

Università degli Studi di Bari



La Costituzione Francese *La Constitution Française*

Atti del convegno biennale dell'Associazione di
DIRITTO PUBBLICO COMPARATO ED EUROPEO
Bari, Università degli Studi, 22-23 maggio 2008

sotto l'alto Patronato del
Presidente della Repubblica

e con il patrocinio della
Association Française de Droit Constitutionnel

a cura e con prefazione di
Marina Calamo Specchia

Comunicazioni

G. GIAPPICHELLI EDITORE – 2009

© Copyright 2009 – G. GIAPPICHELLI EDITORE – 10124 TORINO

Via Po, 21 – Tel. 011-81.53.111 – Fax: 011-81.25.100

http: www.giappichelli.it

ISBN EAN 978 – 88 – 3489748 – 5

Il presente volume è stato stampato con il contributo
dell'Università degli Studi di Bari e della Regione Puglia

La realizzazione del volume è stata effettuata nel quadro della ricerca PRIN 2006
dell'Università degli Studi di Bari diretta dal prof. Luigi Volpe su
"Dalla circolazione dei modelli al dialogo tra sistemi giuridici:
le "vie di comunicazione" del costituzionalismo contemporaneo"

Grafica: www.quisquillie.eu

Stampa: Stampa Sud s.p.a., Taranto

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Le riproduzioni ad uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, via delle Erbe, n. 2, 20121 Milano, telefax 02-80.95.06, e-mail: aidro@iol.it

Indice

<i>Préface</i> Marina Calamo Specchia	IX
<i>Comunicazioni / Communications</i>	
Elisabeth Alber, Sara Parolari, <i>Aperture asimmetriche nel decentramento d'oltremare francese e britannico: considerazioni comparative sulle relazioni con le "madrepatrie" e l'Unione europea</i>	3
Francesco Alicino, <i>Liberté d'expression et religion en France. Les démarches de la laïcité à la française</i>	29
Vanessa Barbé, <i>La loi constitutionnelle de «modernisation des institutions» et le Parlement</i>	59
Salvatore Bonfiglio, <i>La forma di governo nella V Repubblica francese: un sistema in disequilibrio? Dalla esperienza delle coabitazioni al limite dei due mandati presidenziali</i>	71
Roberto Borrello, <i>La regolazione della comunicazione politica nella V Repubblica: il problema dei temps de parole del Presidente della Repubblica</i>	81
Anna Bruno, <i>Tentativi di depoliticizzazione del diritto. Francia e Stati Uniti a confronto</i>	91
Fernanda Bruno, <i>Il Parlamento francese ed il processo d'integrazione europea: dalle delegazioni parlamentari per l'Unione europea alle commissioni degli affari europei</i>	105
Michele Carducci, <i>«Frode» alla Costituzione e rivoluzione a Vichy</i>	121
Stefano Ceccanti, Massimo Rubechi, <i>Un assestamento (ancor più marcatamente) monista della forma di governo francese: lo statuto dell'opposizione</i>	127
Francesco Clementi, <i>Un monismo primo-ministeriale dalle solide radici</i>	147
Francesca Romana Dau, <i>Parlamenti e rappresentanza politica nell'Africa francofona. Uno sguardo alle esperienze costituzionali di Benin, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Guinea, Mali, Mauritania, Niger, Senegal</i>	159
Fabio Del Conte, <i>Istituti di partecipazione popolare alla vita pubblica locale in Francia con spunti di comparazione</i>	177
Maria Rosaria De Leo, <i>La tutela dell'ambiente tra Charte de l'environnement e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea</i>	195
Jean Philippe Derosier, <i>La place du Président de la République française au sein des institutions de la V^{ème} République</i>	219
Maria Dicosola, <i>La Francia e le sue periferie: il caso della Corsica</i>	231
Laura Fabiano, <i>Recepimento comunitario e diritto antidiscriminatorio in Francia</i>	253

Nicola Fasciano, <i>Il demos (di Rousseau) alla sbarra</i>	271
Marco Fioravanti, <i>François-André Isambert e l'interpretazione dell'art. 14 della Charte del 1814</i>	301
Alessia Magliacane, <i>Modelli costituzionali e modelli di transizione (una lettura "de" e "da" la transizione francese dalla IV alla V Repubblica)</i>	313
Pamela Martino, <i>Le commissioni miste paritetiche in Francia</i>	333
Gaetano Marzulli, <i>La loi référendaire dalla "rivoluzione costituyente" alla "rivoluzione costituzionale"</i>	351
Laura Montanari, <i>Il Consiglio Superiore della Magistratura francese alla ricerca di un'identità: dalla Costituzione del 1958 alla riforma del 2008</i>	381
Paolo Passaglia, <i>I confini mobili della normativa costituzionale: dalla Costituzione parziale al bloc de constitutionnalité</i>	411
Alessio Pecorario, <i>Terminer la Révolution. La réception de la doctrine de la séparation des pouvoirs dans le deux rives de l'Océan Atlantique</i>	437
Armando Pichierri, <i>«Il fallimento del parlamentarismo "razionalizzato"» di B. Mirkine-Guetzevitch</i>	461
Paola Piciacchia, <i>Dal dibattito sul valore giuridico delle Dichiarazioni e dei Preamboli alla "dottrina" del Comitato Veil. Spunti di riflessione</i>	507
Giulia Pili, <i>Il complesso domaine réservé dell'art. 16 della Costituzione è ancora un'ipotesi di dominio così riservato?</i>	523
Arianna Pitino, <i>Il monismo francese e i controlimiti all'integrazione dell'ordinamento interno con l'ordinamento dell'Unione europea</i>	537
Maria Daniela Poli, <i>La ricezione della rivoluzione francese nel mondo tedesco all'origine di una differente concezione della libertà politica</i>	549
Serena Sileoni, <i>La sovranità della legge alla prova del diritto post-moderno: due esperienze francesi a confronto</i>	567
Anna Chiara Vimborgati, <i>Constitution française e mimetismo costituzionale africano: l'idea del pouvoir politique</i>	583

Un assestamento (ancor più marcatamente) monista della forma di governo francese: lo statuto dell'opposizione*

di Stefano Ceccanti** e Massimo Rubechi***

Sommario: 1. A che punto è la forma di governo francese? – 2. L'opposizione parlamentare: un inquadramento teorico. – 3. Della lenta affermazione dell'opposizione parlamentare in Francia. – 4. La riforma costituzionale fra stabilizzazione della realtà e contropoteri. – 5. La rivincita di Vedel e Duverger: verso la forma di governo monista immaginata nel 1962. – 6. Conclusioni: verso l'Europa?

1. – Il problema del riconoscimento giuridico dell'opposizione parlamentare è da tempo oggetto di accurate ricerche sia Italia che nel resto dei Paesi europei. Ciò nonostante, la giuspubblicistica d'oltralpe si è per lungo tempo concentrata prevalentemente sulle problematiche legate al modello di forma di governo disciplinato dalla Costituzione del 1958.

Com'è noto, per varie ragioni, nessuna delle forme di governo europee che prevedono l'elezione popolare diretta del Presidente vede infatti il Governo "procedere" dai risultati delle elezioni presidenziali, per riprendere l'espressione utilizzata dal Generale De Gaulle nel noto discorso di Bayeux del 1946 in cui auspicava un Governo che procedesse dal Capo dello Stato per non trasformarlo in una debole somma di delegazioni dei partiti della maggioranza. Da ciò è nata la *vexata quaestio* relativa all'esistenza di una categoria di forma di governo semi-presidenziale autonoma da quella presidenziale (VOLPI, 2004; DUHAMEL, 2008), cui si affiancano molteplici varianti intermedie tra cui quelle che considerano l'elezione diretta una caratteristica giuridica necessaria ma non sufficiente per costruire una tipologia a sé stante da quella parlamentare poiché senza anche il potere discrezionale di scioglimento – l'unico potenzialmente capace di riattivare un circuito maggioritario a partire dal Capo dello Stato – non esisterebbero possibilità di stabili ruoli di indirizzo politico in capo a quest'ultimo (LAUVAUX, 2002).

Al di là tuttavia della categorizzazione della forma di governo francese – che in questa sede non è possibile indagare – il tema dell'opposizione parlamentare ha recentemente assunto un rilievo maggiore, alla luce di importanti modifiche costituzionali che hanno determinato un mutamento netto delle sue dinamiche e su cui, da ultimo, è stata inne-

* Pur essendo frutto di un lavoro in gran parte comune, i paragrafi 1 e 5 sono attribuibili S. Ceccanti, i paragrafi 2, 3 e 4 a M. Rubechi e le conclusioni sono condivise. Desideriamo inoltre ringraziare Roberta Biagi, Francesco Clementi, Salvatore Curreri, Carlo Fusaro, Enrico Grosso, Davide Paris e Mauro Volpi per aver letto e commentato una versione preliminare del presente lavoro.

** Professore ordinario di Diritto pubblico comparato nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Roma "La Sapienza".

*** Dottore di ricerca in Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna.

stata la riforma costituzionale approvata il 23 luglio scorso dal Congresso riunito a Versailles.

La prima riforma costituzionale ha ridotto la durata del mandato presidenziale, ed è stata introdotta nel 2000 al fine di spostare lungo un'asse monista, sia pure del tutto originale in quanto si dipartirebbe dall'elezione presidenziale, la forma di governo francese (RIZZONI, 2006, 429 ss.): una scelta che ha ridotto al minimo il rischio di coabitazione, caratterizzata da una diarchia disarmonica nella gestione del potere esecutivo fra il Presidente della Repubblica e il *continuum* maggioranza parlamentare-Primo Ministro.

A questa si è aggiunta un'altra scelta «decisiva e strutturante della forma di governo» (CECCANTI, 2007, 28) operata con la legge organica n. 419 del 2001, avente un rilievo indubbiamente costituzionale, la quale, prorogando di qualche settimana l'Assemblea Nazionale per evitare lo svolgimento delle elezioni legislative prima di quelle politiche – che nel 2002 si sarebbe casualmente verificato – ha determinato una priorità cronologica inversa, con la precedenza delle presidenziali. Una priorità cronologica che, stando alle tornate elettorali del 2002 e del 2007, si è trasformata in una priorità, di fatto, istituzionale.

L'*imprinting* che, nel momento in cui si scrive, sembra essersi affermato, vede quindi nell'elezione diretta del Presidente della Repubblica il momento chiave del confronto fra le forze politiche – a differenza del Portogallo, in cui i poteri di questa figura si sono andati erodendo in maniera sensibile dai primi anni ottanta – trasformando le elezioni parlamentari nel momento di conferma-dosaggio della maggioranza presidenziale, essendo se non certo quantomeno altamente probabile che si venga a formare una maggioranza dello stesso colore politico del Presidente.

In altre parole, gli sforzi dei riformatori francesi sono andati in direzione del rafforzamento del *continuum* che si riscontra in tutti i sistemi parlamentari maggioritari: maggioranza degli elettori, maggioranza parlamentare, Governo, vertice dell'Esecutivo.

L'articolazione di tale *continuum* si è andata tuttavia sviluppando in maniera peculiare, dall'alto verso il basso, con elezione su scheda separata e di poco precedente dell'effettivo Capo del Governo, in ragione del *fait majoritaire* seguito all'elezione diretta del Presidente della Repubblica introdotta nel 1962 e praticata dal 1965.

Lo schema classico di individuazione dei titolari dell'indirizzo politico, nel sistema istituzionale francese – come si voglia classificarlo – si è andato quindi caratterizzando in tre momenti, distinti, ma strettamente correlati fra di loro, due elettorali, uno *post* elettorale: a) maggioranza del corpo elettorale che elegge un Presidente; b) maggioranza del corpo elettorale che individua una precisa maggioranza parlamentare, sia grazie ad un sistema elettorale che incentiva il formarsi di una dinamica bipolare, sia tramite la conseguente ricomposizione del sistema partitico; c) Presidente che nomina un Governo sulla base di una maggioranza parlamentare costruita su quella presidenziale.

Poiché è successo che – ed è altamente probabile che ciò avvenga anche in futuro (VENTURA, 2005, 124) –, in conformità agli intenti dei riformatori, la maggioranza parlamentare si sia venuta a modellare su quella presidenziale, di fatto ciò ha determinato l'instaurarsi di un legame forte fra corpo elettorale, maggioranza parlamentare e vertice dell'Esecutivo, nella figura del Presidente della Repubblica, accentuando in tal modo il

suo ruolo politico a discapito del suo ruolo di *rassembleur*, che appare sempre di più come una debole finzione.

Già da questa evoluzione è riemersa la (mai sopita) tensione che caratterizza la forma di governo francese: può un Presidente dirigere una parte assumendone la funzione di Capo dell'Esecutivo ed essere al tempo stesso garante (anche per l'opposizione parlamentare) come nell'impostazione originaria di De Gaulle avrebbe dovuto essere? Si tratta di una contraddizione intrinseca (PIMENTEL, 2004, 52 ss.) già emersa a partire dall'affermarsi del *fait majoiritaire*, che ha mostrato tutte le sue tensioni interne con il verificarsi delle c.d. coabitazioni.

Con la riduzione del mandato presidenziale essa è stata solo parzialmente risolta, poiché il Presidente è ora men che mai capace di porsi a tutela dell'interesse generale, vendendosi a caratterizzare come il vero e proprio leader dell'Esecutivo.

È in quest'ottica che si pone, ed è stato posto anche nella dottrina francese, il problema del rafforzamento delle prerogative dell'opposizione che viene ad identificarsi in questo caso sia con l'opposizione parlamentare, sia con quella presidenziale (PONTTHOREAU, 2004).

Il presente saggio non intende tuttavia prendere in esame con l'attenzione che meriterebbe l'evoluzione della forma di governo francese nel suo complesso, analizzando le possibili virtualità e i molteplici nodi critici che essa pone (GROSSO, 2006), a partire, ad esempio, dalla permanente irresponsabilità politica del Presidente, a fronte del potere di scioglimento dell'Assemblea nazionale che gli è conferito e che, sia dal punto di vista statico, sia dinamico, provocano di certo quella torsione iperpresidenzialista su cui autorevole dottrina si è già da tempo soffermata.

Nel contesto che abbiamo appena delineato, ci si concentrerà in particolare sulle prospettive di sviluppo del c.d. statuto dell'opposizione, a partire dal suo riconoscimento e dalla sua differenziazione funzionale rispetto alle altre minoranze (GENNUSA, 2000) cui la riforma costituzionale recentemente approvata ha aperto la strada.

In altre parole, atteso che la forma di governo francese si è andata caratterizzando per un netto rafforzamento del *continuum* elettori, maggioranza parlamentare, Governo e Presidente, politicizzando quest'ultimo e di fatto gerarchizzando il rapporto tra le due teste dell'Esecutivo ancor più a discapito del Primo Ministro (BIAGI, 2004), si intenderà qui indagare quale potrebbe essere la sorte dell'opposizione parlamentare e delle altre minoranze, inquadrando al contempo la riforma costituzionale nelle dinamiche che la forma di governo francese ha mostrato nel corso degli ultimi anni.

I due aspetti infatti si tengono: il riformatore costituzionale del 2008, proprio perché agiva in un quadro ancor più chiaramente maggioritario che includeva come primo attore il Presidente, doveva a maggior ragione affrontare la questione dei necessari riequilibri di sistema. Riequilibri che certo non potevano andare nel senso assemblearistico esplicito che ogni tanto come *wishful thinking* viene proposto dall'Italia, soprattutto da chi non condivide le evoluzioni della nostra forma di governo *post-1993*, o nel senso assemblearistico surrettizio a cui condurrebbe l'adozione di una forma di governo presidenziale pura in un contesto europeo.

2. – Prima di passare alla ricostruzione del ruolo che l'opposizione parlamentare ha svolto nel contesto francese, pare opportuno in questa sede soffermarsi su alcune precisazioni che ci consentono di meglio circoscrivere l'oggetto della presente analisi.

Con il termine opposizione, si fa qui riferimento sia ad una funzione sia, in maniera prodromica, ad un vero e proprio soggetto, costituito dal Partito o dalla coalizione di minoranza numericamente più consistente che abbia concreta possibilità di divenire maggioranza nelle successive elezioni. In altre parole si può parlare dell'opposizione solo quando vi sia una reale e concreta possibilità di un'alternanza di Governo (DE VERGOTTINI, 1980, 543 ss.), quando cioè la competizione fra le forze politiche è reale perché realistiche sono le possibilità di vittoria dell'uno o dell'altro partito o schieramento (JAN, 2004). In altre parole, prima di tutto è necessaria poterla individuare in un determinato contesto istituzionale.

Parlare dell'opposizione, dunque, è strettamente connesso ai modi della democrazia maggioritaria (LJIPHART) o immediata (DUVERGER), all'interno della quale essa svolge il fondamentale ruolo di opposizione all'operato della maggioranza, da cui consegue un'attività volta al controllo dell'azione del Governo e alla formulazione ed esternazione di un indirizzo politico alternativo, temporaneamente solo virtuale. Nelle democrazie consociative o mediate, invece, dal punto di vista concettuale – ancorché il fenomeno non si riscontri in termini così deterministici nella realtà – l'opposizione «tende semplicemente a scomparire» perché «il rischio costante di un'opposizione al regime rende impossibile qualsiasi opposizione al governo» (PIMENTEL, 2004, 55), tenendo conto che il loro obiettivo è ricomporre all'interno delle Assemblee rappresentative i forti conflitti derivanti dalla presenza di molteplici *cleavages* nella società.

Parlare di opposizione ha quindi senso solo quando si sia in presenza di una democrazia maggioritaria, dove una o più forze politiche possano svolgere una peculiare funzione oppositoria in regione del loro *status* di "Governo in attesa" e siano quindi, per ciò stesso, in qualche modo riconoscibili.

Questa specificazione permette di coniugare i due elementi fondamentali richiamanti in avvio cui conviene riferirsi di fronte a tale concetto e cioè l'elemento quantitativo, che corrisponde all'essere il gruppo o l'insieme di gruppi numericamente più consistente non di maggioranza, e l'elemento qualitativo (RINELLA, 1999), che invece si riferisce alla funzione svolta dall'opposizione nel rendersi riconoscibile, responsabile e nel presentarsi come entità capace nel medio termine di costituire una reale alternativa di governo.

In questo senso, quindi, il termine opposizione è un termine che ha una connotazione qualitativa diversa dalle opposizioni, così come dalle minoranze o dalla minoranza (CARBONI, 2004). Quando ci si riferisce a quest'ultima, infatti, si sottintende un approccio di tipo quantitativo e si fa riferimento all'insieme di tutte quelle forze politiche che non siano maggioranza all'indomani delle elezioni: in altre parole, tutti i parlamentari e i gruppi che non appoggino il Governo. Con il termine "opposizioni" si fa invece esplicito riferimento a tutte le singole componenti la "minoranza", mentre con "minoranze" si guarda sia alle singole componenti della minoranza, sia alle minoranze di altro genere, quali quelle, ad esempio, di tipo linguistico, etnico o religioso.

Il concetto di "opposizione" è quindi a se stante, perché oltre al profilo quantitativo esso assume altresì un significato di tipo strettamente giuridico, poiché il dato quantitati-

vo è integrato dal peculiare ruolo che essa è chiamata a svolgere, trattandosi di una minoranza «qualificata dalla generalità della sua proposta alternativa» (MANZELLA, 1990, 3). Ciò non significa necessariamente che tutto il ruolo oppositorio all'interno dei Parlamenti vada a ridursi in una dialettica maggioranza-opposizione, poiché anche nei sistemi bipartitici – com'è il caso della Gran Bretagna – esistono altri soggetti politici (GENNUSA, 2000) che si pongono al di fuori dell'ottica dell'alternanza ma che comunque svolgono un ruolo attivo all'interno della *House of Lords*.

In sintesi, di opposizione parlamentare si può parlare solo laddove vi sia un sistema politico-istituzionale basato su un'alternanza strutturata da un *continuum* elettorimaggioranza parlamentare-Governo, dove il potere legislativo ed esecutivo si fondono nel potere di indirizzo politico ed il maggiore soggetto di minoranza si trova a svolgere la maggior parte delle attività rientranti nella funzione di controllo. Anziché una visione di separazione dei poteri essa presuppone dunque la presa d'atto delle dinamiche che si sono andate individuando in tutte le principali democrazie maggioritarie, caratterizzate non da una contrapposizione fra Esecutivo e Legislativo, ma tra coloro che detengono il potere di indirizzo politico (maggioranza e Governo) e coloro che vi si oppongono (opposizione e altre minoranze) (GUZZETTA, 2004).

Tali ragionamenti dovrebbero rivestire un'importanza ancor più decisiva in presenza di una forma di governo come quella francese, dove l'accentramento del potere esecutivo nelle mani del Presidente della Repubblica è stato senza dubbio un obiettivo volontariamente perseguito nel tentativo di trovare una soluzione – peraltro difficilmente riproducibile in altri contesti con le medesime caratteristiche, come dimostrano i tentati di esportazione del modello semipresidenziale (DUHAMEL, 2008) – peculiare a problemi (instabilità ed inefficienza) che in altre parti dell'Europa sono stati in larga parte risolti potenziando gli aspetti monisti della forma di governo parlamentare (Germania, Spagna, Svezia).

Tuttavia, la "peculiare" ambiguità della forma di governo e del dualismo francese (FUSARO, 1998), per lungo tempo hanno impedito agli studiosi e alle forze politiche sia di progettare sia di procedere concretamente ad un riequilibrio che considerasse come prioritario rafforzare l'opposizione parlamentare, fedelmente alle reali dinamiche di funzionamento che si sono andate individuando. Questa mancata presa d'atto deriva, infatti dalle difficoltà nel declinare anche con riferimento alla specificità francese il tema dell'individuazione di un *continuum* maggioranza elettorale-maggioranza parlamentare-Esecutivo (comunque composto) nonostante esso tagli trasversalmente tutte le forme di governo contemporanee (CURRERI, 2006, 778; RUBECCHI, 2006, 782) non a separazione rigida dei poteri.

3. – Confrontandosi con la dottrina francese sulla forma di governo non può non notarsi il numero assai limitato di saggi dedicati al tema del ruolo dell'opposizione parlamentare in quell'ordinamento, un fatto che contrasta con, invece, la ormai copiosa produzione scientifica che si registra già da tempo (DAHL, 1966) in molti altri Paesi europei, compreso il nostro.

In effetti, le ragioni storiche della stessa nascita della V Repubblica ci mostrano come nella sua versione originaria era difficile che ci si preoccupasse prioritariamente dei diritti

all'opposizione, quando l'obiettivo primario era quello di rafforzare i diritti della maggioranza (PONTHOREAU, 2004, 101) per arginare quelle patologie del parlamentarismo che avevano caratterizzato la III e IV Repubblica (BASTID, 1956).

Il *fait majoritaire*, tuttavia portò da subito in primo piano una novità fondamentale: quasi senza precedenti rispetto al passato, poiché è dalla seconda legislatura che la stessa maggioranza si presenta come una entità durevole, coerente e determinata dai voti degli elettori (RINELLA, 1999, 58 ss.), invece di esserlo a posteriori in seguito alle decisioni degli stati maggiori dei Partiti. Essa iniziò inoltre a porsi come obiettivo esplicito il sostegno fedele al Governo durante la legislatura ed era «racchiusa da frontiere intangibili ma invalicabili: o si è dentro o fuori» (AVRIL, 1994, 45).

Si è trattato di un'innovazione senza dubbio forte che si è assestata nel corso degli anni successivi, poiché ha rotto con un passato di instabilità e di mediazioni parlamentari fra le forze politiche, dalle quali dipendevano le sorti, come noto assai brevi, degli Esecutivi.

Nel corso del tempo, l'opposizione di sinistra, grazie agli sforzi di federazione in vista della costituzione di una reale alternativa al potere, ha di fatto cambiato natura, trasformandosi in opposizione nel sistema, anziché contro il sistema (RIZZONI, 2006, 407 ss.), rafforzando al contempo quelle istituzioni che, nei primi anni di vita della V Repubblica, essa stessa aveva duramente attaccato, in ragione del contesto in cui venne al potere De Gaulle e del modo come concretamente lo impiegò. L'opposizione francese, quindi, pur con lentezza, andò assumendo quella caratteristica di lealtà tipica dell'opposizione ufficiale britannica (DE VERGOTTINI, 1973).

Il primo *imprinting* costitutivo dell'alternanza e di un nuovo concetto di maggioranza non si è da subito accompagnato al corrispettivo riconoscimento dell'opposizione, poiché la sua reintegrazione nel funzionamento quotidiano delle dinamiche istituzionali si è registrata solo al momento della rottura con il periodo gaullista, dopo l'elezione di Giscard d'Estaing (1974-1981), il quale cercò una soluzione di compromesso tra la posizione iperpresidenzialista precedentemente rafforzata e il ritorno al parlamentarismo invocato dalla parte maggioritaria delle forze politiche di sinistra, pur con diverse sfumature al loro interno. La politica di apertura di Giscard d'Estaing si tradusse concretamente sia nell'introduzione della facoltà di ricorrere al *Conseil constitutionnel* da parte di una minoranza parlamentare – ancorché non necessariamente coincidente con parlamentari collocati al di fuori della maggioranza di Governo: la garanzia per 60 deputati o 60 senatori può andare anche a favore di parlamentari che siano in minoranza rispetto ad una specifica legge, come si dirà più diffusamente oltre, anche se la regolarità mostra un uso da parte di parlamentari della minoranza – sia di un embrione di *question time*, tra l'altro senza modificare il regolamento dell'Assemblea nazionale.

Tali innovazioni, che senza dubbio hanno costituito una svolta nell'evoluzione della forma di governo francese (CALAMO SPECCHIA, 2002), non furono tuttavia introdotte – come spesso accade – per perseguire un riequilibrio del sistema in seguito ad una presa di atto di un malfunzionamento, bensì furono il risultato di scelte tattiche contingenti. Esse furono infatti pensate partendo dalla prima seria ipotesi di coabitazione che si era affacciata dopo la vittoria di misura di Giscard d'Estaing nelle elezioni presidenziali del 1974 (ROUSSEAU, 2000, 97 ss.): si ragionava allora di possibile alternanza parlamentare

a favore della sinistra nelle legislative del 1978 e quindi, in quella chiave, il ricorso al Consiglio costituzionale fu concepito come parte di una strategia di resistenza in cui la minoranza di centrodestra avrebbe potuto fare sponda da un lato con il *Conseil constitutionnel* tramite nomine assicurate per due terzi a vertici di centrodestra (Presidente della Repubblica e Presidente del Senato) e, dall'altro, con il Capo dello Stato e i suoi poteri.

Nonostante la svolta impressa al sistema, il rafforzamento delle prerogative dell'opposizione è risultato un tema centrale degli anni settanta solamente dal punto di vista delle elaborazioni politiche, poiché gli esiti non portarono ad ulteriori soluzioni degne di nota (CARCASSONNE, 1998, 75). Una delle particolarità del sistema istituzionale francese, richiamata in avvio, è infatti che quando il Presidente diviene di fatto governante, egli pretende di incarnare allo stesso tempo il principio dell'unanimità e della maggioranza, lasciando per questo in ombra, in un punto equivoco, il ruolo dell'opposizione in seno alle istituzioni. È quindi probabilmente individuabile in questo una delle ragioni per cui i diritti dell'opposizione in Francia sono restati per lungo tempo al di sotto degli *standard* delle altre democrazie europee (PIMENTEL, 2004, 60 ss.).

I poteri principali dell'opposizione parlamentare francese si sono conseguentemente risolti, per lungo tempo nelle innovazioni introdotte per volere di Giscard d'Estaing nella fase di rottura con il periodo gaullista. Ad aggravare ulteriormente la situazione si inserì inoltre la prima coabitazione del 1986, poiché contribuì in maniera determinante ad allontanare la ricerca di nuovi strumenti, dando un nuovo assetto certo meno coerente all'insieme delle istituzioni francesi, in cui l'esigenza di un riequilibrio nel senso di uno Statuto dell'opposizione appariva meno utile. In fondo lo statuto dell'opposizione... era costituito dal Presidente stesso.

Ad oggi, come potere più rilevante attribuito all'opposizione, rimane dunque la *saisine parlementaire* al *Conseil constitutionnel*, nonostante esso si risolva più in un contropotere che un vero e proprio potenziamento dell'opposizione in quanto tale, poiché potrebbe ben essere attivato dalla maggioranza – come in realtà avvenne nel primo impiego, relativo alla legge sull'aborto – ovvero da minoranze della maggioranza che non fanno parte dell'opposizione in senso stretto. In ogni modo, al di là del profilo teorico, rileva comunque il fatto che il *quorum* richiesto per la sua attivazione (60 deputati o senatori) rende altamente improbabile, alla luce della strutturazione del sistema partitico e della selettività della formula elettorale adottata in Francia, che tale prerogativa sia adottata da gruppi di minoranza completamente esterni all'opposizione stessa.

L'impatto della giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* derivante dalle impugnative di minoranza (MEZZETTI, 1996) nell'evoluzione della forma di governo francese di certo meriterebbe uno spazio di approfondimento maggiore di quello che ci è consentito in questa sede, ma pare qui tuttavia particolarmente importante ricordare come la *saisine* abbia assunto sin dai primi anni della sua introduzione un ruolo fondamentale nel favorire il definitivo abbandono delle posizioni antisistema della sinistra francese, sino a farle assumere il ruolo fino ad allora inedito di portavoce delle istanze costituzionali (RIZZO, 2006, 412 ss.).

Maggiori difficoltà ha invece incontrato l'istituto delle questioni al Governo, la cui evoluzione – seppur per sommi capi – è utile ripercorre in questa sede, poiché sintomatica del ritardo nell'affermazione di un'opposizione matura all'interno delle istituzioni fran-

cesi. Introdotto nel 1974 esso contribuì a rivitalizzare il dialogo fra l'Esecutivo e i gruppi presenti nell'Assemblea nazionale, soprattutto grazie all'egual tempo attribuito a ciascuno di essi che potenzia l'opposizione e i gruppi di minoranza. La riforma del 1981, voluta dal centrosinistra per ragioni di maggiore equità, ha sostituito l'eguale ripartizione dei tempi con la loro proporzionalizzazione in ragione della dimensione dei gruppi, in tal modo svilendo il ruolo dell'opposizione, che è la naturale beneficiaria di uno strumento di tal tipo (per il minore tempo a disposizione) a tutto vantaggio dei gruppi di maggioranza e in tal modo depotenziando in maniera tutt'altro che trascurabile lo strumento stesso.

Ulteriore cartina di tornasole delle difficoltà della stessa opposizione a ritagliarsi un ruolo attivo è stata l'assegnazione nel 1988, su iniziativa di Laurent Fabius e con il supporto del Governo, del diritto a ciascun gruppo, una volta all'anno, di ottenere l'iscrizione all'ordine del giorno della proposta di istituire una Commissione di inchiesta. Anche se l'esito sarebbe stato comunque tutt'altro che certo trattandosi solamente di iscrizione all'ordine del giorno – anziché di istituzione su richiesta di una minoranza qualificata, sul modello tedesco – tale facoltà avrebbe potuto costituire un importante strumento per l'opposizione, al fine di suscitare un dibattito su temi particolarmente controversi. In realtà, solo nel 1990 fu impiegato per la prima volta, su richiesta del presidente del gruppo UDF Millon, senza che nel prosieguo esso si sia rivelato uno strumento centrale nelle dinamiche parlamentari.

Il tema della necessità di attribuire all'opposizione poteri maggiori è invero stato già oggetto, oltre che di un interesse dottrinale crescente, anche di concrete proposte di modifica. In particolare, nella scorsa legislatura fu approvata dall'Assemblea nazionale (7 giugno 2006, favorevoli UMP, contrari PSF e UDF) una proposta di modificazione del Regolamento dell'Assemblea nazionale con la quale si procedeva sia al riconoscimento dell'opposizione, sia all'attribuzione ad essa di importanti poteri.

Tale riforma, tuttavia, non è mai entrata in vigore perché il *Conseil constitutionnel*, con la decisione n. 2006-537 DC ha dichiarato contrarie alla Costituzione le modifiche dirette ad introdurre nel regolamento le nozioni di maggioranza e opposizione poiché operavano, senza copertura costituzionale, una discriminazione fra gruppi in ragione della loro collocazione politica, violando ad avviso del *Conseil* la libertà dei partiti e dei gruppi ex art. 4 e l'eguaglianza fra questi ultimi. Vennero infatti censurate le disposizioni che prevedevano che ciascun gruppo dichiarasse la sua appartenenza a maggioranza o opposizione (art. 19.2R), facendo da ciò discendere una serie di diritti aggiuntivi per quest'ultima, in particolare con riferimento ai rapporti sull'applicazione regolamentare delle leggi (potere di richiederli o, in assenza, redigerli, art. 86R) e l'attribuzione delle cariche di presidente e relatore delle Commissioni di inchiesta e indagine a parlamentari di opposizione (art. 140 e art. 145R).

La riforma regolamentare, in ogni modo, non introduceva una discriminazione volta a redistribuire poteri, sottraendone a taluni soggetti ed attribuendone ad altri, bensì assegnava prerogative ulteriori solamente ai gruppi che – volontariamente, secondo le rassicurazioni del relatore Warsmann – avessero deciso di dichiarare la propria appartenenza alla maggioranza o all'opposizione, non potendo quest'ultima – a maggior ragione quando non costituita da un unico partito – prescindere dai gruppi parlamentari che la

costituiscono: una discriminazione che di fatto già al tempo della decisione si riscontrava nel diritto parlamentare francese con riferimento, ad esempio, ai tempi di intervento.

Una decisione, in sintesi, basata precipuamente su assunti nominalistici, decisamente criticabile «soprattutto per la mancata prospettiva di sistema» (CURRERI, 2006, 779), e che ha di conseguenza aperto la strada, come vedremo nel prossimo paragrafo, all'inserimento diretto in Costituzione del riconoscimento di un ruolo specifico per l'opposizione.

Nel diritto parlamentare francese, infatti, si era andato facendo strada un coinvolgimento crescente del ruolo dell'opposizione, come mostra ad esempio il fatto che dal 2003 all'Assemblea nazionale i ruoli di Presidente e di relatore delle Commissioni di inchiesta vengono assegnati a un membro del gruppo che ha presentato (per primo) la proposta di istituzione o che dal 2005, al Senato, la Commissione delle leggi designa costantemente un relatore di maggioranza e uno di opposizione, oltre ai numerosi esempi offerti dalle prassi e da accordi convenzionali (WARSMANN, 2008, 398; HYEST 2008, 162). Dei segnali forti di quanto l'evoluzione concreta della forma di governo francese abbia percorso i tempi della riforma regolamentare e, in fine, anche del *Conseil constitutionnel*.

4. – Pur non essendo questa la sede per procedere ad un'attenta ricostruzione di tutte le parti novellate dalla *Loi constitutionnelle n. 2008-724 de modernisation des institutions de la V^{ème} République* approvata il 23 luglio 2008 è tuttavia importante richiamarne alcune di esse al fine di meglio inquadrare la direzione verso cui tende la forma di governo francese e quale sia, al suo interno, il ruolo attribuito all'opposizione parlamentare. Nel quadro del novellato testo costituzionale le disposizioni relative allo statuto dell'opposizione trovano infatti una ragione giustificativa anche al di là delle disposizioni ad esse specificamente dedicate.

Salta in particolare all'occhio la consacrazione di quello che si era riscontrato analizzando le dinamiche della forma di governo, e cioè di un Capo dello Stato come leader effettivo della maggioranza, come interpretato in maniera inequivoca nel rapporto sui lavori del *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République* (c.d. Comitato Balladur) e tradotto, seppur in maniera non del tutto coerente con l'impostazione originaria, nel testo della riforma.

Ciò viene in evidenza alla luce del nuovo art. 18 della Costituzione, all'interno di cui è stato inserito un comma che prevede la possibilità per il Presidente della Repubblica di prendere la parola dinnanzi alle Camere riunite in Congresso e che sui contenuti della dichiarazione si possa aprire un dibattito. Questa prerogativa, pur non parlamentarizzando la figura del Presidente della Repubblica e non mettendone in discussione la responsabilità politica, costituisce di per sé una testimonianza del *continuum* che da tempo si è andato rafforzando fra gli elettori e il Capo dello Stato sino al Governo. È tuttavia doveroso sottolineare come, al di là della valenza certamente simbolica, di per sé essa non determini, in ragione anche dell'esplicita impossibilità di votare sulla comunicazione del Presidente prevista dallo stesso novellato art. 18, uno spostamento netto degli equilibri della forma di governo, risolvendosi in un atto prevalentemente formale.

Un'altra cartina di tornasole è costituita dal nuovo art. 3, nel quale viene sancito il tetto di due mandati consecutivi per il Presidente della Repubblica, di fatto per impedire che, essendo divenuto a tutti gli effetti il vero leader dell'Esecutivo, egli possa accentrare su di sé per troppo tempo il potere di indirizzo politico. In tal modo, quindi, la Carta costituzionale francese si è andata uniformando alle previsioni contenute nei testi costituzionali dove il vertice dell'Esecutivo è eletto direttamente.

Si tratta di due modifiche che in realtà non innovano in maniera determinante la forma di governo francese dal punto di vista sostanziale – per lo meno la prima – ma costituiscono una presa d'atto delle evoluzioni di un sistema che si è andato strutturando in maniera sempre più netta sull'asse maggioranza parlamentare-vertice dell'Esecutivo, nella figura del Presidente della Repubblica piuttosto che sul Primo Ministro.

È proprio per riequilibrare il sistema, dopo le due norme richiamate, che è stata intrapresa la strada del riconoscimento di uno statuto dell'opposizione.

Va preliminarmente sottolineato, riprendendo la definizione avanzata sopra, come la riforma costituzionale approvata contenga un riconoscimento diretto sia dell'opposizione, sia degli altri gruppi di minoranza, in tal modo prendendo atto della struttura attuale del bipolarismo francese, che ruota attorno a due partiti a vocazione maggioritaria capaci di attrarre nella loro orbita altri soggetti minori, ma vede altresì la presenza di Partiti più piccoli non facenti parte – per lo meno formalmente – né della maggioranza, né dell'opposizione.

Ciò non significa necessariamente che l'opposizione parlamentare francese sarà costituita dai soli due partiti maggiori – PS da un lato, UMP dall'altro – ben potendosi individuare una coalizione di maggioranza e una di opposizione, con eventuali Partiti al di fuori di ciascuna di esse. Infatti, il concetto di opposizione non sottintende che l'opposizione (o la maggioranza) sia necessariamente monopartitica mentre, come dimostra il caso della Gran Bretagna (PETRILLO, 2005), la presenza di più partiti di minoranza non tutti coalizzati o coalizzabili, di per sé non costituisce un impedimento strutturale all'istituzionalizzazione dello statuto dell'opposizione, purché siano anche ad essi riservate delle particolari tutele, per il diverso ruolo che essi sono chiamati a svolgere.

Tale previsione permette quindi che i regolamenti dell'Assemblea nazionale e del Senato possano disciplinare proprio ciò che il *Conseil constitutionnel*, con la sentenza di soli due anni prima, aveva considerato contrario alla Costituzione: la differenziazione funzionale dei gruppi parlamentari in ragione della loro appartenenza alla maggioranza, all'opposizione o alle altre minoranze (*groupes minoritaires*). La decisione di inserire una disposizione di tal tipo direttamente in Costituzione rientra tra l'altro nella nota tendenza del legislatore francese ad elevare a rango costituzionale alcune norme legislative o regolamentari in precedenza ritenute incostituzionali.

Fatto questo importante passo in direzione del riconoscimento di uno *status* specifico all'opposizione parlamentare, la riforma attribuisce ai regolamenti delle Camere la competenza a determinarne lo statuto, introducendo al contempo una serie di vincoli specifici. Tra questi, il più rilevante ai fini della forma di governo è l'introduzione e il potenziamento della programmazione alternativa dei lavori parlamentari, lasciandone la guida in mano al governo, ma prevedendo che una seduta su quattro sia dedicata al controllo della sua azione e alla valutazione delle politiche pubbliche e che un giorno di seduta al

mese sia messo a disposizione dei gruppi di opposizione e delle altre minoranze, i quali hanno il potere di determinarne l'ordine del giorno.

In tal modo la programmazione dei lavori viene divisa nettamente, pur non in maniera così rigida come avviene nello *Standing Order* n. 14 della *House of Commons*: da un lato si trova infatti il Governo e la maggioranza parlamentare che, come naturale, godono degli spazi più ampi per la determinazione dell'indirizzo politico sul quale sono stati scelti dagli elettori, dall'altro vengono inserite l'opposizione e le altre minoranze, nel loro ruolo, in particolare, di controllo dei primi. Al contempo, viene rafforzato il ruolo di controllo del Parlamento nel suo complesso, grazie alle sedute riservate specificamente al controllo dell'operato del Governo all'interno delle quali, com'è fisiologico, l'opposizione sarà chiamata a giocare un ruolo decisivo.

Nel novero complessivo dei contropoteri introdotti si riscontra poi anche la previsione di *referendum* consultivo su iniziativa di una minoranza parlamentare, connessa alla richiesta popolare (art. 11). Il nuovo testo dell'art. 11 prevede infatti che si debba dar luogo a *referendum* su iniziativa di un quinto dei membri del Parlamento, sostenuti da un decimo degli elettori iscritti nelle liste elettorali. Il richiamo all'esperienza svizzera quanto al potenziamento dell'*iter* delle proposte di legge di iniziativa popolare è particolarmente evidente, anche se in questo caso si assiste ad una vera e propria compenetrazione fra minoranza parlamentare e quella popolare (peraltro tutt'altro che numericamente inconsistente), anziché costituire due strade alternative.

Nel novellato testo costituzionale si ritrovano inoltre due garanzie indirette per l'opposizione.

La prima è costituita dal riconoscimento a 60 deputati e 60 senatori (indirettamente di opposizione) del potere di richiedere al *Conseil constitutionnel* la verifica del persistere delle cause che hanno portato all'attribuzione dei poteri straordinari del Presidente della Repubblica *ex art. 16*, assieme ai presidenti dei due rami del Parlamento. In questo caso si tratta, come in quello della *saisine parlementaire*, di un diritto per le minoranze politicamente non qualificate, di un contropotere in generale piuttosto che una prerogativa specifica dell'opposizione.

Nella stessa direzione, ma con una connotazione politica decisamente più marcata, va la previsione dell'istituzione di una Commissione indipendente, la cui composizione e funzionamento sono rinviati ad una futura legge, che si occupi di disegnare i collegi elettorali (art. 25). Il ruolo fondamentale che, rispetto a questa, sarà chiamata a svolgere l'opposizione risiede nell'evitare quel fenomeno di ritaglio partigiano (c.d. *gerrymandering*) che già in due casi si è verificato su iniziativa di Ministri in carica: Michel Debré nel 1958 e Charles Pasqua nel 1986, anche se, in quest'ultimo caso, il *Conseil constitutionnel* intervenne preventivamente per riequilibrare il ridisegno.

Nella nuove norme costituzionali vi sono tuttavia delle ulteriori novità che, per quanto consente una prima analisi, potrebbero ridimensionare alcune delle prerogative già oggi attribuite all'opposizione.

La prima è l'inserimento del controllo di costituzionalità successivo in via incidentale (art. 61.1), di per sé un'innovazione molto forte nel contesto francese, poiché si pone in netta rottura con quel filone giacobino del costituzionalismo (BARBERA, 1997, 6 ss.) che

ha costituito il fondamento giustificativo dell'introduzione del peculiare ricorso preventivo operato dal *Conseil constitutionnel*.

Il ricorso successivo all'entrata in vigore delle leggi potrebbe però, per lo meno in linea teorica, nel rapporto con il ricorso delle minoranze parlamentari (BIENTINESI, 1996), affievolire l'impatto di queste ultime.

Pur essendo prematuro in questa sede individuare tutte le problematiche applicative che potrebbero sorgere, la legge organica cui è demandata l'attuazione dell'eccezione di costituzionalità di certo si troverà a dover sciogliere dei nodi particolarmente delicati, con particolare riferimento alla possibilità di poter sottoporre al *Conseil constitutionnel* in via successiva delle disposizioni da esso in precedenza dichiarate conformi alla Costituzione in via preventiva. Qualora ciò fosse escluso, o dalla legge organica che sarà o dallo stesso *Conseil constitutionnel* in via interpretativa, il nuovo art. 61 potrebbe infatti dar vita ad un peculiare uso della *saisine parlementaire* da parte della maggioranza, la quale ben potrebbe impiegarla in talune circostanze in maniera strumentale per evitare il rischio di future impugnative. È tuttavia doveroso notare che il potere di impugnativa è stato attribuito solamente al Consiglio di Stato e alla Corte di Cassazione anziché a tutti i giudici, il che potrebbe ridurre l'impatto, sia per il ridotto numero di soggetti titolari del potere, sia per il possibile *self restraint* che i medesimi potrebbero decidere di adottare.

La seconda è invece caratterizzata dall'istituzione della figura del Difensore civico (art. 71.1) potenzialmente concorrente con il sindacato ispettivo sino ad oggi fisiologicamente appannaggio soprattutto dell'opposizione parlamentare.

In ogni modo, è ancora prematuro prevedere quali saranno gli effetti concreti della revisione costituzionale, a maggior ragione perché tali e tante sono le novità introdotte che la compressione delle prerogative dell'opposizione parlamentare potrebbe non solo rivelarsi minima, ma addirittura irrilevante. In un'ottica di (parziale) redistribuzione di poteri e contropoteri (FABBRINI, 2008) si tratta infatti di previsioni che mettono in campo strumenti e soggetti di controllo plurimi, in un sistema di equilibri che va al di là delle dinamiche che intercorrono fra la maggioranza parlamentare e l'opposizione.

Rimane infine un nodo non ancora sciolto – su cui non v'è in questa sede possibilità di scendere nel dettaglio ma che è utile richiamare – che riguarda il ruolo del Senato, come contropotere piuttosto che come opposizione in senso tecnico (LAUVAUX, 2004). Alla luce del rafforzamento delle istituzioni locali esso resta debole con riferimento alla capacità di rappresentarne le istanze al centro, mentre dal punto di vista politico esso continua a porre una delicata questione nei rapporti fra centrodestra e centrosinistra. Come è stato autorevolmente rilevato, infatti, in ragione della sovra rappresentazione delle zone rurali dove è da sempre dominante un elettorato conservatore si determina una sensibile asimmetria fra le forze in campo: «quando la sinistra perde tutto, perde tutto. Quando la destra perde tutto, conserva il Senato» (CARCASSONNE, 1998, 76). Ciò pone, per di più, il problema di come definire l'opposizione al Senato, qualora le elezioni all'Assemblea vengano vinte dal centrosinistra: paradossalmente, se lo si volesse fare, andrebbe definita opposizione quella che al Senato si ritroverebbe ad essere maggioranza.

5. – A cinquant'anni precisi dalla fondazione della V Repubblica, la revisione appena approvata costituisce una modifica incrementale che riprende le idee difese in origine dalla sinistra non comunista raccolta insieme nel Club *Jean Moulin*, in particolare da Georges Vedel e Maurice Duverger rispetto all'impostazione di De Gaulle. L'approvazione della riforma costituzionale sconta tuttavia un paradosso tutto politico, poiché è stata approvata dai parlamentari di centrodestra e rigettata quasi in blocco dal centrosinistra, con la sola eccezione di Jack Lang e dei radicali di sinistra.

In questa sede ripercorreremo brevemente quello che è stato definito come il "revisionismo dei professori" nel dibattito degli anni cinquanta – prendendo spunto e rivisitando precedenti elaborazioni, in particolare, di Léon Blum e André Tardieu (CLEMEN- TI, 2005, 50 ss.) – tra cui le testimonianze in avvio richiamate paiono ai nostri fini le più interessanti, pur non essendo spesso richiamate nelle ricostruzioni dottrinali sulla forma di governo francese nel nostro Paese, con particolare riferimento all'apporto di Vedel e alla sua lettura del dualismo della forma di governo della V Repubblica.

In un suo breve saggio del 1969, *Les apports du droit comparé au droit constitutionnel français (1945-1965)*, Vedel inizia la sua analisi dalla nascita e dal fallimento della IV Repubblica, per approdare a delineare i contenuti del revisionismo degli anni '50. Quello che sarebbe stato chiamato il "revisionismo dei professori" partiva da un'attenta lettura delle esperienze comparate delle grandi democrazie. Da essa l'Autore traeva la conclusione che, con l'eccezione di Francia (prima della V Repubblica) e Italia, si erano affermate nel mondo democratico occidentale regole di fatto comuni in relazione alla demerazione popolare dei governanti e alla loro responsabilità elettorale prima che parlamentare. Da qui l'idea di cercare di ottenere con soluzioni tecnico-giuridiche necessariamente diverse, perché legate a diverse situazioni di partenza e di contesto, risultati dello stesso genere, dando alla scienza comparatistica uno spessore innovativo e creativo. In questo scritto, che risale al 1969, si ritrovano evidenze comparatistiche che a tutt'oggi in Italia non sono considerate, da molti, come tali: ad esempio la consapevolezza che i meccanismi giuridici tedeschi abbiano un ruolo molto limitato sull'efficienza dei Governi e che pertanto possono risultare meno utili o non utili altrove; ovvero la consapevolezza che la forma presidenziale americana, presa alla lettera, non è, a ben vedere, cosa tanto diversa dall'assemblearismo della III e della IV Repubblica.

Dallo sforzo di tenere conto di tali consapevolezze derivava appunto l'originale soluzione dell'introduzione della regola dell'*aut simul stabunt aut simul cadent* tra Capo dell'Esecutivo eletto direttamente – il Presidente nella proposta di Vedel (AVRIL, 1965), il Premier nelle elaborazioni di Duverger (CECCANTI, 2008) – e Assemblea parlamentare eletta allo stesso modo (con il sistema uninominale maggioritario a doppio turno), in grado di prevenire i conflitti drammatici tra esecutivo e legislativo, quasi ispirandosi all'equilibrio del terrore proprio delle relazioni internazionali dell'epoca, per cui ogni potere poteva mettere in discussione l'esistenza dell'altro di fronte al corpo elettorale a pacco. però, di mettersi per primo in gioco (il che rendeva tale soluzione di fatto assai poco probabile ed eccezionale, come si è poi visto nelle nostre forme di governo comunali, provinciali e regionali che hanno mutuato quel modello). Alla fine, però, prevalse un'altra ipotesi, quella di de Gaulle, di eleggere il Capo dello stato con poteri di governo con mandato falsato rispetto al Parlamento. Ne è derivata una scissione tra potere e

responsabilità, con un Presidente vero Capo del Governo, ma non sfiduciabile: la vera aporia della V Repubblica, segnalata con particolare vigore da Pierre Avril (AVRIL, 1988), tra il mandato settennale di una funzione per molti aspetti irriducibilmente arbitrale e il suo ruolo dominante nello scacchiere politico. Una contraddizione che si era poi dimostrata paradossale con le coabitazioni, soprattutto con quella tra 1997 e 2002, in cui il Presidente era in realtà il capo dell'opposizione, assicurando così ad essa uno statuto del tutto anomalo.

È evidente che, nel momento in cui si rendeva del tutto improbabile il ripetersi di quello statuto anomalo, dovesse subentrare uno fisiologico. La doppia scelta maturata col quinquennato e il riassetto del calendario elettorale, come si è spiegato in precedenza, è stata la premessa della riforma attuale, che ne ha tratto alcune conseguenze logiche, per un verso sui poteri del Presidente, per altro sui contropoteri. Il già ricordato emendamento all'art. 18, che consente al Presidente di prendere la parola alle Camere col possibile seguito di un dibattito, elimina del tutto lo schermo dell'invio dei messaggi presidenziali alle Camere senza presenza diretta, che si riduceva in un omaggio ad una visione arcaica della separazione dei poteri e ad una concezione della figura del Presidente come *rassembleur*. In questa scelta, dunque, c'è più del Premier elettivo di Duverger e del Presidente di Vedel che non della retorica di De Gaulle sul Presidente capace di unire tutti i francesi, rendendo il sistema francese, al di là delle ricostruzioni teoriche, un ibrido fra la forma di governo semi-presidenziale e l'elezione diretta del Premier, rafforzando, oltre le iniziali previsioni, il rapporto piramidale di potere.

Il successo dell'impostazione del Club *Jean Moulin* è del tutto evidente ripercorrendo la sua presa di posizione collettiva elaborata dopo il referendum del 28 ottobre 1962 (SFEZ, 1965, 208 ss.). Il Club come tale aveva alla fine optato per il modello proposto da Duverger rispetto a quello avanzato da Vedel, ma dopo il successo del referendum gollista prese atto della situazione e chiese che intorno all'elezione diretta del Capo dello Stato, considerata come irreversibile, si sviluppasse la logica del modello Vedel (ANDRIEU, 2002). Pertanto formulò alcune richieste di modifica della Costituzione del 1958 per adeguarla all'elezione diretta del vertice effettivo dell'Esecutivo. Alcune di queste le ritroviamo, a distanza di oltre quarant'anni, nel quadro costituzionale che si delinea in seguito all'entrata in vigore delle ultime riforme costituzionali: il quinquennato (dal 2000) e, a bilanciamento, il tetto dei due mandati e il controllo del Consiglio costituzionale sui poteri di emergenza ex art. 16 (dall'ultima revisione del 2008).

Chissà se le prossime revisioni inseriranno anche le proposte ulteriori del Club *Jean Moulin* che paiono, peraltro, del tutto coerenti: la contestualità delle elezioni e la regola dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*, la soppressione della figura del Primo Ministro, l'istituzione del Vice-Presidente che subentra per morte o impedimento permanente, il controllo del *Conseil constitutionnel* anche sui referendum.

6. – La riforma costituzionale appena approvata solo apparentemente apporta delle modifiche marginali alla forma di governo. Essa di fatto regola le sue evoluzioni recenti tentando di bilanciarne gli squilibri, caratterizzandosi dunque come una riforma incrementale, tutt'altro che priva di una razionalità di fondo (come invece sostiene CIOLLI, 2008), le cui virtualità diverranno più chiare nel medio periodo.

Come abbiamo cercato di mettere in evidenza essa, non solo individua nello statuto dell'opposizione il principale contropotere politico nei confronti dell'ormai assestato rafforzamento dei poteri esecutivi del Presidente, ma mira a ridurre ulteriormente, rispetto alle innovazioni introdotte nel 2000 e nel 2001, le tendenze dualistiche insite nel modello originario.

Nel cinquantesimo anniversario della V Repubblica, quindi, la riforma costituzionale sancisce un ulteriore passo di avvicinamento della forma di governo francese alle forme di governo parlamentari contemporanee sia per ciò che concerne la derivazione (elettorale) degli Esecutivi sia per il corrispondente rafforzamento della funzione di controllo dell'opposizione sulla maggioranza (e sul Governo).

Le criticità della forma di governo francese legate alla irresponsabilità del Presidente della Repubblica e al dualismo potenziale che potrebbe venire a determinarsi in seguito alla formazione di una maggioranza nell'Assemblea nazionale diversa da quella del Capo dello Stato – ancorché improbabile – tuttavia permangono, mentre la figura del Primo ministro in caso di coincidenza risulta di fatto molto indebolita (VOLPI, 2008) anziché aver recuperato un ruolo decisivo (come invece previsto da PICIACCHIA, 2005, 8).

La concreta direzione in cui si assesterà la forma di governo francese non è tuttavia ancora chiaramente delineabile soprattutto perché dirimenti si riveleranno le disposizioni di attuazione dei nuovi istituti e dei nuovi poteri introdotti.

Per quanto riguarda il ruolo dell'opposizione parlamentare, la vera cartina di tornasole risulterà essere il concreto armamentario di poteri che andranno a costituire il suo statuto in seguito alla modifica dei regolamenti parlamentari cui è demandato. Già in via preliminare, considerando la peculiarità della forma di governo francese, si può rilevare come dal punto di vista applicativo potranno sorgere problematiche tutt'altro che trascurabili, poiché il *pendant* di eventuali futuri Capi dell'opposizione o Governi ombra riconosciuti nei regolamenti parlamentari sarà rintracciabile all'Eliseo e non a Matignon.

Su questi aspetti dunque non sarà facile pervenire a soluzioni regolamentari analoghe a quelle inglesi, che costituiscono necessariamente il referente più immediato, anche se la strada è aperta ad un riequilibrio forte, che dipenderà sia dal grado di apertura dell'attuale maggioranza nei confronti dell'opposizione e delle altre minoranze – considerando che da sola è in grado di procedere ad una riforma del regolamento – sia, in maniera altrettanto fondamentale, dal comportamento dell'opposizione stessa.

Se quest'ultima opererà per quell'atteggiamento aprioristicamente oppositorio che ha caratterizzato anche l'approvazione della riforma costituzionale del luglio scorso, essa potrà seguitare, come è spesso avvenuto in passato, a «crogiolarsi nel conforto dell'irresponsabilità» (CARCASSONNE, 1998, 85), continuando a lamentare il declino del Parlamento e la mancanza di strumenti adeguati, ma correrà il rischio di rafforzare ulteriormente l'asse maggioranza-Esecutivo.

Se deciderà invece di rendersi responsabile, chiedendo, battendosi per ottenere e (successivamente) impiegando attivamente strumenti forti, l'opposizione d'oltralpe potrà infine aspirare a divenire un soggetto fondamentale nelle dinamiche della forma di governo francese, riequilibrandola e a riavvicinandola, pur nella sua peculiarità, all'Europa.

Abstract

En France, depuis longtemps la problématique du statut de l'opposition parlementaire fait l'objet de beaucoup de recherches. De ce point de vue, dans le système juridique français l'argument qui a donné lieu à plus de débat a été la forme semi-présidentielle ainsi qu'elle a été affirmée avec la Constitution de 1958. Les Auteurs de cet article, sur la base du décor de la récente histoire constitutionnelle de l'Hexagone, ont donc voulu esquisser l'évolution de l'opposition; en particulier, son rôle dans ce système politique. L'objectif est la meilleure compréhension la véritable portée (politique et juridique) de la réforme constitutionnelle introduite avec la Loi n° 2008-724 – qui a modernisé les institutions de la V^{ème} République – par rapport au rôle de l'opposition.

Riferimenti bibliografici

- ANDRIEU C. (2002), *Pour l'amour de la République. Le club Jean Moulin. 1958-1970*, Paris, Fayard.
- AVRIL P. (1965), *Un Président pour quoi faire?*, preface de Vedel G., *Le seuil, Collection Jean Moulin*, Paris, Seuil.
- AVRIL P. (1988), *Les débats de 1962, L'élection du chef de l'Etat en France de Hughes Capet à nos jours*, Paris, Beauchesne, 176 ss.
- AVRIL P. (1994), *La majorité parlementaire*, in *Pouvoirs*, n. 68, 45 ss.
- BARBERA A. (1997), *Le basi filosofiche del Costituzionalismo*, in Barbera A. (cur.), *Le basi filosofiche del Costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza, 3 ss.
- BASTID P. (1956), *Le gouvernement d'Assemblée*, Paris, Cujas.
- BLAGI R. (2004), *Francia: Il sistema francese dopo le elezioni europee. Un sistema bloccato*, in www.forumcostituzionale.it.
- BIENTINESI F. (1996), *Il ricorso delle minoranze parlamentari alle Corti costituzionali*, in *Ciur. cost.*, 2727 ss.
- CALAMO SPECCHIA M. (2002), *Les trois ages del settennato*, Torino, Giappichelli.
- CARBONI G.G. (2004), *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Torino, Giappichelli.
- Carcassonne G. (1998), *La place de l'opposition: la syndrome français*, in *Pouvoirs*, n. 85, 75 ss.
- CECCANTI S. (2007), *Le istituzioni e il sistema politico dopo il primo «quinquennato»*, in BALDINI G., LAZAR M. (cur.), *La Francia di Sarkozy*, Bologna, il Mulino, 27 ss.
- CECCANTI S. (2008), *Il diritto costituzionale e il funzionamento del sistema politico-costituzionale: il revisionismo francese visto cinquant'anni dopo*, in *Quad. cost.*, n. 3, 661 ss.
- COLLI I. (2008), *Il comitato Ballardur deposita il progetto di riforma costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- CLEMENTI F. (2005), *Profili ricostruttivi della forma di governo primo-ministeriale fra elezione diretta ed indiretta*, Roma, Aracne.
- CURRERI S. (2006), *Il Conseil constitutionnel bocchia la via regolamentare allo statuto dell'opposizione*, in *Quad. cost.*, n. 4, 776 ss.
- DAHL R. (1966), *Political opposition in Western democracies*, New Haven-London, Yale University Press.
- DE VERGOTTINI G. (1973), *Lo shadow cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milano, Giuffrè.
- DE VERGOTTINI G. (1980), *Opposizione parlamentare*, in *Enc. dir.*, XXX, Milano, 1980, 532 ss.
- DUHAMEL O. (2008), *Une démocratie à part*, in *Pouvoirs*, n. 126, 17 ss.
- FRASERINI F. (2008), *Francia: poteri e contropoteri nel nuovo assetto costituzionale della Repubblica*, in www.forumcostituzionale.it.
- FRASERINI F. (1998), *Le radici del semi-presidenzialismo*, Catanzaro, Rubbettino.
- FRASERINI F. (2000), *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Milano, Giuffrè.

- GROSSO E. (2006), *Francia*, Bologna, il Mulino, 2006.
- GUZZETTA G. (2004), *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione* in Ceccanti S., Vassallo S. (cur.), *Come chiudere la transizione*, Bologna, il Mulino, 301 ss.
- HYEST J.-J. (2008), *Rapport sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^{ème} République fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles du Sénat*, in www.senat.fr.
- JAN P. (2004), *Les opposition*, in *Pouvoirs*, n. 108, 23 ss.
- LAUVAUX P. (2002), *Destins du présidentielisme*, Paris, Presses Universitaires de France.
- LAUVAUX P. (2004), *Quand la deuxième chambre s'oppose*, in *Pouvoirs*, n. 108, 81 ss.
- MANZELLA A. (1990), *Opposizione parlamentare*, in *Enc. giur. Treccani*, XXI, Roma, 1 ss.
- MEZZETTI L. (1996), *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Rimini, Maggioli.
- PETRILLO P. (2005), *Lo shadow government: dall'esperienza britannica quale modello per l'Italia?*, in Volpe L., Torre A. (cur.), *La Costituzione britannica*, Torino, Giappichelli, 1245 ss.
- PICIACCHIA P. (2004), *La V Repubblica francese tra coabitazione, quinquennato e nuovi assetti istituzionali*, in Lanchester F. (cur.), *La costituzione degli altri. Cronache costituzionali di sette ordinamenti stranieri tra il 2000 e il 2004*, Milano, Giuffrè, 3 ss.
- PIMENTEL C.-M. (2004), *L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir*, in *Pouvoirs* n. 108, 45 ss.
- PONTHOREAU M.-C. (2004), *Les droits de l'opposition en France. Penser une opposition présidentielle*, in *Pouvoirs*, n. 108, 101 ss.
- RINELLA A. (1999), *Materiali per uno studio di diritto comparato su lo «Statuto costituzionale» dell'opposizione parlamentare*, Trieste, E.U.T.
- RIZZONI G. (2006), *Lo statuto costituzionale dell'opposizione politica nella V Repubblica francese: dal ralliement al regime alle nuove tensioni antisistema*, in *Rass. parl.*, n. 2, 395 ss.
- ROUSSEAU D. (2000), *L'invenzione continua della Quinta Repubblica*, in Rousseau D. (cur.), *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Torino, Giappichelli, pp. 33 ss.
- RUBECCHI M. (2006), *L'opposizione nei regolamenti consiliari: un'opportunità da cogliere, al di qua delle Alpi*, in *Quad. cost.*, n. 4, 779 ss.
- SFEZ L. (1965), *Les idées constitutionnels des socialistes français (1944-1964)*, in Gicquel J., Sfez L., *Problèmes de la réforme de l'Etat en France depuis 1934*, Paris, P.U.F.
- VEDEL G. (1980), *Les apports du droit comparé au droit constitutionnel français (1945-1965)*, in AA.VV., *Pages de doctrine*, Paris, L.G.D.J., vol. II.
- VENTURA S. (2005), *Francia*, in Vassallo S. (cur.), *Sistemi politici comparati*, Bologna, il Mulino, 93 ss.
- VOLPI M. (2004), *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e di governo*. Torino, Giappichelli.

- ✓ VOLPI M. (2008), *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in www.astrid-online.it, di prossima pubblicazione in *Scritti in onore di A. Cervati*.
- ✓ ARSMANN J.-L. (2008), *Rapport sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles de l'Assemblée nationale*, www.senat.fr.