



6 FEBBRAIO 2019

L'iper-presidenzialismo debole. Una  
rilettura della V Repubblica francese,  
tra stratificazioni interpretative e  
violazioni costituzionali

di Andrea Deffenu

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Cagliari

e Franck Laffaille

Professeur agrégé de Droit public  
Université de Paris XIII

# L'iper-presidenzialismo debole. Una rilettura della V Repubblica francese, tra stratificazioni interpretative e violazioni costituzionali\*

di **Andrea Deffenu**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico - Università degli Studi di Cagliari

e **Franck Laffaille**

Professeur agrégé de Droit public  
Université de Paris XIII

**Sommario:** 1. Introduzione. **Parte I.** Prolegomeni: l'iper-presidenzialismo francese, alla ricerca delle ragioni di una prassi che va oltre il testo costituzionale. 2. Una forma di governo parlamentare, ma con alcune specificità. 3. I due pilastri dell'iper-presidenzialismo: elezione diretta del Presidente e *fait majoritaire*. 4. Una prassi incostituzionale. **Parte II.** L'iper-presidenzialismo debole e i limiti del *fait majoritaire*. 5. La mitologia gollista dell'iper-presidenzialismo. 6. La mitologia della maggioranza parlamentare "sottomessa" tra crisi governative e logoramento della *puissance* presidenziale. **Parte III.** L'iper-presidenzialismo *debole*: la coabitazione. 7. Diarchia istituzionale e ri-parlamentarizzazione della forma di governo. 8. Diarchia istituzionale e conflitto di attribuzione tra poteri (1). 9. Diarchia istituzionale e conflitto di attribuzione tra poteri (2). **Parte IV.** L'iper-presidenzialismo *debole*: la sindrome del secondo mandato. 10. La rinuncia a una nuova candidatura: de Gaulle e Hollande. 11. La mancata rielezione: Giscard d'Estaing e Sarkozy. 12. I Presidenti rieletti: dei Presidenti di coabitazione (Mitterrand e Chirac). **Parte V.** L'iper-presidenzialismo *debole*: la "muta" del sistema partitico. 13. L'iper-presidenzialismo di fronte al logoramento dei partiti "di governo". 14. L'iper-presidenzialismo alla prova delle primarie presidenziali. 15. L'iper-presidenzialismo e la "Rivoluzione Macron": il superamento della dicotomia destra/sinistra da parte di un leader carismatico senza partito.

## 1. Introduzione.

Nel corso del presente lavoro ricostruiremo i momenti più significativi – dal punto di vista del diritto costituzionale – che hanno caratterizzato l'evoluzione della forma di governo della V Repubblica francese dalla sua nascita fino alla recente elezione alla carica presidenziale di Emmanuel Macron. L'obiettivo finale è quello di provare a fornire una chiave di lettura della V Repubblica che consenta di decifrare correttamente i complessi rapporti instauratisi, nel corso del tempo, tra testo costituzionale e prassi, così da cogliere le numerose aporie e contraddizioni che hanno ormai avviluppato una forma di governo il cui funzionamento effettivo appare sempre più criticabile alla luce dei principi del costituzionalismo moderno e, in particolare, della necessaria correlazione tra esercizio del potere e responsabilità.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente saggio è il frutto di una riflessione comune dei due Autori. Sono in ogni caso da attribuire ad A. DEFFENU i §§ 1, 3, 5, 7, 9, 11, 13, 15, i restanti a F. LAFFAILLE. Il prof. LAFFAILLE ha realizzato il presente lavoro nel corso della sua permanenza all'Università di Cagliari come *visiting professor* per l'A.A. 2016/2017.

## **Parte I. Prolegomeni: l'iper-presidenzialismo francese, alla ricerca delle ragioni di una prassi che va oltre il testo costituzionale.**

Nonostante siano presenti alcuni elementi e istituti peculiari, la forma di governo della V Repubblica francese, per come disciplinata in Costituzione, può essere ricondotta, a nostro avviso, al tipo parlamentare (§ 2). Il *punctum dolens* riguarda, piuttosto, la prassi iper-presidenzialista consolidatasi nel corso degli anni, fuori dei periodi di coabitazione, e che ha dato vita a degli assetti effettivi di potere tra gli organi costituzionali che, pur concedendo il massimo dell'elasticità alle norme costituzionali sulla forma di governo, appaiono con queste ultime difficilmente compatibili (§§ 3, 4).

### **2. Una forma di governo parlamentare, ma con alcune specificità.**

La forma di governo prevista dalla Costituzione francese del 1958 è, nella sua essenza, di tipo parlamentare poiché presenta l'elemento caratterizzante questo modello: il Governo è responsabile politicamente davanti al Parlamento (art. 20, comma 3, Cost.) e deve dimettersi in caso di mancato ottenimento della fiducia (ove richiesta) o in caso di approvazione di una mozione di sfiducia da parte dell'Assemblea nazionale (artt. 49 e 50 Cost.). Non di meno, l'attribuzione al Presidente della Repubblica del potere di scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale fu pensato, in origine, quale istituto naturale della forma di governo parlamentare: lo scioglimento del Parlamento da un lato e la sfiducia al Governo dall'altro avrebbero dovuto favorire, nel quadro di una dialettica razionale dei poteri, quell'equilibrio istituzionale necessario per realizzare il "governo moderato", fine ultimo di ogni pensiero liberale<sup>1</sup>.

La V Repubblica è certamente questo, ma è anche più di questo. Fin dalla sua entrata in vigore, numerosi osservatori hanno constatato che alcune disposizioni della Costituzione francese appaiono "estrane" alle logiche del modello "puro" di governo parlamentare, così come teorizzato dalla dottrina classica<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Non ci occuperemo, in questa sede, della *vexata quaestio* concernente la classificazione della forma di governo della V Repubblica e, dunque, se essa debba essere ricondotta al tipo parlamentare o se, al contrario, debba essere considerata l'archetipo del cosiddetto modello semipresidenziale. Ci limiteremo a fare propria, per le ragioni sopra riportate, la tesi per cui la Costituzione francese del '58 abbia delineato un assetto dei poteri che ricalca il prototipo parlamentare, limitandoci a rinviare, per maggiori approfondimenti, *ex multis*, ad A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006, p. 127 ss.; A. DI GIOVINE, *Le forme di governo*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, t. II, Roma-Bari, 2014, p. 859 ss.; L. ELIA, *Forme di Stato e forme di governo*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, Milano, 2006, p. 2603 ss.; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Milano, 2010, p. 548 ss.; C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo. Corso di diritto costituzionale comparato*, Napoli, 2009, p. 153 ss.; M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014.

<sup>2</sup> Che nella sua essenza la V Repubblica sia una forma di governo parlamentare è messo in evidenza da O. DUHAMEL, *Une démocratie à part*, in *Pouvoirs*, n. 126, 2008, p. 19. A partire da questa affermazione l'Autore mostra le particolarità che caratterizzano il sistema politico francese e, in particolare, l'assetto presidenzialista che si è affermato nella prassi.

Innanzitutto, si è osservato, il testo costituzionale non prevede che il Governo, una volta nominato dal Presidente della Repubblica, debba presentarsi obbligatoriamente davanti all'Assemblea nazionale per ottenere il voto di fiducia iniziale, procedura quest'ultima in linea di principio ritenuta indispensabile in una forma di governo parlamentare affinché un Governo possa nascere.

La V Repubblica, in effetti, ripudia l'idea di una fiducia parlamentare iniziale, in quanto tale previsione fu considerata pericolosa da Charles de Gaulle e Michel Debré, i padri della Costituzione del '58. Essi rigettarono l'idea che un Governo, per esistere giuridicamente o comunque per essere considerato pienamente in carica, dovesse ricevere la fiducia espressa dal Parlamento. De Gaulle e Debré si opposero, in definitiva, a un istituto che simbolizzava la centralità del Parlamento nella forma di governo, ma anche le sue possibili degenerazioni. Ai loro occhi erano ancora presenti le vicende del passato, quando capitò più volte che i Governi appena formati uscissero indeboliti da un'investitura parlamentare dalla quale era emersa l'esistenza di una maggioranza fragile e poco coesa<sup>3</sup>. Si temeva, dunque, che anche nella V Repubblica la fiducia iniziale rischiasse di diventare non tanto il sacrale momento di piena investitura del nuovo esecutivo, ma l'annuncio anticipato della sua imminente "dipartita. Nel pensiero dei padri della V Repubblica vi era, poi, un ricordo più grave: non si erano già visti, nel passato, dei Governi che si presentavano davanti ai rispettivi Parlamenti per chiedere la fiducia iniziale e se la vedevano respingere<sup>4</sup>? Al di là delle intenzioni è vero, tuttavia, che ad una prima lettura del testo costituzionale francese, la norma relativa alla richiesta del voto di fiducia all'Assemblea nazionale da parte del Governo si presta a interpretazioni difformi<sup>5</sup>. L'art. 49, comma 1, Cost., stabilisce che: «Il Primo ministro, dietro deliberazione del Consiglio dei ministri, impegna dinanzi all'Assemblea nazionale la responsabilità del Governo sul suo programma o eventualmente su una dichiarazione di politica generale». Non è un caso che questa norma abbia generato una delle controversie interpretative più virulente nella storia della V Repubblica. Negli anni '60, infatti, le forze di opposizione in Parlamento e la dottrina "parlamentarista" ritennero che l'art. 49 Cost. implicasse l'*obbligo* per il Primo ministro di presentarsi, subito dopo la nomina del Capo dello Stato, davanti all'Assemblea nazionale per impegnare la responsabilità del suo Governo. Diversamente, nel 1966, Georges Pompidou, appena nominato Primo ministro del suo III Governo, sostenne che

---

<sup>3</sup> Nel corso della IV Repubblica, tra il 1947 e 1958, si sono succeduti 23 governi, a dimostrazione della forte instabilità governativa che caratterizzò quegli anni. Sulla IV Repubblica v. M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Paris, 2002, p. 365 ss.

<sup>4</sup> Si pensi, tra le più note, alla crisi ministeriale di maggio-giugno del 1953, che vide in successione il diniego della fiducia a Paul Reynaud, Pierre Mendès-France, Georges Bidault e André Marie, prima che il Governo di Joseph Laniel riuscisse a ottenere l'investitura parlamentare. Cfr. J.-P. VALETTE, *Le pouvoir exécutif en France. De 1789 à nos jours*, Paris, 1999, p. 72.

<sup>5</sup> V. l'analisi di P. LAUVAUX, *Destins du présidentielisme*, Paris, 2002, p. 1, che sottolinea come l'art. 49 Cost. abbia delineato un sistema razionalizzato di rapporto fiduciario.

l'Esecutivo e il suo vertice dovessero concepirsi quale emanazione diretta della volontà del Capo dello Stato e che, a ben riflettere, la norma costituzionale sulla fiducia non prescriverebbe il rispetto di una vera e propria procedura di fiducia iniziale davanti al Parlamento, con l'indicazione di termini temporali tassativi, ai quali il Governo sarebbe vincolato. L'art. 49, comma 1, Cost., secondo Pompidou, prevedrebbe solamente una *facoltà* e non certo un obbligo per l'Esecutivo: il Primo ministro può presentarsi davanti all'Assemblea nazionale, ma può anche, se lo ritiene, non avvalersi dell'art. 49, comma 1, Cost. La tesi opposta, sostenuta dalla dottrina "parlamentarista", fu così, *de facto*, rigettata. A chi gli contestava di violare la Costituzione, Pompidou rispondeva ricordando l'esistenza del secondo comma dell'art. 49, Cost., in forza del quale una maggioranza di deputati può sempre presentare e approvare una mozione di sfiducia contro il Governo in carica<sup>6</sup>.

La lettura anti-parlamentarista dell'art. 49, comma 1, Cost. – fedele al pensiero di de Gaulle e Debré – dunque, prevalse: sia la dottrina maggioritaria che gli attori politici giunsero alla conclusione che fosse rimessa alla prudente valutazione del Governo il presentarsi o meno davanti all'Assemblea nazionale per impegnare la propria responsabilità sul programma o eventualmente su una dichiarazione di politica generale<sup>7</sup>.

Nell'ambito delle vicende istituzionali relative alla formazione del Governo è bene ricordare che, in base alla Costituzione francese, il Presidente della Repubblica nomina il Primo ministro e i ministri su proposta di quest'ultimo. Il potere di nomina dei componenti del Governo da parte del Capo dello Stato è previsto nell'art. 8, comma 1, Cost., disposizione rientrante tra i cosiddetti "poteri propri" del Presidente, in quanto non necessitante della controfirma ministeriale. Ecco, dunque, l'altro profilo costituzionale che spiega il carattere "originale" della V Repubblica: l'esistenza di "poteri propri" attribuiti al Capo dello Stato adottati senza un avallo governativo<sup>8</sup>. La lista delle "attribuzioni proprie" è contenuta nell'art. 19 Cost.: «Gli atti del Presidente della Repubblica diversi da quelli previsti dagli articoli 8 (primo comma), 11, 12, 16, 18, 54, 56 e 61 sono controfirmati dal Primo ministro e, se del caso, dai ministri responsabili». Alcune controfirma è dunque prevista per: la nomina del Primo ministro (art. 8, comma 1, Cost.); l'indizione del referendum (art. 11 Cost.); lo scioglimento dell'Assemblea nazionale (art. 12 Cost.); l'esercizio dei poteri eccezionali (art. 16 Cost.); l'invio di messaggi alle Camere (art. 18 Cost.); il ricorso al Consiglio costituzionale contro i Trattati internazionali (art. 54 Cost.); la nomina di tre giudici del

---

<sup>6</sup> Sull'art. 49 Cost. e le sue interpretazioni v. J.-C. COLLIARD, *L'article 49*, in F. LUCHAIRE, G. CONAC, X. PRÉTOT (sous la dir.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris, 2008, p. 1225 ss.

<sup>7</sup> V. J.-C. COLLIARD, *L'article 49, op.ult.cit.*, p. 1225 ss.

<sup>8</sup> Sulla controfirma ministeriale v. M.-A. COHENDET, *Le Président*, op.cit., p. 69, secondo cui la controfirma deve essere intesa nel senso di escludere il Capo dello Stato dalla decisione, nel merito, degli atti non qualificabili come propri.

Consiglio costituzionale tra cui il Presidente (art. 56 Cost.); il ricorso al Consiglio costituzionale contro le leggi (art. 61 Cost.).

L'originalità dell'art. 19 Cost. rispetto alle logiche parlamentari "classiche" appare evidente: *tutti* gli atti del Capo dello Stato – politicamente irresponsabile – dovrebbero essere, in linea di principio, controfirmati dai membri del Governo, se è vero che la controfirma determina il trasferimento della responsabilità in capo a quest'ultimo. Non accade così, tuttavia, nella configurazione costituzionale della V Repubblica, in quanto alcuni atti presidenziali – non marginali in quanto volti a garantire il regolare funzionamento delle istituzioni – sono sottratti allo schema logico-giuridico della responsabilità politica. Ora, a parte il fatto che la controfirma ministeriale – basti pensare al caso italiano – si presta ad un uso molto più complesso e articolato rispetto allo schema basilare sopra ricordato, non bisogna dimenticare che i poteri dispensati da controfirma furono pur sempre concepiti in funzione anti-partitica. Gli ideatori della Costituzione del '58, difatti, con l'art. 19 Cost. volevano semplicemente attribuire al Presidente della Repubblica, configurato come organo collocato al di sopra delle contingenze politiche, una serie di attribuzioni che, si pensava, sarebbero state esercitate in funzione dell'interesse nazionale e non delle maggioranze governative di turno<sup>9</sup>. Ora, è noto che queste finalità sono state disattese nel momento in cui, come vedremo meglio nel prosieguo, il paradigma costituzionale non ha retto nella prassi, così che i "poteri propri" sono stati esercitati da un Capo dello Stato pienamente politico, espressione di una maggioranza partitica e portatore di un programma da realizzare. Si è così realizzato, nella prassi, un forte squilibrio politico-istituzionale che non ha mancato di generare, nella storia costituzionale francese, delicati momenti di tensione. È estremamente significativo, da questo punto di vista, ricordare che nel 1962 l'Assemblea nazionale sfiduciò il Governo Pompidou per aver consentito al Capo dello Stato di utilizzare il potere di indire il referendum previsto dall'art. 11 Cost. al fine – improprio – di revisionare la Costituzione<sup>10</sup>. Poiché l'Assemblea nazionale non osava accusare di attentato alla Costituzione l'eroe del 18 giugno, essa utilizzò lo strumento della mozione di sfiducia contro il Governo per opporsi al Presidente della Repubblica. Così, la sfiducia al Governo prese il posto della messa in stato di accusa nei confronti del Capo dello Stato: un modo scorretto di utilizzare un istituto al posto di un altro che rivelava già i limiti e i vizi propri di una prassi – iper-presidenziale e irresponsabile – che andava pian piano consolidandosi.

<sup>9</sup> V. B. BRANCHET, *Contribution à l'étude de la Constitution de 1958. Le contresieing et le régime politique de la V<sup>e</sup> République*, Paris, 1996.

<sup>10</sup> Sulle vicende costituzionali prima e dopo l'approvazione della mozione di sfiducia al Governo Pompidou v. P. AVRIL, *La V<sup>e</sup> République. Histoire politique et constitutionnelle*, Paris, 1987, p. 64 ss.



Le specificità della forma di governo della V Repubblica sopra descritte, tuttavia, derivanti solo in parte da alcune specificità del testo costituzionale, non sono tali da indurci a considerarla estranea al tipo parlamentare: l'assenza dell'obbligo di fiducia iniziale al Governo e l'esistenza di prerogative proprie in capo al Presidente della Repubblica non sono tali da intaccare il cuore dell'architettura costituzionale, ovvero della necessaria derivazione politica del Governo dal Parlamento. Che poi, nell'effettività dei rapporti, si sia instaurata una prassi differente è questione più che altro "patologica", che sarà oggetto di approfondimento nei paragrafi successivi<sup>11</sup>.

### **3. I due pilastri dell'iper-presidenzialismo: elezione diretta del Presidente e *fait majoritaire*.**

Si potrebbe affermare che la V Repubblica sia nata, di fatto... nel 1962. Infatti, il funzionamento effettivo della forma di governo per come la conosciamo oggi si è manifestato, nella sua pienezza, solamente quattro anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione francese.

Il periodo 1958-1962 può essere considerato, tutt'al più, una fase transitoria, prodromica. De Gaulle, come è noto, non fu eletto a suffragio universale diretto, ma a suffragio indiretto da un collegio di circa 80.000 grandi elettori comprendente, tra gli altri, i membri del Parlamento e dei consigli comunali<sup>12</sup>. Quanto al Governo, esso non era sostenuto in Assemblea nazionale da una maggioranza coesa e stabile, in quanto il cosiddetto *fait majoritaire* – come verrà chiamato più tardi – non si era ancora realizzato.

È limpidamente rivelatore di questa fase iniziale la sfiducia al Governo Pompidou approvata nel 1962 dall'Assemblea nazionale, di cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente. La crisi del 1962 e le conseguenze istituzionali che generò – sfiducia al Governo Pompidou, scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale, indizione del referendum costituzionale, dichiarazione di incompetenza del Consiglio costituzionale per il controllo della regolarità della legge referendaria, elezioni legislative che diedero vita ad una maggioranza gollista – rappresentano forse il tornante più importante nella storia costituzionale della V Repubblica<sup>13</sup>.

Una crisi costituzionale di dimensioni così imponenti non fu casuale, ma fu in qualche modo favorita da de Gaulle, in quanto la riteneva necessaria per consolidare la "sua" Costituzione. Eroe di guerra chiamato al potere nel 1958 da una classe politica pur sempre diffidente nei suoi confronti, ma cosciente che egli era il solo in grado di evitare la guerra civile e tenere a bada le forze armate, de Gaulle era pienamente consapevole che – a Costituzione vigente – non sarebbe stato rieletto nel 1965. Infatti, una volta terminata

---

<sup>11</sup> Su queste questioni problematiche v. B. FRANÇOIS, *Misère de la V<sup>e</sup> République*, Paris, 2001.

<sup>12</sup> Appariva impossibile, nel 1958, imporre l'elezione diretta del Presidente della Repubblica a una classe politica figlia della IV Repubblica.

<sup>13</sup> Parla di *année décisive* P. AVRIL, *La V<sup>e</sup> République*, *op.ult.cit.*, p. 61 ss.

la guerra di Algeria, sarebbe stato più che probabile che il collegio elettorale di 80.000 notabili avrebbe preferito una personalità meno bonapartista del generale (un politico mite e moderato come Antoine Pinay<sup>14</sup>, ad esempio). La concezione gollista della Repubblica era considerata da molti eccessivamente autoritaria, incompatibile con la visione classica delle istituzioni elaborata fin dalla II Repubblica del 1848 e poi affinata, successivamente, prima con la “Costituzione Grévy” del 1877 e poi con la IV Repubblica del 1946. I repubblicani, portatori di questa eredità culturale, non avevano accolto con entusiasmo l’idea di un Capo dello Stato interprete dei destini del mondo, titolare di poteri privi di controfirma ministeriale, in grado di nominare il capo del Governo senza bisogno di una successiva votazione della fiducia in Parlamento, capace di concentrare su di sé tutti i poteri in circostanze eccezionali, detentore del potere – pressoché incondizionato – di scioglimento dell’Assemblea nazionale... Senza parlare, in aggiunta, della pesante “razionalizzazione” dell’Assemblea rappresentativa, causa scatenante dell’indebolimento e della perdita di centralità del Parlamento francese<sup>15</sup>.

Dunque, nella sua pressoché totalità, la classe politica della IV Repubblica non avrebbe mai aderito al modo gollista di concepire le istituzioni. E infatti, il Parlamento del 1958-1962, ultimo erede di quel *milieu* culturale, continuò a considerare l’istituzione parlamentare come l’unica fonte legittima del potere politico e la legge come espressione della volontà generale. Per i parlamentari di allora era impensabile contemplare una lettura gollista dell’art. 5, Cost., ovvero ammettere che da tale norma costituzionale si potesse evincere l’idea di una “Repubblica consolare”, con delle assemblee parlamentari guardate con diffidenza e sospetto<sup>16</sup>. Non bisogna dimenticare, difatti, che l’ideazione della V Repubblica muoveva dalla forte disistima nei confronti dell’assetto istituzionale precedente, al quale de Gaulle aveva dato il nome, in senso dispregiativo, di *République des partis*<sup>17</sup>. La Repubblica gollista fu così concepita contro i partiti politici in quanto considerati – per il fondatore della V Repubblica – l’incarnazione delle divisioni, del settarismo, della prevalenza dell’egoismo contrappositivo sugli interessi superiori della nazione.

Per comprendere a pieno le ragioni di una crisi così grave come quella del 1962, dunque, bisogna tenere presenti tutti gli elementi di contesto e di storia costituzionale sopra richiamati. La rivoluzione “politica” del 1962, con la decisione di de Gaulle di utilizzare l’art. 11 Cost. per modificare la Costituzione e far eleggere il Capo dello Stato direttamente dal popolo, fu dunque pensata e ideata per radicare ancora più

---

<sup>14</sup> Cfr. S. GUILLAUME, *Antoine Pinay ou la confiance en politique*, Paris, 1984.

<sup>15</sup> Le origini della Costituzione del ’58 sono spiegate con grande efficacia da B. FRANÇOIS, *Naissance d’une Constitution. La Cinquième République 1958-1962*, Paris, 1996.

<sup>16</sup> Ai sensi dell’art. 5 Cost. «Il Presidente della Repubblica garantisce il rispetto della Costituzione. Mediante il suo arbitrato, assicura il regolare funzionamento dei poteri pubblici e la continuità dello Stato. È garante dell’indipendenza nazionale, dell’integrità del territorio e del rispetto dei trattati».

<sup>17</sup> È nota l’affermazione di de Gaulle secondo cui « *Le régime des partis, c’est la pagaille* », rilasciata nel corso di un’intervista televisiva nel 1965.



in profondità, nella Costituzione della V Repubblica, la logica gollista delle istituzioni. La revisione costituzionale determinò così l'affermarsi, nella cultura politica e nella società civile, l'idea che il popolo potesse scegliere il magistrato supremo posto alla guida del suo destino. Grazie alla legittimazione piena e forte derivante dal voto popolare – era questa l'intenzione di de Gaulle – poteva considerarsi definitivamente sepolto il Presidente della Repubblica “travicello” della III e della IV Repubblica; con l'elezione diretta, in sostanza, il Capo dello Stato sarebbe diventato l'arbitro supremo, colui che adotta le decisioni politiche in grado di pianificare l'avvenire della Francia.

Guidato dall'obiettivo di consolidare per il futuro il suo modo di intendere le istituzioni della V Repubblica, de Gaulle individuò nella decisione popolare la fonte di legittimazione del Capo dello Stato. Egli pensava certamente alla sua rielezione, come detto in precedenza; ma aveva in mente, altresì, il “dopo de Gaulle”: se l'eroe del 18 giugno aveva potuto beneficiare di una eccezionale legittimazione storica, della stessa non avrebbero potuto ragionevolmente usufruire i suoi successori<sup>18</sup>. Era necessario, dunque, che i futuri Presidenti fossero investiti da un altro tipo di legittimazione. E, a ben riflettere, l'unico modo per consentire al Capo dello Stato di essere l'organo costituzionale e politico in qualche modo “superiore” rispetto agli altri era dotarlo di un'investitura popolare. È per questo che gli eventi del 1962 spiegano molto, se non del tutto, lo spirito della V Repubblica, in quanto determinarono non solamente l'elezione popolare del Presidente, ma favorirono anche l'emergere del *fait majoritaire*, condizione politica indispensabile per consentire alla coppia Capo dello Stato/Governo di governare in piena sintonia e stabilità<sup>19</sup>.

È dunque a partire dal 1962 che le istituzioni della V Repubblica, sulla spinta dell'elezione diretta, subirono *de facto* una serie di torsioni interpretative e consolidamenti di prassi che potremmo condensare con l'espressione di iper-presidenzialismo: il Capo dello Stato, scelto dai cittadini sulla base di un programma politico, si avvale per realizzarlo dell'azione politico-amministrativa del suo Primo ministro e a condizione di ricevere il necessario sostegno della sua maggioranza in Assemblea nazionale.

E in effetti, da allora, appare quasi “naturale” che la maggioranza in Assemblea nazionale si coalizzi attorno ad un programma elettorale che coincide con quello del Capo dello Stato. È sufficiente rileggere il discorso che François Mitterrand – appena eletto nel 1981 – rivolse ai deputati, anch'essi appena entrati in carica: egli chiese alla sua maggioranza di applicare alla lettera il programma grazie al quale egli stesso

---

<sup>18</sup> Sulla figura di de Gaulle e della nascita del suo “mito” nel pensiero politico e popolare v. B. GAÏTI, *De Gaulle prophète de la cinquième République*, Paris, 1989.

<sup>19</sup> Secondo P. AVRIL, *Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la V<sup>e</sup> République*, in *Pouvoirs*, n. 126, 2008, p. 7, sono stati l'elezione diretta del Presidente della Repubblica e lo scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale che ne seguì, ad aver provocato l'apparizione del *fait majoritaire*, fino a quel momento ritenuto impossibile: «*on y vit la véritable naissance de la V<sup>e</sup> République dont le texte de 1958 n'aurait été que la superstructure archaïque*».

era stato scelto dai cittadini. Si consideri ancora, *mutatis mutandis*, la facilità con la quale Macron ha ottenuto nel 2017 – una volta eletto – un’ampia maggioranza in Parlamento, pur in mancanza dell’appoggio di partiti di governo che ne sostenessero la candidatura.

È oggi difficile pensare, in Francia, che un Capo dello Stato eletto non ottenga una maggioranza in Assemblea nazionale, in quanto le elezioni di quest’ultima, dopo la riforma costituzionale del 2000, sono concepite come ancillari rispetto alle presidenziali. Con tale previsione si è cercato di consolidare l’idea, dunque, che prima si debba individuare il vertice dello Stato e poi, successivamente, lo si debba dotare di una maggioranza parlamentare che gli permetta di attuare il programma elettorale. Lo stesso sistema politico si è adattato alla primazia presidenziale già a partire dagli anni ’60, quando i partiti di governo di allora assunsero come obiettivo politico principale la conquista, da parte del proprio *leader*, dell’Eliseo. È stata questa la logica conseguenza dell’assetto iper-presidenzialista assorbito dal sistema politico della V Repubblica<sup>20</sup>.

#### 4. Una prassi incostituzionale.

L’elezione diretta del Presidente della Repubblica, pur senza modificare la titolarità dei poteri ad esso attribuiti dalla Costituzione, ha certamente favorito l’affermarsi di una prassi politico-costituzionale che, a nostro avviso – pur concedendo che alcune norme della Carta del ’58 presentino un certo tasso di elasticità interpretativa – non sono compatibili con l’assetto della forma di governo desumibile dal testo costituzionale. Si potrebbe dire, come pure è stato sostenuto, che la V Repubblica è un regime politico il cui funzionamento quotidiano rappresenta una violazione costante della Costituzione<sup>21</sup>.

Si pensi, in particolare, ai rapporti tra Presidente della Repubblica e Primo ministro. Benché l’art. 20 Cost. preveda che «il Governo *determina* e dirige la politica nazionale» e il successivo art. 21 stabilisca che «il Primo ministro dirige l’azione del Governo», è di fatto il Capo dello Stato, oggi, ad essersi trasformato nel vero organo *determinante* la politica nazionale, inteso quale guida suprema chiamata a stimolare il Governo ad attuare il programma presidenziale. Una configurazione di questo genere nei rapporti tra poteri comporta una patente violazione della Costituzione in vigore.

---

<sup>20</sup> Questo stretto legame tra logica presidenzialista e partiti politici francesi è messo in luce da H. PORTELLI, *La V<sup>e</sup> République et le partis*, in *Pouvoirs*, n. 126, 2008, p. 66 ss. La stessa coabitazione, secondo l’Autore, pur comportando la ri-parlamentarizzazione del regime, non ha comunque privato del tutto il Capo dello Stato della sua *puissance* politica, così confortando i partiti nel senso della possibilità, terminata la coabitazione, di ripristinare la prassi iper-presidenzialista.

<sup>21</sup> Questa tesi è sostenuta, in particolare, da M.-A. COHENDET, *Le Président de la République*, Paris, 2002, *passim*, che molto nettamente osserva come sebbene la Costituzione abbia delineato i contorni di un Presidente della Repubblica arbitro e garante, «*Hors cohabitation, elle a été partiellement ignorée et elle fut à plusieurs reprises nettement violée. Durant les cohabitations, elle a été bien plus largement mais pas totalement respectée*» (p. 1).

De Gaulle – approfittando della sua irripetibile legittimazione storica – riuscì ad imporre alle istituzioni francesi un carattere bonapartista traducibile nell’idea che al vertice dello Stato vi sarebbe potuta essere una sola testa: inizialmente la sua personale e in seguito, grazie alla costituzionalizzazione di questa concezione, quella dei suoi successori alla guida dello Stato. Si è così imposta una lettura gollista della Costituzione fin dai primi tempi della V Repubblica del ’58, fattore questo di non secondaria importanza. È nota, infatti, quella che potremmo chiamare la “legge dell’inizio”: quando una prassi politica si sviluppa nei primi anni di vita di una Costituzione e in qualche modo si cristallizza, essa è spesso considerata dagli attori politici come una sorta di applicazione logica della stessa Costituzione, benché in realtà possa esserne una violazione. Si pensi, ad esempio, alla fase iniziale della III Repubblica francese, quando si affermò una prassi *contra constitutionem* volta a indebolire il ruolo del Capo dello Stato e a neutralizzare il suo potere di scioglimento<sup>22</sup>. Ancora, si pensi alla prassi dei decreti-legge sviluppatasi all’inizio della IV Repubblica, in palese violazione dell’art. 13 della Costituzione del 1946<sup>23</sup>.

Tornando alla V Repubblica, fu particolarmente emblematica la scelta di de Gaulle di nominare Primo ministro un leale servitore del pensiero gollista come Michel Debrè. Quest’ultimo accettò l’interpretazione anestetizzante e distorsiva degli artt. 20 e 21 Cost. più sopra richiamati. A ben riflettere, in effetti, quelle disposizioni costituzionali contribuiscono a delineare una forma di governo in seno alla quale il Governo, diretto dal Primo ministro, è l’indiscutibile organo titolare della funzione di indirizzo politico. A tal fine, l’esecutivo francese dispone – come è logico – dell’amministrazione, è responsabile davanti al Parlamento ed è titolare dell’esercizio della potestà regolamentare. Da questo punto di vista la Costituzione del ’58 è particolarmente chiara ed esplicita<sup>24</sup>. Si tratta, oltretutto, delle tipiche attribuzioni esercitate dai governi nelle forme di governo parlamentari, si pensi all’art. 95 della Costituzione italiana, all’art. 65 della Legge fondamentale tedesca o agli artt. 97 e 98, comma 2, della Costituzione spagnola. Questi riferimenti di diritto comparato sono utili, a nostro avviso, ad ulteriore conferma di come il testo della Costituzione della V Repubblica, per la parte relativa alla forma di governo, non costituisca un *unicum*, né essa appaia *abnorme* rispetto al prototipo parlamentare se si leggono con attenzione le sue disposizioni.

Se si presta attenzione alle attribuzioni costituzionali del Governo, dunque, contrariamente a quanto sostenuto talvolta in dottrina, non è ravvisabile alcuna “singolarità”: l’esecutivo francese è chiamato ad esercitare pienamente la funzione di governo, alla pari degli analoghi governi parlamentari europei. Il

---

<sup>22</sup> V. sul punto M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France*, *op.cit.*, p. 331 ss.

<sup>23</sup> M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France*, *op.ult.cit.*, p. 404 ss.

<sup>24</sup> Seppur in chiave problematica, mostra come la Costituzione del ’58 sia espressione di una forma di parlamentarismo razionalizzato J.-M. DENQUIN, *La monarchie aléatoire. Essai sur les constitutions de la V<sup>e</sup> République*, Paris, 2001, p. 61 ss.

*punctum dolens* è un altro, ovvero che nella prassi il Primo ministro – salvo che nei periodi di coabitazione – è politicamente subordinato al Capo dello Stato.

Questa forma di “sottomissione” politica, tuttavia, non è in alcun modo ricavabile dal testo della Costituzione del ’58. Né, come pure è stato sostenuto, appare convincente invocare l’art. 5 Cost., in forza del quale «il Presidente della Repubblica garantisce il rispetto della Costituzione. Mediante il suo arbitrato, assicura il regolare funzionamento dei poteri pubblici e la continuità dello Stato». Si tratta, infatti, di una norma che, nel cercare di definire il ruolo della funzione presidenziale, conferisce al Capo dello Stato quella posizione di risolutore delle crisi politiche che ricorda non poco l’analogo Presidente italiano (scioglimento delle Camere, nomina del Governo, ecc.). L’art. 5 Cost., in sostanza, tratteggia il Capo dello Stato come potere moderatore e di garanzia, ruolo quest’ultimo nettamente distinto – in Costituzione – da quello esercitato dal Primo ministro, esclusivo titolare dei poteri decisionali necessari per l’esercizio quotidiano della funzione di governo. L’assetto costituzionale della forma di governo francese, dunque, non consente al Capo dello Stato di elaborare e pretendere l’attuazione di una propria agenda politica, semplicemente perché egli è chiamato, in realtà, ad esercitare le proprie prerogative alla luce della sua posizione di garante dell’indipendenza nazionale, dell’integrità territoriale e del rispetto dei trattati. Il richiamo all’art. 5 Cost. appare, dunque, improprio e finalizzato alla mera giustificazione *ex post* della profonda trasfigurazione della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica: il garante-arbitro – come è stato detto – è così diventato capitano<sup>25</sup>!

Allo stesso modo, non è sufficiente, per spiegare la distorsione che si registra nell’effettività dei rapporti politico-istituzionali, richiamare l’esistenza di poteri del Capo dello Stato privi di controfirma (art. 19 Cost.). Difatti, non è certo possibile sostenere che si possa esercitare la quotidiana funzione di governo tipica di un esecutivo attraverso poteri quali la nomina del Primo ministro (art. 8, comma 2, Cost.), l’indizione di un referendum (art. 11 Cost.), lo scioglimento dell’Assemblea nazionale (art. 12 Cost.), l’invio di messaggi al Parlamento (art. 18 Cost.), la nomina di tre giudici del Consiglio costituzionale, ecc. Ancora, non convince invocare l’art. 6 Cost. – secondo cui il Capo dello Stato è eletto a suffragio universale e diretto – quale norma in grado di spiegare e giustificare il ruolo di “comando” effettivamente esercitato dal Presidente nella forma di governo. Infatti, non è certo la fonte normativa che legittima un organo a conferirgli *ex se* una funzione, ma è necessaria una apposita norma costituzionale attributiva del potere. Il diritto comparato consente facilmente di mostrare come non esiste un nesso causale tra elezione popolare del Capo dello Stato e la sua (eventuale) posizione di direzione politica. Si pensi, in particolare,

---

<sup>25</sup> V. il classico lavoro di J. MASSOT, *L’arbitre et le capitaine*, Paris, 1987.

ai Capi di Stato austriaco, portoghese e finlandese che, pur eletti con voto popolare, non sono certamente qualificabili come titolari di una funzione di governo.

Resterebbe, al fine di spiegare la supremazia politica del Presidente della Repubblica in Francia, solamente l'argomento della consuetudine costituzionale, per cui essa si sarebbe in qualche modo cristallizzata grazie alla conferma *de facto*, da parte dei successori di de Gaulle, della lettura presidenzialista della forma di governo. Si tratta, a nostro avviso, di un argomento ancora più debole dei precedenti. Innanzitutto, d'accordo con Carré de Malberg, è lecito mostrare diffidenza nei confronti della stessa nozione di consuetudine: molte prassi incostituzionali sono (o sono state) – solo per forza d'abitudine – qualificate come consuetudini. Invero, il solo passare del tempo non può mai rendere costituzionalmente legittime delle prassi nate in violazione della stessa Costituzione<sup>26</sup>.

In secondo luogo, l'argomento della consuetudine costituzionale si sgretola, paradossalmente, di fronte alla stessa prassi evolutiva della V Repubblica: i periodi di coabitazione, infatti, hanno svelato che la tesi della primazia politica presidenziale quale frutto presunto della fonte consuetudinaria riposava sul “vuoto” giuridico. In realtà, come vedremo, la coabitazione deve essere interpretata come un ritorno alla Costituzione del '58, ovvero come una sorta di ri-parlamentarizzazione del sistema politico-istituzionale: il Capo dello Stato – perduta la maggioranza in Assemblea nazionale – non può più generare alcuna forza di attrazione, nella sua sfera di controllo, del Primo ministro e delle sue attribuzioni. Uno degli episodi più significativi si ebbe durante l'ultimo periodo di coabitazione, tra il 2000 e il 2005, quando il ne-nominato Primo ministro Lionel Jospin lesse, alla prima seduta del Consiglio dei Ministri, alla presenza del Capo dello Stato, gli artt. 20 e 5 Cost. In tal modo Jospin volle far intendere a Chirac che la lettura iper-presidenzialista delle istituzioni non è ricavabile dalla Costituzione del '58, ma che, al contrario, si fonda su una prassi priva di solidi riferimenti normativi di rango costituzionale.

Grazie alla coabitazione si è avuta conferma, inoltre, che non esiste nessuna norma della Costituzione francese dalla quale si possa ricavare che il Primo ministro sia politicamente responsabile di fronte al Capo dello Stato, in quanto solamente l'Assemblea nazionale può negare la fiducia iniziale al Governo o votare una mozione di sfiducia. Ne segue, dunque, che la nota prassi della revoca presidenziale del Primo ministro dissimulata con le dimissioni volontarie, invalsa a partire dal 1962 (si pensi alle “dimissioni-revoca” di Debré e Pompidou ottenute da de Gaulle o a quelle di Chaban-Delmas ottenute da Pompidou) deve essere considerata non conforme alla Costituzione del '58.

---

<sup>26</sup> Osservava CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t. 1, Paris, 1922, p. 683, che «*toutes les fois que les auteurs en sont réduits à invoquer la coutume pour justifier un état de choses établi en fait, cela revient à dire que cet état de choses manque de base en droit*».

Le “dimissioni-revoça” del Primo ministro si sono radicate a tal punto nella prassi politica che si è pure cercato, per giustificarle, di qualificare la V Repubblica come forma di governo a monismo “inverso”: poiché la sfiducia parlamentare al Governo sarebbe stata neutralizzata dal *fait majoritaire*, il Primo ministro si troverebbe a dipendere, politicamente, dal solo Capo dello Stato, nelle mani del quale dovrebbe rassegnare le dimissioni in caso di sua richiesta. La nostra tesi, all’opposto, è che la prassi iper-presidenzialista delle istituzioni francesi abbia dato origine ad una inaccettabile frattura tra potere e responsabilità. Il Presidente della Repubblica, infatti, non potrebbe assumere decisioni relative alla determinazione della politica nazionale, semplicemente perché la Costituzione non gli conferisce tale attribuzione. Oltretutto, il Capo dello Stato è, ai sensi dell’art. 68 Cost., irresponsabile, non potendosi così in alcun modo desumere dal testo costituzionale l’esistenza di un ruolo politicamente attivo del Presidente<sup>27</sup>.

Anche al fine di rimediare a queste insanabili contraddizioni è intervenuta – senza successo – la revisione costituzionale del 2008<sup>28</sup>. Infatti, fino a tali modifiche, il Capo dello Stato non poteva entrare nella sede del Parlamento, così da sottolineare, anche simbolicamente, la distanza con i partiti e la maggioranza politica di turno. Il nuovo articolo 18, comma 2, Cost., prevede ora che il Presidente della Repubblica «può intervenire di fronte al Parlamento riunito in seduta comune a tal fine. Il suo intervento può dar luogo, in sua assenza, ad un dibattito cui non segue alcun voto». Si tratta di una disposizione che può essere considerata l’incarnazione del funzionamento aporetico della V Repubblica e della “doppiezza” di relazioni tra i poteri. È come se il revisore costituzionale del 2008, preso atto che il Capo dello Stato – pur irresponsabile – di fatto determina la politica della nazione, abbia voluto consentirgli di illustrare la piattaforma programmatica ai parlamentari. È questa la *ratio* che spiega come mai il Presidente francese *possa* oggi prendere la parola davanti al Congresso riunito. Non si tratta, dunque, di un meccanismo di responsabilità di iniziativa parlamentare, ma di un istituto attivabile dal solo Capo dello Stato, che potrebbe invero decidere di non presentarsi mai davanti al Congresso. In ogni caso, se anche il Presidente decidesse di pronunciare un discorso davanti ai parlamentari, l’art. 18, comma 1, Cost., vieta lo svolgimento di ogni forma di dibattito in sua presenza. Non è un caso, perché un eventuale dibattito

---

<sup>27</sup> Per una lettura diversa del rapporto tra Presidente della Repubblica francese e responsabilità, anche dopo la riforma del 2007, v. M. CAVINO, *Francia: la nuova disciplina della responsabilità del Capo dello Stato. Quinta o Sesta Repubblica?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2007, p. 713 ss.

<sup>28</sup> Sulla riforma costituzionale del 2008 v. M.R. DONNARUMMA, *Le régime semi-présidentiel. Une anomalie française*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 93, 2013, p. 37 ss.; R. GHEVONTIAN, *La révision de la Constitution et le Président de la République: l’hyperprésidentialisation n’a pas eu lieu*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, n. 77, 2009, p. 119 ss.; A. DI GIOVINE, *Introduzione*, in M. CAVINO, A. DI GIOVINE, E. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Torino, 2010, p. 5, secondo cui, anche dopo la riforma costituzionale del 2008, la V Repubblica resta una forma di governo squilibrata, un vero e proprio “iperpresidenzialismo a eccezione coabitazionista”.

parlamentare davanti al Capo dello Stato avrebbe potuto somigliare a una sorta di messa in gioco della sua responsabilità. La revisione costituzionale del 2008 – sempre nel tentativo di ricucire lo strappo tra potere e responsabilità – ha introdotto una seconda “clausola di salvaguardia”: l’eventuale dibattito parlamentare avviato dopo l’uscita dall’Aula del Presidente della Repubblica non può comunque concludersi con una votazione finale. Il voto, se consentito, avrebbe potuto chiaramente essere interpretato come una forma di fiducia (o sfiducia) nei confronti del Capo dello Stato.

Le modifiche costituzionali del 2008 hanno così messo in luce – senza volerlo – quanto la coppia concettuale potere/responsabilità sia vacillante nella V Repubblica. Anche se il Capo dello Stato cercasse – attraverso il nuovo art. 18 Cost. – di “normalizzare” la sua posizione di supremazia nei confronti del Governo, le contraddizioni non verrebbero meno, anzi si aggraverebbero. Il corto circuito istituzionale, infatti, deriva dal fatto che l’impianto generale della forma di governo francese – non intaccato dalle ultime riforme – è stato concepito al fine di escludere il Presidente della Repubblica da qualunque ipotesi di responsabilità politica.

Il funzionamento iper-presidenzialista delle istituzioni, dunque, è condizionato da elementi fattuali e mutevoli, ovvero dalla *puissance* politica del Capo dello Stato derivante dall’essere un organo monocratico legittimato dal voto popolare, e dall’appoggio politico della sua maggioranza parlamentare (fuori dai casi di coabitazione, ovviamente). Si tratta di una combinazione di istituti e prassi in grado di rafforzare la posizione del Presidente senza che vi siano, in un testo costituzionale ispirato pur sempre alla forma di governo parlamentare, adeguati freni e contrappesi istituzionali, come accade, al contrario, nella Costituzione degli Stati Uniti d’America.

## **Parte II. L’iper-presidenzialismo *debole* e i limiti del *fait majoritaire***

Quando si ragiona intorno alla prassi iper-presidenzialista delle istituzioni della V Repubblica si deve prestare attenzione a non idealizzare eccessivamente l’assetto effettivo dei poteri che, a partire da de Gaulle, seppur con mutazioni e assestamenti derivanti dalle personalità che si sono succedute alla carica presidenziale, si è addensato nella cultura politica e sovrapposto (salvo coabitazione) alle norme costituzionali sulla forma di governo. Un’analisi più attenta della presidenza del fondatore della V Repubblica, Charles de Gaulle, è in grado di mostrare i limiti, le fragilità e le contraddizioni dell’avvio di una prassi iper-presidenzialista, ma nello stesso tempo *debole* (§ 5). L’iper-presidenzialismo presuppone l’esistenza di una maggioranza parlamentare, subordinata politicamente al Capo dello Stato. Come vedremo, tuttavia, nel corso delle varie presidenze, il pilastro maggioritario si è trasformato nel tallone d’Achille del Presidente, determinando continue crisi governative, a dimostrazione che anche il *fait majoritaire* deve essere in qualche modo ridimensionato e demitizzato (§ 6).

## 5. La mitologia gollista dell'iper-presidenzialismo.

Torniamo a ragionare attorno a ciò che accadde nel 1962, tornante fondamentale della storia costituzionale francese. Nonostante l'opposizione della quasi integralità della classe politica, de Gaulle raggiunse tre obiettivi: ottenne la modifica della Costituzione del '58, imponendo così l'elezione del Capo dello Stato a suffragio universale e diretto; conquistò il pieno consenso popolare grazie alla vittoria referendaria e alla formazione di una maggioranza pienamente fedele in seguito allo scioglimento dell'Assemblea nazionale; confermò alla carica di Primo ministro Georges Pompidou. Il 1962, acme della *puissance* presidenziale, può dunque essere considerato il momento in cui nacque effettivamente la V Repubblica per come la conosciamo oggi<sup>29</sup>.

Nonostante la prassi iper-presidenzialista apparisse, in quell'anno, all'apice del suo vigore, il 1962 fu, nello stesso tempo, l'inizio della sua decadenza. Fu l'anno, infatti, in cui emerse l'assenza, in de Gaulle, uomo d'azione (1940), di costruzione (1958), di rottura (1962)<sup>30</sup>, di una particolare capacità di governo del quotidiano. Fu chiaro, inoltre, che in realtà, il gollismo non si era materializzato in un insieme di politiche concrete, ma aveva assunto, più che altro, i caratteri di una sorta di dottrina dello Stato. Lo stretto legame iniziale tra de Gaulle e i francesi – elemento impreteferibile della Repubblica presidenzialista – iniziò a sfaldarsi, fino a compromettere le fondamenta stessa del gollismo.

Si consideri, infatti, che: nel 1965, de Gaulle fu costretto al ballottaggio alle presidenziali; nel 1968, il maggio francese contribuì ad opacizzare la figura di de Gaulle, sia politicamente che socialmente; nel 1969, perse il referendum sulla riforma del Senato e del regionalismo, ciò che lo condusse a rassegnare le dimissioni.

Proviamo a entrare più nel dettaglio di questi eventi.

Nel 1965, dunque, de Gaulle non vinse al primo turno delle presidenziali e fu costretto a confrontarsi con François Mitterrand al ballottaggio. Fu un risultato così inatteso agli occhi di de Gaulle che, si dice, considerò addirittura di dimettersi dalla carica presidenziale la sera stessa in cui furono annunciati i risultati del primo turno elettorale<sup>31</sup>. La sorpresa, in effetti, fu grande: la sinistra sembrava ormai fuorigioco dopo la disfatta del 1962, per cui la vittoria alle presidenziali del 1965 appariva come una conseguenza naturale del trionfo gollista di soli tre anni prima; non pareva esserci, inoltre, nessun candidato capace di competere con la forza carismatica del fondatore della V Repubblica.

---

<sup>29</sup> Per O. DUHAMEL, *Vive la VI<sup>e</sup> République*, Paris, 2002, p. 12, il 1962 può essere considerato l'anno della "Costituzione imperiale".

<sup>30</sup> Tra le tante opere su de Gaulle v. G. QUAGLIARIELLO, *De Gaulle*, Soveria Mannelli, 2012.

<sup>31</sup> M. WINOCK, *L'élection présidentielle en France. 1958-2007*, Paris, 2008, p. 38.



La base elettorale del gollismo – considerevole nel 1958 in occasione del referendum costituyente e nel 1962 quando si svolsero sia il referendum sull'elezione popolare del Presidente, sia le legislative – sembrava così defluire e ridursi. Il 1965 sembrò risucchiare il gollismo dentro le logiche – ordinarie e “banali” – del potere. Detto in altri termini, non era più sufficiente che de Gaulle si presentasse ad un appuntamento elettorale per ottenere, per ciò solo e senza sforzo, la maggioranza assoluta dei voti. Considerato che l'elezione del 1965 fu la prima a suffragio universale e diretto del Capo dello Stato, si possono comprendere le ragioni per cui si avvertì la sensazione che l'immagine di de Gaulle tendesse a opacizzarsi. Eletto con un sistema quasi notabile nel 1958, de Gaulle pensava di godere di una legittimità popolare ancora robusta nel 1965, e che essa sarebbe emersa grazie al nuovo sistema di elezione. In realtà, egli ottenne al primo turno “solamente” il 43,7%, Mitterrand oltre il 32%, Lecanuet quasi il 16%<sup>32</sup>.

Questo inaspettato ritorno alla “normalità” politica, fu ancora più evidente due anni più tardi, con le legislative del 1967. La posta in gioco fu tale che de Gaulle invocò, in campagna elettorale, la perennità stessa del regime: « *Le mois prochain, ce qui va être en jeu, c'est donc la Cinquième République* »<sup>33</sup>. Non si trattava certo di una novità, perché è noto che de Gaulle tendeva a drammatizzare le sfide elettorali, prospettando che una disfatta gollista avrebbe comportato il ritorno alla IV Repubblica e quindi al tanto vituperato *régime des partis*. Nonostante l'impegno diretto del Capo dello Stato e un primo turno dai risultati soddisfacenti, il secondo non andò come previsto, generando insoddisfazione tra i gollisti. Seppur per poco tempo, in attesa dei risultati del collegio di Wallis-et-Futuna, vi fu il timore di perdere la maggioranza assoluta in Assemblea nazionale<sup>34</sup>. De Gaulle, alla fine, poté contare su 244 deputati su 487 seggi, ma si trattava di una maggioranza di strettissima misura, laddove la sinistra uscì nettamente rinforzata.

L'anno successivo – il 1968 – costituì una nuova sfida per la presidenza della Repubblica. Il maggio francese, infatti, non si poneva solamente l'obiettivo di trasformare la società, ma anche quello di cambiare il modo di concepire ed esercitare il potere. La persona stessa di de Gaulle fu oggetto di contestazione, al punto che lo slogan politico più diffuso allora era « *10 ans, ça suffit* »<sup>35</sup>. La Francia fu paralizzata dagli scioperi, le imponenti manifestazioni pubbliche provarono a far barcollare le istituzioni e la loro legittimazione. In un celebre discorso, de Gaulle annunciò che non si sarebbe dimesso e che non avrebbe cambiato il Primo ministro, ma nello stesso tempo decise di sciogliere l'Assemblea nazionale per consentire al popolo di pronunciarsi ancora una volta<sup>36</sup>. Questa strategia funzionò come previsto.

---

<sup>32</sup> M. WINOCK, *L'élection présidentielle, op.cit.*, p. 37.

<sup>33</sup> Discorso di Charles de Gaulle del 9 febbraio 1967, consultabile su [www.ina.fr](http://www.ina.fr).

<sup>34</sup> Sulle elezioni del 1967 v. P. AVRIL, *La V<sup>e</sup> République, op.cit.*, p. 104 ss.

<sup>35</sup> Lo slogan è ricordato in J.F. SIRINELLI – R. VANDENBUSSCHE – J. VAVASSEUR-DESPERRIERS, *Storia della Francia nel Novecento*, Bologna, 2003, p. 308.

<sup>36</sup> Le cronache di quei giorni sono ricostruite in J.F. SIRINELLI – R. VANDENBUSSCHE – J. VAVASSEUR-DESPERRIERS, *Storia, op.ult.cit.*, p. 310 ss.

Indubbiamente impaurita dai moti del '68, la Francia concedette a de Gaulle – in quelle che la stampa di allora definì « *les élections de la peur* » – una maggioranza parlamentare schiacciante: l'UDR conquistò – da sola – la maggioranza assoluta dei seggi in Assemblea nazionale<sup>37</sup>.

Lo sbocco della crisi, seppur favorevole alla maggioranza, fu controproducente per l'autorevolezza personale di Gaulle, che ne uscì fortemente debilitata<sup>38</sup>. Fu addirittura evocata la possibilità che il Presidente della Repubblica fosse in procinto di annunciare le dimissioni dalla sua casa di *Colombey-les-Deux-Eglises*<sup>39</sup>. De Gaulle, in sostanza, dubitava di disporre ancora e pienamente della fiducia popolare, condizione per lui indispensabile al fine di portare a termine il mandato presidenziale. Così, terminati i movimenti destabilizzanti del '68, il Capo dello Stato – coerentemente alla visione gollista – cercò di riconquistare la legittimazione politica perduta attraverso l'indizione di un referendum popolare.

Il rinnovo del Senato e l'avvio del regionalismo servirono da pretesto affinché fosse concessa una nuova fiducia all'uomo che aveva incarnato la Francia e le sue istituzioni. E fu proprio in quell'occasione che finì il regno di de Gaulle e del gollismo. Le dimissioni immediatamente successive al risultato referendario rappresentano, perciò, uno degli eventi più interessanti per il diritto costituzionale: nonostante quanto previsto dalla Costituzione del '58, secondo cui il Capo dello Stato è politicamente irresponsabile, de Gaulle si dimise, convinto che il potere democratico, privato del nutrimento quasi mistico della fiducia dei cittadini, non potesse sopravvivere: senza consenso popolare, *Iuppiter Caelestis* si ritira.

## **6. La mitologia della maggioranza parlamentare “sottomessa” tra crisi governative e logoramento della *puissance* presidenziale.**

Così dunque, nel funzionamento effettivo della V Repubblica, il Presidente si è trasformato in un soggetto pienamente politico che, grazie al “*fait majoritaire*”, si rapporta direttamente con la *sua* maggioranza in Assemblea nazionale. Tuttavia, in assenza di tale maggioranza, il Capo dello Stato perde ogni possibilità di “governare”: se il “*fait majoritaire*” si indebolisce, la forza politica presidenziale si riduce di conseguenza. In effetti, la “*puissance*” presidenziale deriva e dipende dall'esistenza di una maggioranza parlamentare e

---

<sup>37</sup> Si tratta di elezioni che «... svoltesi in un clima di paura esprimono il desiderio di ordine pubblico» (J.F. SIRINELLI – R. VANDENBUSSCHE – J. VAVASSEUR-DESPERRIERS, *Storia, op.ult.cit.*, p. 311).

<sup>38</sup> La precipitosa partenza da Parigi, il 29 maggio 1968, ha lasciato l'immagine di una sorta di “vuoto di potere”; per diverse ore i suoi più vicini collaboratori ignorarono dove si trovasse il Presidente della Repubblica, tanto da suscitare panico e preoccupazione tra gli apparati di sicurezza dello Stato (v. J.F. SIRINELLI – R. VANDENBUSSCHE – J. VAVASSEUR-DESPERRIERS, *Storia, op.ult.cit.*, p. 309).

<sup>39</sup> È forse rivelatrice di ciò la considerazione che, in quel frangente, l'uomo che incarnava il « *pouvoir d'Etat* » non era de Gaulle, ma Pompidou, che tra l'altro convinse il Presidente a rinunciare all'indizione di un referendum e a procedere al contestuale scioglimento dell'Assemblea nazionale: «il Primo ministro, quindi, sembra essere il vero detentore dell'autorità dello Stato» (J.F. SIRINELLI – R. VANDENBUSSCHE – J. VAVASSEUR-DESPERRIERS, *Storia, op.ult.cit.*, p. 308).

dalla sua capacità di restare compatta e omogenea nel corso della legislatura. Non è un caso che diversi Presidenti siano stati costretti a cercare difficili accordi politici con maggioranze che non erano così accondiscendenti come invece le cronache politiche descrivevano.

Si pensi, ancora una volta, a de Gaulle. Nel 1967 la sua maggioranza in Assemblea nazionale era, come ricordato più sopra, numericamente debole. Ciò richiese il sostegno, su numerose proposte di legge, dei deputati vicini a Valéry Giscard d'Estaing. Ex ministro delle finanze dello stesso generale, Giscard d'Estaing era riuscito in Parlamento a porsi alla guida dei *Républicains Indépendants* (RI), una forza liberale centrista ed europeista. Da ministro, egli aveva subito l'autorità di de Gaulle e le sue ricorrenti critiche. Con l'inizio della nuova legislatura e l'allontanamento dal Capo dello Stato, manifestò subito la sua ostilità in relazione all'impiego del procedimento sulle ordinanze governative (art. 38 Cost.). Da Presidente della Commissione finanze dell'Assemblea nazionale, infatti, ne contestò l'utilizzo richiamando l'argomento classico secondo il quale le deleghe legislative indeboliscono il ruolo e la centralità parlamentare. Ancora, Giscard d'Estaing si rifiutò, simbolicamente, di votare a favore della legge finanziaria. Sul versante dei rapporti internazionali – ritenuto già allora «*domaine réservé*» del Capo dello Stato – i centristi criticavano le politiche della Francia, e in particolare la posizione assunta da de Gaulle sulla guerra dei sei giorni e sulla vicenda dell'indipendenza del Québec<sup>40</sup>.

Queste tensioni raggiunsero l'apice nel 1969, in occasione dell'annuncio del Presidente della Repubblica di indire un referendum per la riforma del Senato e l'avvio del regionalismo. Su questi temi, infatti, la maggioranza, composta dall'UDR, la formazione politica del generale, e dai RI, si spaccò<sup>41</sup>. La posizione di Giscard d'Estaing nei confronti del referendum del 1969 descrive perfettamente le tensioni interne alla maggioranza di allora e l'evidente indebolimento politico di un de Gaulle che stava attraversando una difficile fine del settennato.

Anche Pompidou, che succedette a de Gaulle, dovette affrontare diverse tensioni interne alla sua maggioranza, pur se di diversa natura. Infatti, a differenza di de Gaulle, Pompidou non era un leader carismatico sorretto da un eccezionale consenso popolare. E forse fu anche a causa di questa minore autorevolezza che una parte dei leader gollisti non fornirono al Capo dello Stato il necessario appoggio in Parlamento<sup>42</sup>.

In ogni caso, la capacità di azione politica di Pompidou fu significativamente indebolita da due elementi: il referendum da lui stesso indetto e la proposta di revisione costituzionale rinviata.

---

<sup>40</sup> Sulle turbolenze parlamentari di allora v. P. AVRIL, *La V<sup>e</sup> République, op.cit.*, p. 106 ss.

<sup>41</sup> Giscard d'Estaing ostentò una netta contrarietà verso la riforma costituzionale in quanto riteneva indispensabile, per un corretto bilanciamento dei poteri, l'esistenza di una seconda Camera pienamente politica.

<sup>42</sup> Si può parlare, con la vittoria di Pompidou, della fine del «*gaullisme populaire*», come rileva P. AVRIL, *La V<sup>e</sup> République, op.cit.*, p. 128.

Il referendum sull'allargamento delle Comunità europee, che con l'ingresso tra gli altri del Regno Unito avrebbe posto fine al potere di veto della Francia inaugurato da de Gaulle, si svolse nel 1972. Al di là del quesito, è evidente che Pompidou cercava, replicando il metodo gollista, di rafforzare la propria legittimazione attraverso il voto popolare. In realtà, la forte astensione (quasi il 40%) per allora considerevole, fu interpretata come una sconfitta politica del Capo dello Stato<sup>43</sup>.

Ancora più decisivo per l'autorevolezza del Presidente della Repubblica fu la decisione di rinunciare a convocare il Congresso, come previsto dall'art. 89 Cost., per modificare la Costituzione. Più in particolare, nel 1973 Pompidou chiese alle due Camere di approvare un progetto di revisione costituzionale volto a ridurre da sette a cinque anni la durata del mandato presidenziale. Il testo fu approvato sia dall'Assemblea nazionale con 270 voti a favore e 211 contrari, sia dal Senato con 162 voti a favore e 112 contrari. Da questi numeri fu evidente a Pompidou che la maggioranza dei 3/5, necessaria affinché il testo fosse approvato dal Congresso riunito a Versailles, non sarebbe stata raggiunta. L'ostilità di numerosi parlamentari della maggioranza nei confronti della riforma costituzionale si spiega in quanto essi ritenevano che con l'introduzione del *quinquennat* si sarebbe tradito il pensiero del generale. Difatti, per i gollisti contrari a Pompidou, stabilire la stessa durata in carica per il Capo dello Stato e il Parlamento avrebbe determinato l'affievolimento della funzione presidenziale. Poiché il Presidente della Repubblica – nella visione gollista – era considerato un arbitro, un garante al di sopra dei partiti, si temeva una sorta di “politicizzazione” eccessiva dell'elezione presidenziale in caso di allineamento con quelle legislative. E così, sprovvisto di un sostegno politico robusto, il Capo dello Stato decise di rinviare *sine die* la riforma, senza pensare di rischiare, neppure per un attimo – come pure avrebbe potuto – di indire un nuovo referendum, memore della bassa affluenza dell'anno precedente.

Per quanto riguarda il settennato di Giscard d'Estaing, eletto Capo dello Stato nel 1974, si ricorderà come egli dovette affrontare una situazione politica complicata, derivante dal fatto di essere espressione di una minoranza politica all'interno della maggioranza presidenziale. Quest'ultima, infatti, pur ricomprendendo il partito di Giscard d'Estaing, era costituita per lo più da eletti nelle fila dei gollisti, che consideravano un dramma l'aver scelto un candidato alle presidenziali al di fuori della loro compagine politica e, di converso, la vittoria di Giscard d'Estaing come una sorta di usurpazione di potere<sup>44</sup>. La nomina, nel 1974, di Chirac come Primo ministro ridusse le conflittualità in seno alla maggioranza, tuttavia le sue (per certi

---

<sup>43</sup> È vero che la questione europea divise la destra e il centro-destra: se da un lato, il partito di Giscard d'Estaing fu nettamente europeista, dall'altro lato una frazione del partito gollista difese l'Europa delle nazioni.

<sup>44</sup> V. sul punto la ricostruzione della fase della scelta dei candidati in P. AVRIL, *La V<sup>e</sup> République, op.cit.*, p. 172 ss.

aspetti clamorose) dimissioni, rassegnate due anni più tardi, fecero riemergere i contrasti interni alle forze della coalizione<sup>45</sup>.

Per la prima volta (e ultima, fino ad oggi), un Capo del governo francese rassegnò le dimissioni senza essere stato, di fatto, revocato dal Presidente della Repubblica e le giustificò con l'impossibilità di poter effettivamente esercitare le attribuzioni a lui conferite dalla Costituzione. Chirac, infatti, disse chiaramente il 25 agosto 1976: «*Je ne dispose pas des moyens que j'estime nécessaires pour assumer efficacement les fonctions de Premier ministre et, dans ces conditions, j'ai décidé d'y mettre fin*»<sup>46</sup>. Egli, in sostanza, denunciò l'esistenza – nell'ambito dei rapporti tra Capo dello Stato, Primo ministro e Governo – di un assetto effettivo delle relazioni politiche caratterizzato dalla supremazia presidenziale.

Il RPR – continuatore del partito gollista – decise di sostenere comunque il nuovo Governo nominato da Giscard d'Estaing, ma il neo-Primo ministro Raymond Barre faticò non poco nel contenere la fronda di numerosi deputati gollisti. Questi ultimi non si spinsero fino a sostenere le diverse mozioni di sfiducia presentate dalla sinistra, ma costrinsero comunque Barre, nei mesi successivi, a negoziazioni faticosissime in Assemblea nazionale per ottenere l'approvazione di una serie di progetti di legge governativi. Barre dovette fare ricorso in più occasioni alla famigerata clausola ghigliottina, prevista dall'art. 49, comma 3, Cost., per indurre la “sua” maggioranza a compattarsi attorno alle iniziative legislative dell'Esecutivo. Nonostante questo, nel 1979, per la prima volta nella storia della Repubblica, la maggioranza parlamentare si rifiutò di votare il testo della legge finanziaria, incarnazione della politica economica del Capo dello Stato<sup>47</sup>.

Con l'avvicinarsi della fine del mandato presidenziale le tensioni interne alla maggioranza si acuirono, in quanto era evidente che sia Giscard d'Estaing che Chirac si sarebbero candidati alle ormai vicine elezioni, l'uno per ottenere un secondo mandato, l'altro per consentire il ritorno del potere nelle mani dei gollisti. Questa lotta in seno al centro-destra, privo di una reale omogeneità al suo interno, favorì chiaramente la vittoria di François Mitterrand.

Anche se la cosiddetta «*vague rose*» conferì al nuovo Presidente della Repubblica Mitterrand una maggioranza parlamentare molto ampia, composta da un'alleanza PS/PCF, le prime tensioni interne emersero già nel 1982, in occasione della concessione dell'amnistia ai generali golpisti del 1961. La tensione interna alla maggioranza su questa proposta fu così forte che il Primo ministro Mauroy dovette

---

<sup>45</sup> Sull'interpretazione della funzione presidenziale da parte di Giscard d'Estaing e sulla sua tendenza a fagocitare le competenze del Primo ministro v. J.-C. ZARKA, *Le Président de la République*, Paris, 1994, p. 89 ss.

<sup>46</sup> Questa dichiarazione è citata da P. AVRIL, *La V<sup>e</sup> République*, *op.ult.cit.*, p. 185.

<sup>47</sup> P. AVRIL, *La V<sup>e</sup> République*, *op.ult.cit.*, p. 212 ss.

utilizzare – per la prima volta dall’elezione di Mitterrand – l’art. 49, comma 3, Cost., in quanto temeva il voto contrario di una parte dei deputati socialisti.

La situazione precipitò definitivamente con l’uscita dei comunisti dalla coalizione, contrari alle politiche di rigore finanziario intraprese dal Governo: e così nel 1984, quando Fabius fu nominato Primo ministro, nessun esponente del PCF fu inserito nella compagine governativa.

Il periodo 1984-1986, difficile e burrascoso per la maggioranza, fece presagire il rischio di una vera e propria *débâcle* elettorale alle imminenti legislative, tanto che Mitterrand ottenne, nel 1985, l’approvazione di una legge elettorale proporzionale, così da limitare la prevedibile vittoria della destra<sup>48</sup>.

Superata la coabitazione e con la rielezione di Mitterrand nel 1988, la Repubblica iper-presidenzialista dovette affrontare un problema inedito: l’assenza, in Assemblea nazionale, di una maggioranza assoluta. Infatti, la vittoria solo parziale alle legislative condusse alla formazione di esecutivi retti da maggioranze instabili, integrate talvolta da esponenti del centro-destra, altre volte dai comunisti, ciò che costrinse Rocard a utilizzare, per ben 28 volte, l’art. 49, comma 3, Cost. e a subire 6 mozioni di sfiducia<sup>49</sup>.

Nel 1991, in seguito alle dimissioni di Rocard su richiesta di Mitterrand, fu nominata al vertice dell’Esecutivo Édith Cresson. Esterna all’apparato partitico e non riconducibile a una particolare corrente del PS, il nuovo Primo ministro fu oggetto di continui attacchi politici, sovente contornati da discorsi sessisti<sup>50</sup>. Priva di un vero radicamento nel partito e di forti relazioni con i leader socialisti – pochi mesi prima di essere scelta da Mitterrand aveva addirittura annunciato il ritiro dalla vita politica – Cresson dovette accontentarsi di un tiepido sostegno della maggioranza in Assemblea nazionale. Restò in carica per appena 11 mesi per essere, infine, sostituita da Pierre Bérégovoy in un momento critico per la Francia, sconvolta da una durissima crisi economica. Nonostante le riconosciute competenze nel settore economico il nuovo Primo ministro non riuscì a raddrizzare la situazione e ad evitare una cocente sconfitta dei socialisti che arrivò puntuale alle legislative del 1993.

È interessante osservare come nessuno dei tre Primi ministri (di sinistra) di Mitterrand chiese, dopo la lettura del programma di governo, che l’Assemblea nazionale si esprimesse con un voto di fiducia. Nessuno di loro, in sostanza, ritenne di discostarsi dalla prassi, ormai consolidata, di ritenere l’art. 49, comma 1, Cost., una mera facoltà<sup>51</sup>. Rocard, Cresson e Bérégovoy spiegarono questa decisione,

---

<sup>48</sup> Fu la prima volta, nella storia della V Repubblica, che si elesse l’Assemblea nazionale con uno scrutinio di tipo proporzionale, come ricorda P. AVRIL, *La V<sup>e</sup> République, op.cit.*, p. 287.

<sup>49</sup> In relazione all’uso smodato degli istituti di razionalizzazione dell’attività parlamentare, P. AVRIL, *La V<sup>e</sup> République, op.cit.*, p. 332, parla di «*banalisation de l’art. 49, 3, devenu l’instrument d’un gouvernement sans majorité*».

<sup>50</sup> V. sulla figura di Cresson, in breve, P. AVRIL, *La V<sup>e</sup> République, op.cit.*, p. 349 ss.

<sup>51</sup> V. *supra*, § 2.

successivamente, col fatto che in Assemblea nazionale vi era il rischio di non ottenere la maggioranza assoluta dei voti.

L'elezione presidenziale del 1995 portò all'Eliseo Jacques Chirac, che si trovò a convivere con una maggioranza parlamentare che, benché politicamente omogenea, non lo riconosceva come leader della coalizione. Infatti, per riuscire a superare Balladur al primo turno e poter così contare, dentro il partito, del maggior numero possibile di sostenitori, Chirac si era impegnato a non sciogliere l'Assemblea nazionale eletta nel 1993. Questo spiega il perché non vi fosse piena corrispondenza tra la maggioranza che aveva appena eletto Chirac e quella presente in Parlamento, ove sedevano ancora numerosi *balladuriens*. Tale situazione politica si ripercosse negativamente in termini di *puissance* e autorevolezza presidenziale, condizione questa che rese ancor più arduo reggere ai pesanti contraccolpi generati, in autunno, dagli scioperi nazionali contro il “piano Juppé”, i più imponenti dal maggio '68<sup>52</sup>.

Non basta. Eletto nel 1995 per sette anni, Chirac avrebbe dovuto affrontare le elezioni legislative previste per il 1998, ma le previsioni per la destra erano particolarmente negative. Decise così di optare, nel 1997, per lo scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale. Invero, questa decisione – giustificata da Chirac, in un discorso ufficiale, dalla necessità di dare alla Francia un «nuovo slancio» e dagli imminenti impegni europei – non sortì gli effetti desiderati e diede vita, clamorosamente, alla terza coabitazione francese, destinata a durare per un'intera legislatura<sup>53</sup>.

Con ogni probabilità, la decisione di non sciogliere subito, appena eletto, l'Assemblea nazionale, fece commettere a Chirac lo stesso errore di Giscard d'Estaing nel 1974. Difatti, la prassi iper-presidenzialista delle istituzioni, che non si fonda, ma anzi stride con l'assetto costituzionale dei poteri, necessita per il suo funzionamento, della formazione di una maggioranza in Parlamento omogenea a quella presidenziale e che, dunque, i deputati siano eletti sulla base dello stesso programma politico presentato dal Capo dello Stato in campagna elettorale. In mancanza, il Presidente della Repubblica, privo della necessaria consonanza politica in Assemblea nazionale, rischia di subire un inevitabile depotenziamento politico che non gli consente di esercitare con completezza quell'*enlargement of powers* consolidatosi nella prassi grazie ai suoi predecessori<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> M. BERNARD, *La France de 1981 à 2002. Le temps des crises?*, Paris, 2005, p. 96 ss.

<sup>53</sup> Sul potere di scioglimento in generale e sul suo uso a fini politici v. P. COSTANZO, *La “nuova” Costituzione della Francia*, Torino, 2009, p. 201 ss. Per un'analisi di contesto del settennato di Chirac e delle ragioni che lo indussero a optare per lo scioglimento dell'Assemblea nazionale v. U. COLDAGELLI, *La Quinta Repubblica da de Gaulle a Sarkozy*, Roma, 2009, p. 133 ss.

<sup>54</sup> C. FUSARO, *La presidenza nella Quinta Repubblica. Tanti presidenti, troppi presidenti?*, in G. PASQUINO – S. VENTURA (a cura di), *Una splendida cinquantenne: la Quinta Repubblica francese*, Bologna, 2010, p. 45, osserva che «Jacques Chirac subisce un forte ridimensionamento della figura presidenziale e si rivela il massimo interprete di una sorta di *dualismo senza responsabilità*».

Soltanto alcuni accenni, infine, alla presidenza di François Hollande, nel corso della quale si è potuto assistere a un non meno consistente sfilacciamento dei rapporti tra Capo dello Stato e maggioranza parlamentare. Non è un caso che, proprio durante la presidenza di Hollande, sia stata coniata l'espressione *frondeurs* per riferirsi ad un gruppo di deputati socialisti dell'Assemblea nazionale che hanno contrastato duramente i Governi di Hollande, accusati di portare avanti delle vere e proprie politiche neo-liberiste. È così che i *frondeurs*, pur mai decisivi numericamente per le sorti della maggioranza, nell'ottobre del 2012 si sono rifiutati di approvare il Patto di bilancio europeo, ritenendolo incompatibile con i valori socialisti di solidarietà ed eguaglianza. Nell'anno successivo, si sono astenuti (o hanno votato contro) sulla proposta di legge governativa relativa alla “*sécurisation de l'emploi*” e, sulla riforma delle pensioni<sup>55</sup>.

Con la nomina di Manuel Valls a Primo ministro, la fronda dentro la maggioranza è diventata più ampia e si è subito manifestata con numerose astensioni e voti contrari nei confronti della fiducia richiesta dal Governo. Numerosi parlamentari scrissero allo stesso Valls una lettera pubblica con la quale si chiedeva espressamente un nuovo accordo di maggioranza volto a individuare dei punti programmatici compatibili con i valori della sinistra. Pochi mesi dopo fu presentato il cosiddetto «*Appel des 100*» col quale si criticava duramente la legge di riforma della previdenza sociale. Nell'autunno del 2014, in sede di approvazione della legge finanziaria, 39 deputati socialisti si astennero. Ancora, fu oggetto di violenti attacchi da parte di numerosi deputati della maggioranza la legge Macron sulla libera concorrenza. Non è esagerato affermare che mai, nel corso della V Repubblica, l'autorevolezza della funzione presidenziale ha subito uno sgretolamento così rapido e significativo: attaccare il programma di governo, difatti, significava minare la *puissance* politica del Capo dello Stato. Il fenomeno è stato ancora più sconcertante se si pensa che Hollande – segretario per diversi anni del PS – era comunque un uomo di partito che conosceva perfettamente le logiche e i meccanismi partitici.

Il quinquennio di Hollande, dunque, è terminato con una cesura profonda tra il Capo dello Stato e una parte della maggioranza parlamentare. Il fenomeno dei *frondeurs* è stato senza precedenti nella storia della V Repubblica: si è trattato di una opposizione organizzata, interna al partito, che difendeva una linea politica più radicale rispetto a quella portata avanti dal resto del PS e dal suo Governo.

E in effetti, a ben riflettere, un Capo dello Stato incapace di controllare, direttamente o indirettamente, i membri del suo partito e i deputati in Assemblea nazionale, poteva essere mai sperare di essere rieletto? Forse, ma è troppo facile dirlo a posteriori, non sarebbe stata una mossa più astuta per un Capo dello Stato iper-presidenzialista sciogliere l'Assemblea nazionale nel 2015 e subire una coabitazione per due

---

<sup>55</sup> V. sul punto D. REIGNIER, *La fin de la discipline partisane*, in *Pouvoirs*, n. 163, 2017, p. 113 ss.; H. PORTELLI, *Soixante ans de subordination parlementaire*, in *Pouvoirs*, n. 166, 2018, p. 69 ss.



anni, nella speranza poi di essere riconfermato all'Eliseo, esattamente come accadde a Mitterrand e Chirac<sup>56</sup>?

---

<sup>56</sup> Può essere interessante guardare alle torsioni prodotte dall'iper-presidenzialismo francese anche alla luce di una questione costituzionale che in Francia ha fatto molto discutere e che, in questa sede può essere solo accennata: quella dello *Jupiter malade*, ovverosia dell'impedimento del Presidente della Repubblica derivante da ragioni di salute. Difatti, nella storia della V Repubblica de Gaulle e Mitterrand si sono trovati, nel pieno del mandato, in uno stato di incapacità temporanea, mentre le condizioni di salute di Pompidou e ancora Mitterrand, nella fase finale del settennato, erano così compromesse da indurre il dubbio della loro capacità di esercitare pienamente le attribuzioni presidenziali.

Innanzitutto, però, è bene sottolineare che è già a partire dal 1964 – quando de Gaulle subì una delicata operazione e fu necessario, ai sensi dell'art. 21, comma 4, Cost., che il Primo ministro sostituisse il Capo dello Stato alla presidenza del Consiglio dei ministri – che ci si domanda se in casi come questo non sarebbe più corretto fare riferimento alla fattispecie prevista dall'art. 7, comma 4, Cost. In forza di quest'ultima previsione, difatti, il Presidente del Senato assume provvisoriamente le funzioni del Capo dello Stato, dando vita ad una vera e propria supplenza. Diversamente, nel 1964, si decise di applicare il più “morbido” art. 21, comma 4, Cost., secondo cui il Primo ministro «può, a titolo eccezionale, (...) [sostituire il Presidente della Repubblica] nella presidenza di un Consiglio dei ministri dietro delega espressa e per un ordine del giorno determinato». Il Governo, come si anticipava prima, non ritenne che vi fossero le condizioni previste per l'*interim* presidenziale. Difatti, il procedimento, per essere attivato, stabilisce che sia lo stesso Esecutivo a richiedere al Consiglio costituzionale la constatazione dell'impedimento del Capo dello Stato. Vi era, inoltre, una ragione politica “personale” che indusse de Gaulle a non ricorrere alla procedura di supplenza: il presidente del Senato era, nel 1964, Gaston Monnerville, l'uomo che incarnò due anni prima l'opposizione al progetto gollista di revisione della Costituzione (il Senato e il suo presidente furono – secondo l'espressione dell'epoca – *marginalisés*). Era dunque impensabile per de Gaulle e i gollisti che Monnerville esercitasse, seppur provvisoriamente, le funzioni di Capo dello Stato.

Successivamente, l'art. 21, comma 4, Cost. fu utilizzato nel febbraio 1973 durante il mandato di Pompidou e per due volte – settembre 1992 e luglio 1994 – nel corso della presidenza Mitterrand (si fece ricorso alla norma costituzionale richiamata anche nel corso della presidenza Chirac nel settembre 2005 quando il Capo dello Stato fu vittima di un'ischemia cerebrale). Se teniamo in considerazione che questi episodi si ebbero alla fine dei settennati dei due presidenti, è evidente come la posta politica in gioco fosse più importante rispetto alla questione dell'applicazione dell'art. 21, comma 4, Cost. e alla conseguente elusione della procedura di supplenza. È più che probabile – sulla base delle informazioni note – che Pompidou e Mitterrand non fossero più in grado di esercitare le proprie funzioni negli ultimi mesi trascorsi all'Eliseo. Infatti, Pompidou, a causa di una grave malattia, dovette ridurre gli impegni pubblici e annullare diversi viaggi ufficiali all'estero. Il segretario generale dell'Eliseo dell'epoca – Balladur – occupò così una posizione essenziale e confesserà diverso tempo dopo che, durante lo stato di “incapacità” del Capo dello Stato, filtrava le richieste di incontro col Presidente sulla base dello stato di salute di quest'ultimo. Si concretizzò, dunque, un *empêchement* del Presidente della Repubblica e un conseguente appannamento della *puissance* presidenziale. La vita politica, da allora, fu condizionata dallo stato di salute del Capo dello Stato fino alla sua morte, che avvenne il 2 aprile 1974.

Memore del caso Pompidou, sette anni dopo la sua elezione Mitterrand decise di rispettare uno degli impegni assunti in campagna elettorale e pubblicò periodicamente dei bollettini medici sul suo stato di salute. Questa decisione di massima trasparenza si trasformerà in una dei più incredibili scandali di Stato della storia repubblicana francese. Difatti, afflitto da una grave patologia diagnosticata qualche settimana dopo la sua elezione, Mitterrand chiese al suo medico personale di pubblicare – per due interi settennati – delle informazioni mediche che si riveleranno false.

Si potrebbe dire che la dottrina dell'iper-presidenzialismo della V Repubblica non possa concepire un “monarca” debilitato dalla malattia e, ancor meno, un Presidente incapace fisicamente di esercitare pienamente le sue funzioni. Deve far riflettere che, quando nel 1988 Mitterrand si presentò alle elezioni nella speranza di ottenere un secondo mandato, i francesi avevano davanti un uomo di 72 anni, gravemente malato, che chiedeva di essere votato sulla base di bollettini medici che celavano il suo reale stato di salute. Mitterrand, come si ricorderà, fu rieletto. Rivelerà pubblicamente la sua malattia solamente nel 1992, non potendo nascondere un imminente intervento chirurgico diventato indispensabile. Gli ultimi anni di presidenza mostreranno così un Capo dello Stato chiaramente

### **Parte III. L'iper-presidenzialismo *debole*: la coabitazione.**

Nei paragrafi successivi cercheremo di mostrare come i periodi di coabitazione abbiano determinato una sorta di ri-parlamentarizzazione del sistema politico (§ 7) che, tuttavia, è stata solamente parziale in quanto le logiche iper-presidenzialiste si sono comunque insinuate stabilmente nelle istituzioni della V Repubblica. E infatti, i periodi di coabitazione non sono esattamente “pacifici”, ma possono condurre all’insorgere di seri conflitti istituzionali tra Presidente della Repubblica e Primo ministro (§§ 8, 9).

#### **7. Diarchia istituzionale e ri-parlamentarizzazione della forma di governo.**

Anche se la riforma costituzionale del 2000, che ha ridotto da sette a cinque anni la durata del mandato presidenziale, ha cercato di ridurre al minimo la possibilità che si realizzi una discrasia temporale/politica tra elezione del Capo dello Stato e dell’Assemblea nazionale, e dunque che si materializzi un periodo di coabitazione, resta centrale, dal punto di vista teorico, riflettere su tale fenomeno per comprendere appieno il rapporto esistente tra prassi iper-presidenzialista e testo costituzionale.

Fino ad oggi, per tre volte (1986-1988; 1993-1995; 1997-2002), l’iper-presidenzialismo *debole* è stato costretto a fare i conti con la coabitazione che, come è noto, si realizza in seguito alla sconfitta alle elezioni

---

indebolito sul piano fisico (v. C. GUBLER – M. GONOD, *Le grand secret*, Paris, 1996). Questo stato di incapacità generò, di fatto, il trasferimento del potere decisionale in capo al segretario generale dell’Eliseo e al Primo ministro. E in effetti, Hubert Védrine (segretario generale dal 1991 al 1995) e Balladur (Primo ministro durante la seconda coabitazione), svolsero un ruolo fondamentale nella gestione del potere.

Qualche anno più tardi, lo stato di salute di un altro Capo dello Stato suscitò dubbi e interrogativi nella dottrina francese. Difatti, le condizioni di Chirac furono, nel 2005, al centro di una controversia costituzionale dopo il ricovero in ospedale per una ischemia cerebrale. Benché fosse stato dichiarato pubblicamente che il Capo dello Stato si sarebbe ripreso completamente dall’intervento è ormai appurato – grazie alle concordanti dichiarazioni di diverse personalità istituzionali di allora – che le sue condizioni di salute gli impedirono, per numerose settimane, di esercitare pienamente le sue funzioni. E infatti, l’assenza del Presidente della Repubblica in fasi delicate come la rivolta nelle *banlieues* e la dichiarazione dello stato di emergenza, le grandi manifestazioni contro il contratto di prima assunzione, videro il suo Primo ministro Dominique de Villepin occupare pienamente la scena politica e decisionale.

Quanto alla questione relativa alla omessa applicazione della procedura di supplenza del Capo dello Stato, è evidente, come osserva la dottrina francese, che si cadrebbe in un eccessivo formalismo se si ritenesse necessario utilizzare tale istituto anche nei casi in cui il Capo dello Stato si trovi in uno stato di impedimento temporaneo estremamente ridotto come arco temporale: la prassi più ragionevole sarebbe, infatti, quella di utilizzare l’art. 21, comma 4, Cost., che consente al Primo ministro di sostituire il Presidente della Repubblica nelle sedute del Consiglio dei ministri, pur mantenendo un costante rapporto con l’Eliseo grazie al segretario generale.

Ciò che, al contrario, pone un autentico problema di diritto costituzionale è la propensione dei Presidenti “debilitati” – perché questa era purtroppo la realtà dei casi Pompidou e Mitterrand – a non dimettersi. È come se l’iper-presidenzialismo generasse una forma di irresponsabilità collettiva, inducendo gli attori politici coinvolti (collaboratori, ministri, ecc.) a non assumere alcuna iniziativa. L’esperienza rivela che – per una forma di rispetto della figura e della funzione presidenziale – si preferisce non applicare l’istituto della supplenza di cui all’art. 7, comma 4, Cost.

Non resta perciò che una speranza: che la più alta carica dello Stato sia esercitata da persone dotate della giusta sensibilità e responsabilità, che siano cioè capaci di rinunciare all’esercizio del potere che, fin dall’inizio della loro carriera politica è stato il sogno più importante...

legislative della maggioranza presidenziale, così da affermare in Parlamento una nuova maggioranza politica: è come se si realizzasse uno iato tra maggioranza presidenziale e maggioranza parlamentare. E, infatti, dopo cinque anni di presidenza, Mitterrand ha dovuto confrontarsi, per ben due volte, con una maggioranza, e quindi un Governo, di destra; a soli due anni di distanza dalla sua elezione, Chirac ha dovuto trovare una mediazione con una maggioranza, e quindi un Governo, di sinistra.

Nel 1986, quando sopraggiunse la prima coabitazione, emerse subito uno dei suoi tratti salienti: una lettura effettiva della Costituzione del '58 – finalmente – di tipo parlamentare. La coabitazione, potremmo dire, ha il merito di aver fatto emergere un'evidenza costituzionale, riaffermando che la Costituzione della V Repubblica – nonostante le tante contorsioni subite nella prassi – delinea nella sua essenza una forma di governo parlamentare. I postulati dell'assetto parlamentare evincibile dalle norme costituzionali sono noti e li abbiamo già richiamati più volte: il Governo, responsabile davanti al Parlamento, determina e conduce la politica nazionale (artt. 20, 49 e 50 Cost.); il Capo dello Stato è titolare del potere di scioglimento dell'Assemblea nazionale che però, nel corso delle coabitazioni fino ad oggi verificatesi, difficilmente può essere utilizzato in chiave sanzionatoria. Quanto alla scelta del Primo ministro, se è vero che è il potere di nomina spetta al Capo dello Stato (art. 8, comma 1, Cost.), è altrettanto vero che la sua indicazione non può che provenire dalla nuova maggioranza parlamentare, sia esso il suo *leader* (Chirac nel 1986, Jospin nel 1997) o, a seconda delle contingenze politiche, una diversa personalità politica (Balladur nel 1993). Teoricamente, come è tipico di un potere astrattamente così ampio, il Presidente della Repubblica potrebbe decidere di nominare una qualunque altra figura, magari anche ostile alla maggioranza in Assemblea nazionale; tuttavia, come è altrettanto ovvio e tipico in una forma di governo parlamentare, la maggioranza potrebbe semplicemente respingere la fiducia al Governo (se richiesta) o approvare una mozione di sfiducia.

In sintesi, dunque, in coabitazione il Capo dello Stato non è più il *maître* – politicamente – della formazione del Governo e della scelta del Primo ministro, a meno di non voler innescare una pericolosa crisi politica e istituzionale. La coabitazione mostra così, senza infingimenti, le insanabili aporie che contraddistinguono l'iper-presidenzialismo *debole*: benché il Capo dello Stato iper-presidenzialista abbia “perduto” le elezioni parlamentari, si rifiuta di dimettersi in quanto – correttamente dal punto di vista giuridico-costituzionale – egli è politicamente irresponsabile. È in relazione a questo punto specifico che viene spesso individuato un difetto “strutturale” della V Repubblica: un Capo dello Stato, eletto sulla base di un programma politico, viene sconfessato dal voto popolare alle elezioni legislative, ma resta comunque al potere, ritendendo che la sua posizione istituzionale non possa essere messa in causa dalle elezioni politiche. Giuridicamente esatto, come si accennava, questo argomento rivela, dal punto di vista politico, una sorta di disonestà intellettuale. Infatti, non è coerente che per cinque anni (Mitterrand, con le prime

due coabitazioni) o due anni (Chirac, con la terza coabitazione) si possa governare la Francia utilizzando tutte le risorse politico-fattuali dell'iper-presidenzialismo e poi, in seguito ad una sconfitta elettorale fondamentale come quella legislativa, non trarne le debite conseguenze in termini di legittimazione politica: un Presidente battuto alle urne dovrebbe rassegnare le dimissioni se fosse coerente con lo spirito gollista della V Repubblica!

Indubbiamente, si può rimproverare a de Gaulle di aver generato la personalizzazione del regime politico francese o, ancora, di aver utilizzato strumentalmente il referendum; tuttavia, quando perse la fiducia popolare coerentemente si dimise, fedele alla nota *doctrine Capitant*<sup>57</sup>. Non si può, nello stesso tempo, invocare il voto popolare per giustificare l'esercizio, da parte del Presidente, della funzione di governo in violazione del testo costituzionale e poi, al verificarsi della coabitazione, non tener più conto di un esito elettorale che boccia le politiche presidenziali. In questi termini, il più gollista tra gli uomini politici degli ultimi decenni è stato un centrista: Raymond Barre dichiarò, infatti, che – se fosse stato eletto Capo dello Stato – non avrebbe mai accettato la coabitazione, in quanto la riteneva contraria al buon funzionamento delle istituzioni e all'interesse superiore del Paese. Ricordò, a questo proposito, le idee del generale de Gaulle nella sua celebre conferenza stampa del 31 gennaio 1964: «*on ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet*»<sup>58</sup>.

Il paradosso della situazione descritta è che, dal punto di vista del diritto costituzionale e di chi difende la prescrittività del testo costituzionale, non può certo essere la coabitazione a dover essere indicata come la causa delle contraddizioni del sistema. La fonte delle incongruenze in esame resta pur sempre la prassi iper-presidenzialista delle istituzioni e, dunque, l'idea che il Presidente della Repubblica sia legittimato a governare e a realizzare il suo programma politico grazie all'elezione a suffragio universale e diretto. Diversamente, la coabitazione ricorda l'evidenza che un organo costituzionale governa non per il solo fatto che è stato designato dal popolo al vertice dello Stato, ma in quanto la Costituzione gli ha conferito delle specifiche attribuzioni costituzionali. La coabitazione, in sintesi, richiama ad una lettura più semplice e immediata della Costituzione, quella che avrebbe ricevuto fin da subito piena attuazione se, forse, l'avvento dell'ideologia gollista non ne avesse snaturato il significato. È per queste ragioni che la coabitazione rende le logiche istituzionali dell'iper-presidenzialismo, prive come sono di agganci costituzionali, non più perseguibili<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Come sottolinea P. AVRIL, *La V<sup>e</sup> République, op.cit.*, p. 117, che sul punto richiama alcune dichiarazioni, de Gaulle preannunciò più volte che, in caso di sconfitta si sarebbe coerentemente dimesso: «*Si je suis désavoué par une majorité d'entre vous, solennellement, sur ce sujet capital... ma tâche actuelle de chef de l'Etat deviendra évidemment impossible et je cesserai aussitôt d'exercer mes fonctions*».

<sup>58</sup> La conferenza stampa di de Gaulle è ricordata da P. AVRIL, *La V<sup>e</sup> République, op.cit.*, p. 78.

<sup>59</sup> Il fenomeno della coabitazione, inoltre, confuta la tesi dell'esistenza di una consuetudine che avrebbe ampliato le attribuzioni costituzionali del Capo dello Stato: non è giuridicamente fondato sostenere che quest'ultimo sia un

In sintesi, i periodi di coabitazione sono stati in grado di sciogliere al sole la prassi interpretativa iper-presidenzialista delle istituzioni della V Repubblica, al punto da potervi intravedere «una rivincita del diritto costituzionale»<sup>60</sup>. Questa «rivincita», tuttavia, è stata solamente parziale. I rapporti di forza politici cristallizzati nella cultura politica e le strategie elaborate nel tempo dagli attori costituzionali coinvolti hanno infatti reso non sempre pacifico il ritorno all'assetto parlamentare delle istituzioni, generando conflitti e tentativi, da parte del Presidente della Repubblica, di conservare almeno in parte alcune delle prerogative generate nel corso delle fasi iper-presidenzialiste.

### **8. Diarchia istituzionale e conflitto di attribuzione tra poteri (1).**

In effetti, durante i periodi di coabitazione, pur indeboliti dal venir meno della consonanza politica tra maggioranza presidenziale e maggioranza parlamentare, i tentativi dell'iper-presidenzialismo di fornire letture distorte della Costituzione del '58 non sono scomparsi del tutto.

Mitterrand – primo Capo dello Stato a “subire” una coabitazione – svolse un ruolo fondamentale nel tentativo di salvaguardare alcune attribuzioni presidenziali conquistate, in precedenza, grazie al *fait majoritaire*. È nota l'importanza delle prime prassi interpretative per una nuova forma di governo, in quanto esse possono portare alla solidificazione di certe convenzioni e modi di interpretare e applicare le norme costituzionali. In qualche modo, l'avvento della coabitazione in Francia ha avuto un effetto simile. Nell'autunno del 1986, Mitterrand cercò di imporre, anche in regime di coabitazione, una lettura iper-presidenzialista del ruolo di Presidente del Consiglio dei ministri (art. 9 Cost.), e del potere di emanazione dei decreti e delle ordinanze deliberati in Consiglio dei ministri (art. 13 Cost.).

Infatti, il nuovo Governo decise di dare attuazione alle sue prime linee programmatiche utilizzando proprio lo strumento delle ordinanze che, in seguito ad espressa autorizzazione del Parlamento ed entro un termine stabilito, possono intervenire in ambiti normalmente riservati alla legge (art. 38 Cost.). Tali ordinanze, ai sensi dell'art. 13 Cost., sono deliberate in Consiglio dei Ministri e sottoscritte dal Presidente della Repubblica, ma Mitterrand si rifiutò di emanare le ordinanze del Governo Chirac<sup>61</sup>. Sorse, così, un primo problema: il Capo dello Stato può rifiutarsi di sottoscrivere tali ordinanze o, al contrario, l'apposizione della firma deve essere considerata un atto dovuto, privo di discrezionalità?

---

organo esecutivo in grado di determinare e gestire, nel quotidiano, la politica nazionale. Questo compito, in realtà, spetta al Governo, sotto la direzione del Primo ministro, nell'ambito di una dialettica e responsabilità politica nei confronti del solo Parlamento, e, quanto alla possibilità di una fiducia/sfiducia, nei confronti della sola Assemblea nazionale.

<sup>60</sup> Cfr. P. AVRIL, *Une revanche du droit constitutionnel ?*, in *Pouvoirs*, n. 49, 1989, p. 5 ss., che, come si può notare, pone un quesito più che un'affermazione sicura.

<sup>61</sup> Stabilisce l'art. 13 Cost. che « Il Presidente della repubblica firma le ordinanze ed i decreti deliberati in Consiglio dei Ministri ».

È vero che, pur non condivisibili, esistono due argomenti fondamentali che furono portati a sostegno della tesi della legittimità del veto presidenziale. Vediamoli.

Innanzitutto, si è osservato che l'art. 13 Cost. non indica un termine per l'emanazione delle ordinanze: nessun termine, *ergo* nessun obbligo di firma. Questa posizione sarebbe avvalorata da un confronto con il precedente art. 10 Cost., che prevede un termine di 15 giorni per la promulgazione della legge, per cui si è concluso che quando la Costituzione ha voluto configurare un atto presidenziale come dovuto, ha accompagnato l'attribuzione costituzionale con un obbligo di natura temporale<sup>62</sup>.

In secondo luogo, si è sostenuto che la giustificazione del veto presidenziale sarebbe rinvenibile nel ruolo di guardiano della Costituzione e di arbitro attribuito al Capo dello Stato dall'art. 5 Cost., così che potrebbe rifiutarsi di emanare tali atti se li ritiene incostituzionali. In tal modo il Presidente si porrebbe come controllore della correttezza giuridica delle ordinanze al momento della loro approvazione in Consiglio dei ministri.

In realtà, a nostro avviso, la tesi della legittimità del veto presidenziale, frutto delle degenerazioni interpretative iper-presidenzialiste, non convince affatto. Il contro-argomento decisivo è legato alla nota questione della controfirma, di cui abbiamo già parlato<sup>63</sup>. La domanda corretta è dunque la seguente: l'emanazione delle ordinanze fa parte dell'elenco degli atti sottratti alla controfirma e caratterizzati da ampia discrezionalità per il Capo dello Stato? La risposta, a mente dell'art. 19 Cost., è negativa: i decreti e le ordinanze deliberati in Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 13 Cost. e firmati dal Presidente della Repubblica necessitano della controfirma del Primo ministro e dei ministri responsabili. E, come pacificamente si afferma, con la controfirma i membri del Governo – responsabili davanti al Parlamento – si assumono la responsabilità dell'atto. La sottoscrizione presidenziale è, dunque, un atto dovuto in quanto svolge solamente una funzione di controllo di autenticità e regolarità, senza poter entrare nel merito<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Sulla questione v. C. GOAUD, *La cohabitation*, Paris, 1996, p. 40 ss. e M. TROPER, *La signature des ordonnances, fonctions d'une controverse*, in *Pouvoirs*, n. 41, 1987, p. 75 ss.

<sup>63</sup> V. *supra*, § 2.

<sup>64</sup> Esiste, infine, un ultimo argomento – di carattere semantico – che è spesso utilizzato dai difensori della tesi delle ordinanze come atto governativo, ovvero che in una norma giuridica l'uso dell'indicativo presente equivale all'imperativo. In questi termini, la previsione secondo cui il Presidente «firma» le ordinanze, significherebbe che il Presidente «deve» firmarle. A nostro avviso non è necessario ricorrere a questo argomento per rigettare la tesi del veto presidenziale, ma per ciò che abbiamo detto riteniamo decisivo e sufficiente il ragionamento svolto attorno alla natura della controfirma ministeriale.

D'altronde, il Primo ministro non è forse il naturale titolare del potere regolamentare? È a lui, infatti, che nell'ordinamento francese è attribuito il potere regolamentare generale. Nel caso in esame, l'argomento ha ancora più valore perché le ordinanze sono atti di esecuzione della legge di autorizzazione approvata dal Parlamento. Il Capo dello Stato è perciò obbligato ad emanare le ordinanze che intervengono nelle materie riservate alla legge e che sono destinate ad acquisire la forza della legge in seguito alla ratifica parlamentare. La sottoscrizione delle ordinanze ex art. 38 Cost. da parte del Presidente è dunque dovuta, così come è dovuta la promulgazione delle

Mitterrand, dunque, non avrebbe potuto opporre il diniego presidenziale, ma avrebbe dovuto apporre la sua firma agli atti governativi proposti, che nel caso in esame concernevano la privatizzazione di imprese statali, una politica liberista del nuovo governo di centro-destra diametralmente opposta a quella del partito socialista. Alla fine, dopo un primo generale rifiuto di Mitterrand, nella seduta del 16 luglio 1986 il Capo dello Stato cedette alle pressioni della nuova maggioranza e firmò l'ordinanza tranne alcuni punti controversi della stessa, che furono rimessi alla valutazione finale del Parlamento.

A parte questi tentativi presidenziali di conservare una parte delle prerogative iper-presidenzialiste, la coabitazione ha consentito nel suo complesso un salutare ritorno ad interpretazioni più aderenti al testo e alla *ratio* delle norme sulla forma di governo sancite nella Costituzione del '58. Che valore può avere una presunta consuetudine (*rectius*, un *fatto* politico che spesso si auto-proclama *diritto* in nome di una realtà alterata priva di fondamento giuridico) di fronte all'art. 20 Cost.? La coabitazione ha fatto riemergere quella che possiamo considerare un'evidenza, di natura quasi "testuale": è il Governo a determinare e dirigere la politica nazionale, funzione questa che il Capo dello Stato non può avocare a sé fondando tale alterazione di ruoli su un presunto – *contra constitutionem* – carattere politico dell'organo presidenziale.

Merita ora attenzione un secondo conflitto interpretativo sorto durante la terza coabitazione, nella prima parte del 2001. Si trattava, ancora una volta, del ruolo del Capo dello Stato nel Consiglio dei ministri. Chirac, infatti, si rifiutò di iscrivere all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri un progetto di legge sulla Corsica. Esattamente come Mitterrand nel 1986, anche Chirac cercò di affermare il principio che un Capo dello Stato in regime di coabitazione non è un Presidente "impotente". Chirac dichiarò pubblicamente che «(...) *La Constitution prévoit des choses et ces choses donnent, notamment, une prééminence, et je dirais, donnent un peu le dernier mot au président de la République*»<sup>65</sup>. Questa affermazione, dal punto di vista del diritto costituzionale, appare quantomeno curiosa: l'esistenza di una «*prééminence*» del Capo dello Stato al quale, in aggiunta, la Costituzione attribuirebbe «*un peu le dernier mot*» non trova alcun riscontro nel testo costituzionale. Sta di fatto che Chirac si rifiutò di fissare nell'ordine del giorno del Consiglio dei ministri il progetto di legge sulla Corsica. Secondo il comunicato ufficiale della presidenza della Repubblica «*Le*

---

leggi ex art. 10 Cost. Configurare, al contrario, l'esistenza di un potere di veto presidenziale striderebbe con la logica parlamentare delle istituzioni: è il Parlamento che consente al Governo – davanti ad esso responsabile – di dare attuazione al programma politico. Oltretutto, l'art. 38 Cost. utilizza la formula secondo cui il Governo può adottare le ordinanze «per l'esecuzione del suo programma»; il legame tra Parlamento e Governo, e dunque tra legge di autorizzazione e ordinanze, salterebbe se il Capo dello Stato si auto-attribuisse un potere di veto di natura sostanzialmente monarchica.

<sup>65</sup> Questa affermazione fu pronunciata nel corso di un'intervista televisiva del 14 luglio 1997, ed è citata in <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/dossiers/cohabitation/surprise.shtml>. È altrettanto nota la risposta ufficiale del neo-Primo ministro Jospin alla prima seduta del Consiglio dei Ministri: «*Il n'y a pas de domaine de la politique française où le Président aurait le dernier mot*».

*président de la République a demandé au Gouvernement de réexaminer les difficultés constitutionnelles soulevées par le Conseil d'Etat»,* in particolare la previsione del carattere obbligatorio dell'insegnamento della lingua corsa nella scuola primaria e l'attribuzione di poteri legislativi all'assemblea isolana. Chirac si appoggiò – la strategia era intelligente – ai rilievi mossi dal parere richiesto al Consiglio di Stato, giustificando così il suo rifiuto alla luce di alcuni rilievi di incostituzionalità.

È vero, tuttavia, che il parere del giudice amministrativo, difficilmente poteva ritenersi sufficiente, di per sé solo, per giustificare – addirittura – il rifiuto del Capo dello Stato di discuterne in Consiglio dei Ministri. Sarebbe stata differente, al contrario, la valutazione sulla decisione del Presidente se il Governo avesse cercato di portare in approvazione un disegno di legge eversivo dell'ordine costituzionale, in grado di attentare all'indivisibilità della Repubblica, protetta dall'art. 1 Cost. In un caso del genere, infatti, la funzione presidenziale acquisterebbe pienamente di senso a cospetto delle responsabilità derivanti dall'art. 5 Cost. Tuttavia, nel caso richiamato, il veto di Chirac non fu esercitato utilizzando questi argomenti, ma fece perno, genericamente, sul parere del Consiglio di Stato, così da indurre la maggior parte dei commentatori a ritenerlo privo di un valido fondamento costituzionale<sup>66</sup>.

Al di fuori di ipotesi eccezionali come quella sopra indicata, il Presidente della Repubblica dovrebbe limitarsi – nelle sedute del Consiglio dei ministri – a garantire il rispetto della regolarità formale degli atti ivi adottati, senza poter entrare nel merito delle valutazioni politiche. Il Primo ministro Jospin, sempre in relazione alla vicenda corsa, ricordò al Capo dello Stato che la decisione finale sulla proposta di legge non era certo rimessa al Presidente della Repubblica, ma spettava comunque al Parlamento e poi, eventualmente, al Consiglio costituzionale per i profili di incostituzionalità. Il conflitto, alla fine, si concluse con il passo indietro di Chirac e la conseguente iscrizione del progetto di legge nell'ordine del giorno del successivo Consiglio dei ministri.

## **9. Diarchia istituzionale e conflitto di attribuzione tra poteri (2).**

I Capi di Stato che hanno “subito”, nel corso dei rispettivi mandati, un periodo di coabitazione, pur costretti ad adeguarsi, nonostante alcune resistenze, alla ri-parlamentarizzazione delle istituzioni della V Repubblica, hanno cercato di conservare alcune prerogative nell'ambito della determinazione dell'indirizzo politico e, in particolare, in materia di difesa nazionale e affari esteri. Fu Mitterrand, per primo, a fissare i criteri di demarcazione tra un diritto costituzionale *interno* e un diritto costituzionale

---

<sup>66</sup> Sull'esperienza della terza coabitazione e le sue controversie v. J. LE GALL, *La troisième cohabitation: quelle pratique des institutions de la V<sup>e</sup> République*, in *Revue du droit public*, n. 1, 2000, p. 103 ss.



*esterno*: in due materie – difesa ed esteri – esisterebbe una sorta di “supremazia presidenziale” riassumibile con l’espressione, ormai nota, di *domaine réservé*<sup>67</sup>.

È bene mettere subito in evidenza che la nozione di *domaine réservé* non è rinvenibile nella Costituzione del ’58. La formula fu coniata da Jacques Chaban-Delmas nel corso di un’assise dell’UNR a Bordeaux nel 1959: esiste, affermò il politico francese, un «*secteur présidentiel ou réservé*» (difesa, diplomazia, questioni del Sahara e dell’Algeria, *Communauté française*) e un «*secteur ouverte et libre*»<sup>68</sup>. Tale teorizzazione derivò dalla constatazione di quanto pareva ormai consolidato per prassi politica: già nel 1959, infatti, de Gaulle fu effettivamente il decisore supremo nelle questioni estere e di difesa più delicate, in un tempo in cui la Francia attraversava la guerra d’Algeria e relazioni internazionali molto complesse con gli Stati membri della *Communauté française*, che da colonie avevano conquistato l’indipendenza<sup>69</sup>.

Tuttavia, fu solo grazie alla forte personalità del generale de Gaulle, alla legittimazione derivante dall’elezione popolare e al *fait majoritaire* che si stabilizzò la prassi politica del *domaine réservé*, confermata poi dai suoi successori. E infatti, ritenendola una prassi più che consolidata i Presidenti della Repubblica di coabitazione hanno cercato di difendere con forza le prerogative in materia di difesa e affari esteri.

In effetti, la funzione presidenziale sarebbe stata completamente svuotata di contenuto se anche queste due materie fossero state “riassunte” dal Primo ministro. E così, Mitterrand, pochi mesi prima dell’avvio della prima coabitazione, espresse pubblicamente la sua “visione” delle istituzioni francesi: «*s’il y avait confiscation de la politique extérieure par quiconque à l’issue d’un changement de majorité, ce serait un coup d’État*»<sup>70</sup>.

Al di là delle dichiarazioni di Mitterrand, la tesi secondo cui esisterebbe una sorta di supremazia presidenziale in politica estera e difesa – intangibile financo nei periodi di coabitazione – appare, a nostro avviso, priva di solidi agganci costituzionali. Difatti, per giustificare tale presunta egemonia presidenziale sono invocati: a) ancora una volta e in maniera preponderante l’art. 5 Cost., in forza del quale il Presidente della Repubblica «è garante dell’indipendenza nazionale, dell’integrità del territorio e del rispetto dei trattati»; b) l’art. 13 Cost., secondo cui il Capo dello Stato attribuisce le cariche militari dello Stato e nomina gli ambasciatori; c) l’art. 14 Cost., in forza del quale «Il Presidente della Repubblica accredita gli ambasciatori e gli inviati straordinari presso gli Stati esteri; gli ambasciatori e gli inviati straordinari stranieri sono accreditati presso di lui»; d) l’art. 52 Cost., secondo cui «Il Presidente della Repubblica

---

<sup>67</sup> V. amplius J. MASSOT, *Alternance et cohabitation sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, 1997, p. 93 ss.

<sup>68</sup> Osserva P. AVRIL, *La V<sup>e</sup> République*, op.cit., p. 46, che la “teoria dei due settori” fu proposta da Chaban-Delmas al fine di stabilire il comportamento dell’UNR: nel settore riservato è il Capo dello Stato che decide, «...et l’UNR doit suivre le gouvernement; dans le second, il “opte”, et il revient à l’UNR de “devancer l’événements”.

<sup>69</sup> Su queste questioni v. J.F. SIRINELLI, R. VANDENBUSSCHE, J. VAVASSEUR-DESPERRIERS, *Storia, op.ult.cit.*, p. 253 ss.

<sup>70</sup> La frase, pronunciata il 10 luglio 1985, è ricordata da M.-A. COHENDET, *La cohabitation. Leçons d’une expérience*, Paris, 2002, p. 237.

negozia e ratifica i trattati. È informato di ogni negoziato tendente alla conclusione di un accordo internazionale per il quale non è richiesta ratifica»; e) l'art. 54 Cost., che stabilisce che il Capo dello Stato può ricorrere al Consiglio costituzionale affinché dichiari se un impegno internazionale sottoscritto dalla Francia contenga delle clausole contrarie alla Costituzione<sup>71</sup>.

Con riferimento all'art. 5 Cost., innanzitutto, non appare in alcun modo giustificabile trarne la fonte di legittimazione del ruolo politico del Capo dello Stato. Un Presidente della Repubblica non può pretendere di possedere una sorta di supremazia materiale, e così assumere decisioni in tema di politica di difesa e affari esteri, assumendo che tali competenze gli deriverebbero dall'essere «garante dell'indipendenza nazionale, dell'integrità del territorio e del rispetto dei trattati». Quest'ultima è, tutt'al più una norma dai contorni indefiniti, attributiva – forse – di un potere eccezionale in tempi... eccezionali<sup>72</sup>.

In questi termini, l'art. 5 Cost. deve essere letto assieme all'art. 16 Cost.: «Quando le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della nazione, l'integrità del territorio o l'esecuzione degli impegni internazionali sono minacciati in maniera grave ed immediata e il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali è interrotto, il Presidente della Repubblica adotta le misure richieste dalle circostanze...». Nella logica della V Repubblica, i poteri derivanti dall'art. 16 Cost. sono fondamentali ma, a ben riflettere, non consentono in alcun modo di ingerirsi nelle decisioni politiche quotidiane della Francia in materia di difesa e affari esteri.

Anche l'art. 54 Cost., lungi dal giustificare il *domaine réservé*, deve essere letto in combinato disposto con l'art. 5 Cost. e dunque in funzione del ruolo arbitrale e di garanzia ad esso assegnato: così come il Capo dello Stato è il guardiano del rispetto dei trattati (art. 5 Cost.), allo stesso modo può adire il Consiglio costituzionale (art. 54 Cost.) affinché stabilisca se un trattato contiene clausole non conformi alla Costituzione.

Quanto alle altre disposizioni costituzionali richiamate per giustificare la dottrina del *domaine réservé* – artt. 13, 14, 52 Cost. – è decisivo, a nostro avviso, constatare che si tratta di attribuzioni i cui atti necessitano della controfirma ministeriali e, dunque, del contributo politicamente decisivo del Governo.

Così, venuta meno la possibilità di fondare la presunta primazia presidenziale in materia di politica estera e difesa sulle norme costituzionali richiamate, resterebbe quale unico aggancio costituzionale la previsione dell'elezione a suffragio universale e diretto. Tuttavia, lo ribadiamo ancora una volta, in uno Stato di diritto un organo esercita delle attribuzioni in quanto le sono conferite da norme di rango costituzionale e non certo in ragione dell'elezione popolare. Detto in altri termini, la *legittimazione* elettorale spiega

<sup>71</sup> Il dibattito della dottrina costituzionalistica francese è ricostruito da J. MASSOT, *Alternance*, *op.cit.*, p. 95 ss.

<sup>72</sup> Sull'art. 5 Cost. v. le considerazioni di J.-E. GICQUEL, *Équilibres et déséquilibres sous la V<sup>e</sup> République*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, n. 102, 2015, p. 265 ss.

*politicamente* la forza del Presidente della Repubblica, ma non conferisce affatto, *ex se*, dei poteri *giuridicamente rilevanti* all'organo presidenziale.

Pur in mancanza, dunque, di argomenti è vero, tuttavia, che nelle tre esperienze di coabitazione verificatesi fino ad oggi il *domaine réservé* non è stato del tutto sconfessato. I Primi ministri che hanno governato durante le coabitazioni hanno finito per accettare – anche per evitare una crisi politica e un eccessivo indebolimento della carica presidenziale che speravano di poter assumere in futuro – una sorta di dualismo funzionale che ha favorito, *de facto*, la primazia del Capo dello Stato<sup>73</sup>.

È significativo che Mitterrand, nel corso della prima coabitazione, avesse dichiarato come «*l'usage est favorable à une responsabilité éminente du président*»<sup>74</sup>. Egli annunciò – fin dai primi giorni di quella coabitazione – che si sarebbe rifiutato di firmare i decreti di nomina dei ministri degli esteri e della difesa nel caso in cui non ne avesse condiviso la scelta. Così, a proposito del ministro agli affari europei Mitterrand dichiarò: «*s'il ne m'avait pas convenu, il ne serait pas ministre*»<sup>75</sup>. E non fu un caso se agli esteri fu nominato, infine, Jean-Bernard Raimond, un alto funzionario diplomatico di carriera, di idee golliste, ma estraneo alla vita politica.

Quella che potremmo qualificare, durante la coabitazione, come una sorta di diarchia tra Presidente e Primo ministro in tema di politica estera, ha rischiato di produrre situazioni di stallo decisionale e di instabilità. È sufficiente, a tal proposito, ricordare che durante la seconda coabitazione, Mitterrand e Balladur ebbero posizioni quasi mai coincidenti in materia di difesa nazionale, ciò che si tradusse, di frequente, in non-decisioni<sup>76</sup>.

In conclusione dunque, possiamo affermare che le tre esperienze di coabitazione, pur con le conflittualità descritte, sono riuscite a mostrare la reale natura parlamentare delle istituzioni. La permanenza del *domaine réservé* – che alcuni meglio qualificano come *domaine partagé* durante la coabitazione – può essere

---

<sup>73</sup> Sulle competenze del Capo dello Stato in materia di difesa nazionale v. J. CASTILLO MAROIS, *Controverse sur la suprématie du Président de la République en matière de défense nationale*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, n. 110, 2017, p. 343 ss. Ci pare pienamente condivisibile quanto sostenuto dall'Autore, ovvero che la difesa nazionale deve essere considerata, in generale, un *pouvoir partagé* tra Presidente della Repubblica, Primo ministro, Governo e Parlamento. Le decisioni in tale materia del Capo dello Stato, infatti, sono sottoposte a controfirma, e dunque all'assunzione di responsabilità dell'Esecutivo. Ciò riflette perfettamente la natura parlamentare della forma di governo francese, per cui il Presidente, in quanto Capo delle forze armate è, simbolicamente l'autorità politica superiore all'autorità militare; in quanto organo che determina e conduce la politica di difesa nazionale, il Governo, assieme al Primo ministro che ne detiene la responsabilità, sono detentori del potere reale.

<sup>74</sup> Questa dichiarazione di Mitterrand dell'8 luglio 1987 è ricordata da Y. GUCHET, *La V<sup>e</sup> République*, Paris, 1991, p. 281.

<sup>75</sup> Questa affermazione fu fatta da Mitterrand a *Le Monde*, 22 luglio 1986.

<sup>76</sup> Sulla seconda coabitazione v. C. GOUAUD, *La cohabitation*, *op.cit.*, p. 63 ss.

considerato come l'eccezione che conferma la regola e che si spiega con la difficoltà, in concreto, di ribaltare una prassi fortemente radicata<sup>77</sup>.

#### **Parte IV. L'iper-presidenzialismo *debole*: la sindrome del secondo mandato.**

Per comprendere la posizione del Presidente della Repubblica francese nella dinamica della forma di governo il punto di vista politologico è del tutto insufficiente, in quanto consente di rilevare solamente come il Capo di Stato appaia come uno dei più forti tra le democrazie contemporanee<sup>78</sup>. Viceversa, l'angolo visuale che offre il diritto costituzionale ci consente di andare oltre la superficie e di cogliere e spiegare le ragioni per cui anche nel suo funzionamento effettivo la V Repubblica soffre di contraddizioni e aporie in apparenza inspiegabili. Si pensi, in particolare, alla constatazione che, se è pur vero che i Capi di Stato francesi sono stati in grado di sfruttare a proprio favore l'eccezionale legittimazione derivante dall'elezione popolare, così da porsi, *de facto*, alla guida dell'esecutivo; non è meno vero che, nel corso del mandato quasi tutti i Presidenti abbiano subito un progressivo sfibramento della propria autorevolezza e forza politica, tanto da impedirne la rielezione.

E così, alcuni Presidenti della Repubblica (de Gaulle e Hollande) hanno scelto di rinunciare – il primo al mandato in corso, il secondo a una nuova candidatura – ritenendo di non avere più una sufficiente legittimazione popolare (§ 10). Altri Presidenti (Giscard d'Estaing e Sarkozy) si sono presentati per ricevere un secondo mandato, ma sono stati bocciati dal voto popolare (§ 11). D'altra parte, i soli Capi di Stato che hanno ottenuto un secondo mandato (Mitterrand e Chirac) erano Presidenti appena usciti da una fase di coabitazione, quasi a significare che solamente un Presidente “indebolito” e costretto a limitarsi all'esercizio delle sole prerogative attribuitegli dalla Costituzione possa essere riconfermato alla carica presidenziale (§ 12).

#### **10. La rinuncia a una nuova candidatura: de Gaulle e Hollande.**

Nel presente paragrafo ci occuperemo – attraverso l'analisi delle presidenze di de Gaulle e di Hollande – dei Capi di Stato che hanno rinunciato a un secondo mandato.

Se è vero che de Gaulle non intendeva, in ragione dell'età avanzata, essere ricandidato alle elezioni previste per il 1972, aspirava pur sempre a completare il settennato in corso per “consolidare” la “sua” V Repubblica. Questo, però, non accadde in quanto, come in precedenza ricordato, de Gaulle rassegnò le

---

<sup>77</sup> Ciò è particolarmente evidente nei rapporti con i Paesi africani, rispetto ai quali la Francia esercita ancora oggi un'influenza economica e politica di rilievo: la *cellule africaine* istituita presso la Presidenza della Repubblica svolse, in effetti, un ruolo importante durante le tre coabitazioni francesi.

<sup>78</sup> F. LAFFAILLE, *Intervento*, in *I costituzionalisti e le riforme*, in *Rivista AIC*, 2013.

dimissioni nel 1969 in seguito alla sconfitta referendaria sulla riforma del Senato e del regionalismo<sup>79</sup>. Abbiamo già evidenziato che a partire dal 1962 – apogeo del trionfo gollista – l'autorevolezza del generale francese fu incrinata da una serie di smottamenti politici e istituzionali profondi: il ballottaggio alle elezioni del 1965, la vittoria sul filo alle legislative del 1967, i fatti del maggio '68<sup>80</sup>. E così, alla fine degli anni '70, de Gaulle si sentiva così privo di legittimazione popolare da indurlo ad utilizzare il referendum come strumento per sollecitare un'altra volta – un'ultima volta – il consenso dei cittadini. De Gaulle, in sostanza, trasformò il referendum in un plebiscito, ragionando sulla sua permanenza in carica in termini di legittimazione storico-politica: poiché, a suo avviso, solamente la legittimazione proveniente dal voto popolare poteva fondare l'agire politico del Capo dello Stato, al venir meno di questo fattore, non poteva che trarne le inevitabili conseguenze.

In linea con la «dottrina *Capitans*», de Gaulle ritenne di essere politicamente responsabile davanti al popolo che lo aveva eletto e di non poter proseguire la sua azione politica in seguito alla perdita di tale rapporto fiduciario. Potremmo dire, più semplicemente, che dietro l'oggetto espresso del referendum del 1969, che poco importava al Capo dello Stato, ve era uno implicito, molto più rilevante: «volete voi che il Presidente della Repubblica svolga il suo compito fino al termine del suo mandato?».

In questa vicenda, che viene spesso ricordata per sottolineare la coerenza di de Gaulle e il suo tentativo di tenere congiunto esercizio del potere e responsabilità, è altresì possibile scorgere la “debolezza” della prassi iper-presidenzialista: trovando la propria fonte di legittimazione nel popolo, essa deve nutrirsi di continuo – anche attraverso il referendum – per garantire al Capo dello Stato la forza politica necessaria per esercitare una posizione di supremazia nel sistema istituzionale e nei suoi rapporti col Governo. E così, da strumento gollista per eccellenza, in grado di rafforzare la *puissance* del Capo dello Stato e il suo legame “naturale” col popolo, il referendum può produrre, tuttavia, effetti opposti, sgretolando *ex abrupto* la forte legittimazione iniziale di cui godeva il Presidente.

Non è un caso che i successori di de Gaulle non abbiano mai utilizzato il referendum per mettere in gioco la propria responsabilità politica davanti ai cittadini, responsabilità che, è bene ricordarlo, è comunque esclusa dalla Carta costituzionale del '58. E così, Giscard d'Estaing non indisse un solo referendum durante il suo settennato esattamente come, più di recente, ha fatto Hollande. Coloro che, invece, hanno fatto ricorso al referendum (Pompidou per l'ingresso del Regno Unito nella CEE; Mitterrand per lo Statuto della Nuova Caledonia e per la ratifica del Trattato di Maastricht; Chirac per la riduzione del mandato presidenziale a cinque anni e per la ratifica del Trattato costituzionale per l'Europa) hanno

---

<sup>79</sup> V. *supra*, § 5.

<sup>80</sup> V. *supra*, § 5.

pubblicamente annunciato che l'esito referendario non avrebbe inciso sulla durata del mandato presidenziale<sup>81</sup>.

In questi termini, la contraddizione dell'iper-presidenzialismo si può cogliere pienamente nella decisione di Chirac – la più anti-gollista della sua presidenza – di non dimettersi in seguito alla vittoria dei *no* al referendum sulla ratifica del «Trattato costituzionale per l'Europa»<sup>82</sup>: ad uno dei referendum più politicamente decisivi per un Capo dello Stato “presidenzialista” è seguito un comportamento del tutto naturale per un Presidente che agisce nell'ambito di una forma di governo parlamentare.

Oltre alla rinuncia di de Gaulle, non è stata meno interessante quella – inedita – di Hollande. Difatti, mentre Mitterrand e Chirac, in ragione dell'età anagrafica e del precario stato di salute, difficilmente avrebbero potuto presentarsi per un terzo mandato, Hollande sarebbe stato il candidato naturale del Partito socialista alle presidenziali del 2017. Tuttavia, due fenomeni inediti nella storia della V Repubblica hanno logorato la figura di Hollande a tal punto da indurlo alla decisione più estrema.

Del primo fenomeno – quello dei *frondeurs* – si è già discusso<sup>83</sup>; sul secondo – quello delle primarie – svolgeremo, invece, alcune considerazioni. Contestato dalla sinistra del Partito socialista, Hollande ha commesso un errore strategico fatale: non respingere fin da subito e con nettezza, in quanto Presidente uscente, la proposta di svolgere delle primarie per la scelta del candidato all'Eliseo. È vero che in passato delle primarie a sinistra erano state già organizzate e avevano visto l'affermarsi di Royal nel 2007 e dello stesso Hollande nel 2012, ma è banale constatare che allora il centro-sinistra si trovava all'opposizione. Diversamente, in quanto Capo dello Stato in carica e al suo primo mandato, Hollande appariva in linea di principio come il candidato naturale del PS alle presidenziali del 2017. In questi termini, l'idea stessa di svolgere delle primarie nel centro-sinistra sarebbe dovuta apparire insensata, se non politicamente abnorme. Tuttavia, Hollande non solo non ha contestato l'idea di indire delle primarie, ma ha addirittura generato il dubbio che vi potesse partecipare<sup>84</sup>. Sarebbe stato mai immaginabile un Mitterrand disponibile a partecipare a delle primarie – suscettibili solamente di indebolirne la forza politica – per candidarsi ad un secondo mandato?

E così, ineluttabilmente, l'immagine di Hollande, già fortemente corrosa nel corso del mandato, si è ulteriormente sfilacciata a causa del dibattito a sinistra sulla possibilità di svolgere delle primarie

---

<sup>81</sup> In relazione al referendum su Maastricht, ad esempio, P. AVRIL, *La V<sup>e</sup> République, op.cit.*, p. 367, ricorda che Mitterrand in più occasioni sottolineò, data l'incertezza del risultato, che l'esito referendario non avrebbe avuto alcuna implicazione sulla sua permanenza in carica.

<sup>82</sup> Su questa fase storico-politica v. J.-J. CHEVALLIER – G. CARCASSONNE – O. DUHAMEL – J. BENETTI, *Histoire de la V<sup>e</sup> République. 1958-2017*, Paris, 2017, p. 280 ss.

<sup>83</sup> V. *supra*, § 5.

<sup>84</sup> Spiega con grande efficacia il caso Hollande J. PASCAL, *Comment la primaire de la gauche a détruit l'autorité de François Hollande*, in *Huffingtonpost.fr*, 2 dicembre 2016.

presidenziali anche quando un proprio leader è il Capo dello Stato uscente e al suo primo mandato. Il caso Hollande rivela la desacralizzazione e il forte indebolimento di cui può soffrire la figura del Capo dello Stato francese, attanagliato da una contraddizione insanabile: seguire una prassi iper-presidenzialista *contra constitutionem* in grado di porlo alla guida effettiva del Governo quale leader di una maggioranza politica così da esporlo, nel bene e nel male, al giudizio e alle critiche dell'opinione pubblica e dei partiti, ma nello stesso tempo conservare lo status di Presidente parlamentare politicamente irresponsabile, come prevede la Costituzione francese.

### **11. La mancata rielezione: Giscard d'Estaing e Sarkozy.**

Diversamente dai Presidenti di coabitazione – Mitterrand e Chirac –, nessuno dei Presidenti della V Repubblica che hanno potuto contare per l'intero mandato su una maggioranza parlamentare e che dunque incarnavano la *puissance* dell'iper-presidenzialismo – Giscard d'Estaing e Sarkozy –, una volta ricandidati per l'ottenimento di un secondo mandato, è stato rieletto. È, in qualche modo (almeno in apparenza) sconcertante svolgere questa duplice considerazione: i Presidenti della Repubblica di coabitazione sono stati rieletti... i Presidenti della Repubblica iper-presidenzialisti sono stati sconfitti. È come se il popolo francese avesse deciso di confermare la fiducia ai Capi di Stato “debitati” dalla coabitazione e, diversamente, di detronizzare i Capi di Stato espressione dell'iper-presidenzialismo.

Le non rielezioni di Giscard d'Estaing e Sarkozy (come anche la rinuncia di Hollande nel 2017) possono essere interpretate come i sintomi del funzionamento patologico della V Repubblica in termini di *responsabilità*. Irresponsabile giuridicamente nel corso del mandato, l'iper-Presidente non assume come proprie le sue scelte politiche in quanto si dissimula dietro un facile paravento: il Primo ministro e il suo Governo. Questi ultimi appaiono come un “filtro” a protezione del Capo dello Stato, che può beneficiare dello *status* derivante dall'essere concepito, in Costituzione, come organo di garanzia: è, in effetti, il Governo che si assume politicamente, davanti al Parlamento (e più spesso davanti ai media), le scelte politiche *de facto* presidenziali.

Il corto-circuito istituzionale descritto, tuttavia, genera ulteriori torsioni costituzionali. Può accadere, infatti, che la coerente assenza, nel testo costituzionale del '58, di istituti in grado di far valere la responsabilità politica del Presidente, sovraccarichi il momento delle elezioni presidenziali, e in particolare di quelle con le quali il Capo dello Stato uscente chiede al popolo un secondo mandato. In questo modo l'elezione diventa – quando il Presidente in carica si ripresenta – una sorta di mozione di fiducia/sfiducia: poiché il Presidente non può assumere, nel corso del mandato, la responsabilità delle scelte politiche *de facto* da lui decise, l'unico modo per assumerla davanti agli elettori è di ricandidarsi alla presidenza della Repubblica, che assume così la funzione di vettore indiretto della responsabilità presidenziale. L'equilibrio

della forma di governo francese non è, tuttavia, in tal modo ripristinato, ma anzi se ne accentuano le aporie, in quanto si allarga in tal modo la distanza tra una prassi, ormai accettata anche dall'opinione pubblica, di un Presidente iper-presidenzialista e una "realtà" costituzionale ancorata ad una configurazione dei poteri tipicamente parlamentare.

Lo squilibrio accennato si riversa poi sullo stesso funzionamento effettivo delle istituzioni della V Repubblica, come dimostrano le disfatte di Giscard d'Estaing e di Sarkozy.

Quanto alla prima, essa fu determinata da una pluralità di fattori, il più evidente dei quali fu l'assenza di coesione all'interno della maggioranza di centro-destra, tema sul quale ci si è già soffermati più sopra<sup>85</sup>. Le logiche iper-presidenzialiste furono vittima dell'incrinarsi del pilastro maggioritario, supporto fondamentale per il Capo dello Stato non solamente nel corso del mandato, ma anche in vista di una eventuale rielezione.

Fu altresì sfiibrante, per la tenuta della maggioranza, la sfida che Giscard d'Estaing affrontò in prima persona, in vista delle legislative del 1978, dovuta alla possibile vittoria della sinistra. Già alle presidenziali del 1974, Giscard d'Estaing riuscì sì a sconfiggere Mitterrand, ma solamente di poco e comunque al secondo turno (50,81% vs. 49,19%). Per evitare la sconfitta della destra alle nuove elezioni il Presidente in carica, in piena campagna elettorale, fu costretto a esporsi in prima persona per invitare gli elettori – in un messaggio alla Nazione dal tono solenne se non addirittura drammatico, di «*faire le bon choix*». In mancanza, preannunciò Giscard d'Estaing, non avrebbe potuto opporsi al «*Programme commun*» elaborato dalla coalizione PS/PCF vittoriosa in Assemblea nazionale<sup>86</sup>. La sconfitta della sinistra evitò lo scenario paventato dal Capo dello Stato, ma la sovra-esposizione in campagna elettorale fu deleteria per la sua immagine pubblica.

Protagonista, nella parte finale del suo mandato, di una serie di scandali che ne minarono ulteriormente forza e autorevolezza (i «*diamants de Bokassa*», il suicidio sospetto del ministro Boulin, l'*affaire Papon*...<sup>87</sup>) fu comune e generalizzata la sensazione che Giscard d'Estaing stesse ormai attraversando una fase di rapido logoramento personale non più reversibile.

E così, il doppio movimento generato dalla guerra intestina nella destra e dalla crescita costante della sinistra guidata da Mitterrand fu fatale per Giscard d'Estaing: definitivamente indebolito e privato del nutrimento politico necessario per l'esercizio della *puissance* iper-presidenzialista delle istituzioni, egli

---

<sup>85</sup> V. *supra*, § 5.

<sup>86</sup> Più in particolare, come ricorda P. AVRIL, *La V<sup>e</sup> République*, *op.cit.*, p. 203, il 27 gennaio 1978 dichiarò, rivolgendosi agli elettori: «*Vous pouvez choisir l'application du Programme commun. C'est votre droit. Mais si vous le choisissez, il sera appliqué. Ne croyez pas que le Président de la République ait dans la Constitution les moyens de s'y opposer*».

<sup>87</sup> Sulle difficoltà della presidenza di Giscard d'Estaing v. ancora una volta J.F. SIRINELLI – R. VANDENBUSSCHE – J. VAVASSEUR-DESPERRIERS, *Storia*, *op.ult.cit.*, p. 348 ss.



divenne, nel 1981, il primo Capo dello Stato a non essere riconfermato dal popolo per lo svolgimento di un secondo mandato.

Pur essendo profondamente diverso il contesto politico nel quale agì, anche Sarkozy fu vittima, nel 2012, delle contraddizioni insite nell'iper-presidenzialismo debole. Sarkozy non fu affatto un Presidente logorato dalle frizioni interne alla sua maggioranza, ma esercitò pienamente il ruolo di leader indiscusso della destra<sup>88</sup>. Nessun altro esponente di spicco dell'UMP osò affrontarlo alla fine del primo mandato presidenziale, anche perché l'organizzazione delle primarie a destra fu ritenuto inutile nel momento in cui il Capo dello Stato uscente decideva di ricandidarsi. Come spiegare, dunque, questa *débâcle*? Secondo alcuni, è possibile rinvenire la causa fondamentale della sconfitta nella crisi finanziaria globale del 2008 e nella destabilizzazione che produsse su pressoché tutti i governi democratici. Altri hanno ricordato il programma economico non abbastanza liberale di Sarkozy e la deriva ideologica che lo spinse verso l'estrema destra. Ancora, è stata evidenziata la campagna elettorale efficace e di qualità del vincitore Hollande, benché quest'ultimo non avesse alcuna esperienza governativa. Si tratta di giustificazioni che hanno naturalmente avuto un peso, ma la ragione fondamentale risiede pur sempre degenerazioni derivanti dalla figura di un Presidente che pretende, nello stesso tempo, di agire come capo effettivo del Governo pur rivendicando lo status costituzionale di organo politicamente irresponsabile. È ovvio che tale incongruenza può determinare ulteriori conseguenze negative, come l'eccessiva esposizione politica del Capo dello Stato e il logoramento della sua immagine e autorevolezza, così da trasformare le elezioni presidenziali nell'unico momento in cui è possibile, seppur impropriamente, esprimere un giudizio politico nei confronti del Presidente uscente<sup>89</sup>. Un giudizio politico che – e questo è il paradosso che abbiamo cercato di illustrare – ha fino ad oggi determinato la sconfitta di tutti i Presidenti che si sono presentati per ottenere un secondo mandato, con l'eccezione, come vedremo nel prossimo paragrafo, dei Presidenti di coabitazione.

## 12. I Presidenti rieletti: dei Presidenti di coabitazione (Mitterrand e Chirac).

Di rado, in dottrina, è stato evidenziato che, fino ad oggi, gli unici Presidenti della Repubblica eletti dal popolo per un secondo mandato sono stati dei Presidenti che uscivano da un periodo di coabitazione: nel 1988, Mitterrand fu rieletto dopo una coabitazione biennale nel corso della quale lasciò (*rectius*, dovette lasciar) governare l'esecutivo guidato da Chirac; nel 2002, lo stesso Chirac fu rieletto per un secondo

---

<sup>88</sup> V. sul punto S. VENTURA, *Nicolas Sarkozy: l'«iperpresidenza» e la riforma delle istituzioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2009, p. 143 ss.; D. ROUSSEAU, *Le consulat Sarkozy*, Paris, 2012.

<sup>89</sup> Sulle elezioni del 2012 e la sconfitta di Sarkozy v. R. CASELLA, *Le elezioni francesi del 2012: la prassi presidenziale da Sarkozy ad Hollande*, in *Forumcostituzionale.it*, 15 ottobre 2012.

mandato dopo una coabitazione durata addirittura cinque anni e fortemente caratterizzata dalle politiche del Governo socialista di Jospin. Pare emergere, dunque, come più sopra si accennava, una sorta di preferenza da parte degli elettori a favore dei Capi di Stato “indeboliti” da un periodo più o meno lungo di coabitazione, ovvero a dei Presidenti meno “politici” e più “garanti”, costretti a rispettare i chiari confini costituzionali tracciati dall’art. 20 Cost., in forza del quale è il Governo (e non il Presidente della Repubblica) a determinare e condurre la politica della Nazione.

La rielezione di Mitterrand e Chirac e, di converso, la mancata conferma, per un secondo mandato, di Giscard d’Estaing e Sarkozy sono sconvolgenti a cospetto dello schema concettuale classico utilizzato per decriptare il regime francese della V Repubblica. Infatti, benché spesso si sottolinei, in relazione al funzionamento effettivo delle istituzioni del ’58, il suo assetto presidenzialista (*rectius*, iper-presidenzialista), stride con tale considerazione il fatto che fino ad oggi i Presidenti, anche se inizialmente forti e legittimati, hanno subito un rapido declino in termini di autorevolezza politica tanto da non riuscire (salvi i Capi di Stato di coabitazione) ad essere rieletti.

Queste considerazioni non sono irrilevanti per il diritto costituzionale, ma sono al contrario essenziali per cogliere e poter analizzare l’impatto sulla Costituzione del ’58 della prassi iper-presidenzialista delle istituzioni.

Nel riflettere sulle rielezioni di Mitterrand e Chirac, emerge come il contesto politico nel quale esse maturarono furono – è un’ovvietà – differenti: a) nel 1988, Mitterrand subì una coabitazione di due anni; nel 2002, Chirac subì una coabitazione di cinque anni; b) nel 1988, si assistette al duello classico, nel secondo turno delle presidenziali, tra il Capo dello Stato e il Primo ministro uscenti; nel 2002, Chirac affrontò, sempre al ballottaggio, il leader della destra xenofoba Le Pen.

Potremmo tentare, giunti a questo punto, di elaborare una sorta di «*legge della rielezione in periodo di coabitazione*»: il Presidente della Repubblica di coabitazione è rieletto perché... non “governa” più, non assume più, nell’effettività, la direzione della politica nazionale. In effetti, durante la coabitazione il Capo dello Stato non beneficia più di una maggioranza parlamentare che lo sostenga e dia attuazione al suo programma elettorale, né è più in grado di fagocitare le prerogative del Primo ministro. Così, il Presidente muta il suo ruolo e si autoproclama garante degli interessi superiori della nazione (Mitterrand, Chirac)<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Nei periodi di coabitazione, dunque, come ha rilevato C. GOUAUD, *La cohabitation, op.cit.*, p. 38, il Presidente della Repubblica tende a porsi come contro-potere rispetto alle politiche interne, esattamente come Mitterrand annunciò in un’intervista del mese di marzo 1987: «*Le Président de la République doit veiller à l’application des grands principes sur lesquels se fonde la République indivisible, laïque, démocratique, sociale qui autorise toute croyance et qui doit respecter quiconque, quelle que soit son origine ou sa race [...] pour les grands principes, j’interviens*».

o degli «*acquis sociaux*» (Mitterrand)<sup>91</sup>. Si tratta, per il Presidente, di porsi non più come leader di una maggioranza politica, ma come magistratura morale, guardiano e garante dell'unità nazionale. La perdita di quella sorta di eccedenza di forza politica generata dall'iper-presidenzialismo determina così la mutazione della funzione presidenziale, che cerca di assumere un ruolo *super partes* e di rappresentante della nazione, allontanandosi così dai duelli politico-partitici tradizionali.

In tal modo, i rapporti tra Capo dello Stato e Governo tendono a ricomporsi entro le logiche più tradizionali della forma di governo parlamentare: alla “neutralità” istituzionale del Presidente della Repubblica – chiamato a preservare l'unità nazionale al di là delle contingenze politiche – si contrapporrebbe il ruolo partigiano del Governo, sostenuto dalla sua maggioranza parlamentare.

Dalle tre esperienze di coabitazione realizzatesi fino ad oggi emerge dunque, in un modo allo stesso tempo sia strategico che paradossale, come il Capo dello Stato di coabitazione tenda a valorizzare – anche strumentalmente – la nozione di *arbitre* sancita dall'art. 5 Cost. che, come abbiamo visto, è stata all'origine di numerose controversie interpretative già a partire dai primi anni di vigenza della Costituzione del '58<sup>92</sup>. Mentre nelle fasi di iper-presidenzialismo l'art. 5 Cost. viene obliterato, tale norma torna ad essere centrale e viene di continuo evocata dal Presidente della Repubblica durante i periodi di coabitazione. Il Capo dello Stato si erge così a protettore della Costituzione contro le presunte violazioni costituzionali generate dalla coppia Governo-maggioranza parlamentare, potendo facilmente invocare una missione che, grazie alla formulazione sufficientemente generica dell'art. 5, Cost., consente loro di esercitare una forma di interventismo che potremmo definire “salvifico”<sup>93</sup>. In questa chiave, i Presidenti di coabitazione hanno di frequente sottolineato la posizione di “neutralità” nell'esercizio delle proprie funzioni, veste istituzionale quest'ultima alla quale sembrano essere stati favorevolmente sensibili gli elettori del 1988 e del 2002.

È esattamente questo riposizionamento di ruolo del Presidente della Repubblica che spiega, a nostro avviso, le rielezioni di Mitterrand e Chirac. Infatti, i due Capi di Stato si sono trasformati, durante la coabitazione, in critici continui delle politiche governative, con una strategia che è stata indubbiamente efficace: coperto dal manto della neutralità, il Capo dello Stato di coabitazione è diventato il guardiano delle istituzioni francesi. In tal modo il prestigio del Capo dello Stato si è accresciuto, così da condurlo ad una seconda vittoria elettorale.

---

<sup>91</sup> Nella seconda coabitazione, di fronte a una maggioranza forte e coesa, Mitterrand prova quantomeno ad influenzare le politiche governative, ricordando, appunto, di essere il guardiano della coesione sociale e di vigilare «*à ce que la nation vive le mieux possible dans des circonstances difficiles*» (C. GOUAUD, *La cohabitation*, *op.ult.cit.*, p. 81).

<sup>92</sup> V. *supra*, § 3.

<sup>93</sup> V. sul punto J. MASSOT, *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement. Dyarchie et hiérarchie*, Paris, 1993, p. 51, che in riferimento al Presidente della Repubblica in periodo di coabitazione parla di un «*arbitre au sens fort*».

Il mutamento di ruolo del Presidente non gli ha impedito, tuttavia, di mantenere una certa sfera di influenza in materia di difesa nazionale e affari esteri. Se è pur vero che, come abbiamo visto, la nozione di «*domaine réservé*» non ha alcun riscontro nel testo costituzionale, resta il fatto che neppure la coabitazione è riuscita a impedire del tutto che il Capo dello Stato attribuisca un significato sostanziale e pieno alle norme che, come invero accade di frequente nelle forme di governo parlamentari, gli attribuiscono la qualità di Capo delle forze armate e vertice della diplomazia<sup>94</sup>. A questo si aggiunge la considerazione – non trascurabile – che egli è rimasto il detentore, ai sensi del decreto del 12 giugno 1996, del potere di ordinare l’uso delle armi nucleari per proteggere la nazione<sup>95</sup>. La conservazione di queste prerogative presidenziali si può spiegare e, almeno in parte giustificare, se si tiene conto che essa è stata spiegata proprio in relazione al ruolo di garante *super partes* della Costituzione svolto dal Capo dello Stato e non, dunque, in relazione alla determinazione di un indirizzo politico di maggioranza.

In sintesi, dunque, sembrerebbe che un periodo di coabitazione sia ciò che di più utile possa realizzarsi per un Presidente della Repubblica in cerca di un secondo mandato, come hanno dimostrato le riconferme di Mitterrand nel 1988 e di Chirac nel 2002. I cittadini francesi hanno, fino ad oggi, penalizzato i Presidenti al primo mandato, non riconfermandoli o imponendo loro un periodo di coabitazione, salvo poi rieleggere proprio i Presidenti di coabitazione, favoriti e rinvigoriti dal ruolo di arbitro e garante della Costituzione che si sono ritagliati: un ruolo forse fittizio, ma elettoralmente efficace<sup>96</sup>.

## **Parte V. L’iper-presidenzialismo *debole*: la “muta” del sistema partitico.**

Il logoramento della figura del Capo dello Stato indotto dall’iper-presidenzialismo *debole* e la disgregazione del sistema partitico “tradizionale” vanno di pari passo (§ 13). Ciò è ancor più vero nel momento in cui si è affermato, in Francia, l’istituto delle primarie per la scelta del candidato alla presidenza della Repubblica in quanto, come vedremo, hanno contribuito a “desacralizzarne” il ruolo (§ 14). Nel 2017, con l’elezione di Macron alla Presidenza della Repubblica, l’iper-presidenzialismo ha assunto una forma inedita: un *leader* carismatico privo di una struttura partitica di riferimento, estraneo alla dicotomia destra/sinistra, ma in grado, nello stesso tempo, di esercitare appieno tutte le prerogative iper-presidenzialiste affermatesi in via di prassi nei decenni precedenti (§ 15).

<sup>94</sup> Come emerge dall’analisi condotta da C. GOAUD, *La cohabitation, op.cit., passim*.

<sup>95</sup> V. sul punto M.-T. VIEL, *La répartition des compétences en matière militaire entre le Parlement, le Président de la République et le Premier ministre*, in *Revue du droit public*, 1993, p. 141 ss.

<sup>96</sup> C. GOAUD, *La cohabitation, op.cit.*, p. 100, osserva come l’influenza dei Presidenti di coabitazione – e in particolare di Mitterrand – sul Governo, sia dipesa per lo più dalla sua personalità carismatica che non dalla capacità prescrittiva dell’art. 5 Cost., tanto da poter ritenere che egli abbia svolto un esercizio di «*haute psychologie présidentielle*».

### 13. L'iper-presidenzialismo di fronte al logoramento dei partiti “di governo”.

La prassi iper-presidenzialista, come abbiamo mostrato, presuppone l'esistenza di una maggioranza parlamentare favorevole al Presidente. Anche se de Gaulle disprezzava i partiti politici e benché la figura del Capo dello Stato sia stata costruita *contro* i partiti, è evidente che dei partiti di governo forti e strutturati sono indispensabili per il buon funzionamento delle istituzioni<sup>97</sup>. E, in effetti, la V Repubblica iper-presidenzialista si è consolidata, nel tempo, grazie ad un classico processo di bi-polarizzazione: una destra gollista assieme ad altre formazioni di centro-destra da un lato; una sinistra socialista appoggiata – a seconda del periodo – dai comunisti o dai verdi<sup>98</sup>. L'avvicendamento del 1981 consentì di stabilizzare l'alternanza al governo: a volte una maggioranza destra/centro-destra, altre volte una maggioranza sinistra/centro-sinistra/verdi (con l'eccezione del periodo 1981-1984)<sup>99</sup>.

Fino a poco tempo fa, i *leader* dei due grandi partiti di governo avevano una propensione naturale a sfidarsi al secondo turno delle presidenziali. Essere designato leader del RPR, dell'UMP o del PS significava avere una possibilità su due di diventare il successivo Presidente della Repubblica. Tenuto conto del sistema elettorale maggioritario a doppio turno adottato sia per le elezioni presidenziali sia per quelle legislative, il dominio dei due principali partiti di governo è apparso, per lungo tempo, inalterabile<sup>100</sup>.

La configurazione bipolare descritta ha incominciato a indebolirsi nel corso degli anni '80 con l'emergere del FN, che con forza inarrestabile, è riuscito nel 2002 a spezzare il monopolio dei partiti di governo e a far accedere Jean-Marie Le Pen al secondo turno delle presidenziali a discapito del socialista Jospin<sup>101</sup>. Non si è trattato, come pure fu da molti osservato, di un mero incidente elettorale, ma di un fenomeno diverso e più profondo.

E difatti, nel 2017, Marine Le Pen – il cui accesso al ballottaggio era ritenuto probabile già da diversi mesi – si è qualificata per il secondo turno delle presidenziali, eliminando il candidato dei Repubblicani Fillon. L'incontrastato radicamento sociale del FN ha fatto così implodere lo schema partitico classico fondato sull'alternanza destra gollista/sinistra socialista, minando alla base il *fait majoritaire*, uno dei due pilastri dell'iper-presidenzialismo.

---

<sup>97</sup> Sul rapporto tra forma di governo, partiti e sistema elettorale v. G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1996.

<sup>98</sup> L'effetto polarizzante delle elezioni presidenziali è messo in luce dal lavoro di O. DUHAMEL, *Histoire des présidentielles*, Paris, 2008.

<sup>99</sup> Sulle elezioni del 1981 v. P. AVRIL, *La V<sup>e</sup> République*, *op.cit.*, p. 229 ss.

<sup>100</sup> Interessante, in questi termini, il saggio di J.-C. ZARKA, *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle / majorité parlementaire sous la cinquième République (1986-1992)*, Paris, 1992, dal quale emerge lo stretto legame, quasi la naturale dipendenza tra Presidente della Repubblica e maggioranza parlamentare.

<sup>101</sup> Come ha giustamente osservato, nel ricostruire le vicende politiche di quel periodo, M. WINOCK, *L'élection présidentielle*, *op.cit.*, p. 134 ss., il 2002 è stato l'anno della «*décomposition*».

Lo sgretolamento del sistema partitico tradizionale è stato favorito, inoltre, dall'emergere del movimento degli *Insoumis* di Jean-Luc Mélenchon, una nuova forza politica di estrema sinistra che, grazie anche alle posizioni critiche assunte nei confronti della prassi degenerativa iper-presidenzialista delle istituzioni francesi, alle presidenziali del 2017 ha ottenuto un risultato elettorale importante<sup>102</sup>.

Fino al presente, tuttavia, solo il FN ha costituito un reale pericolo per la stabilità dell'assetto partitico tradizionale e dunque, indirettamente, per l'iper-presidenzialismo. Il FN, infatti, rappresenta una minaccia per la destra, in quanto capta una parte del suo elettorato, sensibile ai temi della sicurezza e dell'immigrazione. E difatti, come reazione, nel partito gollista post-Chirac vi è stata una deriva programmatica verso posizioni estreme e radicali, nel tentativo di recuperare i voti persi a causa del FN. La candidatura e vittoria di Sarkozy alle presidenziali del 2007 sono emblematiche dell'evoluzione descritta, così come sono egualmente sintomatiche le candidature di Fillon e Sarkozy alle presidenziali del 2017, molto orientate verso l'elettorato del FN. È inoltre fortemente rivelatore di questa trasformazione il fatto che la *leadership* dei LR, alla fine del 2017, sia stata conquistata da Laurent Wauquiez, il cui programma è vicino, su molte tematiche socialmente sensibili, agli elettori del FN. È evidente che questo scivolamento verso il FN della destra repubblicana classica è destinato a mutare considerevolmente gli equilibri politici in seno alla V Repubblica, in quanto rischia di disperdere la tradizione liberale di centro-destra, che è stata alla base della nascita del gollismo<sup>103</sup>. Il 2017 simboleggia così, per la destra repubblicana, che ha visto l'eliminazione al primo turno del proprio candidato Fillon, l'emergere di una crisi di identità e di consenso senza precedenti.

Il FN ha destabilizzato il sistema politico anche a sinistra, in quanto è risultato il partito più votato dagli operai francesi, così compromettendo una parte significativa della base elettorale socialista. Allo stesso modo, il FN ha raccolto, negli ultimi anni, i voti di una parte importante dei dipendenti pubblici, categoria di cittadini anch'essa tradizionalmente orientata, in passato, a votare per la sinistra. L'affermazione, inoltre, degli «*Insoumis*» di Mélenchon, come più sopra si accennava, spiega la crisi del PS, a partire dalla mancata candidatura di Hollande, non a caso duramente accusato da Mélenchon di aver tradito gli ideali e i valori della sinistra francese<sup>104</sup>.

Quanto detto spiega il perché il sistema partitico francese appaia oggi fortemente sfilacciato. Due forze radicali anti-sistema – una all'estrema destra, l'altra all'estrema sinistra – rimettono in discussione il funzionamento tradizionale delle istituzioni della V Repubblica.

---

<sup>102</sup> Al primo turno delle presidenziali Mélenchon ha ottenuto quasi il 20% dei voti, collocandosi al quarto posto; alle legislative dell'11 giugno il movimento de *La France Insoumise*, al primo turno, ha raggiunto l'11,3% dei voti, superando addirittura il partito socialista francese.

<sup>103</sup> V. sul punto S. BERSTEIN, *Histoire du gaullisme*, Paris, 2001.

<sup>104</sup> F. FRESSOZ, *Jean-Luc Mélenchon – François Hollande: 1-0*, in *Le Monde*, 14 aprile 2017.

Ci sia consentita qualche ulteriore osservazione in merito allo stravolgimento del sistema politico in Francia. In effetti, il FN e Mélenchon mirano – su due punti – allo stesso elettorato. Che si tratti della critica alla globalizzazione dei mercati e all’Unione europea o della richiesta di una maggiore protezione sociale, i due movimenti anti-sistema denunciano la debolezza dei partiti di governo, perno tradizionale del *fait majoritaire*. I partiti tradizionali sono ritenuti incapaci di rispondere alle angosce sociali generate dal neo-liberismo e dunque non in grado di generare nuova occupazione e sufficiente tutela dei diritti sociali<sup>105</sup>.

Nel 2017, al primo turno delle presidenziali, la somma dei voti per i candidati dei partiti anti-sistema è stata eloquente: Le Pen (21,3%), Mélenchon (19,5%), Dupont-Aignan (4,7%), Poutou (1,9%), Artaud (0,64%) = 46,1%. Quasi la metà degli elettori ha sostenuto delle formazioni politiche risolutamente anti-europee, benché il processo di integrazione, e in particolare l’alleanza franco-tedesca, siano stati alla base del processo di pacificazione e dello sviluppo economico del continente europeo<sup>106</sup>.

Con la crisi dei partiti francesi tradizionali e il possibile sgretolarsi del *fait majoritaire*, dunque, la lunga prassi iper-presidenzialista rischia di perdere uno dei suoi due elementi costitutivi, aprendo degli scenari imprevedibili e nuovi che, come vedremo più avanti, si sono puntualmente verificati alle ultime elezioni presidenziali.

#### **14. L’iper-presidenzialismo alla prova delle primarie presidenziali.**

Riteniamo utile, per l’economia del presente studio, richiamare brevemente la questione delle primarie presidenziali in Francia, in quanto tale istituto anziché rafforzare la partecipazione democratica dei cittadini ha contribuito a indebolire la forza e l’autorevolezza dei candidati alla presidenza della Repubblica oltre a logorare ulteriormente i partiti politici tradizionali. Inoltre, questo istituto ha concorso alla radicalizzazione ideologica dei partiti, fenomeno incompatibile con il senso stesso dell’elezione presidenziale: come può la persona eventualmente eletta al secondo turno – chiamata a unire i cittadini francesi – essere credibile se, durante le primarie, ha sostenuto delle posizioni politiche “molto a destra” o “molto a sinistra”?

L’attuale configurazione delle primarie francesi offusca la credibilità del dibattito pubblico e degli attori politici e induce ad una radicalizzazione artificiale del discorso politico, costringendo i candidati a

---

<sup>105</sup> Per una recente analisi del sistema partitico francese v. P. JAN, *La V<sup>e</sup> République et les partis*, in *Pouvoirs*, n. 163, 2017, p. 5 ss e N. SAUGER, *Raisons et évolution du rejet des partis*, *ivi*, p. 17 ss.

<sup>106</sup> Sulla questione dei partiti nazionalisti v. P. CIARLO, *Voto europeo e trasformazioni delle affinità politiche*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2014, p. 688 ss.

sviluppare una logica discorsiva di differenziazione nella speranza di distinguersi e superare gli altri candidati.

È significativo, da questo punto di vista, che alle primarie del 2017 il vincitore a destra sia stato François Fillon e a sinistra Benoit Hamon<sup>107</sup>. In seno alla destra è prevalso un discorso molto liberista dal punto di vista economico e molto conservatore sul piano dei valori, tanto che Fillon è stato sostenuto dal movimento «*Sens commun*», vicino alle posizioni del FN. Le primarie hanno così favorito una estremizzazione ideologica della destra, spingendo ad una partecipazione in massa delle frange di elettori minoritari e più radicali. Questa sovra-rappresentazione del voto più reazionario e liberista ha generato un problema reale rispetto alle logiche presidenzialiste, in quanto il candidato designato si trovava ad essere espressione di una piccola parte dell'elettorato di centro-destra: una posizione eccessivamente radicale per svolgere, durante le presidenziali, una funzione unificante e di aggregazione politica.

Può essere svolto un ragionamento molto simile per le primarie del centro-sinistra. Non solamente l'indizione delle primarie ha convinto definitivamente Hollande a rinunciare a un secondo mandato, ma i candidati più moderati che vi hanno partecipato sono stati sconfitti a vantaggio di quelli che incarnavano la sinistra più radicale (si pensi a Valls, Primo ministro di Hollande che, nella tradizione della sinistra francese, sarebbe stato il candidato naturale alla presidenza)<sup>108</sup>.

Il vincitore delle primarie del PS – Hamon – ha presentato un programma troppo estremo per un partito di governo e per un uomo che pretende di diventare Presidente della Repubblica. Difatti, così come la destra classica ha fatto propri i temi dell'estrema destra, allo stesso modo la sinistra moderata è stata spinta verso idee tipiche della sinistra più radicale. Questo spiega il risultato catastrofico di Hamon al primo turno delle elezioni presidenziali del 2017, una vera e propria regressione per una sinistra di governo che pretenda – col suo leader – di accedere all'Eliseo.

In sostanza, dunque, le basi elettorali che hanno sostenuto Fillon a destra e Hamon a sinistra durante le primarie – per restare al panorama politico del 2017 – non rappresentavano affatto la più volte richiamata «*France du milieu*», che risulta tradizionalmente decisiva per la vittoria alle presidenziali<sup>109</sup>. Come scriveva un tempo Giscard d'Estaing, un candidato che aspiri a diventare Capo dello Stato deve essere capace di far convergere sulla sua persona «*deux français sur trois*»<sup>110</sup>. Ciò non può accadere – e il prestigio della carica

---

<sup>107</sup> G.E. VIGEVANI, *Impressione: la Francia tra crisi politica e tenuta istituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2017, p. 4, osserva come «la vittoria di Benoit Hamon, il più “estremista” tra i contendenti, ha forse pregiudicato *ab origine* la possibilità che i socialisti potessero effettivamente competere per l'elezione presidenziale».

<sup>108</sup> Sulle recenti primarie francesi v. ERIC TREILLE, *La démocratie partisane à l'épreuve des primaires*, in *Pouvoirs*, n. 163, 2017, p. 97 ss.

<sup>109</sup> J.-F. KERLEO, *Délitement des partis et émergence des mouvements politiques. Une approche constitutionnelle*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1, 2018, p. 53 ss.

<sup>110</sup> V. GISCARD D'ESTAING, *Deux français sur trois*, Paris, 1992.



presidenziale non può che esserne indebolito – nel momento in cui le primarie fanno emergere una destra risucchiata dal Fronte nazionale e una sinistra schiacciata sulle posizioni più radicali. Le primarie del 2017 hanno reso maggioritarie posizioni di sinistra e di destra che, nella realtà, sono minoritarie sia dentro i partiti, sia in seno alla società francese.

Per come sono state utilizzate, le primarie si sono trasformate in una controproducente strategia plebiscitaria contraria – che paradosso! – proprio allo spirito bonapartista della V Repubblica<sup>111</sup>.

### **15. L'iper-presidenzialismo e la “Rivoluzione Macron”: il superamento della dicotomia destra/sinistra da parte di un leader carismatico senza partito.**

Senza precedenti nella storia della V Repubblica, i leader dei due partiti che, tradizionalmente, hanno conquistato le maggioranze in Assemblea nazionale e eletto i Presidenti della Repubblica, sono stati eliminati al primo turno delle elezioni presidenziali del 2017. Si tratta di una novità che possiamo qualificare come una vera e propria *rupture* del sistema politico-partitico francese. In effetti, l'iper-presidenzialismo conosciuto fino ad oggi era fondato, come abbiamo visto in precedenza, sul pilastro del *fait majoritaire* e dunque sulla coincidenza tra maggioranza presidenziale e maggioranza parlamentare.

Se è vero che l'accesso al secondo turno delle presidenziali da parte di Marine Le Pen era considerato altamente probabile, non lo era affatto quello di Macron: non soltanto quest'ultimo era sconosciuto nel panorama politico francese prima di essere nominato ministro dell'economia, ma egli si era addirittura rifiutato di partecipare alle primarie del centro-sinistra per la scelta del candidato alla Presidenza della Repubblica. Contrariamente alle previsioni, questa decisione di Macron gli ha consentito di emanciparsi dalle logiche partitiche tradizionali, sempre più invisibili all'opinione pubblica. Difatti, se si fosse presentato alle primarie, non v'è dubbio che avrebbe subito lo stesso destino di Valls: poiché, come abbiamo mostrato, le primarie favoriscono la radicalizzazione dell'offerta politica, il suo programma moderato di stampo liberal-socialista l'avrebbe, con ogni probabilità, condotto alla sconfitta<sup>112</sup>.

Macron ha così fatto emergere una nuova figura, quella del candidato slegato dalle strutture partitiche tradizionali. Egli ha sconfessato il classico ragionamento secondo cui, in linea di principio, un candidato non può riuscire ad accedere alla carica di Presidente della Repubblica senza il sostegno di un partito strutturato, forte e radicato sul territorio. Macron ha, al contrario, costruito il nuovo movimento politico *En marche* ispirandosi alla prima campagna elettorale di Obama, compensando l'assenza di un partito

---

<sup>111</sup> F. LAFFAILLE, *Les primaires, une menace pour la démocratie représentative*, in *Recueil Dalloz*, n. 6, 2017, p. 2 ss.

<sup>112</sup> V. le considerazioni critiche sulle primarie presidenziali di P. AVRIL, *Les primaires: un affaiblissement de la démocratie?*, in *Pouvoirs*, n. 154, 2015, p. 133 ss.

tradizionale alle spalle col suo indubbio carisma personale e grazie alla capacità di pieno sfruttamento dei *social media*<sup>113</sup>.

Oltre alla dimensione carismatica, sulla quale non ci si può in questa sede intrattenersi se si vuole conservare l'approccio giuridico che caratterizza le presenti riflessioni, è interessante sottolineare come il discorso pubblico del candidato Macron sia stato fortemente "legittimista" sul piano istituzionale. Macron non ha mai smesso di ripetere, nel corso della campagna elettorale, che sarebbe stata sua intenzione ridare al Presidente della Repubblica la *puissance* perduta, si potrebbe dire la sua dignità bonapartista. Lasciando intendere che la Presidenza di Hollande avesse indebolito il ruolo del Capo dello Stato, Macron ha messo in evidenza – a più riprese – che avrebbe esercitato, se fosse stato eletto, una *présidence jupitérienne*. In altri termini, Macron ha fatto propria – e l'ha rivendicata – la concezione iper-presidenzialista della funzione presidenziale, la sola a suo avviso in grado di consentire alle istituzioni della V Repubblica di funzionare in maniera adeguata<sup>114</sup>.

A tal fine Macron ha più volte ricordato agli elettori l'esigenza, per consentire al Capo dello Stato di esprimere al massimo la sua *puissance*, di conquistare in Assemblea nazionale una maggioranza a lui favorevole. È stato, questo, uno dei temi più delicati della campagna elettorale, in quanto Macron era consapevole di non essere espressione di un partito di governo tradizionale pronto a sostenerlo in Parlamento e che, dunque, una sua eventuale elezione avrebbe potuto porre delle serie questioni quanto al funzionamento delle istituzioni. Numerosi commentatori avevano ipotizzato che Macron sarebbe stato eletto Presidente della Repubblica, ma che non avrebbe avuto una maggioranza parlamentare, al punto che il centro-destra aveva pure sperato di poter vincere le legislative e di dar così vita a una nuova coabitazione, profondamente diversa rispetto alle precedenti, in quanto espressione di due elezioni – quelle presidenziali e quelle legislative – contestuali.

Come si sa, questo possibile scenario non si è realizzato: gli elettori hanno assimilato l'idea che il Capo dello Stato eletto debba avere una maggioranza parlamentare che si riconosca nel programma presidenziale e che lo porti ad attuazione. E infatti, in maniera allo stesso tempo logica e inedita, il neo-movimento politico di Macron è arrivato primo alle elezioni legislative<sup>115</sup>. La vittoria della REM (*La République en marche*) ha così consentito di mantenere ferme le condizioni politico-fattuali indispensabili per alimentare la prassi iper-presidenzialista delle istituzioni<sup>116</sup>.

---

<sup>113</sup> V. sul punto P. PERRINEAU (a cura di), *Le vote disruptif. Les élections présidentielle et législatives de 2017*, Paris, 2017.

<sup>114</sup> Criticamente v. O. DUHAMEL, *Macron ou l'illusion de la République gaulloise*, in *Pouvoirs*, n. 166, 2018, p. 5 ss.

<sup>115</sup> T. CHOFFAT, *Le « macronisme » et la fin des partis traditionnels ?*, in *Civitas Europa*, n. 2, 2017, p. 161 ss.

<sup>116</sup> Deve essere segnalato che, in seno all'Assemblea nazionale, si è fin da subito costituito un gruppo di deputati del centro-destra (*Les Constructifs*) favorevole a sostenere il Governo Philippe nominato dal Presidente Macron. Il rapporto tra istituzioni della V Repubblica e partiti nell'era di Macron è analizzato da P. PICCIACCHIA, *Quinta Repubblica addio? Non, merci!*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2017, p. 16 ss.

La vittoria di Macron ha così determinato l'implosione – almeno in parte – dello schema partitico tradizionale francese fondato sull'alternanza destra/sinistra. Grazie ad un programma liberista sul piano economico e solidarista su quello sociale è riuscito a superare lo schema rigido dei partiti storici, tanto da far confluire sulla sua candidatura numerose personalità politiche del centro-destra. Ciò ha consentito a Macron di costruire, già durante la campagna elettorale, un'inedita unione tra centro-destra e centro-sinistra<sup>117</sup>.

Macron è così riuscito ad aggregare attorno alla sua Presidenza personalità del PS, del centro social-europeo e della destra. L'elemento strategico centrale dell'operazione politica è stato la nomina a Primo ministro di Edouard Philippe, membro dei LR e politicamente vicino ad Alain Juppé<sup>118</sup>. Siamo così di fronte ad un Governo – pienamente espressione della vittoria di Macron – che non ha precedenti nella storia della V Repubblica, non paragonabile neppure alla famosa «*ouverture mitterrandienne*» del 1988, che si era limitata all'innesto di alcune personalità della destra liberale in un governo socialista<sup>119</sup>.

È ancora troppo presto per un'analisi completa della presidenza Macron<sup>120</sup>. Ci pare tuttavia che il pur forte sconvolgimento del sistema politico-partitico della V Repubblica generato dalla vittoria di Macron non abbia in alcun modo superato – e mai avrebbe potuto farlo – le insanabili aporie, contraddizioni e limiti di una forma di governo il cui funzionamento effettivo poggia non su un solido fondamento costituzionale, ma su prassi fluide e scivolose. Pur interpretando la funzione presidenziale secondo le logiche iper-presidenzialiste del passato<sup>121</sup>, la figura di Macron appare già, per molti commentatori, appannata e indebolita<sup>122</sup>. Le distanze incolmabili tra potere e responsabilità da un lato e tra prassi *contra constitutionem* e previsioni costituzionali dall'altro lato, non possono che produrre, alla fine, quel fenomeno contraddittorio e paradossale che abbiamo chiamato – con un'espressione si spera sufficientemente

---

<sup>117</sup> Tra i neo-sostenitori di Macron ha avuto un ruolo significativo François Bayrou – ex-ministro di Chirac e presidente del movimento politico dei *Modem*, erede della cultura centrista europea di Giscard d'Estaing – che è riuscito a portare con sé una parte non trascurabile degli elettori di centro-destra. In seguito alla vittoria, il Primo ministro Philippe ha così incluso nella compagine governativa alcuni ministri del *Modem* tra cui lo stesso Bayrou. Ministri che poi, in seguito ad un'inchiesta giudiziaria hanno dovuto rassegnare le dimissioni, col conseguente appoggio esterno dei *Modem* al Governo Philippe.

<sup>118</sup> Altre personalità della destra liberale sono, inoltre, entrate nel Governo, si pensi a Bruno Le Maire, nominato ministro dell'economia, e a Gérald Darmanin, nominato ministro delle finanze.

<sup>119</sup> Sull'apertura di Mitterrand e le sue implicazioni costituzionali v. P. AVRIL, *La V<sup>e</sup> République*, *op.cit.*, p. 315 ss.

<sup>120</sup> Per alcune, prime, riflessioni v. S. CECCANTI, *La V Repubblica dopo Macron: istituzioni invariate, sistema politico trasformato e riforma istituzionale per l'Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2017, p. V ss.

<sup>121</sup> M. VOLPI, *La Quinta Repubblica dopo le elezioni: incertezze e interrogativi*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2017, p. 5, osserva come, in relazione al funzionamento della forma di governo, con l'elezione di Macron «sembra verificarsi un nuovo passo verso la sua presidenzializzazione».

<sup>122</sup> V. tra i tanti O. DUHAMEL, *Macron ou l'illusion de la République gaullienne*, *op.cit.*, p. 5 ss; G. LARRIVÉ, *Le coup d'État Macron. Le Prince contre la Nation*, Paris, 2018; J.-M. DANIEL, *Macron. La valse folle de Jupiter*, Paris, 2018; M. DARMON, *Macron ou la démocratie de fer*, Paris, 2018; L. ROUBAN, *Le paradoxe du macronisme*, Paris, 2018; O. DUHAMEL, *Les mots de Macron*, Paris, 2018.

evocativa – iper-presidenzialismo *debole*. Sarebbe auspicabile il superamento di questa situazione, ambigua e insostenibile alla luce della Costituzione del '58, se del caso anche accogliendo le interessanti proposte di un recente lavoro di un comitato di esperti che, pur di porre un argine al fenomeno dell'iper-Presidente *debole*, ipotizzano il ritorno al settennato e il limite di un solo mandato per il Capo dello Stato, così da accentuare e modernizzare il suo ruolo di arbitro, riorientando il Presidente della Repubblica verso le grandi questioni di lungo termine così da renderlo, prima di tutto, il garante dei valori della Nazione<sup>123</sup>.

\*\*\*

Il 15 ottobre 2017 Macron ha dichiarato: «*si potrebbe dire che la Francia è un paese di monarchici regicidi, o ancora che i francesi eleggono un Re, ma che vogliono, in qualunque momento, poterlo rovesciare*»<sup>124</sup>. Non si tratta forse di una sintesi efficace di quello che abbiamo definito iper-presidenzialismo *debole*? Il “Re repubblicano” – eletto dal popolo – appare tra i Capi di Stato più forti delle democrazie contemporanee... pur essendo connotato da una debolezza ontologica che mina la sua supremazia e – ancora più grave – la stabilità delle istituzioni della V Repubblica.

---

<sup>123</sup> Si tratta del Rapporto C. BARTOLONE – M. WINOCK (*présenté par*), *Refaire la démocratie*, redatto da un gruppo di esperti e adottato dall'Assemblea nazionale il 2 ottobre 2015. In uno dei passaggi centrali del Rapporto, che condividiamo pienamente, si afferma che «*Aux termes de sa mission, le groupe de travail estime que « l'hyperprésidentialisation » des institutions de la V<sup>e</sup> République a contribué à accentuer la défiance des citoyens vis-à-vis des institutions, en concentrant les pouvoirs entre les mains d'un seul homme que le peuple investit d'attentes démesurées et, nécessairement, déçues. Une relation passionnée, mais sans doute excessive, s'instaure entre le Président de la République et les citoyens. En témoigne la succession – de plus en plus rapide – d'un « état de grâce » qui suit l'élection présidentielle, puis d'une phase d'impopularité du chef de l'État ».*

<sup>124</sup> La frase è citata da F. FRESSOZ, *Quand Emmanuel Macron tente de conjurer le régicide sur TF1*, in *Le Monde*, 16 ottobre 2017.