

# La Francia

di Enrico Grosso

## 1. I caratteri essenziali della forma di governo

L'organizzazione delle istituzioni politiche francesi come disciplinate dalla Costituzione del 1958 rappresenta, nella sua assoluta peculiarità, un prototipo, sul quale è stata costruita una nuova categoria nella classificazione delle forme di governo: quella del semipresidenzialismo [DUVERGER, 1970, 1980].

Per la verità non vi è pieno accordo, in dottrina, sul grado di precisione del termine e sulla sua stessa utilità a fini conoscitivi [PINELLI, 2006; VOLPI, 1997], sui singoli casi da ricomprendere nel modello [GAMBINO, 1997; MEZZETTI, PIERGIGLI, 1997] e sulle effettive affinità tra i sistemi politici che vengono a esso ascritti [AMATO, 1997; CECCANTI, 1996; RINELLA, 1997; VOLPI, 2004].

Secondo Pinelli, che propone di qualificare la forma francese come «dualista parlamentare», la formula «semipresidenzialismo» evocherebbe l'idea di un «presidenzialismo a metà», la cui altra metà sarebbe costituita dalla sussistenza del rapporto di fiducia. Tuttavia, sostiene l'autore, poiché la forma presidenziale si distingue da quella parlamentare proprio perché non prevede un rapporto di fiducia, ma al contrario di separazione, tra Presidente e Parlamento, il termine «semipresidenzialismo» in realtà non significherebbe nulla. Più esatto sarebbe qualificare la forma in esame come «dualista» (termine che coglie la caratteristica della doppia legittimazione diretta del Presidente e dell'Assemblea), e «parlamentare» (termine che coglie la caratteristica del rapporto fiduciario tra la stessa Assemblea e il Governo).

È certo, in ogni caso, che la V Repubblica francese è considerata l'ideale punto di riferimento della forma di governo così qualificata

e il parametro cui guardare per analizzare le differenze di funzionamento tra i sistemi di organizzazione dei poteri pubblici che a quella forma si ispirano [DUVERGER, 1980; FUSARO, 1998].

Volendo schematizzare, i caratteri essenziali della forma di governo francese sono i seguenti: a) un Presidente della Repubblica, con funzioni di Capo dello Stato, eletto, per un periodo di tempo di cinque anni (la durata quinquennale del mandato presidenziale è stata introdotta da una revisione costituzionale del 2000, mentre in precedenza era di sette anni: cfr. *infra*, p. 160), a suffragio universale diretto, e dotato di alcuni significativi poteri di indirizzo politico; b) un Governo, guidato da un Primo ministro, nominato dal Presidente ma politicamente responsabile di fronte al Parlamento, cioè legato a quest'ultimo da un rapporto di fiducia, che può essere revocata da un voto parlamentare; c) un sistema di distribuzione del potere esecutivo che comporta una *condivisione* di funzioni politiche tra il Capo dello Stato e il Governo, e che non esclude dunque un possibile conflitto politico tra questi due soggetti in merito alla distribuzione e all'esercizio di tale potere.

Secondo l'immagine di Duverger, il potere esecutivo nella forma di governo francese (e più in generale nel modello da lui definito semipresidenziale) può essere raffigurato come un'aquila a due teste, cioè come una struttura di tipo diarchico caratterizzata da un *dualismo* reale o potenziale nell'esercizio delle funzioni di governo [DUVERGER, 1980, 1978b]. Proprio il suo carattere dualistico fa di tale forma di governo un sistema dall'equilibrio perennemente instabile (alcuni studiosi parlano di «molteplici virtualità» interpretative [ELIA, 1970]). Nella ripartizione delle funzioni esecutive si fronteggiano infatti, di volta in volta, due soggetti che traggono entrambi la propria fonte di legittimazione dall'elezione popolare: direttamente il Presidente della Repubblica; indirettamente – attraverso la fiducia della maggioranza parlamentare – il Primo ministro. È il contesto politico che, come vedremo, di volta in volta, fa pendere l'ago della bilancia dalla parte dell'uno o dell'altro attore, mutando assetti ed equilibri nel funzionamento del sistema.

Nel luglio 2008 il testo della Costituzione francese è stato oggetto di un'incisiva revisione, che ne ha modificato circa la metà degli articoli. Si tratta della ventiquattresima revisione costituzionale dal 1958, ma di gran lunga la più ampia per numero delle disposizioni variate e per qualità degli interventi. Le pur rilevanti novità che sono state introdotte, tuttavia, non paiono tali da sconvolgere gli as-

setti fondamentali della forma di governo sopra delineata, alla quale sono stati apportati, tutt'al più, alcuni ritocchi, né in grado di condizionare l'equilibrio fra i poteri pubblici in modo radicalmente diverso rispetto al passato. Di tutte le principali novità introdotte, comunque, verrà dato conto in relazione ai singoli argomenti trattati.

## 2. Il Presidente della Repubblica

La figura del Presidente della Repubblica, come delineata nel testo originario della Costituzione del 1958, era il frutto di un compromesso tra le idee più radicali di De Gaulle, che puntava ad attribuire al Capo dello Stato rilevanti poteri di indirizzo politico, e quelle più fedeli al modello parlamentare di coloro con i quali il Generale dovette fare i conti nella redazione del nuovo testo: Michel Debré, il quale avrebbe voluto perseguire il modello di un rafforzamento del Primo ministro nel quadro di una forma di governo ispirata al parlamentarismo britannico (il c.d. «modello Westminster»), e gli esponenti di quei partiti tradizionali che nelle drammatiche e convulse fasi finali della IV Repubblica avevano affidato a De Gaulle la presidenza del Consiglio, i quali puntavano a un semplice rafforzamento dei poteri dell'Esecutivo in Parlamento [FUSARO, 1998]. Il risultato fu un sistema nel quale al Presidente venivano affidati compiti prevalentemente arbitrari nel quadro di una forma di governo che indeboliva fortemente i poteri del Parlamento (e, di conseguenza, dei partiti), accentuava corrispondentemente quelli del Governo [DI GIOVINE, 2005; PINELLI, 2006], ma non attribuiva la guida di quest'ultimo al Capo dello Stato, e avrebbe tranquillamente potuto svilupparsi in senso neoparlamentare, con un *premier* dotato di forti poteri di indirizzo e un Presidente della Repubblica nel ruolo di garante e arbitro del corretto funzionamento del sistema.

Fu la *prassi interpretativa* concretamente imposta da De Gaulle, insieme alla riforma costituzionale che introdusse, nel 1962, l'elezione a suffragio universale diretto del Capo dello Stato, a spostare il baricentro dell'asse Primo ministro-Presidente a favore di quest'ultimo, mostrando il vero volto con cui la V Repubblica ha funzionato almeno fino alla metà degli anni ottanta.

Dal 1962, dunque, il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale diretto, con elezione a doppio turno. È eletto il candidato che abbia ottenuto il 50 per cento più uno dei voti validi. Se tale evento non si

verifica (e in effetti fino a oggi non si è mai verificato, neppure nelle prime elezioni del 1965, quando De Gaulle fu costretto al ballottaggio dall'inatteso exploit del giovane François Mitterrand), si svolge un secondo turno di ballottaggio, a distanza di quindici giorni, tra i due candidati più votati.

Fino al 2000 la durata del mandato presidenziale è stata di sette anni. Con una legge costituzionale del 2000 tale periodo è stato ridotto a cinque anni. Con l'introduzione del quinquennato si è perseguito l'obiettivo di armonizzare, almeno potenzialmente, la durata del mandato presidenziale e di quello dell'Assemblea nazionale, con la speranza che ciò contribuisca a evitare i rischi di *cobabitation* (cfr. *infra*, p. 167) tra un Presidente appartenente a un'area politica e un Primo ministro espressione di una maggioranza di orientamento opposto, e a realizzare una più razionale distribuzione delle responsabilità politiche che incombono sui titolari delle funzioni di governo. Sia nel 2002 sia nel 2007 si sono celebrate le elezioni politiche a poche settimane di distanza da quelle presidenziali. Ciò per effetto di una legge organica del 2001 che, prorogando di alcune settimane la durata dell'Assemblea nazionale, ha fatto sì che le elezioni presidenziali – le quali casualmente si svolgevano in quello stesso anno – si tenessero *prima* di quelle politiche. Tale priorità cronologica, stante la durata quinquennale di entrambe le cariche, si manterrà fino al prossimo eventuale scioglimento anticipato dell'Assemblea [CECCANTI, 2007].

La Costituzione sembra attribuire al Presidente una funzione prevalentemente *arbitrale* (art. 5: «Il Presidente della Repubblica garantisce il rispetto della Costituzione. Mediante il suo arbitrato assicura il regolare funzionamento dei poteri pubblici e la continuità dello Stato. È garante della indipendenza nazionale, della integrità del territorio e del rispetto dei trattati»). Se tuttavia si osservano da vicino le singole funzioni che gli sono riconosciute, e le modalità con cui, per prassi, tali funzioni sono state esercitate, ci si rende conto del ruolo politicamente attivo da lui recitato, che gli consente un'autonomia decisionale del tutto sconosciuta ai capi di Stato delle forme di governo parlamentari.

Innanzitutto egli nomina il Primo ministro e lo fa cessare dalla carica «quando egli presenta le dimissioni del Governo» (art. 8). La prassi interpretativa imposta fin dal 1959 da De Gaulle attribuisce al Presidente un vero e proprio potere di *revoca* del Primo ministro e, di conseguenza, del Governo [AVRIL, 1994].

Vi è poi da notare che, per espressa previsione costituzionale, è il Presidente – e non il Primo ministro – a presiedere il Consiglio dei ministri (art. 9) e a stilare l'ordine del giorno.

Il Presidente ha inoltre il potere di sciogliere l'Assemblea nazionale (art. 12). La sola limitazione a tale potere è rappresentata dal divieto di scioglimento nell'anno successivo alle elezioni.

Altri poteri del Presidente sono da considerare del tutto analoghi a quelli dei Capi di Stato delle forme di governo parlamentari. Così è, ad esempio, per il potere di firmare le ordinanze e i decreti governativi, di nominare talune categorie di impiegati civili e militari dello Stato, di accreditare i rappresentanti diplomatici, di concedere la grazia, di rivolgere messaggi alle Camere.

In tema di nomine alle alte cariche pubbliche e in tema di messaggi presidenziali alle Camere, la riforma del 2008 ha introdotto due importanti novità, potenzialmente in grado di ridefinire, almeno in parte, i rapporti politici tra il Presidente e il Parlamento. Allo scopo di assegnare a quest'ultimo un qualche ruolo rispetto alle decisioni presidenziali concernenti la selezione di coloro che andranno a occupare alcune pubbliche funzioni di rilevante importanza per il funzionamento delle istituzioni (*Conseil constitutionnel*, Consiglio Superiore della magistratura, *Conseil d'Etat*, Difensore dei diritti ex art. 71.1 Cost., e altre ancora), è stato previsto che per tutte le nomine concernenti le funzioni che verranno dettagliatamente individuate da una legge organica «in ragione della loro importanza per la garanzia dei diritti e delle libertà o per la vita economica e sociale della Nazione» (art. 13, comma 4), l'atto presidenziale sia preceduto da un parere obbligatorio da parte delle competenti commissioni parlamentari permanenti presso l'Assemblea nazionale e il Senato. La nomina non può essere disposta qualora tali commissioni abbiano espresso parere contrario con una maggioranza dei tre quinti dei voti espressi.

Inoltre, allo scopo di consentire al Presidente un intervento più incisivo sulle concrete dinamiche del dibattito parlamentare, il nuovo art. 18, comma 2, prevede che egli, in aggiunta ai consueti messaggi scritti con i quali «comunica» ordinariamente con le due Assemblee, possa prendere direttamente la parola dinanzi al Parlamento riunito in seduta comune, e che la sua dichiarazione politica possa dare luogo, una volta che egli si sia allontanato dall'aula, a un dibattito tra i deputati e i senatori. Quest'ultimo non può, naturalmente, concludersi con un voto, dal momento che il Presidente non è legato da alcun rapporto fiduciario con il Parlamento. Tale novità, che fa cadere l'ormai anacronistico omaggio a una antica concezione della separazione dei poteri secondo la quale il Capo dello Stato non poteva fisicamente entrare in Parlamento allo scopo di non violarne

– simbolicamente – l'autonomia, tende a rafforzare ulteriormente il ruolo politico attivo del Presidente e la sua indiscutibile preminenza (salvo quanto si dirà *infra* a proposito dei periodi di *cobabitation*) nella determinazione dell'indirizzo politico.

Il Presidente è inoltre capo delle Forze armate e presiede i consigli e i comitati superiori della Difesa nazionale. Vi è peraltro da notare che alcuni suoi atti, espressamente elencati dalla costituzione all'art. 19, non sono controfirmati dal primo ministro o dal ministro competente.

L'istituto della controfirma, originariamente pensato per sgravare il Sovrano della responsabilità giuridica derivante dai propri atti, è caratteristico di tutti i sistemi politici di tipo parlamentare. Poiché in quei sistemi il capo dello Stato non è titolare di funzioni politiche autonome, egli non può essere chiamato a rispondere degli atti che emana, i quali fanno sostanzialmente capo alla volontà del Governo. È quindi logico che la responsabilità per quegli atti sia assunta dal Governo stesso. Tale modello va in crisi in tutti i casi in cui il Presidente sia effettivamente titolare di poteri propri, che egli eserciti al di fuori della volontà governativa. Ciò capita, in verità, anche in alcune forme di governo parlamentari. Anche in Italia sono previsti taluni poteri autonomi del Presidente della Repubblica, che si estrinsecano in atti per i quali è richiesta la controfirma da parte di un ministro cui non è attribuibile alcuna responsabilità sostanziale in merito all'atto adottato. Quando tuttavia i poteri propri del Presidente assumono uno spessore tale da incidere sulla forma di governo, l'abolizione della controfirma ministeriale assume uno specifico significato: quello di svincolare l'esercizio dei poteri presidenziali politicamente rilevanti dal consenso o anche solo dal controllo del Governo.

Sebbene, nel contesto originario del 1958, si sarebbe potuta affermare una interpretazione «riduttiva» degli atti non soggetti a controfirma, con l'evoluzione del ruolo presidenziale e soprattutto con l'elezione diretta ha finito per affermarsi una prassi interpretativa estensiva, che ha riconosciuto in capo al Presidente una pluralità di poteri del tutto sganciati da qualsiasi forma di controllo ministeriale. Che poi a tale prassi non sia seguita la logica conseguenza di riformare l'istituto della responsabilità giuridica del Presidente, è problema su cui si tornerà.

Due poteri presidenziali, infine, meritano particolare attenzione.

L'art. 11 attribuisce al Presidente il potere di sottoporre direttamente un progetto di legge a *referendum* popolare per la sua approvazione definitiva, senza passare da un voto parlamentare.

Le materie su cui può essere suscitato il *referendum* riguardano l'organizzazione dei poteri pubblici, la ratifica di un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione, potrebbe incidere sul funzionamento delle istituzioni, nonché le riforme relative alla politica economico-sociale o ambientale e ai servizi pubblici. Il potere di indire il *referendum*, per quanto non soggetto a controfirma, è subordinato a *proposta* da parte del Governo (o da parte del Parlamento attraverso una deliberazione congiunta). Ciò significa che il Presidente non può disporre da solo del potere referendario, ma deve suscitare una deliberazione da parte del Governo o del Parlamento. Per altro verso, egli non ha alcun obbligo di indire effettivamente il *referendum* che sia stato proposto e può in qualsiasi momento bloccare la procedura. Di fatto, il potere referendario può essere utilizzato dal Presidente per aggirare il dissenso di un Parlamento ostile, soltanto qualora il Governo non sia, a sua volta, contrario all'adozione del provvedimento. Il modo in cui il *referendum* è concretamente disciplinato finisce cioè per depotenziare l'istituto come strumento di esercizio autonomo di poteri politici da parte del Presidente.

La riforma costituzionale del 2008 ha attribuito un analogo potere referendario, sulle stesse materie, a «un quinto dei membri del Parlamento, sostenuto da un decimo degli elettori iscritti nelle liste elettorali». Si tratta di una sorta di iniziativa legislativa «mista», popolare e parlamentare, verosimilmente destinata ad essere utilizzata come strumento di azione politica dall'opposizione, la quale è ovviamente priva della forza parlamentare sufficiente per far approvare un progetto di legge. Le due Assemblee sono infatti costituzionalmente tenute ad esaminare comunque la proposta entro un termine perentorio (stabilito con legge organica). Scaduto il termine senza che la proposta sia stata esaminata, il Presidente la dovrà sottoporre obbligatoriamente a *referendum* popolare.

L'art. 16 affida al Presidente poteri eccezionali «qualora le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della nazione, l'integrità del suo territorio o l'esecuzione dei suoi obblighi internazionali siano minacciati in maniera grave e immediata, e qualora il funzionamento regolare dei poteri pubblici costituzionali sia interrotto».

Le ragioni storiche di questa disposizione sono da ricercare, da un lato, nel trauma del crollo della III Repubblica nel luglio del 1940, che aveva rivelato l'impotenza del potere politico ad assicurare la continuità dello Stato di fronte alla disfatta militare e morale del Paese, e dall'altro lato nelle vicende algerine degli anni 1954-58, che avevano portato la Francia

sull'orlo del colpo di Stato militare. De Gaulle volle che fosse espressamente riconosciuto un potere presidenziale di emergenza affinché gli fosse possibile, in caso di grave difficoltà nella gestione della questione algerina, intervenire con efficacia e contare sui poteri necessari a far rispettare le decisioni da lui assunte [CARCASSONNE, 2005]. In effetti, l'unica occasione in cui è stata fatta applicazione dell'art. 16 ha riguardato le misure conseguenti al tentativo di putsch da parte dei generali di Algeri nel 1961.

Affinché il Presidente possa attivare lo stato di emergenza, occorre che si verifichino simultaneamente due condizioni: la minaccia grave e immediata alle istituzioni, o alla indipendenza nazionale, o all'integrità territoriale, o all'esecuzione degli obblighi internazionali, e, contemporaneamente, l'interruzione del regolare funzionamento delle istituzioni pubbliche. Prima di assumere la decisione, il Presidente deve consultarsi con il Primo ministro, con i Presidenti delle due Assemblee e con il *Conseil constitutionnel*. Il parere di quest'ultimo, fornito per iscritto, è pubblicato sul *Journal Officiel*. In ogni caso la decisione costituisce un atto proprio ed esclusivo del Presidente. Le misure assunte ex art. 16 sono qualificate come «decisioni» e sottoposte a parere del *Conseil*. Esse possono derogare alla Costituzione ma devono essere indirizzate a un solo scopo: ristabilire il funzionamento regolare dei poteri pubblici costituzionali.

Al fine di allontanare lo spettro di una deriva autoritaria, l'art. 16 precisa che, durante la crisi, il Parlamento è riunito di diritto e l'Assemblea nazionale non può essere sciolta. È peraltro evidente che, se i poteri del Presidente sono dilatati, ciò significa che quelli del Parlamento sono corrispondentemente ridotti. Tale evidenza fu del resto sottolineata da De Gaulle nel corso del messaggio al Parlamento in occasione della proclamazione dello stato di emergenza del 1961, quando invitò i parlamentari a «non immischiarsi» nelle decisioni che egli era in procinto di assumere. Egli precisò inoltre che, sebbene il Parlamento fosse da considerare «riunito», durante lo stato di crisi esso – in quanto non «in sessione ordinaria» – non poteva né approvare leggi, né tanto meno presentare e approvare mozioni di censura nei confronti del Governo. La revisione del 2008, nell'intento di moderare la discrezionalità del Presidente nella determinazione dei tempi di durata dello stato di emergenza, ha previsto che «dopo trenta giorni di esercizio dei poteri eccezionali, può essere presentato ricorso al *Conseil constitutionnel* da parte del Presidente dell'Assemblea nazionale, del Presidente del Senato, di sessanta deputati o di sessanta senatori», allo scopo di valutare se persistano le condizioni di emergenza che ne hanno determinato l'attivazione. Il *Conseil* si pronuncia con pare-

re (a sua volta pubblicato nelle forme sopra descritte) nel più breve tempo possibile. In ogni caso, anche se non è stato presentato alcun ricorso, il *Conseil* deve pronunciarsi d'ufficio sulla persistente giustificazione dello stato di emergenza nel termine di sessanta giorni.

Di fronte a una così alta concentrazione di rilevanti poteri di indirizzo politico, ci si attenderebbe una disciplina costituzionale della responsabilità giuridica del Presidente assai diversa da quella propria delle forme di governo parlamentari, nelle quali il Capo dello Stato gioca un semplice ruolo di garanzia istituzionale. Così non è. L'art. 67 della Costituzione stabilisce che il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, salvo che per alto tradimento [VIVIANI SCHLEIN, 1982].

La peculiarità della Costituzione del 1958 è che un istituto proprio del sistema parlamentare sia stato mantenuto senza alcun adattamento nel contesto di una forma di governo che attribuisce al Presidente della Repubblica rilevanti poteri di indirizzo politico, e prevede che alcuni atti di notevole importanza politica non siano controfirmati. Proprio l'istituto della controfirma, nei sistemi parlamentari, consente all'Esecutivo di assumere la responsabilità giuridica degli atti compiuti dal Presidente. In Francia, caso più unico che raro, si assiste alla situazione del tutto peculiare (e alquanto paradossale) che il titolare del massimo potere politico sia totalmente irresponsabile per gli atti da lui compiuti, e che per alcuni di questi atti (quelli non controfirmati) non possa essere chiamato a rispondere letteralmente *nessuno*.

A ciò si aggiunga che, secondo una interpretazione fatta propria dalla giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* [GROSSO, 2003] e confermata da una revisione costituzionale degli artt. 67 e 68 (cfr. l. Cost. n. 2007-238 del 23 febbraio 2007), il Presidente della Repubblica, pur essendo giuridicamente irresponsabile soltanto per gli atti compiuti *nell'esercizio delle proprie funzioni* (con esclusione degli atti extrafunzionali, che egli compie in quanto privato cittadino, nonché di quei comportamenti tenuti *prima* dell'assunzione della carica), non può comunque essere sottoposto a giudizio da parte della magistratura ordinaria per tutta la durata del mandato, quale che sia il fatto che gli sia eventualmente contestato. La stessa revisione costituzionale ha stabilito inoltre la possibilità di una «destituzione» del Presidente «in caso di violazione dei suoi doveri manifestamente incompatibile con l'esercizio del suo mandato», a opera del Parlamento riunito in Alta Corte, a maggioranza dei due terzi. Tale disciplina manifesterebbe per alcuni autori una «inquietante tendenza allo sviluppo della irresponsabilità dei governanti» [BEAUD, 1998].

Una irresponsabilità che è giuridica (nel momento in cui nessun giudice può giudicare gli atti compiuti da un Presidente che è anche il vertice dell'Esecutivo, neppure se extrafunzionali) ma anche, e soprattutto, politica [GROSSO, 2003; FRANÇOIS, 2001; MASSOT, 1987].

### 3. *Il Governo e il rapporto tra Primo ministro e Presidente: il diverso «rendimento» del sistema semipresidenziale nei casi di «cohabitation»*

Il funzionamento concreto della forma di governo semipresidenziale francese appare assai variabile. Essa si è mostrata, negli ultimi trent'anni, con volti diversi e ha realizzato, di volta in volta, redistribuzioni anche corpose del potere politico tra i diversi attori. Il rapporto che più di tutti ha fatto le spese di questa natura instabile è stato quello tra Presidente e Primo ministro [MASSOT, 1993].

Per De Gaulle, come accennato sopra, il ruolo del Primo ministro non era dissimile da quello del maestro di cerimonie del Re, o comunque del «fusibile» destinato a sacrificarsi per salvare il suo Presidente nei momenti di eccessiva tensione. In realtà la Costituzione attribuisce anche al Primo ministro rilevanti poteri di direzione politica, coerenti con il notevole potenziamento del ruolo dell'Esecutivo rispetto al Parlamento. È il Governo che «determina e dirige la politica nazionale» (art. 20). È affidato al Primo ministro (art. 21) il compito di «dirigere l'azione del Governo» (mentre il Presidente, come ricordato sopra, si limita a «presiedere il Consiglio dei ministri»). Inoltre egli ha la «responsabilità della difesa nazionale», l'incarico di «assicurare l'esecuzione delle leggi», l'esercizio del «potere regolamentare» (fuori dai casi di regolamenti governativi emanati dal Presidente). Inoltre il Governo «è responsabile nei confronti del Parlamento» (art. 20). Il Primo ministro, assai più del Presidente, sembrerebbe dunque in apparenza la chiave di volta del sistema, il *trait d'union* tra gli altri poteri (tra Presidente e Governo, tra Governo e Parlamento, tra politica e amministrazione, nella maggioranza e tra maggioranza e opposizione).

La prassi interpretativa gollista, come abbiamo sottolineato in precedenza, spostò il baricentro dell'indirizzo politico in favore del Presidente. Ma a dimostrazione che il quadro dei rapporti tra i poteri non è fissato una volta per tutte dalla Costituzione, superata quella fase e dopo che il sistema dei partiti, lentamente, aveva ricominciato a riorganizzarsi, il

ruolo costituzionale del Primo ministro, rimasto fino a quel momento in ombra, cominciò a emergere, almeno a partire dalla presidenza Giscard d'Estaing, tra il 1974 e il 1981. Egli era stato eletto dopo aver raggiunto il ballottaggio come candidato della forza politica minoritaria all'interno dello schieramento di centrodestra. Non era cioè il *leader* del partito gollista, bensì della «seconda forza» della coalizione, l'UDF (*Union pour la Démocratie Française*) di matrice liberale. Tale fatto finì per condizionare fortemente il comportamento. Dovendo tenere conto di un'Assemblea nazionale nella quale il partito gollista era nettamente prevalente, egli non fu totalmente libero nella scelta del Primo ministro, ma dovette adattarsi a designare il *leader* di quel partito, Jacques Chirac. Ciò denota una ripresa del ruolo dei partiti nella capacità di condizionare la vita politica [AVRIL, 1984, 1994], e una assunzione di influenza, all'interno dei partiti, di quei *leader* che, anche quando non possono (o non possono ancora) concorrere per la presidenza, contrattano apertamente con il Presidente la linea politica del Governo. Ciò non si trasforma automaticamente in conflitto tra i due vertici dell'Esecutivo, in quanto il Presidente conserva le prerogative che gli consentono di dirigere la politica nazionale, mentre il Primo ministro non arriva a mettere il suo partito «contro» il Presidente, in quanto l'intera maggioranza finirebbe per sfaldarsi.

Una radicale modifica nei rapporti tra Presidente e Primo ministro si ebbe nel periodo 1986-88. Nel 1981 era stato eletto Presidente il socialista François Mitterrand, il quale aveva immediatamente sciolto l'Assemblea nazionale e ottenuto, al suo interno, una maggioranza a lui favorevole, che gli aveva consentito di nominare Primo ministro un esponente del suo partito. Ma le successive elezioni politiche del 1986 diedero luogo a una maggioranza di centrodestra. Per la prima volta, dall'entrata in vigore della Costituzione del 1958, Presidente della Repubblica e maggioranza parlamentare erano espressione di partiti appartenenti a schieramenti opposti. Invece di rassegnare egli stesso le dimissioni, come pure alcuni autori avevano auspicato evocando la necessità di far valere una sorta di «responsabilità politica indiretta» [VEDEL, 1997; MASSOT, 1993; BEAUD, 1998], Mitterrand ritenne di restare al suo posto, ma si trovò a condividere il potere con una maggioranza parlamentare di centrodestra.

Fu inventato (dal futuro Primo ministro Edouard Balladur) il termine *cobabitation*, che da allora ha preso a designare tutti i periodi nei quali la maggioranza presidenziale e la maggioranza parlamentare sono di tendenza politica opposta [FAVOREU *et al.*, 2005].

Secondo taluni commentatori, la *cobabitation* non sarebbe altro che il prodotto di un cattivo funzionamento dei meccanismi di attivazione del circuito della responsabilità politica [FRANÇOIS, 2001]. Tale prassi fu infatti inaugurata in conseguenza del rifiuto da parte del Presidente di dimettersi a seguito di una sconfitta elettorale della sua maggioranza alle elezioni politiche. L'invenzione della *cobabitation* avrebbe dunque consentito ai Presidenti di farsi schermo della propria carica e di rifiutarsi di trarre le conseguenze politiche del voto, restando al loro posto nonostante la sconfitta.

Nei periodi di *cobabitation*, peraltro, il Presidente vede notevolmente ridotto l'esercizio effettivo delle sue prerogative [LUCHAIRE, CONAC, 1988; MASSOT, 1997]. In primo luogo, egli è costretto a nominare Primo ministro un esponente della maggioranza parlamentare a lui ostile, designato da quest'ultima. Inoltre la stessa funzione presidenziale appare ridotta, mentre si assiste a un potenziamento dei poteri di direzione politica da parte del Primo ministro e del suo Esecutivo. Da un lato il Presidente mantiene intatte le prerogative discendenti dall'art. 5 e continua a condurre un ruolo primario nel c.d. «dominio riservato» in materia di politica estera e di difesa (ex art. 15, che affida al Presidente il comando delle forze armate, e 52, che gli attribuisce il potere di negoziare e ratificare i trattati internazionali). Sulla base di queste norme il Presidente della Repubblica ha continuato, anche nei periodi di *cobabitation*, a guidare la delegazione francese ai grandi summit internazionali come i Consigli europei o le riunioni del G7/G8. In tali casi, peraltro, egli è stato sempre accompagnato e affiancato dal Primo ministro, che talvolta ha tentato di sottrargli almeno parte dell'iniziativa politica [FAVOREU *et al.*, 2005].

Dall'altro lato, tuttavia, il Primo ministro assume la direzione effettiva della politica interna e la responsabilità dell'attuazione del programma di Governo.

La forma di governo, nei periodi di *cobabitation*, sembra assumere caratteri maggiormente prossimi a quelli di una forma parlamentare classica. Tuttavia il Presidente conserva una prerogativa che può consentirgli di influenzare politicamente i comportamenti del Primo ministro a lui ostile: egli può sciogliere l'Assemblea nazionale, sottoponendo così l'operato del Primo ministro e della sua maggioranza al giudizio del corpo elettorale. La Costituzione consente al Presidente di ricorrere a tale potere quando vuole, a eccezione del primo anno di vita dell'Assemblea. Si tratta – è vero – di un'arma di cui il Presidente deve servirsi con parsimonia, dal momento che

potrebbe ritorcersi a suo danno, ma che può consentirgli, quando avverta che la sintonia politica tra il Governo e il corpo elettorale è in discesa, di modificare i rapporti di forza all'interno dell'Assemblea nazionale e riprendere così nelle sue mani la direzione politica del Paese.

Fino a oggi la *cobabitation* si è prodotta tre volte: nel periodo 1986-88 e nel periodo 1993-95 sotto la presidenza di François Mitterrand con una maggioranza parlamentare di centro-destra (Primo ministro Jacques Chirac nel corso del primo periodo e Edouard Balladur nel corso del secondo), e nel periodo 1997-2002 sotto la presidenza di Jacques Chirac con una maggioranza parlamentare a guida socialista (Primo ministro Lionel Jospin).

La storia della V Repubblica appare come un susseguirsi di progressivi assestamenti – mai definitivi – nei rapporti tra Presidente della Repubblica e maggioranza politica. La descrizione del funzionamento della forma di governo semipresidenziale francese finisce pertanto, in definitiva, per essere difficilmente separabile dalla cronaca politica che registra gli specifici equilibri tra poteri susseguirsi nel tempo [CECCANTI, 1996]. Nei momenti in cui il Presidente è l'effettivo e riconosciuto capo del partito, del *rassemblement* o della coalizione che controlla la maggioranza dell'Assemblea nazionale, egli è il vero capo del Governo, guida politica della nazione. Quando può contare su una maggioranza parlamentare a lui favorevole, ma non ne è il *leader* effettivo (come durante il settennato di Giscard d'Estaing), ovvero non è più pienamente riconosciuto come tale (come nell'ultimo periodo della presidenza Mitterrand e della presidenza Chirac), è costretto a scendere a compromessi, e a cercare di volta in volta un appoggio alle sue politiche, condividendo la responsabilità di governo con il Primo ministro. Quando, infine, il Presidente si trova di fronte una maggioranza parlamentare ostile, che gli impone un programma politico e un Primo ministro non gradito, è quest'ultimo a diventare il capo effettivo del Governo. A seconda delle contingenze, poi, in quest'ultima ipotesi il Presidente è in grado di ritagliarsi un potere più o meno ampio nei settori del c.d. «dominio riservato», che tuttavia, nella misura in cui più forte è il potere concretamente esercitato dal Primo ministro, può divenire anch'esso, in parte, un *domaine partagé*.

La estrema variabilità dei possibili equilibri politici finisce per impedire il consolidarsi di un'unica prassi interpretativa della forma di governo. In questo gioco continuo un elemento resta certo: è l'Esecutivo, quale che sia il corno dominante della sua ancipite struttura, ad avere in mano gli strumenti costituzionali per prevalere poli-

ticamente sull'Assemblea. Quest'ultima influisce sulla distribuzione del potere tra i due vertici dell'Esecutivo (in virtù della previsione costituzionale del rapporto fiduciario), ma non è in grado di contrastarne la preminenza politica.

#### 4. Il ruolo del Parlamento e la sua endemica debolezza. Il sistema delle fonti del diritto

La volontà di rafforzare il Governo a scapito della precedente onnipotenza parlamentare e di ridimensionare i poteri dell'Assemblea costituiva uno degli obiettivi più sentiti da De Gaulle e da coloro che condivisero con lui l'esperienza costituente del 1958. Tale obiettivo fu realizzato con coerenza e decisione attraverso specifiche regole costituzionali [MAUS, 1997].

Il Parlamento si compone di due Camere: l'Assemblea nazionale e il Senato (art. 24), che esercitano collettivamente la funzione legislativa.

Si tratta di un bicameralismo «quasi» perfetto: l'art. 45 dispone che in caso di disaccordo tra i due rami (quando cioè un progetto non sia stato approvato nello stesso testo all'esito di due successive votazioni), il Primo ministro può convocare una Commissione mista paritetica incaricata di proporre un testo condiviso. Quel testo viene sottoposto a nuova approvazione da parte delle due Assemblee. In caso di mancato accordo in Commissione paritetica, o in caso di ulteriore mancata approvazione in aula, il Governo può sottoporre il testo al voto finale dell'Assemblea nazionale. In tal modo si garantisce a quest'ultima una *lieve* supremazia nel procedimento legislativo. Tale procedura ha subito talune modifiche a seguito della revisione del 2008, che non sembrava peraltro alterare sensibilmente il funzionamento del bicameralismo.

Tuttavia solo l'Assemblea nazionale è eletta a suffragio universale diretto, mentre il Senato è eletto con un'elezione di secondo grado, cui partecipano i componenti delle collettività territoriali (metropolitane e d'Oltremare) e i rappresentanti dei francesi all'estero. Inoltre soltanto l'Assemblea nazionale è legata al Governo dal rapporto di fiducia (art. 49), e solo quest'ultima può essere sciolta dal Presidente della Repubblica prima della scadenza naturale (art. 12).

Pur senza abbandonare il legame fiduciario caratteristico delle forme di governo parlamentari, la Costituzione non prevede un termine tassativo entro il quale il Governo, dopo la nomina, debba pre-

sentarsi all'Assemblea nazionale per chiedere un voto di fiducia. Da ciò è stata dedotta l'assenza di un obbligo di fiducia iniziale [GICQUEL, 1977; AVRIL, 1979]. Il Governo, appena nominato, è già nella pienezza dei suoi poteri e la fiducia si presume, mentre solo l'assenza di fiducia deve essere provata (attraverso l'approvazione, a maggioranza assoluta, di una apposita *motion de censure*).

Il Governo, al contrario, può in qualsiasi momento richiedere un voto di fiducia (art. 49 c. 1). Ciò consente al Primo ministro, se lo ritiene politicamente opportuno, di sottoporre in qualsiasi momento il proprio programma (o una dichiarazione di politica generale) a un voto parlamentare, per rafforzare la sua posizione. Egli utilizzerà ovviamente tale potere solo se gli sia politicamente favorevole, poiché il voto contrario dell'Assemblea, ai sensi dell'art. 50, comporterebbe per lui e per il suo Governo l'obbligo di dimissioni nelle mani del Presidente della Repubblica.

Le modalità con cui, invece, l'Assemblea nazionale può pervenire a un voto di sfiducia nei confronti del Governo in carica ne indeboliscono fortemente i poteri, rispetto a quelli ordinariamente esercitati dalle Assemblee nelle forme di governo parlamentari. La «mozione di censura», sottoscritta da almeno un decimo dei componenti l'Assemblea, e votata non meno di quarantott'ore dopo il suo deposito, deve essere approvata a *maggioranza assoluta* (art. 49, c. 2).

Sono verificati solo i voti favorevoli alla mozione di censura, e nel verbale della votazione, che si svolge in forma palese e per appello nominale, risultano soltanto i nomi dei deputati che l'hanno appoggiata (con esclusione, oltre che dei deputati che hanno votato contro, anche degli astenuti e degli assenti, i quali si presumono «a favore» del Governo). L'obiettivo di tale previsione è impedire la prassi in voga negli anni della III e della IV Repubblica quando, nonostante i voti favorevoli a una mozione di sfiducia fossero spesso inferiori ai voti contrari, il gioco degli astenuti e degli assenti induceva ugualmente i Governi alle dimissioni.

Al fine di indurre l'Assemblea ad approvare i disegni di legge da lui proposti, il Primo ministro può impegnare di fronte a essa la responsabilità del Governo su un testo. In questo caso il testo, *senza essere votato*, è considerato approvato, a meno che nelle ventiquattr'ore successive non sia depositata una mozione di censura, e che essa sia poi votata con le modalità sopra descritte (art. 49, c. 3). Così il Governo può bloccare in qualsiasi momento una discussione

parlamentare particolarmente accesa e difficile, costringendo l'Assemblea a uno sbrigativo «prendere o lasciare». Il ricorso alla descritta procedura è stato limitato, a seguito della riforma del 2008, ai soli progetti di legge in materia di finanza pubblica e di sicurezza sociale. Inoltre il Governo può ricorrervi per un altro progetto di legge, a sua scelta, per ciascuna sessione di lavori parlamentari. L'intento è quello di attenuare, almeno in parte, lo strapotere del Governo in Parlamento, che si è sovente manifestato, negli anni passati, attraverso un sistematico ricorso alla questione di fiducia da parte di Governi intenzionati a ridurre all'obbedienza maggioranze parlamentari teoricamente fedeli ma nei fatti spesso riottose.

Naturalmente l'Assemblea può sempre approvare la mozione di censura, con conseguente obbligo di dimissioni del Governo. Ma proprio per questa ragione, sui deputati della maggioranza è esercitata la massima delle pressioni: essi non hanno alternativa se non rassegnarsi a lasciare che sia approvato (senza voto) il provvedimento governativo ovvero aprire una crisi di Governo che potrebbe anche condurre alla messa in discussione della propria sopravvivenza come maggioranza, nel caso in cui il Presidente decida di sciogliere l'Assemblea.

Per impedire che, su un progetto di legge di origine governativa, il Parlamento possa presentare migliaia di emendamenti diretti a stravolgerne il senso, la Costituzione prevede infine il c.d. «voto bloccato» (art. 44). Il Governo può cioè imporre all'Assemblea che sta esaminando un progetto di legge di pronunciarsi, con un solo voto, esclusivamente su quel testo, o quelle parti di testo, che sia stato accettato dal Governo, con gli emendamenti da esso espressamente condivisi. In tal modo il Parlamento è costretto, nuovamente, a «prendere o lasciare» un testo imposto dal Governo, senza potervi apportare le modifiche che reputi opportune.

Altri due elementi concorrono all'endemica debolezza del Legislativo nei confronti dell'Esecutivo.

In primo luogo (art. 23, c. 1) il ruolo di ministro è incompatibile con quello di parlamentare (laddove uno dei caratteri «naturali», ancorché non «essenziali», della forma di governo parlamentare è proprio la *compatibilità* tra queste due cariche [ELIA, 1970]). Con tale disposizione, oltre che sancire «simbolicamente» l'autonomia del Governo dal Parlamento (e la dimensione tecnocratica su quella politica [CANEPA, 2000; FRANÇOIS, 2001]), si è voluto scoraggiare la tentazione, da parte di taluni parlamen-



tari, di suscitare crisi di Governo al solo scopo di poter sostituire qualche loro collega nella carica di ministro. De Gaulle aveva anche l'ulteriore obiettivo di indebolire i partiti, costringendo i loro *leaders* a non rivendicare il ruolo di ministro (costretti, in tal caso, a rinunciare a un ambito seggio parlamentare), e a lasciare così al Presidente (e al suo Primo ministro) le mani libere nella scelta della compagine ministeriale. L'incompatibilità lascia ai membri del Governo la possibilità di candidarsi alle elezioni politiche, ma li obbliga, se eletti, a optare tra le due cariche. I ministri-parlamentari hanno un mese di tempo per scegliere se rinunciare all'incarico ministeriale e tornare in Parlamento. Scaduto il mese, la scelta diviene irreversibile e il seggio parlamentare dovrà essere riassegnato.

Fino al 2008, il Parlamento era inoltre sostanzialmente privo di uno dei poteri storicamente più rilevanti di cui un'Assemblea legislativa possa disporre: quello di determinare in piena autonomia l'ordine del giorno dei propri lavori. Il calendario dei lavori parlamentari era di fatto (eccezzuata una seduta al mese, riservata – a partire da una riforma costituzionale del 1995 – all'ordine del giorno fissato da ciascuna Assemblea) di competenza del Governo, il quale aveva il potere di stabilire quali progetti di legge, tra quelli da esso stesso presentati o comunque da esso accolti, dovessero avere la priorità nella discussione parlamentare. La riforma costituzionale del 2008 ha introdotto il principio secondo cui – di regola – «l'ordine del giorno è fissato da ciascuna Assemblea». A tale regola si accompagnano peraltro tuttora rilevanti eccezioni: due settimane su quattro sono comunque riservate prioritariamente all'esame dei testi e allo svolgimento dei dibattiti di cui il Governo richiama l'iscrizione all'ordine del giorno; lo stesso vale per l'esame dei progetti di legge in materia finanziaria e in materia di sicurezza sociale che il Governo ritenga prioritari, nonché dei progetti relativi agli stati di crisi e di quelli concernenti l'invio di contingenti militari all'estero. Il Governo, in definitiva, conserva gli strumenti per mantenere di fatto il controllo sullo svolgimento della maggior parte dei lavori parlamentari.

I rapporti tra Parlamento e Governo sono anche segnati da un sistema costituzionale delle fonti del diritto che allontana (almeno formalmente, come si dirà) la Francia dal tradizionale modello «a supremazia parlamentare» fondato sul primato della legge, «*expression de la volonté générale*» [CARRÉ DE MALBERG, 1931].

Al posto del tradizionale principio della preferenza di legge, infatti, e con lo specifico obiettivo di indebolire il ruolo del Parlamento a vantaggio dell'Esecutivo, la Costituzione del 1958 ha introdotto un sistema di rapporti tra legge e regolamento fondato sul principio della competenza. L'art. 34, in particolare, individua un «do-

maine de la loi», vale a dire un elenco di materie – che i costituenti avrebbero voluto *tassativo* – su cui il Parlamento può legiferare. Su qualsiasi altro oggetto la funzione normativa (fatte salve le *lois référendaires* ex art. 11, di cui si è già parlato) è affidata al Governo, attraverso l'adozione di *regolamenti*.

Questo nuovo assetto dei rapporti tra legge e regolamento mette in crisi la tradizionale concezione del principio di legalità. Da un lato, infatti, il regolamento non è più necessariamente subordinato alla legge. La subordinazione vale soltanto nelle materie di competenza del Parlamento. Invece il Governo è del tutto libero di disciplinare come vuole le materie non espressamente assegnate dalla Costituzione al «*domaine de la loi*». Dall'altro lato, la legge non è più arbitra del confine tra se stessa e il potere normativo del Governo. È la Costituzione, infatti, a stabilire una vera e propria *riserva di competenza* a favore dei regolamenti dell'Esecutivo in tutte le materie non espressamente assegnate alla legge [PÉZANT, 1990].

Tale disciplina ha avuto tuttavia sull'ordinamento giuridico un impatto assai meno dirompente di quello atteso. Da un lato, il *Conseil constitutionnel* – cui spetta (art. 41) il potere di decidere, in caso di disaccordo tra Governo e Parlamento, se un progetto di legge eccede la sfera di competenza a esso riservata – ha adottato un'interpretazione assai estensiva del concetto di «*domaine de la loi*» [GAMBINO, 1990]. Lungi dal limitare il proprio giudizio al solo art. 34, esso ha riconosciuto che *l'intera Costituzione* può essere considerata fonte del potere legislativo. Inoltre ha stabilito che, in assenza di un ricorso governativo, la legge, per quanto teoricamente incompetente, continui a essere applicabile [FAVOREU *et al.*, 2005; FAVOREU, 1996]. D'altro canto, assai sovente il Governo non ha affatto ritenuto opportuno opporsi all'entrata in vigore di una legge in materia non riservata al Parlamento, ma ha preferito adottare una strategia di co-legislazione o comunque di gestione «parlamentare» dei testi normativi cui era più interessato.

Il disegno originario del costituente, dunque, dimostratosi ben presto illusorio, è fallito. Quel disegno si fondava sulla pretesa di poter tagliare con il proverbiale rasoio di Occam i poteri rispettivi dei due organi, ma non teneva conto dell'irresistibile tendenza (e sovente della concreta necessità politica) all'esercizio *condiviso* della funzione normativa, elemento essenziale dell'indirizzo politico, tra il Governo e la maggioranza parlamentare che lo sostiene.

Si può concludere dunque che, attualmente, il Parlamento dispone, di fatto, di due sfere di competenza disposte in modo concentrico. Una competenza minima, definita dall'art. 34 e da altre norme costituzionali, che non può essergli sottratta (tanto che regolamenti eventualmente approvati in tali materie sono illegittimi e annullabili dal giudice amministrativo); una competenza estesa, tollerata dal Governo, che comprende qualsiasi altra materia nella quale l'Esecutivo acconsenta all'intervento parlamentare.

Il Parlamento, infine, ha la possibilità di approvare «leggi organiche» [PEGORARO, 1990]. Si tratta di una fonte che si colloca in posizione intermedia tra la Costituzione e la legge ordinaria. Solo la Costituzione può attribuire alla legge organica la competenza a disciplinare un determinato oggetto, mentre il Parlamento non può qualificare come «organica» una legge se non nelle materie espressamente previste dalla Costituzione. Le leggi organiche sono *obbligatoriamente* sottoposte, dopo la loro approvazione, a controllo di costituzionalità da parte del *Conseil constitutionnel* (cfr. *infra*, pp. 183 sgg.). Esse sono quindi da considerare gerarchicamente subordinate alla Costituzione. Sono peraltro gerarchicamente *sovraordinate* alle leggi ordinarie, tanto che il *Conseil*, se opportunamente investito della questione, può dichiarare l'illegittimità di una legge ordinaria per violazione di una legge organica.

##### 5. Fragilità parlamentare e sistema dei partiti. Le conseguenze della legge elettorale maggioritaria

Un altro rilevante strumento di indebolimento del Parlamento, e del sistema dei partiti che a quel tempo lo controllavano, fu, nel 1958, l'introduzione del sistema elettorale maggioritario a doppio turno per l'elezione dell'Assemblea nazionale. Il sistema proporzionale in vigore sotto la IV Repubblica esaltava la forza dei partiti tradizionali, ma era ritenuto causa di endemica debolezza dei Governi, appoggiati da maggioranze di coalizione estremamente eterogenee. Esso fu sostituito da un sistema maggioritario uninominale.

In ogni collegio è eletto al primo turno il candidato che abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti. Se tale maggioranza non è raggiunta, si possono presentare al secondo turno tutti i candidati che abbiano superato una certa soglia percentuale sul totale degli aventi diritto. Tale percentuale è variata nel corso del tempo (dal 5 per cento al 10 per cento), ed è attualmente del 12,5 per cento, pari, a seconda del numero de-

gli astenuti, a circa il 20-25 per cento dei votanti. Al secondo turno, peraltro, ogni candidato può rinunciare in favore di altri, attraverso i c.d. «patti di desistenza», cosicché il ballottaggio è il più delle volte uno scontro diretto tra due candidati espressione delle coalizioni contrapposte.

Anche l'introduzione del maggioritario ha contribuito al rafforzamento dell'Esecutivo. La naturale bipolarizzazione del sistema politico che tale sistema tendeva a realizzare, se in un primo tempo ha determinato la crisi dei partiti che avevano dominato la IV Repubblica, e quindi la crisi del sistema partitico *tout court*, lentamente ha favorito la nascita di nuove forze politiche, diversamente strutturate e organizzate, più funzionali ai meccanismi della nuova forma di governo e in grado, nel medio periodo, di garantire l'alternanza.

Già nel 1965, dopo che Mitterrand aveva costretto De Gaulle al ballottaggio, la tendenza a una rinascita dei partiti sembrava riemergere con prepotenza. Il punto di svolta può essere individuato nel Congresso di Epinay (1971) di rifondazione del partito socialista. Da allora il sistema dei partiti ha ricominciato a funzionare come strumento di legittimazione del potere, adattandosi per lungo tempo a quella «grammatica bipolare» che il sistema della V Repubblica rendeva imprescindibile. La breve parentesi del ritorno al proporzionale, disperato tentativo di Mitterrand di non perdere con eccessivo scarto le elezioni politiche del 1986, non ha inciso sulla nuova struttura partitica, anche perché il nuovo Primo ministro Chirac decise immediatamente il ripristino del maggioritario.

Durante gli anni settanta e ottanta il sistema dei partiti si è andato strutturando sulla base di un modello che è stato definito «quadriglia bipolare» [DUVERGER, 1996], composta da due partiti tradizionalmente alleati a sinistra (partito socialista e partito comunista), contrapposti a due partiti naturalmente alleati a destra (partito gollista e partito liberale). Tale modello, tuttavia, sembra andato irreversibilmente in crisi a partire dagli anni novanta. A sinistra, la crisi storica del partito comunista, contemporaneamente all'emergere di forze diverse di ispirazione radicale, ambientalista, cattolica, nonché di movimenti «alternativi» dichiaratamente ispirati alla IV Internazionale, ha prodotto una serie di divisioni che solo in qualche caso (come nelle elezioni politiche del 1997) hanno potuto essere ricomposte. In quell'occasione, proprio il sistema elettorale maggioritario ha favorito l'aggregazione delle diverse anime della sinistra francese, che ha dato luogo a un modello di *gauche plurielle*, il quale non ha tuttavia funzionato (o comunque non è riuscito ad assicurare alla sinistra la vittoria) nel corso delle successive elezioni presidenziali del 2002 e del 2007. Oggi il partito socialista raccoglie un consenso non superiore al 25 per cento (al

primo turno delle elezioni politiche del 2007 i socialisti hanno raccolto il 24,7 per cento, mentre nel 2001 si erano fermati al 24,1 per cento), non paragonabile alla consistenza elettorale di quel partito negli anni d'oro di Mitterrand. Le altre forze collocate a sinistra raccolgono un consenso assai limitato, e ciononostante ulteriormente frammentato (il PCF ha raccolto nel 2007 il 4,29 per cento, i verdi il 3,25, l'estrema sinistra il 3,41 per cento, i radicali di sinistra l'1,31 per cento).

A destra, d'altro canto, l'emergere di una forza politica dichiaratamente xenofoba e razzista, il *Front National*, con la quale i partiti della destra tradizionale rifiutano di allearsi, ha creato una asimmetria. Fino alle elezioni del 2007 la «destra di governo», non potendo contare su un 10-15 per cento di consensi che risultavano permanentemente «congelati» all'estrema destra (il *Front National* ottenne, nel 2002, l'11,34 per cento dei voti), era sostanzialmente composta da un blocco del 30 per cento raccolto intorno agli eredi del gollismo, e da una forza minoritaria stabilizzata intorno al 5 per cento, l'UDF (*Union pour la Démocratie Française*) di ispirazione liberal-democratica. Le elezioni del 2007 hanno consegnato un quadro parzialmente modificato. Si è infatti assistito a una inaspettata erosione dei consensi del *Front National* da parte dei gollisti dell'UMP (*Union pour un Mouvement Populaire*). A fronte di una caduta del *Front National* al 4,29 (con una perdita di oltre il 7 per cento rispetto alle precedenti elezioni), si è assistito infatti a una crescita dell'UMP al 39,54 per cento (con un guadagno di oltre il 6 per cento), che solo in parte si spiega con l'effetto di trascinarsi determinato dalla affermazione del suo leader Nicolas Sarkozy alle elezioni presidenziali del mese precedente. D'altro canto, tuttavia, sembra essersi (almeno temporaneamente) spezzata l'alleanza storica tra gollisti e UDF. Quest'ultimo partito, rifiutandosi di stipulare un'alleanza politica o anche solo una serie di patti di desistenza al secondo turno con l'UMP, ha nuovamente incrementato il proprio consenso in termini di voti, sebbene abbia finito per perdere peso in termini di seggi, in conseguenza del funzionamento del sistema elettorale maggioritario (al primo turno delle legislative 2007 l'UDF-Mouvement Démocrate ha raccolto il 7,61 per cento dei voti, conquistando soltanto 3 seggi).

La tendenza, anche nello schieramento di centrodestra (e prescindendo dalla singolare e ancora troppo embrionale esperienza del nuovo UDF-MoDem di François Bayrou), è comunque quella di costruire un variegato e composito *ressemblant*, nel quale confluiscono, oltre al tradizionale ceppo gollista, radici democratico-cristiane, liberali, radicali di destra nonché, da ultimo, gli stessi delusi del *Front National*. Anche su questo versante, tuttavia, si nota una certa divisione tra le diverse anime, tenute insieme dalle stringenti necessità della legge elettorale ma spesso incapaci di manifestare una linea politica effettivamente condivisa.

Si può pertanto concludere che, al contrario di quanto si potrebbe pensare, la regolare applicazione, negli anni, del sistema maggioritario non sembra aver stabilizzato il sistema politico secondo una più solida strutturazione bipartitica, ma lo ha tutt'al più costretto a modellarsi secondo un debole bipolarismo. Finché le forze politiche tradizionali hanno saputo mantenere il monopolio quasi esclusivo del consenso popolare (vale a dire per tutti gli anni ottanta e nella prima parte degli anni novanta), il sistema è sembrato funzionare «come se» vi fosse una solida strutturazione bipolare. Quando tuttavia quei partiti, per ragioni diverse, sono entrati in crisi, la debolezza complessiva di quel bipolarismo è emersa con chiarezza, e costringe oggi alla convergenza forze politiche rappresentative di valori e interessi non coincidenti, e per questo non sempre capaci di esprimere linee politiche fortemente caratterizzate [GROSSO, 2006]. È da vedere se l'apparizione sulla scena politica di un personaggio «nuovo» e indubbiamente carismatico come Nicolas Sarkozy sarà capace di modificare ulteriormente il quadro.

#### 6. I rapporti centro-periferia e il sistema delle collettività territoriali

La Francia può essere definita, dal punto di vista della distribuzione «verticale» del potere (cioè dei rapporti politici tra i diversi livelli territoriali), uno Stato unitario (parzialmente) decentralizzato [FAVOREU *et al.*, 2005]. La Costituzione riconosce esclusivamente allo Stato il carattere di organizzazione giuridica e politica *sovrana* e non contiene alcun riferimento diretto al concetto di autonomia territoriale. Nessun processo decisionale realmente autonomo è attribuito a soggetti diversi dallo Stato. Benché una revisione costituzionale del 2003 abbia introdotto una serie di disposizioni dirette a riformare il sistema delle collettività territoriali, e benché tale riforma sia stata salutata in Francia da molti autori come una vera e propria trasformazione della forma di Stato [BAGUENARD, 2006; VERPAUX, 2003], non sembra che i caratteri tradizionali del sistema «unitario» della V Repubblica siano stati minimamente intaccati.

Le «collettività territoriali della Repubblica» attualmente riconosciute dalla Costituzione (art. 72) sono i comuni, i dipartimenti, le regioni, le collettività a statuto particolare (di cui fanno parte l'area metropolitana di Parigi e la Corsica) e le collettività d'Oltremare.

A tali enti – amministrati da autorità *elette* dalle popolazioni residenti su ciascun territorio ma sottoposti a uno stretto controllo di legalità da parte di organi dello Stato in relazione agli atti da essi

emanati – lo Stato trasferisce in forme diverse taluni poteri decisionali (potendo in teoria sempre, in qualsiasi momento, riappropriarsene, non esistendo in proposito alcuna specifica garanzia o riserva costituzionale).

Il principio della «libera amministrazione» (art. 72) è tuttora fortemente temperato dai limiti risultanti dal principio di indivisibilità della Repubblica (art. 1), da cui discendono i cardini dell'uniformità del diritto, dell'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge e della indivisibilità della sovranità affidata al *peuple*. Il quadro costituzionale in cui sono esercitati i poteri delle collettività territoriali è dunque, anche dopo la revisione costituzionale del 2003, alquanto rigido [AUBY, 2003; DELCAMP, TULARD, 2003]. In particolare, non è riconosciuta l'esistenza di più soggetti *politici* abilitati a decidere in *concorrenza* tra di loro, cioè l'esistenza di più livelli istituzionali capaci di agire congiuntamente a tutela degli interessi delle comunità di cui sono espressione. Non vi è un «interesse territoriale» contrapponibile a quello nazionale. L'interesse è sempre lo stesso e la volontà popolare coincide sempre con l'unica volontà della *nation* nel suo complesso. Lo Stato non tollera forme di pluralismo nell'articolazione territoriale del potere.

Fino alla riforma del 2003, gli enti territoriali potevano esercitare competenze regolamentari e assumere così misure amministrative di portata generale e astratta (diverse, cioè dai *provvedimenti* amministrativi specifici), esclusivamente in quanto tali competenze fossero loro conferite *espressamente* dal legislatore. L'estensione del potere regolamentare locale era quindi del tutto variabile, in relazione al grado di specificità che la legge statale stabilisse di assumere.

Per essere più chiari, le collettività territoriali, fossero esse comuni, dipartimenti, regioni o territori d'Oltremare (con l'unica eccezione della Nuova Caledonia, dotata di poteri speciali in forza degli accordi di Noumea del 1998), non erano titolari di alcun potere regolamentare autonomo. Esse non erano abilitate ad assumere decisioni amministrative sulla base del semplice riferimento all'art. 72, ma dovevano attendere l'espressa autorizzazione da parte del legislatore.

Con la revisione costituzionale del 2003, all'art. 72 è stato aggiunto un comma in forza del quale le collettività «dispongono del potere regolamentare per l'esercizio delle loro competenze», ma sempre «nelle condizioni previste dalla legge». Ciò sembra attenuare la portata del principio secondo cui gli enti territoriali devono attendere dal legislatore l'autorizzazione all'esercizio di ogni singola attribuzione [CALAMO SPECCHIA,

2004], ma conferma d'altro canto che l'estensione e il concreto esercizio delle funzioni amministrative da parte di tali enti sono subordinati alla decisione legislativa, senza alcuno spazio di autonomia costituzionalmente garantita.

A ciò va aggiunto un sistema di controlli statali sull'azione amministrativa degli enti territoriali particolarmente rigido e dettagliato. Ai sensi dell'art. 72, u.c., un «rappresentante dello Stato» (in genere il prefetto) ha il potere di impugnare preventivamente di fronte al giudice amministrativo qualsiasi atto emesso dalle autorità pubbliche locali che ritenga illegittimo. Gli atti amministrativi degli enti locali non sono direttamente esecutivi, ma sono preventivamente trasmessi al rappresentante dello Stato per il controllo di legalità. Inoltre quest'ultimo può *sostituirsi* all'autorità locale competente allorché essa – a giudizio del Governo nazionale – non sia in grado di assumere una decisione ritenuta talmente importante, che la sua mancanza rischi di compromettere gli interessi della nazione, il funzionamento dei servizi pubblici o l'applicazione della legge.

Il modello descritto ha subito, negli ultimi anni, alcune parziali e timide modifiche in taluni territori, animati da rilevanti spinte autonomistiche o comunque caratterizzati da situazioni sociali, etniche, politiche o economiche particolari. In quei territori l'autorità centrale ha talvolta tentato di imporre con la forza il modello unitario decentralizzato, ma è dovuta poco per volta scendere a patti con la popolazione locale, concedendo modeste forme di autonomia speciale. Ciò è avvenuto in particolare in alcuni territori d'Oltremare (Nuova Caledonia, Polinesia francese, Wallis-et-Futuna, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon) e in Corsica.

Al contrario, la revisione costituzionale generale del 2003 non sembra aver modificato nella sostanza il modello [GAMBINO, 2003]. Essa sembra avere una portata più simbolica che sostanziale, in quanto a una serie di solenni proclamazioni di principio fanno seguito disposizioni sostanziali sommarie prudenti, che finiscono per conservare l'impianto classico del decentramento alla francese, fondato sul principio dell'assoluta uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge e dell'omogeneità giuridica del Paese. Lo stesso valore poco più che simbolico, ma comunque significativo nel contesto culturale transalpino, ha il nuovo art. 75.1, introdotto con la revisione del 2008, a norma del quale «le lingue regionali appartengono al patrimonio della Francia». Non è chiaro se tale affermazione di principio determinerà nel tempo una modifica nell'atteggiamento del tutto ostile (avvallato più volte dal *Conseil constitutionnel*) che le autorità politiche e amministrative da sempre manifestano nei confronti del rico-

noscimento e della tutela delle c.d. «lingue minoritarie», e se potrà produrre, progressivamente, un'applicazione meno rigida del monopolio assoluto del francese in quelle zone del Paese in cui tali lingue sono tuttora correntemente parlate (Corsica, Alsazia, Bretagna, regione basca).

La riforma attribuisce maggiori poteri alle regioni. Peraltro esse non sono titolari della funzione legislativa, non partecipano in alcuna forma alla determinazione dell'indirizzo politico del Paese, né hanno alcuna competenza che possa influenzare l'ordinamento degli Enti locali inferiori. Inoltre non viene loro riconosciuta alcuna forma di difesa costituzionale delle proprie prerogative, attraverso un potere di ricorso a tutela della propria sfera di competenza, nei confronti di leggi o di altri atti normativi statali.

Una menzione particolare merita in ogni caso la disposizione che consente, in via sperimentale, alle collettività territoriali un potere di deroga alle norme legislative statali. La riforma tende peraltro a «blindare» tale potere, sottoponendolo a rigide verifiche da parte degli organi politici centrali (cfr. art. 72, comma IV).

### 7. *L'ordinamento giudiziario*

L'organizzazione del sistema giudiziario francese è di natura essenzialmente dualistica. Si può anzi dire che il modello dualistico di giurisdizione, contrapposto a quello monistico di origine anglosassone, trova la propria origine in Francia già dagli ultimi secoli dell'*Ancien Régime*, per poi consolidarsi in epoca rivoluzionaria [D'ALBERTI, 1992]. Sulla base di tale modello, che formalizza la «specialità del diritto amministrativo», si è progressivamente costruito un doppio binario della giurisdizione, che affida ai giudici ordinari esclusivamente le controversie tra privati o il contenzioso concernente l'esercizio della pretesa punitiva dello Stato nei confronti dei trasgressori della legge penale, mentre il contenzioso tra i privati e la Pubblica amministrazione (che per lungo tempo fu sottratto a qualsiasi forma di giurisdizione) è oggi affidato a un «giudice proprio» dell'amministrazione, incaricato non solo di difendere le prerogative del pubblico potere, ma anche di proteggere gli interessi individuali.

Al giudice amministrativo sono attualmente devolute le sole controversie concernenti l'annullamento degli atti amministrativi, mentre il giudice ordinario, oltre ad occuparsi di qualsiasi controversia riguardante rapporti giuridici privati, è altresì competente a giudicare i casi in cui la stessa Pubblica amministrazione agisca in veste privatistica, quando ad

esempio abbia stipulato un contratto con un soggetto privato, o abbia causato un danno di natura extracontrattuale.

La Costituzione prevede una serie di garanzie di indipendenza dell'ordine giudiziario (ossia del corpo dei giudici *ordinari*), tendenti ad assicurare una effettiva separazione tra giurisdizione e funzione di governo. Si tratta peraltro di un panorama piuttosto limitato, assai più scarso di quello cui è affidata l'indipendenza della magistratura in altri ordinamenti costituzionali. Non esiste, invece, alcuna specifica garanzia costituzionale di indipendenza dei giudici amministrativi.

L'autorità giudiziaria (ordinaria) è composta di due categorie di magistrati, dotati di *status* e garanzie assai differenti: i giudici (la c.d. magistratura «du siège») e i pubblici ministeri (il c.d. «parquet», così chiamato perché tradizionalmente il p.m. esercita la sua funzione stando in piedi, anziché seduto sullo scranno come il giudice). La disciplina dello *status* giuridico di entrambe le categorie è affidata dalla Costituzione a una legge organica, che stabilisce le modalità di reclutamento dei magistrati, le forme di progressione in carriera, le c.d. «garanzie di *status*» (stipendio, sede di esercizio della funzione), e stabilisce gli illeciti disciplinari e le relative sanzioni. Se, da un lato, a entrambe le funzioni giurisdizionali si accede con il medesimo concorso pubblico (per cui i giovani uditori giudiziari, appena usciti dalla «École nationale de la magistrature», possono liberamente scegliere a quale ramo accedere, sulla base dei posti disponibili e della loro graduatoria di merito), dall'altro lato solo ai magistrati «du siège» è costituzionalmente garantita l'inamovibilità (art. 64, u.c.). Solo questi ultimi godono cioè del diritto al mantenimento della sede prescelta, e possono essere trasferiti soltanto con il proprio consenso. I pubblici ministeri, al contrario, non godono di tale prerogativa costituzionale. Essi sono posti sotto l'autorità e il controllo del ministro della Giustizia, cui sono riconosciuti notevoli poteri inerenti il loro *status*.

I magistrati sono *tutti* nominati dal ministro della Giustizia. Tuttavia, a garanzia dell'indipendenza dell'«autorità giudiziaria» la Costituzione istituisce un Consiglio superiore della magistratura [MONTANARI, 1998], la cui composizione è stata modificata a seguito della revisione costituzionale del 2008, che ne ha sottratto la presidenza al Capo dello Stato. Attualmente il CSM è formato da due sezioni distinte, una competente per lo *status* dei giudici, l'altra per lo *status* dei pubblici ministeri. La prima è presieduta dal primo Presidente della Cassazione ed è inoltre composta da cinque magistrati giudicanti, da un magistrato requirente, da un consigliere di Stato nominato dal Consiglio di Stato, da un avvocato e da sei

personalità qualificate (di cui due nominate dal Presidente della Repubblica, due dal Presidente dell'Assemblea nazionale e due dal Presidente del Senato), non appartenenti né al Parlamento, né alla magistratura ordinaria, né a quella amministrativa. La sezione competente per i magistrati requiranti è presieduta dal procuratore generale presso la Cassazione ed è inoltre composta da cinque magistrati requiranti, da un magistrato giudicante e dagli stessi soggetti che compongono altresì l'altra sezione (il consigliere di Stato, l'avvocato e le sei personalità qualificate).

Tale struttura, se da un lato sembra rispecchiare una concezione dell'organizzazione giudiziaria incline all'affermazione del principio di separazione delle funzioni giudicanti da quelle requiranti, dall'altro lato garantisce che, almeno in parte, il Consiglio possa essere considerato espressione di autogoverno della magistratura. Tale composizione garantisce che il Consiglio sia, almeno in parte, espressione di autogoverno della magistratura.

La prima sezione esprime parere *vincolante* alla nomina dei magistrati facenti parte della magistratura giudicante. Tale parere non può essere disatteso dal ministro della giustizia. Al contrario, nei confronti dei magistrati del *parquet* la sezione a essi dedicata si limita a fornire parere non vincolante, rispetto al quale il ministro gode di un ampio margine di discrezionalità. Inoltre il parere non è neppure richiesto nei casi di nomina alle specifiche funzioni per le quali la legge prevede il conferimento da parte del Consiglio dei ministri, tra cui spicca quella ad alcuni uffici direttivi (come la carica di procuratore generale).

Anche in relazione al potere disciplinare, le due sezioni operano in modo differenziato. Mentre rispetto ai magistrati giudicanti il CSM agisce come vero e proprio «Consiglio di disciplina» ed è il solo organo competente a irrogare sanzioni disciplinari, rispetto al *parquet* il Consiglio si limita a fornire un parere non vincolante, e l'adozione del provvedimento finale nei confronti del magistrato resta di competenza del ministro della Giustizia.

La giurisdizione amministrativa invece, come si accennava, non è sorretta da alcuna forma di garanzia costituzionale circa l'indipendenza della sua azione. A differenza dei giudici ordinari, in particolare, i giudici amministrativi non sono inamovibili.

Il *Conseil constitutionnel* ha più volte stabilito che né al legislatore né al Governo è consentito di censurare le decisioni giudiziarie (ricomprendendo in tale locuzione tanto le decisioni del giudice ordinario, quanto quelle del giudice amministrativo), annullarle con propri atti, regolamentari o legislativi, ovvero rivolgere ingiunzioni ai giudici, o sostituirsi a essi nel giudizio sulle controversie affidate alla loro competenza. Sono in par-

ticolare vietate le c.d. «validations», ossia gli atti amministrativi o legislativi che pretendano di revocare gli effetti di una sentenza (ad esempio facendo rientrare in vigore un atto annullato dal giudice amministrativo).

Al vertice del sistema di giustizia amministrativa si trova il *Conseil d'Etat*, organo il cui prestigio e la cui autorevolezza si fondano su una tradizione plurisecolare. Conformemente alla sua originaria funzione, esso è innanzitutto il principale organo di consulenza amministrativa dell'Esecutivo, assai ascoltato e dunque estremamente influente nell'orientarne le scelte e le strategie. È obbligatorio il suo parere preventivo su tutti i regolamenti, le ordinanze e i progetti di legge elaborati dal Governo, il quale può interpellarlo su qualsiasi questione o difficoltà di ordine giuridico o amministrativo. Benché sia giuridicamente possibile disattendere il parere, ciò non avviene spesso, in quanto il Governo tiene in gran conto l'autorevolezza e il prestigio da cui tale organo è circondato, e non di rado è stato proprio il *Conseil* a evitare al Governo l'adozione di provvedimenti che sarebbero verosimilmente incorsi nella censura del giudice costituzionale.

Il *Conseil d'Etat* svolge altresì il ruolo di supremo giudice amministrativo, che decide in ultima istanza sulla legittimità degli atti amministrativi impugnati in via giurisdizionale. Esso si trova quindi al centro dell'azione amministrativa sia nella fase *preventiva* all'adozione dell'atto, in veste di consulente, sia in quella *successiva*, in veste di giudice, e può così ulteriormente estendere la propria influenza. Come giudice esso può stabilire «principi generali di diritto», vere e proprie norme di origine giurisprudenziale dedotte dall'ordinamento giuridico, che finiscono per costituire una vera e propria fonte del diritto alternativa a quelle scritte.

## 8. La giustizia costituzionale

Solo recentemente il controllo di costituzionalità delle leggi è stato metabolizzato, nel mondo politico e fra gli stessi studiosi, come un elemento «naturale» della vita pubblica francese. Per lungo tempo questo istituto, introdotto per la prima volta dalla Costituzione del 1958, è stato vissuto come un corpo estraneo alla cultura giuridica di quel Paese, vagamente eversivo e comunque del tutto irrispettoso del «sacro» principio della sovranità popolare [ROUSSEAU, 2006].

La decisione dei costituenti del 1958 di introdurre anche in Francia una forma di controllo di costituzionalità delle leggi rappresen-

tava l'ennesimo tassello della più generale strategia diretta a porre un freno all'egemonia parlamentare.

Fu peraltro adottato un modello di controllo a priori e «a impulso politico», rispondente a una logica considerata lontana da quella dei sistemi di giustizia costituzionale *a posteriori* di matrice giudiziaria. Fu istituito un organo di natura ibrida, non pienamente assimilabile a un giudice, chiamato significativamente *Conseil constitutionnel* (e non *Cour constitutionnelle* o *Tribunal constitutionnel*), e fu previsto che le leggi potessero essergli deferite esclusivamente *prima* della loro promulgazione, e soltanto (inizialmente) su *saisine* (cioè su ricorso) del Presidente della Repubblica, del Primo ministro, del Presidente del Senato o del Presidente dell'Assemblea nazionale. La limitazione del potere di *saisine* a tali soggetti era diretta a impedire che la volontà della maggioranza parlamentare fosse continuamente messa in discussione, e ad assicurare un ricorso del tutto eccezionale al giudizio di costituzionalità (sull'introduzione della *saisine* parlamentare nel 1974 vedi *infra*, p. 185). Un'eventuale pronuncia del *Conseil constitutionnel* di non conformità della legge alla costituzione determinava dunque la *non entrata in vigore* della legge stessa. Con ciò si intendeva mantenere e ribadire il principio del rispetto assoluto dell'intangibilità della legge una volta entrata in vigore.

A ulteriore garanzia di un'incidenza non traumatica del nuovo istituto, fu inoltre congegnato un sistema di designazione dei giudici tale da non lasciare spazio al rischio che si potesse formare una sorta di «contropotere» capace di porre un freno alla volontà della maggioranza politico-legislativa. Dei nove giudici componenti il *Conseil constitutionnel* (cui sono da aggiungere, quali membri di diritto, gli ex Presidenti della Repubblica che desiderino accedervi, qualora non siano titolari di mandato parlamentare), tre sono designati dal Presidente della Repubblica (dal 2008 tale nomina è soggetta all'aggià menzionata procedura di parere obbligatorio da parte delle Commissioni parlamentari permanenti competenti per materia), tre dal Presidente del Senato, tre dal Presidente dell'Assemblea nazionale. Fino al 1981 ciò ha garantito che tutti e nove fossero scelti da soggetti politici appartenenti allo stesso schieramento, i quali in genere hanno proceduto a nominare giudici ritenuti vicini alla sensibilità politica del designante (anche quando non esplicitamente aderenti ad alcun partito politico).

I giudici costituzionali durano in carica nove anni e non sono rieleggibili. Non è richiesto che siano titolari di funzioni o competenze specifiche, anche se nella pratica più del 90 per cento dei giudici nominati fi-

no a oggi sono stati scelti tra magistrati ordinari e amministrativi, avvocati, professori universitari in materie giuridiche, alti funzionari pubblici laureati in giurisprudenza e comunque esperti di diritto. A ulteriore limitazione di una piena autonomia dell'organo, è stato infine previsto che il Presidente sia nominato dal Capo dello Stato, anziché eletto all'interno del collegio.

Controllo a priori, *saisine* limitata, sistema accentrato di designazione dei giudici, furono fattori di iniziale moderazione nel funzionamento del neonato organo (ritenuto del tutto secondario nel funzionamento delle istituzioni della V Repubblica [FAVOREU, 1967]). Due eventi provvidero tuttavia, nel corso degli anni settanta, a mutare radicalmente il ruolo del *Conseil*, a trasformarlo in un «vero» organo di giustizia costituzionale e a farne uno strumento insostituibile della c.d. «democrazia dell'alternanza».

Il primo fu la *Grande Décision* del 16 luglio 1971 [FAVOREU, 2007], con la quale il *Conseil* stabilì di estendere il parametro di legittimità costituzionale delle leggi – cioè il novero delle disposizioni costituzionali che le leggi ordinarie sono tenute a rispettare – oltre il testo letterale della Costituzione del 1958. Quest'ultima *non* contiene uno specifico catalogo di diritti, ma si limita a richiamare, nel preambolo, la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789, nonché gli altri diritti richiamati nel preambolo della Costituzione della IV Repubblica, del 1946. Ebbene, secondo il *Conseil* anche il preambolo è da ritenere parte integrante della Costituzione, così come lo sono – in conseguenza dei richiami da esso operati – la stessa *Déclaration* del 1789, nonché il preambolo del 1946. In assenza di un compiuto *bill of rights*, il giudice delle leggi ha dunque «ricostruito» un catalogo di diritti e principi fondamentali costituzionalmente garantiti, di eterogenea provenienza, detto «bloc de constitutionnalité». Il giudice costituzionale si ritiene autorizzato a dichiarare non conformi alla Costituzione tutte le leggi sottoposte al suo giudizio che contrastino con una delle disposizioni di principio ricavabili da tale *corpus* di norme. Se dunque, fino al 1971 le (scarse) decisioni sulla legittimità costituzionale delle leggi erano dirette essenzialmente a verificare la *regolarità esterna* di queste ultime, in relazione al procedimento adottato o alle competenze rispettive del Parlamento e del Governo, da allora in poi il *Conseil* ha cominciato con sempre maggiore incisività a esercitare un *controllo interno* sul contenuto della legge, a giudicare cioè, sistematicamente, le scelte

del legislatore, assumendo il ruolo che è proprio di qualsiasi giudice costituzionale, quello di *custode* dei diritti e delle libertà contro la volontà legislativa di una maggioranza politica [VEDEL, 1988; TURPIN, 1994; ROUSSEAU, 2006; GAMBINO, 1988].

Nel 1974, poi, una riforma costituzionale estese il potere di ricorrere al *Conseil*, introducendo la c.d. «*saisine parlementaire*». Da quel momento, il giudizio di costituzionalità può essere instaurato anche su richiesta di 60 deputati o 60 senatori (verosimilmente appartenenti alla minoranza parlamentare, che si è opposta all'approvazione della legge).

Da allora gli interventi del giudice costituzionale sull'attività parlamentare si sono moltiplicati. L'effetto congiunto dell'allargamento dei soggetti legittimati a ricorrere e dell'arricchimento dei possibili motivi di ricorso ha trasformato progressivamente il *Conseil* da organo di secondo piano a pilastro della forma di Stato. Non c'è questione politica rilevante che non sia stata sottoposta al suo giudizio, non c'è decisione significativa della maggioranza che l'opposizione, se in disaccordo, non abbia tentato di bloccare, magari all'esito di una strenua ma infruttuosa battaglia parlamentare, suscitando il suo intervento. Dalla libertà personale all'aborto, dal diritto di sciopero alla libertà di insegnamento, dalla bioetica alla laicità dello Stato, dalle nazionalizzazioni alle privatizzazioni, dal sistema fiscale alla disciplina della concorrenza, dai rapporti con l'Unione europea a quelli con le collettività territoriali, per finire con l'immigrazione e le condizioni di soggiorno degli stranieri, tutte le «grandi questioni» del diritto costituzionale della nostra epoca sono state affrontate dal *Conseil* [FAVOREU, 2007].

Soprattutto, a partire dal 1981, il *Conseil* ha assunto un ruolo del tutto particolare come strumento di regolazione, controllo e freno indispensabile al sistema dell'alternanza politica [FAVOREU, 1984]. Nel delicato passaggio costituzionale dei primi anni ottanta, quando una maggioranza a guida socialista ha sostituito le tradizionali forze di centrodestra, il *Conseil* ha da un lato garantito che l'alternanza potesse di fatto esercitarsi, canalizzando il cambiamento, assicurandone la regolazione e fornendo, attraverso le sue decisioni, una sorta di «certificato di autenticità e di regolarità» alle misure assunte dalla nuova maggioranza [FAVOREU, 1988]. Successivamente, durante le fasi di *cohabitation*, esso ha contribuito alla delicata gestione dei rapporti, oltre che tra maggioranza e opposizione, anche tra Governo e Presidente della Repubblica.

Da ultimo, nel 2008, una delle più rilevanti modifiche costituzionali tra quelle introdotte dalla più volte menzionata legge di revisione è probabilmente destinata a riallineare definitivamente la giustizia costituzio-

nale francese ai più diffusi modelli europei di controllo di costituzionalità delle leggi. È stata infatti introdotta la possibilità di esercitare un controllo *a posteriori* in via incidentale, attraverso un rinvio al *Conseil* da parte della Cassazione o del Consiglio di Stato, qualora un giudice, nel corso di un giudizio, ritenga che una disposizione legislativa sia in contrasto con un diritto costituzionalmente garantito. Spetterà a una legge organica stabilire le concrete condizioni di applicazione del nuovo tipo di giudizio. Solo in quel momento sarà possibile valutare se effettivamente anche la Francia, superando in questa materia uno storico ritardo, si sarà dotata di uno strumento completo ed esaustivo per rendere del tutto operante il principio di supremazia della Costituzione sulla legge (ossia sulla politica, ancorché democraticamente legittimata), dando così piena effettività a ciò che già nel 1985, in un celebre *obiter dictum*, il *Conseil* aveva affermato sulla carta: e cioè che, nello Stato costituzionale, «*la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution*».

La Costituzione attribuisce inoltre al *Conseil* il controllo sulla regolarità dell'elezione del Presidente della Repubblica, quello sulla regolarità dell'elezione dei membri del Parlamento (cui è quindi sottratta la tradizionale autonomia nelle operazioni di verifica dei titoli di ammissione dei propri componenti), quello sulla regolarità nello svolgimento del *referendum* indetto ai sensi dell'art. 11 o dell'art. 89, nonché il controllo preventivo di costituzionalità sulle proposte di legge ex art. 11 prima della loro sottoposizione a *referendum* (cfr. *supra*, p. 163), su tutte le leggi organiche e sui regolamenti delle Assemblee parlamentari. Infine è attribuito al *Conseil* il compito di accertare, su richiesta del Governo, lo stato di impedimento del Presidente della Repubblica, nonché quello di fornire a quest'ultimo il proprio parere sulla decisione di attivare i poteri eccezionali ex art. 16 Cost. e su tutti i provvedimenti assunti in attuazione di detta norma (compresi i già menzionati pareri dopo trenta o sessanta giorni sulla persistenza delle ragioni che hanno condotto il Presidente a dichiarare lo stato di emergenza).

### 9. Diritti e libertà fondamentali

Da quando, il 26 agosto 1789, l'Assemblea nazionale costituente stabilì di pubblicare una versione ritenuta ancora provvisoria di una *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, quest'ultima è assurta a simbolo stesso della rivoluzione, è divenuta patrimonio comune della cultura giuridica europea e architrave del moderno Sta-



to di diritto. Quella *Déclaration*, già nel 1791, allorché fu approvata la prima Costituzione rivoluzionaria, sembrava aver acquisito «un caractère religieux» [GODECHOT, 1995], tanto da essere ritenuta dai costituenti non modificabile. E sebbene nel 1793, nel 1795, e poi ancora nel 1814, nel 1830 e nel 1848, siano stati inseriti nelle relative Carte costituzionali altri cataloghi di diritti, che si discostavano in maniera più o meno accentuata dal modello originale, è la *Déclaration* del 1789 a essere rimasta celebre. A essa si continua a fare riferimento come a uno dei simboli della civiltà occidentale, a essa espressamente si sono richiamate, nei rispettivi preamboli, le Costituzioni francesi del 1946 e del 1958 [RIALS, 1988].

La *Déclaration* del 1789, benché ispirata nella forma a quelle americane di poco precedenti, e in particolar modo a quella della Virginia del 1777, se ne discosta profondamente per i contenuti e il significato giuridico. Mentre i testi americani, imbevuti di pragmatismo, proclamano i diritti «concreti» dei cittadini della Virginia o del Massachusetts, destinati a essere direttamente riconosciuti dai giudici cui tali cittadini si rivolgono, la *Déclaration* da un lato si definisce «universale», potenzialmente diretta a tutto il genere umano (art. 2), dall'altro resta tuttavia priva di strumenti giuridici precisi per la sua attuazione [FIORAVANTI, 1995]. Se insomma essa intende porre le basi ideali della società futura, presuppone d'altronde la costruzione di uno Stato, con il suo apparato legislativo, esecutivo e giudiziario, affinché a quelle proclamazioni seguano concreti effetti per gli individui. Da un lato afferma, con le celebri parole contenute nell'art. 16, che «ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata [...] non ha una costituzione». Dall'altro lato, a differenza dei *bills of rights* americani, non è in grado di assicurare direttamente quella garanzia, perché non è consentito ai cittadini far valere immediatamente, come limiti all'esercizio del pubblico potere, i diritti in essa sanciti. Essa sottintende il suffragio universale (art. 6), che però i costituenti del 1791 non riconobbero; proclama l'abolizione della schiavitù (art. 1), che però l'Assemblea costituente non osò rendere effettiva; dichiara l'uguaglianza di tutti gli uomini, senza però abolire i privilegi nascenti dalla ineguale distribuzione della proprietà, sopravvissuti all'abbattimento dell'*Ancien Régime*. Molti dei diritti da essa solennemente affermati (come la libertà di manifestazione del pensiero e la libertà di stampa) furono concretamente riconosciuti con estrema lentezza e con grande difficoltà nel corso della lunga fase storica dello Stato liberale. La sua «universalità» ideale si scontra insomma con la sua «particolarità» concreta, che ne limitò fortemente le potenzialità. Eppure quella *Déclaration* è stata capace di trascendere i limiti che i suoi redattori le avevano assegnato. È divenuta,

per l'intero mondo occidentale, un punto di riferimento ideale imprescindibile e la base per la redazione di tutti i cataloghi di diritti presenti nella maggior parte delle costituzioni contemporanee. È tuttavia rimasta a lungo, proprio nel paese che l'ha elaborata e diffusa nel mondo, un documento dal significato eminentemente intellettuale, tanto forte sul piano delle radici storico-culturali, quanto evanescente sul piano della concreta efficacia giuridica.

L'elaborazione di una vera e propria teoria giuridica dei diritti, insomma, ha faticato a farsi strada in Francia assai più che in altri Paesi, pure debitori all'esperienza rivoluzionaria di quel catalogo «universale» fatto circolare in tutta Europa sulla punta delle baionette delle armate napoleoniche. Fino a trent'anni fa nessun manuale francese di diritto costituzionale dedicava una sezione ai diritti fondamentali, mentre la stessa espressione «droits fondamentaux» non era utilizzata dai giuristi [FAVOREU *et al.*, 2000]. La solenne proclamazione di «fedeltà ai diritti dell'uomo», contenuta nel preambolo del 1958, suonava più come omaggio a una possente tradizione storico-culturale che come impegno dotato di specifico valore giuridico.

Soltanto dopo la già citata decisione del *Conseil constitutionnel* del 1971, che definì il valore giuridico del preambolo e i confini del «bloc de constitutionnalité», anche la Francia ha conosciuto e ha cominciato a sperimentare, con decenni di ritardo rispetto ad altri Paesi della medesima tradizione giuridica, forme di garanzia giurisdizionale delle libertà e dei diritti costituzionali, cui sono finalmente attribuiti uno specifico significato giuridico e una posizione di supremazia gerarchica rispetto al complesso dell'ordinamento dello Stato.

Tuttavia, l'effettività dei diritti fondamentali proclamati nelle dichiarazioni resta condizionata dall'applicabilità diretta delle norme che li enunciano. Se infatti, con la teoria del «bloc de constitutionnalité», si è riconosciuto al giudice costituzionale il potere di annullare le leggi che contrastino con un principio riconducibile a quel *corpus* di norme di rango costituzionale, ciò non significa ancora che i diritti ivi proclamati godano di una tutela immediata e diretta. Ciò vale, in particolar modo, per quei diritti che non ricevono tutela mediante una semplice «astensione» del pubblico potere, ma che richiedono al contrario uno specifico impegno, da parte della politica (ossia del legislatore ordinario), per la loro attuazione: in particolare i diritti di natura economico-sociale. Alcuni di quei diritti, soprattutto quelli contenuti nel preambolo del 1946, sono enunciati in

forma generica, e appaiono come una serie di indicazioni affidate, in concreto, alla «buona volontà» del Parlamento. Lo stesso giudice costituzionale tende a lasciare al legislatore un ampio margine di apprezzamento nella determinazione delle condizioni di «mise en oeuvre» dei principi enunciati nelle Dichiarazioni, soprattutto se di portata estremamente generale. È per queste ragioni che le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in applicazione dei principi contenuti nel preambolo del 1946, quello a più alto tasso di genericità, sono tuttora assai scarse.

Il *Conseil d'Etat*, dal canto suo, ha sistematicamente limitato la portata diretta di tali enunciazioni attraverso l'elaborazione della teoria della «loi écran». Se di fronte al giudice amministrativo viene impugnato un regolamento o un atto amministrativo che si ritiene viziato per violazione di una disposizione costituzionale, ma tale atto è stato emanato in applicazione di una legge, la legge «fa schermo» (*écran*) tra l'atto amministrativo e la norma costituzionale, impedendo che l'atto possa essere annullato. Se quindi una legge ha autorizzato l'emanazione di atti amministrativi che, di fatto, violano un diritto fondamentale, colui il cui diritto fondamentale è stato violato rischiava, almeno fino al 2008, di restare privo di strumenti di tutela: non poteva chiedere l'annullamento dell'atto pregiudizievole, in quanto esso era «coperto» da una legge che lo aveva autorizzato, ma non poteva neppure chiedere che venisse annullata (o disapplicata) la legge che aveva autorizzato l'amministrazione a violare un diritto fondamentale, in quanto (come si è visto in precedenza) il sistema di instaurazione a priori del giudizio di costituzionalità non ammetteva la possibilità di rimettere in discussione la volontà del legislatore dopo che la legge fosse entrata in vigore. Ai giudici francesi, diversamente da quelli americani (che possono direttamente disapplicare le leggi ritenute costituzionalmente illegittime) e da quelli di altri sistemi europei (che di fronte a un dubbio di legittimità costituzionale sono tenuti a impugnare la legge ritenuta viziata di fronte al giudice costituzionale), era preclusa qualsiasi valutazione sulla possibile incostituzionalità delle leggi in vigore, che andavano applicate in ogni caso. Tale stato di cose potrebbe cambiare a seguito della già menzionata introduzione di un controllo di costituzionalità dalle leggi *a posteriori*, in via incidentale, la cui concreta *mise en oeuvre*, peraltro, non sembra imminente.

Occorre comunque osservare, a testimonianza di un lento ma inarrestabile processo di «costituzionalizzazione» dell'ordinamento giuridico francese, che il *Conseil d'Etat* ha già da tempo individuato taluni *escamotages* idonei a aggirare il problema. In particolare, a partire dal celebre «arrêt Nicolo» del 20 ottobre 1989, il giudice amministrativo ha ricono-

sciuto che, se la legge può «fare schermo» all'atto amministrativo nei confronti della Costituzione, essa non può viceversa coprire la validità di un atto amministrativo viziato per violazione di un trattato internazionale cui la Francia abbia dato esecuzione. In caso di incompatibilità tra la norma regolamentare e la norma internazionale, il giudice amministrativo non esita a far prevalere quest'ultima. Pertanto qualsiasi regolamento – ancorché emanato in esecuzione di una legge – che contravenga a una disposizione contenuta in una delle convenzioni internazionali in materia di diritti fondamentali cui la Francia aderisce (come la Convenzione europea dei diritti dell'uomo) può essere annullato, sebbene la legge resti in vigore.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AMATO G., 1997, *Forme di Stato e forme di governo*, in AMATO G., BARBERA A., *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, V ed.
- AUBY J.B., 2003, *La riforma dell'amministrazione territoriale in Francia*, in «Amministrare», pp. 173 sgg.
- AVRIL P., 1979, *Le régime politique de la V République*, Paris, IV ed.
- AVRIL P., 1984, *Les Chefs de l'Etat et la notion de majorité présidentielle*, in «Revue française de science politique», n. 4-5, pp. 752 sgg.
- AVRIL P., 1994, *La V République. Histoire politique et constitutionnelle*, Paris, II ed.
- BAGUENARD J., 2006, *La décentralisation*, Paris, VII ed.
- BEAUD O., 1998, *La contribution de l'irresponsabilité présidentielle au développement de l'irresponsabilité politique sous la V<sup>e</sup> République*, in «RDP», n. 5-6, pp. 1541 sgg.
- CALAMO SPECCHIA M., 2004, *Un nuovo regionalismo in Europa: il decentramento territoriale della Repubblica francese*, Milano.
- CANEPA A., 2000, *Il sistema semipresidenziale*, Torino.
- CARCASSONNE G., 2005, *La Constitution*, Paris, VII ed.
- CARRÉ DE MALBERG R., 1931, *La loi expression de la volonté générale*, Paris.
- CECCANTI S., 1996, *Il sistema semipresidenziale francese: cosa dice la Costituzione, come funziona nella realtà*, in CECCANTI S., MASSARI O., PASQUINO G. (a cura di), *Semipresidenzialismo*, Bologna.
- CECCANTI S., 2007, *Le istituzioni e il sistema politico dopo il primo «quinquennato»*, in G. BALDINI, M. LAZAR, *La Francia di Sarkozy*, Bologna.
- D'ALBERTI M., 1992, *Diritto amministrativo comparato*, Bologna.
- DEL CAMP A., TULARD M.-J., 2003, *La decentralizzazione francese: alla ricerca di un secondo impulso*, in «Amministrare», p. 191.

- DI GIOVINE A., 2005, *Il Parlamento della Quinta Repubblica: l'approdo*, in «Giornale di storia costituzionale», pp. 207 sgg.
- DUHAMEL O., 2002, *Vive la VI République*, Paris.
- DUVERGER M., 1970, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, XI ed.
- DUVERGER M., 1978a, *Echec au roi*, Paris.
- DUVERGER M., 1978b, *I sistemi politici*, Roma-Bari.
- DUVERGER M., 1980, *A New Political System Model: Semi-presidential Government*, in «European Journal of Political Research», n. 8, pp. 165 sgg.
- DUVERGER M., 1986, *Bréviaire de la cohabitation*, Paris.
- DUVERGER M., 1996, *Le système politique français*, Paris, XXI ed.
- ELIA L., 1970, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, pp. 634 sgg.
- FAVOREU L. (a cura di), 1996, *Le domaine de la loi et du règlement*, Paris.
- FAVOREU L. et al., 2000, *Droit des libertés fondamentales*, Paris.
- FAVOREU L. et al., 2005, *Droit constitutionnel*, Paris, VIII ed.
- FAVOREU P., 1967, *Le Conseil constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics*, in «Revue du Droit Public», pp. 5 sgg.
- FAVOREU P., 1984, *Le Conseil constitutionnel et l'alternance*, in «Revue française de science politique», n. 4-5, pp. 1002 sgg.
- FAVOREU P., 1988, *La politique saisie par le droit*, Paris.
- FAVOREU P., 2007, *Les grandes décisions du conseil constitutionnel*, Paris.
- FIORAVANTI M., 1995, *Appunti di storia delle costituzioni moderne: le libertà fondamentali*, Torino.
- FRANÇOIS B., 2001, *Misère de la V République*, Paris.
- FUSARO C., 1998, *Le radici del semipresidenzialismo*, Catanzaro.
- GAMBINO S., 1988, *La giustizia costituzionale in Francia. Il «Conseil constitutionnel» da regolatore dell'attività dei pubblici poteri a garante delle libertà individuali*, in «Politica del diritto», n. 4, pp. 575 sgg.
- GAMBINO S., 1990, *Legge, regolamento e Costituzione: le scelte del costituente francese del 1958 e la giurisprudenza del Conseil constitutionnel*, in «Quaderni costituzionali», n. 3, pp. 479 sgg.
- GAMBINO S. (a cura di), 1997, *Democrazia e forma di governo: modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini.
- GAMBINO S., 2003, *Continuità (molte) e discontinuità (poche) nel recente decentramento francese*, in «Amministrare», pp. 253 sgg.
- GICQUEL J., 1977, *Essai sur la pratique de la V République*, Paris, II ed.
- GODECHOT J., 1995, *Les constitutions de la France depuis 1789*, Paris.
- GROSSO E., 2003, *La riforma dell'immunità presidenziale nell'ordinamento costituzionale francese. Verso la dissoluzione del principio di responsabilità?*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, pp. 93 sgg.
- GROSSO E., 2006, *Francia*, Bologna.

- LUCHAIRE F., CONAC G., 1988, *Le droit constitutionnel de la cohabitation: bilan juridique d'une expérience politique: 23 mars 1986-8 mai 1988*, Paris.
- MASSOT J., 1987, *L'arbitre et le capitaine. La responsabilité présidentielle*, Paris.
- MASSOT J., 1993, *Chef de l'Etat et chef du gouvernement. Dyarchie et hiérarchie*, Paris.
- MASSOT J., 1997, *Alternance et cohabitation sous la V République*, Paris.
- MAUS D., 1997, *Le Parlement sous la V République*, Paris.
- MEZZETTI A., PIERGIGLI V. (a cura di), 1997, *Presidenzialismi, Semipresidenzialismi, Parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino.
- MONTANARI L., 1998, *Il governo della magistratura in Francia*, Padova.
- PEGORARO L., 1990, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Padova.
- PÉZANT J.-L., 1990, *All'origine della distinzione tra competenze legislative e regolamentari nella Costituzione della Quinta Repubblica*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, pp. 93 sgg.
- PINELLI C., 2006, *Forme di Stato e forme di governo*, Napoli.
- RIALS S., 1988, *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris.
- RINELLA A., 1997, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e «circolazione» del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino.
- ROUSSEAU D., 2006, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, VII ed.
- TURPIN D., 1994, *Contentieux constitutionnel*, Paris, II ed.
- VEDEL G., 1988, *Le Conseil constitutionnel, gardien du droit positif ou défenseur de la transcendance des droits de l'homme*, in «Pouvoirs», n. 45, pp. 149 sgg.
- VEDEL G., 1997, *Variations et cohabitations*, in «Pouvoirs», n. 83, pp. 101 sgg.
- VERPAUX M., 2003, *La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République*, in «Revue française de droit administratif», pp. 661 sgg.
- VIVIANI SCHLEIN M.P., 1982, *Irresponsabilità del Capo dello Stato e controfirma ministeriale in Italia e Francia*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», pp. 93 sgg.
- VOLPI M., 1997, *Esiste una forma di governo semipresidenziale?*, in L. PEGORARO, A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova, pp. 25 sgg.
- VOLPI M., 2004, *Libertà e autorità*, Torino, II ed.