle d’une responsabilité politique présidentielle inexistante. Irresponsable juridiquement (article 68<sup>15</sup>), le chef de l’Etat dispose de pouvoirs propres dispensés de contreseing (article 19<sup>16</sup>), en rupture complète avec la logique parlementaire. S’opère un évident hiatus entre pouvoir et responsabilité... Cela ne serait pas dommageable s’il était véritablement un arbitre super partes. Or, tel n’est pas le cas. En période de présidentielisme absolu, il phagocyte les prérogatives du Premier ministre. A cette convention contra legem, s’ajoute celle de la révocabilité du chef du gouvernement: alors que ce dernier est seulement responsable devant l’Assemblée nationale”.

Irresponsabilità giuridica coniugata ad ampi e rilevanti poteri, nonché a prerogative e funzioni che fanno del Presidente della Repubblica tutt’altro che un arbitro super partes. Molto critica la conclusione di Laffaille:

“La notion de démocratie de garantie est étrangère à l’humus constitutionnel français. Les régimes politiques passés ont ce point sacralisé un organe constitutionnel - le législatif, l’exécutif, le législatif, l’exécutif... - au détriment des autres que la notion d’équilibre institutionnel est étrangère à notre culture. Etrange au pays de Montesquieu; il est vrai que la France n’a rien d’un pays authentiquement libéral<sup>17</sup>”. Fin qui abbiamo seguito l’evoluzione della storia e della prassi costituzionale francese. Per giungere alla recente modifica che, come si vedrà, asseconda alcune significative pratiche che rappresentano un fattore di squilibrio, a tratti preoccupante, della macchina istituzionale, pur cercando di recuperare su altri versanti che, tuttavia, hanno diversi pesi specifici.

Con decreto del Presidente della Repubblica n. 1108 del 18 luglio 2007, è stato istituito il Comitato di riflessione e di proposta sulla modernizzazione ed il riequilibrio delle istituzioni della V Repubblica (Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République), per fare il punto sullo stato di salute della Repubblica ed approntare le riforme.

Il cosiddetto Comitato Balladur, nato per rispondere alle preoccupazioni e sollecitazioni che il Presidente Sarkozy<sup>18</sup> ha espresso nella lettera di missione allegata al decreto, “Plus de transparence, plus de débat, plus de simplicité”, ha prodotto e reso pubblico (24 ottobre 2007) un ponderoso dossier di circa duecento pagine e settantasette proposte di riforma, intitolato *Une Ve République plus démocratique*<sup>19</sup>, incentrato su tre macro-aree tematiche: un migliore assetto del potere esecutivo; il rafforzamento del Parlamento; l'introduzione di nuovi diritti per i cittadini.

È di qui, dal progetto di una riforma di sistema, “un ensemble cohérent, qui propose un changement institutionnel global et ambitieux”, che prende le mosse la riforma costituzionale approvata lo scorso 21 luglio, dal Parlamento francese riunito in Congresso, con una faticosa maggioranza di tre quinti (un solo voto in più rispetto ai 538 necessari sugli 896 espressi) e la strenua opposizione dei socialisti<sup>20</sup>.

La riforma introduce quarantasette nuove misure (su un totale di ottantasette articoli), con modifiche apportate a più della metà degli articoli della Costituzione. Vediamo i profili più rilevanti in tema di rapporti tra poteri dell'esecutivo e del legislativo.

Questi gli obiettivi specifici della riflessione:

- in primo luogo, il riequilibrio dell'architettura istituzionale: chiarire il ruolo dell'esecutivo in una prospettiva più generale di trasparenza e responsabilità; e procedere al rafforzamento del Parlamento dopo la riforma del 1958;
- in secondo luogo, la governabilità: consentire al Presidente della Repubblica di esercitare le proprie funzioni in maniera trasparente ed agevole, anche di fronte al Parlamento, senza l'intermediazione del Primo ministro;
- in terzo luogo, i limiti: apporre un certo numero di limiti ai poteri del Presidente della Repubblica, garantendo, di contro, maggiore spazio alle iniziative del Parlamento.

Il progetto è insomma assai ambizioso, fino a comprendere la riforma

della giustizia (diversa composizione del Conseil supérieur de la magistrature; nuova disciplina del diritto di concedere la grazia; introduzione di un controllo di costituzionalità delle leggi a posteriori; etc.), gli istituti della democrazia diretta<sup>21</sup>, ed i nuovi diritti di cittadinanza.

#### DOMICILE CONJUGAL

Il nodo centrale della riflessione è l'assetto dei poteri interni allo Stato, dal quale sembra poi derivare un complessivo riaggiustamento a catena delle altre funzioni e strutture, in modo tale da ridare coerenza all'insieme.

Il Presidente della Repubblica ed il Primo ministro formano l'esecutivo. Come già detto, nella pratica degli ultimi quarant'anni, è il primo ad essere connotato quale capo dell'esecutivo in un regime imperfetto di responsabilità e di margine di manovra. Scrive Laffaille:

“L'article 20 (dénaturé) de la Constitution de 1958 doit se lire (improprement) ainsi: le Président détermine la politique de la nation qui est conduite par le Premier ministre, ramené au rang de (puissant) chef de cabinet. Le Président arbitre (article 5) n'existe donc pas et prend les traits d'une fiction juridique; l'histoire de la Vème République est celle d'une violation quotidienne du texte constitutionnel”.

Ragione per incentrare le riforme anche sul ruolo del Parlamento. Ma non per rivedere l'elezione diretta della Presidenza. In Francia, il presidenzialismo è una realtà consolidata, confermata proprio dalla riforma che ha trasformato il mandato del capo dello Stato in una carica quinquennale (e non più di sette anni, poiché, come riferito nel Rapporto Vedel, “Un mandat de cinq ans rend plus supportable le cumul de l'autorité et de l'irresponsabilité”) con elezione a suffragio universale diretto. Secondo Sarkozy<sup>22</sup>, è quindi necessario rafforzare i poteri del Presidente della Repubblica come “colui che è eletto”, diversamente dal Primo ministro, che è nominato. Quest'ultimo dovrebbe essere “colui che coordina e non più che dirige/determina l'azione del governo, creando al tempo stesso una diretta responsabilità presidenziale di fronte all'Assemblea per spiegare direttamente la sua politica ai parlamentari”. Detto fatto, il nuovo art. 20, co.1, recita: “le gouvernement détermine ~~et~~ conduit la politique de la nation”; mentre (co.2), il governo “dispose à cet effet de l'administration et de la force armée”. La riforma concerne quindi anche l'art. 21: “Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il met en oeuvre les décisions prises dans les conditions prévues à l'article 15 en matière de défense nationale...”, in combinazione con l'articolo 5<sup>23</sup>, che conferisce al capo dello Stato il ruolo di arbitro e ga-

rante dell'unità nazionale, spingendosi a configurarne pieni poteri politici ("Il définit la politique de la nation").

La riforma, cioè, opta per una ulteriore presidenzializzazione del regime francese, con un avallo ufficiale dell'orientamento de facto della prassi dell'ultimo mezzo secolo. Vediamo come.

## LE PRÉSIDENT

Il nuovo art. 6 Const. fissa il limite di due mandati presidenziali consecutivi (nelle parole di Ballardur: "quand on se préoccupe trop de durer, on se préoccupe moins d'agir"), ma il capo dello Stato potrà – questa è la misura principalmente osteggiata dai socialisti - riferire direttamente alle Assemblee sul proprio operato. Il nuovo art. 18 Const.<sup>24</sup>, infatti, sancisce la possibilità per il Presidente di prendere la parola davanti alle Camere riunite in Congresso, con possibile dibattito successivo senza voto, abolendo la prassi dei messaggi alle Camere per il tramite del Primo ministro. In molti hanno cercato di ridimensionare la portata di tale novità, fino a porla sul medesimo piano (stesso genus, ma diversa qualità) delle comunicazioni di massa attraverso le quali la politica quotidianamente parla al suo interno ed ai pubblici esterni (è di questa idea F. Bassanini). A voler guardare meglio, non si tratta propriamente di quale modalità scegliere per rivolgersi alle Camere o di quale strumento dimostri un maggior rispetto delle istituzioni. Il nodo è negli equilibri che mutano e nelle figure che avanzano con le relative sfere di attribuzioni e di poteri, laddove lo scavalco delle funzioni del Primo ministro è evidente<sup>25</sup>. Robert Badinter, ex Presidente del Conseil Constitutionnel, compie questo sforzo, e osserva che ciò che fa il nuovo art. 18 non è tanto permettere al capo di Stato di parlare alle Assemblee riunite in Congresso, presentare il programma di governo ed essere acclamato dalla propria maggioranza parlamentare lì seduta - con buona pace della tradizionale divisione dei poteri (che tale più non è dai tempi della guida presidenziale di un regime pur parlamentare, laddove l'elezione diretta a suffragio universale ne ha allargato la portata e gli ambiti di influenza: "de l'arbitre on passe au capitaine. De purement institutionnelle, la fonction présidentielle devient politique"<sup>26</sup>, con tutta la forza, non solo simbolica, che gli viene dal fatto che, nelle parole di Valéry Giscard d'Estaing, "sa circonscription c'est la France") - bensì far scomparire il Primo ministro quale capo della maggioranza parlamentare, consegnando al Presidente della Repubblica lo scettro. Facendolo apparire il vero capo della maggioranza. E creando – anche in virtù della quasi coincidenza dei mandati – una non ottimale competizione tra le due cariche, con importanti river-

beri anche sulla rappresentanza nazionale all'estero: "le Palais-Bourbon demeure une annexe du palais de l'Élysée. Cy veut le Roi, cy fait la loi, l'axiome de l'Ancien Régime demeure la règle sous la Ve République."<sup>27</sup> A chi, come Balladur, replica che tale disposizione non cambia le carte in tavola - poiché non è esistito presidente che, nella condizione di Sarkozy, non abbia di fatto rappresentato ed agito da capo del governo essendo parte in causa anche in quanto presiede il Consiglio dei ministri -, andrebbe ricordato il contenuto dell'art. 5 Const., che attribuisce al Presidente il ruolo "de gardien de la Constitution, d'arbitre national au-dessus des parti set enfin de garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités"<sup>28</sup>, con alcuni poteri (e responsabilità) in materia di difesa e di politica estera. L'assetto costituzionale è stato nel tempo ribaltato, e le funzioni formali ed istituzionali sono divenute prettamente politiche, poiché i Presidenti sono consci della verità proferita da Vedel: "La position d'un candidat qui ne promettrait que l'arbitrage au sens faible est sans avenir"<sup>29</sup>.

Ad ogni modo, l'anomalia, se tale è, piuttosto che regolarizzata con la costituzionalizzazione dello status quo, andrebbe meglio affrontata con un'opportunità quanto chiarificatrice messa a punto dei lacci e dei laccioli atti a ricreare e dare sostanza alla funzione del Primo ministro, che va sbiadendo sempre più. Non, come auspica Sarkozy per l'amico Fillon, nella direzione di un Primo ministro co-organizzatore degli eventi mondani internazionali<sup>30</sup>.

## LE LÉGISLATIF

Il Parlamento francese è costituito dall'Assemblea nazionale e dal Senato, eletti con differenti sistemi (suffragio universale diretto la prima, indiretto<sup>31</sup> il secondo), in modo tale da assicurare la rappresentanza territoriale (art. 24 Const.: "d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République") dei cittadini francesi. Il caso francese, all'interno di una forte instabilità istituzionale, presenta - a detta degli storici delle istituzioni e dei costituzionalisti - "l'alternarsi di cicli costituzionali a prevalenza delle Assemblee e dell'esecutivo"<sup>32</sup>. A riprova di ciò vi è la documentata vitalità costituzionale del periodo 1789-2003, che ha visto nascere e susseguirsi ben sedici documenti costituzionali, tra cui Costituzioni democratiche (Legge costituzionale del 1875; Costituzione del 27 ottobre 1946) e non (Costituzione del 24 giugno 1793) a prevalenza dell'Assemblea, e Costituzioni democratiche (Costituzione del 4 novembre 1848 e Costituzioni del 1958) e non (Costituzione del 13 dicembre 1799), a prevalenza dell'esecutivo.

È così che giunge a configurazione, quale tendenza del sistema, un muta-

mento radicale nella struttura funzionale del Parlamento, che è sempre meno il luogo dove si forma l'interpretazione del bene comune dopo deliberazione aperta, a conclusione del fatto che "solo ritualmente oggi nel regime democratico liberale si può collocare nel Parlamento e nelle istituzioni rappresentative, e quindi nel 'popolo' di fronte al quale essi si considerano responsabili, la sede della sovranità"<sup>33</sup>.

In tale veste, il Parlamento - in quanto luogo di incontro e mediazione delle istanze pluralistiche della società civile tutta - non può e non dovrebbe trasformarsi nella "sede del conflitto permanente tra la maggioranza organo di applicazione delle direttive dell'esecutivo e l'opposizione rappresentante di un altro pezzo del Paese, perché la forza del Parlamento nei confronti del governo non è determinata tanto dai poteri che l'opposizione ha dentro il Parlamento, ma dai poteri che il Parlamento complessivamente ha nei confronti del governo"<sup>34</sup>. Tuttavia, la teoria del Parlamento come blocco unico contrapposto all'esecutivo presuppone un sistema politico consociativo ove non vi è un'opposizione come alternativa realisticamente concepibile. In Francia, invece, il sistema è competitivo, nel quadro di una democrazia maggioritaria tale per cui chi vince le elezioni va a costituire la maggioranza e deve attuare il programma politico presentato in campagna elettorale, mentre l'opposizione ha qualche spazio in Parlamento per controllare l'operato del governo e prospettare il proprio programma alternativo.

Di qui la problematicità dei contenuti della riforma nelle parti relative al Parlamento francese, che induce legittimamente ad affermare che non di rafforzamento del Parlamento si tratta, bensì della sola maggioranza parlamentare, ossia del governo. E del Presidente nei casi sempre più frequenti di *fait présidentiel*. Nell'ambito del processo legislativo, il ruolo (non simmetrico e paritario) del Sénat e dell'Assemblée nazionale è in primo luogo limitato alle sole materie ex art. 34 della Costituzione, poiché le restanti sono affidate ai regolamenti governativi. In virtù del diritto d'iniziativa governativa ex articolo 39, primo comma, della Costituzione, il governo avvia il dibattito parlamentare presentando i propri disegni di legge nonché avvalendosi del diritto di emendamento (articolo 44, primo comma, Const.)<sup>35</sup>. Tuttavia, vi è una considerazione politica relativa all'organizzazione della maggioranza parlamentare, per cui anche quando è il Parlamento a presentare una proposta di legge, "Il arrive même que ce soit le Gouvernement qui suscite le dépôt de propositions de lois; c'est un moyen commode pour lui de ne pas endosser officiellement la paternité d'un texte. Quant aux parlementaires de l'opposition, ils déposeront des propositions sans se faire grande illusion sur leur aboutissement"<sup>36</sup>. "Les fonctions du Parlement: en rupture avec la tradition, le Par-

lement n'a plus la maîtrise absolue de la procédure législative. Le Premier ministre et son gouvernement peuvent contrôler la création de la loi. Il reste que l'opposition parlementaire au fil des années a su développer des moyens d'obstruction qui gênent considérablement le gouvernement. Nous allons le vérifier en étudiant successivement les étapes principales de la création de la loi puis plus largement les rapports gouvernement-parlement<sup>37</sup>.

Lo strumento a disposizione del Parlamento nel suo insieme come contro limite al potere dell'esecutivo è sostanziato da un potere di controllo in capo ad esso che si basa sul riconoscimento formale in Costituzione delle Assemblee quali soggetti partecipi del procedimento legislativo attraverso l'esercizio di funzioni e prerogative, tra cui il lavoro delle Commissioni parlamentari (che "jouent un rôle de préparation et de canalisation du débat"<sup>38</sup>) e le missioni di informazione e di inchiesta, su tutte. All'interno della più ampia funzione di controllo<sup>39</sup>, il Parlamento recupera senso in termini di ruolo e funzioni delle due Assemblee. Tuttavia, prima della riforma, la Costituzione fissava a sei il numero delle commissioni legislative permanenti (art. 43). Ecco perché "afin de compenser le nombre restreint des commission permanentes autorisé par la Constitution et d'accomplir leur mission avec davantage d'efficacité, les Chambres ont recours, depuis 1974, aux délégations parlementaires, depuis 1983, aux offices d'évaluation et, depuis 1991, aux missions d'information"<sup>40</sup>.

Con l'intervenuta riforma, il limite passa da sei ad otto, e non a dieci come nel progetto originario del Comitato Ballardur, registrando un'evidente preoccupazione ed una troppo prudente azione, quasi un sospetto, del legislatore francese nei confronti delle Commissioni parlamentari. Non a caso, il dibattito di studiosi e i politici francesi da tempo disegna ampie volute sul punto, chiedendosi se siano preferibili le Commissioni speciali create ad hoc o, al contrario, quelle permanenti. Sul punto, la soluzione adottata dalla Costituzione del 1958 all'art. 43 prevede quanto segue: "I disegni e le proposte di legge sono, a richiesta del governo o dell'Assemblea che ne è investita, inviati per l'esame a Commissioni espressamente designate. I disegni e le proposte di legge per le quali tale richiesta non è stata fatta, sono inviati ad una delle Commissioni permanenti, il cui numero è limitato a sei per ciascuna Assemblea". Il rinvio di un disegno o di una proposta di legge ad una Commissione legislativa permanente è dunque previsto solo a titolo eccezionale, in quanto la regola è la costituzione di una Commissione specialmente designata a tale scopo. I sostenitori delle Commissioni permanenti sono convinti che esse soltanto possano favorire la specializzazione dei parlamentari, senza cambiare le carte in tavola di volta in volta, garantendo altresì un efficace strumento di

controllo sul governo. Un'altra parte della dottrina ritiene che esse non siano affatto una garanzia di competenza tecnica, quanto piuttosto un'attrazione irresistibile per l'azione di gruppi a difesa di interessi particolari. Delle Commissioni permanenti è poi denunciata la lentezza dei lavori, appiattiti sui ritmi dell'Assemblea, fino a costituire un ostacolo all'attuazione del programma di governo. Anche se esiste una esplicita tutela in tal senso<sup>41</sup>, le ragioni di questa preoccupazione hanno radici nella critica resa al precedente sistema, in cui la prevalenza delle Commissioni permanenti aveva condotto ad abusi e lentezze nel procedimento legislativo<sup>42</sup>, e nella decisa opzione in favore di un sistema in cui non ci sia un Parlamento onnipotente quanto piuttosto una preponderante influenza del governo, in omaggio alla logica maggioritaria. Le medesime ragioni spiegano non solo il perché di un numero così esiguo di commissioni, ma anche la circostanza che tale numero sia stato fissato rigidamente dalla Costituzione, espropriando la fonte regolamentare di un campo che, di norma, le appartiene.<sup>43</sup> La prassi ha tuttavia smentito tale scelta disegnando un sistema in cui le commissioni permanenti hanno avuto la meglio su quelle speciali. "...Qu'au mépris dell'article 43 de la constitution, la compétence del commissions permanentes constitue aujourd'hui la règle de droit commun tandis que la constitution d'une commission spéciale est devenue l'exception"<sup>44</sup>.

Nei fatti, quindi, le Commissioni speciali non hanno soppiantato le Commissioni permanenti<sup>45</sup>, come dimostra il fatto che da tempo l'esame di un testo da parte di una Commissione permanente è diventato una soluzione sistematica, mentre la creazione di Commissioni speciali è piuttosto l'eccezione. Le ragioni della scelta di limitare il ricorso alle Commissioni speciali sono molteplici<sup>46</sup>. In primo luogo, la forza della tradizione parlamentare – che ha sempre privilegiato le Commissioni permanenti – ha finito col prevalere sulla volontà innovatrice della Costituzione: è improbabile che le Commissioni permanenti accettino di essere private delle loro competenze a vantaggio di una Commissione speciale. Da ultimo, perché è lo stesso governo che preferisce rimettersi alle Commissioni permanenti; infatti, in seno a queste ultime, esso dispone della maggioranza dei seggi e può controllarne la presidenza, mentre una Commissione speciale bisogna comporla e dominarla. Di conseguenza, il governo sarà incline a proporre la creazione di una Commissione speciale solo quando sarà certo della propria forza.

A questo punto, il testo depositato e rinviato all'esame di commissione<sup>47</sup> è oggetto del dibattito in seduta pubblica, che si tratti di un disegno o di una proposta di legge: il vecchio articolo 48, comma primo, della Costituzione stabiliva che: "L'ordine del giorno delle Assemblee comprende per priorità e

nell'ordine fissato dal governo la discussione dei progetti di legge presentati dal governo e delle proposte da esso accettate”.

Con il nuovo art. 48<sup>48</sup>, ciascuna Assemblea dispone del proprio ordine del giorno, secondo le seguenti indicazioni: in due settimane di seduta su quattro - salvo nei casi in cui subentri un ordine del giorno prioritario deciso dal governo, nel quale rientrano tutti i progetti di legge finanziaria, di finanziamento della sicurezza sociale, relativi allo stato di crisi e alle richieste di autorizzazione ex art. 35, nonché i testi trasmessi all'altra Assemblea da oltre sei settimane - la Camera potrà decidere l'ordine dei lavori; una settimana è riservata al controllo sull'operato del governo ed alla valutazione delle politiche pubbliche; un giorno di seduta al mese (!) è riservato all'iniziativa del gruppo di opposizione e di quelli minoritari; una seduta a settimana è riservata alle interrogazioni del Parlamento ed alle risposte orali del governo.

Jean-Louis Debré, Presidente del Conseil Constitutionnel, ha accolto criticamente la modifica dell'art. 48, riportando casi ed esempi della storia politica francese a sostegno delle enormi difficoltà cui si va incontro e degli ostacoli che si frapponeranno alla modernizzazione ed alle misure necessarie al Paese: “Lorsque Joseph Caillaux, alors ministre de Finances dans le cabinet de Georges Clemenceau, a voulu faire passer son projet de loi sur l'instauration d'un impôt sur le revenu, il lui a fallu sept ans pour le faire voter. Et il a fallu quatorze ans au député républicain Léopold Goirand pour faire voter sa proposition de loi donnant à la femme marine la libre disposition de son salaire. Pourquoi? Parce que le gouvernement n'avait pas la maîtrise de l'ordre du jour du Parlement... Lorsque le gouvernement n'avait pas la maîtrise de l'ordre du jour, les réformes peuvent être bloquées”.<sup>49</sup> Tuttavia, la gestione dell'ordine di giorno da parte delle stesse Assemblee non coincide con l'emancipazione del Parlamento dai poteri del governo, laddove per Assemblee si intendono le maggioranze interne, e quindi il governo stesso, non certo l'opposizione, cui spetta fissare l'agenda una volta al mese.

Per di più, tramite lettera semplice o comunicazione orale in seduta, il governo può modificare l'ordine del giorno prioritario<sup>50</sup>. L'art. 48 Const. costituisce un'efficace “arma” a disposizione del governo<sup>51</sup>, il quale può, al momento della riunione della Conferenza dei presidenti, utilizzare la priorità dei propri progetti di legge per cancellare dall'ordine del giorno le proposte di legge del Parlamento. La priorità di governo, tuttavia, già con la revisione del 1995 non era più assoluta, nel senso che una volta al mese la priorità era assegnata all'ordine del giorno redatto da ciascuna Assemblea. Il governo può anche avviare la procedura d'urgenza ex art. 45, limitando i tempi di discussione parlamentare, ed ha inoltre il potere di bloccare e/o selezionare i progetti di leg-

ge e gli eventuali emendamenti attraverso lo strumento della questione di irricevibilità ex art. 41 Const. (“S’il apparaît au cours de la procédure législative qu’une proposition ou un amendement n’est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l’article 38, le Gouvernement ou le président de l’assemblée saisie peut opposer l’irrecevabilité”) e dell’irricevibilità finanziaria ex art. 40 Const.<sup>52</sup>. Nel caso in cui la questione di irricevibilità ex art. 41 Const. implichi un disaccordo tra governo proponente e Presidente d’Assemblea, su richiesta dell’uno o dell’altro può essere adito il Conseil Constitutionnel, che decide entro otto giorni (art. 39)<sup>53</sup>.

Elemento importantissimo è rinvenibile all’art. 42 Const., la cui norma disponeva che la discussione in Assemblea si svolgeva sul testo così come presentato dal governo, dal momento che gli emendamenti adottati in commissione non si integravano con il testo originario, ma costituivano un testo a se stante (co. 1). Il nuovo testo<sup>54</sup> concede maggiori spazi alle Commissioni parlamentari, sui cui testi si svolge il dibattito in aula, con eccezioni non di poco conto (co. 2): “Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l’autre assemblée”.

Con la modifica dell’art. 42, c’è chi teme che il governo rischi di vedere rigettati o stravolti i propri progetti di legge, come nel 1906, quando Georges Clemenceau dovette attendere quattro anni, e mandare giù non poche modifiche al testo originario, prima di riuscire a fare approvare una riforma audace ed essenziale (la legislazione sociale sulle pensioni degli operai e dei contadini), proprio perché la Commissione competente in Senato era contraria.

Posto che il ruolo del Parlamento e, nello specifico, dell’opposizione non è quello di bloccare, bensì di provocare il dibattito, obbligando il governo ad assumere una posizione chiara e, laddove ci siano i numeri, a migliorare e rivedere i testi, va detto che la forza parlamentare è un elemento di buona salute della democrazia parlamentare, in omaggio alla tesi storica secondo la quale - come ribadisce Roberto Bin - “nessun ente politico può funzionare a dovere se l’assemblea rappresentativa che concorre alle sue decisioni non funziona a sua volta a dovere”. Il che significa semplicemente che:

*“a nessun capo di Esecutivo (salvo non sia nato in Lombardia, potrebbe aggiungersi malignamente) conviene augurarsi di operare in un sistema in cui l’assemblea elettiva è incapace di esercitare efficientemente un ruolo istituzionale adeguato. Almeno il bilancio e un cer-*

*to numero di leggi importanti devono essere approvati ogni anno: non è opportuno che diventino l'occasione per la resa dei conti e tanto meno è conveniente che questa sia rimandata a fine legislatura, quando si ridiscute delle candidature... In secondo luogo, solo un'assemblea efficiente può difendere il proprio ruolo, altrimenti l'Esecutivo ha tutte le ragioni di escogitare tutti i modi per scansarne i meandri procedurali. Insomma, visto che l'Esecutivo non può governare senza assemblea, ma l'assemblea non può difendere il suo ruolo se non opera con efficienza, l'efficienza delle procedure assembleari è interesse di entrambi i poteri. Il secondo postulato è dunque speculare al primo: a nessuna assemblea elettiva conviene essere inefficiente, ingovernabile, incapace di rispondere in tempi ragionevoli alle esigenze prospettate dall'Esecutivo".<sup>55</sup>*

Tuttavia, con una maggioranza favorevole al Presidente, resa assai più frequente e probabile dall'effetto di trascinamento del calendario elettorale ("Qui plus est la majorité parlementaire qui s'est formée et structurée à partir de la majorité présidentielle coïncide politiquement avec celle-ci. Elles sont imbriquées l'une dans l'autre, la majorité parlementaire se réclame de la majorité présidentielle, ce phénomène majoritaire à la française place le président de la République dans une situation où il peut effectivement disposer en dehors de ses propres pouvoirs d'une bonne partie de ceux du Premier ministre et du gouvernement: c'est le présidentielisme majoritaire"<sup>56</sup>), tale "inconveniente" non potrà verificarsi: ci si dimentica che il Parlamento comprende (in Francia) destra, centro e sinistra, laddove è la maggioranza presidenziale, al di fuori dei casi di coabitazione, a conquistare spazi, mentre all'opposizione (sinistra e centro) spetta un giorno ogni tre settimane. Come anche nel caso delle Commissioni parlamentari, la cui composizione è proporzionale ai numeri del Parlamento e sono presiedute in sette casi su otto dalla maggioranza di governo. Si vede quindi chiaramente che il nuovo art. 42, nella parte relativa alla discussione in Aula sul testo delle Commissioni competenti (e non più del governo), è tutt'altro che una minaccia per il governo. Mentre, nel caso di coabitazione, l'inconveniente in questione non è altro che il gioco della democrazia, ove pari e distinti poteri – eletti, come piace dire a Sarkozy – esercitano le rispettive prerogative e funzioni. Se il parametro unico di riferimento deve essere la speditezza della legislazione, allora occorrerà pensare a ben altre riforme, per vie di fatto. Il mito dell'efficienza, del resto, ha ciclicamente eretto i suoi altari ed animato sterminate folle. Basta dirlo. Del resto, se la sola differenza che egli stesso<sup>57</sup> individua ri-

spetto al dispotismo è l'essere stato eletto, quale condizione sufficiente per poi fare il proprio comodo, in omaggio all'origine etimologica del lemma (gr. *despóti*: padrone di casa, tradizionalmente con poteri di vita e di morte sugli schiavi), è in discreta compagnia.

L'inganno del riequilibrio del Parlamento rispetto all'esecutivo compare anche nel caso dell'articolo 13 Const., sui limiti ai poteri di nomina presidenziali<sup>58</sup> per le alte cariche (Conseil Constitutionnel, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, etc.).

Limiti che restano solo sulla carta nel caso di fait majoritaire, poiché le designazioni presidenziali dovranno essere rigettate da una maggioranza di tre quinti<sup>59</sup> dei membri della commissione parlamentare competente presso ciascuna Assemblea, ovvero con l'apporto fondamentale della maggioranza presidenziale. Ecco perché, a detta di Robert Badinter, se realmente si intendeva porre un limite e stabilire alcune garanzie al riguardo, sarebbe stato opportuno prevedere il voto di una maggioranza favorevole dei tre quinti dei membri, con l'apporto dell'opposizione. L'attuale riforma, invece, corazza i poteri di nomina del Presidente dando loro una parvenza solo formale di condivisione, controllo e maggiore legittimazione.

Il senso è che senza uno statuto dell'opposizione tali riforme vanno nella direzione di un rafforzamento della sola maggioranza parlamentare: non del Parlamento, bensì del governo. Adesso in relazione diretta con il Presidente della Repubblica. In sintesi, la questione del ruolo e dei processi che investono la maggioranza parlamentare nei casi di fait majoritaire e fait présidentiel va necessariamente inquadrata nel complesso delle dinamiche e dei cambiamenti che hanno investito il sistema politico e quello partitico all'indomani della riforma del 1962, con l'elezione diretta a suffragio universale del Presidente della Repubblica. In tal senso, ad esempio, vale quanto osservato da Ferretti:

*“Jusqu'à l'alternance de 1981, la concordance des deux majorités allait de soi. Il fallait élire des députés soutenant le président et quand l'élection présidentielle arrivait, il fallait élire un président qui disposait déjà d'une majorité de députés et ainsi de suite. Bref, le changement dans la continuité devenait le slogan qui caractérisait la Ve République... L'élection présidentielle est en effet l'occasion rêvée pour le partis du système d'affirmer leur existence. Naturellement ils vont avoir tendance à présenter un candidat. Leur existence semble d'ailleurs se justifier par la présentation d'un candidat. Ils sont devenus des 'écuries présidentielles'”<sup>60</sup>.*

## LE GOUVERNE

L'articolo 49, comma 3, Const. istituisce ed illustra tre distinte procedure di messa in causa della responsabilità del governo: al primo comma, troviamo la cosiddetta "questione di fiducia" ("il governo impegna la propria responsabilità su di un programma o su una dichiarazione di politica generale"), laddove è il governo a prendere l'iniziativa e l'Assemblea nazionale ad esprimersi in merito; al secondo comma, è disciplinata la procedura della mozione di censura, con i deputati autori dell'iniziativa e chiamati a pronunciarsi; al terzo comma, infine, vi è una particolare forma di messa in causa della responsabilità di governo su di un testo legislativo da fare approvare, che inizia come una questione di fiducia e può risolversi con una mozione di censura. Altrimenti, in base ad un complesso meccanismo che vedremo, il testo di legge è considerato adottato senza il voto dell'Assemblea nazionale (secondo quanto previsto all'art. 34 Const.: "la legge è votata dal Parlamento").

Espressione del parlamentarismo razionalizzato, l'art. 49.3 della Costituzione francese regola le condizioni di esercizio di tale procedura, al fine di garantire la funzione di controllo del Parlamento sull'operato del governo, evitando allo stesso tempo l'instabilità ministeriale ed i suoi esiti paralizzanti. Usato a fasi e con intensità alterne e discontinue (nel corso della Quinta Repubblica, 85 volte in totale, di cui 43 volte dal 1959 al 1962, e ben 38 nel quinquennio della IX legislatura, dal 1988 al 1993), l'art. 49.3 Const. ha connotato alcune delle principali vicende della Quinta Repubblica, quale strumento importante nelle mani del governo e della realizzazione della sua azione.

La decisione di ricorrere all'articolo in questione spetta al Consiglio dei ministri, con delibera ministeriale ad hoc. A questo punto, il Primo ministro avvia la procedura ed il meccanismo concreto. Nei fatti, egli decide anche circa l'opportunità della decisione e questa, inoltre, segnala preventivamente ai deputati il grado di determinazione del governo affinché il testo sia approvato. Così anche la scelta del momento in cui il governo impegna la propria responsabilità segnala il tipo di politica del Primo ministro: il caso in cui il ricorso all'art. 49.3 Const. avvenga in fase iniziale di esame del testo da parte dell'Assemblea nazionale, senza che alcun dibattito sia stato intavolato, è ben diverso dal caso in cui il Primo ministro, dopo una lunga discussione parlamentare, ricorre a tale procedura come ultima cartuccia, dopo avere cercato in ogni modo il dialogo ed il compromesso con i contrari, senza potere fare altro. Non a caso, l'art. 49.3 Const. è detto anche la "Grosse Bertha", ad indicarne la funzione di artiglieria pesante nelle mani del governo. In primo luogo, il dibattito si sposta dai (de)meriti del testo a quelli del governo stesso, per deciderne la sorte e, soprattutto, se ne valga la pena o no. E, allo stes-

so tempo, viene segnalata la posta in gioco e quanto il governo è disposto a scommettere (fino ad impegnare la sua stessa sopravvivenza e ragione di essere/restare).

A questo punto, è lo stesso Primo ministro che comunica la decisione all'Assemblea nazionale, dando inizio alle 24 ore al termine delle quali il testo è considerato adottato, senza alcun voto, e senza che l'Assemblea abbia avuto la possibilità di esaminare il testo, di pronunciarsi su di esso. A meno che l'Assemblea nazionale decida di opporsi all'adozione del testo, e prima dello scadere delle 24 ore presenti e deposita una mozione di censura che blocca il testo e rovescia il governo. Non cosa semplice da attuare, dal momento che è prevista una soglia minima di deputati, pari ad un decimo dei componenti dell'Assemblea nazionale, ed un limite massimo di tre mozioni consentite a ciascun firmatario per ogni sessione. Se si pensa che, seguendo la normale procedura, il governo ha bisogno del voto favorevole della maggioranza dei suffragi espressi, mentre il ricorso all'art. 49.3 Const. pone quale ostacolo all'adozione di un testo la difficile evenienza in cui la maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea vota la mozione di censura, si comprende l'utilità della procedura in questione.

Utilità che, in verità, va ricondotta a distinte finalità e contingenze, così come è possibile ricostruirle seguendo la storia della sua prassi. Nella volontà originaria di tale istituto è rintracciabile l'idea di dovere consentire ed assicurare la sopravvivenza ad un governo minoritario, sprovvisto della maggioranza assoluta necessaria a fare approvare i propri testi, quindi ricattabile dalle opposizioni pronte ad allearsi contro il governo impedendone un'azione efficace di realizzazione del programma. Così è stato per il governo "aperto" del socialista Rocard (IX legislatura, 1988-1991), osteggiato da repubblicani e democratici a destra e dai comunisti a sinistra, che registra ben ventisette casi di ricorso all'art. 49.3 Const.. Non così nel caso dei governi Barre (V e VI legislatura, 1973-1981), con quattordici ricorsi in totale, a fronte di una maggioranza di governo frammentata e litigiosa (fino al rigetto della legge finanziaria nel 1980 da parte dei repubblicani). Caso distinto è, ancora, quello del ricorso all'art. 49.3 Const. per superare l'ostruzionismo dell'opposizione che si esprime classicamente in forma di dilatazione massima dei tempi di parola al momento della discussione sui testi in esame al fine di ritardare se non impedire il voto. A tale strategia non è in grado di porre un argine neanche l'articolo 44.3 Const. con il voto bloccato sull'intero testo e non sui singoli articoli, poiché il problema è giungere al voto. In Italia, la strategia è stata efficacemente usata dal Partito Radicale (non solo<sup>61</sup>) tra il 1976 ed il 1979. Con oltre 160 interventi in aula per richiami formali al regolamento, i deputati ra-

dicali si opposero a numerosi comportamenti contrari alle regole (interpellanze ed interrogazioni ignorate dal governo; abuso del ricorso ai decreti-legge senza che sussistessero le condizioni atte a configurare “casi straordinari di necessità ed urgenza”; scarsa trasparenza ed informazione sui lavori parlamentari). Subentrarono allora le riforme dei regolamenti parlamentari in materia di programmazione dei lavori di esame ed approvazione dei testi legislativi ed il contingentamento dei tempi, così come attuate nel 1981 e nel 1998. In Francia, l'art. 43.9 interviene sospendendo il dibattito e facendo partire il conto delle 24 ore per il deposito della mozione di censura e le successive 48 ore per votare la mozione o dichiararla rigettata.

Gli inevitabili abusi emergenti dal ricorso a tale procedura con frequenza e con motivazioni spesso non condivisibili hanno da tempo aperto la riflessione sulle opportune e possibili riforme dell'articolo in questione, fino all'ipotesi di soppressione dell'intero comma. A vincere, lo dice la riforma approvata da ultima, è stata la linea (tra cui il comitato presieduto da Georges Vedel nel dicembre 1992, su nomina del Presidente Mitterand<sup>62</sup>) schierata in favore di un meno drastico intervento volto a disciplinare e limitare il ricorso a tale istituto, fissandone gli ambiti, l'oggetto e la frequenza del suo esercizio. Nel suo messaggio alle Camere sull'istituzione del Comitato, il Presidente Sarkozy ha scritto: “l'usage de cet article s'est banalisé. Il a permis d'encadrer une majorité structurellement étroite et incertaine entre 1967 et 1968, puis entre 1988 et 1993. Depuis quinze ans, il est essentiellement destiné à surmonter l'obstruction parlementaire. Ce dévoiement doit prendre fin”<sup>63</sup>.

Ecco che la riforma limita il ricorso alla questione di fiducia nei soli casi dei progetti di legge finanziaria, dei progetti di legge sul finanziamento della sicurezza sociale e di un altro testo a scelta per ciascuna sessione<sup>64</sup>, per un totale di tre-quattro testi per anno.

## RETOUR À LA TERRE

Nella riforma approvata si ritrovano alcune delle proposte contenute nel rapporto Vedel del 15 febbraio 1993<sup>65</sup> e più volte riprese negli anni, da ultimo dal rapporto Balladur: in particolare, la costituzionalizzazione della funzione di controllo del Parlamento sull'operato dell'esecutivo - con la previsione della possibilità di consultare la Corte dei conti (v. nuovo art. 47, co. 2<sup>66</sup>) - e la restrizione del ricorso alla questione di fiducia ex art. 49.3 Const., l'aumento delle Commissioni permanenti da sei a otto (art. 43 Const.<sup>67</sup>) che è pendant con la maggiore autonomia delle Assemblée in tema di predisposizione dell'agenda dei lavori e dell'ordine del giorno.

Non così per altrettante proposte di maggiore rilevanza e necessità: la messa a punto di uno Statuto dell'opposizione (che tuttora non dispone di un reale diritto di iniziativa sulle procedure di controllo, quale l'istituzione di una commissione d'inchiesta, la possibilità di ascoltare i ministri e gli amministratori responsabili delle politiche pubbliche, la previsione di un relatore sul rapporto di minoranza/opposizione per l'esame di tutti i progetti di legge, la previsione di uguali tempi di parola per opposizione e maggioranza in seduta comune su materie di controllo), la limitazione del cumulo di mandati (frequente quello di ministro e sindaco) e la connessa questione dell'assenteismo dei parlamentari che in Francia tocca vette parossistiche che vanno ad incidere pesantemente sull'effettività e l'efficacia del controllo esercitato dal Parlamento sull'esecutivo (anche in Francia, per intenderci, esistono i pianisti o serruriers, con buona pace del principio della personalità del voto ex art. 27 Const.<sup>68</sup>). Tutto rimandato a data da stabilire, pur con la legittima giustificazione di intervenire con legge ordinaria.

Soprattutto, non è stato toccato il sistema di voto al Senato (per quanto la sinistra aveva ottenuto la promessa di introdurre un nuovo sistema elettorale e circoscrizionale per la Camera Alta insieme ad una quota proporzionale alla tedesca per l'Assemblea nazionale), congegnato in modo da dare sempre la maggioranza alla destra: dal 1958, nonostante nel tempo la sinistra abbia conquistato la maggioranza nelle circoscrizioni regionali e dipartimentali (dal 16 marzo 2008, la sinistra è vincente in tutte le categorie di collettività locali), un particolare sistema<sup>69</sup> di sovrastima del peso e della rappresentatività dei Comuni con popolazione inferiore ai mille e cinquecento abitanti consegna automaticamente la vittoria alla destra. Se si pensa che il Sénat ha un'ampia funzione legislativa, seppure inferiore a quella dell'Assemblée nazionale, ed ha diritto di veto per le riforme costituzionali, il quadro si aggrava).

Nonostante i molti consensi che raccoglie l'assioma secondo cui l'elezione diretta dell'esecutivo produce la crisi dell'Assemblea rappresentativa<sup>70</sup>, non è questa la ragione della debolezza delle assemblee francesi.

Il dubbio è che, come suggerisce più d'un commentatore<sup>71</sup>, l'hyperprésidence sia nei fatti nutrita da una condizione di generale indebolimento e scarsa incisività degli altri poteri: la giustizia, l'opposizione, i sindacati, la stampa, il Parlamento stesso. Ecco, allora, l'importanza di quello che la riforma lascia fuori e che pure era contenuto nel testo del Comitato Balladur.

Da ultimo, il conteggio dei tempi di parola del Presidente sui media ai fini della quota riservata all'esecutivo. Il CSA applica la regola dei tre terzi: uno per il governo, uno per la maggioranza, uno per l'opposizione, la-

sciando fuori il capo di Stato. In un'intervista, il socialista Arnaud Montebourg, ex portavoce di Ségolène Royal, ha dichiarato che il mancato conteggio dei tempi di parola del Presidente e dei suoi collaboratori ha determinato, nel 2007, un surplus di presenza televisiva dell'esecutivo pari al 99% su France 2 e del 256% su TF1: "L'opposition est en voie d'élimination audiovisuelle". I tempi di parola del Presidente, dunque, secondo l'opposizione dovrebbero rientrare nel terzo del governo<sup>72</sup>, e secondo un recente orientamento del CSA dovrebbero semplicemente dare luogo, ogni volta che il Presidente si esprime, ad un diritto di replica da parte di maggioranza ed opposizione in omaggio al principio della par condicio. Al momento, lettera morta.

Volendo credere a chi, come Carcassone, sostiene che "Ce qu'on appelle l'hyperprésidence n'est qu'une hyperprésence médiatique", si deve comunque cogliere con preoccupazione la scarsa consapevolezza circa la complessa funzione dei media nell'arena politica. Lungi dall'arruolarsi nelle già folte schiere degli apocalittici per disperdere quel che resta degli integrati<sup>73</sup>, non è possibile ignorare l'oramai lunga ed articolata storia delle teorie e degli studi in materia, cui i Cultural Studies e la Scuola di Francoforte prima e le teorie della ricezione poi hanno impresso sviluppi fondamentali, in direzione dell'interpretazione degli effetti dei media con attenzione ai contesti (risorse, istituzioni, culture, mezzi, processi) di decodifica dei testi. Sicché, letture resistenti, antagoniste, aberranti, parzialmente dissonanti, sono sempre possibili, ma tutt'altro che scontate in contesti ed assetti (politico-economici) accentrati ed egemonici.

#### L'ARGENT DE POCHE

Qualcosa di sostanzialmente buono, seppure incompleto, nella riforma c'è. Sul fronte dei nuovi diritti dei cittadini, della giustizia e degli istituti di garanzia. Il Consiglio superiore della magistratura<sup>74</sup> non sarà più presieduto dal capo dello Stato e dal ministro della Giustizia, e sarà composto da consiglieri non togati. È quello che Robert Badinter saluta come lo scacco a due grandi pericoli: "le Scylla du corporatisme et le Charibde de la politisation". Quanto ai pubblici ministeri, essi continuano a dipendere dal ministro della Giustizia, con buona pace di ogni pretesa di indipendenza. In materia di riordino del CSM, restano non poche aree oscure, e le nomine sono tra queste. Badinter osserva:

*"La parité. Magistrats et personnalités extérieures doivent être en*

*nombre égal dans chacune des sections du CSM compétentes pour le siège ou le parquet. Nous sommes loin du compte dans le projet voté à l'Assemblée! Les personnalités extérieures sont en majorité, sauf évidemment en matière de sanctions disciplinaires. Quelle pesanteur de la tradition politique française! La même inspiration se retrouve dans les procédures de nomination. Les magistrats du siège doivent être totalement indépendants du pouvoir politique: c'est une garantie indispensable d'impartialité pour les justiciables. Les juges devraient donc être nommés à tous les niveaux directement par le CSM. La solution retenue par le projet est boiteuse, comme si le pouvoir politique ne pouvait se défendre de la tentation de peser sur la carrière des juges. Quant aux membres du parquet, leur condition est complexe. Les procureurs, voués à mettre en oeuvre la politique pénale du gouvernement, doivent être nommés avec l'avis conforme du CSM. Les autres membres du parquet, corps hiérarchisés, doivent être nommés directement par le CSM. Au regard de ces principes simples, le projet voté est loin du compte. Je comprends la déception et l'inquiétude du corps judiciaire”.*

La parte riservata ai rapporti tra cittadini e istituzioni è tra le più interessanti, e prevede: nuovi diritti in materia referendaria (art.11, co.2<sup>75</sup> sull'iniziativa legislativa popolare; art. 88, co.5<sup>76</sup> sul referendum propositivo per la ratifica dei trattati relativi all'adesione di uno nuovo Stato all'Unione europea); l'apertura della composizione del CSM; la possibilità di ricorso al Consiglio costituzionale da parte dei cittadini non in via diretta, bensì attraverso il rinvio dei giudici, nel corso di una concreta controversia, su istanza della parte, ex artt. 54 e 61 Const., quindi un meccanismo di controllo di costituzionalità delle leggi a posteriori (“exception d'inconstitutionnalité” ex art. 61.1. Const.<sup>77</sup>); l'istituzione di un “difensore dei diritti fondamentali”<sup>78</sup>; il diritto di petizione dei cittadini davanti al Consiglio economico, sociale ed ambientale; l'indizione di referendum popolare per le sole leggi che non siano state sottoposte all'esame delle Camere entro un termine prefissato; un'iniziativa legislativa mista, ovvero avviata da un quinto dei parlamentari e sostenuta da un decimo degli aventi diritto al voto (oltre quattro milioni di cittadini!).

#### SAUVE QUI PEUT (LA VIE)

Con questa riforma, il Presidente afferma simbolicamente una rottura nell'ambito della Costituzione, ufficializzando la posizione dominante che occupa all'interno dell'esecutivo: un ruolo esplicitamente di governo nell'ambito di

una pratica presidenziale. Con l'ambiguità di voler riequilibrare la partita tracciando nuovi margini di azione per il Parlamento. In realtà, l'inganno è duplice: la responsabilizzazione dei poteri presidenziali non c'è; la cura per la crescita dei poteri del Parlamento è omeopatica.

Il problema maggiore è proprio la mancanza di responsabilità politica del Presidente. In una democrazia parlamentare, il capo dell'esecutivo è responsabile di fronte al Parlamento. In Francia, invece, il Primo ministro – ridotto a poco più che una figura di rappresentanza – può essere sfiduciato, ma non è lui che definisce la politica della nazione. L'aver rafforzato i poteri del Parlamento, in un sistema parlamentare che da quasi mezzo secolo è organizzato attorno al *fait majoritaire*, significa rafforzare, a discapito dell'opposizione, una maggioranza disciplinata (nella pratica, a partire dal 2000, una maggioranza presidenziale) che il Presidente può sciogliere in qualunque momento. È molto interessante l'analisi fatta da Franck Laffaille<sup>79</sup> in un raffronto con il caso italiano.

D'accordo con le evidenze addotte da Leopoldo Elia<sup>80</sup>, egli parla di un curioso paradosso:

*“le neo-parlementarisme italien repoussée en juin 2006 par les électeurs prenait à bien des égards les traits de la Vème République française. Étonnante comparaison: comment une révision constitutionnelle s'inspirant (pense-t-on!) du modèle de Westminster peut-elle in fine ressembler en certains points à ce 'régime bâtard' (la formule est de Pompidou et se veut élogieuse) qu'est le régime semi-présidentiel français? En d'autres termes, comment une réforme du parlementarisme centrée sur le Premier ministre (premierato) peut-elle - volontairement ou non - évoquer nombre de principes inhérents à ce régime hybride, sui generis inventé jadis par de Gaulle, Debré et enraciné par leurs successeurs?”*

Con particolare riguardo al rafforzamento del premier attraverso l'elezione/designazione diretta, che andava nella direzione di una costituzionalizzazione ex post della prassi successiva al 1994 (con la “discesa in campo” di Silvio Berlusconi), Laffaille sottolinea l'analogia con la figura del Presidente della Repubblica francese all'indomani dell'elezione diretta del 1962, *uti singulus*. Stessa fonte di legittimità (popolare), diverse sorti: poiché l'Italia godrebbe di un sistema di garanzie che la Francia non ha:

*“Les organes et mécanismes de garantie en Italie - chef de l'Etat,*

*Cour constitutionnelle, CSM, procédure de révision de la Constitution de l'article 138 - renvoient à une logique de contre-pouvoir et d'équilibre institutionnel. L'humus politicoconstitutionnel italien est centré sur la crainte très 'constantienne' de la dictature de la majorité: la démocratie majoritaire doit passer sous les fourches caudines de la démocratie de garantie afin d'éviter les abus des vainqueurs du jour. Les critiques visant le texte de 2005 sont sur ce point virulentes, a fortiori dès lors que l'opposition n'était guère dotée d'un statut digne de ce nom et que demeurent vives les inquiétudes reliant impartialité de l'information et conflit d'intérêts”.*

Stessi problemi. Tuttavia: “un inacceptable hiatus pouvoir/responsabilité” ed una “démocratie de garantie inexistante ou affaiblie... Ce n'est donc pas tant le mécanisme électif qui inquiète que l'absence éventuelle de freins et contrepoids synonyme de déséquilibre institutionnel et l'existence d'une faible responsabilité politique”. A tali fondamentali garanzie al servizio dell'esercizio concreto dei poteri del Parlamento si è preferito un maquillage di minore forza, che in larga parte risponde all'esigenza del capo di Stato eletto dalla Francia di governare senza impicci, per cinque anni, e poi altri cinque: “Assumer ses responsabilités, dire qu'on fixe la ligne qu'on est responsable des échecs et, peut-être, des succès, c'est être démocrate, profondément démocrate<sup>81</sup>.”

Ecco perché i proclamati intenti di riparlamentarizzazione del sistema (che, di certo, sulla carta è parlamentare, se non altro in virtù del rapporto fiduciario tra il governo e la sola Assemblea nazionale ex art. 49.1 Const.<sup>82</sup>) non appaiono convincenti.

Meglio dire, come fa Guy Carcassone, membro del Comitato Balladur, che siamo in presenza di “un régime parlementaire à direction présidentielle. Le président de la République est déjà, de facto, le chef de la majorité”.<sup>83</sup>

È quello che si dice un sistema ad alta decisionalità<sup>84</sup>.

Il punto di rottura è con quella che Pasquale Pasquino definisce la “concezione anti-monocratica, scettica e pluralista della democrazia”, che sostiene che “il popolo è meglio protetto da una pluralità di élites che si controllano l'una con l'altra che dall'esistenza di una sola élite controllata dal popolo una volta ogni 4 o 5 anni”<sup>85</sup>.

La V Repubblica francese si conferma “un'invenzione continua”<sup>86</sup>.

<sup>1</sup> Ne è convinto il Presidente Sarkozy (*Lettre de mission du Président de la République*, 18 luglio 2007): “La Ve République a sauvé la République. Elle a permis enfin que le chef de l’Etat en soit un, que le gouvernement gouverne, que le Parlement légifère. Ma anche con un conseguente squilibrio dei poteri, in favore dell’esecutivo sul legislativo. A rimarcare la necessità di partire dal dato reale e concreto: “Je ne parle pas non plus d’une politique de la table rase. Je ne parle pas d’une politique qui voudrait faire comme si la France était un pays neuf, sans histoire, sans mémoire, sans héritage. Je parle de cette profonde réforme intellectuelle et morale que la France a toujours su accomplir quand elle sentait que son destin lui échappait».

<sup>2</sup> Maurice DUVERGER, *La nostalgie de l’impuissance*, Paris, 1988

<sup>3</sup> R. FERRETTI, *La révision de la constitution: les paradoxes d’une évolution*, in «Revue de l’Actualité Juridique Française», 1 avril 2001. Fonte: <http://www.rajf.org>

<sup>4</sup> L. FAVOREU, *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, in «Pouvoir», n. 67, 1993, pp.71-77

<sup>5</sup> “Dopo la disastrosa esperienza, sotto la Terza e Quarta Repubblica, di un Parlamento giuridicamente onnipotente, ma di fatto impotente, corrotto dal ‘regime esclusivo dei partiti’ al punto da essere paralizzato nella sua funzione legislativa, ed anarchico nell’esercizio della sua funzione di controllo del Governo, i fondatori della Quinta Repubblica, in testa il generale de Gaulle, vollero realizzare un *parlamentarismo razionalizzato*”. D. ROUSSEAU (a cura di), *L’ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 245

<sup>6</sup> M. DUVERGER, *La nozione di regime semi-presidenziale e l’esperienza francese*, in «Quaderni costituzionali», a. 1983, n. 2. Cf. anche M. DUVERGER, *Les institutions de la Cinquième République*, in «Revue française de science politique», 1959, p. 118.

<sup>7</sup> Il 28 giugno 2004, ai sensi dell’art. 49, comma 2, Cost., è stata presentata - a firma di 115 deputati del gruppo socialista - una mozione di censura contro il Governo Raffarin e la sua politica economica (in particolare contro il progetto di riforma delle pensioni presentato il 28 maggio 2003 all’Assemblea Nazionale). Il 2 luglio è stata votata la mozione di censura; la maggioranza richiesta era di 289 voti, ma solo 176 deputati (149 del gruppo socialista, 22 del gruppo comunista e repubblicano, 5 non iscritti) hanno votato a favore. La mozione non è stata quindi adottata.

<sup>8</sup> Scriveva E. N. SULEIMAN nel 1974: “Il presidente, assistito dai suoi principali collaboratori, è riuscito a dominare l’intera gamma delle istituzioni politiche e amministrative e l’importante ruolo svolto dal suo stato maggiore nel processo politico è paragonabile a quello del personale della Casa Bianca a Washington”. *Politics, Power and Bureaucracy in France*, Princeton U. P., 1974, pp. 168-78.

<sup>9</sup> Vi sono opinioni discordanti, secondo cui la tesi del primato della politica è smentita dal venir meno del controllo del Parlamento sull’amministrazione, lamentata soprattutto negli ultimi anni; segno, questo, del potere onnipotente di quest’ultima, come affermato dai teorici della tecnocrazia e della tecnostuttura.

<sup>10</sup> S. CECCANTI, *Ora la Francia è un po’ meno gollista. Il semi-presidenzialismo è un premierato*, ne «Il riformista», 22 luglio 2008

<sup>11</sup> Il cosiddetto *fait majoritaire* - verificatosi principalmente dal 1962 al 1986 e nelle due parentesi del 1988-1993 e del 1995-1997 - è caratterizzato dall’egemonia del Presidente della Repubblica all’interno del sistema politico-istituzionale, nella doppia veste di primo rappresentante della politica nazionale, e di *leader* della maggioranza parlamentare politicamente coincidente con quella presidenziale (*fait présidentiel*).

<sup>12</sup> Gli stessi Regolamenti parlamentari francesi ne sono un esempio, dal momento che la loro posizione sul piano delle fonti del diritto è differente da quella degli *interna corporis* di altre Assemblee legislative nazionali, tra cui quelle italiane. L’art. 61, comma 1, della Costituzione francese prevede un organo terzo di restrizione dell’autonomia parlamentare: il Conseil Constitutionnel. Esso giudica sulla costituzionalità dei regolamenti parlamentari prima dell’effettiva applicazione. Il parametro di giudizio è costituito in primis dalle norme costituzionali, ma anche dalle leggi organiche relative al funzionamento delle istituzioni parlamentari. Il Conseil può anche corredare le sue decisioni di indicazioni e precisazioni circa le modalità di applicazione di una disposizione, e con la sua giurisprudenza contribuisce in modo significativo alla formazione del diritto parlamentare. Il regolamento interno delle due Camere, attraverso cui si esplica la libera organizzazione delle stesse, è così sottoposto ad un controllo di conformità alle disposizioni fondamentali da parte del Conseil Constitutionnel, con la conseguenza di un limite forte al potere parlamentare di auto-organizzazione. Alcuni autori, tra cui Maryse Brimont-Mackowiak, si interrogano sugli effetti di tale controllo, e precisamente su “l’existence d’un syndrome d’autocensure touchant la conception de la révision” (BRIMONT-MACKOWIAK, *Les révisions du règlement de l’Assemblée Nationale de mars 1994 et d’octobre 1995 ou le constat d’une certaine récurrence*. In <<Revue du Droit Public et de la Science Politique>>, n. 113, 1997, Mars-Avril, p. 429). Alla funzione di controllo sui Regolamenti svolta dal Consiglio costituzionale si deve aggiungere il fatto che molti aspetti del procedimento legislativo - in particolare nel rapporto Governo-Parlamento - sono disciplinati in maniera vincolante dalla Costituzione. La costituzionalizzazione di parte della materia regolamentare ne impedisce modifiche frequenti. Ad esempio, in materia di: numero delle commissioni legislative permanenti (art. 43); modalità della navet-

te (art. 45); redazione dell'ordine del giorno (art. 48); procedura di adozione e riforma del testo del Regolamento stesso. Cf anche L. PEGORARO, *Il Governo in Parlamento*, Cedam, Padova, 1983, pp. 19-24.

<sup>13</sup> S. CECCANTI, *La Francia si interroga sulle sue istituzioni: si scopre anomala e cerca alternative*, «Quaderni costituzionali», n. 2, giugno 2006, Il Mulino, Bologna, pp. 347-350

<sup>14</sup> L. ELIA (*La "stabilizzazione" del governo dalla Costituente ad oggi*, Convegno "La Costituzione ieri e oggi", Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 9-10 gennaio 2008): "Il sistema francese soffre di squilibri strutturali profondi, perché accoppia alla stabilità del Presidente statunitense i poteri del premier europeo che può far ricorso alla questione di fiducia e proporre lo scioglimento della Camera. Inoltre il Presidente francese resta politicamente irresponsabile, mentre paradossalmente responsabile davanti all'Assemblea Nazionale rimane il Primo ministro che ha poteri molto minori. Chi afferma di voler insieme la vitalità del Parlamento e il semipresidenzialismo francese nega l'evidenza: o scambia l'Assemblea di Palazzo Borbone con il Congresso statunitense. Non è certo un caso che il Comitato Balladur si sia fermato appena sulla soglia del sistema presidenziale vigente negli Stati Uniti, considerato come l'unico sistema veramente alternativo a quello parlamentare: e comunque le proposte di modifiche toccherebbero ben 25 articoli del testo costituzionale che verrebbero assoggettati a revisione. In realtà il fascino del sistema gollista consiste oggi nel risolvere con l'investitura popolare il problema di un potere esercitato per un quinquennio senza effettivi controlli: una prospettiva che potrebbe attrarre qualche imitatore italiano."

<sup>15</sup> Art. 68 Const.: "Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour". Art. 67 Const.: "Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68".

<sup>16</sup> Art. 19 Const.: "Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles (premier alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables".

<sup>17</sup> F. LAFFAILLE, *Quand le neo-parlementarisme italien ressemblait au paleo-presidentialisme français. Brèves considérations sur la révision constitutionnelle italienne (2005) et l'ingénierie constitutionnelle entendue comme pathologie juridique*, «forum di Quaderni costituzionali», 2006.

Fonte: [http://www.forumcostituzionale.it/site/index3.php?option=com\\_content&task=view&id=1107](http://www.forumcostituzionale.it/site/index3.php?option=com_content&task=view&id=1107)

<sup>18</sup> *Changer d'image*. Una forte retorica delle istituzioni democratiche – in omaggio al generale

De Gaulle che, nel suo celebre discorso di Bayeux (16 giugno 1946), attribuì alle istituzioni "le rôle de préserver la cohésion des gouvernements, l'efficience des administrations, le prestige et l'autorité de l'Etat, ainsi que le crédit des lois" - è il fulcro della strategia politica e riformista di Sarkozy: "Les institutions, c'est tout ce qui permet que les énergies, les volontés, les imaginations d'un pays, d'une Nation, se complètent et s'additionnent au lieu de se disperser et de se contrarier... les institutions sont notre règle commune, elles sont fortes que si chacun les accepte et leur reconnaît une légitimité". Sulla base della convinzione e preoccupazione che "la faiblesse excessive de l'Etat est aussi dangereuse pour la liberté de la toute-puissance de l'Etat. Un régime faible, à un moment donné, conduit un régime trop fort". Dunque, lungi dal celebrare Sarkozy come nuovo De Gaulle o temerlo come Napoleone III, ne va però rilevata l'intelligenza politica (tutta a suo favore) dell'aver dato una nuova faccia all'alternanza, con l'apertura all'opposizione - "non un ghetto", come sottolineato da Franco Bassanini – pur all'interno di una struttura forte, con una cabina di regia (decisionista, pragmatica, conservatrice) alla guida di un laboratorio di modernizzazione ed innovazione che faccia appello e rifletta le forze presenti nella società. Ed anche, come dice più di uno, la sostanza di una furba strategia per scompaginare il fronte opposto. Per legittimarsi riconoscendo l'opposizione fino a portarne alcuni pezzi dall'altra parte, a lavorare con il Governo e, con ciò, rendendola un po' meno "opposizione". È pienamente divisibile la glossa di Stefano Ceccanti, secondo il quale Sarkozy "utilizza il partito di maggioranza in chiave di destabilizzazione del sistema, impedendo un chiaro legame tra potere e responsabilità". Certo è comprensibile come così facendo le responsabilità siano diluite. È l'ipocrisia del *rassemblement* riadattata in chiave di più accentuato presidenzialismo, in cui cioè il Presidente della Repubblica non è tanto capo dello Stato quanto capo effettivo dell'Esecutivo.

<sup>19</sup> Cf. <http://www.comite-constitutionnel.fr>

<sup>20</sup> Per le critiche e le analisi dedicate alla strategia dei socialisti, commentate a sinistra con duri toni, vista l'incapacità di guidare un'azione efficace di rigetto della riforma e, allo stesso tempo, di proporre una valida alternativa in senso costruttivo, si vedano, tra gli altri: AA. VV., *Occasion manquée pour le Parti socialiste*, in «Le Monde», 23 juillet 2008; F. FRESSOZ, *Paradoxes de la révision constitutionnelle*, in «Le Monde», 24 juillet 2008

<sup>21</sup> Secondo Sarkozy: "La campagne présidentielle a mis en évidence l'attente de nos concitoyens d'une vie politique plus ouverte, plus proche de leurs préoccupations, plus représentative de la diversité de leurs opinions, et où les droits des citoyens seraient renforcés. A cet effet, vous étudierez les moyens d'instiller plus de démocratie directe dans notre fonctionnement institutionnel, sous la forme, le cas échéant, d'un

droit d'initiative populaire. Vous examinerez les conditions dans lesquelles le Conseil Constitutionnel pourrait être amené à statuer, à la demande des citoyens, sur la constitutionnalité de lois existantes”.

<sup>22</sup> N. SARKOZY, *Lettre...*, cit.

<sup>23</sup> Di altra opinione è il socialista Arnaud Montebourg il quale, nella sua “Convenzione per la VI Repubblica”, anche a partire dall’ampia interpretazione attorno all’art. 5, sostiene da diversi anni un’ipotesi di evoluzione in chiave “primo-ministeriale”, ora redatta in un articolato costituzionale compiuto, insieme al politologo BASTIEN FRANÇOIS (*La Constitution de la Sixième République. Réconcilier les français avec la démocratie*, Odi-le Jacob, Paris, 2005).

<sup>24</sup> Art. 18 : “Il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l’objet d’aucun vote”.

<sup>25</sup> Cf. *Réforme constitutionnelle: le Premier ministre disparaît*, «Le Monde diplomatique», 22 juillet 2008

<sup>26</sup> R. FERRETTI, *L’élection présidentielle au suffrage universel: force ou faiblesse pour la Ve?* 7 avril 2002, <http://rajf.org/spip.php?article619>

<sup>27</sup> R. BADINTER, *No à l’hyperprésidence*, in «Le Monde», 20 luglio 2008.

<sup>28</sup> R. FERRETTI, *L’élection présidentielle...*, cit.

<sup>29</sup> G. VEDEL, *Le pari de la succession*, «La Nef», 1968, p. 145.

<sup>30</sup> “J’ai été content de pouvoir compter sur François Fillon pour préparer la présidence française de l’Union européenne. François Fillon assume pleinement sa mission. En ce moment, il souffre beaucoup du dos, c’est sûr, mais je ne pense pas qu’il souffre davantage dans l’exercice de sa fonction que Pompidou ou Debré sous de Gaulle ou que Mauroy sous Mitterand Il est normal que celui qui a été élu fixe le cap par rapport à celui qui est nommé”. Intervista a N. SARKOZY, cit.

<sup>31</sup> I senatori sono eletti, a suffragio universale e indiretto, da un collegio elettorale composto, in ogni dipartimento (il numero dei delegati varia secondo la popolazione del Comune): dai deputati e dai consiglieri generali e regionali; dai delegati dei Consigli municipali (per una quota pari al 95 per cento del collegio). L’elezione avviene con scrutinio uninominale maggioritario a due turni nei settanta dipartimenti metropolitani e d’oltremare (che eleggono da uno a tre senatori), e nei territori d’oltremare; e con il sistema della rappresentanza proporzionale nei trentanove dipartimenti che eleggono quattro o più senatori. Cf. <http://www.senat.fr>

<sup>32</sup> In F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*. Giuffrè editore, Milano, 2004, p. 409.

<sup>33</sup> A. PIZZORNO, *La dispersione dei poteri*, intervento tenuto nell’ambito del “Seminario di studi sull’Europa” della Fondazione Lelio e Lisli Basso Issoco, Atti del Convegno Internazionale “Sfera pubblica e Costituzione europea”. Roma, 15-16 dicembre 2000.

<sup>34</sup> Cf. L. VIOLANTE, *Seduta della Camera dei Deputati di mercoledì 6 ottobre 2004, n. 552*, sul disegno del provvedimento che modifica l’art. 64 Cost. e ridefinisce le modalità di funzionamento delle Camere, con riferimento alle disposizioni volte e definire l’opposizione parlamentare quale forza contrapposta in Parlamento al raccordo maggioranza-governo, cui è garantito l’esercizio delle funzioni di critica e prospettazione di un indirizzo politico alternativo, coerentemente con un assetto competitivo del sistema politico.

<sup>35</sup> Se in passato il diritto d’iniziativa governativa era sovente ridotto a zero – ad ulteriore conferma di quel “*parlamentarisme à la française*” che talvolta considera il Governo come un nemico piuttosto che come l’organo esecutivo sostenuto da una maggioranza parlamentare – oggi le cose sono cambiate: “L’égalité du gouvernement et des parlementaires en matière d’initiative tend de plus en plus à devenir théorique... Le % en France est de l’ordre de 5% pour les lois d’origine parlementaire”. Andando a leggere i dati recenti relativi alla produzione legislativa dal 1990 al 2006, la media percentuale dei projects de loi (d’iniziativa governativa) è pari all’87% contro il 13% delle propositions de loi (di iniziativa parlamentare); quest’ultima, poi, ha raggiunto il record minimo del 4% nel 1992 e nel 1995, e le massime punte attorno al 20% negli anni 1998 (23%), 2001 (22%), 2002 (20%). Nel corso del 2006, c’è stato un recupero dell’iniziativa parlamentare pari a cinque punti percentuali (dal 12% nel 2005 al 17% nel 2006). Fonte: Camera dei deputati, *Rapporto 2004-05 2006-07 sullo stato della legislazione*, parte V “L’attività legislativa 2006 in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna”. Fonte: <http://www.camera.it>

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> J.-P. CAMBY, P. SERVENT, *Le travail parlementaire sous la V République*, Montchrestien, Paris, 1994, p. 73

<sup>39</sup> La funzione di controllo si svolge nel contesto dell’assemblea mediante le interrogazioni, ma anche nelle commissioni parlamentari che esercitano tale potere sia preventivamente - nel momento in cui esaminano i testi legislativi loro assegnati - sia in un secondo momento (è previsto, infatti, il controllo dell’applicazione delle leggi: le commissioni fanno una valutazione di impatto delle leggi, stimandone gli effetti e i risultati). Al di fuori dell’attività strettamente legislativa, le commissioni procedono ad un controllo ancor più approfondito; esse, infatti, possono avere accesso a tutte le informazioni necessarie all’esercizio del controllo politico sul Governo. Uno degli strumenti più utilizzati è quello delle audizioni dei membri del governo e dei funzionari, previa autorizzazione del ministro cui essi fanno capo. Tali audizioni possono derogare al principio di riservatezza dei lavori in commissione, con facoltà di pubblicizzare, secondo modalità specifiche, la pub-

blicità di tutta o parte dell'audizione. I rappresentanti della stampa scritta e audiovisiva possono così essere invitati ad assistere a queste riunioni che peraltro sono, nella maggior parte dei casi, trasmesse sul canale televisivo interno. Fatti salvi questi poteri ordinari, è possibile inoltre la creazione di organi ad hoc affinché esercitino un controllo o un'inchiesta in un ambito particolare. Sicché, le Assemblee possono creare una o più commissioni d'inchiesta, ed ogni commissione può istituire missioni informative. È possibile che alcune missioni siano comuni a più commissioni.

<sup>40</sup> X. LATOUR, *Des rapports entre le parlement et le gouvernement sous la XIème législature*. In «Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger», n. 6, 2000, p. 1673.

<sup>41</sup> È stabilito che le commissioni non possano impedire, ritardando la presentazione delle conclusioni, l'esame di un testo prioritario. La non pubblicazione della relazione della commissione su un testo non ne impedisce il dibattito. Questo risulta dalle decisioni della Corte Costituzionale (nn. 84-81 del 10 e 11 ottobre 1984) che indicano che la discussione in seduta pubblica può cominciare, con o senza relazione, allorché il progetto è stato esaminato in commissione e si è potuto esercitare il diritto di emendamento.

<sup>42</sup> Cfr. Dimitri-Georges LAVROFF, *Les commissions de l'Assemblée Nationale sous la V République*, in «Revue de droit publique», n. 6, novembre-décembre 1971, pp. 1435 e ss.

<sup>43</sup> Come fa notare L. PEGORARO, *op. cit.*, p. 42.

<sup>44</sup> Maryse BRIMONT-MACKOWIAK, *Les révisions du règlement de l'Assemblée Nationale de mars 1994 et d'octobre 1995 ou le constat d'une certaine récurrence*, in «Revue de Droit Public», n. 2, 1997, p. 444.

<sup>45</sup> Soltanto un centesimo dei testi sono stati deferiti a tali commissioni (tra cui alcuni progetti molto importanti: le ordinanze economiche e sociali nel 1967, le nazionalizzazioni nel 1981-1982, il disegno relativo all'assetto del territorio nel 1994). Peraltro nel 1980 si è soppressa l'automaticità della creazione d'una commissione speciale in caso di investitura per parere di due commissioni permanenti.

<sup>46</sup> Si consideri che dal 1959 al 2003 sono state create all'Assemblea nazionale solo 68 Commissioni speciali.

<sup>47</sup> Accanto alla procedura d'esame tradizionale, vi è quella semplificata. Istituita nel 1991 e poi modificata nel 1998, essa è definita agli articoli 103-107 Regolamento dell'Assemblée nationale con l'obiettivo di alleggerire e velocizzare i lavori dell'Assemblea in seduta plenaria, abbreviando alcune fasi di dibattito e valorizzando le discussioni preparatorie in sede di commissione. Per porre in essere tale procedura, è necessario però un certo consenso, ed essa viene avviata soltanto su richiesta del Presidente dell'Assemblea, del Governo, del presidente della commissione competente per il merito o del presidente di un gruppo, unicamente se non si è manifestata alcuna op-

posizione in sede di Conferenza dei Presidenti.

<sup>48</sup> L'article 48 de la Constitution est ainsi rédigé: Art. 48.- Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée. Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour. En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité. Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires. Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement".

<sup>49</sup> *Debré, ourquoi tu tousses?* Intervista a Jean-Louis Debré, di CAROLE BARJON, in «Le Nouvel Observateur», 5 giugno 2008

<sup>50</sup> L'ordine del giorno prioritario è comunicato alla Conferenza dei Presidenti che si riunisce una volta a settimana. In seguito, nel corso della prima seduta pubblica successiva, l'ordine del giorno è comunicato all'Assemblea ed è valido "per la settimana in corso e le due settimane successive" (articolo 48, co. 4).

<sup>51</sup> *L'ordre du jour prioritaire* e il voto bloccato, che a suo tempo erano stati fatti oggetto di molte critiche nella letteratura giuridica di oltralpe, trasformano radicalmente la prassi parlamentare del procedimento legislativo francese con riferimento al ruolo delle Commissioni. Il voto bloccato, ad esempio, vietando la discussione e/o una dichiarazione di voto sui singoli articoli (quest'ultima è consentita al momento della votazione finale, sull'intero testo del disegno di legge), espone al rischio che l'esame in commissione sia solo formale. Gli stessi regolamenti, attraverso la previsione di diverse forme di procedura semplificata, fanno sì che l'esame da parte dell'Assemblea diventi una registrazione rituale delle scelte del Governo.

<sup>52</sup> Le proposte e gli emendamenti formulati dai membri del Parlamento non sono ammissibili quando la loro adozione abbia per conseguenza sia una diminuzione delle entrate sia la creazione o l'aggravamento di un onere pubblico: ovvero, l'irrecevabilité financière. Tale limitazione del diritto d'iniziativa esisteva già nella IV Repubblica, ma solo con riferimento alla discussione della legge finanziaria. Oggi è estesa all'insieme dei

procedimenti in generale. Essa può essere invocata in ogni momento (in sede di commissione permanente, di commissione mista paritetica, in seduta plenaria) dal Governo, dai parlamentari, dalla Commissione finanziaria, dalla commissione adita per il merito (saisie au fond). Esiste un controllo iniziale di irricevibilità finanziaria sulle proposte di legge parlamentari. La portata (potenziale) di tale facoltà è subito evidente: “Il est évident que si l’article 40 était appliqué de façon draconienne cela aboutirait à paralyser l’initiative parlementaire. En effet toute proposition de loi sauf à n’avoir qu’un contenu symbolique a forcément une incidence financière. On constate qu’après une application stricte de cette disposition, dans les premières années de la Vème République, la pratique s’est orientée vers une interprétation raisonnable. En fait, ce sont essentiellement les amendements, plus que les propositions qui se trouvent écartés au moyen de cette irrecevabilité”. (Fonte: <http://www.droitconstitutionnel.net/fonctions-parlement.htm>).

<sup>53</sup> Art. 39 Const.: “La présentation des projets de loi déposés devant l’Assemblée Nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l’ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l’assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil Constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours. Dans les conditions prévues par la loi, le président d’une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d’État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l’un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s’y oppose”. Nella prassi, come sottolinea D. ROUSSEAU (op. cit., 2000, p. 310), “solamente undici decisioni sono state rese secondo questa procedura. Questa ridotta utilizzazione si spiega con l’evoluzione del sistema politico francese. Nel corso della V Repubblica, la coerenza delle maggioranze governative e parlamentari (il ‘fatto maggioritario’) ha condotto il Governo a non contestare più la violazione della sua sfera regolamentare da parte del legislatore”. L’ultima decisione del Conseil risale al 1979 (décision n°79-11 FNR du 23 mai 1979). Al contrario, le decisioni dei Presidenti di assemblea sono state ben più numerose: 40 per quelli dell’Assemblée nationale tra il 1959 ed il 1991.

<sup>54</sup> Art. 42.-La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l’article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l’assemblée a été saisie. Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les

autres lectures, sur le texte transmis par l’autre assemblée. La discussion en séance, en première lecture, d’un projet ou d’une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu’à l’expiration d’un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu’à l’expiration d’un délai de quatre semaines à compter de sa transmission. L’alinéa précédent ne s’applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l’article 45. Il ne s’applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise.

<sup>55</sup> R. BIN, *Assemblée représentative, forma di governo e investitura diretta dell’Esecutivo*, in «Forum costituzionale», Relazione tenuta a Firenze, 28 ottobre 2004 nell’ambito del Convegno “Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo” promosso dalla Facoltà di Scienze politiche Cesare Alfieri.

<sup>56</sup> R. FERRETTI, *L’élection présidentielle...*, c. it.

<sup>57</sup> “Je rappelle qu’à la différence d’un despote, je suis élu. A la différence d’un despote, je limite le nombre de mandats successifs du président”. Cf. Intervista a N. SARKOZY, cit., in «Le Monde», 16 luglio 2008

<sup>58</sup> “Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s’exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l’addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés”.

<sup>59</sup> Art. 13: “le pouvoir de nomination du Président de la République s’exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l’addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés”.

<sup>60</sup> R. FERRETTI, cit.

<sup>61</sup> Cf. S. M. CICONETTI, *Ostruzionismo e anti-struzionismo. Cronaca della più lunga seduta parlamentare*, in «Il Foro Amministrativo», 1967, III, pp. 625 ss.; V. DI CIOLO, *Ostruzionismo parlamentare*, in «Nov. Dig. it.», app., 1984; G. ZAGREBELSKY, *Ostruzionismo Parlamentare dell’opposizione e della maggioranza. Uso degli articoli, 30, 65 e 92 del regolamento*, in «Il Parlamento nella costituzione e nella realtà». Atti, Roma, 20-22 ottobre 1978, Giuffrè editore, Milano,

1979, pp. 391 ss.. V. anche: Costituzione della Repubblica; Regolamento del Senato, Senato della Repubblica, Roma, 2001; Regolamento della Camera dei Deputati, Camera dei Deputati, Roma, 2001.

<sup>62</sup> Décret n. 92-247 du 2 décembre 1992 instituant un Comité consultatif pour la révision de la Constitution (*Journal officiel* du 3 décembre 1992). Cf. “Rapport remis au Président de la République le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution”, in *Journal Officiel de la République française*, 16 février 1993, pp. 2537-2555. Di grande interesse è l’analisi introduttiva che il Comitato fa in relazione alle sfere di competenza del Presidente della Repubblica e del Primo ministro, con riferimento alle implicazioni della durata quinquennale del mandato presidenziale (e dell’eventuale rinnovabilità).

<sup>63</sup> N. SARKOZY, *Lettre...*, cit.

<sup>64</sup> “Le troisième alinéa de l’article 49 de la Constitution est ainsi modifié: 1° Dans la première phrase, le mot: ‘texte’ est remplacé par les mots: ‘projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale’; 2° Dans la deuxième phrase, le mot: ‘texte’ est remplacé par le mot: ‘projet’; 3° Il est ajouté une phrase ainsi rédigée: ‘Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session’”.

<sup>65</sup> Cf. Comité consultatif pour la révision de la Constitution, *Propositions pour une révision de la Constitution*, Paris, 15 février 1993

<sup>66</sup> “Art. 47.2 -La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l’action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l’exécution des lois de finances et de l’application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l’évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l’information des citoyens. Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière”.

<sup>67</sup> “Art. 43.-Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l’une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée”.

<sup>68</sup> Che in verità, nota Leopoldo Elia, “dispone nel suo secondo comma che con una legge organica, in deroga alla ‘personalità’ del voto, si possa disciplinare queste circostanze particolari (n.d.r.: secondo l’opinione che ‘la presenza in aula del collega surrogato conforterebbe l’ipotesi di una delega di fatto del senatore che non vota a quello che vota due volte. Ma se, al di là delle difficoltà pratiche di accertamento, ciò può costituire un’attenuante sul piano morale, la delega di voto è ammissibile sul piano giuridico solo se è prevista per casi eccezionali dalla Costituzione”.)” L. ELIA, *Qualche colpo sui pianisti*, in «Forum di Quaderri Costituzionali», 8 novembre 2002.

<sup>69</sup> Dal 2003, i senatori sono eletti per sei anni a suffragio universale diretto da 150 mila grandi elettori ripartiti tra i 577 deputati, i 1870 consiglieri regionali, i 4000 consiglieri generali e i 142.000 delegati dei consigli municipali. Che corrispondono al 95% dell’insieme dei *grands électeurs*. Di questi, il 53% proviene da comuni con meno di 1500 abitanti, che contano per il 33% dell’intera popolazione francese. Mentre le città con oltre centomila abitanti esprimono solo il 7% dei delegati, nonostante siano rappresentative di oltre il 15% della popolazione.

<sup>70</sup> Come scrive Roberto Bin: “È un assioma indimostrabile perché sbagliato, ed è sbagliato perché ancora una volta confonde il piano *analitico* dell’analisi dei modelli con quello *empirico* della realtà istituzionale. Sotto il primo profilo è ovvio che togliere ad un organo il potere di insediare e rimuovere un altro organo ne depotenzia le funzioni. Sotto il secondo profilo, però, si può obiettare che quando si parla di ‘crisi’ delle assemblee elettive si fa riferimento ad un fenomeno che ben poco ha a che fare con le regole dell’elezione diretta dell’esecutivo... Le cause che generano la o le crisi dei parlamenti sono molteplici, variamente descritte e interpretate, denunciate da destra e da sinistra, da chi si colloca dentro e da chi opera invece fuori della tradizione liberale o democratica. La ‘tecnicizzazione’ della politica, la predominanza dei temi economici, il peso della politica estera, il trasferimento delle decisioni in sedi comunitarie o internazionali, la globalizzazione: su ognuna di queste cause, e su tante altre, si può avvitare un intero filone di letteratura, ma tutti convergono su un’unica nota di fondo, l’insufficienza dell’istituzione parlamentare, a qualsiasi livello essa sia riprodotta.”

<sup>71</sup> F. FRESSOZ, cit.

<sup>72</sup> La proposta di legge (n. 852), presentata all’Assemblea nazionale il 6 maggio 2008 da Jean-Marc Ayrault, François Hollande, Patrick Bloche, Arnaud Montebourg, Gérard Charasse, comprende un unico articolo: “Le premier alinéa de l’article 13 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication est complété par les dispositions suivantes: “Il veille à ce que les services de radio et de télévision respectent, au sein de leurs programmes, une répartition par tiers du temps des interventions: - du président de la République et des membres du gouvernement, des personnalités appartenant à la majorité parlementaire, des personnalités appartenant à l’opposition parlementaire”.

<sup>73</sup> Cf. U. Eco, *Apocalittici ed integrati. La cultura italiana e le comunicazioni di massa*, Bompiani, Milano, 1964.

<sup>74</sup> Art. 65 Const.: “Art. 65.-Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l’égard des magistrats du siège et une formation compétente à l’égard des magistrats du parquet. La formation compétente à l’égard des magistrats du siège est présidée par le premier

président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée. La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme. La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations qui concernent les magistrats du parquet. La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle comprend alors, outre les membres visés au deuxième alinéa, le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet. La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. Elle comprend alors, outre les membres visés au troisième alinéa, le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège. Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice. La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège mentionnés au deuxième alinéa, trois des cinq magistrats du parquet mentionnés au troisième alinéa, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation, que peut suppléer le procureur général près cette cour. Sauf en matière disciplinaire, le ministre de

la justice peut participer aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature. Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique".

<sup>75</sup> "Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil Constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique. Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum. Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin".

<sup>76</sup> "L'article 88-5 de la Constitution est ainsi rédigé: Art. 88-5.-Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne et aux Communautés européennes est soumis au référendum par le Président de la République".

<sup>77</sup> "Art. 61-1. - Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil Constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé. Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article".

<sup>78</sup> Il titolo XI bis, all'art. 71, co.1, istituisce il difensore dei diritti come figura universale di riferimento per il rispetto dei diritti di cittadinanza. Resta da vedere in quale misura la legge ordinaria di attuazione configurerà la forza e le prerogative, nonché gli strumenti a sua disposizione, regolandone anche gli ambiti di intervento, senza creare problematiche di sovrapposizione con altri enti di tutela affini. "Titre XI bis - Le Défenseur des droits: Art. 71.1-Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences. Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office. La loi organique définit les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits. Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être

assisté par un collègue pour l'exercice de certaines de ses attributions. Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique. Le Défenseur des droits rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement”.

<sup>79</sup> F. LAFFAILLE, op. cit.

<sup>80</sup> L. ELIA, *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Il Mulino, Bologna 2005.

<sup>81</sup> *L'ultime geste de Nicholas Sarkozy sur le institutions*, Intervista di A. FRACHON, F. FRESSOZ, A. LEPARMENTIER, P. ROGER, in «Le Monde», 16 luglio 2008

<sup>82</sup> “Le Premier ministre, après délibération du Conseil des Ministres, engagé devant l'Assemblée Nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale. L'Assemblée Nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure”. A tal proposito, il rapporto Vedel riporta alcune delle ragioni forti in favore della fiducia in entrata, radicate nell'idea di azione efficace del governo e, quindi, di misurazione ex ante delle

sue forze e dei suoi spazi di negoziazione e compromesso.

<sup>83</sup> Guy Carcassone: “*On ne constitutionnalise pas le sarkozysme*”. Intervista di X. TERNISIEN, in «Le Monde», 22 luglio 2008

<sup>84</sup> “L'esecutivo si trasforma nel gabinetto ministeriale espressione della maggioranza parlamentare-presidenziale e “scompare dal governo rappresentativo delle origini quell'elemento di moderazione. Il sistema parlamentare si impone come aristocrazia elettiva, come monopolio tendenziale della classe politica rappresentativa”. P. PASQUINO, *Gli organi non elettivi nelle democrazie: le corti costituzionali*, in “Trasformazioni della politica. Contributi al seminario di Teoria politica” (contributi di SILVANO BELLIGNI, FRANCESCO INGRAVALLE, GUIDO ORTONA, PASQUALE PASQUINO, MICHEL SENELLART), Department of Public Policy and Public Choice “Polis”, University of Eastern Piedmont Amedeo Avogadro, Alessandria, 2006, pp. 31-40. Fonte: <http://polis.unipmn.it/>

<sup>85</sup> Ibidem. Si veda una ricostruzione alternativa in «Ratio Juris», vol. 11, n. 1, marzo 1998, pp. 38-50 (P. PASQUINO, *Constitutional Adjudication and Democracy*).

<sup>86</sup> Cf. D. ROUSSEAU, *L'invenzione continua della Quinta Repubblica*, in D. ROUSSEAU, “L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese”, Giappichelli, Torino, 2000.