

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE

I tratti fondamentali del semi-presidenzialismo francese nel modello attuale: la razionalizzazione del parlamento, il rafforzamento dell'esecutivo e lo statuto delle opposizioni

di Pier Francesco Lotito

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. - 2. I rapporti tra Governo e assemblee, alla luce della profonda «razionalizzazione» del sistema parlamentare. - 3. Gli equilibri istituzionali all'interno dell'Esecutivo. - 4. Lo statuto delle opposizioni in un modello di parlamentarismo maggioritario. - 5. Le funzioni di garanzia svolte dal Presidente della Repubblica e dal *Conseil constitutionnel*. - 6. Conclusioni.

1. La forma di governo semi-presidenziale francese è al centro di un dibattito che si è svolto in prevalenza, anche se non esclusivamente, nelle sedi politiche in ordine alla «importabilità» di tale modello nell'ordinamento italiano¹.

¹ La bibliografia italiana sull'ordinamento francese è amplissima: cfr. in particolare M.R. Donnarumma, *Lo stato di diritto e la V Repubblica in Francia*, Milano, 1993; L. Pegoraro, A. Reposo, *Le fonti del diritto negli ordinamenti contemporanei*, Bologna, 1993; F. Bonini, *La V Repubblica nella storia costituzionale francese: il concetto di *pouvoir d'État**, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1992, pp. 191 ss.; G. D'Orazio, *Riflettendo a posteriori sul controllo a priori del Consiglio costituzionale francese*, in «Archivio giuridico», 1992, pp. 3 ss.; S. Gambino, *Dalla supremazia della legge all'affermazione del principio di costituzionalità nell'ordinamento giuridico francese. Alcune osservazioni sul controllo di costituzionalità delle leggi nell'ordinamento giuridico francese ed in quello italiano*, in Studi Rochrsen, Milano, 1992, pp. 305 ss.; L. Mezzetti, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Rimini, 1992; P. Piciacchia, *Sistema partitico ed evoluzione della forma di governo nella V Repubblica francese*, in «Il Politico», 1992, pp. 297 ss.; G. Amato, *Il sistema semipresidenziale, un rimedio all'eccesso di partitocrazia*, in «Il Politico», 1991, pp. 207 ss.; D. Amirante, *Giudice costituzionale e funzione legislativa. L'esperienza francese*, Padova, 1991; G. Are, S. Ceccanti, *La Francia degli anni '80. Un partito dominante in un sistema frammentato*, in «Il Politico», 1991, p. 257; A. Barbera, *Il Giano del presidenzialismo*, in «Democrazia e diritto», 1991, pp. 163 ss.; S. Guerrieri, *Una repubblica semipresidenziale in Italia? Considerazioni sull'esperienza francese*, in «Democrazia e diritto», 1991, pp. 121 ss.; L. Pegoraro, *Le leggi organiche: profili comparatistici*, Padova, 1990; N. Zanon, *L'exception d'incostitutionnalité in Francia: una riforma difficile*, Torino, 1990; S. Gambino, *Sistema delle fonti e controllo della costituzionalità. Il caso francese*, Parte I, Profili storico-dogmatici, Torino, 1988; P.G. Lucifredi, *Appunti di diritto costituzionale comparato. I, Il sistema francese*, Milano, 1987; A. Giovannelli, *Aspetti della Va Repubblica, da De Gaulle a Mitterrand*, Milano, 1984; M. Duverger, *La nozione di regime «semipresidenziale» e l'esperienza francese*, in «Quad. Cost.», 1983, pp. 259 ss.; L. Pegoraro, *Il Governo in Parlamento. L'esperienza*

Il semi-presidenzialismo è stato visto da più parti come un punto di arrivo intermedio tra i due modelli proposti da opposti schieramenti politici per la riforma della attuale forma di governo italiana: da un lato un sistema di tipo presidenziale; dall'altro, un sistema «ad Esecutivo rafforzato e Parlamento non depotenziato», più o meno conforme allo schema «a cancellierato» o «a premierato», a seconda delle sfumature.

Il dibattito sopra richiamato ha offerto numerosi spunti di riflessione, ma è emersa a tratti una ricostruzione del modello semi-presidenziale fortemente condizionata dai temi di politica nazionale, talvolta distante da una completa considerazione di tutti gli elementi su cui si fonda la attuale forma di governo francese.

Ad esempio, l'attenzione è stata spesso richiamata su un istituto fortemente simbolico ed evocativo, quale l'elezione diretta del Presidente della Repubblica (che nell'ordinamento francese, come è noto, è posto formalmente a capo dell'Esecutivo), mentre non si è adeguatamente sottolineato che dall'analisi normativa e dallo studio delle prassi emergono alcune innegabili ambiguità attorno ad un organo, il Presidente della Repubblica, cui sono contemporaneamente attribuiti compiti istituzionali che vanno dall'indirizzo e coordinamento dell'Esecutivo, alla garanzia del rispetto delle norme costituzionali, passando per l'arbitraggio dei conflitti tra *pouvoirs publics*: un Capo dello Stato che, quindi, dovrebbe essere indifferentemente primario attore politico-istituzionale, guardiano e garante della Costituzione e, infine, arbitro tra poteri.

Talora si è addirittura tentato di collegare l'elezione diretta del Presidente della Repubblica a quella che appare una condizione essenzialmente politica, la stabilità dei governi. Va detto che dall'esame della prassi istituzionale e della storia francese i due elementi (elezione diretta del Presidente della Repubblica e stabilità dei governi) non risultano avere alcun legame diretto, mentre un collegamento causale può certamente essere rinvenuto tra sistema elettorale e stabilità dell'Esecutivo. Tale profilo, tuttavia, nonostante l'indiscutibile interesse, rimane al di fuori della presente analisi e le affermazioni precedenti devono essere assunte come dati esterni, da non sottoporre a verifica.

Da altre parti, poi, è stato lanciato un sentito allarme contro la meccanica trasposizione nell'ordinamento italiano di alcuni istituti propri dell'ordinamento francese, in considerazione dei rischi che da tale

della V Repubblica francese, Padova, 1983; M. Volpi, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Rimini, 1983; J. Massot, *I rapporti tra il presidente della Repubblica ed il primo ministro di Francia dal 1958 al 1982*, in «Quad. Cost.», 1982, pp. 277 ss.; M. Volpi, *La democrazia autoritaria*, Bologna, 1979; C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973, pp. 238 ss.

operazione potrebbero derivare per lo stesso assetto democratico dello Stato. In particolare sono state sollevate autorevoli e – per molti aspetti – fondate critiche al modello di forma di governo francese in relazione a due delicatissimi istituti che riguardano, seppure in modo differente, il Presidente della Repubblica: il referendum approvativo di leggi e l'assunzione di poteri eccezionali in casi di grave pericolo. Su tali istituti è opportuno soffermarsi brevemente per chiarirne la reale portata.

Il primo, in realtà, non costituisce un vero e proprio potere del Presidente, dal momento che l'iniziativa referendaria è riservata propriamente al Governo e (solo congiuntamente) alle due Camere; tali organi possono proporre al Presidente di sottoporre a referendum approvativo un «progetto di legge avente ad oggetto l'organizzazione dei poteri pubblici, le riforme relative alla politica economica o sociale della nazione e ai servizi pubblici che vi concorrono, o tendente ad autorizzare la ratifica di un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione, incida sul funzionamento delle istituzioni»².

Il secondo istituto, invece, costituisce una effettiva prerogativa presidenziale e consiste nella possibilità di assumere poteri eccezionali «quando le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della Nazione, l'integrità del suo territorio o l'esecuzione degli obblighi internazionali (siano) minacciati in modo grave e immediato e quando il funzionamento regolare dei poteri pubblici costituzionali è interrotto»³.

Oltre alle perplessità sulla introduzione nel nostro ordinamento dei due istituti da ultimo richiamati, un'ulteriore critica è stata rivolta ad un altro istituto ritenuto da taluni inaccettabile in quanto eccessivamente riduttivo delle prerogative del Parlamento, la *question de confiance*⁴, consistente nella possibilità riservata al Primo ministro, «dopo deliberazione del Consiglio dei ministri, (di) impegnare la responsabilità del Governo davanti all'Assemblée Nationale sul voto di un testo. In questo caso il testo si ha per adottato», salvo che nelle ventiquattro ore successive non sia depositata una mozione di sfiducia e questa venga approvata a maggioranza assoluta dei deputati.

² V. art. 11 della Costituzione francese del 1958, il quale recita testualmente «il Presidente della Repubblica, su proposta del Governo o su proposta congiunta delle due assemblee...». A questo riguardo si rimanda a quanto sarà detto nella nota 23, segnalando sin d'ora che nella prassi i referendum (che portano all'adozione di c.d. *lois-référendaires*) sono stati utilizzati soltanto in particolari occasioni (l'introduzione delle modifiche costituzionali sull'elezione diretta del Presidente della Repubblica nel 1962; il tentativo – fallito – di sopprimere il *Sénat* nel 1969, che condusse alle dimissioni del Presidente de Gaulle; la ratifica del trattato di Maastricht sull'Unione europea nel 1992), dando luogo comunque a vivaci controversie e contestazioni per la delicatezza degli equilibri coinvolti.

³ V. art. 16.1 della Costituzione.

⁴ V. art. 49.3 della Costituzione.

Senza entrare nel merito dei pretesi vantaggi e svantaggi del semi-presidenzialismo francese, il dibattito e le critiche menzionate inducono ad una duplice considerazione: se, da un lato, non è assolutamente proponibile un trapianto meccanico nel nostro ordinamento di regole che sono state introdotte in un preciso contesto ordinamentale per particolari ragioni storiche e di opportunità, dall'altro occorre spingere l'analisi della forma di governo francese oltre la considerazione dei singoli istituti, per cogliere organicamente tutti gli spunti di riflessione che una analisi comparatistica può seriamente offrire al dibattito sulla evoluzione della forma di governo italiana.

Può essere utile, pertanto, tentare una ulteriore ricostruzione delle componenti essenziali di un modello istituzionale che nella prassi risulta essere effettivamente stabile e funzionale⁵, pur essendo calato in un contesto politico frammentario e talvolta contrastato che, per molti aspetti, presenta forti analogie con il sistema politico italiano.

La forma di governo francese può essere ricostruita, nel suo effettivo e ordinario funzionamento, attraverso quattro quadri di sintesi che descrivano i seguenti profili: i rapporti tra Governo e assemblee, alla luce della profonda «razionalizzazione» del sistema parlamentare⁶;

⁵ Sui profili generali della forma di governo e del sistema politico in Francia la bibliografia francese è ovviamente sterminata. Tra i molti autori si possono citare le opere più recenti di P. Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Paris, 1992; M. Lascombe, *Droit constitutionnel de la Ve République*, Paris, 1992; O. Duhamel, *Le pouvoir politique en France. Droit constitutionnel*, 1, Paris, 1991; B. Jeanneau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1991; N. Poulet-Gibot Leclerc, *La place de la loi dans l'ordre juridique interne*, Limoges, 1990; M. Prélôt, J. Boulouis, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1990; J. Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, II, Paris, 1990; C. Debbash, J.M. Pontier, J. Bourdon, J.C. Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1990; D. Maus, *Études sur la Constitution de la Ve République. Mise en place pratique*, Nancy, 1990; L.M. Nguyen, *La Constitution de la Ve République. De Charles De Gaulle à François Mitterrand*, Paris, 1989; F. Luchaire, G. Conac, *Le droit constitutionnel de la cohabitation. Bilan juridique d'une expérience politique*, 23 mars 1986 - 8 mai 1988, Paris, 1989; B. Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, 1989; J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1989; L. Trotabas, P. Isoart, *Droit public*, Paris, 1988; G. Burdeau, *Droit constitutionnel*, 21e éd. par F. Hamon e M. Troper, Paris, 1988; G. Conac, Art. 5, in *La Constitution de la république française. Analyses et commentaires sous la direction de F. Luchaire*, G. Conac, Paris, 1987, pp. 229-324; P.H. Chalvidan, *Droit constitutionnel. Institutions et régimes politiques*, Paris, 1986; M. Duverger, *Le système politique français. Droit constitutionnel et systèmes politiques*, Paris, 1985.

Per un approfondimento dei temi trattati, oltre che per un più puntuale richiamo alle fonti dottrinali, normative e giurisprudenziali, sia consentito rinviare a P.F. Lotito, *Forma di governo e processo di bilancio. Analisi dell'ordinamento francese e riflessioni sull'ordinamento italiano*, Torino, 1997, dalle cui conclusioni viene preso ampio spunto in questa sede.

⁶ Sul ruolo del Parlamento nell'ordinamento francese tra gli altri cfr. B. Baufumé, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la cinquième République*, Paris, 1993; J.

l'assetto degli equilibri istituzionali all'interno dell'Esecutivo; la ridefinizione del ruolo e degli strumenti delle opposizioni parlamentari in un modello di parlamentarismo maggioritario; le funzioni di garanzia svolte dal Presidente della Repubblica e, soprattutto, dal *Conseil constitutionnel*.

Nel tracciare ciascuno di tali quadri, naturalmente, andrà tenuto strettamente conto delle prassi istituzionali e della storia costituzionale della V Repubblica. Proprio a questo riguardo va sottolineato che la attuale forma di governo francese è il risultato di un processo evolutivo contrassegnato da alcune importanti modifiche e prassi istituzionali che hanno sensibilmente mutato il modello originario.

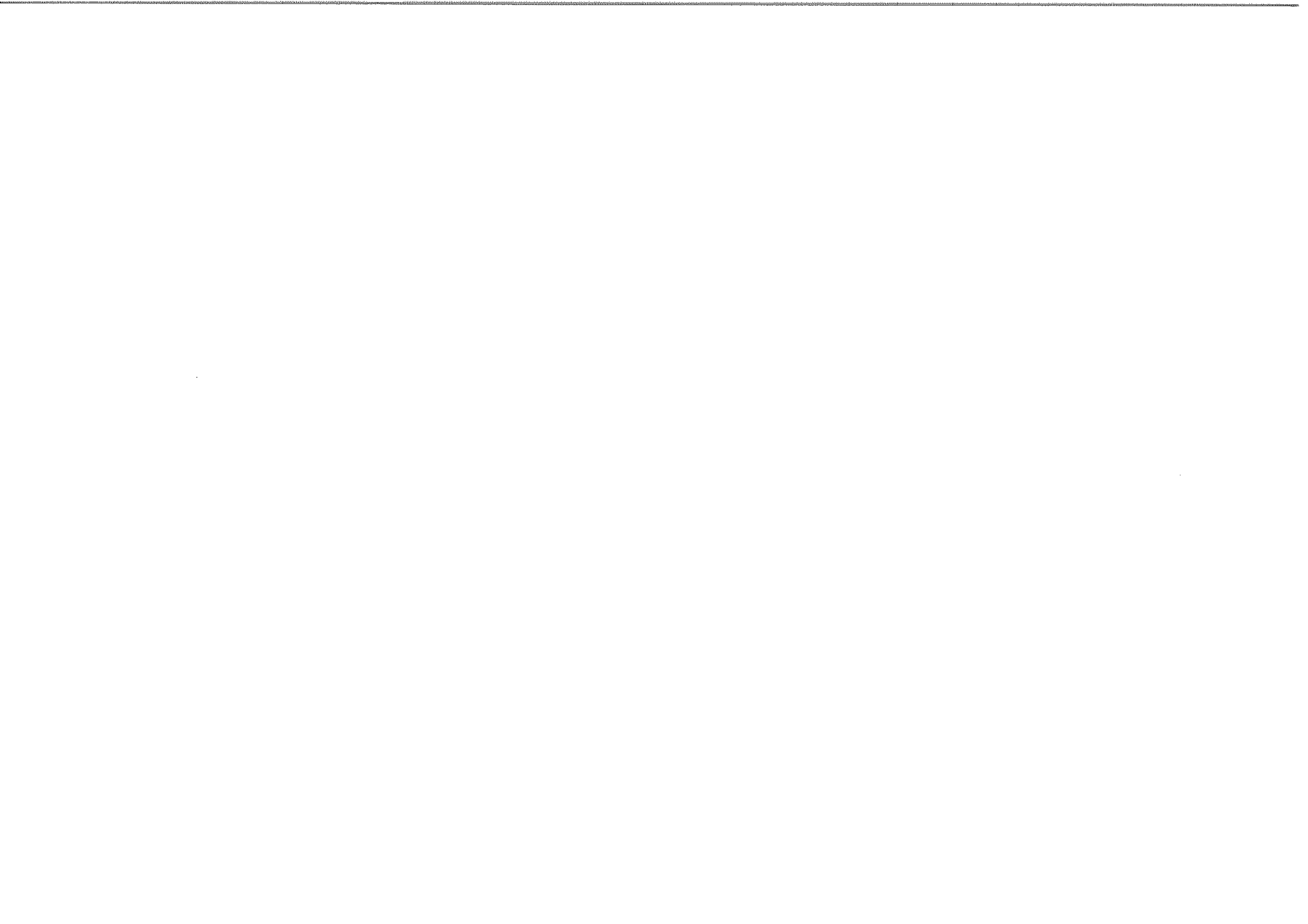
I principali passaggi di tale processo evolutivo sono i seguenti: in primo luogo, l'introduzione dell'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Repubblica, avvenuta nel 1962 per volontà espressa del Presidente de Gaulle⁷; in secondo luogo, il riconoscimento a qualificate minoranze parlamentari (sessanta deputati o altrettanti senatori) della facoltà di promuovere dinanzi al *Conseil constitutionnel* un giudizio di costituzionalità preventivo (rispetto alla promulgazione ed entrata in vigore) delle leggi⁸, un istituto il cui inserimento fu voluto nel 1974 dal Presidente Giscard d'Estaing; in terzo luogo, le due esperienze di *cohabitation* tra Presidente della Repubblica e Governi di segno opposto, durante le presidenze Mitterrand.

Si può aggiungere che, con buona probabilità ed anche se mancano ancora prassi consolidate a tale riguardo, un altro passaggio importante sarà costituito dal pieno funzionamento della modifica costituzionale introdotta nel 1992 in occasione della ratifica del trattato di Maastricht, in conseguenza della quale «il Governo sottopone all'Assemblée Nationale e al Sénat, dal momento della loro trasmissione al Consiglio delle Comunità (europee), le proposte di atti comunitari comportanti disposizioni di natura legislativa. Durante le sessioni o al

Boudant, *La crise identitaire du Parlement français*, in «Rev. dr. publ.», 1992, pp. 1321-1402; G. Carcassonne, *Réhabiliter le Parlement*, in «Pouvoirs», 1989, n. 49, pp. 37-45; J. Daniel, C. Émeri, *L'Assemblée nationale et son devenir*, in «Rev. dr. publ.», 1989, pp. 1245 ss.; *Le contrôle parlementaire*, Documents d'études, Droit constitutionnel et institutions politiques, n. 1.14, Paris, La Documentation Française, septembre 1988; *Le contrôle parlementaire*, Documents réunis et commentés par B. Chantebout, Paris, La Documentation Française, Documents d'études 1.14, septembre 1988; P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, 1988; *La procédure législative en France*, Documents réunis et commentés par R. Chiroux, Paris, La Documentation Française, Document d'études n. 1.12, juillet 1986; A. Richard, P. Séguin, *Les relations majorité/opposition*, in «Pouvoirs», 1985, n. 34, pp. 99-106; *Pour connaître le Sénat*, Paris, 1983.

⁷ Si v. la loi n. 62-1292 del 6 novembre 1962, che ha comportato modifica degli artt. 6 e 7 della Costituzione.

⁸ V. art. 61.2 Cost., come modificato dalla loi const. n. 74-904 del 29 ottobre 1974.



di fuori di esse, possono essere votate risoluzioni (relative al presente ambito), secondo le modalità stabilite dal Regolamento di ciascuna assemblea»⁹.

Prima di passare alla ricostruzione dei quadri di sintesi menzionati va sottolineato, inoltre, che i Costituenti francesi – sulla scorta delle contrastate e talora tragiche vicende istituzionali che avevano contrassegnato la IV Repubblica, culminate nel conflitto algerino – si ponevano con chiarezza e determinazione due obiettivi fondamentali, strettamente interconnessi: garantire la stabilità dell'Esecutivo, quale premessa essenziale per l'efficienza dell'azione amministrativa; introdurre una profonda «razionalizzazione» del sistema parlamentare per assicurare efficacia al processo decisionale politico e legislativo¹⁰.

La sintesi di tali obiettivi può essere rinvenuta nel peculiare rapporto che lega, con un ineludibile fondamento fiduciario, Governo e Parlamento. Appare dunque opportuno prendere le mosse proprio da tale punto.

2. Nell'ordinamento francese i rapporti tra Governo e Parlamento sono caratterizzati da due condizioni di fondo: l'immanenza del legame fiduciario tra Esecutivo e maggioranza parlamentare; la predominanza, nel procedimento legislativo, del Governo rispetto alle assemblee¹¹.

Quanto al primo punto, il rapporto fiduciario tra Governo e Parla-

⁹ V. art. 88-4 Cost., introdotto dalla *loi const.* n. 92-554 del 25 giugno 1992, in connessione alla ratifica del trattato di Maastricht sull'Unione europea.

¹⁰ Tali obiettivi emergono con assoluta chiarezza nel celebre discorso sulla «nuova Costituzione» pronunciato il 27 agosto 1958 da Michel Debré, Ministro Guardasigilli, dinanzi alla *Assemblée générale du Conseil d'Etat* (chiamato a deliberare sul progetto di Costituzione), in «Rev. fr. sc. pol.», 1959, pp. 7 ss.

¹¹ Sul ruolo del Governo nell'ordinamento francese e sui rapporti di tale organo con il Parlamento, tra gli altri cfr. C. Gouad, *Le Conseil des Ministres sous la Ve République*, in «Rev. dr. publ.», 1988, pp. 423 ss.; N. Sung, *Les ministres de la Ve République française*, Paris, 1988; D. Turpin, *La présidence du Conseil des ministres*, in «Rev. dr. publ.», 1987, pp. 873 ss.

Cfr. inoltre *Structures gouvernementales et organisation administrative*. Etude du Conseil d'Etat, Notes et études documentaires n. 4818, Paris, 1986; *L'administration centrale. Fonctions et structures des ministères*, Les notices de la Documentation Française, not. 2, Paris, 1986; M. Morin, *La présence du Gouvernement dans les Assemblées parlementaires sous la Ve République*, in «Rev. dr. publ.», 1986, pp. 1355 ss.; J.L. Quermonne, *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, Paris, Dalloz, 1983; M. Lascombe, *Le Premier ministre, clef de voute des institutions? L'article 49, alinéa 3 et les autres...*, in «Rev. dr. publ.», 1981, pp. 105 ss.; M. Long, *Les services du Premier ministre*. Conférences, Aix-Marseille, 1981; J.Y. Plouvin, *Le conseil des ministres, institution seconde*, in «Rev. administr.», 1980, pp. 485 ss.; J. Massot, «*Direction du Gouvernement*» et «*Conduite de la politique de la Nation*», in «Rev. Administr.», 1980, pp. 125 ss.; A. Claisse, *Le Premier ministre de la Ve République*, Paris, 1972.

mento è – per così dire – presunto, nel senso che al momento di assunzione delle proprie funzioni da parte del nuovo Primo ministro e dei ministri le assemblee non devono esprimere alcun consenso. Tale consenso deve in ogni caso tacitamente sussistere e può esserne dimostrata in qualunque momento la mancanza mediante l'approvazione a maggioranza assoluta in *Assemblée Nationale* di una mozione di sfiducia¹².

Di qui la conseguenza pratica che il Presidente della Repubblica, pur essendo in astratto libero di effettuare qualunque scelta in ordine alla composizione del Governo, sarà indotto a nominare ordinariamente un Primo ministro sostenuto dalla maggioranza dei deputati, come del resto confermano le prassi delle tre *cobabitations* tra Presidenti e Governi di segno opposto fino ad ora realizzatesi.

La disciplina descritta, pertanto, si adatta perfettamente alla circostanza che i ministri siano prescelti ordinariamente dal Presidente della Repubblica eletto da una maggioranza coincidente con quella parlamentare, mentre nei periodi di *cobabitation* tra Presidente e Governo-maggioranza di segno opposto, il Presidente si limiterà presumibilmente a designare un Primo ministro gradito alla maggioranza parlamentare. Quanto, poi, al fatto che si versi o meno in ipotesi di *cobabitation*, tale circostanza rappresenta una variabile politica che non fa venir meno in nessun caso la necessità di un rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, dal momento che non mutano i meccanismi istituzionali ma risulta soltanto orientata in modo differente l'eventuale scelta del Presidente.

La mancata approvazione di una mozione di fiducia iniziale costituisce, dunque, una semplificazione procedurale che, di per sé, non incide sul fondamento fiduciario del rapporto tra Esecutivo e Legislativo¹³.

L'immanenza del rapporto fiduciario nell'ordinamento francese e la mancanza di un espresso conferimento iniziale della fiducia, dunque, non sbilanciano automaticamente gli equilibri a favore del Governo. Tale effetto è prodotto, piuttosto dalle regole procedurali sulla

¹² V. art. 49.2 Cost.

¹³ Va segnalato che nell'autunno del 1992 il Presidente Mitterrand aveva proposto una modifica costituzionale che avrebbe introdotto l'obbligo per ciascun Governo di ottenere al momento della nomina una fiducia espressa dalla *Assemblée Nationale*, come accade nell'ordinamento italiano. Tale proposta, che fu respinta, non avrebbe comportato in ogni caso grandi cambiamenti nei rapporti tra Esecutivo e Legislativo (rimanendo inalterata la disciplina sulla *question de confiance*), ma avrebbe simboleggiato una preminenza politica del Parlamento sul Governo. Nei fatti si sarebbe prodotto una semplice sistematizzazione del voto parlamentare, attualmente soltanto eventuale e di rara applicazione, sulle mozioni di programma o sulle dichiarazioni di politica generale del Governo, previsto all'art. 49.1 e 4 della Costituzione.

mozione di fiducia¹⁴ e, in particolare, dalla previsione che tale mozione debba essere approvata a maggioranza assoluta dei deputati¹⁵.

Un discorso separato deve esser fatto in ordine alla *question de confiance*. Va detto subito che tale istituto non può essere considerato come una semplice regola di chiusura del sistema, con la quale venga segnata in via definitiva la prevaricazione del Governo sul Parlamento. La *question de confiance* infatti non è uno strumento ordinario da utilizzare nei processi decisionali, né tantomeno un semplice deterrente nei confronti di una maggioranza parlamentare poco coesa. Si tratta, piuttosto, di un mezzo estremo cui può far ricorso l'Esecutivo nei casi di maggior incertezza politica per rompere gli indugi e le resistenze in ordine all'approvazione di uno specifico testo legislativo, oltre che per verificare in tempi brevissimi la permanenza del rapporto fiduciario oppure un eventuale rovesciamento di maggioranze in Parlamento, dal quale conseguirebbero le obbligatorie dimissioni del Governo e, a determinate condizioni politiche, lo scioglimento dell'*Assemblée Nationale*¹⁶.

Tale interpretazione è comprovata, oltre che dalla prassi consolidata, soprattutto dal fatto che l'Esecutivo ha numerosi altri strumenti, diversi dalla *question de confiance* anche se altrettanto efficaci, per ot-

¹⁴ Ai sensi dell'art. 49.2 Cost., condizione di ricevibilità della mozione di sfiducia è la sottoscrizione da parte di almeno un decimo dei componenti l'*Assemblée Nationale*; il voto deve aver luogo almeno quarantotto ore dopo il deposito della mozione. Inoltre sono conteggiati soltanto i voti favorevoli all'approvazione della mozione. A seguito della modifica dell'art. 28 Cost. (v. *loi const.* n. 95-880 del 4 agosto 1995, in «Revue française du Droit public», 1995, pp. 1441 ss.), che ha introdotto un'unica sessione parlamentare ordinaria di nove mesi, è stata modificata anche l'ultima parte del secondo comma dell'art. 49 Cost., prevedendosi che «salvo che nel caso previsto al comma successivo (se, cioè, sia presentata dal Governo *question de confiance* ex art. 49.3 Cost., n.d.a.) un deputato non può sottoscrivere più di tre mozioni di censura nel corso di una stessa sessione ordinaria e più di una nel corso di una stessa sessione straordinaria».

¹⁵ Va detto che, ai fini della presente analisi, non appare rilevante che il *Sénat* non possa approvare mozioni di sfiducia, ma eventualmente soltanto «dichiarazioni di politica generale» ex art. 49.4 Cost. Tale circostanza, infatti, discende dalla scelta di operare una forte differenziazione delle due assemblee e va posta in connessione alla più generale razionalizzazione del sistema parlamentare.

¹⁶ Ai sensi dell'art. 50 Cost., il Governo sfiduciato su un testo legislativo oppure su una dichiarazione di politica generale ha l'obbligo di dimettersi. Tale disposizione richiederebbe di svolgere alcune considerazioni, da rinviare tuttavia ad altra sede, sul possibile coinvolgimento nella relazione fiduciaria del Senato, che può essere chiamato a votare una dichiarazione di politica generale del Governo, ex art. 49.4.

Invece, ai sensi dell'art. 12 Cost., lo scioglimento della sola *Assemblée Nationale* può essere sempre disposto dal Presidente della Repubblica (salvo che nell'anno successivo alle elezioni) dopo aver consultato il Primo ministro e i presidenti delle due assemblee. Se ne può dedurre che, in caso di sfiducia al Governo, il Presidente potrebbe essere indotto a sciogliere la prima assemblea solo se la stessa esprimesse una maggioranza di segno politico opposto a quella presidenziale.

tenere tempestivamente l'approvazione dei provvedimenti legislativi di suo interesse. A questo punto, pertanto, è necessario esaminare in quali forme e procedure trovi espressione la seconda condizione sopra menzionata, vale a dire la predominanza del Governo sulle assemblee parlamentari. A tale riguardo va detto che il Governo, grazie alle prerogative che gli sono riservate nel procedimento legislativo, è posto in condizione di esercitare costantemente una vera e propria *maîtrise* di tale procedimento¹⁷.

Senza formulare tutte le ipotesi alternative, si può sottolineare che sono essenzialmente due i possibili scenari istituzionali che configurano gli estremi di flessibilità cui può giungere, per questo aspetto, la forma di governo francese. La scelta da parte dell'Esecutivo degli strumenti concreti da utilizzare di volta in volta terrà conto – si può ragionevolmente presumere – del quadro politico contingente, vale a dire essenzialmente del grado di coesione della maggioranza ed eventualmente della coalizione che la compone.

Il Governo, infatti, può operare una direzione discreta e formale del procedimento legislativo, avvalendosi degli strumenti «ordinari» del parlamentarismo maggioritario; oppure può porre in essere un dominio non contrastabile (almeno fino alla rottura del rapporto fiduciario con l'*Assemblée Nationale*) dello stesso procedimento legislativo, facendo ricorso alle prerogative «straordinarie» di razionalizzazione estrema del parlamentarismo.

Gli strumenti «ordinari» del parlamentarismo razionalizzato si inseriscono nell'andamento routinario del lavoro parlamentare e del procedimento legislativo, del quale indirizzano gli esiti. Si pensi, solo per ricordare i principali istituti, al diritto del Governo di fissare alle assemblee un ordine del giorno *prioritaire*¹⁸, che costituisce ben più che un canale preferenziale per l'iniziativa governativa; alla attiva partecipazione del Governo nella organizzazione dei lavori parlamentari effettuata dalla Conferenza dei presidenti presso ciascuna assemblea¹⁹; alla

¹⁷ Alle prerogative proprie del Governo vanno aggiunte le ulteriori prerogative riservate alla maggioranza parlamentare, dalle quali consegue indirettamente un effetto amplificativo delle prime. A tale riguardo, peraltro, va sottolineato un dato interessante: il Costituente francese, mirando a stabilizzare il sistema parlamentare, ha teso a rafforzare non tanto le prerogative della maggioranza parlamentare, quanto piuttosto la posizione istituzionale del Governo che della maggioranza è necessaria espressione in virtù «dell'immanente ed implicito» rapporto fiduciario.

¹⁸ L'art. 48.1 Cost. dispone che «l'ordine del giorno delle assemblee determina, secondo la priorità e nell'ordine che il Governo ha stabilito, la discussione dei progetti di legge depositati dal Governo e delle proposte di legge accolte dallo stesso».

¹⁹ V. gli artt. 48 e ss. del regolamento della *Assemblée Nationale* e 29 e ss. del regolamento del *Sénat*. A tale riguardo va sottolineata l'importanza del ruolo svolto dal Ministro per i rapporti con il Parlamento, oltre che dal Segretario generale del Governo.

facoltà di deposito degli emendamenti e, soprattutto, delle *lettres rectificatives* che, costituendo nuova iniziativa, sono sottratte ai limiti procedurali degli emendamenti; alla possibilità di opporre ad ogni emendamento parlamentare le irricevibilità fissate in Costituzione²⁰; alla facoltà di richiedere, prima della votazione finale sull'insieme, una seconda deliberazione di una parte o anche dell'intero testo legislativo²¹; alle peculiarità procedurali stabilite in ordine alle *lois de finances*²².

Il dato saliente è che tali strumenti non limitano, né tantomeno forzano la libertà delle assemblee di dibattere e di esprimersi sugli oggetti in esame, ma pongono essenzialmente dei paletti procedurali lungo un percorso che deve essere necessariamente seguito senza dilatazione di tempi. In questo senso e in queste forme il Governo si trova ordinariamente ad operare una direzione discreta e formale del procedimento legislativo.

Un discorso completamente diverso deve essere fatto, invece, per quelle che si sono definite le prerogative «straordinarie» di razionalizzazione estrema del parlamentarismo. Il riferimento va inteso a tre fondamentali istituti previsti direttamente in Costituzione²³, vale a dire al *vote bloqué*, al *dernier mot* dell'*Assemblée Nationale* e, infine, alla già menzionata *question de confiance* sottoposta anche essa alla prima camera.

²⁰ In particolare il Governo può opporre la irricevibilità di iniziative ed emendamenti parlamentari implicanti «sia la diminuzione di entrate pubbliche, che l'aumento di spese pubbliche» (v. art. 40 Cost.), o invasiva del *domaine réglementaire* (v. art. 41 Cost.).

²¹ V. art. 118.3 e 4 del regolamento della *Assemblée Nationale*.

²² V. l'art. 47 Cost. Tali peculiarità vanno dalla riserva di iniziativa dell'Esecutivo alle regole sulla sessione finanziaria delle assemblee e sui ristretti termini di approvazione parlamentare; per ogni approfondimento sia consentito rinviare a P.F. Lotito, *Forma di governo e processo di bilancio*, cit.

²³ Un quarto strumento era costituito, nel disegno originario della Costituzione, dal referendum approvativo di leggi di cui all'art. 11. Cost. Si tratta di uno strumento la cui iniziativa spetta al Governo o congiuntamente alle due assemblee, mentre al Presidente della Repubblica spetterebbe – a rigor di norma – la sola indizione formale. Sembra evidente che il referendum approvativo di leggi costituisce un ulteriore strumento per ridurre il potere legislativo del Parlamento, attraverso il ricorso al voto popolare. Si aggiunga che nell'interpretazione corrente la *loi-référendaire*, in quanto espressione di volontà sovrana dei cittadini, non è modificabile da leggi ordinarie del Parlamento.

Nella prassi il ricorso al referendum non è stato certo frequente, anche se di volta in volta i progetti di legge sottoposti al voto popolare sono sempre stati di notevole rilievo istituzionale e politico, come si è sottolineato alla nota 2. Ancora tutta da verificare è la recente modifica della Costituzione, cit. in nota 2, che include tra gli oggetti sottoponibili a referendum anche le iniziative in materia di economia e finanza pubblica. Sembra dubbio che tale previsione rafforzi automaticamente il peso istituzionale del Presidente della Repubblica, dal momento che l'iniziativa referendaria permane ai soggetti indicati, mentre appare più sostenibile sostenere che tale modifica aumenti il peso dell'Esecutivo in rapporto alla propria maggioranza parlamentare.

In estrema sintesi si può indicare che il *vote bloqué*²⁴ consiste nella possibilità riservata al Governo di richiedere in ogni momento a ciascuna assemblea, che sia investita dell'esame di un testo legislativo, di pronunciarsi su tale testo mediante un unico voto, su una parte o sull'insieme dello stesso, con inclusione dei soli emendamenti proposti o accettati dal Governo.

Il *dernier mot* dell'*Assemblée Nationale*, invece, costituisce lo sbocco estremo della procedura straordinaria cui è sottoposto qualunque testo legislativo nel caso di *navette* parlamentare: dopo due letture successive presso ciascuna assemblea (oppure dopo una sola lettura nel caso di dichiarazione di urgenza del Governo), senza che il testo sia stato adottato, il Primo ministro può convocare una commissione bicamerale incaricata di proporre un testo definitivo. Se la commissione non giunge ad un accordo o se il testo concordato non è approvato, il Governo può, dopo una nuova lettura delle due assemblee, ricorrere al *dernier mot* dell'*Assemblée Nationale*, chiedendo a tale camera di decidere definitivamente sullo stesso testo²⁵.

Infine, la *question de confiance* – come è noto – comporta l'automatica approvazione del testo legislativo su cui è apposta, salvo approvazione a maggioranza assoluta dei deputati di una mozione di sfiducia²⁶, da cui conseguirebbe il rigetto dello stesso testo e la caduta del Governo.

I tre istituti da ultimo richiamati costituiscono altrettanti strumenti eccezionali posti a disposizione del Governo. La loro attivazione interrompe l'ordinario andamento del lavoro parlamentare, dando un rapido e univoco sbocco al procedimento legislativo e, nello stesso tempo, sottoponendo ad una prova di resistenza la maggioranza che sostiene l'Esecutivo. Lo sbocco alternativo è tra la rapida approvazione del testo legislativo nella versione sostenuta dal Governo o, altrimenti, la bocciatura di tale testo e la contemporanea rottura della maggioranza parlamentare.

Per evidenti ragioni tali strumenti procedurali non possono essere considerati mezzi ordinari di azione per il Governo, il quale ricorrerà ad essi soltanto nei casi più gravi di contrasti o difficoltà in seno alle assemblee parlamentari. Si tratta, piuttosto, di istituti che esercitano una funzione deterrente nei confronti della maggioranza parlamentare, con un effetto di indiretta garanzia della coesione e disciplina della stessa, e che comunque possono essere utilizzati nelle condizioni di maggior debolezza politica del Governo.

²⁴ V. art. 44.3 della Costituzione.

²⁵ Si v. l'art. 45 Cost. che prevede la complessa disciplina; la dichiarazione d'urgenza è di diritto per le *lois de finances*, ex art. 47.2 Cost.

²⁶ V. il citato art. 49.3 della Costituzione.

In questo senso appare corretto parlare di tali strumenti come di prerogative «straordinarie» che conducono sino al limite estremo la razionalizzazione del parlamentarismo, nel senso che consentono al Governo di operare in ultima istanza un dominio non contrastabile del procedimento legislativo fino a quel limite che segna il margine estremo di elasticità della forma di governo francese, vale a dire la rottura del rapporto fiduciario con l'*Assemblée Nationale*.

Con un ventaglio di misure come quelle sommariamente descritte il Governo ha tutti gli strumenti istituzionali necessari per conseguire i risultati attesi avvalendosi di un sostegno parlamentare «minimale». Ciò non esclude che l'Esecutivo abbia tutto l'interesse ad un rapido e fluido svolgimento della procedura parlamentare, al punto da favorire tale esito attraverso trattative «politiche» con la propria maggioranza in ordine ad eventuali modifiche dei testi legislativi in esame.

Il Governo deve, quindi, soltanto creare in seno alla propria maggioranza le condizioni politiche perché ciò si verifichi, almeno fino a quando l'opposizione non diventi maggioritaria. Il limite di flessibilità della forma di governo francese è costituito, infatti, dal coalizzarsi contro il Governo in carica di una maggioranza assoluta di dissensi.

Descritti in questi termini, i procedimenti legislativi dell'ordinamento francese potrebbero apparire fin troppo semplificati, a discapito di una effettiva partecipazione del Parlamento nei processi decisionali e con il rischio di una eccessiva concentrazione di poteri in capo all'Esecutivo. La realtà è ben differente, per più ragioni.

Per prima cosa il Governo non può nulla senza il sostegno politico di una maggioranza parlamentare che deve comunque essere conquistata in una competizione elettorale democratica. Potrebbe essere interessante riflettere su come il sistema elettorale influisca nell'ordinamento francese sulla stabilità dell'Esecutivo, ma il tema evidentemente esorbita dall'oggetto della presente indagine.

Va sottolineata, piuttosto, la seguente circostanza. Nell'esperienza storica francese il sistema elettorale della V Repubblica non sempre ha consentito di selezionare una maggioranza monolitica e non è stato raro il caso di articolate e, talora, contrastate coalizioni maggioritarie che, tuttavia, non hanno seriamente compromesso la stabilità dell'Esecutivo, così come non ne hanno paralizzato la capacità decisionale. Assunto questo come dato esterno, da ritenere acquisito e da non sottoporre a verifica, è interessante constatare che gli ampi poteri di *maîtrise* dell'attività parlamentare a disposizione del Governo giocano certamente un ruolo non secondario nel consentire al leader della maggioranza parlamentare (alternativamente, a seconda dei casi e delle condizioni politiche, il Presidente della Repubblica o il Primo ministro) di guidare e compattare la stessa maggioranza.

3. Il secondo quadro di sintesi da tracciare riguarda la ricostruzione dell'organizzazione e dei rapporti interni al Governo, con la distinzione di ruoli tra Presidente della Repubblica, Primo ministro e Consiglio dei ministri.

Sia consentito accantonare temporaneamente ogni considerazione sull'ambiguità di fondo delle norme costituzionali francesi in ordine alla duplicità di vertice dell'Esecutivo, da cui conseguono complessi equilibri istituzionali e politici tra Primo ministro e Presidente della Repubblica. Tale questione merita un approfondimento, ma occorre prima svolgere alcune considerazioni sull'organizzazione interna del Governo e sulla *leadership* del Primo ministro.

Della «forza» dell'Esecutivo in rapporto al Legislativo si è già detto: il Governo dirige l'azione del Parlamento e determina l'indirizzo politico della maggioranza, facendo perno contemporaneamente su fattori istituzionali e politici. Resta da chiarire a quali organi dell'Esecutivo (Presidente della Repubblica, Primo ministro o Consiglio dei ministri) spettino in concreto tali poteri.

Contravvenendo ad una opinione che assegnerebbe al Presidente della Repubblica ogni primato all'interno del Governo, va sottolineata invece la centralità del ruolo che il Primo ministro è chiamato a svolgere in relazione sia all'attività governativa che al procedimento legislativo in Parlamento.

Al Primo ministro spetta, infatti, la «direzione del Governo»²⁷, vale a dire il potere di indirizzare le scelte governative, coordinare l'azione dei ministri e arbitrare gli eventuali conflitti interni tra ministri. Nello stesso tempo al Primo ministro spetta anche la *maîtrise* del procedimento legislativo, vale a dire la scelta e l'utilizzo di tutti gli strumenti procedurali descritti, secondo la graduazione ritenuta più opportuna. Per questo aspetto il Primo ministro è un organo insostituibile, anche per un Presidente della Repubblica dotato di *pouvoir majoritaire*.

Le due funzioni (quella di «direzione del Governo» e l'altra, di *maîtrise* del procedimento legislativo) appaiono strettamente connesse, nella forma di governo francese. Se si considerano i fini perseguiti dal Costituente francese, la scelta effettuata risponde ad una logica evidente: non avrebbe avuto senso optare per un Primo ministro *maître* del procedimento legislativo, ma collocato nella posizione di *primus inter pares* tra gli altri ministri, o viceversa per un Primo ministro leader del Governo ma privo di poteri sul procedimento legislativo. A ben vedere, il cumulo in capo al Primo ministro della titolarità di prerogative legate al procedimento legislativo e della supremazia gerarchica rispetto agli altri ministri appare del tutto logico in un quadro

²⁷ V. art. 21 Cost.

complessivo nel quale si presuppone che tale organo sia contemporaneamente leader del Governo e della maggioranza, come accadeva nel disegno originario del Costituente francese e come accade tuttora (nonostante l'introduzione della elezione diretta del Presidente della Repubblica) nei periodi di *cohabitation*.

Va anche detto che agli stessi esiti si poteva giungere, in teoria, anche optando per una soluzione di tipo collegiale (come sarebbe accaduto, ad esempio, se si fosse potenziato il ruolo del Consiglio dei ministri) e non per una soluzione monocratica (e poi diarchica, a seguito dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica). Una scelta astrattamente possibile, della quale è difficile intravedere eventuali vantaggi (se non in termini di teorici controlli o di più agevole riequilibrio politico tra diverse componenti di eventuali coalizioni maggioritarie), mentre sono ben evidenti i possibili svantaggi in termini di maggiore frammentazione dei processi decisionali e più difficile coordinamento interministeriale.

La scelta compiuta dal Costituente francese di concentrare nel Primo ministro i poteri di direzione del Governo e di *maîtrise* del procedimento legislativo trova, invece, motivazione razionale nel desiderio di semplificare il processo decisionale interno al Governo e di rafforzare il coordinamento interministeriale.

Va sottolineato che il Primo ministro è posto univocamente a capo della *équipe* governativa proprio attraverso i poteri di coordinamento dei ministri e di arbitraggio degli eventuali conflitti insorti tra gli stessi, non potendo essere sostituito in tale funzione nemmeno da un Presidente della Repubblica dotato di *pouvoir majoritaire*. Tale scelta, che era del tutto coerente nel modello originario non presidenzialista della V Repubblica, appare perfettamente coerente anche nell'attuale contesto semi-presidenziale, dal momento che il Presidente della Repubblica è in questo modo sottratto ad ogni presa di posizione diretta nei confronti dei singoli ministri, potendo agire eventualmente (fatta eccezione per i periodi di *cohabitation*) tramite il «proprio» Primo ministro.

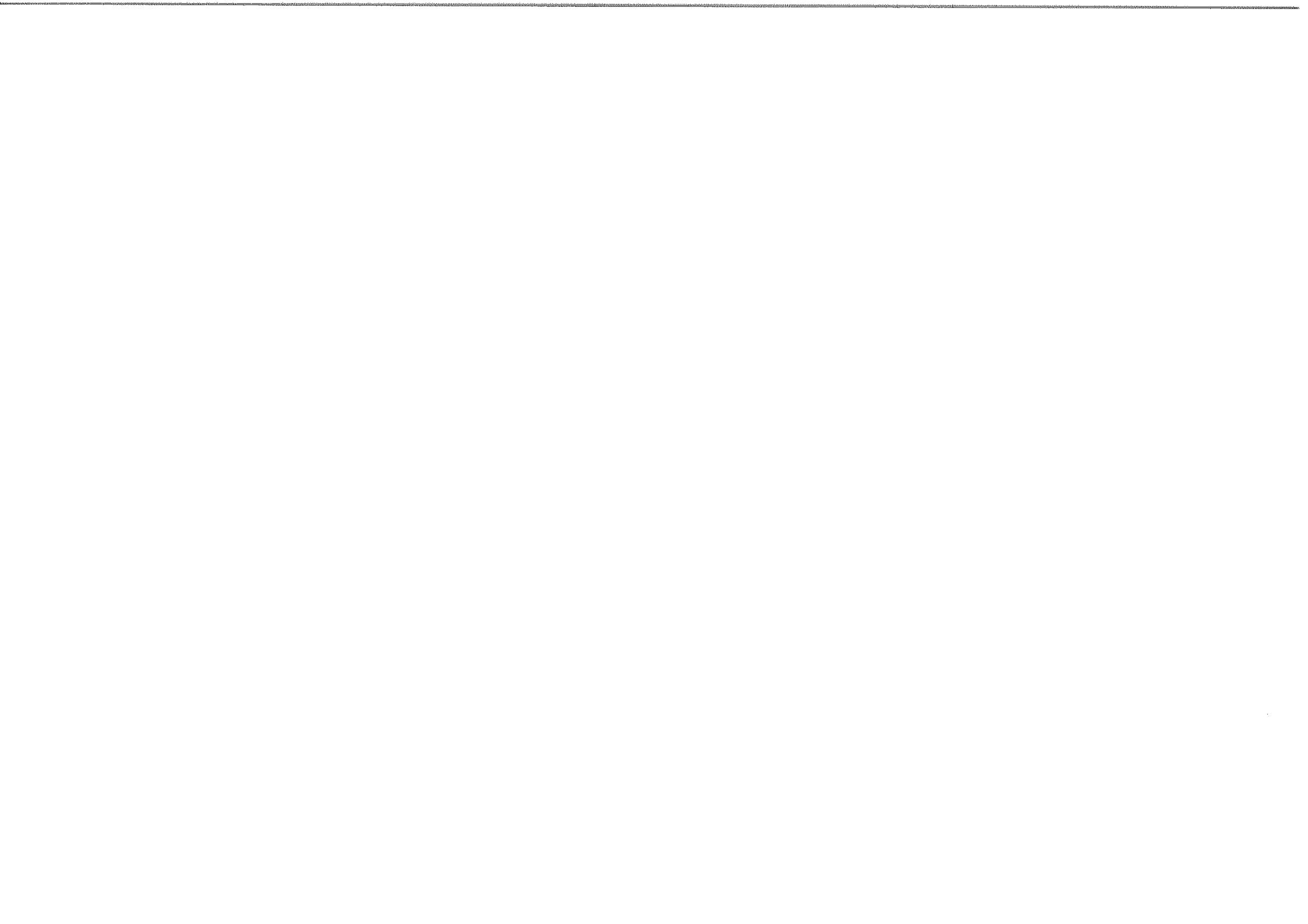
Si aggiunga che, anche a fronte di una ridotta collegialità del Consiglio dei ministri, le garanzie contro i rischi di eventuali svolte cesaristiche del Primo ministro sono numerose ed estese: dalla presidenza del Consiglio dei ministri riservata al Capo dello Stato, alla controfirma presidenziale dei principali atti governativi; dalla «censurabilità» del Governo a seguito della rottura del rapporto fiduciario, alla verifica di «conformità» alla Costituzione delle leggi, operata dal *Conseil constitutionnel* a richiesta di una pluralità di soggetti. Come spesso accade, gli anticorpi democratici del sistema sono inseriti in alcuni passaggi formali dei processi decisionali e questa appare, con ogni probabilità, la collocazione più opportuna.

Nell'esercitare le funzioni sopra richiamate, di *maîtrise* del procedimento legislativo e di «direzione del Governo» il Primo ministro si avvale della collaborazione, rispettivamente, del Ministro per i rapporti con il Parlamento e dei Ministri tecnici, tra i quali spiccano – oltre che, per tradizione storica, il Ministro Guardasigilli – il Ministro delle finanze e il Ministro del bilancio, organi il cui contributo nel processo decisionale interno del Governo in materia di finanza pubblica appare realmente determinante. L'importanza del ruolo svolto dal Ministro per i rapporti con il Parlamento può essere facilmente colta se si pensa all'insieme delle prerogative riservate al Governo in Parlamento, che sono materialmente esercitate da tale organo su delega del Primo ministro. Va detto, peraltro, che l'importanza di tale ruolo non appare tanto una scelta originale, quanto una conseguenza implicita della profonda «razionalizzazione» del sistema parlamentare. Resta il fatto che gli elementi chiave della *maîtrise* governativa del procedimento legislativo, vale a dire la completezza di informazione sull'attività delle assemblee e la organizzazione dei lavori parlamentari in sede di Conferenza dei Presidenti di ciascuna assemblea, sono in via continuativa nelle mani del ministro, che all'occorrenza può inoltre esercitare – su delega del Primo ministro – tutte le altre prerogative procedurali dell'Esecutivo.

Un ultimo organo ausiliario del Primo ministro, del quale va fatta dovuta menzione anche se propriamente collocato al di fuori della forma di governo, è il Segretario generale del Governo. Senza voler fare alcuna concessione ad una sorta di «mitologia» dell'amministrazione francese, va tuttavia sottolineata l'importanza di tale organo che è stato creato «per assicurare la continuità amministrativa a fronte dei cambiamenti politici»²⁸.

L'attività del Segretario generale del Governo si svolge su un piano di «alta amministrazione» e mira a rendere fluida e priva di intoppi istituzionali o politici l'attività del Governo, senza investire direttamente il merito delle singole decisioni da adottare. Il ventaglio di competenze del Segretario generale del Governo copre ogni ambito di attività dell'Esecutivo: dall'organizzazione dei lavori collegiali alla discreta verifica di esatta esecuzione delle direttive del Primo ministro e delle delibere consiliari adottate; dal collegamento informale tra Presidente della Repubblica e Primo ministro, al contatto formale del Governo con il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti e, soprattutto, con il *Conseil constitutionnel*; dalla cura dei rapporti formali tra Governo e Parlamento al monitoraggio permanente dei lavori delle due assemblee.

²⁸ Per usare l'espressione di Rosaline Py, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Notes et études documentaires n. 1985, Paris, 1985, p. 66.



Non si tratta, è bene sottolineare, soltanto di semplici funzioni esecutive materiali, ma di un compito decisamente sofisticato che, grazie alla completezza di informazione sullo stato delle attività ministeriali e dei lavori parlamentari, alla competenza giuridica specifica nonché alla consolidata esperienza acquisita negli anni, fa del Segretario generale del Governo un supporto tecnico indispensabile per il Primo ministro nell'esercizio del *pouvoir de direction* del Governo e del Parlamento.

Dopo aver parlato del Primo ministro, va fatta una riflessione separata sul ruolo del Presidente della Repubblica in seno al Governo²⁹. Tale organo non ha competenze dirette in materia di procedimento legislativo ed ha competenze ridotte in relazione all'attività del Governo, che pure è chiamato a presiedere. Occorre, dunque, ricostruire in quale maniera la *fonction présidentielle* incida sui processi decisionali del Governo e del Parlamento, incluse le scelte di finanza pubblica.

A questo riguardo va sottolineato che la figura istituzionale del Presidente della Repubblica presenta, nell'attuale ordinamento francese, alcuni tratti di ambiguità legati alla circostanza che le diverse funzioni attribuite *ab initio* a tale organo sono esercitabili, dopo la modifica costituzionale che ha introdotto l'elezione diretta del Capo dello Stato, in modo diverso e discontinuo, a seconda del quadro politico in cui egli si trovi ad operare.

²⁹ Sul Presidente della Repubblica, tra gli altri cfr. J.C. Zarka, *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle / majorité parlementaire sous la cinquième république* (1986-1992), Paris, 1992; G. Lebreton, *Les alternances sous la Ve République*, in «Rev. dr. publ.», 1989, pp. 1061 ss.; C.A. Colliard, *Les pouvoirs du Président de la République en cas de coexistence institutionnelle (mars 1986 - mai 1988)*, in «Rev. dr. publ.», 1989, pp. 1565 ss.; P. Ardant, *L'article 5 et la fonction présidentielle*, in «Pouvoirs», 1987, n. 41, pp. 37-51; J. Fournier, *Politique gouvernementale: le trois leviers du Président*, in «Pouvoirs», 1987, n. 41, pp. 63-74; J.L. Quermonne, *La présidence de la République et le système de partis*, in «Pouvoirs», 1987, n. 41, pp. 93-113; J. Fournier, *Politique gouvernementale: les trois leviers du Président*, in *Le Président, Pouvoirs*, n. 41, 1987, pp. 63-73; R. Romi, *Le Président de la République, interprète de la Constitution*, in «Rev. dr. publ.», 1987, pp. 1265 ss.; C. Zorgbibe, *Le Chef de l'État en question. Scénarios de cohabitation ou de séparation*, Paris, 1986; J. Massot, *La Présidence de la République en France. Vingt ans d'élection au suffrage universel 1965-1985*, Notes et études documentaires, n. 4801, Paris, 1986; P. Avril, *Les chefs de l'État et la notion de majorité présidentielle*, in *La Constitution de la cinquième République*, sous la direction de O. Duhamel, J.L. Parodi, Paris, 1985, pp. 166-179; B. Baufumé, *Le droit présidentiel de demander une nouvelle délibération de la loi: le précédent du 13 juillet 1983 (loi sur l'exposition universelle de 1989)*, in «Rev. dr. publ.», 1985, pp. 1239 ss.; J.P. Payre, *Pouvoirs discrétionnaires et compétence liées du Président de la République*, in «Rev. dr. publ.», 1981, pp. 1613 ss.; J.Y. Ppluvin, *Le droit présidentiel de demander une nouvelle délibération de la loi*, in «Rev. dr. publ.», 1980, pp. 1563 ss.; F. Decaumont, *La présidence de George Pompidou: essai sur le régime présidentiel français*, Paris, 1979; M. Gaillard, *Les directives présidentielles. Contribution à l'étude du présidentielisme giscardien*, Lyon, 1979.

Ad un esame sommario questa potrebbe apparire una caratteristica positiva, che esalterebbe l'elasticità di poteri dell'organo e ne amplierebbe la possibilità di manovra. In realtà l'impressione che si ricava dalla analisi approfondita della forma di governo francese è diversa. Per spiegare sinteticamente tale valutazione occorre confrontare due fotogrammi diversi; il primo dedicato al ruolo del Presidente della Repubblica nella forma di governo della originaria Costituzione del 1958; il secondo, invece, dedicato alla posizione attuale del Capo dello Stato, alla luce dell'elezione diretta dello stesso. Non cambiano i poteri del Presidente, muta semplicemente la legittimazione di tale organo, in origine parlamentare ed attualmente popolare. Tuttavia, proprio in conseguenza di tale nuova legittimazione quegli stessi poteri assumono implicazioni diverse.

Il disegno tracciato in origine dalla Costituzione della V Repubblica era su questo punto perfettamente coerente. Il Presidente della Repubblica eletto dal Parlamento ben poteva cumulare funzioni di generale indirizzo «costituzionale» dell'Esecutivo e di garanzia del rispetto delle norme costituzionali, avvalendosi di una pluralità di strumenti tra i quali spiccava l'arbitraggio dei conflitti tra *pouvoirs publics*. In ogni circostanza, infatti, il Presidente era al di fuori dell'agone politico ed aveva per questo piena credibilità come arbitro e come garante, non essendo schierato a priori da nessuna parte³⁰.

In questo disegno trovava spiegazione l'assenza di poteri presidenziali di «direzione» del Governo, come anche la mancanza di poteri di *maîtrise* del Parlamento in relazione al procedimento legislativo, entrambi affidati - si è detto - al Primo ministro. Ben si collocava anche un potere di scioglimento dell'*Assemblée Nationale* formalmente incondizionato³¹, anche se affiancato da alcune importanti previsioni procedurali (termine obbligatorio per lo svolgimento delle elezioni, che debbono aver luogo tra i venti e i quaranta giorni dallo scioglimento, divieto di ulteriore scioglimento dell'assemblea nell'anno che segue le elezioni).

Il Presidente avrebbe dovuto propriamente «vegliare sul rispetto della Costituzione» e «assicurare, con il proprio arbitraggio, il regola-

³⁰ Va sottolineato che, nel disegno originario della Costituzione, l'assunzione di poteri eccezionali da parte del Presidente sarebbe stata ammissibile soltanto in quanto diretta a fugare «le minacce gravi e immediate» alle istituzioni e alla Nazione, oltre che a supplire «all'interruzione del regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali», secondo la stessa formulazione letterale dell'art. 16 della Costituzione. Si tratta di ipotesi eccezionali nelle quali si riteneva a maggior ragione necessario l'intervento di un organo di garanzia, secondo quanto dispone l'art. 5 Cost.

³¹ V. l'art. 12 della Costituzione il quale recita in apertura: «Il Presidente della Repubblica può, dopo consultazione del Primo ministro e dei presidenti delle assemblee, pronunciare lo scioglimento dell'Assemblée Nationale».

re funzionamento dei poteri pubblici, nonché la continuità dello Stato»³². Tali funzioni non implicano in alcun modo la determinazione dell'indirizzo politico di Governo e Parlamento, ma anzi sembrano dirette a controbilanciare tale indirizzo per garantire il rispetto dei principi e delle regole costituzionali.

La mutazione del meccanismo elettivo del Presidente e la scelta per una legittimazione popolare dello stesso non modificano, si è detto, il quadro dei poteri; ma è evidente che un Presidente eletto a suffragio universale perde per definizione ogni carattere di «terzietà» e, con ogni probabilità, sarà schierato da una precisa parte. Egli utilizzerà tutti gli strumenti a disposizione per intervenire esattamente in quella sfera dalla quale era stato escluso nel disegno originario, nella sua qualità di arbitro-garante, vale a dire nella determinazione dell'indirizzo politico della «propria» maggioranza.

L'analisi della storia costituzionale francese mostra che è esattamente ciò che è accaduto: i Presidenti eletti, nonostante ogni sforzo e ritualità, hanno perso il requisito della «terzietà» ed hanno assunto le vesti di leader della propria maggioranza. In queste condizioni ogni atto del Presidente, in relazione al Governo ed al Parlamento, tende ad assumere i caratteri dell'indirizzo politico: ciò accade per la presidenza del Consiglio dei ministri, per le direttive ai componenti del Governo, per l'*arbitrage* dei conflitti tra ministri, per gli interventi informali sulla *maîtrise* del procedimento legislativo, per l'eventuale scioglimento «tattico» dell'*Assemblée Nationale* nei momenti ritenuti più favorevoli per la maggioranza filo-presidenziale e così via.

Perde credibilità, allora, la figura del Capo dello Stato come arbitro politico, ma nello stesso tempo neutrale. Il Presidente è a pieno titolo un attore politico, anche se la natura informale di molti dei poteri che egli esercita nella veste di leader della maggioranza (i poteri formali sono tutti diretti all'esercizio dei differenti controlli, non certo al compimento di atti di indirizzo politico) lo pone in una posizione particolare, che può essere definita – senza preconcetti – ambigua. Il Presidente infatti è esente da responsabilità politica, rispondendo esclusivamente al termine del mandato al proprio corpo elettorale, e permane in carica a prescindere dai risultati politici conseguiti dal «proprio» Governo.

Appare difficile immaginare che il Presidente possa essere, contemporaneamente, primario attore politico-istituzionale, guardiano e garante nonché arbitro tra parti contrapposte, tanto più che – come si dirà meglio più avanti – nell'ordinamento francese la vera contrapposizione istituzionale, piuttosto che tra Legislativo ed Esecutivo, ha luogo in Parlamento tra maggioranza e opposizione.

Ciononostante, le circostanze richiamate e l'esperienza storica

³² V. art. 5 della Costituzione.

portano ad affermare che, ferme restando tutte le perplessità rilevate, l'elezione diretta del Capo dello Stato nell'ordinamento francese è perfettamente compatibile con gli assetti generali della forma di governo, della quale non muta le dinamiche di fondo: la «forza» dell'Esecutivo e la «razionalizzazione» del parlamentarismo. Con l'elezione diretta del Presidente della Repubblica non risulta affatto indebolita né la «direzione» del Governo, né la *maîtrise* del Parlamento che saranno semplicemente «ispirate» dal Presidente della Repubblica e poste in essere, come sempre, dal Primo ministro.

Detto questo, tuttavia, non si può nemmeno nascondere che con l'elezione a suffragio universale diretto del Capo dello Stato viene introdotta una distonia nel sistema, per le ragioni che si sono ripetutamente indicate.

Il quadro muta radicalmente nel caso di *cobabitation*, circostanza in cui si ritorna all'originario disegno costituzionale ed in questo senso appare interessante l'affermazione di C. Zorgbibe per il quale durante la *cobabitation*, i rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo «sono fondati su una stretta lettura delle prerogative giuridiche assegnate a ciascuno dal testo costituzionale»³³. Infatti ogni altra prerogativa presidenziale ha natura esclusivamente politica e non discende dalla Costituzione, bensì dalla legittimazione popolare.

In conclusione, colpisce questa singolare intermittenza tra *leadership* della maggioranza e funzione di formale garanzia della Costituzione, alternate a seconda del quadro politico generale. L'elezione diretta del Presidente della Repubblica costituisce un elemento che si aggiunge in maniera dissonante, anche se non radicalmente contraddittoria, su un impianto di forma di governo decisamente coerente ed efficiente. Chiunque volesse analizzare l'ordinamento francese senza alcun pregiudizio culturale o preconcetto ideologico, potrebbe cogliere con chiarezza questi profili.

4. Nell'affrontare il tema del parlamentarismo francese attuale e del ruolo che alle opposizioni viene riservato in tale modello maggioritario, la prima considerazione da richiamare è che, nonostante la profonda «razionalizzazione» dei procedimenti legislativi, il Parlamento continua ad essere uno dei perni insostituibili della forma di governo francese ed un attore fondamentale dei processi decisionali culminanti, significativamente, nell'adozione di atti legislativi³⁴.

³³ C. Zorgbibe, *Le Chef de l'État en question. Scenarios de cobabitation ou de séparation*, Paris, 1986, p. 103.

³⁴ Tale considerazione ha pieno valore anche in relazione al processo di bilancio, che si articola nell'approvazione di una pluralità di atti legislativi: *lois de plan* e *lois de programmes*; *loi de finance de l'année*; *lois de finances rectificatives*; *loi de règlement*.

Al centro del processo normativo e di decisione politica restano le leggi, anche se nella forma di governo francese lo strumento legislativo ha subito una evoluzione culminata nella distinzione di diversi procedimenti legislativi e, quindi, di diverse categorie di leggi (ordinarie, organiche, finanziarie) ciascuna delle quali deve essere adottata da un «legislatore competente» sotto la stretta vigilanza del *Conseil constitutionnel*.

La pluralità di atti legislativi va posta in relazione all'affinamento del procedimento decisionale e all'esigenza di equilibrio dei poteri tra Legislativo ed Esecutivo. Una garanzia fondamentale di democrazia del sistema va intravista nel fatto che il Governo può esercitare la *maîtrise* dei procedimenti legislativi, ma non può sostituirsi al Parlamento nell'adozione degli atti legislativi che sono posti a fondamento di legittimità della stessa azione governativa.

L'esclusione, invece, di atti parlamentari di indirizzo al Governo è conseguenza diretta della scelta per una forma di governo nella quale è l'Esecutivo ad indirizzare l'attività parlamentare e non viceversa. Peraltro, una importante eccezione a tale principio sembrerebbe essere costituita dalla facoltà riconosciuta alle assemblee di approvare risoluzioni sulle materie che possono costituire oggetto «di atti comunitari comportanti disposizioni di natura legislativa»³⁵, anche se occorre attendere il consolidamento di prassi in materia prima di poter esprimere un giudizio compiuto.

Venendo ad esaminare più in generale i caratteri fondamentali del parlamentarismo francese, questo viene descritto – secondo le prevalenti interpretazioni della dottrina – come «razionalizzato», «differenziato» e «maggioritario». Tali caratteri sono strettamente collegati e si intrecciano ripetutamente nel disegno istituzionale complessivo.

Quanto al primo carattere, si è dedicato ampio spazio in precedenza alle ragioni e alle modalità di «razionalizzazione» del sistema parlamentare francese. In questa sede va ribadito che il fine perseguito dai Costituenti francesi non era il semplice miglioramento delle tecniche di lavoro parlamentari, ma la definizione di «un nuovo equilibrio caratterizzato dal rafforzamento del potere esecutivo», come ha chiaramente individuato la dottrina francese.

Si può comprendere allora per quali ragioni la «razionalizzazione» del sistema parlamentare, finalizzata al duplice scopo di ottenere la stabilità dell'Esecutivo e l'efficienza dello stesso procedimento legislativo, non è stata limitata alla introduzione di semplici correttivi procedurali del procedimento legislativo, ma ha comportato anche una modifica delle relazioni tra Governo e maggioranza parlamentare.

³⁵ V. il citato art. 88-4 Cost., introdotto in occasione della ratifica del trattato di Maastricht sull'Unione europea.

Tale risultato è stato ottenuto attraverso una disciplina «a più strati», nella quale hanno veste propriamente costituzionale soltanto poche norme che disegnano i rapporti tra gli organi di vertice e le regole di chiusura del sistema, mentre la disciplina ulteriore è rimessa a leggi organiche, quindi di livello sub-costituzionale ma anche sovra-primario, cui sono riservati specifici ambiti (si pensi, ad esempio, alle regole sugli atti e sui procedimenti di finanza pubblica).

Corollario di tale impostazione è che le leggi ordinarie e i regolamenti parlamentari debbono essere necessariamente coerenti rispetto alla cornice normativa di «regole sulle regole» imposta dalle fonti sovraordinate. Leggi ordinarie e regolamenti parlamentari, infatti, sono collocati nella scala gerarchica delle fonti in posizione subordinata alla Costituzione e alle leggi organiche, e sono sottoposti al giudizio preventivo di costituzionalità (obbligatorio per i regolamenti parlamentari ed eventuale per le leggi ordinarie) del *Conseil constitutionnel*³⁶.

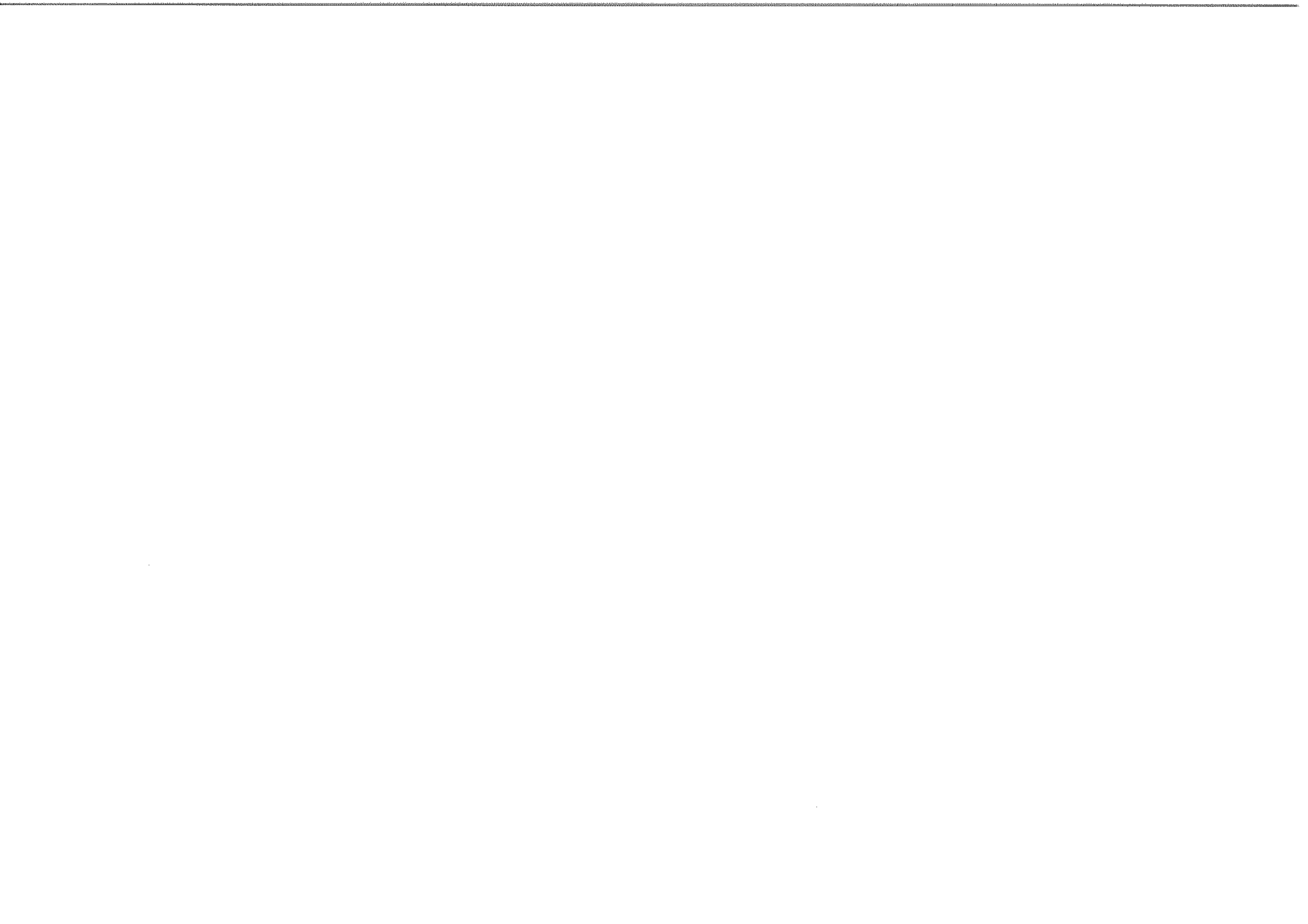
L'assetto degli equilibri costituzionali tra Legislativo ed Esecutivo e la conclamata «razionalizzazione» del sistema parlamentare francese trovano, dunque, traduzione nella stretta regolamentazione dei meccanismi istituzionali di produzione normativa, il cui disegno è tracciato in Costituzione ma la cui esecuzione avviene per buona parte nelle leggi organiche. I limiti alla «discrezionalità legislativa» del Parlamento sono efficacemente collocati nelle stesse regole sul «modo di elaborazione» della legge, che tuttavia permane l'atto politico per eccellenza.

Quanto al secondo carattere fondamentale del parlamentarismo francese, la «differenziazione» tra le due assemblee, va detto subito che la scelta francese per un bicameralismo «ineguale» appare legata a fattori che restano al di fuori della presente analisi. In questa sede preme soltanto sottolineare che sembra coerente l'aver accompagnato la differenziazione di composizione e rappresentatività delle due assemblee ad una distinzione di ruoli e funzioni delle stesse, soprattutto in relazione al procedimento legislativo, distinzione culminante nella eventuale prevalenza – in caso di contrasti insormontabili in tempi rapidi – dell'*Assemblée Nationale*.

Ciò vale a prescindere dalla circostanza che, qualora vi sia identità di maggioranze politiche nelle due assemblee, le due camere svolgano di fatto ruoli analoghi mentre nel caso di differente composizione politica delle due maggioranze³⁷ il Governo e la «propria» maggioranza in *Assemblée Nationale* sono in grado di prevalere sulla contrapposta maggioranza del *Sénat*, ricorrendo alle menzionate procedure costrittive.

³⁶ V. art. 61 della Costituzione.

³⁷ Tale circostanza si è concretamente verificata sotto le due presidenze Mitterrand, nei periodi di *non-cobabitation*, quando in *Sénat* la maggioranza era di segno opposto a quella della *Assemblée Nationale* che sosteneva il Governo.



ve previste dalla Costituzione. Va sottolineato, in ogni caso, che dall'esame della prassi emerge che – come ha affermato Olivier Duhamel – il *Sénat* costituisce, nei delicati equilibri istituzionali e politici della forma di governo francese, un «contrappeso» dell'Esecutivo certamente migliore di quello che si sarebbe potuto ottenere attraverso un Parlamento monocamerale.

In conclusione, si può affermare che non appare come un tratto di ambiguità, ma piuttosto di semplificazione della forma di governo, la circostanza che sia il Governo a poter connotare il bicameralismo in senso egualitario e inegualitario «a seconda delle (proprie) scelte» e, soprattutto, a seconda delle maggioranze esistenti in ciascuna assemblea.

Di qui la conclusione che ogni considerazione sull'effettivo funzionamento del bicameralismo nell'ordinamento francese deve essere posta in connessione con un altro tratto proprio del sistema parlamentare in esame, vale a dire con il suo carattere «maggioritario».

Il *fait majoritaire* (l'esistenza e la stabilità di una maggioranza che in *Assemblée Nationale* e, eventualmente, in *Sénat* sostenga l'azione del Governo) condiziona gli equilibri istituzionali tra organi di vertice e accentua sul piano politico il rafforzamento dell'Esecutivo, operato attraverso l'introduzione delle menzionate tecniche di «razionalizzazione» dell'attività parlamentare.

Perché ciò si verifichi completamente, occorre che vi sia coincidenza tra la maggioranza delle due assemblee e la maggioranza presidenziale. Tuttavia l'esperienza ha mostrato che le eventuali rotture del *fait majoritaire* non determinano alcuna paralisi decisionale. Ciò accade nell'ipotesi 'maggiore' di *cohabitation* «presidenziale» (quando un Presidente della Repubblica sia costretto a convivere con una maggioranza parlamentare, e quindi con Primo ministro e Governo, di segno opposto), ma anche nelle ipotesi 'minori' di semplice *cohabitation* «parlamentare» (nel caso, cioè, che la maggioranza dell'*Assemblée Nationale* che sostiene il Governo differisca dalla maggioranza del *Sénat*).

Accade, piuttosto, che gli effetti prodotti su un piano politico dall'operare del *fait majoritaire*, combinati con i meccanismi procedurali del parlamentarismo «razionalizzato» e «inegualitario», limitino ulteriormente le già ridotte prerogative dei parlamentari di maggioranza (sottoposti ad una rigida disciplina di gruppo) e, nello stesso tempo, rafforzino ancor di più la posizione dell'Esecutivo. È essenzialmente questa dinamica ad impedire che sia praticata «una lettura più parlamentare della Costituzione», per usare una efficace espressione di Didier Maus. Il Parlamento maggioritario e razionalizzato non è certo un antagonista istituzionale del Governo, né può essere un reale controllore dell'organo politicamente e proceduralmente dominante.

Per queste ragioni e entro questi limiti si potrebbe affermare, sempre con Didier Maus, che «il posto del Parlamento tra le istituzioni e nel funzionamento della V Repubblica rimane ambiguo».

Tale conclusione appare perfettamente logica se si prendono in considerazione le relazioni tra il Governo e ciascuna delle due assemblee. Tuttavia la stessa conclusione non appare più condivisibile se si muta leggermente prospettiva, spostando l'attenzione dall'analisi del ruolo assegnato alle assemblee parlamentari nella forma di governo francese, alla considerazione delle diverse posizioni istituzionali riservate in Parlamento, rispettivamente, a maggioranza e opposizioni.

Nel procedimento parlamentare la maggioranza e il Governo che di essa è espressione hanno numerosi mezzi per prevalere e per imporre la propria volontà politica. La marginalità delle opposizioni nel procedimento legislativo è comprovata dalla circostanza che ad esse non è lasciato alcuno spazio, nemmeno nella elaborazione degli emendamenti.

Del resto, le opposizioni non hanno alcuna seria possibilità di ricorrere a pratiche ostruzionistiche, dal momento che esse non possono intervenire nella formazione dell'ordine del giorno, né tanto meno nell'organizzazione dei lavori parlamentari e soggiacciono ai limiti generali sulla ammissibilità degli emendamenti in concorso al divieto di iniziative parlamentari incrementative di spesa, al rigido contingentamento dei tempi del dibattito parlamentare e alle stringenti regole sulle votazioni (inclusa quella che stabilisce la irrilevanza del quorum di presenti, dopo una prima verifica).

Nessun serio ritardo dell'iter legislativo può intervenire nemmeno nel caso che le opposizioni siano maggioritarie al *Sénat*, nell'ipotesi che si è definita di *cohabitation parlementaire*, dal momento che al temporaneo rigetto o alla modifica del testo legislativo sostenuto dal Governo e dai «propri» senatori farebbe automaticamente seguito – nei tempi e con le modalità stabilite in Costituzione³⁸ – la convocazione di una apposita commissione bicamerale e, in caso di fallimento di questa, il ricorso da parte dell'Esecutivo al *dernier mot* dell'*Assemblée Nationale*, con la conseguente approvazione in via definitiva dello stesso testo soltanto da parte di tale camera.

Il procedimento legislativo, dunque, risulta essere veramente un percorso lineare, anche se non scontato, lungo il quale le opposizioni non sono in grado di porre alcun ostacolo di rilievo alla maggioranza e al Governo.

Se lo spazio delle opposizioni nel procedimento legislativo fosse ancora oggi limitato a questo, ne deriverebbe la totale esclusione delle

³⁸ V. il citato art. 45 della Costituzione.

stesse dal circuito politico decisionale e la conseguente assenza di ogni dialettica istituzionale tra maggioranza e opposizioni, entro una forma di governo eccessivamente sbilanciata a favore di un dominio assoluto del Governo e della maggioranza. In realtà ciò accadeva nell'originario disegno costituzionale della V Repubblica e costituiva, con assoluta evidenza, uno dei tratti più ambigui e maggiormente criticabili di quel disegno. L'opzione per un sistema parlamentare fortemente «razionalizzato» e «maggioritario», non accompagnata da un adeguato ventaglio di garanzie per le opposizioni parlamentari, lasciava aperti seri dubbi sul ruolo effettivo delle camere e sui rischi di un incontrollabile «dominio della maggioranza». Il confine tra *pouvoir majoritaire* e *domaine de la majorité* appariva realmente esiguo.

Nel momento attuale e a partire ormai da lungo tempo le cose sono mutate. Il punto di svolta è costituito, si è detto, dalla modifica costituzionale che ha esteso la facoltà di impugnativa delle leggi ad una qualificata minoranza di deputati o senatori, aprendo la strada al riconoscimento di un vero e proprio statuto delle opposizioni parlamentari.

In realtà la innovazione non va scorta nella sola possibilità che tali minoranze adiscano il *Conseil constitutionnel*, perché giudichi «a priori» sulla conformità a Costituzione della legge (impugnata in relazione al mancato rispetto dei diritti fondamentali oltre che delle procedure e limiti costituzionali, richiamandosi ai numerosi parametri di giudizio costituiti dalle norme «di rango costituzionale», tra le quali vanno incluse le disposizioni organiche). In aggiunta a ciò, infatti, va tenuto presente che proprio in vista di tale giudizio le opposizioni sono stimolate anche ad avvalersi di numerose micro-prerogative procedurali (presentazione di mozioni di procedura; incidenti procedurali; eccezioni di irricevibilità «finanziaria» degli emendamenti della maggioranza parlamentare, ex articolo 40 della Costituzione) in veste strumentale al successivo giudizio³⁹.

Il mutamento indotto da tale modifica costituzionale è, dunque, più profondo di quanto potrebbe apparire ad un primo esame. Infatti, non solo viene introdotto un giudizio di costituzionalità *a priori* che fonde valutazioni di legittimità e soluzione di conflitto tra poteri (vedendo contrapposti processualmente le opposizioni, da un lato, e, dall'altro, il Governo e la maggioranza parlamentare), ma, a ben vedere, cambia il ruolo stesso in Parlamento delle opposizioni: queste, pur essendo escluse dal processo decisionale, vedono riconosciuto uno sboc-

co processuale alla propria attività di controllo, altrimenti generica e sprovvista di sanzioni.

Il controllo delle opposizioni diviene, dunque, effettivo dal momento che le stesse possono sistematicamente richiedere al Giudice costituzionale la verifica del «corretto esercizio del potere» da parte della maggioranza parlamentare e, quindi, dello stesso Governo che ne è espressione in base a specifici parametri «di rango costituzionale». In questi termini ed entro questi limiti trova, dunque, riconoscimento un vero e proprio statuto delle opposizioni.

Inoltre, sul piano strettamente politico mutano le stesse relazioni tra maggioranza e opposizioni, non solo per la possibilità che il Giudice costituzionale arbitri gli eventuali conflitti «sui principi e sulle regole» tra gli opposti schieramenti, ma anche per l'implicita induzione di *self-restraint* nella maggioranza proprio in relazione al rispetto di tali principi e di tali regole. Il rapporto dialettico tra maggioranza e opposizioni è posto, dunque, al centro del dibattito parlamentare grazie anche all'importante contributo della giurisprudenza costituzionale, e ciò accade soprattutto in materia di finanza pubblica.

Alla luce delle considerazioni appena esposte può essere probabilmente rivisto quel giudizio riportato in precedenza, secondo il quale «il posto del Parlamento tra le istituzioni e nel funzionamento della V Repubblica (rimarrebbe) ambiguo».

In realtà, il fatto che «la maggioranza (costituisca) logicamente lo strumento parlamentare della politica (governativa e) presidenziale»⁴⁰ e che le opposizioni non possano in nessun caso paralizzare l'azione del Governo non può destare alcuna contestazione. Entrambe appaiono come conseguenze logiche di un sistema parlamentare «razionalizzato» e «maggioritario». Nello stesso tempo, tuttavia, è essenziale che le opposizioni possano esercitare un controllo effettivo (in quanto suscettibile di sanzione giudiziale) sul rispetto dei diritti fondamentali e delle regole *au fond* sulle procedure parlamentari da parte del Governo e della maggioranza.

Il punto fondamentale da cogliere è che in un sistema di questo tipo l'effettiva differenziazione e contrapposizione di ruoli istituzionali non va ricercata soltanto tra Governo e assemblee parlamentari, ma soprattutto tra maggioranza filo-governativa e opposizione parlamentare. Tuttavia tale contrapposizione non può essere giocata esclusivamente su un piano politico-parlamentare ed è senza dubbio opportuno che ad essa possa essere dato sbocco giudiziale, attraverso un giudizio di costituzionalità che garantisca l'eventuale sanzione di scelte

³⁹ Particolare rilievo assume la circostanza che esponenti delle opposizioni siano nominati *rapporteurs spéciaux della Commission des finances*, con ogni conseguenza in termini di poteri e di strumenti informativi.

⁴⁰ Cfr. F. Decaumont, *La présidence de George Pompidou: essai sur le régime présidentiel français*, Paris, 1979, p. 233.

maggioritarie contrarie alle menzionate regole «di rango costituzionale» sui diritti fondamentali e sulle procedure parlamentari, attraverso il possibile annullamento delle leggi che rechino tali vizi.

In questo può intravedersi una lezione fondamentale del moderno parlamentarismo francese ed un interessante correttivo al classico parlamentarismo inglese.

5. L'ultimo quadro di sintesi deve essere dedicato alle funzioni di garanzia svolte dal Presidente della Repubblica e, soprattutto, dal *Conseil constitutionnel*.

Si è detto in precedenza che, secondo la Costituzione, al Presidente della Repubblica spetta propriamente il compito di «vegliare sul rispetto della Costituzione» e «assicurare, con il proprio arbitraggio, il regolare funzionamento dei poteri pubblici, nonché la continuità dello Stato»⁴¹. Tuttavia, come si è sottolineato, dalla prassi emerge che il Capo dello Stato assume effettivamente il ruolo di arbitro politico e di organo di garanzia soltanto nei periodi di *cobabitation*, quando gli è politicamente sottratta la guida della maggioranza parlamentare e del Governo che ne è espressione.

Un discorso completamente diverso va fatto, invece, in relazione al *Conseil constitutionnel*⁴². Si può affermare con ragionevole certezza che nessuno avrebbe potuto immaginare, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione francese, che tale organo avrebbe acquisito

⁴¹ V. art. 5 della Costituzione.

⁴² La bibliografia sul *Conseil constitutionnel* è ormai sterminata: tra gli altri cfr. P. Avril, J. Gicquel, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, 1992; J. Ferstenbert, *Le contrôle, par le Conseil constitutionnel, de la régularité constitutionnelle des lois promulguées*, in «Rev. dr. publ.», 1991, pp. 393-436; H. Roussillon, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, 1991; M. Troper, *Justice constitutionnelle et démocratie*, in «Rev. Fr. Dr. Constit.», 1990, pp. 31 ss.; C. Emeri, *Gouvernement des juges ou veto des ages?*, in «Rev. dr. publ.», 1990, pp. 335 ss.; B. Poullain, *La pratique française de la justice constitutionnelle*, Paris, Aix-Marseille, 1990; D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, 1990; X. Philippe, *Le contrôle de proportionnalité dans les jurisprudences constitutionnelle et administrative françaises*, Aix-Marseille, 1990; L. Favoreu, *Le droit constitutionnel jurisprudentiel*, in «Rev. dr. publ.», 1989, pp. 399 ss.; B. Genevois, *L'influence du Conseil constitutionnel*, in «Pouvoirs», 1989, n. 49, pp. 47-56; L. Favoreu, *La politique saisie par le droit. Alternances, cobabitation et Conseil Constitutionnel*, Paris, 1988; B. Genevois, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel. Principes directeurs*, Paris, 1988; P. Terneyre, *La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in «Rev. dr. publ.», 1985, pp. 691 ss.; G. Knaub, *Le Conseil constitutionnel et la régulation des rapports entre les organes de l'Etat*, in «Rev. dr. publ.», 1983, pp. 1149 ss.; L. Philip, *Le développement du contrôle de constitutionnalité et l'accroissement des pouvoirs du juge constitutionnel*, in «Rev. dr. publ.», 1983, pp. 401 ss.; cfr. inoltre i due saggi di P. Philip, *Bilan et effets de la saisine du Conseil constitutionnel*, e di L. Favoreu, *Le Conseil constitutionnel et l'alternance*, entrambi in *La Constitution de la cinquième République*, sous la direction de O. Duhamel, J.-L. Parodi, Paris, 1985, rispettivamente pp. 408-421 e pp. 422-452.

nel tempo un ruolo così rilevante nei procedimenti legislativi, incluso il processo di bilancio.

Il controllo giurisdizionale di costituzionalità delle leggi era stato originariamente concepito dal Costituente francese come strumento di difesa delle prerogative del Parlamento (o meglio, di ciascuna delle due assemblee nel procedimento legislativo, come si ricava dalla circostanza che la facoltà di ricorso è riconosciuta ad entrambi i presidenti delle assemblee), ma soprattutto come mezzo di tutela delle prerogative del Governo in Parlamento.

Il giudizio di costituzionalità doveva essere, pertanto, lo strumento estremo di garanzia contro eventuali violazioni o «forzature» delle regole costituzionali poste in essere dall'un soggetto a danno dell'altro, nel *locus belli* costituito dal procedimento legislativo, anche se — come afferma autorevolmente François Luchaire — lo scopo fondamentale che si perseguiva era quello di impedire alle assemblee parlamentari di uscire dal quadro limitativo delle attribuzioni che la Costituzione riconosce loro⁴³.

In origine, dunque, era ben lontana dal Costituente francese ogni intenzione di garantire una più efficace tutela ai diritti delle opposizioni, assolutamente non considerate nel disegno iniziale della Costituzione. Ogni meccanismo istituzionale era stato concepito, sulla scorta delle esperienze della IV Repubblica, per far fronte a quello che si presumeva essere il più pericoloso conflitto istituzionale, vale a dire il contrasto tra Governo e Parlamento. Nel testo costituzionale, invece, non vi è alcuna considerazione della possibile contrapposizione di ruoli istituzionali tra maggioranza filo-governativa, da una parte, e opposizioni parlamentari, dall'altra. L'evoluzione si è manifestata a partire dalla modifica costituzionale, introdotta nel 1974 per espressa volontà del Presidente Giscard d'Estaing, che ha riconosciuto la facoltà di impugnativa delle leggi anche a qualificate minoranze parlamentari. Da quel momento la verifica di conformità alla Costituzione delle leggi è divenuta frequente e, nel caso delle *lois de finances*, addirittura sistematica. Il dato è interessante non soltanto per il profilo quantitativo, ma anche per le implicazioni che esso ha in termini di mutamento della funzione svolta dal Giudice costituzionale.

Il riconoscimento a qualificate minoranze parlamentari della facoltà di impugnare le leggi muta lo scenario originario, dando avvio — si è detto — al radicamento di un vero e proprio statuto delle opposizioni. Nello stesso tempo muta il ruolo del *Conseil constitutionnel* che diviene l'arbitro giudiziale (mentre il Presidente della Repubblica rimane un arbitro «politico», spesso di parte) dei conflitti tra gli attori isti-

⁴³ Cfr. F. Luchaire, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, 1980, pp. 112 ss.

tuzionali da ultimo richiamati, vale a dire le opposizioni e il Governo con la propria maggioranza.

Luogo dei contrasti rimane il procedimento legislativo, oggetto del contendere è il rispetto delle regole «di rango costituzionale» sui diritti fondamentali e sui procedimenti legislativi, esito del giudizio è la soluzione di un conflitto istituzionale sul «corretto esercizio del potere» da parte di Governo e maggioranza.

Se è vero che nessun rallentamento del procedimento legislativo è consentito a pratiche ostruzionistiche delle opposizioni, è nello stesso tempo vero che sono astrattamente garantiti il rispetto di tutte le regole «*au fond*» e la tutela dei diritti e libertà fondamentali, oltre alla sanzione delle eventuali prevaricazioni procedurali della maggioranza. La scelta compiuta appare perfettamente in armonia con la ferma «razionalizzazione» del sistema parlamentare maggioritario, che comporta la decisa esclusione di ogni possibile impedimento procedurale da parte delle opposizioni alla formazione delle scelte politiche e la univoca *leadership* del Governo sul procedimento legislativo. Il Giudice costituzionale è divenuto, dunque, il «regolatore» dell'attività legislativa e contemporaneamente il «regolatore del sistema politico», fermo restando che il suo controllo è limitato alla verifica della correttezza del procedimento legislativo, oltre che del rispetto dei diritti e libertà fondamentali, con astensione di ogni considerazione in punto di opportunità della legge o di discrezionalità del Legislatore.

Va detto che da più parti si è osservato criticamente che la scelta compiuta nell'ordinamento francese di introdurre un giudizio «a priori» di costituzionalità delle leggi comporterebbe una deformazione della funzione giudiziale e l'assunzione da parte del *Conseil constitutionnel* di un ruolo marcatamente politico, come del resto sarebbe insito nella stessa natura di un giudizio preventivo di costituzionalità promosso ad istanza esclusiva di soggetti politici (Presidente della Repubblica, Primo ministro, presidenti delle assemblee e qualificate minoranze di deputati o senatori).

A tale osservazione si può obiettare che tale giudizio rappresenta, a ben vedere, un elemento di chiusura e di temperamento di un sistema marcatamente maggioritario⁴⁴. Nella forma di governo francese appare del tutto coerente che il Giudice costituzionale possa essere chiamato ad intervenire, a conclusione del procedimento legislativo e

⁴⁴ L'utilizzo delle norme organiche come parametro nel giudizio di costituzionalità induce a rilevare che un elemento fondamentale di armonia del sistema viene ad essere, dunque, l'adozione di una adeguata normativa sub-costituzionale e sovra-legislativa, costituita da disposizioni di natura organica che consentano di dare ordinato sviluppo a ciascuno degli istituti riservati dalla Costituzione a tali fonti.

su istanza di soggetti politici, per verificare il rispetto da parte della maggioranza delle regole «di rango costituzionale» (vale a dire, incluse le norme organiche dettate in esecuzione di apposite riserve di legge) sui diritti fondamentali e sullo stesso procedimento.

Del resto, va tenuta fermamente separata ogni considerazione in ordine alla mancanza, nell'ordinamento francese, di un giudizio di costituzionalità promosso in via incidentale, sul modello italiano, e mirante a consentire una verifica di costituzionalità della legge in sede di applicazione della stessa. A ben vedere, infatti, il giudizio di costituzionalità *a priori* e quello promosso *a posteriori* ed in via incidentale non rappresentano soluzioni alternative ad uno stesso problema, ma piuttosto soluzioni diverse rispondenti a differenti esigenze istituzionali.

La soluzione francese di introdurre una sorta di *Verfassungsbeschwerde* o, se si preferisce, di *recurso de amparo* successivo alla deliberazione della legge, ma limitato nel tempo e la cui titolarità è ristretta ai soggetti richiamati appare perfettamente in linea con la forma di governo prescelta, che viene così ad essere completata su un punto estremamente delicato: l'equilibrio tra efficienza del processo decisionale e garanzie delle opposizioni sul rispetto delle regole «*au fond*» sui procedimenti legislativi e sui diritti fondamentali.

Ciò è tanto più vero in relazione a quelle che appaiono tra le più importanti leggi, le *lois de finances*, per le quali non sarebbe possibile in alcun altro modo attivare un controllo promosso *a posteriori* e in via incidentale⁴⁵.

Detto questo, non si vuole certo sostenere che l'ordinamento francese debba essere considerato un modello da riprodurre meccanicamente, nemmeno su questo punto. Vi sono, infatti, alcuni profili tecnici che destano perplessità. Ciò non accade propriamente in ordine alla pretesa «politicità» del giudizio (la cui menzione potrebbe mascherare più credibilmente il timore di una pronta ed efficace sanzione di decisioni politiche censurabili): non può ritenersi che a connotare la natura «politica» di un giudizio sia il momento processuale in cui tale giudizio può essere attivato (se prima della promulgazione della legge o in fase di applicazione della stessa), mentre sono eventualmente i parametri del giudizio e le modalità con le quali tali parametri vengono utilizzati a colorare in un senso o nell'altro la decisione giudiziale. ||

Se mai desta perplessità la circostanza che tale giudizio costituzionale non risulti inserito in un quadro più ampio di rimedi giurisdizionali.

⁴⁵ Va considerato, infatti, che un eventuale giudizio di costituzionalità attivato in via incidentale, sul modello italiano, presupporrebbe la necessaria pendenza di un processo ed un (difficilmente configurabile) interesse ad agire di eventuali soggetti legittimati.

nali per la risoluzione di conflitti «di competenza» tra organi di vertice. Restano, infatti, fuori da ogni sindacato giurisdizionale gli atti del Presidente della Repubblica (circostanza che può aprire delicati problemi in tempi di *cobabitation*, anche se nella prassi è stata risolta con evidente ragionevolezza e senso dello Stato).

A prescindere da tali dettagli, dall'analisi della giurisprudenza costituzionale trova piena conferma l'opinione più volte espressa secondo la quale, grazie alle regole vigenti, il *Conseil constitutionnel* opera come un fattore di equilibrio tra gli attori del gioco politico e contribuisce fattivamente ad un uso ragionevole delle regole del parlamentarismo «razionalizzato», influenzando sulle modalità di messa in opera delle scelte politiche senza mai sindacarne il merito.

6. C'è da chiedersi, a questo punto, quali indicazioni possano trarsi dall'analisi precedente in vista di una eventuale modifica della forma di governo italiana. Va detto che gli spunti di riflessione non sembrano certo mancare. Dalla ricostruzione effettuata emergono, infatti, tre tratti fondamentali dell'attuale semi-presidenzialismo francese: la razionalizzazione del sistema parlamentare, il rafforzamento dell'Esecutivo e il riconoscimento di uno specifico statuto delle opposizioni.

In primo luogo, sembra interessante sottolineare un dato di sintesi: nell'ordinamento francese il fine di ottenere la stabilità dell'Esecutivo e l'efficienza dei processi decisionali, a partire dai procedimenti legislativi, non viene raggiunto attraverso una «razionalizzazione» del sistema parlamentare che si limiti soltanto a correttivi procedurali dello stesso procedimento legislativo, ma è ottenuto soprattutto attraverso una modifica delle relazioni tra Governo e maggioranza parlamentare. Probabilmente è proprio questo il merito maggiore che va riconosciuto al Costituente francese nella costruzione di un sistema complesso come quello descritto.

Entro questa cornice trova collocazione una pluralità coerente di strumenti procedurali che consentono di graduare l'azione dell'Esecutivo e nello stesso tempo rendono trasparente il rapporto tra Governo e maggioranza, senza alcuna forzatura del principio democratico sintetizzato nella relazione fiduciaria.

Il Governo, infatti, viene dotato di tutti gli strumenti procedurali ordinari e straordinari per guidare la propria maggioranza parlamentare, dinanzi alla quale rimane responsabile in termini politici. Infine, in ultima istanza e in casi estremi, l'Esecutivo può chiedere che la maggioranza esprima univocamente il proprio sostegno mediante implicita approvazione di un provvedimento sostenuto dal Governo, oppure accetti di rompere il rapporto fiduciario approvando espressamente una mozione di sfiducia: a ciò conduce la *question de confiance*.

Prendendo spunto dall'esame della prassi francese si può ragio-

volmente affermare che un impianto istituzionale razionale e coerente come quello descritto favorisce la trasparenza degli equilibri istituzionali e l'assunzione di responsabilità da parte degli attori politici. In questo quadro, inoltre, trova conferma la tesi sostenuta in precedenza, secondo la quale la *question de confiance* non costituisce certo il mezzo principale di prevaricazione dell'Esecutivo sulle assemblee, ma è piuttosto uno strumento estremo cui il Governo può fare ricorso in circostanze eccezionali che si producano essenzialmente nel procedimento legislativo.

Dall'analisi precedente può essere tratta una seconda indicazione fondamentale in ordine alla struttura interna del Governo. Dato che la «razionalizzazione» del sistema parlamentare passa attraverso il «rafforzamento» delle prerogative parlamentari dell'Esecutivo e la *maîtrise* governativa del procedimento legislativo, appare del tutto ragionevole (anche se non indispensabile) concentrare le principali prerogative legislative nella persona del Primo ministro, vale a dire nell'organo che è posto nello stesso tempo alla guida del Governo. La scelta – compiuta nell'ordinamento francese – di dar vita ad un Governo a struttura razionalmente verticistica, nel quale sia eliminato ogni rischio di frammentazione in un policentrismo decisionale di più ministeri «forti», favorisce indubbiamente l'efficienza e l'efficacia dell'azione governativa. Entro questo quadro, le probabilità che venga raggiunta una condizione di stabilità dell'Esecutivo, nel pieno rispetto delle regole democratiche di selezione della rappresentanza popolare, sono massime.

Sia consentito sottolineare che, ai fini della scelta di fondo sull'assetto dei rapporti tra Governo e Parlamento, risulta decisamente irrilevante la circostanza che il vertice dell'Esecutivo sia – a determinate condizioni – politicamente bicefalo e richieda delicati equilibri tra Primo ministro e Presidente della Repubblica. Si aggiunga che, ai fini della «direzione del Governo» e della *maîtrise* governativa del procedimento legislativo, appare ugualmente irrilevante – sul piano istituzionale – la eventuale legittimazione popolare di un Primo ministro o Presidente del Consiglio, eletto direttamente dai cittadini: determinanti sono i poteri riservati all'organo di vertice dell'Esecutivo, non la diretta o indiretta investitura dello stesso.

Nell'ordinamento francese, come è noto, tali poteri sono assegnati al Primo ministro, mentre ad essere eletto direttamente dal corpo elettorale è il Presidente della Repubblica.

Tale circostanza induce a riflettere sulla astratta pericolosità e sul potenziale di conflittualità insito in due situazioni alternative, cui si potrebbe giungere nel caso di una scelta errata sulla combinazione di elezione diretta dell'organo di vertice dell'Esecutivo e attribuzione dei poteri forti di indirizzo politico («direzione del Governo» e *maîtrise*

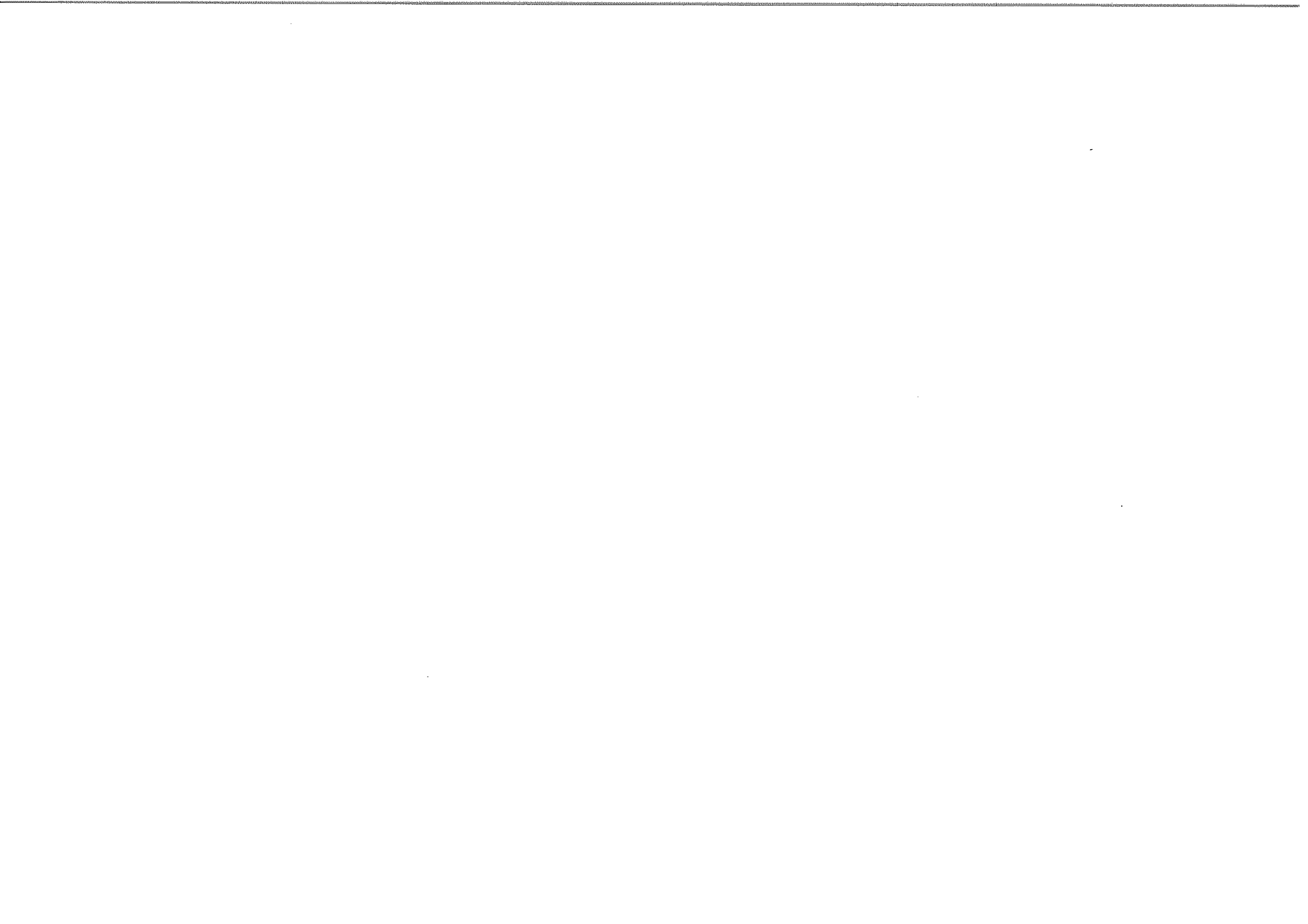
governativa del procedimento legislativo). Il rischio sarebbe quello di trovarsi, a seguito di una discutibile scelta istituzionale, con un capo del Governo (indifferentemente, il Presidente della Repubblica o il Primo ministro - Presidente del Consiglio) legittimato dal corpo elettorale ma sprovvisto dei poteri menzionati. Oppure, viceversa, il rischio opposto potrebbe essere quello di un capo del Governo che, oltre a vedersi riconosciuti tali poteri, sia al contempo eletto a suffragio universale diretto. Entrambe le ipotesi nasconderebbero elementi di pericolo per un assetto equilibrato e democratico della forma di governo. Infatti, nel primo caso mancherebbero - a fronte della legittimazione popolare - gli strumenti concreti per determinare l'indirizzo politico; mentre nel secondo caso alla legittimazione popolare si cumulerebbero tali strumenti, senza alcun contrappeso né istituzionale, né tantomeno politico. Sia consentito sottolineare che, prendendo spunto da quanto si è appena detto, ogni riferimento ad ipotesi italiane di elezione diretta del Presidente del Consiglio non è puramente casuale.

Un terzo spunto interessante da cogliere è che in un sistema come quello francese l'effettiva differenziazione e contrapposizione di ruoli istituzionali (oltre che politici) va ricercata non soltanto tra Governo e assemblee parlamentari, ma soprattutto tra maggioranza filo-governativa e opposizione parlamentare. In questo, si è detto, si può intravedere una lezione fondamentale del moderno parlamentarismo francese. Ciò implica il riconoscimento di uno specifico statuto delle opposizioni alle quali, a fronte di una univoca interdizione di ogni ostruzionismo, sia garantita effettività ed efficacia del controllo sui principali atti politici, vale a dire sulle leggi. In ultima analisi, il ragionevole punto di equilibrio di un sistema parlamentare come quello francese, che risulta complesso e sbilanciato a favore dell'Esecutivo, può essere rinvenuto proprio nel considerare la legge come un atto della maggioranza «giuridicamente subordinato» ai principi e alle norme di rango costituzionale e, quindi, nel consentire a qualificate minoranze parlamentari di promuovere un giudizio costituzionale diretto alla verifica di tali presupposti. Ciò implica che è essenzialmente la maggioranza parlamentare e governativa ad essere assoggettata al rispetto delle regole «di rango costituzionale» e impone che sia riconosciuto uno statuto delle opposizioni, culminante nell'assegnazione di uno specifico sbocco processuale all'attività di controllo delle stesse. Come è noto, il compito di garantire il rispetto delle regole «*au fond*» sui procedimenti legislativi e sui diritti fondamentali, nonché di proteggere le minoranze parlamentari da eventuali prevaricazioni procedurali della maggioranza spetta, nell'ordinamento francese, al *Conseil constitutionnel* e a tali fini lo strumento del giudizio di costituzionalità *a priori* delle leggi manifesta piena funzionalità ed efficacia.

In conclusione va sottolineato un dato particolarmente significativo, nella prospettiva di una analisi comparatistica che voglia trarre elementi di valutazione per possibili riforme dell'ordinamento italiano. Un assetto istituzionale come quello francese non si esaurisce - ovviamente - nelle sole disposizioni costituzionali sulla forma di governo, ma richiede molteplici ed ulteriori interventi normativi che regolino i principali raccordi istituzionali. Tra questi ultimi rientrano quegli istituti che hanno costituito soltanto sommariamente oggetto della presente trattazione, come ad esempio: la concentrazione dei poteri «di direzione» degli organi governativi e delle assemblee parlamentari in capo all'organo posto al vertice del Governo; la scelta - preferibile, anche se non necessaria - di un organo monocratico al vertice del Governo, proprio per favorire la distinzione di ruoli tra ministri e l'adozione dei modelli procedurali indicati; la creazione di un ministero che accorpi le competenze fiscali e di gestione della spesa, con a capo un ministro dotato di effettiva *force budgétaire* sul modello del ministro delle finanze francese; la separazione di ruoli istituzionali tra il ministro delle finanze, titolare della spesa e dell'entrata, e un ministro del bilancio, cui spetti la regia del procedimento di formazione degli atti di finanza pubblica; la previsione, in caso di contrasti tra ministri, di arbitraggi da parte del Primo ministro; la necessaria adozione di una disciplina contabile coerente e consequenziale rispetto agli obiettivi enunciati.

A questi interventi normativi se ne dovrebbero aggiungere numerosi altri, quali: l'introduzione nel sistema delle fonti di una tipologia di atti-fonte destinati all'attuazione delle norme costituzionali (sul tipo delle leggi organiche), ai quali sia riconosciuto «rango costituzionale» con ogni conseguenza anche in ordine ai giudizi di impugnazione delle leggi ordinarie; la subordinazione dei regolamenti parlamentari alla Costituzione e alle norme organiche che siano attuative della stessa, con la conseguente sindacabilità degli *interna corporis* parlamentari; l'introduzione di strumenti ordinari e straordinari del Governo per l'indirizzo dei lavori parlamentari e dei procedimenti legislativi; il riconoscimento a qualificate minoranze parlamentari della facoltà di impugnare le deliberazioni legislative in appositi giudizi *a priori* di costituzionalità delle stesse.

Ciascuno di questi elementi può essere letto come indicazione sintetica di una auspicabile revisione o riforma (non necessariamente di rango costituzionale) dell'ordinamento italiano, qualora si opti per un «rafforzamento» dell'Esecutivo e per una parallela «razionalizzazione» del Legislativo. Del resto, alla luce della ricostruzione precedente sarebbe del tutto illusorio e fuorviante pensare che la trasposizione nel nostro ordinamento del modello francese possa avvenire semplicemente attraverso modifiche costituzionali che riguardino la elezione



diretta del Presidente della Repubblica e il parziale ridisegno dei conseguenti rapporti tra gli organi costituzionali di vertice.

Senza dubbio appare astrattamente possibile emulare molta parte delle regole costituzionali francesi relative a tali ambiti e, in questa prospettiva, sarebbe ben possibile depennare dall'elenco delle eventuali modifiche da apportare alla Costituzione italiana gli istituti più controversi, quali gli eventuali poteri eccezionali del Presidente della Repubblica o la possibilità dello stesso di indire referendum deliberativi di *lois-référendaires*.

Tuttavia, se il fine da perseguire è la costruzione di una forma di governo democratica, efficiente ed equilibrata – come quella scaturita dalla Costituzione francese della V Repubblica – risulta evidente che le modifiche costituzionali dovrebbero costituire soltanto il necessario punto di partenza di una più ampia e radicale mutazione di intere parti di disciplina relativa ai *pouvoirs publics*. Sembra evidente, infatti, che il processo di riforma dovrebbe investire sistematicamente tutti gli ambiti sinteticamente richiamati in precedenza: dalle regole parlamentari sui procedimenti legislativi allo stesso sistema delle fonti; dall'assetto interno del Governo alle norme di contabilità pubblica; dal riconoscimento di uno statuto delle opposizioni ai giudizi di costituzionalità delle leggi.

Va aggiunto che – seppure ad un primo e sommario esame – tale disegno non presenta alcun profilo di incompatibilità con il contemporaneo radicamento di forti autonomie locali, né tanto meno con un eventuale assetto federale dello Stato. Tali scelte, infatti, comporterebbero semplicemente l'esigenza di ridefinire i criteri di composizione e i poteri della seconda camera (sul modello, ad esempio, del *Bundesrat* tedesco), nonché di potenziare le sedi istituzionali e le procedure di raccordo tra organi centrali e locali (secondo un modello – certamente più evoluto – del tipo Conferenza Stato-Regioni).

Nel compiere un'opera di tale portata ogni variazione od omissione rispetto al modello di forma di governo francese, che si è sommariamente descritto in precedenza, andrebbe valutata con estrema cautela e ponderatezza, dal momento che sembra ben evidente il rischio che attraverso interventi parziali o incompleti si pregiudichi la coerenza di un sistema certamente complesso e perfettibile, ma nel quale *tout se tient*.

Relazio
sull'Un
della r

trattato
zioni

di Giov

Sommario: 1. I primi giuridici e politici dei progetti di revisione presentati dalle diverse forze parlamentari. - 2. Le posizioni espresse dalla dottrina nelle sedi istituzionali. - 3. L'esito del dibattito riformatore: le modifiche adottate con la legge costituzionale n. 1/92.

1. La firma del Trattato sull'Unione Europea, meglio noto come Trattato di Maastricht, avvenuta il 7 febbraio 1992, ha posto il Portogallo, così come altri Stati comunitari, di fronte all'esigenza di modificare la propria Costituzione.

Il primo passo in questo senso è stato compiuto dalla *Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias*, la quale ha emesso in data 1° giugno 1992 un parere sulla *proposta de resolução* n. 11/VI dell'*Assembleia da República* (ossia il Parlamento portoghese), che si riferiva all'argomento in esame¹.

La *Comissão*, dopo aver analizzato il Trattato di Maastricht, si è pronunciata nel senso che molte delle sue norme si trovavano in contrasto con la disciplina costituzionale portoghese, in particolare gli articoli: 3°-A, n. 2, 4°-A, 73°-F, 104°, 105°-A, 107°, 108°, 108°-A, 109°-E e 117° relativi alla moneta unica, al Sistema Europeo di Banche Centrali e alla Banca Centrale Europea; 8° e 8°-A relativi alla cittadinanza dell'Unione; 3°-A, n. 2, 73°-G, n. 2, 73°-H, n. 1, 103°, 104°-C, n. 11, 105°, n. 2, 4 e 6 e 109°, relativi alla politica finanziaria, monetaria e dei cambi; 8°-B relativo alla capacità elettorale; 100°-C relativo alle restrizioni all'entrata di stranieri di Paesi terzi e all'ottenimento di visti. Dette norme sono state giudicate in contrasto rispettivamente con l'art. 105° della Costituzione portoghese, che si riferisce alla Banca del Portogallo; con l'art. 15°, n. 4, per quanto concerne la capacità elettorale attiva degli stranieri per il Parlamento Europeo; dubbi sono sorti pure in relazione all'art. 33° («Estradizione, espulsione e diritto di asilo»), nella misura in cui il diritto comunitario derivato avesse po-

¹ Diário da República, n. 42, VI legislatura, II Série-A 05.06.1992, pp. 807-808.

