

## INDICE GENERALE

|  |    |
|--|----|
| 1. LE PRECEDENTI ESPERIENZE COSTITUZIONALI DELLA STORIA FRANCESE ..... | 2  |
| 2. LA NASCITA DELLA “QUINTA REPUBBLICA” FRANCESE.....                  | 6  |
| 3. IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA .....                                | 9  |
| 4. I POTERI “PROPRI” DEL PRESIDENTE.....                               | 12 |
| 5. I POTERI CONDIVISI CON IL GOVERNO .....                             | 17 |
| 6. I POTERI DEL PRESIDENTE NELLA DIFESA E NELLA POLITICA ESTERA .....  | 22 |
| 7. IL PRIMO MINISTRO ED IL GOVERNO.....                                | 25 |
| 8. IL PARLAMENTO .....   | 32 |
| 9. IL CONSIGLIO COSTITUZIONALE.....                                    | 36 |
| 10. LA STRUTTURA DEL GOVERNO LOCALE .....                              | 37 |

La forte instabilità politica della “Quarta Repubblica”, dovuta principalmente all’exasperato parlamentarismo che produceva ripetute crisi ministeriali, condusse la Francia sul finire degli anni Cinquanta verso una delle sue più profonde crisi istituzionali e sociali. Per far uscire il Paese dal difficile stato in cui versava, vennero attribuiti al generale Charles De Gaulle i poteri necessari per attuare le indispensabili modifiche costituzionali portate a termine con la riforma in senso semipresidenziale dello Stato del 1958, anno di nascita della “Quinta Repubblica” francese.

## **1. Le precedenti esperienze costituzionali della storia francese**

Prima di descrivere le istituzioni della “Quinta Repubblica”, é necessaria una descrizione, seppur breve, delle due Costituzioni che l’hanno preceduta e che per la loro valenza politica costituiscono un importante punto di partenza per comprendere la storia costituzionale francese, storia che dalla Rivoluzione del 1789 alla nascita della “Terza Repubblica” si può suddividere in queste fasi:

- Monarchia Costituzionale dal 1789 al 1892
- Repubblica Girondina ( “*Prima Repubblica*” ) dal 1792 al 1793
- Il “*Direttorio*” dal 1795 al 1799
- Il Consolato e l’Impero di Napoleone I dal 1799 al 1815
- Monarchia Costituzionale dal 1815 al 1848
- La “*Seconda Repubblica*” dal 1848 al 1851
- Il “*Secondo Impero*” di Napoleone III dal 1852 al 1870

### *La “Terza Repubblica” ( 1875 – 1940 )*

Nata sulle ceneri del “Secondo Impero” dissoltosi all’indomani della disfatta francese a Sedan nella guerra franco – prussiana, la “Terza Repubblica” nacque subito sotto i peggiori auspici. La scelta della forma di Stato repubblicana fu esclusivamente dovuta al fatto che tra i parlamentari monarchici, che detenevano la maggioranza dei seggi all’Assemblea Nazionale

dopo le elezioni del 1871, esistevano delle forti divisioni su chi doveva salire al trono al momento della restaurazione della Monarchia nel Paese. L'impossibilità di giungere ad un compromesso tra le due fazioni, i “*legittimisti*” per cui il trono spettava al Conte di Chambord ed i “*orleanisti*” che appoggiavano invece il Conte di Parigi, portò alla nascita di uno Stato repubblicano, la cui impronta rimase però fortemente conservatrice. La struttura della “Terza Repubblica”, definita da tre leggi costituzionali adottate nel 1875, era di tipo parlamentare, con un Presidente della Repubblica che, eletto per sette anni dalle due Camere riunite in “*Assemblée Nazionale*”, disponeva sia dei classici poteri da Capo di Stato nonchè di alcune prerogative più importanti, quali il potere d'iniziativa legislativa in unione con le Camere e di dissoluzione della Camera dei Deputati. Composto da quest'ultima e dal Senato, il Parlamento aveva assunto una forma bicamerale principalmente per ragioni di ordine politico. Difatti mentre la Camera dei Deputati era eletta a suffragio universale per 4 anni, il Senato rimaneva in carica per 9 anni e la sua elezione avveniva in maniera indiretta in ogni Dipartimento per mano dei deputati locali e dei consiglieri dipartimentali e comunali. Questo sistema, vista la netta preponderanza degli appartenenti alla Francia agricola e provinciale, dava al Senato un orientamento conservatore che faceva da contrappeso alla Camera dei Deputati, più progressista e liberale. Le cause che fanno della “Terza Repubblica” un esempio di instabilità politica vanno ricercate in due ragioni, il forte parlamentarismo e l'assenza pressoché totale di forze politiche organizzate. I partiti presenti in Parlamento altro non erano che espressioni di notabili e ricchi borghesi, privi di struttura e organi decisionali. Il panorama politico francese era quindi lontanissimo da quello inglese, in cui già esistevano dei partiti strutturati che si battevano per la conquista del governo, e solo alla fine del secolo scorso, in conseguenza della nascita del Partito Socialista si poté anche in Francia assistere alla costituzione di forze politiche organizzate. Altro fattore di instabilità era l'exasperato parlamentarismo che andrà via via accentuandosi dopo la crisi politica del 1876. Nei suoi quasi settanta anni di vita la “Terza Repubblica” conoscerà una moltitudine di Gabinetti ministeriali – 101 per l'esattezza – che si facevano e disfacevano in breve tempo. Quasi sempre espressione di coalizioni, i governi erano soggetti alle volontà e ai condizionamenti di tutti i partiti che ne facevano parte i quali, inoltre, erano preda di divisioni e senza alcuna disciplina interna. Gli esecutivi quindi erano costretti a dimettersi pur senza essere colpiti da una mozione di sfiducia, in quanto quasi tutte le crisi ministeriali erano dovute al ritiro di qualche partito dalla maggioranza. Per definire questo stato di cose alcuni osservatori hanno coniato la definizione di “*multipartitismo anarchico*”, a designare le situazioni di continua instabilità che si verificarono durante la “Terza Repubblica”. A danneggiare ulteriormente la situazione contribuì anche il fatto che la Camera dei Deputati, pur non essendo in grado di esprimere maggioranze stabili, non veniva quasi mai dissolta anticipatamente.

Il potere di scioglimento, formalmente nelle mani del Presidente, non venne da questi più esercitato dopo crisi del 1876, rendendo nullo quindi ogni elemento di pressione sul Parlamento. La vita pubblica del Paese era poi segnata da un continuo spirito di “*revanche*” nazionalista seguita alla sconfitta con la Germania nella guerra del 1870, a seguito della quale la Francia perse le province dell’Alsazia e della Lorena, nonché da scandali finanziari e politici, come quello creato dal “*caso Dreyfus*” che gettò non poco discredito sulle istituzioni politiche e militari dello Stato. Rimasta in vita, nonostante la sua perenne instabilità, per quasi settanta anni, la “Terza Repubblica” crollò nel 1940, a seguito della disfatta francese nel secondo conflitto mondiale. Il 16 Giugno di quello stesso anno, in conseguenza delle dimissioni del Primo Ministro Reynaud, il Presidente Albert Lebrun decise di affidare l’incarico al maresciallo Pétain che sei giorni dopo firmò l’armistizio con la Germania<sup>1</sup>.

#### *Il regime di Vichy (1940 – 1944)*

Il 10 Luglio 1940, l’“*Assemblea Nazionale*” riunita a Vichy – una località termale della Francia centrale dove il governo si era installato dopo aver abbandonato Parigi – votò a maggioranza la fine della “Terza Repubblica” mentre il giorno seguente una nuova deliberazione concesse al maresciallo Pétain tutti i poteri attribuendogli anche l’autorità per redigere una nuova Costituzione che tuttavia non venne mai adottata, limitandosi il governo a varare tredici diversi atti costituzionali dal contenuto spesso contraddittorio. Formato sui due quinti del territorio francese non occupato dalla Germania l’“*État Française*”, come venne ufficialmente denominato il regime di Vichy<sup>2</sup>, seguì due distinte fasi politiche: la prima, nel periodo tra il 1940 ed 1942, segnata da una dittatura personale di Pétain e la seconda, iniziata nell’Aprile del 1942 con il ritorno alla guida dell’esecutivo di Pierre Laval, contraddistinta invece da una divisione delle funzioni tra Pétain ed il Primo Ministro, responsabile solo davanti al Capo dello Stato ed a cui era attribuito anche il potere legislativo. La ritirata tedesca davanti all’avanzata alleata portò nel 1944 al crollo del regime collaborazionista di Vichy, i cui principali esponenti vennero arrestati e processati dopo la guerra con l’accusa di tradimento.

#### *La “Quarta Repubblica” (1946 – 1958)*

All’indomani della liberazione nell’estate 1944, si installò alla guida del Paese un “*Governo Provvisorio della Repubblica Francese*” che nell’Ottobre dello stesso anno decise la convocazione di un referendum popolare per stabilire se ripristinare la Costituzione della “Terza Repubblica” oppure redigere un nuovo testo costituzionale.

Il risultato vide una netta affermazione dei favorevoli alla stesura di una nuova Costituzione, che doveva essere elaborata dall'Assemblea Costituente eletta contemporaneamente con il referendum. Un primo testo varato con i voti socialisti e comunisti venne respinto dal corpo elettorale, mentre il secondo progetto, approvato anche con i voti dei democristiani del “*Mouvement Républicaine Populaire*” di Schuman, ebbe stavolta il consenso degli elettori. Composta di 106 articoli, la Costituzione che diede vita alla “Quarta Repubblica” era di tipo parlamentare e vedeva la netta preponderanza dell'Assemblea Nazionale, mentre il ruolo del Consiglio della Repubblica – la seconda Camera che aveva sostituito il Senato – era estremamente limitato. Il Presidente della Repubblica era eletto dal Parlamento e aveva ancora meno poteri dei suoi predecessori della “Terza Repubblica”. Questo infatti non poteva più decidere lo scioglimento dell'Assemblea Nazionale, che veniva invece attribuito al governo a condizione però che si verificassero due crisi ministeriali nell'arco di diciotto mesi, escluso però il primo anno e mezzo seguente alle elezioni. In misura maggiore che per la precedente “Terza Repubblica”, la Francia della “Quarta Repubblica” era segnata da continue crisi ministeriali. I ventiquattro governi che si succedettero in dodici anni, e tutti caduti a seguito di crisi “*extra – parlamentari*”, stanno a dimostrare come l'exasperato parlamentarismo e la proliferazione dei partiti rendessero praticamente impossibile la creazione di compagini ministeriali stabili. Eletta con il sistema proporzionale, l'Assemblea Nazionale era dominata da socialisti, comunisti e democristiani, a cui andavano aggiunti una dozzina di piccoli partiti, generalmente di centro, che divenivano il vero e proprio ago della bilancia di ogni possibile maggioranza. Il potere di scioglimento concentrato nelle mani del governo faceva poi il resto. E' chiaro il significato politico di questa attribuzione. Essendo i governi fortemente instabili e quasi sempre fatti cadere dalla defezione dei partiti minori, non ci vuole molto a comprendere come nessuno all'interno del Consiglio dei Ministri fosse intenzionato a ricorrere ad elezioni anticipate, elezioni che avrebbero significato con ogni probabilità la perdita di peso per i partiti governativi o addirittura la scomparsa per quelli più piccoli, che preferivano giocare un ruolo determinante in Parlamento invece di sottoporsi al giudizio degli elettori. Ma, soprattutto, i governi della “Quarta Repubblica” si dimostrarono incapaci di risolvere i problemi del Paese e di saper gestire il processo di decolonizzazione che, come dimostrava la guerra in Indocina e l'aggravarsi della situazione in Algeria, stava diventando uno dei temi più importanti e maggiormente avvertiti dall'opinione pubblica. E saranno proprio le vicende algerine a rivelarsi determinanti per la sua dissoluzione e la conseguente nascita della “Quinta Repubblica”.

Cominciata nel 1954 in alcune province periferiche, la protesta condotta dal “*Fronte di Liberazione Nazionale*” ( FLN ) andò progressivamente allargandosi a tutta l’Algeria, trasformandosi alla fine degli anni Cinquanta in un’aperta insurrezione contro l’amministrazione francese. Il 13 Maggio del 1958, a seguito dei disordini scoppiati ad Algeri tra la polizia e gli indipendentisti, il generale Massu decise di formare un “*Comitato di Salute Pubblica*” che esigeva la consegna dei poteri a De Gaulle al fine di risolvere la grave crisi politica ed istituzionale del Paese. Quindici giorni dopo il governo presieduto da Pflimlin si dimetteva ed il Presidente Coty affidava l’incarico a De Gaulle, che sarà formalmente l’ultimo della “Quarta Repubblica”, a cui erano concessi i poteri di delega nel legislativo al fine di modificare la Costituzione. Da sempre fortemente critico con il parlamentarismo, De Gaulle vedeva nella figura di un Presidente dotato di ampi poteri e indipendente nei riguardi del Parlamento la soluzione per ridare credibilità alle istituzioni. Nelle sue intenzioni il Presidente doveva essere inoltre l’arbitro dei conflitti che si verificavano tra i vari poteri dello Stato e porsi al di sopra dei partiti per l’interesse superiore della nazione. Saranno questi i principi che ispireranno De Gaulle nella redazione della Costituzione della “Quinta Repubblica”.

## **2. La nascita della “Quinta Repubblica” francese**

In base a quanto dettato dalla legge del 3 Giugno 1958 al governo presieduto da De Gaulle furono concessi i “pieni poteri” nel campo legislativo per la durata di sei mesi al fine di elaborare la nuova struttura istituzionale da dare al Paese. Un gruppo di esperti, presieduto dall’allora Ministro della Giustizia Debré, ebbe l’incarico di redigere il progetto della Costituzione da presentare ad un “*Comitato Interministeriale*” composto da diverse personalità e presieduto dallo stesso De Gaulle. Il testo preparato passò poi all’esame di un “*Comitato Costituzionale Consultivo*”, di cui facevano parte sedici deputati, dieci senatori e tredici membri di nomina governativa posti sotto la presidenza dell’ex – Premier Reynaud, che decise di approvarlo proponendo però alcune modifiche da sottoporre all’attenzione di un nuovo “*Comitato Interministeriale*”, il quale accettò le proposte avanzate inviando il progetto all’esame del Consiglio di Stato. Il nuovo testo costituzionale fu redatto definitivamente nel Consiglio dei Ministri del 3 Settembre 1958 e sottoposto pochi giorni dopo a referendum in tutta l’“*Unione Francese*” dove fu approvato in maniera schiacciante con l’85,1% di voti favorevoli ed il 14,9% di contrari, venendo respinto solo dalla Guinea che subito dopo decise di proclamare la sua indipendenza da Parigi<sup>3</sup>. Il 4 Ottobre il Presidente Coty promulgava ufficialmente il testo della Costituzione che dava vita alla “Quinta Repubblica” francese.

*Le caratteristiche istituzionali della “Quinta Repubblica”*

Composto di 92 articoli, più un preambolo in cui si ricorda l’attaccamento ai diritti dell’uomo e della sovranità nazionale espressi nella Dichiarazione del 1789 e ribaditi nella Costituzione del 1946, il testo costituzionale della “Quinta Repubblica” ha il suo tratto saliente nel forte potere concesso alla figura del Presidente. Gli ideali che stanno alla base dell’azione politica di De Gaulle, espressi durante il famoso discorso di Bayeux del 1946, prevedono in primo luogo la realizzazione di uno “Stato forte” e la rinascita nazionale della Francia. Perché questi ideali vengano realizzati é necessario in primo luogo che alla guida del Paese vi sia un Presidente autorevole, dotato di ampi poteri e posto al di sopra dei partiti e delle ideologie e poi che lo Stato riacquisti la sua autorità, in modo da permettere di unire tutti i francesi intorno agli ideali nazionali. Tutto questo rappresentava però una rottura per il pensiero politico francese che considerava il Parlamento depositario dei poteri ritenendo opportuno ridurre al minimo le prerogative del Capo dello Stato il cui ruolo, alla luce degli ideali seguiti alla Rivoluzione, era percepito come simile a quello del Re e reputato quindi un potenziale pericolo per le libertà dei cittadini. Ma se per i sostenitori del gaullismo questo sistema ha ridato prestigio e rispetto alla Francia e ricostituito delle istituzioni stabili dopo le turbolenze del passato, per i suoi detrattori altro non é che un misto di autoritarismo politico e paternalismo. Secondo quanto concepito da De Gaulle il Presidente era il vero motore dell’esecutivo, nonostante la Costituzione attribuisse non poche prerogative, tra cui quelle in campo economico e finanziario, al Primo Ministro. Il Presidente, che stava alla base della struttura istituzionale concepita da De Gaulle, poteva fare pienamente uso dei poteri “propri” che gli spettavano e giocare un ruolo predominante su tutta quanta la politica nazionale, compresi anche quei settori di competenza del governo. In linea con quanto asserito, negli anni in cui De Gaulle fu Presidente, il ruolo del Primo Ministro rimase nettamente subordinato, divenendo in sostanza nient’altro che l’esecutore delle linee della politica presidenziale. E questo senza contare che nelle mani del Presidente era concentrato l’intero settore della politica estera e della difesa. La concezione gaullista della presidenza non cambiò neanche con l’abbandono di De Gaulle della scena politica. Le dichiarazioni rilasciate in tal senso dai successori vanno infatti verso una ulteriore “presidenzializzazione” del regime, a cui lo stesso Mitterrand, che pure aveva duramente criticato il sistema, non tardò ad adeguarsi. Che la “Quinta Repubblica” segni un’effettiva svolta in senso presidenzialista, é confermato da quanto enunciato riguardo all’irresponsabilità politica del Capo dello Stato.

Se nei precedenti regimi parlamentari ogni atto del Presidente doveva essere controfirmato da un Ministro, al contrario secondo la Costituzione del 1958, pur rimanendo valido il principio che il Presidente non é responsabile se non per alto tradimento o attentato alla Costituzione, viene stabilito invece che numerosi atti di primaria importanza, quali la dissoluzione dell'Assemblea Nazionale, la convocazione del referendum e la nomina del Premier, siano sottratti alla controfirma governativa facendo emergere così tutto il loro carattere “presidenziale”. L'altra particolarità della “Quinta Repubblica”, a prima vista priva di grandi implicazioni politiche, é la grande libertà di comunicazione lasciata al Presidente, che dispone di un'assoluta autonomia nella stesura dei messaggi da inviare alle Camere ed in quelli radiotelevisivi da rivolgere al Paese. Questo forte “contatto diretto” con il Paese serve al Presidente per rivolgere critiche ed apprezzamenti al governo, facendo così del Capo dello Stato un vero e proprio “arbitro della situazione” che usa il suo potere di comunicazione per dimostrare la sua funzione di controllo sulla politica nazionale sulla quale può intervenire in qualsiasi momento e su qualunque situazione. L'elezione popolare ha poi ulteriormente amplificato queste tendenze, investendo il Presidente di una vera e propria responsabilità politica diretta ma che, ed ecco la particolarità, si determina principalmente verso il Paese e gli elettori, che così facendo sono gli unici che possono revocare o confermare la fiducia al Capo dello Stato. Ma altre prerogative ( *vedi* § 4 e § 5 ) contribuiscono a rafforzare ulteriormente il ruolo presidenziale. La convocazione del referendum, sui quali é decisiva l'influenza dell'Eliseo, rappresenta uno strumento per far esprimere all'elettorato un voto di fiducia sulla politica presidenziale, come furono quelli indetti da De Gaulle nel 1962 e nel 1969 sulle riforme istituzionali. Allo stesso modo il potere di dissolvere anticipatamente l'Assemblea Nazionale, indipendentemente dal fatto che il governo goda della fiducia parlamentare, rende il Presidente il vero leader della maggioranza, che si serve delle elezioni per rafforzare il “suo” Primo Ministro.

E qui entriamo in quello che sicuramente é il punto più importante della “Quinta Repubblica”, ovvero la doppia dipendenza politica del Primo Ministro dal Presidente e dall'Assemblea Nazionale. Questo rapporto può però assumere due forme diverse nel caso il Premier provenga dalla stessa maggioranza del Presidente o se questa invece sia di colore opposta a quella presidenziale, dando luogo così alla “*coabitazione*”, circostanza verificatasi tre volte nel corso della storia della “Quinta Repubblica”. Se nella prima ipotesi il rapporto viene a delinearsi principalmente con il Presidente facendo del Premier l'esecutore del programma elaborato dall'Eliseo, nel caso in cui invece il Presidente ed il Premier siano di segno opposto il ruolo del governo cesserebbe di essere quello di semplice esecutore della politica presidenziale riacquistando interamente la sua autonomia.



### 3. Il Presidente della Repubblica

Il Presidente della Repubblica costituisce la personalità di gran lunga più importante tra quelle della “Quinta Repubblica”. Secondo le disposizioni legislative può essere eletto alla massima carica dello Stato chi abbia almeno 18 anni di età e sia cittadino francese, mentre la presentazione di una candidatura per l’elezione presidenziale deve essere accompagnata da un *quorum* di sottoscrizioni la cui regolarità viene accertata dal Consiglio Costituzionale, organo che ha anche il compito di controllare la correttezza dell’elezione presidenziale e di proclamarne ufficialmente i risultati<sup>4</sup>. Riguardo all’immunità attribuita al Presidente la Costituzione, con la riforma approvata nel Febbraio 2007, ha illustrato quali siano i privilegi di cui gode il Capo dello Stato durante la sua permanenza in carica. Secondo quanto previsto ( art. 67 ), il Presidente è *irresponsabile* per gli atti compiuti e nessuna azione penale, civile ed amministrativa può essergli intentata per quanto effettuato durante il suo mandato. Qualora invece dovesse rendersi responsabile di “*crimini contro l’umanità*” è previsto che il Capo dello Stato venga deferito alla “*Corte Internazionale per i Crimini contro l’Umanità*”, mentre nel caso compia atti manifestamente contrari ai suoi doveri istituzionali viene avviata nei suoi confronti dal Parlamento la procedura di destituzione. In questo caso, il percorso prevede che l’Assemblea Nazionale ed il Senato, con il voto dei due terzi dei loro membri, decidono di riunirsi congiuntamente in un’“*Alta Corte di Giustizia*” la quale a sua volta, sempre a maggioranza qualificata, approva la destituzione del Presidente<sup>5</sup>. Riguardo agli atti compiuti al di fuori delle funzioni presidenziali, il Capo dello Stato nel corso del suo mandato dispone di una completa e temporanea immunità e nessuna azione legale penale, civile od amministrativa può essere aperta nei suoi confronti se non dopo un mese dalla cessazione della carica.

#### *Il sistema di elezione del Presidente e le sue implicazioni politiche*

Il Presidente della Repubblica, in base alla Costituzione del 1958, veniva eletto per 7 anni in maniera indiretta da un collegio di 80.000 “Grandi Elettori” composto dai membri del Parlamento, dei Consigli Generali dei Dipartimenti, dei Consigli comunali e delle assemblee dei Territori d’Oltremare<sup>6</sup>. Le implicazioni di questo particolare sistema elettorale erano assai rilevanti dal punto di vista politico<sup>7</sup>. In primo luogo il Presidente veniva sottratto all’influenza dei partiti cercando, come era nelle intenzioni gaulliste, di porlo esclusivamente al servizio della nazione, mentre la composizione del collegio, quasi del tutto simile a quello per l’elezione del Senato, rafforzava ulteriormente il legame tra il Presidente e la Camera Alta del Parlamento andando a discapito dell’Assemblea Nazionale, il cui peso doveva essere

ridimensionato sia per la freddezza di De Gaulle verso il parlamentarismo sia perchè questa poteva esprimere una maggioranza ostile al Presidente. Non a caso c'è chi in riferimento al sistema elettorale adottato, che fu tuttavia utilizzato solo per la prima elezione presidenziale del Dicembre 1958, ha fatto notare come a proposito della Francia si potesse parlare di una “*Repubblica senatoriale*”, in cui si delineava un'alleanza tra la massima carica dello Stato e il Senato. Inoltre, essendo in maggioranza al suo interno i delegati delle municipalità rurali, il collegio veniva ad assumere una posizione decisamente orientata in senso conservatore. Un procedimento elettorale indiretto mal si conciliava però con quanto dichiarato da De Gaulle, secondo cui il suo successore doveva avere un mandato popolare non potendo contare sulla forte personalità e sul suo grande prestigio personale. Nel 1962 fu quindi convocato da parte di De Gaulle un referendum per approvare la modifica costituzionale che consentiva l'elezione diretta del Presidente, consultazione che scatenò le durissime reazioni dell'opposizione e dello stesso Presidente del Senato De Monnerville che, ritenendo incostituzionale un referendum sulla questione visto che la Costituzione lo ammetteva esclusivamente sull'organizzazione dei pubblici poteri, decise di adire il Consiglio Costituzionale che respinse però tutte le obiezioni ritenendo legittima la consultazione. Con questa riforma veniva così introdotta l'elezione popolare del Presidente, il cui mandato rimaneva fissato in 7 anni e poteva essere rinnovato per una seconda volta<sup>8</sup>.

Per essere eletti è necessario conseguire la maggioranza assoluta dei voti, ma nel caso nessuno ottenga questa percentuale dopo due settimane viene effettuato un ballottaggio tra i due candidati più votati al primo turno<sup>9</sup>. L'entrata in carica del Presidente avviene dopo la proclamazione ufficiale dei risultati da parte del Consiglio Costituzionale. Come per il procedimento di elezione indiretta anche quello adottato nel 1962 si presta a numerose considerazioni. In primo luogo il Presidente con l'elezione a suffragio popolare diviene un rappresentante del popolo francese al pari dei membri dell'Assemblea Nazionale, ma con la differenza che mentre la rappresentatività popolare dei deputati per effetto della legge elettorale tende a dividersi in numerosi collegi, quella del Presidente assume invece un valore nettamente più forte in quanto risulta espressione dell'intero territorio nazionale, dimostrando così la “presidenzialità” del regime della “Quinta Repubblica” francese. Con l'elezione popolare inoltre gli stessi poteri attribuiti al Presidente nel testo della Costituzione del 1958 vengono ad essere ulteriormente rafforzati, vista l'autorità che viene impressa al Capo dello Stato dall'elezione diretta.

Lo stesso Primo Ministro, come lo si osserverà di seguito, da questo momento vedrà sempre di più ridursi le sue prerogative a vantaggio del Presidente, il cui ruolo nei riguardi del governo fu ben riassunto da Giscard d'Estaing all'indomani delle polemiche dimissioni di Chirac da Primo Ministro: “.....in primo luogo essendo stato eletto, solo io ho e avrò il dovere di rendere conto ai francesi del mio mandato. Inoltre un trasferimento di responsabilità dal Presidente al Primo Ministro contrasterebbe con le istituzioni della Quinta Repubblica.....” Una concezione presidenzialista che, nel corso degli anni, è andata rafforzandosi sempre di più.

### *La cessazione dalle funzioni del Presidente*

La Costituzione francese prende in esame la cessazione delle funzioni presidenziali per scadenza naturale del mandato e nel caso di “vacanze anormali”, verificabili in caso di morte, dimissioni, impedimento permanente o messa in stato d'accusa da parte del Parlamento. Se la conclusione del mandato presidenziale non dà luogo a particolari conseguenze, ben più rilevanti sono gli effetti nel caso delle “vacanze anormali” che pongono in essere il problema della continuità dell'ufficio presidenziale. In questi casi l'*interim* spetta al Presidente del Senato, come avvenuto in occasione delle dimissioni di De Gaulle nel 1969 o della morte di Pompidou nel 1974, mentre nel caso in cui il Presidente del Senato fosse impossibilitato ad assumere la presidenza questa spetterebbe al governo. Il Presidente *ad interim* comunque non può disporre durante il periodo in cui esercita la supplenza di tutti i poteri concessi al titolare eletto: questi non può né decidere lo scioglimento anticipato dell'Assemblea Nazionale né convocare il referendum, né tantomeno mettere in atto procedimenti di revisione costituzionale, anche se fossero già stati avviati dal suo predecessore. Il suo compito è fondamentalmente quello di gestire l'ordinaria amministrazione e assicurare il corretto svolgimento della successiva elezione. Tuttavia anche se le sue competenze incontrano sensibili limitazioni, il Presidente *ad interim* può assumere ex art. 16 i “poteri eccezionali” attribuiti al Capo dello Stato e può disporre dell'uso delle Forze Armate e della forza di dissuasione nucleare francese. Durante il periodo di vacanza presidenziale il governo non può né impegnare la sua responsabilità né essere oggetto di una “mozione di censura” da parte dell'Assemblea Nazionale, pur conservando intatti tutti i suoi poteri. La disposizione che consegna al Presidente del Senato l'*interim* della presidenza della Repubblica è stata tuttavia criticata da diverse parti, in quanto alcuni riterrebbero più opportuno attribuire le funzioni al Presidente dell'Assemblea Nazionale eletta a suffragio diretto piuttosto che a quello del Senato la cui elezione avviene in maniera indiretta.

RISULTATI DELLE ELEZIONI PRESIDENZIALI DAL 1965 AL 2012

|                             | PRIMO TURNO |             | SECONDO TURNO |             |
|-----------------------------|-------------|-------------|---------------|-------------|
|                             | <u>Voti</u> | <u>In %</u> | <u>Voti</u>   | <u>In %</u> |
| <b>1965</b>                 |             |             |               |             |
| <b>C. DE GAULLE</b>         | 10.828.523  | 44,65       | 13.083.699    | 55,20       |
| F. Mitterrand               | 7.694.003   | 31,79       | 10.619.735    | 44,80       |
| J. Lecanuet                 | 3.777.119   | 15,57       |               |             |
| J.L. Tixier - Vignancourt   | 1.260.208   | 5,20        |               |             |
| P. Marcilhacy               | 415.018     | 1,71        |               |             |
| M. Barbu                    | 279.683     | 1,15        |               |             |
| <b>1969</b>                 |             |             |               |             |
| <b>G. POMPIDOU</b>          | 10.051.816  | 44,47       | 11.064.371    | 58,21       |
| A. Poher                    | 5.268.651   | 23,31       | 7.943.118     | 41,79       |
| J. Duclos                   | 4.808.285   | 21,27       |               |             |
| G. Defferre                 | 1.133.222   | 5,01        |               |             |
| M. Rocard                   | 816.471     | 3,61        |               |             |
| L. Ducatel                  | 286.447     | 1,27        |               |             |
| A. Krivine                  | 239.106     | 1,06        |               |             |
| <b>1974</b>                 |             |             |               |             |
| F. Mitterrand               | 11.044.373  | 43,25       | 12.971.604    | 49,19       |
| <b>V. GISCARD d'ESTAING</b> | 8.326.774   | 32,60       | 13.396.203    | 50,81       |
| J. Chaban - Delmas          | 3.857.728   | 15,11       |               |             |
| J. Royer                    | 810.540     | 3,17        |               |             |
| A. Laguiller                | 595.247     | 2,33        |               |             |
| R. Dumont                   | 337.800     | 1,32        |               |             |
| J.M. Le Pen                 | 190.921     | 0,69        |               |             |
| E. Muller                   | 176.279     | 0,70        |               |             |
| A. Krivine                  | 93.990      | 0,37        |               |             |
| B. Renouvin                 | 43.722      | 0,17        |               |             |
| J.C. Sebag                  | 42.007      | 0,16        |               |             |
| G. Héraud                   | 19.255      | 0,08        |               |             |

|                      | PRIMO TURNO |             | SECONDO TURNO |             |
|----------------------|-------------|-------------|---------------|-------------|
|                      | <u>Voti</u> | <u>In %</u> | <u>Voti</u>   | <u>In %</u> |
| <b>1981</b>          |             |             |               |             |
| V. Giscard d'Estaing | 8.222.432   | 28,32       | 14.642.306    | 48,24       |
| <b>F. MITTERRAND</b> | 7.505.960   | 25,85       | 15.708.262    | 51,76       |
| J. Chirac            | 5.225.848   | 18,00       |               |             |
| G. Marchais          | 4.456.922   | 15,35       |               |             |
| B. Lalonde           | 1.126.254   | 3,88        |               |             |
| A. Laguiller         | 668.057     | 2,30        |               |             |
| M. Crépeau           | 642.847     | 2,21        |               |             |
| M. Debré             | 481.821     | 1,66        |               |             |
| M.F. Garaud          | 386.623     | 1,33        |               |             |
| H. Boucherdaud       | 321.353     | 1,11        |               |             |
| <b>1988</b>          |             |             |               |             |
| <b>F. MITTERRAND</b> | 10.381.332  | 34,11       | 16.704.279    | 54,02       |
| J. Chirac            | 6.075.160   | 19,94       | 14.218.970    | 45,98       |
| R. Barre             | 5.035.144   | 16,54       |               |             |
| J.M Le Pen           | 4.376.742   | 14,40       |               |             |
| A. Lajoinie          | 2.056.261   | 6,76        |               |             |
| A. Waechter          | 1.149.897   | 3,78        |               |             |
| P. Juquin            | 639.133     | 2,01        |               |             |
| A. Laguiller         | 606.201     | 1,99        |               |             |
| P. Boussel           | 116.874     | 0,38        |               |             |
| <b>1995</b>          |             |             |               |             |
| L. Jospin            | 7.098.191   | 23,30       | 14.180.644    | 47,36       |
| <b>J. CHIRAC</b>     | 6.348.696   | 20,84       | 15.763.027    | 52,64       |
| E. Balladur          | 5.658.996   | 18,57       |               |             |
| J.M. le Pen          | 4.571.138   | 15,00       |               |             |
| R. Hue               | 2.632.936   | 8,66        |               |             |
| A. Laguiller         | 1.615.653   | 5,30        |               |             |
| P. De Villiers       | 1.443.235   | 4,74        |               |             |
| D. Voynet            | 1.010.738   | 3,32        |               |             |
| J. Cheminade         | 84.969      | 0,28        |               |             |

|                   | PRIMO TURNO |             | SECONDO TURNO |             |
|-------------------|-------------|-------------|---------------|-------------|
|                   | <u>Voti</u> | <u>In %</u> | <u>Voti</u>   | <u>In %</u> |
| <b>2002</b>       |             |             |               |             |
| <b>J.CHIRAC</b>   | 5.665.855   | 19,88       | 25.537.894    | 82,21       |
| J.M. Le Pen       | 4.804.713   | 16,86       | 5.525.034     | 17,79       |
| L. Jospin         | 4.610.513   | 16,18       |               |             |
| F. Bayrou         | 1.949.170   | 6,84        |               |             |
| A. Laguillere     | 1.630.045   | 5,72        |               |             |
| J.P. Chevenement  | 1.518.528   | 5,33        |               |             |
| N. Mamere         | 1.495.724   | 5,25        |               |             |
| O. Besancenot     | 1.210.562   | 4,25        |               |             |
| M. Saint - Josse  | 1.204.689   | 4,23        |               |             |
| A. Madelin        | 1.113.484   | 3,91        |               |             |
| R. Hue            | 960.480     | 3,37        |               |             |
| B. Megret         | 667.026     | 2,34        |               |             |
| C. Taubira        | 660.159     | 2,32        |               |             |
| C. Lepage         | 535.837     | 1,88        |               |             |
| C. Boutin         | 339.112     | 1,19        |               |             |
| D. Gluckstein     | 132.686     | 0,47        |               |             |
| <b>2007</b>       |             |             |               |             |
| <b>N. SARKOZY</b> | 11.448.663  | 31,18       | 18.983.138    | 53,06       |
| S. Royale         | 9.500.112   | 25,87       | 16.790.440    | 46,94       |
| F. Bayrou         | 6.820.119   | 18,57       |               |             |
| J.M. Le Pen       | 3.834.530   | 10,44       |               |             |
| O. Besancenot     | 1.498.581   | 4,08        |               |             |
| P. De Villiers    | 818.407     | 2,23        |               |             |
| M. G. Buffet      | 707.268     | 1,93        |               |             |
| D. Voynet         | 576.666     | 1,57        |               |             |
| A. Laguillere     | 487.857     | 1,33        |               |             |
| J. Bové           | 483.008     | 1,32        |               |             |
| F. Nihous         | 420.645     | 1,15        |               |             |
| G. Schivardi      | 123.540     | 0,34        |               |             |

|                    | PRIMO TURNO |             | SECONDO TURNO |             |
|--------------------|-------------|-------------|---------------|-------------|
|                    | <u>Voti</u> | <u>In %</u> | <u>Voti</u>   | <u>In %</u> |
| <b>2012</b>        |             |             |               |             |
| <b>F. HOLLANDE</b> | 10.272.705  | 28,63       | 18.000.668    | 51,64       |
| N. Sarkozy         | 9.753.629   | 27,18       | 16.860.685    | 48,36       |
| M. Le Pen          | 6.421.426   | 17,90       |               |             |
| J.L. Mélenchon     | 3.984.822   | 11,10       |               |             |
| F. Bayrou          | 3.275.122   | 9,13        |               |             |
| E. Joly            | 828.345     | 2,31        |               |             |
| N. Dupont – Aignan | 643.907     | 1,79        |               |             |
| P. Poutou          | 411.160     | 1,15        |               |             |
| N. Arthaud         | 202.548     | 0,56        |               |             |
| J. Cheminade       | 89.545      | 0,25        |               |             |

Un progetto di legge in cui veniva proposto l'assunzione delle funzioni di Presidente da parte del Primo Ministro o, nel caso questi fosse impossibilitato, da parte degli altri Ministri secondo l'ordine della loro importanza, venne però respinto dal corpo elettorale insieme allo stesso referendum concernente la riforma del Senato e delle Regioni del 27 Aprile 1969. Un significato altamente politico rivestono invece nella “Quinta Repubblica” le dimissioni presidenziali. Se durante i precedenti regimi parlamentari queste venivano date o per ragioni personali oppure per forti contrasti con il governo – come fu il caso di Millerand nel 1924 – nell'attuale sistema presidenziale le dimissioni presidenziali avvengono o in risposta a dimostrazione della volontà popolare verso il Capo dello Stato, come furono quelle di De Gaulle nel 1969 che, fedele alla sua linea che vedeva nel Presidente il tramite tra i cittadini e le istituzioni, si dimise dopo il voto negativo sul referendum da lui convocato, oppure possono essere usate come un'arma dal forte significato politico nel momento in cui il Presidente si trovi costretto ad una “*coabitazione*”, come fu nel caso di quelle ipotizzate da Mitterrand alla vigilia delle elezioni legislative del 1986. Il rischio in questo caso é però elevatissimo, in quanto gli elettori potrebbero rigettare l'azione presidenziale consegnando anche l'Eliseo ai suoi oppositori.

#### 4. I poteri “propri” del Presidente

La Francia presenta un “*esecutivo bicefalo*” in cui il potere compete sia al Presidente che al Primo Ministro. Tuttavia, come é stato da sottolineato da tutti gli osservatori, la preponderanza del Presidente é netta. I poteri “propri” vengono esercitati dall'Eliseo senza la necessità della controfirma ministeriale, cosa che dimostra come l'atto sia di esclusiva volontà presidenziale. Tra questi rientrano atti di notevole rilevanza politica, quali la nomina del Primo Ministro, lo scioglimento dell'Assemblea Nazionale, la convocazione del *referendum* e l'assunzione dei poteri eccezionali.

##### *Nomina del Primo Ministro*

E' di competenza del Presidente la nomina del Primo Ministro. Questa prerogativa, che a prima vista sembrerebbe priva di grandi conseguenze, é in realtà di portata più vasta. Difatti il Presidente conserva un'ampia autonomia nella scelta della personalità che deve guidare il governo, non essendovi automaticità nella designazione a Premier del leader del partito che vince le elezioni e potendo inoltre il Presidente designare alla guida dell'esecutivo



una personalità non parlamentare. Inoltre, l'atto di designazione del Capo del Governo avviene da parte del Presidente senza che sia necessaria la controfirma ministeriale. L'implicazione politica di una tale decisione è di notevole importanza, in quanto così facendo si tende a rimarcare la subalternità del Primo Ministro nei confronti del Capo dello Stato, che quindi viene a divenire il vero garante della permanenza in carica del Premier. Solo nell'ipotesi della “*coabitazione*”, il Presidente vede annullarsi la sua libertà d'azione, essendo obbligato a designare alla guida del governo il leader della maggioranza uscita vincente dalle elezioni legislative.

### *Dissoluzione dell'Assemblea Nazionale*

Lo scioglimento dell'Assemblea Nazionale è una decisione riconducibile esclusivamente alla volontà presidenziale, dato che può essere attuato dal Presidente senza riguardo al fatto che il governo in carica continui a godere della fiducia del Parlamento. L'atto di dissoluzione operato dal Presidente non viene deciso dall'Eliseo per l'impossibilità di dar vita ad una maggioranza, ma esercitato in momenti di particolare gravità nazionale, come lo scioglimento deciso da De Gaulle nel mezzo della protesta del Maggio 1968 o per porre fine a dei conflitti politici oppure ancora per consultare il corpo elettorale prima di prendere decisioni importanti. Il potere presidenziale di scioglimento dell'Assemblea Nazionale, oltre ad essere uno degli strumenti conferiti al Presidente in virtù del suo ruolo di garante della Costituzione e del buon funzionamento dello Stato, può divenire però anche un formidabile strumento nelle sue mani per fare avallare dal popolo la politica presidenziale, facendo assumere alla consultazione il significato di un vero e proprio referendum sul suo operato, come furono le elezioni anticipate convocate da De Gaulle nel 1962. Anche durante i periodi di “*coabitazione*” la prerogativa presidenziale di convocare elezioni anticipate costituisce una fortissima arma di pressione politica da parte dell'Eliseo nei confronti del governo; difatti il Presidente, sfruttando gli eventuali contrasti all'interno della maggioranza o un suo momento di forte impopolarità, può sempre decidere lo scioglimento anticipato dell'Assemblea Nazionale e tentare di riportarla così sotto il suo controllo. Il potere di dissoluzione incontra dei limiti solo nel fatto che questa non può essere sciolta entro il suo primo anno di vita o durante il periodo in cui il Presidente esercita i poteri straordinari previsti dalla Costituzione, mentre per il resto la libertà di cui gode l'Eliseo è assoluta, salvo il fatto di consultare il parere – obbligatorio ma non vincolante – del Primo Ministro e del Presidente dell'Assemblea Nazionale.

*Convocazione del referendum popolare*

Assai controversa é la natura di questo potere presidenziale, ritenuto da alcuni tra quelli “propri” del Presidente e da altri invece considerato “condiviso” con il governo. Secondo il dettato costituzionale il Presidente, in base all’art. 11 ( modificato nel 1995<sup>10</sup>) può sottomettere, dietro proposta congiunta delle Camere o del governo, al giudizio degli elettori tutte le leggi riguardanti l’organizzazione dei poteri pubblici o che comportino la ratifica di un trattato internazionale. Quasi tutti i referendum convocati nel corso della “Quinta Repubblica” sono stati indetti esclusivamente per volontà presidenziale, trasformando la firma governativa in un semplice “*maquillage*” istituzionale adottato per nascondere il ruolo preponderante assunto dall’Eliseo<sup>11</sup>. Originariamente ammissibile solo per le leggi riguardanti l’organizzazione dei pubblici poteri, il referendum é stato però spesso usato dai Presidenti anche in numerosi altri settori, come dimostra la riforma per l’elezione presidenziale del 1962 attuata proprio con un referendum convocato da De Gaulle nonostante l’opposizione dell’Assemblea Nazionale che lo considerava “incostituzionale”. Ironia della sorte, le stesse dimissioni di De Gaulle dalla presidenza furono provocate dalla sconfitta subita sul referendum convocato nel 1969 riguardante la riforma delle Regioni e del Senato della Repubblica. Il progetto, che prevedeva la suddivisione della Francia in 21 Regioni ognuna con un consiglio composto dai deputati regionali e da membri nominati per 3/5 dai consiglieri dei Dipartimenti e dei Comuni e per 2/5 dai sindacati e dalle associazioni culturali nonché la ridefinizione del ruolo del Senato, che sarebbe dovuto divenire un’assemblea consultiva in rappresentanza degli interessi economici, culturali e regionali, fu respinto dalla popolazione con il 52,41% di voti contrari rispetto al 47,59% di voti favorevoli<sup>12</sup>. Si capisce quindi come l’istituto referendario in Francia sia del tutto particolare ed abbia un significato politico diverso che altrove. L’iniziativa non parte dal corpo elettorale e non necessita di un preventivo *quorum* di sottoscrizioni per rendere possibile il suo svolgimento, venendo quindi a configurarsi come uno strumento usato dalla presidenza per bloccare eventuali testi di legge approvati dall’Assemblea Nazionale che le risultino sfavorevoli e sottoporli al voto popolare al fine di impedirne l’entrata in vigore. Solo in occasione delle “*coabitazioni*” il Presidente vede considerevolmente ridursi la sua libertà d’azione, ritornando l’iniziativa nelle mani del Premier che nell’occasione non ha nessun interesse a convocare un referendum il cui svolgimento servirebbe all’Eliseo proprio per impedire l’approvazione di una proposta governativa.

*Assunzione dei poteri eccezionali*

Si tratta sicuramente del potere che più fa emergere il fortissimo ruolo assegnato al Presidente nella “Quinta Repubblica”. In base all’art. 16 della Costituzione egli può assumerli, senza alcun limite di tempo, quando siano minacciate l’indipendenza della nazione o la sua integrità, le istituzioni del Paese, il regolare funzionamento degli organi costituzionali e, addirittura, nel caso di mancata esecuzione degli obblighi e dei trattati internazionali. Le ragioni che spinsero a concedere al Capo dello Stato un potere di così vasta portata sono da ricondursi alla memoria dei drammatici eventi del Giugno 1940 che portarono alla resa della Francia. Come ebbe a dire De Gaulle, *“in mancanza di una tale prerogativa, invece di trasferirsi con il governo ad Algeri, il Presidente Lebrun fu costretto a conferire l’incarico a Pétain aprendo così la strada alla capitolazione”*. Due condizioni giustificano l’assunzione dei poteri eccezionali presidenziali, l’esistenza di una minaccia *“grave ed immediata”* contro le istituzioni della Repubblica e l’indipendenza nazionale e l’impossibilità da parte dei poteri costituzionali di funzionare regolarmente. La questione dibattuta è se sia necessario per l’assunzione dei poteri da parte dell’Eliseo l’esistenza di una *“impossibilità materiale”* per gli organi dello Stato a svolgere le loro funzioni – ad esempio che il governo, l’Assemblea Nazionale ed il Senato siano impossibilitati a riunirsi nelle loro sedi – oppure basti, come ammettono i sostenitori dell’interpretazione estensiva di questa prerogativa, una *“crisi ipotetica”* i cui sviluppi potrebbero dar luogo ad una grave minaccia per lo Stato. Per adottare queste misure – che nei fatti consegnano al Capo dello Stato dei poteri *“dittatoriali”* – è necessario per il Presidente il parere obbligatorio ma non vincolante del Primo Ministro, del Presidente dell’Assemblea Nazionale, del Presidente del Senato e del Consiglio Costituzionale, mentre la stessa presidenza ne dà successivamente comunicazione al Paese con un semplice messaggio radiotelevisivo. Ma mentre l’opinione del Presidente dell’Assemblea Nazionale e del Premier sono sostanzialmente formali, il ruolo del Consiglio Costituzionale può divenire quello di un vero e proprio *“controllore”*, anche di fronte all’opinione pubblica, del Presidente. Pur rimanendo in funzione, l’Assemblea Nazionale non solo non ha alcuna autorità nel revocare le misure d’emergenza decise dall’Eliseo ma potrebbe anche vedere limitare diverse sue prerogative nel caso il Presidente decidesse di sospendere alcune garanzie costituzionali quali la libertà d’espressione o di riunione. Durante l’esercizio dei poteri straordinari, che come detto non incontra alcun limite temporale, il Presidente non solo viene a disporre di tutti i mezzi necessari per far fronte alle circostanze, ma assume nelle sue

mani il potere legislativo e regolamentare, potendo arrivare a sostituirsi ai tribunali ordinari ed a sospendere le libertà costituzionali, come fece De Gaulle durante il suo esercizio dei poteri straordinari quando con due decreti sospese prima le libertà pubbliche e poi l'immovibilità dei magistrati di stanza in Algeria. Gli unici limiti che incontra sono quello di non poter dar luogo a procedimenti di revisione costituzionale e di non potere procedere alla dissoluzione dell'Assemblea Nazionale. In una sola circostanza, fino ad oggi, il Capo dello Stato ha deciso di assumere i poteri eccezionali. Accadde il 23 Aprile del 1961 quando De Gaulle, dandone comunicazione ai francesi con un messaggio televisivo, decise di ricorrere ai poteri straordinari per porre fine al tentativo di colpo di Stato operato da un gruppo di alti ufficiali in Algeria allo scopo di impedire l'accessione all'indipendenza della colonia francese. In quella occasione il Presidente esercitò le funzioni previste dall'art. 16 per cinque mesi, fino al 29 Settembre 1961. Proprio la mancanza di un limite all'esercizio dei poteri straordinari è stato il punto sui cui si sono concentrate le critiche delle opposizioni. Durante la crisi algerina del 1961, nonostante le operazioni contro i quattro generali golpisti ebbero termine il 26 Aprile, il Presidente continuò a far uso dei poteri eccezionali fino a Settembre, mentre alcune misure erano ancora in vigore al Luglio 1962. E né il Parlamento né tantomeno lo stesso Consiglio Costituzionale, che pure riveste in questa circostanza un ruolo non indifferente, furono in grado di constatare il venir meno delle condizioni necessarie per la “dittatura” presidenziale. Un altro problema che fu sollevato in più occasioni dai critici, era quello se il Presidente potesse decidere di far uso di queste prerogative in caso di una vittoria delle opposizioni. Come hanno sottolineato i costituzionalisti una tale circostanza è decisamente da escludere, in quanto l'affermazione di una maggioranza ostile al Presidente non comporta nessuno dei rischi per la sicurezza nazionale enunciati all'interno dell'art. 16. Prendendo una simile decisione, sarebbe invece lo stesso Presidente a correre il rischio di vedersi messo in stato d'accusa dal Parlamento<sup>13</sup>.

#### *Attivazione del Consiglio Costituzionale*

E' facoltà del Presidente di attivare il Consiglio Costituzionale per sottoporgli sia una legge ritenuta contraria alla Costituzione che un trattato internazionale le cui disposizioni siano considerate incostituzionali. Mentre nessun Presidente ha fatto finora uso della prerogativa riguardante le leggi, il Consiglio Costituzionale è intervenuto invece in più di un'occasione per pronunciarsi sulla costituzionalità di un accordo internazionale.

*Invio di messaggi alle Camere*

Strettamente limitati sono i rapporti tra l'Eliseo ed il Parlamento, disponendo il Capo dello Stato soltanto della prerogativa di inviare messaggi alle Camere i quali vengono letti in aula dai Presidenti dell'Assemblea Nazionale e del Senato senza che a questi segua alcun dibattito. Tuttavia, la modifica costituzionale approvata nel Luglio 2008 ha attribuito al Presidente il diritto di prendere la parola davanti ai due rami del legislativo che nell'occasione vengono appositamente riuniti in “Congresso”. Appare quindi evidente come, oltre agli aspetti puramente formali, i messaggi presidenziali assumono anche un'importanza politica, in quanto rappresentano quasi un discorso programmatico dei provvedimenti che il Capo dello Stato ritiene opportuni prendere per il Paese.

*Nomina dei membri del Consiglio Costituzionale*

Spetta all'Eliseo il potere di designare, al pari del Presidente dell'Assemblea Nazionale e del Senato, tre dei nove membri componenti il Consiglio Costituzionale, organo incaricato di vagliare la costituzionalità delle leggi e dei trattati internazionali. Ed è sempre prerogativa dell'Eliseo procedere alla nomina del Presidente del Consiglio Costituzionale, il quale viene scelto tra uno dei membri precedentemente indicati dal Capo dello Stato.

*Nomina dei suoi principali collaboratori*

Si tratta di una prerogativa già esistente durante la “Quarta Repubblica” che dà facoltà al Presidente di nominare i membri più importanti del suo staff, quali il Segretario Generale della Presidenza, il Direttore del Gabinetto presidenziale, il Capo dello Stato Maggiore Particolare della Presidenza ed il consigliere diplomatico. Si tratta di figure che, pure se poco conosciute all'opinione pubblica, svolgono comunque delle funzioni assai delicate che assicurano il funzionamento dell'Eliseo.

**5. I poteri condivisi con il Governo**

Rientrano in questa categoria i poteri che il Presidente esercita in condivisione con il governo e per cui si rende necessaria la controfirma ministeriale.

*Nomina e revoca dei Ministri del governo*

Compete al Presidente il potere di nominare, dietro proposta del Primo Ministro, i Ministri che compongono il governo. Lo stesso Presidente mette fine alle loro funzioni e prende atto delle dimissioni. Come per il Primo Ministro, il Presidente anche nella designazione dei Ministri conserva un notevole potere discrezionale, soprattutto per la scelta dei titolari dei dicasteri della Difesa e degli Esteri, settori che rientrano nella competenza esclusiva del Capo dello Stato. E' prerogativa del Primo Ministro, in virtù del suo ruolo di direzione della politica governativa, di domandare al Presidente di mettere fine alle funzioni di alcuni Ministri quando questi non siano più in sintonia con la politica governativa. Ma come per le altre ipotesi prese in esame, anche in questo caso é necessario distinguere tra quelle che sono le disposizioni previste alla lettera dalla Costituzione e la pratica realmente seguita. In teoria il potere del Premier é autonomo, in quanto il Presidente non dispone della prerogativa di sollevare un Ministro dal suo ufficio e lo stesso decreto di revoca dalle funzioni deve essere preso su proposta del Capo del Governo e da questo venire controfirmato. Ma nei fatti l'autonomia del Primo Ministro viene anche in questo caso a subire delle sensibili limitazioni divenendo addirittura, per alcuni osservatori, una prerogativa "*puramente illusoria*". Un esempio della totale autonomia presidenziale nella nomina dei membri del governo viene dalla designazione a Ministro di René Capitant nel 1968, la cui nomina ebbe luogo su espressa volontà di De Gaulle, senza che il Primo Ministro Pompidou ne avesse preso l'iniziativa.

Lo stesso Pompidou, una volta divenuto Presidente, non mancò di far valere la sua influenza preponderante sul Premier e nella designazione dei suoi Ministri. Di esclusiva decisione del Presidente furono le rimozioni dai loro incarichi ministeriali sia di Antoine Pinay che di Jacques Soustelle nel 1960, nonostante le dimissioni di quest'ultimo fossero state in un primo momento respinte dal Primo Ministro Debré, mentre fu da attribuire ad una autonoma decisione dell'allora Premier Chirac la revoca dall'incarico di Jean Jacques Servan - Schreiber nel 1976. E pur senza assumere la spettacolarità degli episodi avvenuti sotto De Gaulle, il fatto che la nomina e la revoca di un Ministro dal loro incarico governativo possa essere perlomeno "*sollecitato*" dal Presidente appare ormai un fatto consolidato, dimostrando come senza il consenso dell'Eliseo risulti impossibile per un Ministro, che pure gode della fiducia del Capo del Governo, rimanere a svolgere le sue funzioni. Osservando poi tutti i rimpasti ministeriali operati dai diversi Primi Ministri succedutisi negli ultimi anni, appare evidente come questi sono stati attuati dietro iniziativa dell'Eliseo, mentre un altro particolare che conferma l'influenza determinante del Presidente é che i titolari dei dicasteri in cui é più forte l'azione presidenziale – quali gli Affari Esteri e la Difesa – rimangono spesso al loro posto indipendentemente dalla sostituzione del Primo Ministro.

PRESIDENTI E PRIMI MINISTRI DELLA “QUINTA REPUBBLICA” FRANCESE

| <b>Presidenti</b>                               | <b>Primi Ministri</b>   |
|---|---|
| <b>Charles De Gaulle ( 1959 – 1969 )</b>        | <i>Michel Debré ( 8/I/1959-14/IV/1962 )</i><br><i>Georges Pompidou ( 14/IV/1962-10/VII/1968 )</i><br><i>Maurice Couve de Murville ( 10/VII/1968-20/VI/1969 )</i>  |
| <b>Georges Pompidou ( 1969 – 1974 )</b>         | <i>Jacques Chaban – Delmas ( 20/VI/1969-6/VII/1972 )</i><br><i>Pierre Messmer ( 6/VII/1972-27/V/1974 )</i>  |
| <b>Valéry Giscard d’Estaing ( 1974 – 1981 )</b> | <i>Jacques Chirac ( 27/V/1974-26/VIII/1976 )</i><br><i>Raymond Barre ( 26/VII/1976-21/V/1981 )</i>  |
| <b>François Mitterrand ( 1981 – 1995 )</b>      | <i>Pierre Mauroy ( 21/V/1981-17/VIII/1984 )</i><br><i>Laurent Fabius ( 17/VIII/1984-20/III/1986 )</i><br><i>Jacques Chirac ( 20/III/1986-10/V/1988 )</i><br><i>Michel Rocard ( 10/V/1988-15/V/1991 )</i><br><i>Édith Cresson ( 15/V/1991-2/IV/1992 )</i><br><i>Pierre Berégovoy ( 2/IV/1992-29/III/1993 )</i> |
| <b>Jacques Chirac ( 1995 – 2007 )</b>           | <i>Alain Juppé ( 18/V/1995-3/VI/1997 )</i><br><i>Lionel Jospin ( 3/VI/1997-6/V/2002 )</i><br><i>Jean-Pierre Raffarin ( 7/V/2002-31/V/2005 )</i><br><i>Dominique De Villepin ( 31/V/2005-17/V/2007 )</i>   |
| <b>Nicolas Sarkozy ( 2007 – 2012 )</b>          | <i>François Fillon ( 17/V/2007-16/V/2012 )</i>  |
| <b>François Hollande ( 2012 – in carica )</b>   | <i>Jean-Marc Ayrault ( 16/V/2012-in carica )</i>  |

Inoltre, anche durante i periodi di “*coabitazione*” il Capo dello Stato non manca di far valere il suo peso nella designazione dei responsabili dei Ministeri indicati, come dimostrano le pressioni esercitate da Mitterrand sui governi di “*coabitazione*” presieduti da Chirac e Balladur.

#### *Potere di presiedere il Consiglio dei Ministri*

La più importante delle prerogative presidenziali che si esplicano in collaborazione con il governo é la facoltà di presiedere il Consiglio dei Ministri. Anche in questa circostanza emerge tutta l'importanza del ruolo presidenziale nell'esecutivo. Se durante la “Quarta Repubblica” l'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri era preparato dal Segretario Generale del Governo sotto la direzione del Primo Ministro, nella “Quinta Repubblica” questo, pur essendo sempre redatto dal Segretario Generale, deve essere approvato dal Presidente, che quindi dispone dell'ultima parola in proposito. Nel corso della riunione il ruolo del Presidente non é poi solo formale, dato che gli spetta sia la facoltà di esprimere le sue riserve su ogni punto che viene dibattuto nonché il parere conclusivo su quanto deciso in Consiglio. E' chiaro come una tale prerogativa sia particolarmente importante nel caso il Presidente si trovi a presiedere i Consigli dei Ministri durante i periodi di “*coabitazione*”, come più volte ebbe a fare Mitterrand nel corso delle due verificatesi sotto la sua presidenza. Va ricordato che nel caso il Presidente sia impossibilitato per qualunque ragione a presiedere il Consiglio dei Ministri, la presidenza spetterebbe al Primo Ministro.

#### *Approvazione delle leggi*

Estremamente limitato é in questo caso il potere del Presidente, a cui compete essenzialmente la funzione di attestare la correttezza costituzionale della legge. All'Eliseo é attribuita solo la facoltà di richiedere, nei quindici giorni successivi al ricevimento del testo, un ulteriore esame del Parlamento su tutta la legge o su alcuni articoli di essa. In caso di un nuovo voto favorevole il Capo dello Stato non può più negare la sua approvazione.

#### *Procedura di revisione costituzionale*

L'iniziativa di revisione costituzionale spetta ai membri del Parlamento, al Primo Ministro e, dietro proposta di questo, al Presidente della Repubblica. Il percorso prevede in primo luogo l'approvazione degli emendamenti da parte del Parlamento, che per entrare in



vigore devono essere in seguito approvati o per mezzo di un *referendum* popolare appositamente convocato oppure, nel caso il Presidente scelga questa procedura, dalle due Camere riunite in “*Congresso*” con la maggioranza dei 3/5 dei voti espressi. Delle ventiquattro revisioni costituzionali fin qui apportate due, quella proposta da De Gaulle nel 1962 riguardante l’elezione diretta del Presidente e la riforma del 2000 con cui si è ridotto da sette a cinque anni il mandato presidenziale, sono state introdotte attraverso il *referendum* mentre tutte le altre invece hanno ricevuto l’approvazione del “*Congresso*”, tra cui anche quella del 1992 relativa al trattato sull’Unione Europea, votata dai parlamentari su “*suggerimento*” del Consiglio Costituzionale che in precedenza aveva deliberato come le disposizioni contenute nell’accordo di Maastricht non potevano essere introdotte nell’ordinamento francese senza una modifica della Costituzione. Va infine ricordato come, pur essendo l’iniziativa presidenziale di revisione sottoposta alla firma del Primo Ministro che in teoria ne limiterebbe il ruolo, nella realtà tutti gli emendamenti costituzionali fin qui adottati sono venuti esclusivamente da proposte del Presidente, che hanno ridotto a puramente formale l’azione del Premier.

#### *Approvazione dei decreti e delle ordinanze*

Al Presidente è attribuito il potere di firmare i decreti e le “*ordinanze*” deliberate in Consiglio dei Ministri. Se per i primi il discorso non si presta a considerazioni di rilievo, ben altro rilievo assume invece la decisione dell’Eliseo riguardo alle “*ordinanze*”, un istituto tipicamente francese in base al quale si consente al governo – dietro autorizzazione del Parlamento – di legiferare in settori che sono normalmente di competenza parlamentare. In proposito, l’importanza del ruolo presidenziale è emersa durante la prima “*coabitazione*”, quando il Presidente Mitterrand si rifiutò di apporre la propria firma a tre “*ordinanze*” varate dal governo Chirac sottolineando che questo rientrava nelle sue prerogative<sup>14</sup>.

#### *Convocazione del Parlamento in sessione straordinaria*

Compete all’Eliseo la facoltà di convocare il Parlamento in sessione straordinaria dietro proposta del Presidente o della maggioranza dei membri dell’Assemblea Nazionale. Anche in questo caso al Presidente spetta sia il potere di approvare l’ordine del giorno in base al quale é richiesta la riunione dell’Assemblea Nazionale che quello di consentire o meno la stessa convocazione del Parlamento, circostanza verificatasi due volte in passato.

Va tuttavia ricordato che anche questa prerogativa è stata oggetto di diverse interpretazioni da parte dei costituzionalisti, divisi tra chi la ritiene legittima e chi invece al contrario la considera estranea ai poteri presidenziali.

#### *Nomina dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura*

Il Presidente della Repubblica dispone della prerogativa di designare due membri del “*Consiglio Superiore della Magistratura*”, organismo incaricato di assistere la presidenza nel suo ruolo di garante dell’indipendenza dell’autorità giudiziaria. Se originariamente al Capo dello Stato spettava la presidenza del CSM, dopo la riforma costituzionale approvata nel 2008 questa invece è attribuita al Primo Presidente della Corte di Cassazione per la sezione riguardante la magistratura giudicante ed al Procuratore Generale della stessa corte per quella competente invece sulla requirente<sup>15</sup>.

#### *Nomina agli incarichi civili e militari dello Stato*

In questo settore di estrema importanza il Presidente, secondo quanto fissato dall’art. 13 della Costituzione e dall’ordinanza del 1958, procede per decreto alla nomina delle persone preposte ad assumere funzioni dirigenziali nelle strutture civili e militari. La stessa ordinanza elenca poi gli incarichi la cui nomina viene effettuata dal Consiglio dei Ministri per conto del Capo dello Stato e quelli invece per i quali l’Eliseo ha la prerogativa di procedere alla designazione senza l’intervento del Governo. Di fatto, anche se per tutte le nomine effettuate dal Presidente è richiesta la controfirma del Primo Ministro e dei Ministri al cui dicastero appartengono le persone indicate per l’incarico, nella scelta la valutazione dell’Eliseo continua ad avere un peso assai rilevante. Sempre secondo quanto fissato dal dettato costituzionale, è poi di competenza del Consiglio dei Ministri procedere alla designazione di tutta una serie di personalità, quali i prefetti, gli ambasciatori, i procuratori generali della Corte di Cassazione, della Corte dei Conti e delle corti d’appello unitamente ad una serie di alti funzionari amministrativi e di dirigenti d’imprese ed aziende pubbliche la cui nomina deve essere comunque promulgata dal Capo dello Stato. Appare evidente quindi, come sottolineato da diversi commentatori, come in questa funzione il Presidente provvede alla designazione delle personalità di rango più elevato mentre il Premier procede invece alla nomina di quelle di grado intermedio e di livello ordinario.

Infine, per una serie di ulteriori figure dell'amministrazione statale, quali i funzionari usciti dall'“*Ecole National d'Administration*”, i membri del “*Consiglio di Stato*” e della “*Corte dei Conti*”, gli appartenenti al corpo prefettizio, i magistrati ed i docenti universitari, il ruolo del Capo dello Stato è invece molto più circoscritto, limitandosi a ratificare con il decreto di nomina il risultato di un concorso pubblico. Un'importante modifica nel sistema di designazione di alcune personalità è stata poi introdotta con la nuova ordinanza approvata nel 2008, la quale stabilisce che il Presidente, prima di procedere alla nomina dei membri del Consiglio Costituzionale, del Consiglio Superiore della Magistratura, dei dirigenti delle aziende pubbliche e dei responsabili di alcune “*authority*” amministrative indipendenti, sottoponga preventivamente all'esame delle Commissioni parlamentari competenti i nominativi indicati per l'incarico<sup>16</sup>. Da molti, la procedura utilizzata per la nomina dei dirigenti dell'amministrazione è stata però criticata, in quanto, al pari di quanto avviene negli Stati Uniti dove attraverso il sistema dello “*spoils system*” ogni nuovo Presidente attua il ricambio dell'apparato federale, anche in Francia con questo sistema la maggioranza può procedere ad un vastissimo ricambio di personalità poste ai vertici dello Stato. Sempre i critici sottolineano poi come, soprattutto in periodo di “*coabitazione*”, l'intera politica delle nomine divenga oggetto di compromessi tra l'Eliseo ed il Premier, portando così ad un forte scadimento qualitativo dell'apparato pubblico.

### *I classici poteri esercitati come Capo di Stato*

In questa funzione al Presidente spetta la facoltà di concedere la grazia ed attribuire delle onorificenze, disponendo inoltre di tutta una serie di ruoli cerimoniali e protocollari internazionali<sup>17</sup>.

## **6. I poteri del Presidente nella difesa e nella politica estera**

E' questo uno dei settori dove più contrastato ed acceso è stata la discussione in merito alla ripartizione delle competenze tra il Presidente ed il Primo Ministro. Stando a quanto fissato dall'art. 5, il Capo dello Stato è responsabile dell'integrità del territorio e dell'indipendenza nazionale, mentre, per quanto attiene alla difesa ed alla sicurezza nazionale, gli competono, secondo quanto dettato dall'art. 15, il comando delle Forze Armate nonché la facoltà di presiedere il Consiglio Supremo della Difesa.

La stessa Costituzione però, in base all'art. 20 con il quale si afferma come il governo dispone delle Forze Armate e dell'art. 21 in cui si attribuisce al Primo Ministro la responsabilità della difesa nazionale, delega all'esecutivo importanti competenze in materia militare. Ed è proprio sull'interpretazione di quanto disposto dal dettato costituzionale che sono sorte le maggiori discussioni tra chi sosteneva il primato del ruolo presidenziale e chi invece, al contrario, considerava la responsabilità della difesa di competenza governativa. Se il testo della Costituzione della “Quinta Repubblica” lascia aperto il problema di chi, tra le due teste dell'esecutivo francese, abbia un potere preponderante in ambito militare, la pratica seguita dal 1958 ad oggi dimostra invece come le prerogative presidenziali appaiano decisamente più rilevanti di quelle attribuite al governo. E sul ruolo determinante assunto dall'Eliseo in merito alla politica militare hanno sicuramente avuto un peso decisivo le vicende storiche che portarono alla nascita della “Quinta Repubblica”. La Francia di allora era un Paese dove i politici avevano perso il controllo sulle Forze Armate, come dimostrato dal tentativo insurrezionale posto in atto in Algeria dal generale Salan la cui azione avrà un peso determinante nella crisi istituzionale che porterà De Gaulle ad assumere il potere. Proprio la concezione politica che il generale aveva del rapporto tra potere parlamentare ed organi militari avrà un impatto determinante sull'assetto istituzionale della “Quinta Repubblica”. Secondo De Gaulle, tra i tanti effetti negativi prodotti dall'esasperato parlamentarismo della “Quarta Repubblica”, vi era anche quello per cui ad ogni cambiamento di governo seguiva anche la sostituzione del titolare della Difesa il quale non di rado era espressione di un partito diverso da quello del predecessore, con il risultato che la politica militare finiva così per essere confusa e priva di un indirizzo preciso. Ecco perché la responsabilità doveva essere attribuita unicamente al Capo dello Stato che, forte del mandato ricevuto direttamente dagli elettori, avrebbe gestito gli affari militari senza interferenze politiche e partitiche, mentre il governo si sarebbe dovuto limitare ad eseguire le direttive presidenziali. Sulla base di questa concezione, negli anni in cui rimase all'Eliseo, De Gaulle concentrerà quindi nelle sue mani tutte le prerogative riguardanti la difesa, tanto che le decisioni più importanti relative alla politica militare francese risulteranno essere esclusivamente di origine presidenziale, come dimostrano la scelta di porre fine al conflitto algerino nonché quelle di creare una “*Force de Frappe*” nucleare autonoma e di uscire dalla struttura militare della NATO. Ed anche dopo l'uscita di scena di De Gaulle, la predominanza del ruolo dell'Eliseo ha trovato conferma nelle dichiarazioni rilasciate prima da Giscard d'Estaing, secondo cui solo il Presidente aveva l'autorità di decidere o meno l'uso della forza nucleare francese, e successivamente da Mitterrand, il quale in un'intervista televisiva affermò come il Capo dello Stato costituiva il punto di riferimento della strategia di dissuasione nazionale.

La preminenza dell'Eliseo è stata poi ribadita sia in occasione della partecipazione francese all'operazione “*Desert Storm*” del 1991, nella quale fu il Presidente a decidere in merito all'impiego delle Forze Armate ed alla fissazione degli obiettivi strategici mentre il Primo Ministro si interessò esclusivamente degli aspetti non – militari della missione, che dalla decisione di Chirac nell'estate del 1995 di riprendere gli esperimenti nucleari in Polinesia Francese. Di fatto quindi, nonostante tra i politologi non manchino quelli secondo cui la responsabilità della difesa sia una prerogativa governativa e non presidenziale, la prassi consolidata a partire dagli anni Sessanta è che questa costituisca un “*dominio riservato*” dell'Eliseo, senza contare poi come il Capo dello Stato tramite il suo peso decisionale nella designazione dei titolari della Difesa e degli Esteri viene ad assumere un forte controllo sull'attività governativa limitando considerevolmente il raggio d'azione del Primo Ministro, mentre non va dimenticato che resta sempre di esclusiva competenza del Presidente il potere di decidere l'eventuale utilizzo della forza di dissuasione nucleare francese. Infine, anche se questa può non apparire una prerogativa politicamente meno rilevante delle altre, spetta al Capo dello Stato il compito di presiedere le riunioni del Consiglio Supremo di Difesa, organo che ha progressivamente assunto sempre maggiore importanza facendo passare in secondo piano gli altri comitati ministeriali e tecnici esistenti. Ma perché il Presidente possa esercitare in pieno il suo ruolo è necessario che il Premier sia espressione della stessa maggioranza presidenziale. Difatti nell'ipotesi della “*coabitazione*”, pur rimanendo considerevole il ruolo dell'Eliseo, la situazione tende a riequilibrarsi rendendosi necessario per le operazioni il consenso governativo, una circostanza questa che può portare anche all'emergere di contrasti politici tra l'esecutivo e la presidenza, come accaduto nel 1988 in occasione delle operazioni attuate in Nuova Caledonia contro i separatisti locali<sup>18</sup>. Tuttavia, non si può escludere che questa situazione politica particolare possa portare ad un vero “*conflitto*” tra le due teste dell'esecutivo soprattutto in momenti di tensione internazionale. E' vero che finora tutte le crisi diplomatiche e militari accadute durante le tre “*coabitazioni*” registratesi nel corso della “Quinta Repubblica” sono state gestite senza particolari difficoltà, ma è innegabile che in un simile contesto tra il Presidente ed il Primo Ministro possa registrarsi una notevole diversità di vedute. Le tensioni esplose tra Mitterrand e Chirac durante la prima “*coabitazione*”, nel corso della quale il Presidente, sotto le pressioni del Premier, dovette accettare una “*codirezione*” della gestione della politica estera e militare, ed in seguito quelli verificatisi tra Chirac e Jospin in occasione della terza “*coabitazione*” tra il 1997 ed il 2002, scoppiati soprattutto dopo le contestazioni subite dal Primo Ministro nel corso del suo viaggio nei territori palestinesi davanti alle quali l'Eliseo dichiarò come nelle scelte in materia internazionale era il Presidente a disporre dell'ultima parola, dimostrano come la Costituzione non fissi regole definite per gestire il periodo di “*coabitazione*” lasciando così spazio ad una loro diversa interpretazione che

potrebbe provocare delle tensioni tra i due vertici istituzionali capaci di danneggiare, o quantomeno rendere meno efficiente, l'azione diplomatica francese. Spetta allora alle due "teste" dell'esecutivo trovare un terreno comune che renda "collaborativa" e non "conflittuale" la "coabitazione". Non è un caso dunque che alcuni analisti abbiano prospettato come, davanti ad un scontro aperto tra il Presidente ed il Primo Ministro in grado di paralizzare completamente la politica del Paese, il Capo dello Stato potrebbe decidere di assumere i "poteri eccezionali" previsti dall'art. 16 per risolvere la crisi. Se si può trarre una conclusione, appare chiaro come le prerogative presidenziali tendano ad ampliarsi in situazioni di emergenza o davanti a tensioni internazionali, riducendosi invece a vantaggio del Primo Ministro nei momenti di normalità, quando il dibattito torna ad incentrarsi su questioni più politiche come il bilancio o i programmi d'ammodernamento<sup>19</sup>. Un identico discorso si può fare per le competenze in materia di politica estera. Al Presidente spettano numerose prerogative in merito alla ratifica ed alla negoziazione dei trattati conclusi dalla Francia, mentre le stesse direttive per l'azione diplomatica di Parigi si concentrano nelle mani dell'Eliseo riducendo così le funzioni del Quai d'Orsay e del Ministro degli Esteri a quelle di suoi "consiglieri tecnici". Il ruolo preminente del Capo dello Stato in campo internazionale trova inoltre ulteriore conferma nel fatto che questo accompagna, in ogni visita ufficiale all'estero, sia il Primo Ministro che il Ministro degli Esteri, cosa che dimostra come le sue prerogative non si riducono neanche in periodo di "coabitazione".

## 7. Il Primo Ministro ed il Governo

Come nel caso del Presidente, nella "Quinta Repubblica" il ruolo del governo ha subito un deciso rafforzamento che ne garantisce la stabilità politica e la durata, evitando in tal modo che si venissero a ripetere le situazioni di instabilità politica che caratterizzarono la "Quarta Repubblica". Rafforzamento che però, è bene precisare, si verificato soprattutto nei confronti dell'Assemblea Nazionale.

### *La questione dell'obbligatorietà del voto di fiducia parlamentare per il governo*

Pur essendo responsabile del suo operato di fronte all'Assemblea Nazionale, il governo in realtà risulta essere espressione più della volontà presidenziale che non di quella parlamentare, visto che il voto di fiducia è considerato non necessario. Anche in questa ipotesi però si sono confrontate due opinioni diverse tra quelli che sostenevano la necessità

dell'investitura parlamentare per l'esecutivo e chi invece al contrario era del parere che questo non era vincolato dal richiedere ed ottenere il voto di fiducia dell'Assemblea Nazionale. Secondo i sostenitori dell'obbligatorietà del voto di fiducia, quanto espresso dall'art. 49, ( *“il governo si impegna davanti all'Assemblea Nazionale con un voto riguardante il suo programma o una dichiarazione di politica generale”* ), non lascia dubbi al fatto che la loro opinione sia da ritenersi corretta. Per chi al contrario sostiene la tesi della discrezionalità del voto parlamentare da parte del governo, si fa notare in primo luogo come l'ipotesi dell'obbligatorietà non sia menzionata ed in seconda analisi come, avendo la Costituzione della “Quinta Repubblica” sancito una rottura con il parlamentarismo delle precedenti, il richiedere un voto di fiducia dell'Assemblea Nazionale debba considerarsi rimesso alla discrezionalità del Primo Ministro. La prassi fino ad oggi seguita mostra in effetti come il voto di fiducia sia stato richiesto in maniera puramente discrezionale dai governi succedutisi alla guida del Paese. Così se i Primi Ministri nominati da De Gaulle dal 1958 al 1966 hanno sempre richiesto ed ottenuto un voto di fiducia da parte dell'Assemblea Nazionale, dal 1966 al 1973 nessun governo ha reputato necessario chiedere un voto d'investitura, emntre dal 1973 ad oggi, ad ulteriore conferma della tesi della non obbligatorietà, solo cinque Premier hanno ricevuto un voto di fiducia dall'Assemblea Nazionale. Considerato facoltativo quando il governo sia dello stesso orientamento del Presidente, il voto d'investitura da parte dell'Assemblea Nazionale ritorna invece nell'ipotesi in cui l'esecutivo sia espressione di una maggioranza politica opposta. Essendo in questo caso venuto meno il rapporto di fiducia con l'Eliseo, il Primo Ministro necessita di una chiara dimostrazione d'appoggio da parte dell'Assemblea Nazionale che ritrova quindi una delle sue funzioni fondamentali. A conferma di questo basti ricordare come di recente solo i governi della *“coabitazione”*, presieduti dai gaullisti Jacques Chirac ed Edouard Balladur e dal socialista Lionel Jospin, siano ricorsi alla fiducia dell'Assemblea Nazionale, limitandosi invece quelli della maggioranza presidenziale ad una semplice presentazione del programma governativo senza alcun voto di investitura. Notevolmente rafforzato rispetto alla “Quarta Repubblica”, il governo vede la sua stabilità ulteriormente consolidata da altri due fattori. Il primo é la legge elettorale maggioritaria adottata per l'elezione dell'Assemblea Nazionale, sistema che assicura con certezza la conquista della maggioranza per uno dei due schieramenti, eliminando così il rischio di governi di coalizione o di minoranza. L'altro è che solo in due circostanze il Primo Ministro si vede costretto a presentare le sue dimissioni, qualora sia approvata dall'Assemblea Nazionale una *“mozione di censura”* oppure venga respinto il programma di politica generale governativo. In pratica invece, anche se secondo il dettato costituzionale il Presidente dispone solo del potere di nominare il Premier non potendolo mai revocare dalla carica, é prassi consolidata che le dimissioni del Primo Ministro siano sempre *“sollecitate”* quando questo sia causa di contrasti con l'Eliseo e non sia più in linea con la sua politica.

Basti ricordare a proposito che De Gaulle era solito far firmare in bianco e senza data al Primo Ministro, al momento della sua nomina, una lettera di dimissioni. E' sempre poi prerogativa presidenziale decidere se, dopo che il Premier ha rimesso l'incarico, formare un nuovo governo o sciogliere l'Assemblea. In questo modo quindi é di fatto impossibile che la maggioranza, come accadeva in precedenza, possa venire meno a seguito di crisi extra – parlamentari causate dalla defezione di qualche partito della coalizione. La stessa procedura di voto di una “*mozione di censura*” presentata nei confronti dell'esecutivo all'Assemblea Nazionale favorisce non poco la maggioranza governativa. Per essere valida la sfiducia deve essere sottoscritta da almeno un decimo dei deputati e deve essere discussa nelle 48 ore successive, con la particolarità che nel conto dei voti sfavorevoli non vengono compresi gli astenuti e gli assenti, di modo che questi, implicitamente, risultano favorevoli al governo. Se invece é il Primo Ministro a porre la fiducia su un disegno di legge e nelle 24 ore successive non viene presentata una “*mozione di censura*”, il testo si intende automaticamente approvato senza modifiche. Da notare poi che al governo è consentito di opporsi all'inserimento e alla votazione di quegli emendamenti al testo di legge non presentati preventivamente in Commissione.

#### *Le prerogative del Primo Ministro e del governo*

Il governo, secondo la Costituzione, é competente per la conduzione della politica nazionale ed é diretto dal Primo Ministro, che assume rispetto ai suoi Ministri un ruolo preponderante, mentre nell'espletamento delle sue funzioni é assistito da numerose strutture tecniche ed amministrative tra le quali il Segretariato Generale del Governo. Oltre al Premier ed ai Ministri il governo é composto inoltre da Ministri di Stato, Ministri delegati e Segretari di Stato, ognuno con delle funzioni particolari. Mentre i primi hanno delle competenze puramente onorifiche, i Ministri delegati costituiscono una tipicità della “Quinta Repubblica”, essendo delegati dal Primo Ministro a svolgere incarichi particolari e specifici. Analoghe attribuzioni sono di solito conferite ai Segretari di Stato, i quali però in genere non prendono parte alle riunioni del Consiglio dei Ministri. Tra i poteri attribuiti al governo, i più importanti sono sicuramente quelli nel settore economico, che emergono particolarmente durante i periodi di “*coabitazione*”, mentre sempre all'esecutivo spettano le attribuzioni in materia legislativa, regolamentare e di amministrazione dell'ordine pubblico unitamente a tutta una serie di funzioni che rivestono una notevole importanza per lo svolgimento dell'attività governativa<sup>20</sup>.



Nei rapporti con il Parlamento, compete al governo la facoltà di decidere l'ordine del giorno dell'Assemblea Nazionale, di fissare i tempi e le modalità dei disegni di leggi di iniziativa governativa, nonché il potere di opporsi sia a tutti quegli emendamenti ad un testo di legge che avrebbero conseguenze sul bilancio che di domandare all'Assemblea di pronunciarsi con un solo voto – il c.d. “*vote bloqué*” – su una legge comprendente tutti gli emendamenti governativi. E' inoltre facoltà dell'esecutivo di decidere le modalità per arrivare all'approvazione definitiva delle leggi nel caso si verificassero dei contrasti tra l'Assemblea Nazionale ed il Senato. E' prerogativa del Premier richiedere la convocazione della “*Commissione Mista Paritaria*” con l'incarico di redigere il testo definitivo che il governo può decidere di non sottomettere ad un nuovo esame del Parlamento mentre, qualora all'interno della Commissione non si dovesse giungere ad un accordo, è sua facoltà di richiedere che sul testo in questione si pronunci definitivamente solo l'Assemblea Nazionale. Come ricordato in precedenza, al Primo Ministro compete poi il potere di convocare le elezioni presidenziali ed il Parlamento in sessione straordinaria, nonché la prerogativa di adire, al pari del Presidente, il Consiglio Costituzionale per un giudizio di costituzionalità su una legge o un trattato internazionale. Un discorso a parte va fatto in merito alla difesa dove, stando al dettato costituzionale, il governo disporrebbe dell'impiego delle Forze Armate, mentre in realtà, come si è visto più sopra ( *vedi* § 6 ), il ruolo del Presidente nella difesa e nella sicurezza nazionale è andato costantemente aumentando, rendendone di fatto l'Eliseo il responsabile principale.

Politicamente defilato rispetto alla presidenza, a detta di alcuni costituzionalisti il ruolo del governo sarebbe divenuto ormai simile a quello dei membri del Gabinetto del Presidente degli Stati Uniti, ovvero essere dei semplici “*consiglieri tecnici*” dell'Eliseo incaricati di mettere in pratica le direttive e le linee – guida tracciate dal Presidente. Che per De Gaulle fosse questo il rapporto esistente tra il Capo dello Stato ed il Premier è confermato da una sua affermazione secondo cui “*il Presidente dispone della facoltà di cambiare il Primo Ministro*”. Un ruolo limitato che trovò ampia conferma nel comportamento di De Gaulle nei riguardi del suo Primo Ministro Pompidou, rimasto all'oscuro di tutti i movimenti presidenziali durante la crisi del Maggio 1968<sup>21</sup>. La tendenza a considerare il Primo Ministro come un esecutore della politica presidenziale è stata poi confermata anche dai successori di De Gaulle, come dimostra la sostituzione di Chaban Delmas con il più consenziente Messmer effettuata nel 1972 da Pompidou, nonché le polemiche dimissioni nel 1976 di Chirac durante la presidenza di Giscard d'Estaing ( “*non dispongo dei mezzi necessari per svolgere le mie funzioni*” , ebbe ad affermare il Premier ) che fu sostituito alla guida del governo da Raymond Barre, il quale ribadì la preminenza presidenziale affermando che “*sotto l'alta autorità del Presidente eserciterò le funzioni di Primo Ministro*”.



Ed in tempi più recenti, non meno contrastati furono i rapporti tra François Mitterrand e Michel Rocard, tanto che alcuni analisti sono arrivati ad indicare queste situazioni come delle “*coabitazioni interne*”, in cui il governo risulta diviso al suo interno tra ministri legati al Premier e quelli invece più fedeli alla linea dell’Eliseo<sup>22</sup>. E’ chiaro quindi come l’autonomia del Premier risulti nei fatti ridotta, essendo continuamente sottoposto ai vincoli ed ai condizionamenti del Presidente che costituisce il vero motore dell’azione politica. In poche parole il Primo Ministro é sì una figura di altissimo prestigio, ma il suo ruolo e la sua visibilità rimangono costantemente all’ombra della presidenza. Ed a conferma del defilato profilo politico assegnato al governo, i suoi membri una volta che ne entrino a farne parte non possono esercitare l’incarico di deputato, cosa che accentua ulteriormente il ruolo “*tecnico*” della compagine governativa<sup>23</sup>.

### *Il governo nell’ipotesi della “coabitazione”*

Come più volte asserito, il Primo Ministro ed il governo potrebbero riacquistare gran parte della loro autonomia nel caso questi fossero espressione di una maggioranza diversa da quella presidenziale, circostanza verificatasi già tre volte nella “Quinta Repubblica”. Ma proprio in questa circostanza l’“*esecutivo bicefalo*” francese dimostra però le sue contraddizioni, in quanto la tendenza a rivendicare il potere decisionale nelle rispettive sfere d’azione potrebbe facilmente condurre le due teste che lo compongono verso un rapporto di tipo conflittuale. La “*coabitazione*” è quindi una situazione ambigua, in cui il Presidente ed il Primo Ministro si trovano in una posizione di rivalità dal lato della politica interna dovendo però allo stesso tempo cercare una collaborazione nella gestione degli affari esteri. “*La Francia parla con una sola voce*”, disse Mitterrand nel 1986 nel corso di un vertice a Tokyo, volendo dimostrare come nel campo delle relazioni internazionali esistesse una collaborazione tra il Primo Ministro ed il Presidente proprio per dare un’unità d’azione alla politica estera francese. Ma se dal lato internazionale la “*coabitazione*” assume un aspetto di collaborazione tra le due componenti dell’esecutivo, sul fronte politico interno il rapporto tra il Premier e il Capo dello Stato si presenta invece conflittuale, anche se comunque non è impossibile che su alcuni temi specifici si venga a delineare un’identità di vedute. Secondo quanto previsto dalla Costituzione al Primo Ministro spetta il potere di definire la politica nazionale, disponendo dell’amministrazione, delle Forze Armate e di decidere le nomine agli impieghi civili e militari dello Stato. Dal lato interno il Premier viene quindi ad assumere un ruolo nettamente preminente rispetto al Capo dello Stato che per contrastarne l’azione non dispone che di mezzi estremamente limitati.

Il Presidente nei confronti di un provvedimento governativo può limitarsi solo ad esprimere delle critiche, che possono risultare utile in chiave di campagna elettorale per le prossime elezioni presidenziali, ma non può in alcun modo contrastare l'azione politica del Primo Ministro. Più complessa è invece la situazione in quei settori dove l'Eliseo viene a disporre di un “veto” nei riguardi del governo, settori che possono dare alla “*coabitazione*” un aspetto conflittuale o collaborativo. Si tratta di cinque prerogative che appartengono al Presidente, quali il potere di firmare le “*ordinanze*” ed i decreti deliberati all'interno del Consiglio dei Ministri, la nomina dei più alti funzionari statali, l'iniziativa di riforma costituzionale, la revoca di un Ministro del governo, il potere di convocare il Parlamento in sessione straordinaria e di indizione del referendum. In tutte queste occasioni il Presidente è in grado sia di negoziare con il governo un compromesso che di bloccarne l'azione, cosa che nel primo caso delinea l'ipotesi della “*coabitazione collaborativa*” e nel secondo quella della “*coabitazione conflittuale*”. E' questa la strada che scelse Mitterrand durante la prima “*coabitazione*” che dovette affrontare nel corso della sua presidenza, in cui fece valere più volte i suoi poteri rifiutandosi di firmare due “*ordinanze*” governative e ricordando come egli avesse sempre il potere di sciogliere anticipatamente l'Assemblea Nazionale, sottolineando inoltre il suo diritto di appellarsi all'opinione pubblica su ogni scelta effettuata dalla maggioranza e la sua esclusiva competenza sulla politica estera e la difesa. Resta da vedere quale è il ruolo delle due componenti dell'esecutivo all'interno della “*coabitazione*”. Per il Presidente, contrariamente a quanto asserì a suo tempo Giscard d'Estaing che aveva dichiarato come un Presidente in “*coabitazione*” disponesse di sole funzioni formali, le esperienze del 1986 e del 1993 hanno dimostrato invece come il Capo dello Stato conservi intatte le sue prerogative, prime fra tutte quelle nella politica estera e nella difesa, svolgendo inoltre in pieno il suo ruolo di arbitro tra i poteri dello Stato. “*Nulla obbliga il Capo dello Stato a dimettersi con il pretesto che una nuova maggioranza si è formata all'interno dell'Assemblea Nazionale*”, disse Jacques Chirac precedentemente alle elezioni del 1986 che decretarono la prima “*coabitazione*” tra il centro – destra e Mitterrand, respingendo così la tesi di quelli che sostenevano come un Presidente sconfitto alle legislative avesse come alternativa solo quella di “*sottomettersi o dimettersi*”. Gioca a favore del Capo dello Stato il fatto di essere eletto a suffragio universale su tutto il territorio nazionale e non in un collegio territorialmente ristretto, come ebbe a dire De Gaulle nel 1967 poco dopo le elezioni per il rinnovo dell'Assemblea Nazionale che aveva rischiato di perdere “*.....non c'è stato nessun referendum nazionale ma solo 487 competizioni locali. Le opposizioni si auguravano le dimissioni del Capo dello Stato, ma questo ha ricevuto il suo mandato da tutto il popolo francese.....*”

Se si passa ad osservare quale sia il ruolo del Primo Ministro nell'ipotesi della “*coabitazione*” si può notare come questo disponga di margini di manovra molto ristretti. Nel corso del suo mandato il governo rimane sempre sotto la minaccia costante di un'iniziativa presidenziale, dato che il Capo dello Stato conserva nelle sue mani due prerogative molto importanti che se usate potrebbero porre termine all'equilibrio tra i due vertici dell'esecutivo, quali lo scioglimento dell'Assemblea Nazionale e le sue dimissioni al fine di convocare elezioni presidenziali anticipate. E' chiaro che si tratta di decisioni “eccezionali” che presenterebbero dei rischi anche per il Presidente in carica, ma la possibilità del ricorso a questi poteri da parte dell'Eliseo mette la presidenza nella situazione di poter sfruttare a suo vantaggio ogni minima indecisione del governo approfittando del fattore temporale e del ruolo di arbitro che gli è attribuito, cosa che invece risulta impossibile al Primo Ministro. Non va inoltre dimenticato che mentre il Presidente può decidere di dimettersi e provocare nuove elezioni presidenziali per porre fine alla “*coabitazione*”, la maggioranza parlamentare non dispone di una forma di pressione di analogo valore nei riguardi dell'Eliseo, non potendo i deputati abbandonare in blocco dall'Assemblea Nazionale. Nella direzione della politica nazionale è vero che il Presidente declina ogni responsabilità nelle sue decisioni, ma questo non toglie che possa pubblicamente esprimere le sue opinioni e le sue critiche sulle scelte governative, potendo così utilizzare in chiave elettorale ogni eventuale provvedimento impopolare deciso dal governo.

In sostanza quindi si può affermare che durante la “*coabitazione*” il Premier viene ad avere una libertà di azione ridotta, e questo sia per le prerogative del Presidente sia per il fatto che lo stesso Premier non può alzare più di tanto il tiro contro i poteri presidenziali data la sua probabile candidatura alle successive elezioni, in quanto sarebbe controproducente per l'aspirante Presidente contestare le funzioni che gli spetterebbero in caso di elezione alla carica presidenziale. Non va poi dimenticato come il Primo Ministro venga ad assumere un doppio ruolo a seconda se le decisioni riguardino la sfera interna o quella internazionale, visto che se la figura del Premier primeggia all'interno del Paese, sulla scena politica internazionale al contrario è il Presidente a divenire il protagonista principale relegando in secondo piano il Capo del Governo. Rapporto che si delinea tra un Presidente ed un Primo Ministro espressione di due maggioranze di segno opposto, la “*coabitazione*” non implica un disaccordo totale tra le due teste dell'esecutivo ma esclude allo stesso tempo una collaborazione generale limitandola al solo campo della politica estera. Osservando però le “*coabitazioni*” verificatesi in questi ultimi anni, si può comunque affermare che questa particolare situazione è riuscita ad adattarsi alle istituzioni della “Quinta Repubblica” garantendone il corretto funzionamento<sup>24</sup>.

## 8. Il Parlamento

Di tipo bicamerale, il Parlamento francese è composto dall'Assemblea Nazionale, posta in posizione preminente, e dal Senato, il cui ruolo risulta decisamente più defilato.

### *L'Assemblea Nazionale*

L'Assemblea Nazionale si compone di 577 membri<sup>25</sup> eletti per 5 anni a suffragio universale con il sistema maggioritario a doppio turno<sup>26</sup>. La legge elettorale in vigore prevede che per essere eletto al primo turno un candidato deve ottenere la maggioranza assoluta dei voti espressi e conseguire un numero di suffragi pari ad un quarto degli elettori iscritti, altrimenti si rende necessario un ballottaggio a cui sono ammessi tutti quei candidati che hanno avuto almeno il 12,5% dei voti degli aventi diritto. Al secondo turno per venire eletti è sufficiente conquistare la sola maggioranza relativa. Le materie in cui l'Assemblea Nazionale può legiferare sono, caso unico, stabilite dalla Costituzione stessa ( art. 34 ), mentre un'ulteriore limitazione alle sue prerogative viene dal fatto che questa in alcuni settori può delegare la competenza legislativa all'esecutivo che agisce poi varando delle apposite “*ordinanze*”. Durante le sessioni inoltre i progetti di legge di iniziativa governativa hanno la prevalenza su quelli presentati dai deputati dell'Assemblea, di modo che la quasi totalità delle leggi discusse e approvate sono di provenienza governativa. Ai deputati é poi preclusa l'iniziativa legislativa nel campo delle leggi finanziarie e di bilancio. Decisamente ridimensionata rispetto al passato, l'Assemblea Nazionale nella “Quinta Repubblica” non occupa che la terza posizione nella gerarchia delle istituzioni repubblicane, un ruolo subordinato che riflette bene i voleri di De Gaulle, convinto che proprio il parlamentarismo esasperato fosse stata la causa principale dell'instabilità della “Quarta Repubblica”. Lo stesso esercizio del potere presidenziale di scioglimento anticipato, esercitato quasi esclusivamente per ragioni politiche e non per l'impossibilità di dar vita ad un nuovo governo, sta a significare come il ruolo dell'Assemblea nelle intenzioni dell'Eliseo è esclusivamente quello di sostenere l'azione politica del Primo Ministro, rendendo di fatto il Presidente il vero leader della maggioranza. Tuttavia, si deve però sottolineare come i differenti scioglimenti anticipati delle legislature decisi nel corso della “Quinta Repubblica” presentino delle motivazioni politiche estremamente diverse tra loro.

Durante la sua permanenza all'Eliseo, De Gaulle procedette a due dissoluzioni dell'Assemblea Nazionale entrambe disposte per rafforzare l'esecutivo e la maggioranza presidenziale. La prima avvenne nel 1962 quando il Presidente non accettò le dimissioni del governo guidato da Georges Pompidou, sfiduciato da una “*mozione di censura*” parlamentare, ma decise invece di dissolvere l'Assemblea Nazionale e convocare elezioni anticipate che videro la netta affermazione delle forze gaulliste. La seconda invece, attuata durante le proteste del Maggio 1968 allo scopo di dimostrare come la politica dell'Eliseo godesse ancora del sostegno popolare, condusse il Paese a nuove consultazioni che sancirono la schiacciante vittoria del centro – destra e posero di conseguenza termine alle proteste popolari e studentesche. Per De Gaulle quindi le elezioni anticipate rappresentavano quasi un *referendum* popolare sul suo operato, nel quale gli elettori erano chiamati a rinnovare o meno la fiducia nelle politiche attuate dalla presidenza. In seguito, durante i mandati di Pompidou e Giscard d'Estaing non venne deciso nessuno scioglimento, anche se, quest'ultimo non mancò di prospettare l'eventualità di indire elezioni anticipate per mantenere l'unità di una maggioranza dimostratasi in alcuni momenti instabile ed incapace di seguire le direttive dell'Eliseo. Di diverso significato furono al contrario le due dissoluzioni decise da Mitterrand, attuate entrambe per sostituire una maggioranza parlamentare di opposto colore politico con uno analogo a quello presidenziale. Subito dopo la sua elezione nel 1981 Mitterrand dissolse l'Assemblea Nazionale eletta nel 1978 e composta da una maggioranza conservatrice, mentre dopo la sua riconferma nel 1988 sciolse quella che lo aveva costretto per due anni alla “*coabitazione*” con il gaullista Jacques Chirac. Sempre Mitterrand nell'ultima parte del suo mandato (1993 – 1995) dovette confrontarsi con un'Assemblea Nazionale in cui il centro – destra disponeva di una maggioranza di oltre l'80% dei seggi e che il suo successore Jacques Chirac ovviamente decise di non sciogliere. E di chiaro valore politico é stato anche lo scioglimento attuato nell'Aprile 1997 proprio da Chirac, nonostante il Presidente disponesse all'Assemblea Nazionale della più forte maggioranza dal 1958. Deciso per conferire al governo Juppé attraverso una nuova affermazione elettorale la forza per varare importanti misure economiche lo scioglimento, contrariamente alle aspettative dell'Eliseo, portò invece ad una sorprendente affermazione della sinistra che con i suoi 319 seggi contro i 257 ottenuti dalla destra moderata RPR – UDF ottenne il controllo dell'Assemblea Nazionale, consentendo così al socialista Lionel Jospin di divenire Primo Ministro all'interno di una “*coabitazione*” con lo stesso Chirac.

Attualmente, in seguito all'introduzione della modifica costituzionale che ha equiparato la durata del mandato presidenziale a quello della legislatura e reso quantomai improbabile lo scenario della “*coabitazione*”, il potere dell'Eliseo di sciogliere anticipatamente l'Assemblea Nazionale si è fortemente ridimensionato, potendo essere esercitato solo se un'interruzione improvvisa del mandato presidenziale dovesse portare a nuove consultazioni. Un discorso a parte va fatto in merito all'attività di indagine svolta dal Parlamento, che in apparenza in Francia quantomai è debole. Il ruolo e l'attività delle Commissioni d'inchiesta e controllo istituite dall'Assemblea Nazionale e dal Senato durante la “Quinta Repubblica” risultano essere estremamente limitati, non disponendo queste di nessuno dei poteri attribuiti a quelle esistenti negli Stati Uniti. Come è stato sottolineato da più parti, senza una riforma del loro funzionamento le Commissioni d'inchiesta rischiano di diventare solo uno strumento del quale la maggioranza parlamentare potrebbe servirsi per scopi politici. Ma a limitare il ruolo dell'Assemblea Nazionale non contribuisce solo la struttura istituzionale della “Quinta Repubblica” ma anche una caratteristica tipica del mondo politico francese, quella del localismo. Creata negli anni della “Terza Repubblica”, la tradizione del “*député – mairie*” consente ad un membro dell'Assemblea Nazionale di mantenere oltre al suo mandato di parlamentare nazionale un incarico politico a livello cittadino o regionale, creando così una situazione che comporta delle implicazioni politiche rilevanti per il ruolo stesso del Parlamento<sup>27</sup>. In Francia il ruolo del deputato è visto più come un portatore degli interessi degli enti locali nei riguardi del potere centrale che non come quello di un rappresentante impegnato a livello nazionale sulla discussione di problemi di interesse generale, risultando quindi per un parlamentare più importante svolgere il compito di portavoce presso le istituzioni statali dei diritti della sua comunità rispetto alla funzione di controllore della politica governativa. E in un sistema come quello della “Quinta Repubblica” dove il peso dell'esecutivo è già forte di per sé, questa maggiore attenzione dei deputati sui problemi politici locali finisce per rafforzare ulteriormente il governo, che non viene più a trovare nell'Assemblea Nazionale un efficace organo di controllo del suo operato.

### *Il Senato*

Il Senato si compone di 348 membri – dodici dei quali sono designati dai francesi residenti all'estero – eletti per 6 anni e rinnovabili per metà ogni 3 anni<sup>28</sup>. L'elezione dei senatori avviene in maniera indiretta in ogni Dipartimento per mezzo di un collegio elettorale costituito dai locali deputati e dai consiglieri regionali nonché dai consiglieri generali di Dipartimento e da quelli comunali<sup>29</sup>.



Data la prevalenza dei delegati delle municipalità rurali, la maggioranza espressa dal Senato é stata quasi sempre di tendenza conservatrice, visto che fino al rinnovo parziale del Settembre 2011 le forze di sinistra non erano mai riuscite ad assumere il controllo della Camera Alta. Ricostituito con l'avvento della “Quinta Repubblica”, il Senato nelle intenzioni di De Gaulle doveva essere un'ulteriore limitazione al peso dell'Assemblea Nazionale ostacolandone l'azione qualora questa fosse stata di una maggioranza opposta a quella presidenziale. La posizione del Senato si presenta assai più defilata rispetto a quella dell'Assemblea Nazionale configurandosi essenzialmente quindi come una “*Chambre de Réflexion*” incaricata di valutare più attentamente e senza particolari pressioni politiche ogni progetto di legge in discussione. Difatti, spetta solo all'Assemblea Nazionale la prerogativa di concedere o meno la fiducia al governo, avendo il voto della Camera Alta un valore non vincolante. Lo stesso procedimento legislativo poi assegna un ruolo preponderante all'Assemblea Nazionale, dato che il Senato può solo ritardare ma non impedire l'approvazione di una legge. La procedura prevede che il testo venga approvato in maniera identica dai due rami del Parlamento, mentre qualora sorgano dei contrasti tra l'Assemblea Nazionale ed il Senato il governo ha la facoltà di nominare una “*Commissione Mista Paritaria*” – composta da sette deputati ed altrettanti senatori – che ha il compito di redigere il testo da presentare in aula. Se la commissione trova un accordo la legge torna in Parlamento per l'approvazione definitiva, nel caso in cui invece i contrasti persistano l'esecutivo, dopo un ulteriore esame da parte delle due Camere, può chiedere che la legge sia approvata con il solo voto favorevole dell'Assemblea Nazionale. Eppure, nonostante il suo ruolo secondario, i critici ricordano come la Camera Alta disponga tuttora di un peso non trascurabile nel procedimento legislativo.

Il sistema della “*doppia lettura*” da parte dei due rami del Parlamento, conferirebbe al Senato la possibilità non solo di sfumare il contenuto dei vari testi di legge in modo da renderli più accettabili alla maggioranza senatoriale, ma gli attribuirebbe addirittura quasi un “*diritto di veto*”, in quanto non è da escludere che il governo, nel caso risulti impossibile ottenere il consenso della Camera Alta, decida di lasciar in sospeso un provvedimento decretandone così di fatto il ritiro. Non è un caso quindi che da più parti negli ultimi anni si sia invocata una profonda riforma del Senato o addirittura la sua stessa soppressione ritenendone ormai del tutto anacronistiche le funzioni. E proprio per dare nuovo slancio e credibilità al Senato, non molti anni fa è stata avanzata una proposta per cui i senatori dovevano essere eletti e rinnovati per intero con il sistema proporzionale su base regionale, così che la Camera Alta avrebbe illustrato più fedelmente dell'Assemblea Nazionale le tendenze degli elettori conservando al tempo stesso anche la sua funzione di rappresentanza degli enti locali, mentre alcuni provvedimenti legislativi riguardanti particolari materie avrebbero potuto essere approvati

soltanto con il consenso del Senato oppure in via definitiva dalla sola Assemblea Nazionale ma con un voto espresso a maggioranza qualificata<sup>30</sup>.

## 9. Il Consiglio Costituzionale

Il Consiglio Costituzionale si compone di 9 membri nominati per un terzo dal Presidente del Senato, da quello dell'Assemblea Nazionale e dal Capo dello Stato i quali restano in carica per nove anni. Spetta a quest'organo certificare la regolarità delle elezioni presidenziali, legislative e senatoriali nonché dei referendum popolari, senza dimenticare poi come il Consiglio Costituzionale esercita “*a titolo obbligatorio*” un controllo di costituzionalità sulle leggi organiche – dei testi legislativi di portata intermedia tra quelli ordinari e di modifica costituzionale – ed i regolamenti parlamentari, mentre ne dispone invece di uno “*a titolo facoltativo*” sulle leggi ordinarie ed i trattati internazionali. E proprio sul ruolo esercitato dal Consiglio Costituzionale in materia di verifica della costituzionalità delle leggi è opportuno soffermarsi un attimo per comprendere in pieno la sua notevole importanza politica. Nel sistema “*parlamentare razionalizzato*” concepito da De Gaulle il Consiglio Costituzionale, disponendo della prerogativa di dichiarare l'incostituzionalità dei provvedimenti legislativi approvati, doveva costituire un ulteriore freno all'azione del Parlamento, come dimostra il fatto che il potere di attivazione era consentito soltanto al Capo dello Stato, al Primo Ministro ed ai Presidenti dell'Assemblea Nazionale e del Senato. Non è un caso quindi che durante gli anni in cui De Gaulle rimase all'Eliseo tutti i ricorsi presentati davanti al Consiglio Costituzionale, con la sola eccezione di quello riguardante il *referendum* del 1962, siano stati avanzati dal Primo Ministro. Con l'uscita di scena di De Gaulle il peso del Consiglio Costituzionale si è però modificato, assumendo in pieno la funzione di controllore della costituzionalità dei provvedimenti legislativi. Ed in proposito, un impulso all'azione di questo organismo è venuto dalla riforma varata nel 1974 sotto la presidenza di Giscard d'Estaing, in base alla quale un testo legislativo può essere sottoposto all'esame del Consiglio Costituzionale se ne fanno richiesta almeno sessanta deputati o senatori, una disposizione che, a detta di diversi commentatori, costituisce forse l'unico vero strumento di cui dispone l'opposizione parlamentare per contrastare l'azione della maggioranza.

## 10. La struttura del governo locale

Non si può descrivere l'assetto politico ed istituzionale francese senza accennare all'organizzazione delle autonomie locali. Amministrativamente, il Paese è diviso in 27 regioni e 101 Dipartimenti, questi ultimi assimilabili alle province italiane<sup>31</sup>. Nazione dalla storica tradizione centralista, la Francia nella struttura della “Quinta Repubblica” non ha attribuito un ruolo significativo alle autonomie territoriali. Secondo il dettato costituzionale, lo Stato è riconosciuto come la sola struttura con un'organizzazione giuridica e politica, il quale inoltre, attraverso il ruolo del Prefetto presente in ogni Dipartimento, esercita un controllo stretto sull'azione degli enti locali disponendo di un controllo preventivo su ogni atto approvato dai consigli municipali e dipartimentali e potendo ad essi sostituirvi qualora non fossero in grado di svolgere le loro funzioni<sup>32</sup>. Inizialmente basata sul dualismo Comune / Dipartimento, la struttura amministrativa francese sotto la presidenza di François Mitterrand si è modificata con l'approvazione nel 1982 della riforma con cui si sono istituite le Regioni, un passo che nelle intenzioni del nuovo governo socialista avrebbe dovuto dare impulso al processo di decentralizzazione, anche se, al contrario di quanto auspicato, il provvedimento non ha portato ai risultati sperati. Le prerogative delle Regioni restano infatti alquanto limitate, non disponendo di alcuna competenza legislativa e regolamentare autonoma, non avendo alcuna funzione nell'indirizzo politico nazionale e non vedendosi riconosciute costituzionalmente le loro prerogative<sup>33</sup>. In nome del principio dell'unità del Paese e del “*popolo francese*”, agli enti locali quindi non è attribuito nessun particolare ruolo territoriale avendo solo il compito di rendere più efficiente l'azione amministrativa dello Stato. Emblematica di questa concezione è quanto accaduto per i vari statuti della regione corsa.

Originariamente inclusa nella Provenza – Alpi – Costa Azzurra, una volta divenuta regione a se stante la Corsica è divenuta oggetto di un serrato dibattito politico sorto intorno alle modalità con cui si sarebbe dovuta organizzare la nuova entità regionale. Un primo statuto, indicato con il nome di “*Statut Foxe*” e varato nel 1991, con il quale si accennava all'esistenza di “*popolo corso*” pur non riconoscendo alla regione alcuna autonomia politica, non solo incontrò la ferma opposizione del centro – destra ma venne giudicato negativamente dal Consiglio Costituzionale per il quale l'accenno all'esistenza di un “*popolo corso*” violava il principio dell'unitarietà ed indivisibilità del “*popolo francese*”. Successivamente, un nuovo progetto, redatto nel 1997 con il quale si attribuiva all'Assemblea regionale locale la possibilità di varare delle norme legislative relative ai provvedimenti riguardanti la situazione corsa, venne ancora respinto dal Consiglio Costituzionale.

Infine, un ultimo statuto, varato nel 2002 con cui si intendeva unificare i due dipartimenti dell'isola per creare una regione monodipartimentale dotando l'esecutivo locale di alcune prerogative in materia economica, di gestione del territorio e del patrimonio culturale, è stato respinto dagli elettori corsi in un *referendum* convocato nell'estate del 2003. Va poi ricordato come sempre nel 2003 è stata varata una nuova riforma che disciplina il sistema delle amministrazioni locali con la quale si è attribuito ai governi regionali un potere regolamentare limitato ai settori di loro competenza nonché riorganizzato l'assetto dei territori d'oltremare<sup>34</sup>. Si tratta però di un passo che non rafforza le prerogative delle amministrazioni locali il cui ruolo resta quindi quantomai limitato.

### Note

<sup>1</sup> Il Presidente Mac – Mahon, di fede monarchica, conferì l'incarico di formare il governo ad un esponente conservatore, che però non ottenne la fiducia del parlamento. Di fronte a questo voto contrario il Presidente sciolse l'Assemblea Nazionale e indisse elezioni anticipate che videro l'affermazione dei repubblicani. Già durante la campagna elettorale Leon Gambetta aveva dichiarato che, in caso di sconfitta, il Presidente avrebbe dovuto “*sottomettersi o dimettersi*”. In conseguenza dei risultati, Mac – Mahon chiamò al governo il repubblicano Dufaure e poi si dimise. Il suo successore Grévy si guardò bene dall'esercitare il potere di scioglimento, che così cadde in desuetudine. Su questo vedi CROUZATIER, *La III et la IV République*, in AA.VV., *Institutions et vie politique*, La Documentation Française, Parigi 1991, pagg. 13 – 16

<sup>2</sup> Lo stesso motto nazionale francese “*Liberté, Egalité, Fraternité*” venne sostituito dalle parole “*Travail, Famille, Patrie*”, più rispondenti agli ideali con cui Pétain intendeva edificare il nuovo Stato. Il governo e le forze militari della “*Francia libera*” adottarono invece come bandiera il tricolore francese sul quale compariva la croce di Lorena, mentre la “*capitale*” dal 1940 al 1943 venne simbolicamente posta a Brazzaville, nel Congo.

<sup>3</sup> Secondo la Costituzione della “*Quarta Repubblica*”, l’“*Unione Francese*” comprendeva la “*Repubblica Francese*” – divisa in Francia metropolitana, Dipartimenti d'Oltremare e colonie – , i “*Territori Associati*” attribuiti dalle Nazioni Unite in amministrazione fiduciaria alla Francia e gli “*Stati Associati*” che includevano gli ex – protettorati del Nordafrica e dell'Indocina con i quali Parigi avrebbe dovuto sottoscrivere degli accordi per regolare la loro posizione.

<sup>4</sup> La presentazione di un candidato alla presidenza deve essere accompagnata dalle firme di almeno 500 cittadini francesi che devono essere sindaci delle municipalità oppure membri dell'Assemblea Nazionale, del Senato, del Parlamento europeo, dell'Assemblea dei francesi all'estero, dei Consigli Regionali o di quelli Generali di Dipartimento in rappresentanza di almeno 30 Dipartimenti o “*Collettività d'Oltremare*”.

<sup>5</sup> Prima della riforma, era invece stabilito che il Presidente potesse essere messo in stato d'accusa solo per alto tradimento. La procedura in questo caso precedeva che il Capo dello Stato venisse deferito e giudicato dall’“*Alta Corte di Giustizia*”, un organismo formato da 24 membri designati dall'Assemblea Nazionale e dal Senato ogni rinnovo generale o parziale dei due rami del Parlamento. Spetta infine al governo, con una decisione presa a maggioranza dei suoi membri, di attivare il Consiglio Costituzionale per decidere se il Presidente sia incapacitato a svolgere le sue funzioni a causa di problemi fisici o mentali.

<sup>6</sup> Nella ripartizione dei “Grandi Elettori” rappresentanti i consigli municipali, era stabilito che nei Comuni con meno di 1.000 abitanti vi fosse come elettore solo il Sindaco, mentre il numero variava da due a nove per le municipalità i cui residenti erano compresi tra 1.000 e 9.000 persone. In quelli con una popolazione superiore era previsto invece che fossero elettori tutti i Consiglieri municipali. Infine, nelle città di oltre 30.000 abitanti, spettava al Consiglio Comunale designare dei delegati supplementari in misura di uno ogni mille cittadini oltre questa cifra. Sulla presidenza di De Gaulle e le istituzioni della “Quinta Repubblica” vedi LE MONG NGUYEN, *La Constitution de la Cinquième République. Théorie et pratique de Charles De Gaulle à François Mitterrand*, Editions des Sciences et Techniques Humaines, Parigi 1983, pagg. 62 – 172

<sup>7</sup> L’elezione vide De Gaulle affermarsi in maniera schiacciante, ottenendo il voto di 62.394 “Grandi Elettori” contro i 10.335 ricevuti dal candidato comunista Georges Marrane ed i 6.721 conquistati da Albert Châtelet, esponente dell’“*Unione delle Forze Democratiche*”, cartello elettorale che raggruppava diverse formazioni della sinistra non – comunista.

<sup>8</sup> Una nuova modifica costituzionale approvata nel 2000 ha ridotto il mandato presidenziale da 7 a 5 anni, facendolo coincidere con quello dell’Assemblea Nazionale. Sostenuta da quasi tutte le forze politiche la riforma, fissando scadenze elettorali analoghe per le presidenziali e le legislative, intende così eliminare l’eventualità che si possa ancora verificare l’ipotesi della “*coabitazione*”.

<sup>9</sup> Secondo quanto stabilito dalla legge costituzionale del 1976, le elezioni sono ritardate nel caso in cui un candidato venga meno o nei sette giorni precedenti il deposito della sua candidatura oppure alla vigilia del primo turno elettorale. L’annullamento della consultazione é inoltre prevista nel caso di decesso o impedimento di uno dei due candidati rimasti in gara per il ballottaggio. Sul sistema di elezione del Presidente ed i poteri presidenziali vedi BIGAUT, *Le Président de la Cinquième République*, La Documentation Française, Documents D’Études No. 1.06, Parigi 1995, pagg- 9 – 34

<sup>10</sup> L’articolo 11 è stato così modificato dopo l’approvazione della legge costituzionale del 4 Agosto 1995: “*Il Presidente della Repubblica, su proposta del governo durante le sessioni o su proposta congiunta delle due Camere, può sottoporre a referendum ogni disegno di legge concernente l’ordinamento dei pubblici poteri, le riforme relative alla politica economica o sociale della Nazione ed ai servizi pubblici che vi concorrono, o a referendum tendenti ad autorizzare la ratifica di un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione, potrebbe incidere sul funzionamento delle istituzioni*”.

<sup>11</sup> Diversi momenti importanti della “Quinta Repubblica” sono legati a dei *referendum* popolari. Tra questi vanno ricordati quello del 1961 sull’autodeterminazione dell’Algeria, i due del 1962 sull’introduzione dell’elezione diretta del Presidente della Repubblica e l’indipendenza dell’Algeria, la consultazione del 1969 sulle Regioni e la riforma del Senato che provocò le dimissioni di De Gaulle e quella del 1992 sull’adesione della Francia al trattato di Maastricht.

<sup>12</sup> Nel 1995 un nuovo progetto di riforma prevedeva di attribuire all’opposizione la facoltà di richiedere la convocazione di un *referendum* popolare che doveva essere sostenuta da almeno quattro milioni di cittadini iscritti nelle liste elettorali. La proposta però non ha avuto seguito.

<sup>13</sup> Vanno ricordati alcuni episodi che aiutano a inquadrare le vicende dell’Aprile 1961. Dal 1955 nel territorio algerino erano iniziati gli attentati del “*Fronte di Liberazione Nazionale*”, che in poco tempo si estesero a tutta la colonia costringendo il governo di Parigi all’invio di un contingente militare incaricato di porre fine all’insurrezione. Arrivato alla presidenza, De Gaulle prese l’iniziativa di avviare dei colloqui con i rappresentanti del FLN nel tentativo di trovare una soluzione soddisfacente per entrambe le parti. I negoziati furono però osteggiati dai coloni francesi che si rivoltarono contro il loro stesso governo. Nacque così nel Gennaio del 1961 l’OAS ( *Organisation Armée Secrète* ), una formazione di estrema destra che si proponeva di difendere gli interessi francesi in Algeria. In questo scenario ebbe luogo il 20 Aprile 1961 l’insurrezione messa in atto da quattro generali dell’esercito francese – Challe, Jouhaud, Zeller e Salan – il cui tentativo fallì dopo pochi giorni. Gli attentati dell’OAS ed i disordini continuarono comunque fino al 1962, anno in cui all’Algeria fu concessa l’indipendenza. Sui poteri eccezionali del Presidente vedi MORTATI, *Le forme di Governo*, CEDAM, Padova 1973, pagg. 254 – 255

<sup>14</sup> Le tre “ordinanze” riguardavano la decisione di privatizzare 65 gruppi industriali, la delimitazione delle circoscrizioni elettorali e la flessibilità dell’orario di lavoro. La firma sulla prima fu rifiutata perché “il governo non aveva dato assicurazioni sulla difesa degli interessi economici nazionali”, mentre sulla seconda venne respinta in quanto la legge elettorale era di competenza del Parlamento. Sul ruolo del Presidente e del Primo Ministro nella “Quinta Repubblica” vedi MASSOT, *Chef de l’Etat et chef du Gouvernement*, La Documentation Française, Parigi 1993, pagg. 45 – 136

<sup>15</sup> Dopo la riforma costituzionale introdotta nel 1993 e la “Legge Organica” varata nel 1994, il “Consiglio Superiore della Magistratura” si compone di quindici membri suddivisi in due sezioni competenti una per la magistratura inquirente (*magistrats du parquet*) e l’altra per la giudicante (*magistrats du siège*). Degli otto membri non appartenenti all’autorità giudiziaria, sei vengono indicati, in numero di due ognuno, rispettivamente dal Presidente della Repubblica e dai Presidenti dell’Assemblea Nazionale e del Senato, mentre gli altri sono designati invece uno dal “Consiglio di Stato” e l’altro dall’ordine degli avvocati. In merito alle prerogative, mentre i pareri espressi dalla sezione riguardante la magistratura giudicante sulle promozioni dei magistrati di Tribunale, gli unici ai quali la Costituzione garantisce l’inamovibilità, sono vincolanti per il Ministro della Giustizia, quelli avanzati invece dalla sezione competente sulla inquirente sono al contrario indicativi, spettando la decisione finale al Guardasigilli che dispone nel caso di ampi margini di discrezionalità. Allo stesso modo, mentre la sezione competente sulla giudicante ha la prerogativa di emettere direttamente le sanzioni disciplinari verso i magistrati, quella per l’inquirente al contrario può soltanto indirizzare il suo parere in proposito al Ministro della Giustizia, al quale spetta la decisione definitiva in merito ai provvedimenti da adottare nei confronti dei Pubblici Ministeri. Questo perché in Francia i magistrati inquirenti dipendono gerarchicamente dal potere esecutivo e, quindi, dal Ministro della Giustizia.

<sup>16</sup> Sul potere di nomina agli incarichi attribuito al Presidente ed al Governo vedi *Le pouvoir de nomination*, apparso su “Le Politiste” l’11 Dicembre 2010. Il testo dell’articolo è reperibile al sito <http://www.le-politiste.com/2010/12/le-pouvoir-de-nomination.html>

<sup>17</sup> Tra questi, va ricordato come il Presidente francese esercita le funzioni di Capo dello Stato del Principato d’Andorra in condivisione con il Vescovo di Urgell.

<sup>18</sup> Il 22 Aprile 1988, poco prima del primo turno delle presidenziali, un gruppo di indipendentisti kanaks tentò di occupare la stazione della Gendarmeria di Fayaoué sull’isola di Ouvea, un’azione a scopo politico conclusasi però con l’uccisione di quattro gendarmi e la presa in ostaggio di altri ventisette. Dopo giorni di tensione, la vicenda si risolse il 5 Maggio, alla vigilia del ballottaggio, con l’attacco delle forze francesi che portò alla liberazione degli ostaggi ed all’uccisione di diciannove sequestratori e due militari. Stando a quanto riportato dalle testimonianze, tutta l’operazione venne gestita dall’esecutivo guidato da Jacques Chirac, che aveva sempre sostenuto una linea di fermezza contro i sequestratori, mentre al contrario il Presidente Mitterrand, il quale invece si era sempre espresso per una soluzione negoziata, fu spesso tenuto all’oscuro dello svolgimento degli eventi. Dal punto di vista giuridico, va ricordato come le forze stanziato in Nuova Caledonia si trovavano sotto l’autorità del Ministro per i Dipartimenti ed i Territori d’Oltremare e del Primo Ministro che rendeva conto dell’azione al Presidente, il quale, in qualità di Capo delle Forze Armate, era posto al vertice della catena di comando tra il Ministro della Difesa ed il generale Vidal, capo dei reparti militari presenti nell’isola.

<sup>19</sup> Vedi sui poteri del Presidente e del Premier nel campo della difesa THOMAS, *Controverse sur la répartition constitutionnelle des compétences en matière de Défense*, Association Française de Droit Constitutionnel, VI<sup>e</sup> Congrès Français de Droit Constitutionnel, Atelier No.1: “Les controverses Constitutionnelles”, Montpellier, 9 – 11 Giugno 2005

<sup>20</sup> In materia di ordine pubblico le più importanti prerogative di cui dispone il governo sono la proclamazione dello “*stato d'assedio*” e dello “*stato d'emergenza*”. Il primo, secondo quanto previsto dall'art. 36 della Costituzione, viene dichiarato in caso d'imminente pericolo di guerra o di insurrezione armata su una parte del territorio nazionale e comporta il trasferimento dei poteri dall'autorità civile a quella militare unitamente alla limitazione di alcuni diritti e libertà costituzionali. La sua durata è limitata a dodici giorni e può venire estesa solo con il consenso del Parlamento. Il secondo invece, che è decretato su una parte o sull'intero territorio nazionale in caso di gravi disordini, prevede l'attribuzione ai prefetti di tutta una serie di poteri di polizia e può essere prolungato oltre i dodici giorni soltanto con un'apposita legge. Mentre lo “*stato d'assedio*” non è mai stato applicato sotto la “Quinta Repubblica”, lo “*stato d'emergenza*” è stato invece invocato in più occasioni, l'ultima delle quali nel 2005 in occasione delle violente proteste esplose nelle *banlieus* di numerose città.

<sup>21</sup> L'episodio si riferisce al viaggio che De Gaulle fece, senza informare il Primo Ministro, a Baden Baden presso il Comando dell'Armata francese in Renania agli ordini del generale Massu mentre infuriava la protesta del 1968. Nelle intenzioni di De Gaulle l'Armata del Reno sarebbe servita, dopo l'assunzione dei poteri straordinari, per il compimento di operazioni di polizia in Francia. Vedi sull'episodio NEGRI, *La Francia: una Repubblica semipresidenziale*, in AA.VV., *Democrazie Atlantiche*, Editrice Europa, Roma 1978, pagg. 81 – 109

<sup>22</sup> Vedi sui contrasti tra Presidente e Primo Ministro all'interno dell'esecutivo DE NANTOIS, *La solidarité gouvernementale sous la V<sup>e</sup> République: se soumettre, se démettre ou disparaître*, apparso su “*Jus Politicum. Revue de droit politique*”, No. 2/2009, pagg. 2 – 36

<sup>23</sup> La legge prevede che dopo un mese dalla nomina a Ministro un deputato non possa più esercitare il suo mandato parlamentare e partecipare ai lavori dell'Assemblea Nazionale restandone comunque formalmente membro. Trascorso questo termine il Presidente dell'Assemblea Nazionale procede a sostituire il Ministro con un “*supplente*” da questo indicato e che ne eserciterà le funzioni per tutto il periodo nel quale rimarrà membro del Governo. Passato un mese dalla cessazione delle funzioni ministeriali, il deputato rientrerà in possesso del suo seggio. Questa regola si applica anche ai senatori. Sui rapporti tra il Presidente ed il governo vedi BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al Diritto Costituzionale Comparato*, Giuffrè, Milano 1988, 6<sup>a</sup> Ed., pagg. 282 – 293

<sup>24</sup> Sulla “*coabitazione*” tra il Presidente ed il Primo Ministro vedi DUVERGER, *La cohabitation des français*, Presses Universitaires de France, Parigi 1987, pagg. 11 – 73

<sup>25</sup> Con l'ordinanza No. 935/2009 del 29 Luglio 2009 si è stabilito che i francesi residenti all'estero, a partire dalle legislative del 2012, designeranno undici deputati in rappresentanza di altrettante circoscrizioni elettorali. La carta di tutte le 577 circoscrizioni è consultabile al seguente sito: <http://www.elections-legislatives.fr/circonscriptions.asp>

<sup>26</sup> Solo alle elezioni del 1986 l'Assemblea Nazionale, in virtù della legge di modifica varata nel 1985 dai socialisti, fu eletta con il sistema proporzionale. Subito dopo però, la maggioranza di centro – destra uscita dalle urne ripristinerà il maggioritario a doppio turno. Sul ruolo del Parlamento in Francia vedi FREARS, *French Parliament: loyal workhouse, poor watchdog*, in NORTON ( a cura di ), *Parliaments in western Europe*, Cass, Londra / Portland 1990, pagg. 44 – 47

<sup>27</sup> Proprio per limitare gli incarichi politici, in base ad una legge del 1985 è stato stabilito il cumulo di due soli mandati elettivi divisi tra uno a livello nazionale, ( deputato, senatore o parlamentare europeo ) ed uno locale ( consigliere regionale, consigliere generale di dipartimento o comunale, consigliere di Parigi, sindaco di una città con più di 20.000 abitanti che non sia Parigi ).

<sup>28</sup> Prima della riforma costituzionale introdotta nel 2003, i senatori rimanevano in carica per 9 anni e la Camera Alta si rinnovava per un terzo dei suoi membri ogni 3 anni. Con le nuove disposizioni, il numero dei senatori è passato da 321 a 331 nel 2004 per andare poi progressivamente aumentando fino ad arrivare a 348 nel 2011.

<sup>29</sup> Nei Dipartimenti che eleggono fino a quattro senatori il procedimento di elezione avviene con il maggioritario a due turni, mentre in quelli che ne eleggono cinque o più ha luogo invece con il sistema proporzionale senza voto di preferenza.

<sup>30</sup> Sul funzionamento ed i poteri dell'Assemblea Nazionale e del Senato nonché sulle proposte di riforma avanzate per migliorarne l'efficienza vedi VANDENDRIESSCHE, *Le Parlement entre déclin et modernité*, apparso su “*Pouvoirs*”, Vol. 99, No. 4 / 2001, pagg. 59 – 70

<sup>31</sup> Alle ventidue situate nel territorio metropolitano si devono aggiungere i cinque “*Dipartimenti d'Oltremare*” della Guyana, della Martinica, della Guadalupe, della Rèunion e di Mayotte – divenuta un “*Dipartimento d'Oltremare*” nel 2011 – che costituiscono altrettante regioni monodipartimentali il cui *status* è equiparato a quelle metropolitane.

<sup>32</sup> Con la riforma del 1982, si è stabilito che il controllo dell'autorità prefettizia sugli atti varati dalle amministrazioni locali possa intervenire solo successivamente all'approvazione e non più *a priori* come era invece previsto precedentemente.

<sup>33</sup> I Consigli Regionali restano in carica per sei anni e sono guidati da un Presidente che, dal 2004, è eletto direttamente attraverso uno scrutinio che prevede un primo turno nel quale è richiesta la maggioranza assoluta ed un eventuale ballottaggio tra tutti i candidati che hanno ottenuto almeno il 10% dei voti. Un'analoga durata hanno anche i Consigli Generali di Dipartimento, che però vengono rinnovati per metà ogni tre anni e sono retti da un Presidente eletto dal Consiglio Generale dopo ogni rinnovo parziale.

<sup>34</sup> La struttura amministrativa francese è stata modificata dopo la riforma costituzionale introdotta nel 2003. In precedenza, oltre alle ventidue regioni metropolitane ed ai quattro “*Dipartimenti d'Oltremare*”, esistevano i tre “*Territori d'Oltremare*” della Nuova Caledonia, di Wallis et Futuna e della Polinesia Francese e le due “*Collettività Territoriali*” di Mayotte e dell'arcipelago di Saint-Pierre et Miquelon. Ora invece quest'ultimo ed i “*Territori d'Oltremare*” di Wallis et Futuna e della Polinesia Francese sono stati inclusi nelle nuove “*Collettività d'Oltremare*” le quali comprendono anche le isole di Saint-Martin e di Saint-Barthélemy distaccatesi dalla Guadalupe nel 2003. Dispone invece di uno *status* particolare la Nuova Caledonia, che dopo gli accordi di Noumea del 1998 costituisce una collettività *sui generis* dotata di una larga autonomia interna e di un potere legislativo nei settori di sua competenza. Inoltre, è previsto che tra il 2014 ed il 2019 il territorio dovrà convocare un referendum per decidere se diventare una “*Collettività d'Oltremare*” o proclamarsi indipendente. Sono infine un “*Territorio d'Oltremare*” le terre australi ed antartiche francesi. Sulla storia e l'organizzazione del sistema di governo locale francese vedi GROSSO, *Si governano così. Francia*, Il Mulino, Bologna 2006, pagg. 93 – 107