

Una rilettura del ruolo del Presidente della Repubblica in Francia: da de Gaulle a Macron la prova di resistenza delle istituzioni golliste

di Marina Calamo Specchia

Abstract: *From the de Gaulle Era to the Macron Presidency: a reinterpretation of the Institutional role of the President of the Republic in France* – The essay aims to put in evidence the evolution of the de Gaulle idea of French constitutionalism and of Presidential institution in the Fifth Republic, which put at the core of the Constitutional architecture the President of the Republic (a kind of “monarch” within the Republican institutions). Starting from this point of view, we have tested the stability of this idea of the French institutions as originally foreseen by the Constitution of the Fifth Republic, according to the different interpretations of their role given by the presidents that followed to General de Gaulle, coming to the idea of the presidential role given by the newly elected Emmanuel Macron in the first three months of his term, also in relation to the political context emerged from the presidential and general elections. .

11

Keywords: President of the Republic; Fifth Republic; French constitutionalism; Political context; Presidential and General Elections.

1. Il Presidente della Repubblica, perno della Costituzione della V Repubblica: arbitro o capitano?

La forma di governo instaurata con la V Repubblica è stata oggetto di numerose definizioni: presidenzialismo, parlamentarismo razionalizzato, regime semiparlamentare, monarchia repubblicana, regime weimariano, democrazia plebiscitaria. Esse si prestano a porre in evidenza il carattere di originalità della forma di governo, non inquadrabile nelle tradizionali categorie¹: infatti, la V Repubblica Francese, pur costituendo un punto di riferimento per la circolazione di un modello a vocazione presidenziale “duttile”, ha rappresentato un *unicum*

¹ Si veda il classico M. Volpi, *La democrazia autoritaria. Forma di governo bonapartista e V Repubblica francese*, Bologna, 1979, 55; affermano la trasformazione del regime politico del 1958, nel senso che il Presidente della Repubblica si muta in monarca e la Repubblica in principato, P. Avril, *Le régime politique de la V République*, Paris, 1964; M. Duverger, *La Monarchie républicaine*, Paris, 1974. In particolare, Maurice Duverger in un suo scritto del 1961, nel quale provocatoriamente parlava già di VI Repubblica (M. Duverger, *la VI République et le régime présidentiel*, Paris, 1961) aveva intravisto nell’orleanismo della V Repubblica i germi di un modello poco equilibrato e destinato a evolversi verso un assetto di poteri sbilanciato o a favore del Presidente che avrebbe assunto, anche sul piano sostanziale, la guida del governo, o in presenza di Presidenti deboli a favore del primo ministro che si sarebbe appoggiato sulla fiducia del Parlamento. L’interpretazione gollista e la riforma del 1962 hanno prodotto l’interpretazione presidenzialista della Costituzione della V Repubblica.

difficilmente esportabile, come dimostra il fatto che negli ordinamenti che si annoverano tra quelli cc.dd. semipresidenziali è prevalsa la componente parlamentare della forma di governo. Ed è impossibile, infatti cogliere la ragione della difficile esportabilità di questa peculiare forma di governo senza considerare il particolare contesto storico-politico che ha dato vita alla Costituzione della V Repubblica, che rappresenta l'epilogo di una tormentata fase costituzionale che coincide con il tramonto della IV Repubblica e della sua forma di governo parlamentare, accelerato dalla rivolta dell'Algeria francofona e dalla fine del colonialismo².

L'architettura istituzionale della Francia riposa su tre pilastri fondamentali: a) superamento del regime parlamentare; b) un sistema di potere a concentrazione presidenziale; c) un sistema di potere evolutivo.

a) La Costituzione della V Repubblica è stata definita una vera e propria rivoluzione copernicana: la riduzione del ruolo del Parlamento discende, oltre che dal rafforzamento del potere esecutivo, anche dalla razionalizzazione delle sue attribuzioni. Per la prima volta nella storia costituzionale il Parlamento francese diventa un legislatore di "attribuzione": la potestà legislativa è circoscritta alle materie enumerate dall'art. 34 Cost. e si svolge in complementarità con le competenze normative riconosciute al governo ex art 37 Cost.; inoltre sono disciplinati i decreti legislativi su *loi d'habilitation* del Parlamento; è previsto il voto bloccato, che supera l'ostruzionismo parlamentare (/art. 44 Cost) e la disciplina della questione di fiducia che rende possibile l'approvazione tacita di un disegno di legge. L'intenzione dei Costituenti è chiara: il Parlamento non occupa più un ruolo centrale nelle dinamiche istituzionali a vantaggio del Governo che ha tutti gli strumenti per attuare il suo programma³.

b) L'originalità del sistema della V Repubblica risiede nel ruolo assegnato al Presidente della Repubblica, che flette il regime politico-costituzionale in senso presidenzialista, e consiste in una inversione dei rapporti costituzionali tra potere legislativo e potere esecutivo, con la *primauté* del capo dello Stato, la *clef de voûte* del sistema costituzionale non solo di fatto ma anche di diritto: in tal modo la Costituzione del '58 segna una rottura con la Costituzione del '46⁴. Inoltre, un'altra circostanza separa il regime semipresidenziale dal regime presidenziale: la combinazione di elementi del governo parlamentare e del governo presidenziale. Da quest'ultimo trae: l'elezione popolare diretta del capo dello Stato; l'assenza di controfirma ministeriale per gli atti presidenziali più importanti tra cui la nomina del primo ministro, il ruolo di arbitro che viene attribuito al presidente, che deve assicurare la "continuità dello Stato (art. 5 Cost.). Dal governo parlamentare il

² Di recente, M. Volpi è tornato a riflettere sulle istituzioni della V Repubblica: M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014, 55ss.

³ M. Volpi, *Il semipresidenzialismo...*, cit., 60-61; J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institution politiques*, Paris, 2014, 487-488.

⁴ Nel 1958 M. Debré proclamava; «La clef de voûte du régime parlementaire c'est la fonction de président de la République»; nel 1946 P. Cot, relatore generale del progetto del 19 aprile, aveva dichiarato: «L'assemblée nationale, expression de la volonté du peuple, est la clé de voûte du pouvoir» (M.-H. Fabre, *Principes républicains de droit constitutionnel*, Paris, 1984, 348).

presidenzialismo attinge le procedure legali per risolvere i conflitti tra i poteri: l'Assemblea nazionale può rovesciare il governo essendo quest'ultimo vincolato al rapporto di fiducia; il Presidente della repubblica può sciogliere l'Assemblea nazionale; il Presidente della Repubblica può indire un *referendum* su richiesta del governo o del Parlamento in modo che sia il popolo a decidere una questione che li divide⁵.

c) La Costituzione del 4 ottobre 1958, se giuridicamente è una Costituzione rigida, sul piano politico è retta da un sistema elastico di potere, adattabile ai mutamenti storico-politici: da ciò discende la possibilità di operare letture differenti della Costituzione, che differisce sovente nell'applicazione dalla lettera del testo dispositivo. Nell'arco temporale di vigenza della V repubblica tre evoluzioni costituzionali, a Costituzione invariata, si sono già realizzate: in primo luogo la desuetudine dell'istituto referendario. Sotto la presidenza de Gaulle cinque *referendum* si succedono; sotto la presidenza Pompidou, uno; sotto la presidenza di Giscard d'Estaing si ritrovano solo vaghe allusioni al *referendum*; anche la presidenza mitterradiana è marcata dal distacco verso un istituto cui la sinistra era da sempre ostile, anche se appuntamenti referendari importanti si sono avuti a proposito dei *referendum* di autodeterminazione del 1988 e di adesione all'Unione europea dei primi anni novanta; ugualmente l'atteggiamento di Chirac è tiepido nei confronti della pratica referendaria, se si eccettua il rinnovato ciclo dei *referendum* devolutivi nei T.O.M. del 1999-2000 e il *referendum* sul *quinquennat* del 2000, mentre quello sul Trattato di Roma che adotta una Costituzione per l'Europa nel 2005 è determinato da spinte esogene: la progressiva disaffezione verso un istituto che aveva marcato gli anni di avvio della V Repubblica indica che, a differenza del gollismo, il potere non si sostanzia nel costante rapporto con il popolo, ma si chiude nelle "stanze" istituzionali marcando la distanza tra elettori ed eletti. La seconda evoluzione istituzionale tocca il *Conseil constitutionnel*: il disegno costituzionale originario aveva visto in tale istituzione l'organo di difesa del Presidente della Repubblica nei confronti degli altri poteri, un vero e proprio cannone dell'esecutivo costantemente puntato contro il Parlamento. Dopo la scomparsa del Generale de Gaulle, la decisione del 16 luglio 1971 e la riforma del 1974 che introduce la *saisine parlementaire* segna una virata di 180° rispetto alla posizione sostenuta in precedenza, completata dall'introduzione della *question prioritaire de constitutionnalité* (QPC) con la revisione costituzionale del 2008: alla difesa del Presidente contro il Parlamento, il Consiglio costituzionale aggiunge la difesa del Parlamento contro l'esecutivo e soprattutto la difesa dei diritti e delle libertà fondamentali. In terzo luogo, la coabitazione introduce una lettura parlamentare della Costituzione in luogo di quella gollista: la coabitazione è quella particolare situazione che si verifica proprio a seguito di un particolare mutamento politico al vertice che produce la «coexistence d'un Chef d'État élu au suffrage universel sur un programme politique et d'un Premier Ministre s'appuyant sur une majorité parlementaire élue pour soutenir une politique opposée»⁶. La Francia ha

⁵ M. Volpi, *Il semipresidenzialismo...*, cit., 59-60.

⁶ J. Massot, *Alternance et cohabitation sous la V République*, Paris, 1997, 16.

sperimentato tre coabitazioni: la *cohabitation combative* tra Mitterrand e Chirac del 1986-1988, la *cohabitation de velour* tra Mitterrand e Balladur del 1993-1995 e la *cohabitation pérennisée* tra Chirac e Jospin del 1997-2002: ciascuna di esse presenta caratteristiche diverse. La prima coabitazione si manifestava chiaramente come un terreno di aperto scontro politico tra le due teste⁷: Mitterrand tendeva ad esaltare il ruolo del presidente nell'ambito diplomatico e della difesa⁸ senza, però, rinunciare a un *droit de regard* sulle grandi questioni politiche interne (la polemica sulla firma delle ordinanze lo dimostra in pieno); dal canto suo il primo ministro Chirac impostava la coesistenza istituzionale sottolineando le ampie prerogative del governo diretto dal primo ministro, soprattutto in campo economico e sociale⁹. La seconda coabitazione, quella tra Mitterrand e Balladur del biennio 1993-95 definita coabitazione di "velluto", è stata meno conflittuale della prima: l'esperienza maturata durante la passata coabitazione, il fatto che Mitterrand non poteva più ricandidarsi alle presidenziali (circostanza che lo poneva al di sopra delle dispute politiche subalterne), la maggiore discrezione di Balladur nel coesistere con Mitterrand, sono tutti elementi a favore di una coabitazione *souple*, non di scontro. Anche un altro elemento era decisivo: il rapporto tra Mitterrand e il suo partito era mutato. Il partito socialista francese era lacerato dalle lotte di fazioni interne, cui lo stesso Mitterrand aveva preso parte, e dalla lotta per la candidatura alle successive elezioni presidenziali. Inoltre, il primo ministro Balladur disponeva di una maggioranza schiacciante all'assemblea nazionale (415 seggi). Mitterrand si attesta, quindi, sulla politica estera e di difesa e rinuncia ad un ruolo attivo in materia economica e sociale, riservandosi un ruolo di garante della nazione¹⁰. La

⁷ M. Volpi, "Cohabitation" e sistema politico, in *Pol. del dir.*, 1986, 717 ss.; R. Iaselli, *La coabitazione in Francia e le sue conseguenze politico-istituzionali (1986-1988)*, in *Quad. cost.*, 1990, 183 ss.

⁸ A. Giovannelli, *La "Monarchie nucléaire" e la "cohabitation": dal "domaine réservé" al "domaine partagé"*, in *Pol. dir.*, 1986, 675 ss.; X. Vandendriessche, *L'apport du président Mitterrand au droit constitutionnel de la V République*, in *Rev. dr. pub.*, 1996, 683; C. A. Colliard, *Les pouvoirs de la présidence de la République en cas de coexistence institutionnelle (mars 1986-mai 1988)*, in *Rev. dr. pub.*, 1989, 1565 ss.

⁹ Le difficoltà di assestamento conseguenti al "sisma" della prima coabitazione si concretizzarono in vari incidenti di protocollo (Summit di Tokyo del 4-6 maggio 1986, Consiglio europeo dell'Aja del 26-27 giugno 1986, Summit franco-tedesco dell'ottobre 1986, Summit franco-spagnolo del marzo 1987), dato che Chirac voleva affermare un ruolo attivo del primo ministro in politica estera anche attraverso una presenza fisica alle principali riunioni internazionali e Mitterrand non perdeva occasione per sottolineare la preminenza presidenziale negli affari esteri. Incidenti più seri si manifestarono a causa del ricorso frequente da parte del governo ad accordi in forma semplificata firmati dal primo ministro in visita all'estero o in occasione del negoziato diretto di Chirac e M. Noir con Saddam Hussein nell'estate del 1987: tuttavia, nei due negoziati fondamentali, la continuità della politica estera francese e l'accordo sugli interessi di fondo della Francia hanno prevalso sui conflitti di coabitazione. Secondo un'autorevole dottrina, il primo biennio di coabitazione non è stato altro che una tregua armata, un *modus vivendi*, poiché entrambi gli attori consideravano l'elezione presidenziale come il possibile ritorno alla "normalità", grazie alla coincidenza tra maggioranza presidenziale e maggioranza parlamentare (G. Vedel, *Variations et cohabitations*, in *Pouvoirs*, n. 49, 1989, 69).

¹⁰ Durante la coabitazione di velluto, la politica estera francese non ha mancato di coerenza, in quanto il primo ministro ha svolto un ruolo diplomatico determinante: la politica estera francese è apparsa il prodotto di una stretta concertazione tra Balladur, Mitterrand, il ministro degli affari esteri Juppé e il ministro della difesa Leotard. In realtà, grazie alla "buona volontà"

coabitazione lunga o *perennisée*, destinata a divenire una coabitazione di legislatura presenta due tratti essenziali, che valgono a differenziarla dalle prime due: viene accentuato il potere del governo a vantaggio del primo ministro; fa vacillare un presidente che resiste. Sotto il primo profilo, più che Chirac, primo ministro nella prima coabitazione e Balladur, primo ministro nella seconda coabitazione, Jospin dispone sul piano istituzionale di un potere ineguagliato in altri periodi della V Repubblica, che gli consente la *primauté* incontestata in politica interna e una forte implicazione nella politica europea, nella politica estera e nella difesa. I meccanismi istituzionali sono i medesimi delle precedenti coabitazioni: il primo ministro fa leva sugli artt. 20 e 21 Cost., ma in più ricorre il 19 giugno 1997 all'art. 49.1, impegnando la propria responsabilità su una dichiarazione di politica generale e ottenendo il sostegno della maggioranza dell'assemblea nazionale (297 voti contro 252). Jospin impiega anche altri strumenti procedurali del parlamentarismo razionalizzato: la procedura di conciliazione prevista dall'art. 45.2, che gli consente di convocare una commissione mista paritetica in caso di disaccordo su di un testo normativo, ma non ricorre né al meccanismo dell'art. 38 (delegazione legislativa) né alla questione di fiducia ex art. 49.3¹¹.

La lettura parlamentare in luogo della lettura presidenziale della Costituzione comporta, dunque, un riequilibrio tra il potere legislativo e il potere esecutivo. Due sono, però, gli ostacoli che impediscono nei fatti la restaurazione della supremazia parlamentare, pilastro della *République republicaine*: i poteri propri del Presidente della Repubblica, ossia quelli sottratti alla controfirma ministeriale ex art. 19 Cost., e la sua elezione popolare diretta, che gli conferisce la legittimazione politica, e dunque l'autorità, per usarli.

del presidente della Repubblica e del primo ministro, non si sono registrate crisi acute durante tale periodo *cohabitationniste*, probabilmente sia perché il capo dello Stato ha accettato che la politica estera fosse considerata come parte della politica della nazione, che l'art. 20 Cost. conferisce al governo, sia perché il governo ha rispettato i poteri del presidente in materia, in quanto «*il négocie et ratifie les traités*». Ne discende che la seconda coabitazione, di tipo consensuale, ha stemperato la preminenza presidenziale in politica estera, che è apparsa il prodotto di delicati equilibri e accordi negoziati a quattro, confermando in tal modo l'elasticità del modello istituzionale francese: è evidente, infatti, che la coabitazione costringe le istituzioni e la prassi a uno sforzo di adattamento e se il presidente riesce a salvaguardare le proprie prerogative, le esercita, comunque, in un contesto politico-istituzionale diverso, che varia a seconda delle prospettive politiche del presidente e delle varie combinazioni tra maggioranza parlamentare, maggioranza presidenziale, coincidenza o meno tra presidente e *leader* del partito di minoranza, primo ministro e *leader* del partito di maggioranza (Gozi S., *La terza coabitazione e la politica europea della Francia: rischio di crisi istituzionale od ulteriore adattamento del modello francese?*, in "1989" *Riv. dir. pub. sc. pol.*, 1998 121 ss.; D. G. Lavroff, , *Le droit constitutionnel de la V République*, Paris, 1999 948.

¹¹ Sulle prime due coabitazioni e sull'avvio della terza si rinvia ai saggi contenuti nel numero 91/1999 della rivista *Pouvoirs*; per un'inquadramento della coabitazione tra i mutamenti informali della Costituzione si consenta di rinvia a M. Calamo Specchia, *I mutamenti costituzionali informali in Francia: un epifenomeno alla ricerca di una proiezione giuridica?*, in *DPCE*, 2009, 1699 ss.; di recente è tornata a occuparsi di coabitazione francese nell'ambito della più ampia riflessione sulle trasformazioni costituzionali negli ordinamenti della *western legal tradition* L. Fabiano, "Trasformazioni e "transizioni" costituzionali tra categorie definitorie "west based": il modello liberale e il caso africano, in AA.VV. *Le trasformazioni costituzionali del secondo millennio. Scenari e prospettive dall'Europa all'Africa*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2016, 38ss.

L'istituzione presidenziale è, indubbiamente, la trave portante dell'edificio costituzionale della V Repubblica: la sua *primauté* è delineata sin dalla formale collocazione nel testo costituzionale, che pone il titolo che tratta della presidenza della Repubblica subito dopo il titolo primo dedicato alla sovranità. Tale "rendita di posizione" è confermata dal prestigio simbolico da cui è circondata la carica: il Presidente rappresenta la nazione francese nelle sue relazioni esterne e incarna l'autorità dello Stato all'interno.

L'anima gollista che percorre l'intera Costituzione del 1958 trova proprio nel ruolo assegnato al Presidente della Repubblica una delle sue manifestazioni più efficaci: la previsione di poteri propri privi di controfirma ministeriale (tra i quali si ricordano la possibilità di indire i referendum e di sciogliere l'Assemblea nazionale, la nomina del primo ministro e i poteri straordinari) uniti all'irresponsabilità presidenziale, che comporta, nei periodi di maggioranze indivise, la traslazione dell'irresponsabilità dal presidente verso i ministri che attratti nella sfera dell'Esecutivo divengono politicamente responsabili solo dinanzi al capo dello Stato, tanto da indurre taluno a parlare di "régime moniste inversé"¹² a vantaggio del Presidente, nonché l'art. 5, la disposizione con cui si apre il titolo dedicato al Presidente della Repubblica, norma alquanto controversa in ordine alla sua effettiva portata¹³, fa del Presidente un arbitro e un custode della Costituzione (ma a ben vedere anche i presidenti della III e IV Repubblica erano definiti dei *gardiens de la constitution*), anche se una lettura più attenta della disposizione denota una portata del tutto diversa, comparandola alla prefigurazione del ruolo presidenziale descritta da de Gaulle nel discorso pronunciato a Bayeux nel 1946, nel quale si trovano le medesime espressioni, arbitro, arbitrato nazionale al di sopra dei partiti, continuità dello Stato, garante dell'indipendenza nazionale e dei trattati conclusi dalla Francia. Al tempo stesso, la prassi della presidenza giscardiana, caratterizzata da un sostegno parlamentare minoritario, o della presidenza mitterrandiana nei periodi 1986-88/ 1993-95 e della presidenza chirachiana nel periodo 1997-2002, identificata da un Presidente posto al cospetto di una maggioranza parlamentare contrapposta, ne ha fatto un Presidente repubblicano debole sotto il profilo della leadership politica¹⁴. Anche se indebolito, il Presidente non resta "inerte", per impiegare un'espressione mitterrandiana: egli conserva per tutta la durata della coabitazione il suo ruolo di *gardien du bon fonctionnement de la Constitution*, invitando il governo al rispetto del riparto di competenze del Parlamento e alla limitazione del ricorso alla procedura di urgenza ed esercita con vigore la sua *fonction tribunitienne*, mediante la quale il

¹² X. Vandendriessche, *L'apport du président Mitterrand au droit constitutionnel de la Cinquième République*, in *Rev. dr. publ. sc. pol.*, 1996, 641-645; O. Beaud, *La contribution de l'irresponsabilité présidentielle au développement de l'irresponsabilité politique sous la V République*, in *Rev. dr. publ. sc. pol.*, 1998, 1541 ss.

¹³ Sulla portata dell'art. 5, M. Duverger, *Le système...*, cit., 258-260, 385; F. Ardant, *L'article 5 et la fonction présidentielle Pouvoir*, 1987, n. 41, 37-62; R. Romi, *Le président de la république, interprète de la Constitution*, in *Rev. dr. pub.*, 1987, 1268 ss.; P. Avril, *Un président pour quoi faire ?*, Paris, 1965, 35 ss.; I. Richir, *Le chef de l'État et le juge constitutionnel, gardiens de la Constitution*, in *Rev. dr. pub.*, 1999, 1054 ss.

¹⁴ T. S. Renoux, *L'esperienza francese*, in M. Luciani, M. Volpi, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, 531-532.

Presidente delinea i grandi orientamenti del paese ed esprime l'interesse nazionale superiore¹⁵.

La prassi politica del generale de Gaulle e dei suoi successori fa del Presidente della Repubblica francese un monarca elettivo¹⁶: del monarca deve avere il potere, dell'eletto la legittimazione. In realtà, sia de Gaulle che Pompidou fanno ampio impiego del proprio ruolo in senso presidenzialista: a vantaggio di de Gaulle giocavano la guerra d'Algeria e l'ostilità personale nei confronti di un Parlamento dilaniato dai contrasti interni; Pompidou, da parte sua, aveva nei sei anni di premierato fatto propria l'applicazione presidenziale della Costituzione. Dal 1974 al 1978 la presidenza giscardiana sembra favorire un riequilibrio istituzionale tra legislativo ed esecutivo: in quegli anni il governo si sforzò di indurre il Parlamento a usare al meglio le proprie competenze, astenendosi dall'impiegare i freni che la Costituzione gli offre; ma dopo che le elezioni legislative del 1978 ed europee del 1979 ebbero confermato la maggioranza politica favorevole al Presidente, il governo esercitò appieno le procedure costituzionali della questione di fiducia e del voto bloccato. Nel 1981, l'arrivo all'Eliseo di Mitterrand segna per i trascorsi dell'uomo politico, che non aveva votato la Costituzione del 1958 nel mentre aveva denunciato nella sua applicazione «un coup d'état permanent»¹⁷ un ritorno all'applicazione in senso parlamentare della Costituzione ma in realtà si può osservare che il Presidente Mitterrand, per definire la funzione presidenziale, riprende l'idea di direzione generale basata su di un "contratto" con il popolo, limitandosi il Primo ministro a svolgere atti di mera gestione (anche se il Presidente finirà con l'immischiarsene); di conseguenza, se il Primo ministro Mauroy gode di una certa indipendenza in materia economica e sociale, la lista delle materie riservate al Presidente della Repubblica si allunga, comprendendo la politica estera, la difesa nazionale, l'oltremare, la cultura e dopo il 1982 la sicurezza pubblica; il governo fa uso di tutti gli strumenti di pressione verso il Parlamento, compresi la questione di fiducia e il voto bloccato¹⁸ e anche quando nel 1988 la maggioranza si ricompone, Mitterrand, non potendo contare sulla convergenza delle opposizioni, dovrà ricorrere a maggioranze variabili che si formeranno di volta in volta sulle misure proposte: il presidenzialismo risulterà pertanto razionalizzato.

Il presidenzialismo assoluto sembra tornare nel 1995 con l'elezione di Jacques Chirac, il leader gollista, come confermato dai primi due anni del mandato durante i quali interviene in modo attivo sia in politica estera che in politica interna. Tuttavia, un errore tattico è quello di sciogliere nel 1997 l'Assemblea nazionale per ottenere una maggioranza parlamentare favorevole, come fece

¹⁵ J.-L. Parodi, *Les défis des cohabitations: la soumission tribunitienne*, in *Rev. fr. sc. pol.*, 1997, 300-305.

¹⁶ E. Bulzi, *La concezione gollista del ruolo del Capo dello Stato come base del modello nazionale di semipresidenzialismo della V Repubblica*, in *DPCE*, 2001, 1787ss.

¹⁷ F. Mitterrand, *Le Coup d'Etat permanent*, Paris, 1964. Mitterrand ha successivamente corretto il tiro e una volta eletto Presidente della Repubblica si è adattato alle istituzioni golliste tanto da incarnarne gli ideali accostandosi a de Gaulle molto più dei presidenti gollisti (Y. Meny, *Le système politique français*, Paris, 1999, 99 ss.).

¹⁸ M.-H. Fabre, *Principes républicains...*, cit., 355-356.

Mitterand nel 1988: sebbene percorsa da divisioni interne, la maggioranza parlamentare era favorevole al capo dello Stato (nonostante la ripresa degli esperimenti nucleari), mentre il Primo ministro conduceva una politica di riforme indispensabili ma non ben percepite dall'opinione pubblica. Consapevole di aver errato nel mancato scioglimento dell'Assemblea nazionale immediatamente dopo le elezioni presidenziali, il Presidente Chirac pone in essere uno scioglimento del genere di quello impiegato dal Primo ministro britannico quando avverte che le circostanze politiche sono a lui favorevoli per consolidare la sua maggioranza. Solo che le motivazioni di un simile scioglimento non sono state ben percepite dall'opinione pubblica determinando l'emersione di una maggioranza *plurielle* di sinistra (P.S., P.C., M.D., Rad., Verdi), dando l'avvio alla terza coabitazione¹⁹ e svuotando dall'interno il ruolo del Presidente della Repubblica. Anche il successivo mandato 2002-2007 conferma una presidenza temperata, considerato l'indebolimento della figura presidenziale dovuta a vari fattori: gli effetti ancora percepiti della lunga coabitazione, le questioni giudiziarie per fatti commessi durante il mandato di Sindaco di Parigi, la vittoria del NO al referendum sull'approvazione del Trattato di Roma minano la credibilità politico-istituzionale di Chirac²⁰, che tuttavia ottiene attraverso una politica estera basata sulla convergenza e collaborazione con il primo ministro una ricaduta positiva nell'opinione pubblica francese, dalla *saisine* congiunta al *Conseil constitutionnel* sul Trattato di Amsterdam del 1997 al conflitto in Kosovo del 1999 alla lotta contro il terrorismo²¹, all'aperta ostilità manifestata nel gennaio del 2003 dal suo governo contro la guerra in Irak e portata avanti con la costituzione di un asse franco-tedesco lanciato il 22 e 23 gennaio 2003 in occasione delle celebrazioni a Versailles e a Berlino per i 40 anni del patto di amicizia franco-tedesco²².

Diverso discorso va fatto con riferimento alle presidenze Sarkozy e Hollande e al neo-eletto Macron. Con la presidenza Sarkozy si realizza la restaurazione dell'iperpresidenzialismo secondo cui il governo "n'a désormais qu'un seul devoir: celui de mettre en oeuvre le programme présidentiel" (Sarkozy)²³: così il Presidente interviene a stabilire il programma del Governo, ad inviare le *lettres de mission* ai singoli ministri individuando gli obiettivi da raggiungere e oscurando la figura del Primo ministro, che definisce un "*collaborateur*"²⁴, e a portare a compimento nel 2008 la più imponente revisione della Costituzione, senza tuttavia giungere a mutarne gli assetti essenziali, quali il ruolo del Presidente della

¹⁹ D. G. Lavroff, *Le droit constitutionnel...*, cit., 925.

²⁰ M. Volpi, *Il semipresidenzialismo...*, cit., 68-69; sull'incidenza dell'istituto referendario sulla forma di governo si consenta di rinviare a M. Calamo Specchia, *Il referendum in Francia ovvero la démocratie représentative alla prova*, in *DPCE*, 2005, 1246 ss.; per un'analisi classica del rapporto democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Francia C. Murgia, *referendum e sistema rappresentativo in Francia*, Milano, 1983.

²¹ J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel...*, cit., 508.

²² M. Staack, *La Germania nel nuovo ordine europeo e mondiale. Note sulla politica estera tedesca tra il 1998-2004*, E. Bosco, J. Schmid (a cura di), *La Germania rosso-verde. Stabilità e crisi del sistema politico (1998-2005)*, Milano, 2010, 60.

²³ J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel...*, cit., 554.

²⁴ *Ibidem*.

Repubblica, sebbene a partire dal 2010 i ruoli si invertiranno a seguito della perdita di popolarità del Presidente e il Primo ministro Fillon, che sarà ricordato come il più longevo della storia della V Repubblica dopo Pompidou, confermato nel novembre 2010 alla guida del governo, tornerà a svolgere un ruolo di cerniera sia all'interno dell'esecutivo, rivalutando il principio diarchico, sia nei rapporti con la maggioranza parlamentare²⁵.

La Presidenza Hollande, secondo Presidente socialista della storia della Francia, si configura sin da subito in netta antitesi con la concezione stessa del ruolo del capo dello stato impersonata dalla presidenza Sarkozy: a fronte dell'onnipresenza *sarkozienne*, Hollande nel suo Discorso di Digione, per il quale la concentrazione dei poteri comporta impotenza e irresponsabilità, ha affermato la sua intenzione di verificare la permanenza del rapporto di fiducia e di voler essere un Presidente "normale" che rispetterà i ruoli del Primo ministro e del Parlamento ("Je fixerai les priorités mais je ne déciderai pas de tout ni à la place de tous"²⁶), tanto da valergli subito l'epiteto di "*Monsieur faible*", a fronte di un atteggiamento fermo del Primo ministro Valls che non ha mancato di attivare la procedura dell'art. 49.3 pur di ottenere il consenso su importanti progetti di legge, come quello sulla crescita economica del 2015 (cd. loi Macron)²⁷. Di certo, però, il progressivo calo di autorevolezza e di consenso della Presidenza Hollande, testimoniato dalle elezioni dipartimentali e regionali del 2015 che rappresentano la *débâcle* del partito socialista a vantaggio delle destre e dell'UMP di Sarkozy²⁸, nonostante i positivi riscontri registrati sul piano della politica estera e sugli importanti progetti di riforma presentati dal governo Valls (divieto del cumulo dei mandati, riforma delle regioni, diritto di asilo) non può essere non messo in relazione con la dilagante crisi economica e le connesse politiche di austerità e con gli attentati a Charlie Hebdo e al Bataclan, tanto da costringere il Presidente Hollande a ritirare nel 2016 la sua candidatura all'Eliseo, aprendo così la strada all'elezione a Presidente della Repubblica nel 2017 di Emmanuel Macron, che come si vedrà in seguito ha raccolto le eredità golliste dell'interpretazione presidenzialista delle istituzioni, volendo sin da subito incarnare un Presidente che presiede e governa, ma adattandole alla fluidità del contesto politico in cui si trova a operare.

²⁵ R. Casella, *Le elezioni francesi del 2012: la prassi presidenziale da Sarkozy a Hollande*, in www.forumcostituzionale.it, Rassegna 15 ottobre 2012, 2-5; S. Ventura, *Nicolas Sarkozy: l'iperpresidenza e la riforma delle istituzioni*, in *Quad. cost.*, 2009, 143 ss.

²⁶ J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel*, 554.

²⁷ P. Piciacchia, *Le inquietudini del quinquennato: dall'anti-europeismo elettorale alla crisi del governo Valls. Fine del sogno di Hollande o trasformazione di un modello?*, in *Nomos*, 2-2014, 1-3; P. Piciacchia, *La Francia di Holland-Valls e lo scolamento tra politica interna e politica estera: riforme e ambizioni internazionali vs. insofferenza dell'elettorato, partiti dell'opposizione che si riorganizzano ed elezioni regionali alle porte*, in *Nomos*, n. 2-2015, 1-4; M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014, 71.

²⁸ P. Piciacchia, *La Francia alla ricerca di una VI République? Le elezioni dipartimentali di marzo, il rilancio dell'UMP e le regole sulle primarie: prove tecniche per le presidenziali 2017*, in *Nomos*, n. 1-2015, pp.1-5; sull'effetto di anticipazione delle tornate elettorali del 2014-2015 si vedano i numeri monografici della *revue politique et parlementaire* dedicati a: *Elections de crise. Municipales, européennes et sénatoriales*, n. 1071-1072, avril-septembre 2014 e *Régionales 2015: un tournant avant 2017*, n. 1078, janvier-mars 2016.

Le due anime della Costituzione del 1958, quella presidenzialista e quella parlamentare, convivono dunque nella V Repubblica, che a seconda della personalità dei presidenti e delle contingenze politiche trovano concretamente attuazione: le esperienze presidenziali passate e quella attualmente in corso evidenziano infatti che “il dualismo insito nella forma di governo possa essere compresso in certe fasi ma mai completamente eliminato”²⁹.

2. Il Presidente della Repubblica “nel” sistema politico

Nell’organizzazione costituzionale della V Repubblica, il Presidente gode di una posizione di primazia costituzionale, rivestendo al contempo una funzione di garanzia e una funzione di impulso (art 5: “Il Presidente della Repubblica garantisce il rispetto della Costituzione sia all’interno dell’esecutivo che nei rapporti con il Parlamento”). Sotto il primo profilo, il Presidente della Repubblica, che ai sensi dell’art. 9 Cost. presiede il Consiglio dei Ministri e che dispone di una nutrita serie di poteri “liberi” ossia non soggetti a controfirma ministeriale (art. 19 Cost.), nomina Primo ministro una personalità politica espressione della maggioranza parlamentare, che ai sensi dell’art. 21 Cost. dirige l’azione del Governo, il quale a sua volta determina e dirige la politica nazionale (art. 20 Cost.).

Come prima evidenziato, la duplice natura, o l’ambiguità, della forma di governo francese risiede proprio nel dualismo o bicefalismo dell’esecutivo a due teste³⁰, che ha dato adito, a volte, a una diversa lettura del sistema costituzionale, ritenuto flessibile, oscillando ora in senso parlamentare ora in senso presidenziale, a seconda della configurazione del rapporto maggioranza presidenziale/maggioranza parlamentare.

Nel disegno originario della Costituzione del 1958, il Governo ha bisogno di un doppio circuito di fiducia promanante dai due depositari della sovranità popolare - o più precisamente di quella sovranità nazionale che l’art. 1 della Costituzione dichiara appartenere al popolo – quello indiretto del Presidente della Repubblica, eletto con un sistema elettorale a doppio grado, e quello diretto del Parlamento. I ministri devono essere, dunque, responsabili individualmente davanti al capo dello Stato e collegialmente dinanzi al Parlamento: questo si giustifica per il fatto che essi sono scelti realmente dal Presidente, anche se con l’accordo del Primo ministro. Ciò significa che i ministri, ove in disaccordo, devono ritirarsi o saranno revocati, e se il Primo ministro dà le dimissioni tutto il Governo ne è travolto: da qui l’interesse per l’istituto dell’incompatibilità tra mandato parlamentare e mandato ministeriale previsto dall’art. 23 Cost., che favorisce un rapporto di devozione tra ministri e Presidente della Repubblica, nel timore di non ritrovare il proprio seggio in Parlamento, per cui l’essere ministro avrebbe comportato, nelle intenzioni dei Costituenti «*beaucoup d’abnegation*» nei confronti

²⁹ M. Volpi, *Il semipresidenzialismo...*, cit., 70.

³⁰ Si veda la ricostruzione dei rapporti intra-esecutivo di F. pastore, *Decentralizzazione autonomistica e assetto del bicameralismo nella V Repubblica francese*, in *Amministrazione in Cammino*, 2007, 35 ss disponibile su www.amministrazioneincammino.luiss.it/2007/10/12/decentralizzazione-autonomistica-e-assetto-del-bicameralismo-nella-v-repubblica-francese/.

del capo dello Stato. Nella fase iniziale della V Repubblica, nonostante la presenza di primi ministri stabili, si registra dunque un ripetuto ricorso alla tecnica del rimpasto: a fronte dei primi tre capi di Governo si sono avuti circa dodici governi.

L'istituzionalizzazione del *fait majoritaire*³¹ - e con esso del "governo di legislatura" - si ha con la riforma costituzionale del 1962: eletto a suffragio universale diretto, il Presidente della Repubblica beneficia del sostegno di una maggioranza che può essere facilmente identificata.

Va, peraltro, tenuta ben distinta la maggioranza presidenziale fondata sulle elezioni dalla maggioranza parlamentare che si determina in relazione al comportamento dei deputati sui quali esercita un'influenza la politica presidenziale: lo scioglimento del 1962 mostra chiaramente che abbandonare la maggioranza parlamentare significava opporsi al Presidente della Repubblica; così nel 1962 il generale de Gaulle chiede agli elettori di confermare con la designazione degli uomini la scelta che sul destino della Francia era stata fatta col *referendum* costituzionale del 1958; alla vigilia delle presidenziali del 1973 il Presidente Pompidou interviene nel medesimo senso e così agiranno Giscard d'Estaing e Mitterrand nel 1978, 1981, 1986 e 1988. Tale circostanza denota che la maggioranza presidenziale era connessa alla maggioranza parlamentare, che era considerata espressione della prima.

Nel settembre 1971 il Presidente Pompidou introduceva una novità, ponendo il principio della distinzione tra maggioranza parlamentare e maggioranza presidenziale: «Il y a des majorités. Par exemple, il y a une majorité présidentielle qui m'a porté où je sais. Il y a des majorités électorales qui se traduisent tantôt à l'occasion d'élections locales, tantôt à l'occasion des élections législatives et il y a, plus ou moins, pas toujours forcément, accord ou parallélisme entre la majorité présidentielle et la majorité législative»³².

Questa interpretazione rafforza la posizione autonoma del Presidente della Repubblica: la maggioranza parlamentare assume un ruolo centrale nella definizione delle relazioni con il Presidente, in quanto rappresenta al Parlamento quella maggioranza che sosterrà la politica definita dal capo dello Stato. Tale mutamento di impostazione dei rapporti tra Parlamento e Presidente rispecchia un mutamento nell'interpretazione del ruolo presidenziale: ad una prima fase, in cui il capo dello Stato svolge un ruolo più defilato a vantaggio del primo ministro, teso a realizzare un'alleanza tra gollisti e centristi, segue una fase in cui Pompidou si pone in linea di continuità con de Gaulle imponendo nel luglio 1972 le dimissioni del primo ministro Chaban Delmas, nonostante la conferma della fiducia a larga maggioranza dell'Assemblea nazionale³³. Sotto il suo mandato il *fait majoritaire* è eretto, dunque, a principio costituzionale.

³¹ Secondo una recente definizione, «Le fait majoritaire consiste, pour le Gouvernement, à disposer d'une majorité stable et fidèle, sur laquelle il peut s'appuyer tout au long de son mandat » (J.-F. Kerléo, *Le fait majoritaire, chronique d'une mort annoncée ?*, in *Jus Politicum*, n. 18, Juillet 2017 – *Cours constitutionnelles et révisions de la constitution*, 338).

³² D. G. Lavroff, *Le droit constitutionnel*, cit., 943.

³³ M. Volpi, *Il semipresidenzialismo...*, cit., 66.

Nella dialettica che può instaurarsi tra maggioranza presidenziale e maggioranza parlamentare, e che ha trovato la sua massima espressione nei periodi di coabitazione, la prima è un elemento fondamentale del funzionamento della V Repubblica. Si è già altrove sottolineato che le elezioni presidenziali e la maggioranza che esprimono impegna durevolmente il paese, a condizione che il Presidente abbia al Parlamento una maggioranza che sostenga la politica e l'uomo che il popolo ha scelto: è rimarchevole che, dopo il 1965, le elezioni presidenziali abbiano prodotto l'effetto di allargare la maggioranza parlamentare, nel senso che l'appartenenza alla maggioranza presidenziale influenza i contorni della maggioranza parlamentare.

Il complesso gioco delle maggioranze politiche conduce a una conclusione: la presidenza di regola è bonapartista, in via d'eccezione repubblicana.

Il ruolo forte del Presidente della V Repubblica che è non solo costituzionale, fondandosi sugli ampi poteri attribuiti testualmente al capo dello Stato, ma anche politico, basandosi sull'ampia maggioranza elettorale (e sulla sua coincidenza con quella parlamentare), dovrebbe implicare una correlativa responsabilità presidenziale: in realtà, da un lato, viene neutralizzato un meccanismo essenziale del regime parlamentare, la responsabilità dell'Esecutivo dinanzi al Parlamento; dall'altro, è paralizzato uno dei cardini del regime presidenziale, la separazione dei poteri, non ricevendo il Presidente della Repubblica un reale contrappeso né dal Parlamento, essendo la sorte dei parlamentari collegata a quella del Presidente, né dal potere giudiziario, sia sotto il profilo personale – giacché il suo operato è sindacabile solo in caso di alto tradimento, giudicato da una corte *ad hoc* formata dai parlamentari (prima Alta Corte di Giustizia, ora semplicemente Alta Corte) ai sensi dell'art. 68 – sia sotto il profilo funzionale – poiché i suoi atti non sono sindacabili per illegittimità costituzionale –.

In realtà, l'effetto dirompente dell'elezione presidenziale a suffragio universale diretto consiste nel mutamento del rapporto tra corpo elettorale e Presidente: nell'evoluzione che ha caratterizzato lo sviluppo delle istituzioni della V Repubblica a partire dal nuovo corso inaugurato dal "dopo 1962", si è registrato, dunque un mutamento informale ciclico determinato dal fatto che il diritto costituzionale per quel che concerne la forma di governo non si riduce al testo costituzionale e alla giurisprudenza costituzionale ma si estende alle regole politiche (non giustiziabili, ma sanzionabili politicamente).

In un simile contesto istituzionale, i partiti politici francesi, geneticamente deboli sotto il profilo strutturale, si caratterizzano per la tendenza a costituire alleanze elettorali bipolari, in modo da rispecchiare la bipolarità interna del sistema istituzionale introdotto con la V Repubblica, sebbene la conformazione multipartitica del sistema politico dal 1962 al 1990 inclini più naturalmente verso una tripartizione dell'arena politica con l'emersione di tre forze politiche di cui una resta esclusa dal governo e, dopo il 1990, evidenzia la formazione di micro-partiti non organizzati, meglio conosciuti come partiti virtuali che coprono un largo spettro ideologico.

Il ruolo dei partiti è tuttavia affidato prevalentemente alla prassi politico-costituzionale: la Costituzione del 1958 negli art. 4 e 27 assegna al partito politico

un ruolo non lontano dall'essere funzionale all'espressione del suffragio, stante il principio fondativo della sovranità nazionale che non riconosce il mandato imperativo.

La configurazione uninominale a doppio turno dello scrutinio rende molto fluidi i rapporti tra le forze politiche alla vigilia elettorale e favorisce le alleanze al secondo turno: si pensi alla *gauche plurielle* (che univa i socialisti alle forze dell'estrema sinistra e ai verdi) che aveva portato la sinistra francese alla vittoria del 1997 e alla lunga *cohabitation* con Chirac come Presidente della Repubblica e la cui polverizzazione nel 2002 ha determinato la fuoriuscita del partito comunista dalla scena politica.

Il sistema politico francese risente senza dubbio della peculiare forma di governo introdotta dalla Costituzione del 1958: a fronte del doppio bipolarismo istituzionale (inter-istituzionale tra Presidente e Parlamento e infra-istituzionale tra Presidente e Governo) si afferma un sistema partitico bipolare, dominato da due forze politiche di maggioranza relativa e forze politiche minori che si strutturano intorno ai partiti maggiori attraverso il sistema delle coalizioni e degli appontamenti³⁴. La bipolarizzazione del sistema dei partiti risale alla fine del secondo conflitto mondiale quando le forze politiche si articolano intorno a due poli, la Destra e la Sinistra, a loro volta con articolazioni interne: la destra si separa in una branca liberale, moderata e una branca autoritaria, tradizionalista e sensibile al valore dell'ordine pubblico. La sinistra si scinde, a sua volta, in una sinistra radicale e rivoluzionaria e una sinistra moderata e riformista. Tuttavia questa doppia struttura bipolare è in continuo mutamento, poiché ciascuno dei quattro elementi si trasforma, si divide e si coagula nuovamente a seconda della variazione delle relazioni tra le parti politiche (ad es. tra destra estrema e destra moderata; tra destra moderata e sinistra moderata) cui si aggiungono fenomeni di scissione interna che denotano un sistema di partiti estremamente instabile e fluido. Nel 1958, in particolare, la ristrutturazione del sistema politico comincia proprio con la creazione di un potente partito maggioritario, il partito gollista, l'*Union pour la nouvelle République* (UNR) che riunisce intorno alla figura di de Gaulle diverse espressioni politiche tanto di destra quanto di sinistra (dal partito gollista discenderanno diverse varianti dal neogollismo di destra, incarnato da Pompidou e Chirac, al gollismo sociale centrista di Chaban-Delmas, al gollismo di sinistra di Capitant al gollismo ortodosso di Debré). L'UNR, che dopo la morte di de Gaulle si ristrutturerà ripetutamente, stabilizzandosi su politiche di destra e cambiando anche nome (da RPR a UDR sino all'attuale LR) tuttavia, evidenzia sin da subito la logica presidenziale che avrebbe informato per il futuro il sistema partitico francese, cui si affianca il partito comunista (PCF, la cui creazione risale al 1920 come primo partito strutturato in grado di mobilitare le masse popolari) che, nonostante sia rimasto il primo partito francese durante la IV Repubblica, subisce l'ondata gollista del 1958 ma la sua politica antigollista riuscirà a fargli

³⁴ Per quasi trent'anni l'effetto del sistema elettorale maggioritario a doppio turno con clausola di accesso al secondo turno ha prodotto quello che Maurice Duverger ha definito "*quadrille bipolaire*": due partiti di centro-destra (gollisti e giscardiani) e due partiti di centro-sinistra (Socialisti e Comunisti) tra loro alleati (M. Duverger, *Le système politique français*, Paris, 1986).

guadagnare consensi a discapito del partito socialista (come già la SFIO) che sconta le divisioni interne al polo di sinistra sino alle elezioni del 1981, quando per la prima volta nella storia costituzionale francese un candidato socialista varca la porta dell'Eliseo³⁵, confermando quella che sarebbe stata anche in futuro la cifra della debolezza endemica della sinistra francese e che si riproporrà ciclicamente (basti pensare alla *débâcle* del PSF al primo turno delle presidenziali del 2002, che avrebbe prodotto l'inedito ballottaggio Chirac/Le Pen).

Abbandonata ormai la dimensione parlamentare della III e della IV Repubblica, i partiti politici si presentano a “vocazione” presidenziale ossia sono strutturati per sostenere la candidatura e vincere la competizione elettorale presidenziale e, a questo scopo, cerca di costruire le sue alleanze ed è destinato a influenzare la strutturazione del sistema politico, con l'effetto di trascinarsi della tornata elettorale presidenziale su quella legislativa, istituzionalizzato dalla legge del 2001 che, per ricondurre la forma di governo alla lettura presidenzialista voluta dalla riforma costituzionale del quinquennato del 2000, ha invertito il calendario elettorale posticipando le elezioni legislative all'appuntamento elettorale presidenziale, così riducendo il rischio di una nuova coabitazione³⁶.

24

3. Una storia recente delle presidenziali francesi

Il contesto politico-istituzionale nel quale si sono svolte le elezioni presidenziali e legislative francesi del 2017, ha contribuito a definire in senso gollista e presidenzialista la figura di Macron: occorre, tuttavia, aver ben chiare differenze e similitudini³⁷. A differenza di de Gaulle, che come è stato evidenziato si muoveva in un contesto politico-istituzionale tutto da rifondare nel quale i partiti tradizionali erano identificati con la destabilizzazione politica che aveva caratterizzato la III e la IV Repubblica, rendendosi tuttavia conto della funzione degli stessi ineliminabile dal sistema politico che si andò ristrutturando secondo la logica bipolare favorita dal consolidarsi delle istituzioni della V Repubblica e dal sistema elettorale maggioritario, che ha conferito agli stessi partiti una vocazione presidenzialista, Macron si trova a fronteggiare la crisi non solo dei partiti ma anche della politica e della rappresentanza, pur avvantaggiandosi di un consolidato assetto istituzionale³⁸. Diversamente da quanto accadde nel 1958, quando la destra, provvisoriamente unita, aveva sostenuto la corsa del Generale, sebbene ben

³⁵ Y. Mény, *Le système politique français*, Paris, 1991, 58-74.

³⁶ Sulla riduzione a cinque anni del mandato presidenziale L. Montanari, *Prime osservazioni sul quinquennato in Francia*, in *DPCE*, 2000, 989 ss.; C. Murgia, *La riduzione a cinque anni del mandato presidenziale*, in *Rass. parl.*, 2001, 609-627; e sull'inversione del calendario elettorale si consenta il rinvio a M. Calamo Specchia, *La proroga dell'undicesima legislatura in Francia: la “riscossa” del presidenzialismo?*, in *DPCE*, 2001, 1424 ss.

³⁷ M. Volpi, *La Quinta Repubblica dopo le elezioni: incertezze e interrogativi*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 3/2017, 16 ottobre 2017, 2, che evidenzia come il recupero dello spirito gollista non significa la riproposizione di un modello superato dalla ritessitura del ruolo presidenziale nelle varie fasi di evoluzione politica delle istituzioni francesi (dal *fait majoritaire*, alle fasi di *petite alternance* e di *grande alternance*).

³⁸ P. Piciacchia, *Le elezioni presidenziali francesi e “les enjeux ouverts” delle elezioni legislative. Un nuovo test per la V Repubblica?*, in *Nomos*, 1-2017, 7.

presto la sua ala più estremista avrebbe formato un'opposizione interna per poi fondare una nuova forza politica, il *Front National*, nel secondo turno delle presidenziali del 2017 (al primo turno le forze politiche sono indirizzate a sostenere i propri candidati) il sostegno della destra moderata a Macron è più razionale e strategico. Allo stesso modo di quello che avvenne nel 1958, un'opposizione di sinistra eterogenea e radicale, quella capeggiata dallo scissionista Melançon che si ritiene – a torto o a ragione – l'unica vera erede della sinistra socialista francese, si schiera contro il leader carismatico (Macron, oggi; de Gaulle, ieri) mentre il partito socialista, al pari del suo antenato, la SFIO, che in parte pure ha sostenuto l'elezione di Macron³⁹, assiste impotente alla sua *débâcle* di fronte alle fratture interne – che hanno condotto alla sconfitta del candidato socialista – e di fronte al prepotente emergere di una nuova ondata sovranista e antieuropeista, incarnata dalla destra populista lepenista e dalla sinistra di Melançon, pur nelle reciproche irriducibili differenze politiche e culturali⁴⁰.

Le elezioni presidenziali 2017 vanno analizzate, dunque, attraverso una riflessione retrospettiva che colga gli elementi che per tre tornate elettorali (2002, 2007 e 2012) si sono ciclicamente ripetuti tanto da assurgere a “costanti” caratterizzanti l'evoluzione del sistema politico francese: la desuetudine dell'istituto dello scioglimento; l'effetto di trascinarsi del risultato dell'elezione presidenziale su quello delle elezioni legislative; l'astensionismo e la catalizzazione del voto.

I primi due elementi sono strettamente collegati a due riforme d'inizio millennio (2000 e 2001), il terzo al riassetto sul piano sociale delle istanze politiche le cui rivendicazioni sovente si traducono in un “non voto” di protesta e riflettono il grado della crisi (politica, economica e sociale) in cui versa la società civile.

Da un lato, dunque, il presidenzialismo maggioritario consente al Presidente della Repubblica, in virtù della sua legittimazione confermata dalla maggioranza parlamentare, di leggere in modo estensivo le competenze costituzionalmente assegnategli: consente, infatti, al capo dello Stato di cumulare i vantaggi del regime parlamentare e di quello presidenziale. Dal primo deriva: una posizione formale di irresponsabilità politica e la facoltà di servirsi del premier e dei ministri alla stregua di strumenti della sua politica (come una sorta di *super council of*

³⁹ Il periodo compreso tra i due turni è caratterizzato da un riallineamento dei candidati non qualificati riguardo ai candidati che hanno guadagnato il ballottaggio: alla sera del primo turno, la qualificazione – quasi scontata – di Marie Le Pen avrebbe potuto accelerare la chiarificazione delle posizioni, ma così non è stato ad eccezione per la destra di Fillon, Juppé e Sarkozy e per la sinistra di Hamon, Hollande – che vanta quasi la paternità di Macron –, Cazeneuve e Valls, nonché dei partiti PS, PCF, PRG e EELV (più il mondo sindacale e delle grandi associazioni) che si sono schierati a favore di Macron. La situazione si è però complicata giacché tanto nella destra (alcune personalità dei repubblicani, quali Wauquiez o Ciotti, hanno indebolito la posizione dei grandi leader chiedendo di non votare per Le Pen ma di astenersi, oppure lasciando libertà di scelta tra il votare Macron o scheda bianca) quanto nella sinistra socialista, nella quale a fronte di una posizione ufficiale a sostegno di Macron si cela in realtà la posizione di chi, come Martine Aubry, è preoccupato della futura sopravvivenza del PS e dunque interpreta il voto a Macron esclusivamente come uno sbarramento ai lepenisti (G. Le Gall, *Victoire de Macron. Contingence et nécessité*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1083-1084, avril- septembre 2017, 46 ss.).

⁴⁰ In tal senso, Y. Mény, *La “rivoluzione” Macron*, in *il Mulino*, 2017, 490-491.

advisers). Dal secondo deriva: la durata del suo mandato, la possibilità di “costringere all’obbedienza” a mezzo del premier lo stesso Parlamento che, se di uguale segno politico, si trova a veder ridotto il proprio ruolo a mera camera di registrazione sul piano normativo della volontà del “Presidente-legislatore”.

Dall’altro, il rafforzamento degli elementi parlamentari si evidenzia in un rapporto di sostanziale dualità tra Presidente della Repubblica e premier che consente di rivitalizzare norme sino a quel momento svuotate di significato, come l’art. 20, dando corpo a quelle virtualità di matrice parlamentare insite nel sistema ma in stato di quiescenza, assorbite dalla *primauté présidentielle*. Non si può, dunque, negare un nesso di interdipendenza tra le presidenziali e le legislative: tale collegamento, favorito sul piano formale dalla coincidenza delle due tornate elettorali e dalla posposizione delle legislative alle presidenziali, ha rafforzato nella prassi politica la deriva presidenzialista del sistema francese.

Il riallineamento delle scadenze dei due mandati, presidenziale e parlamentare, realizzato con la riforma costituzionale del 2000 (l. cost. n. 2000-964 del 2 ottobre 2000), che ha ridotto a cinque anni il settennato presidenziale, ha prodotto una coincidenza temporale delle due tornate elettorali: proprio per favorire un effetto di trascinamento dell’elezione presidenziale, competizione duale e frontale, sulle legislative si è provveduto con la legge organica n. 2001-419 del 16 maggio 2001 a riformare il calendario elettorale attraverso una proroga della legislatura in corso, prevedendo uno spostamento delle elezioni legislative successivamente allo svolgimento di quelle presidenziali, e comunque nei sessanta giorni che precedono la scadenza del mandato parlamentare.

La durata parificata delle due istituzioni a legittimazione popolare diretta, il Presidente della Repubblica e l’Assemblea nazionale, ha prodotto sul piano politico l’allineamento delle maggioranze presidenziale e parlamentare e la contestuale desuetudine del potere di scioglimento della camera bassa, istituto che dalla III Repubblica in poi, a seguito dello scioglimento dell’Assemblea nazionale esercitato dal Presidente Mac-Mahon nel 1877 e che ha sin da subito assunto connotati reazionari e anti-repubblicani⁴¹, non ha goduto di particolare fortuna nel sistema costituzionale d’oltralpe. Nella sua lettura tradizionale, lo scioglimento è infatti un mezzo che consente, in caso del venir meno della maggioranza a sostegno dell’azione governativa, di tornare alle urne affinché il popolo possa pronunciarsi in merito: dopo le elezioni del maggio del 1981, il Presidente Mitterrand si trovò al cospetto di una maggioranza parlamentare a lui ostile e lasciare immutata tale maggioranza significava dover disattendere quel programma politico per il quale il popolo lo aveva eletto. In tale ipotesi, lo scioglimento dell’Assemblea nazionale costituiva il mezzo per chiedere al popolo di dare al capo dello Stato quella maggioranza parlamentare di cui aveva bisogno per esercitare il mandato; la medesima strategia politica è stata messa in atto dallo stesso Mitterrand nel 1988. Diversamente si pone, come già evidenziato in precedenza, lo scioglimento

⁴¹ Per un’analisi delle origini storiche della desuetudine dell’istituto dello scioglimento parlamentare si consenta di rinviare a M. Calamo Specchia, *Una “Repubblica senza costituzione e senza repubblicani”* - Introduzione a *Leggi costituzionali della III Repubblica di Francia*, collana *Il Monitore costituzionale* diretta da A. Torre, Macerata, 2008, XLV ss.

“all’inglese” disposto da Chirac nel 1997 che ha prodotto la terza coabitazione, durante la quale si è posto mano alla riforma costituzionale che ha introdotto il quinquennato e, di conseguenza, la revisione del calendario elettorale alla vigilia delle elezioni del 2002.

In realtà, la posticipazione delle elezioni legislative, giustificata da ragioni di carattere organizzativo, ha finito con l’escludere di fatto il rischio dell’istituzionalizzazione della *cohabitation*: l’inversione del calendario elettorale, oltre a favorire un effetto di trascinarsi dell’esito elettorale presidenziale, come puntualmente si è verificato nelle tornate elettorali del 2002, del 2007, del 2012 e anche nel 2017 (sebbene non con l’atteso effetto prorompente al secondo turno delle legislative, dato l’elevato tasso di astensionismo nel 2012 e di schede bianche e nulle nel 2017), tende a consolidare la coincidenza dei risultati elettorali delle presidenziali e delle legislative, agevolata dalla concomitanza delle elezioni e dalla medesima durata dei mandati (presidenziale e parlamentare).

Di fatto, viene però trascurato sia l’effetto connesso ad un eventuale scioglimento anticipato dell’Assemblea nazionale, che reintroducendo una divaricazione nella scadenza “naturale” dei mandati, potrebbe nuovamente innescare un processo di formazione di differenti maggioranze politiche nelle due principali istituzioni del governo francese (Presidenza della Repubblica e Parlamento) nonché una divisione delle maggioranze legata a fattori politici più che istituzionali, come la tendenza alla personalizzazione del Governo. In tal modo si potrebbe riprodurre nel continente europeo un fenomeno solo per certi aspetti analogo all’esperienza del “governo diviso” statunitense (legato non solo alle caratteristiche costituzionali di questo paese la cui forma di governo è dominata da una netta separazione dei poteri, ma anche a fattori politici legati alla *candidate politics* e alla *personal Presidency*) che dal 1956, quando il Presidente Dwight Eisenhower si trova per la prima volta dal 1885 al cospetto di un Congresso interamente controllato dal partito rivale, rappresenta una regola ciclica del sistema politico statunitense⁴².

La tornata elettorale presidenziale del 2012 (22 aprile e 6 maggio), pur caratterizzata da un’alta partecipazione popolare registrandosi al primo turno l’80 % degli aventi diritto al voto e al secondo turno circa il 75%, evidenzia, tuttavia, una tendenza astensionistica già al secondo turno, con una flessione del 5%, e questa circostanza assume un significato peculiare soprattutto se riferito al clima di diffusa sfiducia nei confronti delle istituzioni rappresentative, legato presumibilmente al particolare contesto di crisi economica nel quale si sono svolte le elezioni, e all’indomani di una campagna elettorale che è stata caratterizzata dalla fluidità delle proposte programmatiche dei quattro principali candidati (F. Bayrou, candidato del MoDEM; F. Holland, candidato del PS; J.-L- Mélenchon, candidato del Front de Gauche; N. Sarkozy, candidato dell’UMP)⁴³.

⁴² G. Pasquino, *Sistemi politici comparati*, Bologna, 2004, 112-129.

⁴³ Per una completa disamina dei programmi elettorali dei quattro principali candidati alle elezioni presidenziali del 2012, *Election présidentielle: dix questions aux candidats*, in *Revue Politique et Parlementaire*, année 114, jan/mars 2012, n. 1062, 24-45. Per quanto concerne gli esiti elettorali si rimanda ai siti istituzionali (www.assemblee-nationale.fr; www.senat.fr; www.gouvernement.fr).

La lunga ondata delle presidenziali ha investito anche le elezioni legislative del 17 giugno 2012, sebbene non con la partecipazione attesa, che si è attestata intorno al 57,5%: il partito del Presidente Holland ha conseguito al secondo turno la maggioranza assoluta con il 51% dei voti, guadagnando 314 seggi su 577 e sulla base di un accordo pre-elettorale ha potuto contare sui 17 deputati dei Verdi (che per la prima volta potranno formare un gruppo parlamentare autonomo), sebbene proprio in virtù della maggioranza assoluta non resterà vincolato al voto dei verdi per la questione sul nucleare: si è nuovamente realizzata quella che viene definita la *grande alternance complète* (che si è verificata solo nel 1981, nelle elezioni legislative seguite all'elezione a Presidente di François Mitterrand), anticipata dal dominio del partito socialista in tutti gli scrutini, dalle regionali alle presidenziali, che ha prodotto un cambio politico alla guida del paese, spingendo sui banchi dell'opposizione con soli 228 seggi l'UMP.

L'alto tasso di astensione e i risultati delle elezioni legislative confermano una tendenza di fondo del sistema politico francese: la preminenza delle elezioni presidenziali e la capacità di queste di favorire la bipolarizzazione del sistema politico, che il sistema maggioritario a doppio turno accentua, ma che non produce autonomamente. Infatti, la doppia tornata elettorale del 2012 conferma ancora una volta i due partiti dei candidati al ballottaggio delle presidenziali, PS e UMP, come i catalizzatori dei voti dei due schieramenti, ottenendo rispettivamente il 34,9% e il 26,8% dei voti: tale risultato, sebbene apprezzabile, è tuttavia lontanissimo da quello del 2007, nel quale i due maggiori partiti ottenevano circa il 44% e il 56% raccogliendo insieme quasi il 90% dei voti, un risultato quest'ultimo mai conseguito prima dai due primi partiti nazionali e che sembrava prefigurare una strutturazione nettamente bipartitica del sistema politico. All'indomani della duplice consultazione elettorale del 2012, lo scenario politico francese si è invece strutturato secondo un bipartitismo *souple*, che rimanda alla classica formula bipolare, con due poli quello di sinistra capeggiato dai socialisti (più i Radicali di sinistra e la DVG o "*Divers Gauché*" che raccoglie i candidati di sinistra che non sono membri di alcun partito o che sono membri minori o ancora che sono usciti o sono stati esclusi provvisoriamente dalla formazione politica iniziale) e quello di destra dall'UMP, attornati entrambi da partiti minori (a sinistra i verdi con il 4,9% dei voti e il *Front de Gauche* 6,5% con il dei voti; a destra il partito Radicale con l'1,3%, il nuovo centro con il 2,3% e altri partiti minori⁴⁴).

Le elezioni europee del 2014 e le elezioni amministrative del 2015 hanno anticipato la *débâcle* socialista del 2017 con una progressiva discesa del partito socialista attribuita alle divisioni interne che si attesta rispettivamente al 14% (in coalizione con i radicali di sinistra) per le europee e al 21% per le dipartimentali, mentre si registra una progressiva ascesa delle destre, in particolare l'UMP dell'ex Presidente Sarkozy si attesta al 20% nelle europee e conquista il 31% nelle dipartimentali conquistando 68 dipartimenti su 101, mentre il *Front National* che

⁴⁴ Sull'evoluzione del sistema dei partiti G. Sartori, *The Tower of Babel*, in D. Collier, J. Gerring (dir.), *Concept and method in Social Science*, New York, 2009, 90-91; Y. Poirmeur, *Les Partis politiques. Du XIXème au XXème siècle en France*, Paris, 2014; P. Delwit, *Les partis politiques en France*, Bruxelles, 2014; M. Offerlé, *Les Partis politiques*, Paris, 2012.

alle europee era risultato il primo partito con il 25% dei voti si conferma nelle dipartimentali la seconda forza politica del paese con il 25% dei voti pur non avendo conseguito alcun dipartimento. Rimane alto il tasso di astensione sia alle dipartimentali, circa il 49,8%, sia alle europee, circa il 65%.

Il contesto politico, così come è emerso dalla doppia tornata elettorale – presidenziali/legislative – dell’aprile/giugno 2017, appare profondamente mutato dal 2012 – sebbene già in quell’elezione e in quelle “di area” (europee e regionali) che sono seguite, è possibile rintracciare i segnali di questo *changement* della trama politica francese nella costante ascesa del *Front National* – e segnato sia dal venir meno delle grandi alleanze producenti sul piano dell’allocazione dei partiti politici la tradizionale bipolarizzazione tra una “destra repubblicano-popolare” e una “sinistra repubblicano-sociale” sia da una politica presidenziale debole che ha deluso molte aspettative, avallando riforme economiche difficilmente compatibili con i canoni classici della sinistra socialista cara al PS.

Emmanuel Macron, già ministro dell’Economia sotto la presidenza Hollande, famoso per la sua riforma del mercato del lavoro (cd. *loi Macron*) e dunque pienamente consapevole della carenza di sostegno popolare delle politiche socialiste realizzate o anche solo tentate dalla Presidenza Hollande, ha saputo incunarsi nella breccia che si è aperta nella tenuta dei tradizionali partiti politici, in relazione alla quale ha giocato un ruolo rilevante tanto il progressivo indebolimento della distinzione maggioranza/opposizione sulla quale ha riposato l’articolazione dei partiti a partire dagli anni settanta quanto l’introduzione della selezione dei candidati attraverso le primarie che ha rappresentato il detonatore delle divisioni ideologiche interne consentendo alle personalità più forti di esprimersi anche contro la maggioranza del proprio partito⁴⁵, e si è sin da subito presentato come l’interprete “positivo” dei malesseri della società civile opponendo un’identità repubblicana tutta giocata nel cuore dell’Unione europea – scelta “europeista” divenuta il simbolo della sua campagna elettorale e della iconografica rappresentazione dei festeggiamenti del 7 luglio – alla visione sovranista e populista dei *lepenisti* e antieuropeista di Mélenchon (*La France Insoumise*).

Anche le sue elezioni sono state marcate da una delle costanti prima evidenziate (la terza quella della desuetudine del potere di scioglimento si può considerare assorbita nella progressiva iperpresidenzializzazione della forma di governo della V Repubblica, considerato che difficilmente il Presidente metterebbe a rischio la “sua” maggioranza, potendosi astrattamente ipotizzare a seguito dello scioglimento anticipato un esito elettorale coabitativo), ossia l’effetto di trascinarsi sulle elezioni legislative, mentre l’astensionismo⁴⁶ è stato

⁴⁵ Sull’effetto disgregativo interno ai partiti innescato dalle cd. Primarie, AA.VV., *Dossier : Actualité des primaires*, in *Rev. dr. pub. sc. pol.*, 2017, 505-569 ; A. Bergounioux, *Primaires or not primaires*, in *Pouvoirs*, n. 138, 2011, 45 ; F. Melin-Soucramanien, *Devenir candidat : quels filtres*, in *Pouvoirs*, n. 138, 2011, 192 ; O. Blachère, *La réforme des parrainages : une bonne mauvaise idée ou une mauvaise bonne idée ?*, in *Politeia*, 2007, 51.

⁴⁶ Il tasso di partecipazione è stato di poco inferiore a quello del primo turno: ciò non avveniva dalle elezioni presidenziali di Pompidou del 1969 (sul punto, G. Allegri, *Una inedita*

rimpiazzato da un deciso incremento al secondo turno delle schede bianche e nulle che hanno superato i quattro milioni⁴⁷: sintomo evidente della manifestazione di un voto “sospeso” di quella parte dell’elettorato che non si è riconosciuta nella nuova bipolarizzazione, impersonata dai due candidati alle presidenziali, che si traduce in quella che sembra oggi l’alternativa dominante in Europa tra il nazionalismo dei movimenti populistici (in Francia il *Front National* e *La France Insoumise*) e l’europesismo dei movimenti centristi moderati (in Francia *La République en marche!*, il partito che all’indomani del secondo turno presidenziale ha sostituito il movimento *En marche!* di Macron), che ha sancito definitivamente il declino dei partiti tradizionali come testimonia la caduta del Partito socialista che non ha saputo sostenere - prima volta nella storia della V Repubblica francese - la ricandidatura del Presidente uscente Hollande, che ha rinunciato alla competizione elettorale.

Le presidenziali del 2017 presentano un’evidente anomalia nella distribuzione del voto tra i due candidati, anomalia che ha messo in crisi la base rappresentativa del potere esecutivo, ossia l’intera logica originaria della Quinta Repubblica gollista incardinata nel rapporto diretto del Presidente con il popolo, in quanto regime incentrato sulla figura del “monarca repubblicano”⁴⁸: la logica del doppio turno maggioritario impedisce, da un lato, che si radicalizzi un “potere di ricatto” dei piccoli partiti e, dall’altro, che si verifichi una rilevante trasposizione del voto (da negativo in positivo) di cittadini espressione di posizioni non coincidenti con quelle del candidato presidenziale prescelto. Tutto questo è evidente nel doppio turno presidenziale del 2017 (confermato dal doppio turno delle legislative che riposano sulla medesima logica redistributiva): lo stretto scarto registrato al primo turno tra i tre candidati arrivati in testa (rispetto al 77,77% dei votanti, il 24,01% per Emmanuel Macron, il 21,30 per Marine Le Pen e il 20,01 per François Fillon⁴⁹) evidenzia la frammentazione dell’opinione pubblica - confermata al secondo turno dall’8% di schede bianche - che al primo turno si è polarizzata sul candidato moderato - anche a seguito della riproposizione di quello choc ideologico che ha caratterizzato le presidenziali del 2002, tanto da

maggioranza presidenziale. *La Francia di Macron tra questione europea, domande sociali ed elezioni legislative*, 10 maggio 2017, in *federalismi.it*, n. 10/2017.

⁴⁷ Si sottolinea che, sommati, astensioni e voti bianchi e nulli rappresentano “*plus d’un tiers du corps électoral*” (P. Bréchon, *abstention et vote blanc*, in *Rev. pol. parl.*, 2017, 70).

⁴⁸ Così efficacemente intitola il suo studio R. Casella, *Il monarca repubblicano: la figura del capo dello Stato nell’evoluzione costituzionale francese dalla Grande Révolution alla Quinta Repubblica*, Napoli, 2009.

⁴⁹ I risultati elettorali sono reperibili su elections.interieur.gouv.fr/presidentielle-2017/FE.html. Per un vivace confronto sugli esiti delle presidenziali francese si vedano i contributi, apparsi sul forum *dpceonline* – Eliseo, di L. Cuocolo, *Macron, più Francia in Europa*; G. Cerrina Feroni, *Quel populismo in salsa francese, utile alla democrazia*; P. Pasquino, *Qualche prima osservazione sul secondo turno delle elezioni presidenziali francesi*; M. Volpi, *Le elezioni presidenziali francesi: crisi del sistema politico e incognite istituzionali*; nonché l’editoriale di S. Ceccanti, *La V Repubblica dopo Macron: istituzioni invariate, sistema politico trasformato e riforma istituzionale per l’Unione europea*, in *DPCE*, 2/2017, 5-6. Per una riflessione sulla crisi della destra e della sinistra interessanti sono gli studi apparsi sulla *Revue politique et parlementaire*, n. 1083-1084, avril- septembre 2017: F. Haegel, *Où va lka droite?*, 267 ss.; A. Bergounioux, *Où va la gauche?*, 275 ss.

coagulare il voto - e ha determinato la vittoria al primo turno di un movimento che si è autodefinito “né di destra, né di sinistra”, la cui personalizzazione è indiscussa, e di una forza politica estremista e antisistema, determinando per la prima volta la fuoriscita dalla competizione presidenziale delle due più grandi forze politiche (sorte che nel 2002 era toccata al solo partito socialista)⁵⁰.

Con la conseguenza che, se di primo acchito è possibile affermare che il sistema elettorale voluto da de Gaulle ha funzionato da riduttore della frammentazione politica anche in questa circostanza, considerato che il vincitore ha guadagnato i due terzi dei voti espressi e un'ampia maggioranza all'Assemblea nazionale, quello che muta è il bacino politico cui ha attinto e l'analisi geopolitico-morfologica dell'esito del voto conduce alla conclusione che quella che si è prodotta è una rappresentanza virtuale anziché reale, ossia realmente rappresentativa delle tendenze politiche dei cittadini espresse attraverso l'elezione, producendo una maggioranza tanto ampia quanto di matrice composita e dunque specchio di un tessuto politico tutt'altro che definito: ne discende che, ad onta dei proclami di *grandeur*, la presidenza Macron rischia di configurarsi, sul piano politico, sin da subito come un gigante dai piedi d'argilla (timore che trova già riscontro, a distanza di cinque mesi dall'elezione, nel calo di circa il 15% della popolarità di Emmanuel Macron, fatto inedito nella storia della Quinta Repubblica, circostanza confermata dall'esito delle elezioni senatoriali di settembre 2017, come si evidenzierà in seguito).

4. La Presidenza Macron: i primi cento giorni tra nostalgie golliste e tentazioni costituenti

La Presidenza Macron si è aperta con la conferma del successo elettorale alle elezioni legislative dell'11-18 giugno 2017: nonostante il forte tasso di astensione al secondo turno (pari al 57%)⁵¹, il partito di Macron “La République en marche!” scaturito dalla trasformazione del movimento “*En marche!*”⁵², ha guadagnato 308 seggi, che insieme ai 42 seggi ottenuti dall'alleato MoDEM del centrista François Bayrou garantisce la maggioranza assoluta all'Assemblea nazionale⁵³. Il neo-eletto

⁵⁰ Si leggano le interessanti riflessioni di: A.M. Petroni, *Macron e l'eccezionalismo francese*, 26 luglio 2017, in *federalismi.it*, n. 15/2017; P. Pasquino, *Elezioni francesi 2017) La vittoria di Emmanule Macron: virtù, fortuna e istituzioni*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 3/2017, 18 ottobre 2017.

⁵¹ Si osserva un astensionismo di tipo differenziale: il campo dei vinti è più astensionista di quello dei vincitori, ma occorre distinguere un astensionismo netto dei partiti estremi (FI e FN), meno per i partiti moderati (P. Bréchon, *Une abstention sans précédents à des législatives plus que jamais de confirmation*, in *Rev. pol. parl.*, n. 1083-1084, avril- septembre 2017, 149-150.

⁵² Il nome ufficiale del partito è *Association pour le renouvellement de la vie politique* (L. de Boissieu, *Plaidoyer pour la rationalisation de l'offre électorale*, in *Rev. pol. parl.*, n. 1083-1084, avril- septembre 2017, 219, nota 4).

⁵³ La maggioranza presidenziale è composita perchè include in realtà anche l'Alleanza centrista di Jean Arthuis e Philippe Folliot (componente dell'UDI escluso per il suo sostegno pubblico a Macron) come pure molti partiti territoriali corsi e dell'Oltremare, quei candidati della destra e della sinistra che hanno sostenuto Macron (L. de Boissieu, *Plaidoyer pour la rationalisation de l'offre électorale*, cit., 219-223)

Presidente si trova, tuttavia, al cospetto di una composizione inedita dell'Assemblea nazionale, che potrà costituire per il futuro una variabile indipendente della politica presidenziale: l'Assemblea nazionale vede l'ingresso di 415 nuovi deputati eletti per la prima volta, considerata, da un lato, la prima applicazione della normativa del 2014 sul divieto di cumulo dei mandati che ha impedito a 223 deputati di ricandidarsi e, dall'altro, le 206 sconfitte alle urne (tra gli esclusi eccellenti, gli ex ministri del lavoro, Myriam El Khomri, e dell'educazione nazionale, Najat Vallaud-Belkacem) e si presenta con una notevole frammentazione interna, considerando che mai prima d'ora a seguito delle tornate elettorali legislative si erano costituiti sette gruppi parlamentari⁵⁴.

Il mandato di Macron e il governo che ne è scaturito, nella persona del Primo ministro Edouard Philippe⁵⁵, sembra, dunque, essersi *prima facie* incanalato nel solco tracciato dal *fait majoritaire*: una variabile politica potrebbe tuttavia essere rappresentata dalle elezioni per il rinnovo parziale del Senato francese (171 su 348 seggi), tenutesi il 24 settembre 2017, che ha prodotto un rafforzamento della maggioranza già di destra, determinando l'elezione di Gérard Larcher, appartenente al partito *Les Républicains*, a Presidente del Senato. La conferma a destra del Senato, che attualmente nel gruppo *Les Républicains* consta di 128 membri più 7 apparentati e 11 collegati, avendo la seconda camera nell'architettura costituzionale della V Repubblica una funzione di tipo riflessivo ma anche talvolta oppositivo costituendo, sovente, un vero e proprio contropotere al principio maggioritario che si enfatizza nell'ambito del procedimento legislativo, conferma l'anomalia delle schede bianche e nulle nel secondo turno delle elezioni presidenziali evidenziata in precedenza e dunque la fluidità del sostegno di cui gode il Presidente Macron, che, pur conservando la sua capacità di decisione e di arbitrato, dovrà tenere in conto le diverse istanze rappresentate in una maggioranza all'Assemblea nazionale forte ma eterogenea: pertanto, in un simile scenario politico, il consenso non può essere più considerato, come in passato, presupposto. Significativa è la formazione di un gruppo parlamentare al Senato facente capo a *la République en marche!* costituitosi il 26 giugno dopo le elezioni all'Assemblea nazionale e in vista delle elezioni senatoriali, formato da 29 Senatori (27 e 2 apparentati) in prevalenza di estrazione socialista che hanno sostenuto l'elezione di Macron: all'indomani delle elezioni presidenziali detto gruppo ha manifestato una sensibile flessione scendendo a 21 Senatori (di cui 19 membri, 1

⁵⁴ *La République en marche!* (309 membri e 4 apparentati), *MoDEM* (43 membri e 3 apparentati), *Les Républicains* (95 membri e 3 apparentati), *LR Constructifs* – UDI (34 membri e 1 apparentato), *Nouvelle Gauche* – Parti socialiste (28 membri e 3 apparentati, che di dichiara indipendente e che valuterà di volta in volta le leggi da sostenere), *France Insoumise* (17 membri) e *Gauche démocrate et républicaine* (16 membri). Per una analisi del voto delle legislative, G. Ivaldi, *Législatives: répercussion de la présidentielle et contre-performance du front national*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1083-1084, avril- septembre 2017, 181ss.; D. Andolfatto, *La nouvelle sociologie de l'Assemblée Nationale*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1083-1084, avril- septembre 2017, pp.203ss., L. de Boissieu, *Plaidoyer pour la rationalisation de l'offre électorale*, cit., 218ss.

⁵⁵ Il governo Philippe è stato nominato il 15 maggio e a seguito delle elezioni legislative un rimpasto è avvenuto il 21 giugno, a seguito delle elezioni legislative e considerate anche le dimissioni di alcuni ministri, tra i quali il ministro alla giustizia, François Bayrou, e quello alla difesa, Sivye Goulard. La compagine è rimasta, tuttavia, pressoché invariata.

apparentato e 1 collegato), confermando la necessità, per il Presidente Macron di tessere con abilità la tela delle alleanze aperte soprattutto in vista delle riforme costituzionali che il Governo Philippe presenterà in Parlamento e che necessitano dell'approvazione del Senato dove tiene una maggioranza di destra ben salda⁵⁶.

La scelta strategica di Macron è stata ed è quella di non schierarsi né a destra né a sinistra, ma di dialogare con l'area progressista degli schieramenti in gioco: se letta sotto questa linea di osservazione non stupisce la nomina a Primo ministro di Eduard Philippe del partito neogollista *Les Republicains* scelto al di fuori della maggioranza presidenziale, un sodalizio che apre la maggioranza a forze politiche estranee alla coalizione *La République en marche/MoDEM*, in particolare la destra moderata, scelta che è stata rinnovata dalla conferma del *Premier Ministre* all'indomani delle elezioni legislative e che punta a guadagnarsi la fiducia del partito maggioritario al Senato, per conseguire anche le maggioranze necessarie alle riforme costituzionali promesse⁵⁷. Questa posizione rievoca quella adottata da Mitterrand subito dopo la prima coabitazione, quando il partito socialista con soli 276 seggi all'Assemblea Nazionale dovette formare una coalizione con l'area moderata dando vita ai governi Rocard (1988-1991), Cresson (1991-1992) e Bérégovoy (1992-1993)⁵⁸: la scelta di Macron non era certo obbligata come quella di Mitterrand avendo ottenuto la maggioranza assoluta all'Assemblea Nazionale, ma dimostra che – allora come ora - in presenza di assetti politici fluidi la scelta di un governo sostenuto da maggioranze eterogenee può rivelarsi funzionale a creare rapporti stabili con le divergenti maggioranze in seno al Parlamento.

Il nuovo quinquennato si inaugura subito con una reinterpretazione del rapporto del Presidente con popolo, che da sempre è stato l'antidoto gollista alla frammentazione politica e ai governi deboli che trovano forza e composizione nell'unità nazionale incarnata dal Presidente: nel contesto politico presente, infatti, è difficile concepire il ruolo del Presidente della Repubblica seguendo la tradizione gollista del “*vouloir pour la nation*”, secondo la celebre espressione di Barnave, ma occorre interpretare in ogni momento il volere dei cittadini che si esprime attraverso una moltitudine di *faits minoritaires* che comportano una continua costruzione di politiche alternative all'interno della maggioranza. Questa rivisitazione del ruolo del Presidente della Repubblica, scaturente sulla rottura della logica tradizionale dei partiti che poneva il capo dello Stato

⁵⁶ P. Piciacchia, *Macron Presidente e la vittoria di LREM alle elezioni legislative: interrogativi e sfide del quinquennato?*, in *Nomos*, 2-2017, 5-6.; C. Martinelli, *L'evoluzione delle forme di governo sulle due sponde della Manica*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 18 ottobre 2017, 2-5. Secondo un'interpretazione, la nomina di Philippe a primo ministro rientra in una vera e propria strategia del neo-presidente: dopo aver coagulato il consenso di una larga parte dell'elettorato socialista, la nomina di Philippe, vicino ad Alain Juppé, è la mossa di Macron diretta ad impedire il rinsaldamento della destra alle legislative. Il governo nominato il 17 maggio ha un'anima plurale, raccogliendo il PS, i Repubblicani, il MoDEM, LREM e personalità della società civile, che rappresenta la volontà di Macron di mettere da parte vecchi *cliché* politici e di investire su uomini nuovi che non hanno in precedenza ricoperto incarichi politici, come Nicolas Hulot (P. Bréchon, *Une abstention sans précédents à des législatives...*, cit., 144)

⁵⁷ J.-P. Derosier, *2018 année institutionnel... ou pas ?* constitutiondecodee.blog.lemonde.fr/2018/01/22/2018-année-institutionnelle-ou-pas.

⁵⁸ P. Piciacchia, *Le elezioni presidenziali francesi e “les enjeux ouverts” ...*, cit., 9.

“istituzionalmente isolato” dalla maggioranza parlamentare e dal Primo ministro che di quest’ultima è espressione, è il dato che accomuna la presidenza Macron alle tre precedenti presidenze (Chirac, 2002-2007; Sarkozy, 2007-2012; Hollande, 2001-2017), durante le quali i Presidenti si pongono più come leader politici che come istituzione posta al di sopra della contesa politica e la centralità dell’elezione presidenziale con tutte le aspettative connesse, che dal 2002 precede quelle legislative, ne amplifica la portata nel sistema politico (e partitico) determinando progressivamente “un pesante calo nei consensi dell’opinione pubblica, che però il Presidente non può più addebitare al Primo ministro, come avveniva in passato” e la perdita di autorevolezza della figura presidenziale⁵⁹.

Il rapporto politico della Presidenza Macron con il popolo va dunque costruito giorno per giorno trovando espressione sin da subito nella dichiarazione al Congresso, nelle proposte di riforme costituzionali, nelle misure in materia di moralizzazione della vita pubblica e nel suo progetto per l’Unione europea.

Nonostante la forte connotazione presidenzialista impressa da Macron alla forma di governo già nei primissimi mesi del suo mandato (emblematici sono il discorso di insediamento e il discorso al Congresso), è interessante anche riflettere sulla futura evoluzione della configurazione dei rapporti tra Presidente, Primo ministro e Parlamento: nell’ambito della compagine esecutiva bicefala, la scelta di Edouard Philippe si è rivelata sin da subito una scelta vincente nell’ottica di coagulare intorno al neonato partito *La République en marche!* il sostegno dei partiti non antisistema (*Les Républicains*, il MoDEM) che si sono affermati, alcuni con successo altri meno, nelle tornate elettorali presidenziali e legislative assegnando al Primo ministro “il delicato compito di garantire la coerenza di una compagine governativa così marcatamente eterogenea e distante dalle dinamiche delle tradizionali appartenenze partitiche”⁶⁰. Macron ha così intrapreso l’unica strada possibile per la tenuta delle istituzioni della V Repubblica, considerato che lo stesso “partito del Presidente”, pur avendo ottenuto la maggioranza assoluta in Assemblea nazionale, racchiude al suo interno sensibilità politiche diverse, spostando il luogo della composizione degli schieramenti plurali dall’ambito del rapporto con le forze di opposizione all’interno della stessa maggioranza, il cui appoggio andrà costruito su ogni progetto di legge, grazie all’azione di coordinamento che il Premier Philippe è chiamato a svolgere – quasi come “ago della bilancia” - tra la maggioranza assembleare, di cui gode la fiducia, e la maggioranza senatoriale, di cui è espressione in quanto esponente di spicco del partito maggioritario.

La capacità di Macron di aprire il nuovo soggetto politico ai partiti tradizionali discende anche dal fatto che egli stesso si è formato politicamente nei partiti tradizionali, essendo stato militante del partito socialista dal 2006 al 2009 e poi vicesegretario alla Presidenza della Repubblica dal 2012 al 2014 e ministro dell’Economia dal 2014 al 2016⁶¹. A questo riguardo va ricordato il discorso tenuto da Macron durante la prima seduta del consiglio dei ministri del 18 maggio, nel

⁵⁹ M. Volpi, *Il semipresidenzialismo...*, cit., 71.

⁶⁰ P. Piciacchia, *Macron Presidente e la vittoria di LREM alle elezioni legislative...*, cit., 2ss.

⁶¹ P. Piciacchia, *Le elezioni presidenziali francesi e “les enjeux ouverts”* ..., cit., 1-2017, 8.

quale è illuminante tanto l'incipit «Ce ne sont pas nos origines politiques qui nous empêcheront de travailler intelligemment ensemble» (e qui il riferimento alla coalizione composita e multipolare è evidente) quanto il richiamo ai principi della solidarietà ministeriale e del lavoro collegiale, rimarcando che nei reciproci rapporti tra le due teste dell'esecutivo, fondati sulla fedeltà del Primo ministro, «Le long terme est à l'Élysée. Les arbitrages quotidiens et à moyen terme sont à Matignon»⁶².

Riguardo ai rapporti con il Parlamento, cruciale importanza hanno rivestito i discorsi delle due teste dell'Esecutivo dinanzi al Congresso (Presidente) e alle due Camere (Primo ministro). Per la terza volta dalla sua introduzione con la riforma costituzionale del 2008 (dal 1875 al 2008 il Presidente della Repubblica poteva rivolgersi al Parlamento solo per iscritto), il Presidente Macron ha pronunciato il 3 luglio 2017 la sua dichiarazione dinanzi alle Camere riunite in Congresso (prima di lui Sarkozy nel 2009, sulle priorità della politica governativa⁶³, e Hollande nel 2015, annunciando la revisione costituzionale in tema di emergenza terroristica⁶⁴): come è noto, la dichiarazione diretta del Presidente alle Assemblee è una delle due modalità di comunicazione presidenziale al Parlamento prevista dall'art. 18 della Costituzione, l'altra consistendo nel messaggio scritto e letto senza possibilità di dibattito (mentre la dichiarazione può dare luogo a dibattito ma non a votazione, essendo il Presidente della Repubblica politicamente irresponsabile, secondo la nota teoria del *droit au monologue* presidenziale⁶⁵ coniata per salvaguardare la neutralità politica del capo dello Stato di un regime parlamentare classico)⁶⁶. La norma costituzionale, tuttavia, non chiarisce quando si ricorra all'una o all'altra delle due modalità di comunicazione: a differenza delle due precedenti presidenze, quando i Presidenti Sarkozy e Hollande ricorrono alla dichiarazione a metà mandato, il Presidente Macron ha scelto la modalità della dichiarazione al Congresso di inizio mandato (cd. *message inaugural*), ponendo indubbiamente dei problemi sia di interferenza con il ruolo del Primo ministro nell'ambito dell'esecutivo diarchico, sia di compatibilità tra la leadership presidenziale ed il principio dell'irresponsabilità del capo dello Stato tipica dei regimi parlamentari.

La dichiarazione presidenziale al Congresso nelle primissime settimane che seguono l'elezione è un istituto caro alla tradizione costituzionale repubblicana sin dalla III Repubblica, che a seguito del mancato *coup d'état* di Mac Mahon in quelle esperienze si connota come una sottomissione del Presidente alle regole del regime parlamentare, in linea con i messaggi di Jules Grévy, Poicaré e Millerand⁶⁷: tuttavia, nella V Repubblica, a causa della ridefinizione del ruolo presidenziale, i

⁶² www.publicsenat.fr/article/politique/replay-premier-conseil-des-ministres-pour-le-nouve-au-gouvernement-60755.

⁶³ Dichiarazione reperibile su : discours.vie-publique.fr/notices/097001847.html.

⁶⁴ Dichiarazione reperibile su : discours.vie-publique.fr/notices/157002982.html.

⁶⁵ J. Barthélémy, P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1933, 17.

⁶⁶ Per una disamina, anche sotto il profilo dell'evoluzione storica, G. Cerrina Feroni, *Il potere di messaggio del Presidente della Repubblica nell'esperienza della V Repubblica francese*, in M. Calamo Specchia (cur.), *La Costituzione francese/La Constitution française*, Torino, 2009, 321 ss.;

⁶⁷ Per una ricostruzione in chiave critica della III Repubblica si consenta di rinviare a M. Calamo Specchia, *Una "Repubblica senza Costituzione e senza repubblicani"*, cit.

messaggi inaugurali pongono innanzi tutto dei problemi di sconfinamento nel discorso sulla politica generale del governo del Primo ministro neo-nominato e dunque di armonizzazione nel rispetto dei reciproci ruoli delle due teste dell'Esecutivo francese. Questo carattere, tuttavia, è poco marcato con i primi presidenti, ma nel 1981 l'elezione di Mitterrand alla Presidenza della Repubblica segna una rottura nel protocollo comunicativo: il messaggio presidenziale di insediamento non ha mai tradotto in modo più chiaro ed evidente la sua natura governativa e attraverso il sapiente utilizzo del pronome “vous” il Parlamento si diluiva nella sua maggioranza parlamentare, testimoniando la virata del ruolo del capo dello stato in senso marcatamente presidenziale.

Emmanuel Macron ed Eduard Philippe hanno cercato di trovare un equilibrio nei loro discorsi, rispettivamente del 3 e del 4 luglio, il primo presentando la filosofia del quinquennato e il secondo, presentandosi all'Assemblea nazionale ex art. 49.1 Cost. per il voto di fiducia (307 voti a favore) e dettagliando misure specifiche della legislazione a venire, ma alcuni passaggi del discorso presidenziale come di quello primo-ministeriale mostrano chi in futuro reggerà il timone del paese. Distaccandosi dalla tradizione dei suoi predecessori, Emmanuel Macron ha dichiarato di voler cadenzare annualmente la sua dichiarazione al Congresso, con ciò mostrando ossequio al principio rappresentativo e al ruolo delle Assemblee elettive (“Tous les ans je reviendrais devant vous pour vous rendre compte”)⁶⁸ con la quale stabilisce una relazione diretta, quasi scavalcando l'intermediazione primo-ministeriale, ma sottolineando al contempo quel rapporto diretto con il popolo di memoria gollista che è ben presente nella cultura politica francese e che caratterizza in senso gerarchico la *primauté présidentielle* nella diarchia interna all'esecutivo in presenza del *fait majoritaire* (“Je veux aujourd'hui vous parler du mandat que le peuple nous a donné, des institutions que je veux changer et des principes d'action que j'entends suivre”): al Presidente spetta il compito di determinare la politica nazionale, anche con il ricorso al referendum, e al Primo ministro spetta il compito di dirigere l'azione di governo ponendo in essere tutte le misure necessarie alla realizzazione dell'indirizzo politico nazionale⁶⁹.

Rilevante per la futura evoluzione dei rapporti con il Parlamento è stata anche la decisione di Edouard Philippe di presentare lo stesso 4 luglio al Senato una dichiarazione di politica generale ex art. 50-1 della Costituzione quasi a voler sottolineare l'intenzione di instaurare sin da subito un rapporto privilegiato con le due assemblee, necessitata dall'eterogeneità delle componenti politiche dell'Assemblea nazionale nonché dalla maggioranza di destra presente al Senato che non saranno sempre docili esecutori degli indirizzi governativi, al fine di porre le basi per lo sviluppo di un'azione comune volta a realizzare il programma di riforme annunciate.

In merito, poi, all'interpretazione di alcuni snodi costituzionali, destano perplessità le determinazioni presidenziali concernenti l'istituzionalizzazione della

⁶⁸ N. Thiébaud, *La déclaration présidentielle d'Emmanuel Macron devant le Congrès : entre problèmes anciens et nouveaux usages*, in blog.juspoliticum.com, 10 juillet 2017.

⁶⁹ G.E. Vigevani, *Impressione: la Francia tra crisi politica e tenuta istituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 3/2017, 18 ottobre 2017, 5-7.

procedura abbreviata di approvazione delle leggi e l'incompatibilità con la carica di ministro.

Sotto il primo profilo, il Presidente Macron aveva manifestato già in campagna elettorale l'intenzione di fare un ampio uso della procedura abbreviata di approvazione delle leggi per accelerare il procedimento legislativo: infatti il Governo ha avviato tale procedura per nove dei diciassette progetti di legge presentati tra l'investitura del 14 maggio e fine giugno. Trattasi di progetti importanti sulla cui approvazione il Presidente neo-eletto ha fondato la sua campagna elettorale: la legge organica e la connessa legge sulla "Confiance dans l'action publique", complementare alle misure di riforma del procedimento di elezione dei deputati al fine di rafforzare il rapporto tra elettori ed eletti⁷⁰, la legge sulla sicurezza pubblica e la lotta al terrorismo e la legge sulla proroga dello stato di urgenza e così via, secondo una visione di "démocratie rénovée"⁷¹. Non può, tuttavia, non rilevarsi che trattasi di materie cruciali per l'organizzazione istituzionale francese e che richiederebbero un dibattito approfondito nella sede naturale della formazione della decisione politica, il Parlamento. La procedura abbreviata è, al contrario, uno strumento del parlamentarismo razionalizzato che consente al Governo di abbreviare la discussione parlamentare su di un testo a determinate condizioni. Come suggeriva la denominazione di siffatta procedura come procedura d'urgenza sotto la vigenza dell'originaria Costituzione del 1958 erano dei motivi di urgenza a giustificare il ricorso a tale procedura, mentre a seguito della riforma costituzionale del 2008, essa è stata ribattezzata procedura accelerata: questa modifica di denominazione non è solo formale poiché elimina le condizioni per il ricorso alla procedura (i motivi di urgenza) lasciando intatti i suoi effetti (l'accelerazione di tempi legislativi) senza alcun vincolo per il governo⁷².

La disciplina della procedura legislativa in deroga è disciplinata dall'art. 45 della Costituzione francese e in via complementare dai regolamenti parlamentari e si incrocia con la procedura "normale" disciplinata dall'art. 42 Cost.. Il terzo comma di quest'ultima norma modificato dalla revisione costituzionale del 2008 nell'ottica di rafforzare il ruolo delle commissioni parlamentari stabilisce un tempo di riflessione tra il deposito della proposta o progetto di legge e la sua discussione computato in sei settimane in prima lettura e quattro settimane in seconda lettura. Tali tempi di riflessione risultano azzerati in caso di richiesta di procedura accelerata che incide, dunque, sulla *navette*, potendo il Primo ministro o i presidenti

⁷⁰ Seguono questa logica la proposta sul divieto di reiterazione dello stesso mandato per più di tre volte consecutive e quella concernente il controllo finanziario dei ministri con portafoglio e la revisione del regime previdenziale dei parlamentari (R. Casella, M. Malvicini, *Francia: le proposte di riforma costituzionale nei programmi dei candidati alle elezioni presidenziali*, in *forumcostituzionale.it*, 14 giugno 2017, 7.)

⁷¹ R. Casella, M. Malvicini, *Francia: le proposte di riforma istituzionale nei programmi dei candidati* ..., cit., 6.

⁷² Con la decisione n. 2012-649 DC del 15 marzo 2012, relativa alla *Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives*, il Consiglio costituzionale ha ritenuto che « aucune disposition constitutionnelle n'impose au gouvernement de justifier l'engagement de la procédure accélérée » rigettando l'eccezione dei Senatori e deputati ricorrenti in base alla quale il ricorso a detta procedura non sarebbe stato giustificato da alcuna urgenza con ciò violando il principio costituzionale della *clarté et sincérité* del dibattito parlamentare.

delle due assemblee convocare la Commissione mista paritetica non come previsto dall'art. 45 Cost. dopo almeno due letture da parte delle assemblee parlamentari, ma dopo una sola lettura del testo. Di fatto, il ricorso alla procedura d'urgenza/abbreviata è divenuto nella prassi dell'Esecutivo francese una sorta di rovesciamento della regola dell'organizzazione dei dibattiti parlamentari, che privilegia la celerità ai contenuti della decisione con notevole riduzione della qualità dei testi legislativi adottati, né la riforma del 2008 è riuscita a invertire il progressivo trend di esautoramento del dibattito parlamentare⁷³.

L'obiettivo di razionalizzare il ruolo del Parlamento e dunque di ridurre la portata della riforma costituzionale del 2008 in un'ottica che si incanala nella tradizione del *favor* per l'istituzione presidenziale di stampo gollista è perseguito da Macron anche attraverso due proposte di riforma costituzionale⁷⁴ che incidono sulla struttura dell'istituzione parlamentare: da un lato, la riduzione di un terzo del numero dei parlamentari, che determinando una diminuzione del valore dato dal rapporto eletti/elettori incide sul principio rappresentativo e ne ridimensionerebbe la portata, e, dall'altro, l'introduzione di una quota di eletti con sistema proporzionale, che sembrerebbe al contrario tendere alla valorizzazione della rappresentatività del Parlamento, con liste che rispettino la parità di genere. Queste due proposte, se lette insieme al *favor* per la procedura abbreviata di approvazione delle leggi, appaiono un po' incoerenti, tendendo a finalità opposte, il ridimensionamento del ruolo del Parlamento, la prima e la terza, e la rivitalizzazione del principio rappresentativo, la seconda. La proposta di introdurre una quota proporzionale di candidati nell'Assemblea nazionale non è nuova, risalendo ai Comitato Balladur e alla Commissione Jospin, istituite per formulare proposte di revisione costituzionale rispettivamente nel 2007 e nel 2012. La riforma in senso proporzionale va a lungo meditata in quanto in grado di incidere, bel al di là del Parlamento, sugli equilibri istituzionali producendo un rovesciamento degli elementi essenziali del sistema costituzionale della V Repubblica, vale a dire la solidarietà tra il governo e la maggioranza dell'Assemblea nazionale e la separazione tra esecutivo e legislativo. L'evoluzione del sistema costituzionale francese mostra che il governo non si presenta più all'Assemblea Nazionale per esporre il suo programma ma solo per presentare eventualmente dichiarazioni di politica generale⁷⁵: il principio così posto è che il governo trae non solo legittimazione giuridica ma anche autorità politica dalla nomina presidenziale e la fiducia dell'Assemblea si riduce al potere di rovesciare il governo attraverso la *motion de censure*, con ciò determinandosi quella metamorfosi del regime parlamentare attuato dalla Costituzione del 1958 da "parlementarisme anarchique et instable de naguère en un système « structuré-stabilisé »"⁷⁶.

⁷³ E. Lemaire, *La procédure accélérée ou la regrettable normalisation d'une procédure dérogatoire*, in blog.juspoliticum.com, 5 juillet 2017.

⁷⁴ J.-P. Derosier, *Un parlement plus simple pour un Parlement plus fort*, in constitutiondecodee.blog.lemonde.fr/2017/11/13/.

⁷⁵ P. Avril, *Une convention contra legem ; la disparition du « programme » de l'art. 49 de la Constitution*, in AA.VV., *Constitution et pouvoirs, mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, 2008, 9ss.

⁷⁶ P. Avril, *Renforcer le Parlement: qu'est-ce à dire*, in *Pouvoirs*, n. 143, 2013, 11ss.

Introdurre in un simile contesto una quota proporzionale nell'elezione dei deputati trasformerebbe il sistema francese mettendo a rischio la capacità conformativa dell'elezione presidenziale sul sistema dei partiti e aprendo la via alla formazione in seno all'Assemblea nazionale di coalizioni indipendenti dall'elezione presidenziale, e dunque la fine del *fait majoritaire*, ribaltando il rapporto tra Presidente e Assemblea Nazionale che tornerebbe a esercitare la sua influenza politica sulla formazione del Governo guadagnando in termini di rappresentatività⁷⁷.

Il rapporto di *primauté* rispetto al Parlamento instaurato dal Presidente Macron è confermato dall'annunciato cantiere di riforme che ha visto subito l'approvazione di tre importanti progetti di rinnovamento e di *sécurisation*: in primo luogo, le misure per il rafforzamento del dialogo sociale contenute nella loi d'*habilitation* approvata definitivamente il 2 agosto 2017 e pubblicata il 15 settembre (loi n. 2017-1340 del 15 settembre 2017⁷⁸), dopo il ricorso alla procedura abbreviata e alla commissione mista paritaria, e con la quale il Parlamento autorizza il Governo ad adottare misure di riforma del mercato del lavoro in materia di contrattazione di impresa individuale e collettiva, di licenziamento che non potrà più essere ancorato a generiche ragioni economiche (che andranno parametrize) e di potenziamento della negoziazione collettiva (le cinque ordinanze correlate sono state pubblicate il 31 agosto 2017).

In secondo luogo, le due leggi, organica e ordinaria (legge organica n. 2017-1338 del 15 settembre 2017 e legge n.2017-1339 del 15 settembre 2017⁷⁹), che dovranno essere completate da una riforma costituzionale, relative alle misure per

⁷⁷ M.A. Orlandi, *La dottrina francese in tema di forma di governo*, in *DPCE*, 2/2014, 1353ss.

⁷⁸ Sulla legge si è pronunciato il Consiglio costituzionale con la decisione n. 2017-751 del 7 settembre 2017, nella quale il giudice delle leggi, con particolare riferimento alla procedura abbreviata oggetto di un motivo di ricorso, ha statuito nel *considérant* n. 9 che "Si les députés requérants critiquent le bref délai qui aurait été laissé à l'Assemblée nationale et au Sénat pour examiner le texte, la procédure accélérée prévue par l'article 45 de la Constitution a cependant été régulièrement engagée. Ni la brièveté des délais d'examen du texte, ni la faiblesse alléguée des moyens dont auraient disposé les députés nouvellement élus n'ont fait obstacle à l'exercice effectif, par les membres du Parlement, de leur droit d'amendement. Par suite, la procédure d'adoption de la loi n'a pas méconnu les exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité des débats parlementaires". Nel merito la decisione ha confermato la costituzionalità della legge impugnata (le sentenze sono disponibili su www.conseil-constitutionnel.fr).

⁷⁹ Sulle due leggi si è pronunciato il Consiglio costituzionale con le decisioni n. 2017-752 DC e 2017-753 DC dell'8 settembre 2017: i ricorrenti non hanno proposto censure relative alla procedura abbreviata e nel merito la legge è stata dichiarata conforme alla costituzione, ad eccezione dell'art. 23 della legge ordinaria che prevedeva l'obbligo per il primo ministro di adottare un decreto che disponesse l'assunzione delle spese di rappresentanza dei membri del governo (dichiarata incostituzionale per violazione del principio della separazione dei poteri), della disciplina (organica e ordinaria) relativa al diritto dell'Alta Autorità per la trasparenza della vita pubblica di comunicazione di documenti o informazioni fiscali per violazione del diritto alla riservatezza della vita privata, nonché gli artt. 2 della legge organica, relativa alla durata delle indennità degli ex ministri, l'art. 16 della legge organica sulla dichiarazione dello stato patrimoniale dei membri del CSM, l'art. 23 della legge organica relativo al referendum locale e, infine, l'art. 7 della legge ordinaria che prevede la presentazione al Parlamento di un rapporto sul rimborso delle indennità percepite da alti funzionari in periodo di formazione, perché considerate alla stregua di "*cavaliers législatifs*" ossia norme che non presentano alcun collegamento, neanche indiretto, con l'oggetto delle leggi impuginate (le sentenze sono disponibili su www.conseil-constitutionnel.fr).

rilanciale la fiducia nella vita pubblica, approvate con il ricorso alla procedura abbreviata e la Commissione mista paritaria, prevedono particolari norme etiche e di trasparenza finanziaria per i titolari di cariche pubbliche, i partiti e le campagne elettorali rafforzando i controlli e la trasparenza dell'azione e disciplinando meccanismi di ineleggibilità⁸⁰, sebbene siano rimaste sullo sfondo tre questioni cruciali quali i conflitti di interesse degli appartenenti alla pubblica amministrazione; i conflitti di interesse dei professori universitari nominati a incarichi pubblici e l'indipendenza della stampa, per la quasi totalità controllata da gruppi imprenditoriali⁸¹.

Infine, il 31 ottobre 2017 (Legge n. 2017-1510 del 30 ottobre 2017) è stata pubblicata la legge in materia di sicurezza interna e di lotta al terrorismo⁸², approvata con procedura abbreviata e commissione mista paritetica, che vuole essere un ritorno alla normalità istituzionale dopo la ventiseiesima proroga del 6 luglio dello stato di emergenza adottato nel 2015 dal Presidente Hollande a seguito degli attentati di Parigi e terminato il 1° novembre: la legge disciplina in via ordinaria e senza limiti temporali il delicato rapporto tra sicurezza e libertà, facendo della lotta al terrorismo non un evento eccezionale ma uno stato ordinario da affrontare mediante una serie di misure di carattere amministrativo quali la perimetrazione di protezione con ordinanza prefettizia, se a Parigi, o con ordinanza del rappresentante dello Stato nel dipartimento (art. 1 della legge n. 2017-1510), la chiusura amministrativa dei luoghi di culto per apologia o istigazione al terrorismo (art. 2 della legge n. 2017-1510), le misure di sorveglianza disposte con provvedimento del ministro dell'interno, che può imporre ai soggetti interessati di soggiornare in una determinata zona (art. 3 della legge n. 2017-1510), le perquisizioni e i sequestri (disposti con ordinanza del *juge des libertés et de la détention* del *Tribunal de Grande Instance* di Parigi su richiesta motivata del Rappresentante dello Stato nel Dipartimento o, a Parigi, del Prefetto di polizia, ai sensi art. 4 della legge n. 2017-1510), la creazione di un sistema centralizzato di raccolta dati, la possibilità di consultare i dati dei trasporti aerei, l'inasprimento dei controlli di identità e dei controlli alle frontiere (artt. 10 e ss. della legge n. 2017-1510). Come risulta evidente, trattasi di misure che attengono alla sfera delle libertà (libertà personale, libertà di circolazione, diritto alla privacy, ecc.), la cui protezione è affidata ex art. 66 della Costituzione al sindacato preventivo o successivo del giudice ordinario e che la legge rimette alla cognizione del giudice amministrativo quasi operando una defondamentalizzazione delle suddette libertà in relazione al bene-sicurezza ritenuto dal legislatore prevalente e ponendosi in contrasto con la lettura della Costituzione orientata alla protezione dei diritti fondamentali della persona: a differenza delle altre leggi di riforma menzionate in precedenza, la legge sulla sicurezza e terrorismo non è stata sottoposta al vaglio preventivo del giudice costituzionale, ma dato l'oggetto della legge – diritti e

⁸⁰ P. Piciacchia, *Macron Presidente e la vittoria di LREM alle elezioni legislative...*, cit., 9.

⁸¹ T. Perroud, *La moralisation de la vie démocratique: on est loin du compte!*, in www.blog.iuspoliticum.com, 17 juillet 2017.

⁸² Per un primo commento G. De Minico, *Terrorismo: emergenza, promesse (mancate?) del Presidente Macron*, in www.affariinternazionali.it, 2 novembre 2017.

libertà – non è da escludere un intervento successivo del Consiglio costituzionale ex art. 61-1 Cost. che possa valutare la conformità alla Costituzione di tale compressione delle libertà fondamentali in caso di sospetto terrorismo, essendo venuta meno la *ratio* della sua durata limitata nel tempo, resa possibile proprio dal perdurare dello stato di emergenza.

Tra i cantieri ancora aperti, un cenno va fatto al cantiere “giustizia”: l’obiettivo è quello di garantire l’indipendenza dei giudici e va perseguito con la riforma della magistratura del *parquet* disciplinando una più netta separazione tra esecutivo e giudiziario e rafforzando il Consiglio superiore della magistratura, con la limitazione dell’intervento governativo sulle nomine dei magistrati⁸³.

Per comprendere, infine, il programma europeista lanciato da Macron, caratterizzato da riformismo e integrazione e reso possibile dal difficile contesto internazionale in cui si muove l’Unione europea– dall’ingombrante presidenza Trump alla crisi politica del Regno Unito che deve gestire il delicato processo della Brexit, dalla crescita economica e occupazionale, ancora debole, al terrorismo - con un occhio attento alle politiche economico-sociali interne (per non scontentare proprio nessuno!)⁸⁴ e calendarizzato già nel primissimo periodo del suo mandato presidenziale, non si può prescindere dalla sua formazione culturale nell’ENA e nei circoli dell’alta finanza che gli valgono le simpatie a livello internazionale⁸⁵, ma anche negli ambienti letterari e filosofici che frequentò all’età di soli ventidue anni come giovane assistente editoriale del filosofo Paul Ricœur, al tempo della elaborazione della sua opera-testamento “*La memoria, la storia, l’oblio*”, e dall’aver preso parte, non ancora trentenne, alla Commissione Attali: è il 30 giugno 2007 quando il neo-eletto Presidente gollista Nicolas Sarkozy, che inaugurava una stagione di riforme condivise aprendo il suo governo anche a forze politiche estranee alla sua maggioranza, nominava Emmanuel Macron nella Commissione per la liberazione della crescita, detta commissione Attali dal nome del suo

⁸³ M. Barbonneau, *Emmanuel Macron devant le Congrès : l’état d’urgence et l’indépendance du parquet au programme cet automne*, in Dalloz actualité – 4 juillet 2017, in www.dalloz.fr, 1.

⁸⁴ Il programma di Macron, illustrato nel volume “*Révolution!*” (*Rivoluzione!*, trad. it., Milano, 2017) e sul sito ufficiale del movimento *En marche!* (en-marche.fr/), prevede sei punti denominati “cantieri” per costruire quella che è stata definita “*une France nouvelle*”: il primo cantiere è quello dell’educazione e della cultura, condizione primaria per la coesione sociale; il secondo cantiere è quello del lavoro, riformando il sussidio di disoccupazione per renderlo un diritto dei cittadini più fragili e creare nuove occasioni di impiego, il terzo cantiere è quello dello sviluppo economico nel rispetto dell’ecologia e dell’ambiente e nel rispetto dei più deboli, attraverso una trasformazione del sistema sanitario e delle politiche abitative, il quarto cantiere è il rafforzamento della sicurezza interna attraverso il potenziamento dell’autorità dello Stato, il quinto cantiere è quello del rinnovamento democratico, attraverso la moralizzazione della vita pubblica e il rinnovamento della rappresentanza, infine il sesto cantiere è quello di rilanciare la sfida dell’Europa e di impegnarsi sul fronte africano in politiche di pacificazione e di sviluppo economico.

⁸⁵ “C’est Angela Merkel, la chancelière d’Allemagne, qui affirme que la victoire de Macron est «une victoire pour une Europe forte et unie». C’est Theresa May, Premier ministre britannique, qui « se réjouit de travailler avec le nouveau président française ». C’est Justin Trudeau, le Premier ministre canadien, qui se dit « impatient de travailler avec M. Macron ». Jusqu’au Donald Trump, qui « félicite le nouveau président français pour sa large victoire » et se déclare lui aussi « impatient de travailler avec lui » (G. Gaetner, *Les 100 jours de Macron*, Paris, 2017, versione Kindle, posizione 950 di 4126).

Presidente Jacques Attali consigliere governativo per le questioni economiche, che doveva mettere a punto un pacchetto di riforme volte a migliorare la competitività e la produttività economica. L'esperienza nella Commissione Attali che lo vede come co-relatore accanto al Presidente, costituirà la vera iniziazione politica del giovane Macron, chiamato a svolgere un compito tecnico: fornire gli elementi giuridici necessari alla riflessione e formalizzare le proposte da discutere. “A ventinove anni si fa così largo nella corte dei grandi” e la Commissione Attali sarà la sua “rampa di lancio”⁸⁶.

Emmanuel Macron ha dunque “sdoganato” il timore dei partiti tradizionali di commisurare le loro politiche a quelle dell'Unione europea⁸⁷, che nell'immaginario politico domestico ha sovente rappresentato un capro espiatorio su cui riversare le non risolte problematiche sociali ed economiche interne: “il modo in cui egli parla dell'Europa fa la differenza. Macron chiede considerazione per i padri fondatori che hanno creato un'Europa senza popolazione perché allora erano esponenti di un'avanguardia illuminata. Lui però vuole adesso fare di quel progetto elitario un progetto di cittadinanza e, contro i governi nazionali che nel Consiglio europeo si bloccano a vicenda, chiede che si compiano dei passi chiari verso l'autodeterminazione democratica dei cittadini europei. Così egli rivendica per le elezioni non solo un diritto di voto, ma anche la designazione di candidati appartenenti a liste transnazionali. Ciò favorirebbe, in effetti, la formazione di un sistema di partiti europeo, in mancanza del quale il Parlamento di Strasburgo non può divenire un luogo in cui gli interessi sociali possono essere generalizzati e valorizzati oltre i meri confini nazionali”⁸⁸. Forse è proprio questa la vera rivoluzione macroniana, confermata dalla scelta del tema dell'Europa per il suo discorso tenuto alla Sorbona il 26 settembre 2017, tempio (anche iconografico) della cultura francese⁸⁹.

La tradizione gollista ha donato alla Francia il lascito di una presidenza forte che incarna l'*esprit de la Constitution* e che ha consentito a tutti i presidenti – anche nelle più complesse fasi politiche – di avere gli strumenti per realizzare il proprio programma. Riuscirà l'*enfant-prodige*, erede di questa tradizione, a guidare le sorti della Francia vincendo le sfide contemporanee, tra rigurgiti nazionali e istanze sociali sempre più pressanti? Gli auspici positivi nei primi cento giorni ci sono tutti, a patto che “i piedi d'argilla” su cui il gigante poggia non cedano.

⁸⁶ M. Zanon, *La rivoluzione liberale francese*, Venezia, 2017 (versione Kindle, posizione 194 di 1623).

⁸⁷ Emmanuel Macron torna alle origini del sogno europeo di Schumann e di Monnet, di un'Europa che unisca le nazioni sovrane e che ponga fine “à l'opposition séculaire de la France e de l'Allemagne” (C. Zorgbibe, *Emmanuel Macron et l'Europe*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1083-1084, avril- septembre 2017, 326ss., in part. 327).

⁸⁸ J. Habermas, *L'Europa può vincere*, in *La Repubblica*, 29 ottobre 2017, 49.

⁸⁹ E. Macron, *Per un'Europa sovrana, unita e democratica*, in www.libertaeguale.it.