

# Il presidente della Quinta repubblica alla prova del macronismo

di Rino Casella

**Abstract:** *The president of the Fifth republic to the test of macronism* – The contribution aims to investigate the evolution of majority presidentialism that characterizes the structure of the french Fifth Republic. In particular, the choices made by president Macron during his first presidential term are examined trying to highlight the elements of continuity and discontinuity with respect to the previous institutional dynamics. While intending to operate as a "jupitérien" head of state, therefore not involved in the day-to-day management of government activity, in reality Macron has not distanced himself from the regime's traditional practice at all. However, Macron obtained only a relative majority of seats in the national assembly in the legislative elections immediately following the last presidential ones that have reelected him. This new scenario, rather than leading to an institutional impasse and a regime crisis, will require the president to constantly seek political compromise and ensure balanced management of parliamentary dynamics

941

**Keywords:** France, Fifth republic, president, presidentialism, Macron

## 1. Premessa

Com'è noto, una riflessione sull'evoluzione del presidenzialismo *à la française* non può che svilupparsi attraverso il costante richiamo alla complessa dinamica politico-costituzionale della Quinta repubblica.

Sebbene sia possibile rintracciare le origini dell'attuale assetto istituzionale incentrato sulla preminenza della figura presidenziale nella lunga complessa storia istituzionale d'oltralpe<sup>1</sup>, l'analisi prende avvio dal

---

<sup>1</sup> Così, è possibile indicare nella Quinta repubblica l'approdo obbligato a cui è giunta l'evoluzione istituzionale francese dopo il rifiuto di ogni personificazione del potere operato dal costituzionalismo rivoluzionario, la combinazione di autoritarismo e di plebiscitarismo espressa dall'esperienza bonapartista, i tentativi di rimodulare i rapporti tra monarca e assemblea elettiva imposti dall'avvio del parlamentarismo e la trasformazione subita dalla figura del presidente della repubblica, istituita nel 1848, degenerata in una nuova esperienza bonapartista e poi marginalizzata dalle repubbliche assembleari del 1875 e del 1946. In altri termini, per la prima volta nella storia francese la *Cinquième* ha consentito non solo di abbinare il regime repubblicano alla stabilità governativa, ma anche di restaurare l'autorità del capo dello Stato, eletto a suffragio universale diretto. In merito, sull'alternanza, presente nella storia costituzionale francese, tra preminenza del capo dello Stato e predominio dell'assemblea, M.-A. Cohendet, *Le Président de la République*, Paris, 2002, 14 ss.; sulla ricostruzione

dibattito costituente del 1958 e dalle ambigue decisioni all'origine di una forma di governo segnata da una multivirtualità destinata a favorire la successiva lettura in senso presidenzialista della costituzione.

Così, attraverso i molteplici passaggi politici e istituzionali che hanno segnato gli oltre sessanta anni di vita della *Cinquième* (ormai prossima a divenire il regime più longevo della storia francese), è possibile sottolineare come il presidenzialismo maggioritario, sopravvissuto di fatto, all'alternanza politica e alla coabitazione, incida così profondamente sulla forma di governo da condizionarne sempre più il funzionamento in senso addirittura "ultra-presidenziale".

In tale quadro, l'elezione nel 2017 di Emmanuel Macron a capo dello Stato e la sua conferma in carica nel 2022 rappresentano due passaggi fondamentali della più recente evoluzione politico-istituzionale francese. Giunto all'Eliseo nel quadro di condizioni politiche del tutto nuove rispetto a quelle che avevano fino ad allora segnato l'evoluzione del regime - bipolarismo e alternanza al potere sulla base del *clivage* tra la *gauche* e la *droite* - l'ottavo presidente della Quinta repubblica, dopo aver manifestato all'avvio del mandato la volontà di rinnovare la pratica del regime nel nome dell'esperienza gollista, in realtà, attraverso un costante rafforzamento del ruolo di governo del capo dello Stato e ad una ancor più marcata concentrazione del suo potere decisionale, ha operato un'ulteriore presidenzializzazione dell'assetto istituzionale d'oltralpe.

Significativa, al riguardo, appare l'inedita pratica iperpresidenzialista adottata da Macron in occasione della gestione diretta delle gravi emergenze scoppiate nel corso del suo primo quinquennato (*gilets jaunes*, pandemia, crisi militare ed energetica) tesa a riaffermare la propria indiscussa autorità politica all'interno del sistema, nonché a rimodellare intorno a sé l'intero processo decisionale dell'esecutivo.

Rieletto nel maggio 2022, primo presidente a usufruire di un secondo quinquennato dall'applicazione delle riforme del 2000-2001 (riduzione del mandato presidenziale e inversione del calendario elettorale), Macron ha visto la coalizione dei partiti a suo sostegno raggiungere, nelle elezioni legislative del successivo 12-19 giugno, solo la maggioranza relativa dei seggi dell'assemblea nazionale.

Tuttavia, il venir meno dell'assetto maggioritario, pur non determinando necessariamente il ridimensionamento del ruolo governante svolto dal capo dello Stato, obbliga quest'ultimo, in discontinuità con la tradizionale pratica politico-istituzionale della Quinta repubblica, a rimodulare le proprie rilevanti attribuzioni in funzione dei nuovi incerti equilibri parlamentari.

## 2. La figura del Presidente della repubblica nel dibattito costituente del 1958 e nella nuova costituzione: ruolo e attribuzioni

Così, com'è noto, i costituenti del 1958 si proposero di dare alla Francia un nuovo regime in cui la stabilità e l'equilibrio dei poteri, oltre che sul

---

dell'evoluzione della figura presidenziale attraverso le esperienze costituzionali francesi a partire dal 1789, sia consentito richiamare R. Casella, *Il monarca repubblicano. La figura del capo dello Stato nell'evoluzione costituzionale francese dalla grande révolution alla quinta repubblica*, Napoli, 2009.

ridimensionamento delle prerogative dell'assemblea venivano a fondarsi su un rafforzamento dell'autorità e delle funzioni presidenziali che segnava il definitivo superamento della tradizione repubblicana di ostilità verso il capo dello Stato<sup>2</sup>.

Il modello proposto da de Gaulle già nel 1946 nello storico discorso pronunciato a Bayeux, dal guardasigilli Michel Debré nel 1944-45, nonché da gran parte dei progetti *réformistes* che erano stati elaborati negli anni Trenta in risposta alla crisi del parlamentarismo della Terza e della Quarta repubblica<sup>3</sup>, imponeva l'adozione di soluzioni costituzionali volte ad assicurare al capo dello Stato una propria legittimazione e un preminente ruolo politico-istituzionale incentrato sull'attribuzione di una serie di ampi ed incisivi poteri.

La modalità di elezione del presidente della repubblica non costituì un motivo di divisione e di confronto polemico per i costituenti e tanto de Gaulle che Debré, al fine di sottrarre il capo dello Stato al condizionamento del parlamento e conferirgli sia un'effettiva autorità politico-istituzionale che la legittimità necessaria a svolgere il nuovo ruolo di presidente della comunità francese, si dichiararono contrari ad affidare la sua elezione ad un collegio composto dai soli membri delle camere, così come previsto dagli ordinamenti del 1875 e del 1946. Anche la soluzione di far eleggere il presidente della repubblica direttamente dai cittadini era osteggiata dai costituenti perché da un lato rievocava l'involuzione in senso autoritario e plebiscitario del regime del 1848 e dall'altro, considerata la qualifica di presidente della comunità francese, rendeva tecnicamente assai problematica la sua elezione popolare diretta in quanto il voto espresso dai cittadini dei paesi africani, pari ai tre quinti dell'intero corpo elettorale, avrebbe infatti reso possibile a questi ultimi eleggere il presidente della repubblica anche contro la maggioranza degli elettori della Francia metropolitana.

In ragione di ciò, fu adottata una soluzione intermedia che prevedeva l'allargamento del collegio elettorale presidenziale a poco più di ottantamila *notables* (deputati, senatori, consiglieri generali, delegati dei territori d'oltremare e rappresentanti dei consigli municipali). Sulla base del nuovo meccanismo, il presidente della repubblica (art. 6) era eletto per sette anni attraverso uno scrutinio maggioritario a due turni: al primo turno sarebbe stato eletto il candidato sostenuto dalla maggioranza assoluta dei voti espressi e nel caso nessuno dei candidati avesse ottenuto tale risultato si

---

<sup>2</sup> Cfr., *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958: Vol. I, Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant projet du 29 juillet 1958*, Paris, 1987.

<sup>3</sup> Sul punto, tra gli altri, S. Pinon, *Les réformistes constitutionnels des années trente. Aux origines de la Ve République*, Paris, 2003, 485 e 512; J. L. Debré, *Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle*, Paris, 1974; J. Touchard, *Le gaullisme (1940-1969)*, Paris, 1978, 308-309; F. Rouvillois, *Les origines de la V<sup>e</sup> République*, Paris, 1998, 111-112; P. Piciacchia, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, Milano, 1998, 42 ss.; G. Quagliariello, *De Gaulle e il gollismo*, Bologna, 2003, 35 ss.. Sul tema sia consentito il rinvio anche a R. Casella, *Alle origini della Quinta Repubblica. Riflessioni sul fallimento del parlamentarismo assembleare*, in C. Fusaro, *Le radici del semi-presidenzialismo*, Soveria Mannelli, 1998, 268 ss..

sarebbe fatto ricorso ad un secondo turno che avrebbe visto l'elezione del più votato.

Nel 1962, attraverso un referendum indetto dal presidente de Gaulle (e non in seguito alla procedura ordinaria di revisione della costituzione), fu introdotta l'elezione diretta a suffragio universale del capo dello Stato, mentre in base a due ulteriori revisioni dell'art. 6 intervenute nel 2000 e nel 2008, il suo mandato è stato ridotto a cinque anni e la sua rieleggibilità limitata a una sola volta (con la possibilità di svolgere al massimo due mandati consecutivi). In caso di impedimento permanente (morte, dimissioni, destituzione *ex art. 68* della costituzione) si procede a nuove elezioni e il capo dello Stato è sostituito *ad interim* dal presidente del senato (chiamato a svolgere la supplenza anche in caso di impedimento temporaneo).

Invece, la definizione della funzione presidenziale determinò una vera e propria impasse tra i costituenti in quanto de Gaulle e Debré intendevano riconoscere al capo dello Stato un potere di indirizzo e di decisione, attraverso una netta distinzione del suo ruolo da quello del governo, con il primo che determinava l'indirizzo politico generale e ne assicurava, se necessario, la continuità durante il consiglio dei ministri e il secondo chiamato solo ad "assisterlo" sul piano tecnico. Invece per gli altri costituenti (i *ministres d'État* Mollet e Pflimlin, rappresentanti dei grandi partiti francesi della Quarta repubblica all'interno del *comité interministériel constitutionnel*, composto da parlamentari e chiamato a esprimersi sul progetto di costituzione), il presidente non doveva intervenire nella vita politica nazionale in quanto arbitro chiamato solo a vegliare sul rispetto degli equilibri costituzionali.

Così, in base alle formulazioni, poi risultate «vaghe e «polisemiche»<sup>4</sup>, dell'art. 5 della nuova carta, il presidente della repubblica assicura «mediante il proprio arbitrato, il regolare funzionamento dei poteri pubblici», mantiene «la continuità dello Stato» e si pone come il «garante dell'indipendenza nazionale, dell'integrità territoriale e del rispetto dei trattati»<sup>5</sup>, mentre in quella dell'art. 20, 1° comma spetta al governo determinare e condurre «la politica della nazione». Come sostenne Debré al momento di presentare la nuova costituzione, il presidente della repubblica, «chiave di volta» della nuova architettura istituzionale e del sistema parlamentare rinnovato, doveva operare come un «giudice superiore dell'interesse nazionale»<sup>6</sup> destinato a garantire quella stabilità governativa invano ricercata durante i precedenti regimi della Terza e della Quarta repubblica.

Il capo dello Stato doveva quindi non solo esercitare le funzioni tradizionalmente assegnate al capo dello Stato in un regime di tipo parlamentare, ma anche intervenire, attraverso l'esercizio del solo «potere di sollecitare un altro potere»<sup>7</sup>, sui principali meccanismi politico-istituzionali del sistema qualora si fossero dimostrati non più in grado di funzionare regolarmente.

<sup>4</sup> Così, D. Rousseau, *L'invenzione continua della Quinta Repubblica*, in Id., *L'ordinamento costituzionale della Quinta repubblica francese* (a cura di), Torino, 2000, 56.

<sup>5</sup> M. Debré, *La constitution de la Ve République*, Paris, 1975, 65.

<sup>6</sup> *Discours de M. Debré devant le Conseil d'État*, in *Documents d'études: Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, n. 1.04, éd. 2007, 16.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

Così, l'art. 19 della costituzione prevede che i poteri presidenziali siano di due tipi: quelli propri da esercitare senza la controfirma ministeriale e quelli invece condivisi con il primo ministro, per i quali è invece necessaria la controfirma di quest'ultimo. Gli atti presidenziali dispensati dal *contreseing ministeriel* rappresentano in sostanza gli strumenti con cui il capo dello Stato può adempiere ai compiti che l'art. 5 della costituzione gli assegna in via esclusiva: la nomina del primo ministro (art. 8, 1° comma), la sottoposizione a *referendum* di progetti di legge (art. 11), lo scioglimento dell'assemblea nazionale (art.12), l'assunzione di poteri eccezionali (art. 16) e l'invio di messaggi alle camere (art. 18). In merito a quest'ultima prerogativa, la revisione del 2008 ha previsto la possibilità per il capo dello Stato di rivolgersi direttamente al parlamento riunito in congresso, consentendo lo svolgimento di un dibattito in aula su tale intervento, in sua assenza, non seguito da un voto<sup>8</sup>.

Posto ciò, il capo dello Stato è in grado di vegliare sul rispetto della costituzione attraverso il potere di nomina del presidente e di tre membri del consiglio costituzionale (previsto dall'art. 56 con il limite imposto – dopo la riforma del 2008 - dal controllo da parte delle commissioni parlamentari ai sensi dell'art. 13) e il diritto di far verificare al consiglio costituzionale la conformità rispetto alla costituzione di un impegno internazionale (art. 54) o di una legge ordinaria (art. 61, 2° comma)<sup>9</sup>.

Riguardo la nomina del primo ministro, la carta del 1958 riconosce al presidente della repubblica un'ampia discrezionalità in quanto non deve più essere necessariamente preceduta, come invece previsto dalla costituzione del 1946, dal rituale delle consultazioni dei presidenti delle camere e dei responsabili delle principali forze politico-parlamentari<sup>10</sup>. Inoltre, con un atto sempre dispensato dalla controfirma, il presidente della repubblica revoca il primo ministro, ma solo su presentazione da parte di questi delle dimissioni del gabinetto.

Conformemente alla dottrina istituzionale gollista, l'art. 8 sancisce di fatto la regola secondo cui il governo procede direttamente dal capo dello Stato, ma in virtù del principio della sua responsabilità davanti al parlamento consacrato dalla legge del 3 giugno 1958 ed affermato dall'art. 20, non chiarisce la sussistenza o meno di un obbligo a carico del governo di porre in atto l'art. 49, 1° comma, ovvero di presentarsi dopo l'investitura presidenziale davanti all'assemblea per ottenerne la fiducia sul proprio programma o eventualmente su una dichiarazione di politica generale.

L'art. 11 della costituzione riconosce al presidente della repubblica la possibilità di utilizzare, al fine di assicurare il regolare funzionamento delle

---

<sup>8</sup> Cfr., F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris, 43e éd., 2022, 585 ss.; J. E. Gicquel, J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 36 éd., 2022, 589 ss.; P. Ardant, B. Mathieu, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 36e éd., 2022, 440 ss..

<sup>9</sup> M. R. Donnarumma, *Lo Stato di diritto e la V Repubblica in Francia*, Milano, 1993, 78 ss.;

<sup>10</sup> L'art. 8, 2° comma della costituzione prevede tuttavia che il capo dello Stato nomini gli altri membri del governo «su proposta del primo ministro» ovvero sulla base di una negoziazione che implica un assetto comunque di tipo bicefalo dell'esecutivo (S. Bolle, *Il Presidente della Repubblica*, in Rousseau, *L'ordinamento costituzionale della Quinta repubblica francese*, cit., p. 203).

istituzioni, il *referendum* come uno strumento di arbitrato popolare in grado di risolvere un conflitto sorto tra il governo ed il parlamento sull'adozione di uno specifico testo normativo. E' previsto infatti che il capo dello Stato, su proposta del governo (durante la durata delle sessioni parlamentari) o su iniziativa congiunta delle due camere abbia la facoltà di sottoporre direttamente al corpo elettorale solo alcune specifiche categorie di progetti di legge concernenti «l'organizzazione dei poteri pubblici», «l'approvazione di un accordo di comunità» o l'autorizzazione alla ratifica di un trattato destinato, senza essere contrario alla costituzione, ad incidere «sul funzionamento delle istituzioni» e in virtù della legge di revisione del 4 agosto 1995 anche «le riforme relative alla politica economica, sociale o ambientale della nazione ed ai servizi pubblici che vi concorrono»<sup>11</sup>.

Inoltre, in base alla revisione del 23 luglio 2008, il presidente sottopone a referendum anche le proposte di legge aventi per oggetto un argomento tra quelli indicati dall'art. 11 organizzato su richiesta di un quinto dei parlamentari o da un decimo degli elettori iscritti alle liste elettorali (il c.d. *référéndum d'initiative partagée*), mentre ai sensi dell'art. 89 della costituzione, può sottoporre ad approvazione referendaria anche i progetti e le proposte di revisione costituzionale (a seconda che l'iniziativa sia dello stesso presidente, su proposta del primo ministro, o invece di ciascun membro del parlamento) una volta siano approvati dalle camere, potendo comunque decidere di rimettere i testi di iniziativa governativa all'approvazione, con la maggioranza qualificata dei tre quinti, al parlamento riunito in congresso<sup>12</sup>.

Infine, l'88. 5° comma, adottato nel 2005, prevede che vengano sottoposti a referendum dal presidente della repubblica (con obbligo di controfirma), i progetti di legge di autorizzazione di un trattato relativo all'adesione di uno Stato all'Unione europea, ma, in seguito alla revisione del 2008, è possibile per il parlamento, con una mozione adottata nello stesso testo da entrambe le assemblee con la maggioranza dei tre quinti, autorizzare l'approvazione del progetto di legge secondo la procedura dell'art. 89, 3° comma.

In base all'art. 12 della costituzione il capo dello Stato può procedere allo scioglimento dell'assemblea nazionale dopo aver consultato il primo ministro ed i presidenti delle due assemblee e rispettato alcuni limiti previsti dalla carta in relazione ad alcune circostanze eccezionali (impossibilità per il presidente *ad interim* di procedere allo scioglimento e divieto di *dissolution* in periodo di applicazione dell'art. 16 e nei dodici mesi successivi alle elezioni legislative anticipate).

Il presidente della repubblica, poi, è legittimato ai sensi dell'art. 16 a riassumere in sé i poteri dello Stato qualora una grave crisi istituzionale o internazionale minacci in «maniera grave ed immediata» il regolare funzionamento del sistema costituzionale, l'indipendenza della nazione, l'integrità del suo territorio o l'esecuzione dei suoi impegni internazionali. Il capo dello Stato, oltre a valutare la sussistenza di tali presupposti per l'esercizio dei propri poteri eccezionali, è tenuto ad adempiere a due meri passaggi di tipo procedurale, ovvero, da un lato, richiedere ufficialmente

<sup>11</sup> Gicquel, Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politique*, cit., 705 ss..

<sup>12</sup> *Ibidem*, 623 ss.; Hamon, Troper, *Droit constitutionnel*, cit., 500 ss..

l'*avis*, anche se non vincolante, del primo ministro, dei presidenti delle camere e del consiglio costituzionale e dall'altro informare la nazione attraverso un messaggio dell'avvio del regime di eccezione e delle circostanze che lo giustificano.

Il capo dello Stato è poi tenuto ad adottare delle misure ispirate alla volontà di garantire ai pubblici poteri costituzionali il ritorno, nel «minor tempo possibile», al proprio regolare funzionamento, nonché a consultare il consiglio costituzionale sul loro contenuto (art. 16, 3° comma). Inoltre, la costituzione dispone la riunione di «pieno diritto» (art. 16, 4° comma) delle camere e vieta al presidente della repubblica di procedere allo scioglimento dell'assemblea nazionale durante l'esercizio dei poteri eccezionali (art. 16, 5° comma). Con la revisione adottata nel 2008 è stato precisato che dopo trenta giorni di esercizio dei poteri straordinari, il consiglio costituzionale, adito dai presidenti delle camere e da sessanta deputati e sessanta senatori, può valutare la sussistenza delle condizioni che hanno giustificato il ricorso all'art. 16 (controllo esercitabile in ogni caso dopo sessanta giorni di esercizio dei poteri di crisi e comunque in ogni altro momento oltre tale data).

Possono essere ricondotti alla funzione di *arbitrage* presidenziale la nomina, su proposta del primo ministro, degli altri ministri e la loro revoca (art. 8, 2° comma); la presidenza, tutt'altro che formale e protocollare, del consiglio dei ministri (art. 9); la nomina, condivisa con il capo del governo, agli impieghi civili e militari, nonché dei più alti funzionari dello Stato (art. 13, 2° e 3° comma), previo parere espresso su alcuni incarichi e funzioni dalla competente commissione parlamentare (art. 13, 4° comma, introdotto con la revisione del 2008)<sup>13</sup>; la firma delle *ordonnances* e dei decreti regolamentari deliberati in consiglio dei ministri (art. 13, 1° comma) con cui il capo dello Stato esercita, assieme al primo ministro, il potere regolamentare; la concessione della grazia (art. 17), tradizionale *droit regalien* da accordare, dopo la revisione del 2008, solo individualmente; il ruolo di garante dell'indipendenza dell'autorità giudiziaria (art. 64); la presidenza e la nomina degli altri membri del consiglio superiore della magistratura prevista originariamente dall'art. 65, 1° e 2° comma (disposizioni poi abrogate rispettivamente dalle revisioni del 2008 e del 1993)<sup>14</sup>.

Inoltre, il presidente della repubblica, in qualità di «garante della proiezione all'esterno della Francia»<sup>15</sup>, cura i rapporti internazionali ed interviene nella politica di difesa e in qualità di titolare del *pouvoir diplomatique*, oltre ad accreditare gli ambasciatori e a ricevere le credenziali di quelli stranieri (art. 14), negozia e ratifica i trattati, nonché è informato della conclusione degli accordi in forma semplificata (art. 52). Riguardo agli affari militari, il presidente della repubblica è riconosciuto dall'art. 15 della

---

<sup>13</sup> Secondo l'art. 13, 4° comma, spetta a una legge organica determinare tali incarichi e funzioni in ragione della loro importanza per «la garanzia dei diritti e delle libertà o della vita economica e sociale della Nazione». In base alla disposizione, la nomina presidenziale non può avere luogo qualora «la somma dei pareri negativi espressi in ciascuna commissione rappresenti almeno i tre quinti dei suffragi espressi in seno ed entrambe le commissioni».

<sup>14</sup> Gicquel, Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, cit., 705 ss.; Ardant, Mathieu, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 447 ss..

<sup>15</sup> Donnarumma, *Lo Stato di diritto e la V Repubblica in Francia*, cit., 85.

costituzione come lo *Chef des armées* ed in tale veste nomina gli ufficiali superiori (art. 13) e presiede i consigli ed i comitati superiori della difesa nazionale, mentre l'art. 21 della carta, attribuisce al primo ministro la qualifica di «responsabile della difesa nazionale»<sup>16</sup>.

Sono invece da ricondurre alla funzione di garante della costituzione quei poteri condivisi con il primo ministro che il presidente esercita nei confronti del parlamento. Al di fuori delle sessioni ordinarie e dei casi in cui le camere si riuniscono di diritto (artt. 12, 16 e 18), spetta infatti al presidente della repubblica, sulla base di un proprio decreto controfirmato dal primo ministro, aprire e chiudere le sessioni straordinarie del parlamento (art. 30) o convocare quest'ultimo in congresso per l'esame di un progetto di revisione costituzionale in alternativa alla sua approvazione per via referendaria (art. 89, 3° comma).

La sessione straordinaria è richiesta dal capo del governo o della maggioranza assoluta dei membri dell'assemblea nazionale su un ordine del giorno determinato che deve poi figurare nel decreto presidenziale di convocazione (art. 29) e in ragione di ciò, il presidente della repubblica è tenuto a chiuderla solo quando l'ordine del giorno è esaurito e comunque, nell'ipotesi che siano stati i deputati a sollecitarla, non oltre dodici giorni dalla prima seduta<sup>17</sup>. Invece, la convocazione del parlamento in congresso perché si esprima in via definitiva, a maggioranza qualificata, su un progetto di revisione costituzionale non è una competenza vincolata, essendo infatti il presidente della repubblica libero di scegliere, in alternativa ad essa, il *referendum* popolare o addirittura l'indefinito rinvio della stessa fase di approvazione della riforma.

Il capo dello Stato non interviene invece nel procedimento di formazione della legge e in quanto privo dell'iniziativa legislativa, spettante invece al primo ministro e ai parlamentari (art. 39), si limita a promulgare, con la controfirma del capo del governo, la legge votata dal parlamento (art. 34) o adottata direttamente dal popolo tramite *referendum* (art. 11). Oltre a ciò, conformemente all'art. 10, 1° comma della costituzione, infatti, il presidente della repubblica è tenuto alla promulgazione della legge entro quindici giorni dalla sua trasmissione al governo, termine che può essere sospeso nel caso in cui lo stesso capo dello Stato, il primo ministro e il presidente dell'assemblea nazionale, quello del senato e, dopo la revisione costituzionale del 1974, anche sessanta deputati e sessanta senatori<sup>18</sup> richiedano al *conseil constitutionnel* di verificare la conformità della stessa alla carta (dell'art. 61, 2° comma). Sempre entro il termine stabilito per la promulgazione, il capo dello Stato, con la controfirma del primo ministro, può chiedere al parlamento una nuova deliberazione della legge o di alcuni suoi articoli (art. 10, 2° comma) che non può essere respinta<sup>19</sup>.

Infine, in base agli artt. 67 e 68 della costituzione, riformati nel 2007 per porre termine alle incertezze interpretative sulla responsabilità penale del capo dello Stato, viene riconosciuta una generale irresponsabilità per gli

<sup>16</sup> Sul punto, Bolle, *Il presidente della Repubblica*, cit., 165.

<sup>17</sup> In merito, P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, 1996, 2e éd., 99 ss..

<sup>18</sup> Cfr., I. Richir, *Le chef de l'État et le juge constitutionnel, gardiens de la Constitution*, in *Revue du droit public*, 4, 1999, 1064.

<sup>19</sup> Sul punto, Bolle, *Il presidente della Repubblica*, cit., 169-170.

atti funzionali, fatta salva l'applicazione dell'art. 53, 2° comma della costituzione, introdotto nel 1999 per assicurare il riconoscimento della competenza della corte penale internazionale (genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra, aggressioni armate), nonché quella dell'art. 68. Quest'ultimo prevede che il capo dello Stato possa essere destituito solo in caso di «inadempimento dei suoi doveri manifestamente incompatibile con l'esercizio del suo mandato» a seguito di una decisione adottata a maggioranza dei due terzi dal parlamento riunito in alta corte di giustizia. La revisione ha sancito anche l'immunità processuale del presidente della repubblica per tutti gli atti extra-funzionali, disponendo che l'improcedibilità copra il presidente della repubblica dal rischio di essere costretto a testimoniare davanti qualsiasi autorità giurisdizionale o amministrativa francese (art. 67, 2° comma). Tuttavia, tale immunità è temporanea, in quanto le azioni avviate nei suoi confronti possono essere riproposte dopo un mese dalla cessazione delle funzioni (art. 67, 3° comma)<sup>20</sup>.

### 3. L'ampliamento del ruolo e dei poteri presidenziali nella prassi gollista

Una volta eletto capo dello Stato, de Gaulle rafforzò progressivamente il proprio ruolo politico ed istituzionale, alterando in modo permanente i precari equilibri istituzionali definiti dai costituenti del 1958. Così, tra le due concezioni del ruolo da attribuire al capo dello Stato, quella di presidente «capitano» prevalse in modo netto su quella invece di presidente «arbitro»<sup>21</sup>.

Fu il conflitto d'Algeria a favorire, nella pratica iniziale della Quinta repubblica, il rafforzamento della figura presidenziale. Infatti, oltre a rivolgersi direttamente al corpo elettorale attraverso il *referendum* allo scopo di assicurarsi, in una logica di tipo plebiscitario, il sostegno popolare al suo programma di decolonizzazione, de Gaulle decise di affrontare la grave crisi politica e militare attraverso il ricorso ai poteri straordinari riconosciutigli dall'art. 16 della costituzione, nonché di guidare in prima persona la direzione della diplomazia e delle forze armate, rivendicando, alla luce della necessità di risolvere con decisione la questione algerina, la direzione effettiva del governo.

Questo inedito ruolo politico-costituzionale trovò la propria consacrazione nella revisione costituzionale del 1962 rivolta a introdurre l'elezione popolare diretta del capo dello Stato, riforma adottata direttamente per via referendaria *ex art.* 11 della costituzione e non attraverso il procedimento ordinario in cui è richiesta l'approvazione del parlamento. L'approvazione della riforma costituzionale da parte degli elettori segnò il rigetto di ogni interpretazione in senso parlamentare dell'assetto istituzionale definito nel 1958 e l'affermazione di una nuova

---

<sup>20</sup> In merito si vedano P. Auvret, *La réforme de la responsabilité du président de la République*, in *Revue du droit public*, 2, 2007, 409 ss.; M. De Cazals, *La V<sup>e</sup> République face à l'instauration d'une destitution politique inédite du Président de la République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 71, 2007, 451 ss.; M. Cavino, *Francia: la nuova disciplina della responsabilità del Capo dello Stato. Quinta o Sesta Repubblica?*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, 2007, 711.

<sup>21</sup> J. Massot, *L'arbitre et le capitaine*, Paris, 1987.

convenzione volta a leggere la costituzione della Quinta repubblica all'insegna della supremazia presidenziale<sup>22</sup>.

Dal momento che il testo costituzionale del 1958, nella sua ambiguità, offriva più interpretazioni possibili (quella del generale de Gaulle, ispirata al progetto di Bayeux nel 1946, quella di Debré, incentrata sulla ricerca di un regime autenticamente parlamentare e quella dei ministri di Stato, ostili verso ogni forma di potere personale), fu la pratica gollista a imporre alla *Cinquième* un'evoluzione in senso presidenzialista destinata a trovare la propria legittimazione nella riforma del 1962<sup>23</sup>.

Il generale, infatti, oltre a concentrare il potere esecutivo nelle proprie mani e a intervenire nell'attività di governo ben oltre la tradizionale sfera della politica estera e della difesa riservata al capo dello Stato, si spinse, attraverso la revoca *ad nutum* del primo ministro, ad imporre una responsabilità di fatto del gabinetto davanti al presidente della repubblica. L'ampia maggioranza assegnata alla formazione gollista nelle elezioni legislative del novembre 1962 (indette anticipatamente dal generale) consolidò poi, anche sul piano politico-parlamentare, tale svolta operata dall'Eliseo<sup>24</sup>.

Nella prassi si affermò infatti un sistema nel quale il capo dello Stato, grazie alla forza derivata dall'essere stato eletto direttamente dal corpo elettorale e all'ampiezza e alla rilevanza dei poteri esercitati<sup>25</sup>, era in grado di incidere personalmente sulla dinamica istituzionale all'insegna di un vero e proprio «presidenzialismo assoluto»<sup>26</sup>. Secondo questo schema, il primo ministro doveva occuparsi solo dell'attività quotidiana di governo e della gestione dei rapporti con il parlamento, operando come una sorta di «capo di Stato-maggiore» del presidente, mentre le decisioni più importanti per la vita della nazione erano assunte direttamente dall'Eliseo, spesso in appositi consigli ristretti. Inoltre, il decreto del 14 gennaio 1964 aveva attribuito al capo dello Stato, in quanto unico eletto dalla nazione e supremo garante dell'indipendenza nazionale, la responsabilità ultima del ricorso al dispositivo di dissuasione nucleare francese (la c.d. *force de frappe*), un fattore che, oltre a favorire l'accentramento del processo decisionale dell'esecutivo, giustificava la *toute-puissance* presidenziale<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> Su cui si veda P. Avril, *Les conventions de la Constitution*, Paris, 1998, 33 ss..

<sup>23</sup> Per una ricostruzione di tale complesso (e controverso) passaggio, sia consentito il rinvio a Casella, *Il monarca repubblicano*, cit., 346 ss..

<sup>24</sup> M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Paris, 2022, 17e éd., 462 ss..

<sup>25</sup> O. Duhamel, *Le pouvoir politique en France*, Paris, 1993, 47.

<sup>26</sup> Sulla «presidenza inedita» della Quinta repubblica, capace di coniugare antica tradizione e modernità istituzionale, M. Morabito, *Le chef de l'État en France*, Paris, 1996, 111; per E. Bulzi, *La concezione gollista del ruolo del Capo dello Stato come base del modello "nazionale" di semipresidenzialismo della V Repubblica*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 4, 2001, 1791, la concezione gollista del ruolo del capo dello Stato si basa su una vera «trascendenza presidenziale» (trad. mia).

<sup>27</sup> B. Chantebout, *La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel*, in *Pouvoirs*, 38, 1986, 22 ss..

#### 4. Il presidenzialismo maggioritario della *Cinquième*: il primato politico e istituzionale del capo dello Stato

È questa «presidenza esecutiva»<sup>28</sup>, a far assumere alla *Cinquième* quel particolare assetto politico-istituzionale poi mantenuto da tutti i presidenti eletti dopo de Gaulle. Una volta infatti superata nel 1969, con l'abbandono del potere da parte del generale, la logica plebiscitaria gollista, il funzionamento della Quinta repubblica viene a corrispondere ad uno schema politico-istituzionale in base al quale il capo dello Stato, eletto a suffragio universale sulla base di un proprio programma, governa tramite il primo ministro, chiamato solo ad attuare, con il sostegno di una maggioranza in seno all'assemblea nazionale, gli obiettivi politici da lui fissati. In altri termini, dunque allo stesso capo dello Stato definire l'indirizzo politico generale, mentre il primo ministro, rinunciando ad impiegare in modo autonomo le proprie prerogative costituzionali, opera come un fedele strumento di esecuzione delle scelte adottate dall'Eliseo ed accetta di rassegnare le dimissioni in caso siano da quest'ultimo richieste.

Oltre a ciò, viene a determinarsi un ulteriore ridimensionamento delle prerogative del parlamento rispetto a quello già operato dalla costituzione del 1958. L'importanza del legislativo si riduce sia sul piano politico, vista la centralità del rapporto fiduciario tra governo e presidente della repubblica, quanto su quello istituzionale, dal momento che la convergenza programmatica tra il capo dello Stato, il governo, la maggioranza parlamentare e il partito del presidente, combinata agli incisivi strumenti del parlamentarismo razionalizzato, consente all'esecutivo di avere il pieno controllo del procedimento legislativo, relegando l'assemblea a mera *chambre d'enregistrement* delle sue decisioni<sup>29</sup>.

Com'è noto, la peculiarità di questo assetto politico-istituzionale ha reso molto complesso inquadrare, a livello definitorio, il regime della Quinta repubblica.

Al di là della formula della «monarchia repubblicana»<sup>30</sup>, in grado di corrispondere alla volontà dello stesso de Gaulle di dar vita a una soluzione costituzionale capace di riassumere sia l'eredità monarchica che repubblicana della Francia, riconoscendo al capo dello Stato la potestà di imperio tipica del monarca e la legittimità propria dell'eletto, al riguardo sono state molteplici le denominazioni elaborate che, con una diversa agilità espressiva, hanno cercato di rispondere all'esigenza di configurare in modo efficace la forma di governo della *Cinquième*.

Così, al fine di esprimere al meglio il carattere multivirtuale di quest'ultima, si è ricorso a espressioni incentrate sulla combinazione di elementi propri sia del sistema presidenziale che di quello parlamentare<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> S. Ventura, *I poteri del presidente nella V<sup>a</sup> Repubblica. Presidente dei francesi o leader della maggioranza?*, in *Quaderni di scienza politica*, 3, 2007, 511.

<sup>29</sup> Hamon, Troper, *Droit constitutionnel*, cit., 639 ss..

<sup>30</sup> Cfr., M. Duverger, *La monarchie républicaine*, Paris, 1974; D. Chagnollaud, *La conception gaullienne de l'Etat: une monarchie républicaine?*, in *Mélanges Duverger*, Paris, 1987, 44 ss.; Casella, *Il monarca repubblicano*, cit., 358 ss.. Sulla formula come uno «stereotipo di successo», Quagliariello, *De Gaulle e il gollismo*, cit, 719.

<sup>31</sup> Così, tra le altre, «forma di governo a componenti presidenziali e parlamentari» (cfr., L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1975, 645),

oppure si è scelto invece di catalogare l'esperienza francese tra i presidenzialismi<sup>32</sup>, nonché di impiegarla come «prototipo»<sup>33</sup> del modello semipresidenziale, seppure classificandola nel suo sottotipo «presidenzializzato»<sup>34</sup>.

## 5. Il *fait majoritaire* come condizione della supremazia presidenziale. Dalla coabitazione alle riforme del 2000-2001: quinquennato e inversione del calendario elettorale

Tuttavia, dal momento che il sistema è privo di un proprio fondamento costituzionale (in base alla carta spetta in realtà al governo determinare e condurre la politica della nazione e al solo primo ministro dirigerne l'azione), il presidente può assumere la guida del governo ed imporre al primo ministro l'attuazione del proprio programma, a condizione che la maggioranza all'assemblea nazionale sia a lui politicamente omogenea.

In altri termini, non solo la preminenza presidenziale (il *fait présidentiel*) è garantita dalla concordanza delle due maggioranze (il *fait majoritaire*), ma la stessa elezione presidenziale, destinata, nella visione di de Gaulle, a superare le divisioni partitiche ed esprimere, a differenza di quella per l'assemblea, il consenso generale della nazione, ha paradossalmente finito per rendere i partiti politici (chiamati dall'art. 4 della costituzione a una funzione puramente elettorale) i principali strumenti «per affermare e mantenere la supremazia presidenziale nel sistema»<sup>35</sup> tanto come

---

«parlamentare a correttivo presidenziale» (J. C. Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, 1978, 280-281), «parlamentare a tendenza presidenziale (cfr., P. Biscaretti Di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1988, 277 e G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1993, 570).

<sup>32</sup> Così, parlano di «parlamentarismo presidenzializzato» M. Baudrez e B. Ravaz, *La Quinta Repubblica, regime semi-presidenziale o parlamentarismo presidenzialista?*, in L. Pegoraro e A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997, 48, mentre S. M. Shugart, J. M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, 1992, trad. it. *Presidenti e Assemblee*, Bologna, 1995, 89 ss., ricorrono all'espressione di «presidenzialismo con *premier*». Anche C. Emeri, C. Bidégaray, *La Constitution en France de 1789 à nos jours*, Paris, 1997, 270 ss., comprendono la Quinta repubblica tra i presidenzialismi.

<sup>33</sup> M. Duverger, *Le concept de régime semiprésidentiel*, in Id., *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, 1986, 8; In generale, sulla forma di governo semipresidenziale, Id., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, XI éd., 1970, 277 ss. Id., *Echec au Roi*, Paris, 1978, 18; Id., *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, in *European Journal of Political Research*, VIII, 1980, 165 ss.; Id., *La nozione di regime semipresidenziale e l'esperienza francese*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 1983, 259 ss.; S. Ceccanti, O. Massari, G. Pasquino, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Bologna, 1996; L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997; L. Mezzetti, V. Piergigli (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, 1997; M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014.

<sup>34</sup> Id., *Libertà e autorità*, cit., 191 che al riguardo sottolinea il concreto funzionamento «ultrapresidenziale» in ragione della posizione egemonica riconosciuta al capo dello Stato e dello squilibrio esistente tra potere esecutivo e potere legislativo (ivi, 202).

<sup>35</sup> F. Borella, *Les partis politiques dans la France d'aujourd'hui*, Paris, 1973, 57. Sul punto, W. R. Schonfeld, *De Gaulle et le paradoxe entre ses idées sur le rôle des partis et l'évolution de*

fondamentali strumenti di raccordo tra il presidente e la maggioranza parlamentare, quanto quali apparati organizzativi chiamati a mobilitarsi per i candidati all'Eliseo.

Così, in presenza del *fait majoritaire*, tutti i presidenti eletti dopo de Gaulle (Pompidou, Giscard d'Estaing, Mitterrand, Chirac, Sarkozy, Hollande e Macron) hanno riaffermato la centralità del capo dello Stato nella definizione dell'indirizzo politico, rafforzando così la sua egemonia nel sistema e il suo ruolo governante. Le fasi maggioritarie della Quinta repubblica (1962-1986, 1988-1993, 1995-1997, 2002-2007, 2007-2012, 2012-2017, 2017- 2022) hanno visto il partito del presidente o la coalizione di partiti legati al programma presidenziale<sup>36</sup> ottenere, con il rinnovo della legislatura o dopo uno scioglimento anticipato *ex art. 12* della costituzione, la maggioranza dei seggi dell'assemblea nazionale, condizione politica indispensabile perché il capo dello Stato sia in grado di governare dando attuazione al proprio programma.

Oltre a ciò, tutti i presidenti eletti dopo il 1969, in presenza del fatto maggioritario, hanno costantemente riaffermato la propria preminenza all'interno dell'esecutivo, imponendo le dimissioni al primo ministro quando lo ritenevano necessario per cambiare linea politica, rendere più coesa la maggioranza parlamentare, o per scaricare sullo stesso *premier* – riconosciuto come un vero e proprio “fusibile” del sistema<sup>37</sup> – le proprie momentanee difficoltà politiche. A loro volta, i primi ministri hanno sempre riconosciuto al capo dello Stato la preminenza politico-istituzionale e si sono sempre spontaneamente dimessi dal proprio incarico in caso di una sua richiesta in tal senso.

Nell'ipotesi che le elezioni legislative facciano venir meno la concordanza politica tra la maggioranza presidenziale e quella parlamentare, si produce una “coabitazione” al vertice dell'esecutivo tra un capo dello Stato e un primo ministro dotati di legittimazioni politiche di segno diverso. In questa configurazione politico-istituzionale, conosciuta dalla Quinta repubblica nei periodi compresi tra il 1986 ed il 1988, il 1993 e il 1995 e per l'intera legislatura 1997-2002, per la prima volta il capo dello Stato perde il carattere di presidente governante e vede sensibilmente ridimensionato il proprio ruolo nel sistema, mentre il primo ministro, grazie al sostegno della nuova maggioranza parlamentare, si pone alla guida del governo e in quanto non più subordinato alle direttive presidenziali, assume il potere di iniziativa politica.

Tuttavia, come hanno dimostrato le tre esperienze *cohabitationnistes*, l'assetto del sistema solo in apparenza viene a modellarsi sull'originario disegno costituzionale. Il presidente della repubblica, infatti, pur costretto a confrontarsi con una maggioranza parlamentare a lui politicamente avversa

---

*la pratique constitutionnelle française*, in *De Gaulle en son siècle*, cit., 277 ss., nonché Hamon, *Le rôle des partis dans l'Etat vu par le général de Gaulle*, ivi, 296 ss..

<sup>36</sup> Il riferimento è alle diverse formazioni golliste (*Union pour la Nouvelle République*, UNR, *Union pour la Défense de la République*, UDR) o neo-golliste (*Rassemblement pour la République*, RPR), al raggruppamento giscardiano (*Union pour la Démocratie française*, UDF), al *Parti socialiste* (PS) mitterrandiano e, da ultima, a *La République en Marche* (LreM) di Macron.

<sup>37</sup> A. Giovannelli, *Aspetti della Va Repubblica, da de Gaulle a Mitterrand*, Milano, 1984, 222.

e a operare all'interno di una specie di diarchia esecutiva, in realtà riesce a mantenere un attivo ruolo politico-istituzionale, formalmente per garantire lo svolgimento delle propri attribuzioni costituzionali (soprattutto nell'ambito della politica estera e della difesa), ma in realtà rivolto a contrastare, grazie alla sua *faculté d'empêcher*, le iniziative del primo ministro (*in primis*, rifiutandosi di firmare gli atti regolamentari deliberati nel consiglio dei ministri<sup>38</sup>). A sua volta il capo del governo consacra la propria attività di governo alla successiva elezione presidenziale, considerandola fino al termine della coabitazione come il principale traguardo politico da raggiungere.

In sostanza, la coabitazione non ha innescato, come temuto in precedenza, un'insuperabile crisi del regime, né consacrato il ritorno al regime parlamentare delineato dai costituenti del 1958 (con il definitivo superamento della logica presidenzialista del regime), tanto che, dopo la sua conclusione, la Quinta repubblica ha ritrovato il proprio tradizionale assetto maggioritario fondato sulla supremazia politico-istituzionale del capo dello Stato<sup>39</sup>.

La riduzione del mandato presidenziale a cinque anni, adottata nel 2000 con l'obiettivo di rafforzare il raccordo tra il corpo elettorale e il capo dello Stato, agevolando così la riproposizione del *fait majoritaire* in funzione della riduzione dello sfasamento temporale con il mandato dei deputati, ha trovato la prima applicazione nel 2002 in concomitanza con l'inversione del calendario elettorale decisa l'anno precedente per far svolgere le elezioni presidenziali, in ragione della loro centralità politica, poco prima di quelle legislative.

Le due riforme, grazie all'effetto di trascimento del risultato della consultazione presidenziale su quella parlamentare prodottosi in modo costante in tutte le successive tornate elettorali (ad eccezione di quella del 2022), nel riaffermare il presidenzialismo maggioritario come il tratto qualificante della Quinta repubblica, hanno tuttavia determinato una profonda trasformazione della funzione svolta dal capo dello Stato. Quest'ultimo, infatti, in ragione della stretta simbiosi politica e programmatica delle due maggioranze, è stato costretto ad accentuare ulteriormente il proprio ruolo governante attraverso un pressoché quotidiano intervento in tutte le questioni affrontate dal governo<sup>40</sup>. In altri

<sup>38</sup> In tal senso, M. Volpi, *Libertà e autorità*, Torino, 2022, 198.

<sup>39</sup> Sui possibili scenari istituzionali determinati dalla *cohabitation*, già M. Volpi, *Conseguenze dell'elezione di una maggioranza antipresidenziale nel Parlamento della Quinta Repubblica francese*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 1977, 1613 ss.; O. Duhamel, *La Constitution de la Cinquième République et l'alternance*, in *Pouvoirs*, 1, 1977, 47 ss.; Duverger, *Echec au Roi*, cit., 212 ss.. Sull'esperienza delle tre coabitazioni, tra i molti, si vedano, Id., *Breviaire de la cohabitation*, Paris, 1986, 10; Id., *Les constitutions de la France*, 1983, 22, trad. it. *Le costituzioni della Francia*, Napoli, 1984, 148 ss. C. Zarka, *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle/majorité parlementaire sous la Cinquième République (1986-1992)*, Paris, 1992, 67 ss.; A. Peyrefitte, *Les trois cohabitations*, in *Pouvoirs*, 91, 1999, 28 ss.).

<sup>40</sup> Per N. Roussellier, *Un pouvoir présidentiel encombré de sa force*, in O. Duhamel, M. Foucault, M. Fulla, M. Lazar (a cura di), *La V<sup>e</sup> République démystifiée*, Paris, 2019, il Presidente finisce per essere «operato dalla sua stessa forza» (trad. mia). Per M.-C. Ponthoreau, *L'enigma del buon governo sotto la Quinta Repubblica*, in A. Di Giovine E A. Mastromarino, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*,

termini, il presidente è costretto a intervenire in modo diretto e costante nell'azione di governo, dando così forma a un inedito iperpresidenzialismo in cui il primo ministro viene relegato a mero esecutore delle sue decisioni.

Al riguardo, mentre la prima applicazione del quinquennato nel 2002 non aveva evidenziato il nuovo ruolo presidenziale per il rapido deterioramento della leadership politica di Jacques Chirac causato soprattutto dal risultato del referendum sulla costituzione europea e dal costante peggioramento della sua salute, l'iper-presidenza di Sarkozy era stata la riprova della potenziale capacità del capo dello Stato di intervenire puntualmente nell'attività di governo, relegando il primo ministro a un semplice esecutore delle sue decisioni.

Anche il quinquennato di Hollande confermava, anche se in termini "negativi", l'impatto delle nuove regole sugli equilibri in seno all'esecutivo in quanto il secondo presidente socialista della Quinta repubblica, nonostante il proposito di ricondurre il proprio mandato a una «normalità» politico-istituzionale, finiva paradossalmente per subire un inarrestabile declino politico segnato dalla sconfitta in tutte le consultazioni elettorali svoltesi durante il quinquennato e da una plateale perdita di prestigio istituzionale provocata da scelte riguardanti la propria vita personale giudicate dall'opinione pubblica francese apertamente in contrasto con l'impegno di incarnare l'«*exemplarité au sommet de l'État*» da lui assunto con gli elettori.

Così, di fronte al carattere solo momentaneo della *re-présidentialisation* indotta dall'emergenza per l'offensiva terroristica del 2015, alle defezioni dei ministri socialisti in opposizione alle scelte di politica economica del primo ministro Valls e alla fronda parlamentare contro la proposta di revisione costituzionale sulla *déchéance de nationalité*, nel 2017 Hollande era costretto a non ricandidarsi, decisione senza precedenti nella storia della Quinta repubblica, visto che i precedenti mandati unici erano scaturiti sempre da eventi particolari quali la morte di Pompidou nel 1974 e le sconfitte elettorali di Valéry Giscard d'Estaing nel 1981 e di Sarkozy nel 2012.

## 6. L'elezione di Macron: l'iniziale richiamo all'esperienza gollista e alla figura del presidente «*jupitérien*»

Poco prima di annunciare, nel novembre 2016, la candidatura alla presidenza della repubblica, Macron, in contrapposizione al *président normal* fatto proprio da François Hollande e all'*hyper-président* di Nicolas Sarkozy, evocava l'immagine del «*président jupitérien*» per sottolineare la necessità di ridefinire il ruolo del capo dello Stato dopo l'introduzione nel 2000 del quinquennato e la successiva modifica del calendario elettorale<sup>41</sup>.

In altri termini, manifestando fin da subito la volontà di operare in discontinuità con i suoi predecessori, Macron intendeva sottolineare l'importanza di ridefinire, almeno idealmente quella «*bonne distance*»<sup>42</sup> dalla

---

Torino, 2007, 83, la riduzione del mandato impone al capo dello Stato di perdere il proprio «tempo» a favore di una visione politica più immediata.

<sup>41</sup> O. Duhamel, *Macron ou l'illusion de la république gaullienne*, in *Pouvoirs*, 166, 2018, 5 ss..

<sup>42</sup> Così François, *Rien de nouveau sous le soleil?*, cit., 43.

quotidiana attività di governo che il capo dello Stato era tenuto ad assicurare nell'esercizio dei suoi rilevanti poteri. Così, significativamente, di fronte al «dilemma»<sup>43</sup> tra *puissance* e *distance*, impostogli dalle riforme del 2000-2001, Macron evocava Charles de Gaulle e François Mitterrand come modelli a cui fare riferimento nella futura attività di governo in ragione della loro capacità di imporre *d'en haut* una visione politico-programmatica più ampia senza finire nel contempo invischiati nell'ordinaria e spesso convulsa gestione dell'agenda governativa.

In particolare, era soprattutto al fondatore della Quinta repubblica che Macron, costantemente accusato di essere inesperto e privo di un proprio stile e progetto istituzionale, intendeva ispirarsi dopo la sua elezione, non solo sulla base di alcuni precisi ed efficaci simbolismi comunicativi<sup>44</sup>, ma anche attraverso il costante richiamo alla figura presidenziale incarnata dal generale e giudicata l'unica corrispondente all'*esprit* della *Cinquième*.

Il «mito gollista»<sup>45</sup>, infatti, esprimeva non solo un incrollabile attaccamento alla *grandeur* della Francia, ai valori della repubblica e all'unità nazionale, ma anche quella «verticalità del potere» indispensabile, secondo Macron, per assicurare al capo dello Stato autorità e statura istituzionale, nonché quella distanza dal dibattito politico-mediatico necessaria a evitare il rischio di un degrado della sua immagine e di una desacralizzazione della sua funzione<sup>46</sup>.

In effetti, proprio al disegno *gaullien* di superamento dei tradizionali *clivages* politici e di rottura con il «regime dei partiti» Macron faceva idealmente riferimento creando nel 2016, dopo essersi dimesso dal governo Valls, *En Marche!*, un nuovo soggetto politico chiamato a inserirsi, proprio all'insegna del superamento dell'asse destra-sinistra<sup>47</sup>, in un sistema di partiti francesi ormai oggetto di un'inarrestabile destrutturazione<sup>48</sup>.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Il riferimento è soprattutto all'inserimento della croce di Lorena nel logo ufficiale dell'Eliseo e alla presenza nella foto ufficiale di Macron di un'edizione della *Pléiade* delle *Memoires de guerre* del generale. Non mancava anche un omaggio di Macron a Mitterrand evidenziato dalle modalità scelte, la sera della vittoria elettorale, per pronunciare il primo discorso alla nazione: il neopresidente, sulle note dell'"Ode alla Gioia" di Beethoven (inno dell'Unione europea), raggiungeva lentamente a piedi il Louvre, uno dei *grands travaux* del presidente socialista, come quest'ultimo fece nel 1981, recandosi per l'investitura verso il Panthéon (cfr., P. Leroux, P. Riutort, *De la verticalité imaginée à l'horizontalité assumée*, in Dolez, Douillet, Fretel, Lefebvre (a cura di), *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir*, cit., 53 ss.).

<sup>45</sup> A. Flandrin, *Le général de Gaulle, grand inspirateur d'Emmanuel Macron*, in *Le Monde*, 8 gennaio 2021. Sul tema, si rinvia in particolare S. Hazareesingh, *Le mythe gaullien*, Paris, 2010.

<sup>46</sup> In merito, Leroux, Riutort, *De la verticalité imaginée à l'horizontalité assumée*, cit., 32 che al riguardo sottolineano la scelta di Macron di adottare una pratica comunicativa in cui la relazione con i francesi appare improntata a «verticalità e solennità» (ivi, 28).

<sup>47</sup> Nel discorso con cui annunciava il 6 aprile 2016 la nascita di *En Marche!*, Macron aveva dichiarato di non essere «né di destra, né di sinistra» e di considerare il suo nuovo movimento «di destra e di sinistra» in quanto chiamato a «riunire tutte le buone volontà intorno a un progetto comune» (cfr., O. Duhamel, *Macron ou l'illusion de la république gaullienne*, in *Pouvoirs*, 166, 2018, 8 ss.). Sulla nascita di *En Marche!*, tra gli altri, N. Prissette, *Emmanuel Macron: en marche vers l'Élysée*, Paris, 2016.

<sup>48</sup> Sulle cause scatenanti tale processo, oltre al mancato rinnovamento della classe politica, agli scandali, alla mancanza di punti di riferimento ideologici, sono stati

Tuttavia, al pari del generale de Gaulle costretto ad accettare, di fronte alla logica maggioritaria, tutta l'inadeguatezza della sua originaria strategia di *rassemblement national* incentrata sulla contrapposizione tra l'elezione popolare del capo dello Stato e l'assemblea dominata dai partiti, anche Macron non poteva rinunciare a un proprio partito personale chiamato a sostenere la sua campagna per l'Eliseo e successivamente a garantirgli, attraverso la conquista e il controllo della maggioranza parlamentare, le condizioni politiche per l'attuazione del programma elettorale.

La nuova formazione macronista, espressamente creata, fin dall'innovazione linguistica alla base della sua denominazione<sup>49</sup>, per mobilitare gli elettori a favore della candidatura presidenziale del suo fondatore, nonché per assicurare a quest'ultimo anche la vittoria nelle elezioni legislative, finiva per accentuare la presidenzializzazione conosciuta dai partiti francesi nel corso della Quinta repubblica<sup>50</sup>.

Così, adottate una struttura organizzativa "leggera" e una «verticalità decisionale»<sup>51</sup>, nonché fatta propria una strategia politica di apertura verso l'ala progressista dei partiti tradizionali nel nome della comune avversione alle forze antisistema e antieuropeiste, la nuova formazione, autodichiaratasi né di destra, né di sinistra, sviluppava, soprattutto dopo l'elezione di Macron a presidente della repubblica, una forte attrazione sui militanti e sugli eletti del partito socialista e dei *Républicains*.

Sulla base di ciò, nelle elezioni per il rinnovo dell'assemblea nazionale dell'11 e 18 giugno 2016 il partito macronista (denominato «*La République en Marche*») otteneva un'ampia maggioranza (ben 314 seggi su 577), assicurando così, come già nel 2007 e nel 2012, la riproposizione del *fait*

---

sottolineati gli effetti sulla tenuta interna del *Parti socialiste* e dei *Républicains* delle primarie per la scelta dei candidati all'Eliseo del 2017 e dell'esclusione di questi ultimi dal secondo turno delle stesse elezioni presidenziali, T. Choffat, *Le «macronisme» et la fin des partis traditionnels?*, in *Civitas Europa*, 2, 2017, 172 ss.; É. Treille, *La démocratie partisane à l'épreuve des primaires*, in *Pouvoirs*, 4, 2017, 97 ss.).

<sup>49</sup> Tale scelta, secondo, J. Fretel, *Un parti sans politique. Onomastique d'une innovation partisane: En Marche!*, in *Mots. Les langages du politique*, 120, 2019, 57 ss., scaturita dal ricorso a programmi di *management* e di *marketing*, sottolineava il valore simbolico del mancato impiego della tradizionale parola "partito" (come peraltro già avvenuto con il passaggio dall'UMP, *Union pour un mouvement populaire* a *Les Républicains* deciso nel 2014 da Sarkozy e con la nascita del 2017 de *La France Insoumise* a sostegno della candidatura presidenziale di Jean-Luc Mélenchon). In effetti, la denominazione utilizzata enfatizzava il carattere non ideologico e trasversale del movimento, chiamato «a veicolare una concezione aperta, liquida, deterritorializzata e dinamica della politica», ma anche, tra l'altro, a evocare nelle iniziali il nome dello stesso Emmanuel Macron (trad. mia). Sulla natura del movimento, si veda anche D. Delaurens, *En Marche, la politique moderne?*, in *Esprit*, 4, 2018, 13.

<sup>50</sup> Sui «*partis présidentialistes*», intesi come «partiti o movimenti politici che posizionano l'elezione presidenziale nel cuore della loro strategia politica e intraprendono una politica di alleanze per vincere le elezioni legislative», P. Jan, *La V<sup>e</sup> République et les partis*, in *Pouvoirs*, 4, 2017, 7 ss. (trad. mia). Sul tema anche C. Ptitz, *La présidentialisation des partis français*, in F. Haegel (a cura di), *Partis politiques et système partisan en France*, Paris, 2007, 321 ss..

<sup>51</sup> Jan, *La V<sup>e</sup> République et les partis*, cit., 10. In merito, come ha sostenuto Frédéric Sawicki, citato da E. Sabado, *LREM: un système néogaulliste, quasi militaire*, in *Médiapart*, 29 luglio 2017, si è in presenza di un «sistema molto centralizzato, neo-gollista, quasi militare, fatto per difendere una persona» (trad. mia).

*majoritaire* grazie all'effetto di trascinamento della consultazione presidenziale su quella parlamentare indotto dalle riforme del 2000-2001<sup>52</sup>.

## 7. La riaffermazione del primato presidenziale nel rapporto con il primo ministro e il governo

Il carattere «illusorio» del riferimento operato da Macron alla visione istituzione gollista è risultato ben evidente alla luce dei rapporti da lui instaurati con il primo ministro e con il governo.

Infatti, al di là del proposito di porsi come un presidente *jupitérien* chiamato a innovare la pratica politico-istituzionale della *Cinquième*, il capo dello Stato ha in realtà evidenziato la volontà di mantenere uno stretto controllo sull'attività del governo e di ridurre ulteriormente la propria “distanza” da quest'ultimo.

Così, all'avvio del proprio primo mandato, Macron intendeva dettare le modalità di lavoro del governo e a vigilare sul suo operato, secondo uno «stile direttivo e insindacabile»<sup>53</sup>, ma nel contempo non rinunciava a riaffermare la verticalità del proprio potere nel rapporto politico con l'elettorato, come dimostravano le principali iniziative subito adottate, quali il *message inaugural* al congresso, il programma di riforme istituzionali, le misure adottate per la moralizzazione della vita pubblica e la presentazione di un progetto per l'Unione europea<sup>54</sup>.

Significativamente, con la decisione di tenere il discorso di fronte alle camere riunite in congresso, ai sensi dell'art. 18, 2° comma della costituzione, ad inizio (e non a metà) mandato e il giorno prima del discorso di politica generale del primo ministro Édouard Philippe all'assemblea nazionale per il voto di fiducia, il neoeletto presidente voleva ribadire in modo «il più simbolicamente spettacolare»<sup>55</sup> la piena titolarità del potere di «determinare» la politica della Nazione e l'indiscussa preminenza della *leadership* presidenziale<sup>56</sup>.

La volontà di rafforzare il primato presidenziale sull'attività di governo risultava poi evidente nella decisione di Macron, da un lato, di accorciare la catena decisionale e di limitare l'autonomia dei singoli ministri all'interno del governo attraverso una riduzione del numero dei componenti dei gabinetti ministeriali<sup>57</sup>, dall'altro, di avviare il rinnovo completo, secondo

---

<sup>52</sup> La maggioranza presidenziale, grazie ai 47 deputati del *Mouvement démocrate* (MoDem) di François Bayrou, disponeva complessivamente di 350 seggi.

<sup>53</sup> Così P. Ignazi, *Macron tra Giove e Minerva*, in R. Brizzi, M. Lazar, *La Francia di Macron*, Bologna, 2017, 156.

<sup>54</sup> Per P. Derosier, *La constance du pouvoir présidentiel de la V<sup>e</sup> République*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (1958-2018. *La V<sup>e</sup> République face aux révisions: mutations et permanences*), 2018, 82, Macron così assicurava la continuità del potere presidenziale attraverso «uno stile antico, ma aggiornato».

<sup>55</sup> François, *Rien de nouveau sous le soleil?*, cit., 44 (trad. mia).

<sup>56</sup> N. Thiébaud, *La déclaration présidentielle d'Emmanuel Macron devant le Congrès: entre problèmes anciens et nouveaux usages*, in [Blog.juspoliticum.com](http://Blog.juspoliticum.com), 10 luglio 2017, 3.

<sup>57</sup> Tale misura, peraltro, è stata introdotta direttamente con un decreto presidenziale e non affidata, come nei precedenti esecutivi, a una circolare del primo ministro.

una sorta di *spoils system*, degli alti funzionari dell'amministrazione statale (i *Directeurs d'administration centrale*, DAC)<sup>58</sup>.

Oltre a ciò, la circolare del primo ministro Édouard Philippe del 24 maggio 2017, relativa «à une méthode de travail gouvernemental exemplaire, collégiale et efficace», prevedendo espressamente che il nuovo metodo di lavoro previsto per la compagine governativa fosse finalizzato a facilitare «l'attuazione dell'ambizioso programma di riforme presentato dal presidente della repubblica ai cittadini», rifletteva una «simbiosi» tra l'Eliseo e il primo ministro che non era riscontrabile nelle analoghe circolari adottate da Michel Rocard nel 1988 e da Lionel Jospin nel 1997, visto che questi ultimi, in tali provvedimenti, non si erano presentati come i «fedeli esecutori»<sup>59</sup> delle politiche decise, rispettivamente, da Mitterrand e da Jacques Chirac.

La circolare prevedeva poi l'avvio di «nuova *governance* tra i gabinetti del presidente della repubblica e del primo ministro attraverso la nomina di consiglieri congiunti» chiamati a lavorare di concerto con entrambi per rendere più efficace l'azione del governo. Nella pratica, però, tale collaborazione doveva ben presto tradursi in un ulteriore ridimensionamento della sfera di azione del governo, come dimostrava il tentativo del capo dello Stato, fallito con Philippe, ma riuscito con il suo successore Jean Castex, di imporre al primo ministro il nome del direttore di gabinetto.

Nel luglio del 2020, dopo aver sostituito il capo del governo attraverso il ricorso alla tradizionale formula della *démission-révocation*, il presidente Macron inusualmente imponeva le dimissioni anche al segretario generale del governo Marc Guillaume, funzionario che, in stretta collaborazione con l'ex primo ministro e il suo direttore di gabinetto, controllava tutte le iniziative dei ministeri. Ciò confermava la volontà presidenziale di salvaguardare la propria piena autorità sull'esecutivo, posta l'impossibilità per l'Eliseo di assicurarsi il coordinamento dell'attività governativa senza il supporto della struttura organizzativa di Matignon<sup>60</sup>.

## 8. L'ulteriore presidenzializzazione della Quinta repubblica: il ruolo del capo dello Stato nella gestione delle emergenze: la rivolta dei *gilets jaunes*, la pandemia e la crisi energetica

Nella complessa gestione delle gravi crisi scoppiate nel quinquennato (*gilets-jaunes*, pandemia e da ultimo la crisi energetica scoppiata a seguito del conflitto in Ucraina), Macron addirittura offriva, all'insegna di un'ostentata

<sup>58</sup> Sul punto, François, *Rien de nouveau sous le soleil?*, cit., 45.

<sup>59</sup> Così, O. Beaud, *La circulaire du Premier ministre sur le «travail gouvernemental»: une impression de «déjà vu» ou une promesse de renouveau?* in [Blog.juspoliticum.com](http://Blog.juspoliticum.com), 29 maggio 2017, per il quale «la circolare Philippe potrebbe anche chiamarsi la circolare Macron» (trad. mia).

<sup>60</sup> Per G. Carcassonne, *Ce que fait Matignon*, in *Pouvoirs*, n. 68, 1994, è Matignon che dispone dei «mezzi per agire, per fare agire e per impedire di agire» (trad. mia).

«onnipresenza»<sup>61</sup>, una rappresentazione del proprio ruolo che rafforzava ulteriormente la *présidentialisation* del regime.

Così, durante la rivolta dei *gilets jaunes*, una delle più gravi crisi vissute dalla Quinta repubblica, scoppiata nel novembre 2018 e conclusasi nel giugno 2019, il capo dello Stato diventava l'obiettivo di una protesta inizialmente sorta come reazione alla diminuzione del potere di acquisto e alle misure fiscali anti-inquinamento decise dal governo, ma poi rapidamente trasformatasi in una vera e propria insurrezione antisistema dai toni sempre più violenti e razzisti. La richiesta di una riforma istituzionale rivolta a un potenziamento degli strumenti di democrazia diretta, emersa nelle prime fasi della crisi tra le confuse rivendicazioni dei rivoltosi, doveva ben presto essere soppiantata da un irrazionale attacco alle istituzioni rappresentative, nonché da un'aperta contestazione della legittimità democratica del capo dello Stato<sup>62</sup>.

Posto di fronte a una crisi senza precedenti Macron, da un lato, in qualità del ruolo di supremo garante della continuità dello Stato riconosciutogli dalla costituzione, ordinava una forte e decisa repressione della protesta per ristabilire la legalità repubblicana violata, dall'altro instaurava, attraverso l'avvio del *Grand débat public* (GDN), un dialogo permanente con i cittadini su grandi temi quali la fiscalità, le spese pubbliche, l'organizzazione dello Stato e dei servizi pubblici, la transizione ecologica, la democrazia e la cittadinanza. L'iniziativa, di fronte alla volontà del governo di assumere da subito il ruolo sia di committente che di organizzatore, finiva tuttavia per risentire di quella «tensione intrinseca tra obiettivi politici e procedura consultiva» alla base della strategia perseguita dal presidente Macron, intenzionato a riprendersi l'iniziativa politica dopo la crisi dei *gilets jaunes* e a «restaurare la propria immagine personale»<sup>63</sup>.

Così, il *Grand Débat*, svoltosi tra gennaio e marzo 2019 attraverso un ampio dispositivo partecipativo, si dimostrava uno strumento politico del presidente destinato, tra l'altro, a relegare il parlamento in una posizione del tutto marginale.

In effetti, dopo lo svolgimento di sedute parlamentari dedicate a ciascuno dei quattro grandi temi su cui si era svolto il GDN, il 25 aprile 2019 Macron comunicava l'avvio di una nuova stagione di riforme istituzionali dopo che quella avviata nel maggio 2018 era stata interrotta per ragioni politiche e poi definitivamente sospesa in seguito alla crisi dei *gilets jaunes*<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> B. Dolez, A.-C. Douillet, J. Fretel, R. Lefebvre, *À l'épreuve du pouvoir. L'entreprise Macron entre continuité et singularité*, in Id., *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir*, cit., 15.

<sup>62</sup> In merito, si veda il numero tematico “*Gilets jaunes*”: *un mouvement révolutionnaire?* della *Revue politique et parlementaire*, n. 1090, janvier-mars 2019.

<sup>63</sup> E. Buge, C. Morio, *Le Grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne*, in *Revue du droit public*, 5, 2019, 1206. Sul GDN quale manifestazione di un «presidenzialismo esacerbato», J-F. Kerléo, *Ce que le débat national nous dit de nos institutions politiques*, in [Blog.juspoliticum.com](http://Blog.juspoliticum.com), 3 aprile 2019 (trad. mia).

<sup>64</sup> Su cui, tra tutti, P. Claret, F. Savonitto (a cura di), *La réforme institutionnelle sous le quinquennat d'Emmanuel Macron*, Paris, 2020. In merito, sia consentito il rinvio anche a R. Casella, *Il progetto di riforme istituzionali del Presidente Macron e il ridimensionamento del ruolo del parlamento francese*, in [Nomos](http://Nomos), 3, 2018, 1-30.

Tuttavia, il nuovo progetto, a causa della crisi pandemica da *Covid-19*, non era inserito nel calendario dei lavori parlamentari, né veniva indetto il referendum, in seguito annunciato dall'Eliseo, per introdurre la difesa dell'ambiente nell'art. 1 della costituzione<sup>65</sup>.

Anche la gestione della pandemia scoppiata nei primi mesi del 2020 poneva in evidenza la volontà del capo dello Stato di riaffermare la propria preminenza politico-istituzionale. Così, il 16 marzo 2020 Macron si rivolgeva direttamente alla nazione per illustrare la strategia e i provvedimenti adottati per contenere l'epidemia e, una volta assunto, nell'inedita veste di «*médecin général en chef de la France*»<sup>66</sup>, il ruolo di “comandante in capo” della guerra al *Covid-19*, riduceva la catena decisionale dell'esecutivo attraverso il ricorso al CDSN, *Conseil de défense et de la sécurité nationale* da lui presieduto e ricondotto, al pari di Hollande durante la crisi terroristica di matrice islamista scoppiata in Francia nel 2015, a una sorta di «*war room*»<sup>67</sup>.

Il consiglio, caratterizzato da riunioni inizialmente svolte all'interno del *PC Jupiter* (il rifugio antiatomico costruito sotto l'Eliseo in cui il presidenziale esercita il comando delle forze nucleari francesi), ha consentito a Macron di conoscere e approvare preventivamente ogni misura, anche puramente tecnica, di contrasto all'epidemia, depotenziando così ben presto il ruolo del consiglio dei ministri quale prima istanza di coordinamento del governo.

Trasformatosi in uno strumento di gestione ordinaria di tutte quelle crisi che richiedono l'adozione immediata da parte dell'esecutivo di misure specifiche, il consiglio di difesa ha prodotto un'ulteriore concentrazione e formalizzazione del potere presidenziale all'interno del processo decisionale dell'esecutivo, accentuando così la verticalità dell'assetto istituzionale della Quinta repubblica.

In particolare, proprio Macron, una volta concepito il *conseil* come l'unico organo in grado di assicurare al capo dello Stato la rapidità decisionale necessaria ad affrontare le emergenze più urgenti<sup>68</sup>, ha creato al suo interno, senza alcuna formalizzazione giuridica, delle ulteriori formazioni specializzate (il «*conseil de défense écologique*», il «*conseil de défense sanitaire*» e il «*conseil de défense énergétique*») chiamate rispettivamente a

---

<sup>65</sup> In merito, anche G. Gourgues, A. Mazeaud, *La participation citoyenne au service de la monarchie républicaine*, in Dolez, Douillet, Fretel, Lefebvre (a cura di), *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir*, cit., 53 ss.. Sia permesso anche rinviare a R. Casella, *Francia: Il nuovo percorso delle riforme istituzionali del presidente Macron* in G. Caravale, S. Ceccanti, L.Frosina, P. Piciacchia, Astrid Zei (a cura di), *Scritti in onore di Fulco Lanchester*, vol. 1, Napoli, 2022, 300.

<sup>66</sup> D. Maus, *La V<sup>ème</sup> République à l'épreuve du coronavirus: qui fait quoi?*, in [Opinion-internationale.com](https://www.opinion-internationale.com), 17 marzo 2020. In merito, anche T. Mulier, *La crise du Covid-19, reflet des anomalies du fonctionnement de la V<sup>e</sup> République*, in [Blog.juspoliticum.com](https://www.blog.juspoliticum.com), 11 giugno 2020, nonché A. Deffenu, F. Laffaille, *Stato di emergenza sanitaria e Covid-19: (breve) lettura francese di un fenomeno giuridico abnorme*, in [Costituzionalismo.it](https://www.constituzionalismo.it), 1, 2020, 188 ss..

<sup>67</sup> J.-D.Merchet, I. Trippenbach, *Conseil de défense: la war room de Macron*, in [L'Opinion](https://www.l'opinion.com), 28 ottobre 2020.

<sup>68</sup> In merito, anche T. Desmoulin, *L'«hyperactivité du conseil de défense (1/2): une conséquence du présidentialisme français*, in [Blog.juspoliticum.com](https://www.blog.juspoliticum.com), 12 ottobre 2021, cit.; Id., *L'«hyperactivité du conseil de défense (2/2): une conséquence du présidentialisme français*, [ivi](https://www.l'opinion.com), 14 ottobre 2021.

fronteggiare nel 2019 la crisi climatica, nel 2020 l'emergenza pandemica e nel 2022 le difficoltà di approvvigionamento dell'energia a causa degli sviluppi della guerra in Europa orientale e di alcune difficoltà nella sua produzione a livello nazionale<sup>69</sup>.

Inoltre, l'attività del consiglio, sfociata nell'emanazione di «ordini, politici o militari»<sup>70</sup> (e non nell'adozione di «un atto giuridico *stricto sensu*»), si è svolta sulla base di una discussione informale, priva di trasparenza e di pubblicità, posta l'assenza di un resoconto ufficiale delle riunioni e l'apposizione su queste ultime del c.d. «*secret défense*», uno strumento abitualmente impiegato per proteggere informazioni di natura governativa e militare<sup>71</sup>. In altri termini, il processo decisionale adottato ha ricalcato quello politico-militare finalizzato ad assicurare l'«agilità nell'urgenza, la riservatezza e soprattutto l'efficacia», rendendo di fatto il *conseil* «l'erede del delicatissimo intreccio tra potere civile e potere militare»<sup>72</sup> che ha a lungo segnato la storia istituzionale francese.

Oltre a ciò, il capo dello Stato, presiedendo simultaneamente il consiglio di difesa e il consiglio dei ministri, è stato in grado di rafforzare il proprio ruolo decisionale in entrambi i due livelli decisionali, di fatto posti in un rapporto di sostanziale gerarchia e in una vera e propria «concorrenza funzionale»<sup>73</sup>. In effetti, mentre il consiglio dei ministri è caratterizzato da una composizione rigida e spesso pletorica, nonché da riunioni dal carattere codificato e protocollare, il consiglio di difesa, al contrario, non solo presenta una composizione ristretta, interamente affidata alla discrezionalità del suo presidente, ma è anche in grado di operare attraverso procedure agili e informali che gli consentono di attrarre a sé i principali temi dell'agenda governativa (terrorismo, ecologia, salute, difesa, energia...), così da relegare al primo solo il compito di registrare formalmente le proprie decisioni.

Grazie così al proprio ruolo sia decisionale che operativo, il consiglio di difesa ha visto ulteriormente ampliarsi la propria sfera di azione fino a diventare lo strumento ordinario con cui l' *hyprprésident* riesce a gestire in

---

<sup>69</sup> La questione energetica in precedenza era già stata precedentemente affrontata nel corso delle precedenti riunioni del consiglio di difesa dedicate alla crisi militare in Ucraina (sul punto, Id., *Le conseil de défense «énergétique» et la persistance anachronique du présidentielisme*, [ivi](#), 5 settembre 2022).

<sup>70</sup> Così Desmoulin, *L'«hyperactivité du conseil de défense (1/2): une conséquence du présidentielisme français*, cit., III, (trad. mia). Sull'attività del consiglio, anche Cfr., O. Faye, A. Lemarié, *Covid-19: le Conseil de défense, ou se décide la gestion de crise, est prisé par Emmanuel Macron et décrié par l'opposition*, [Le Monde](#), 11 novembre 2020.

<sup>71</sup> Per Desmoulin, *La formalisation du présidentielisme sous la Cinquième République: le Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., 251, «il discorso guerresco di cui il consiglio di difesa è stato l'epicentro e la traduzione giuridica favorisce l'utilizzazione di organi e di mezzi militari, e accresce la tentazione di dispositivi giuridici di eccezione (...)» (trad. mia). Sul *secret-défense*, tra gli altri, si vedano P. Sartre, F. Ferlet, *Le secret de défense en France*, in *Études*, 2, 2010, 165 ss..

<sup>72</sup> Così Roussellier, *Le Conseil de Défense: dérive autoritaire ou régime de nécessité?*, cit., che al riguardo richiama anche l'emblematica formula «siamo in guerra» pronunciata dal presidente Macron nella sua allocuzione televisiva del 16 marzo 2020 sul diffondersi dell'epidemia (trad. mia).

<sup>73</sup> Desmoulin, *La formalisation du présidentielisme sous la Cinquième République: le Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., 243 (trad. mia).

prima persona ogni tipo di crisi<sup>74</sup>. Addirittura, con la convocazione dell'organo decisa nel settembre 2022 in occasione dell'emergenza energetica, il presidente Macron ha riproposto tale pratica di governo anche dopo la formazione di un esecutivo minoritario, dimostrandosi così palesemente indifferente verso i nuovi equilibri politico-parlamentari scaturiti dalle elezioni legislative di giugno<sup>75</sup>.

## 9. Il risultato delle elezioni presidenziali e legislative del 2022: l'inattesa scomparsa del *fait majoritaire* e l'improbabile ridimensionamento del ruolo governante del capo dello Stato

I risultati, in parte inattesi scaturiti dalla tornata elettorale dell'aprile-giugno 2022 sono destinati a modificare di nuovo gli equilibri politico-istituzionali francesi<sup>76</sup>.

In primo luogo, infatti, la rielezione il 24 aprile 2022 di Macron con il 58,5 % dei voti in una competizione segnata, come già cinque anni prima, dal confronto con la leader del *Rassemblement National* Marine Le Pen<sup>77</sup>, è da considerarsi un risultato storico per la Quinta repubblica, visto che per la prima volta da oltre vent'anni un capo dello Stato in carica è stato confermato per un secondo mandato al termine di un ciclo politico non segnato, come per la rielezione di Chirac nel 2002, da una *cohabitation*. In secondo luogo, le elezioni legislative del 12-19 giugno, facendo venir meno il riallineamento politico della maggioranza parlamentare a quella presidenziale, hanno interrotto il ciclo politico avviato, fin dalla loro prima applicazione, dalle riforme del 2000-2001 all'insegna della costante riproposizione del *fait majoritaire* e con essa del mantenimento della leadership presidenziale.

In effetti, con il rinnovo dell'assemblea nazionale, segnato da un astensionismo (53,7% nel secondo turno) ancora più marcato rispetto a quello, comunque già significativo, registrato alle presidenziali, non si è riprodotto quell'effetto di condizionamento politico delle elezioni presidenziali presente a partire dal 2002 (e ancor prima con lo scioglimento deciso da Mitterrand dopo la conquista dell'Eliseo nel 1981 e in parte con quello del 1988) e, come tale, considerato un dato politico pressoché

---

<sup>74</sup> Così, tra l'altro, il 17 aprile 2020, il 18 ottobre e il 21 settembre 2021 dei consigli ristretti sono stati dedicati rispettivamente alla ricostruzione della cattedrale di Notre-Dame di Parigi, all'attentato islamista contro l'insegnante Samuel Paty e alla rottura dei negoziati con l'Australia relativi a un contratto di esportazione di sottomarini militari francesi. Sull'«iperattività» del consiglio, Desmoulin, *L'«hyperactivité du conseil de défense (1/2): une conséquence du présidentialisme français*, cit., III e sulla sua «banalizzazione», Mulier, *La présidentialisation de la V<sup>e</sup> République à l'aune de la transformation du Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., II, A. (trad. mia).

<sup>75</sup> Desmoulin *Le conseil de défense «énergétique» et la persistance anachronique du présidentialisme*, cit..

<sup>76</sup> In merito, sia consentito citare R. Casella, *Capo dello Stato e forma di governo dopo la riforma del quinquennato*, in *Nomos*, 2, 2022, 1-10.

<sup>77</sup> Il turno elettorale è stato tuttavia segnata da una significativa diminuzione dell'affluenza (73,6% e 71,9% al primo e secondo turno contro, rispettivamente, il 77,7% e il 74,5% del 2017).

scontato<sup>78</sup>. Nonostante le aspettative dell'appena rieletto Macron di ottenere il controllo dell'assemblea nazionale, nel secondo turno delle legislative la coalizione dei partiti espressione della maggioranza presidenziale – denominata *Ensemble pour la majorité présidentielle* e composta da *Renaissance* (la nuova denominazione de *La République en marche*), dal *Mouvement démocrate* di François Bayrou e *Horizons* dell'ex primo ministro Édouard Philippe – ha ottenuto soltanto 249 seggi su 577, un risultato ben lontano dalla soglia della maggioranza assoluta (pari a 289 seggi) e non comparabile con quello del 1988 in cui il partito socialista dell'appena rieletto Mitterrand e i suoi alleati si assicuraron ben 275 seggi su 575 ovvero appena 14 deputati in meno di quelli necessari ad assicurare il controllo della camera.

Le elezioni legislative del 2022 hanno pertanto delineato un quadro politico del tutto «inedito»<sup>79</sup> per la *Cinquième* in quanto a Palais Bourbon, sebbene non si siano create le condizioni politiche per una coabitazione, la maggioranza filopresidenziale è soltanto relativa e quindi, a differenza di quella scaturita dalla consultazione del 1988, richiede necessariamente per il raggiungimento di quella assoluta dell'apporto dei voti di una parte consistente dell'opposizione parlamentare.

Il nuovo quadro politico, segnato da una forte frammentazione e dalla «distanza siderale»<sup>80</sup> presente tra i due campi dell'opposizione<sup>81</sup>, sembra quindi escludere l'emergere di una coalizione anti-presidenziale capace di costringere Macron a una coabitazione con un governo a lui politicamente ostile, ma rende nel contempo estremamente complesso allo stesso capo dello Stato, privato del ruolo di guida della maggioranza parlamentare, poter incidere sull'indirizzo politico, se non negoziando con le opposizioni ogni singola misura presentata dal governo. Dal momento che la formazione di quest'ultimo, in ragione della non obbligatorietà nella Quinta repubblica della fiducia iniziale, non costituisce un problema anche in assenza di una maggioranza assoluta, il presidente Macron ha provveduto, dopo le elezioni, alla nomina del gabinetto Borne II, chiamato a sostituire, tramite un rimpasto, quei ministri che non erano stati eletti all'assemblea nazionale.

Anche il ricorso allo strumento previsto dall'art. 49, 3° comma della costituzione, rivolto a consentire l'approvazione di testi grazie alla questione di fiducia, ma senza un ricorso al voto parlamentare (salvo che non venga adottata a maggioranza assoluta una mozione di censura all'esecutivo), può facilitare l'attuazione del programma governativo in ragione della difficoltà per i gruppi di opposizione di saldarsi politicamente tra loro<sup>82</sup>. Tuttavia, dopo la revisione costituzionale del 2008, il meccanismo può essere utilizzato

<sup>78</sup> In merito, S. Ceccanti, *Legislative in chiaroscuro*, in [EUblog.eu](https://www.eublog.eu), 20 giugno 2022.

<sup>79</sup> M. Marchi, *Un inedito per la V Repubblica*, in [Il Mulino](https://www.mulino.it), 23 giugno 2022.

<sup>80</sup> A. Lauro, *La fine di un mito: le elezioni legislative francesi del 2022*, in [lacostituzione.info](https://www.lacostituzione.info), 25 giugno 2022.

<sup>81</sup> A sinistra, la NUPES, *Nouvelle Union populaire écologique et sociale* fondata da Jean-Luc Mélenchon (leader de *La France Insoumise*) e all'estrema destra, il *Rassemblement national* di Marine Le Pen.

<sup>82</sup> Come ricorda D. Baranger, *Ni fait majoritaire, ni cohabitation: la Cinquième république dans le monde d'après...*, in [Blog:juspoliticum.com](https://www.blog.juspoliticum.com), 24 giugno 2022, il ricorso all'art. 49,3° comma «può al limite consolidare le maggioranza. Non può crearle *ex nihilo*», trad. mia. In merito, anche J.- F. de Bujadoux, *Chausse-trapes parlementaire pour un gouvernement minoritaire*, in [ivi](https://www.ivi.it), 5 luglio 2022.

solo una volta per sessione parlamentare, fatte salve le leggi di bilancio e di finanziamento della sicurezza sociale e quindi per l'esecutivo non sarà possibile impiegarlo nella stessa misura dei governi Rocard, Cresson e Bérégovoy dopo il 1988<sup>83</sup>.

Così, posto ciò, l'inatteso risultato delle legislative del 2022 sottopone il quadro politico-istituzionale francese a forti criticità dall'esito ancora indefinito.

La mancanza dell'autosufficienza parlamentare per lo schieramento *macroniste* e l'impossibilità per le opposizioni di allearsi politicamente in chiave anti-presidenziale impone la costante ricerca di un nuovo equilibrio tra assemblea e capo dello Stato finalizzato a superare o almeno a limitare il depotenziamento subito dalla rappresentanza nazionale, chiamata finora a operare come una mera *chambre d'enregistrement* delle decisioni presidenziali.

In questo nuovo scenario, Macron, distaccandosi da quella pratica iperpresidenzialista che ha caratterizzato il suo primo quinquennato, è così costretto a ricercare costantemente un difficile compromesso politico e un'equilibrata gestione delle complesse dinamiche parlamentari sottese al nuovo assetto multipolare dell'assemblea nazionale e, per la prima volta nella storia della Quinta repubblica, avvia delle formali consultazioni con tutte le forze politiche, compresa Le Pen in qualità di leader del primo partito dell'opposizione<sup>84</sup>.

Una volta accertata l'impossibilità di formare, sul modello tedesco, una coalizione di governo con il centrodestra moderato dei *Républicains* ovvero con quella parte dell'opposizione il cui programma appare più compatibile, soprattutto sui temi economici, con *Ensemble*, nonché un esecutivo di unità nazionale caratterizzato anche dalla partecipazione di una parte dei socialisti e dei verdi (eletti nell'ambito della NUPES), il capo dello Stato si è impegnato a vagliare altre possibili soluzioni per assicurare la governabilità. Significativa al riguardo è la decisione di mutuare dall'esperienza politica scandinava (segnata da frequenti governi minoritari) la ricerca in parlamento di una «maggioranza di idee»<sup>85</sup> capace di assicurare delle convergenze puntuali tra le diverse formazioni politiche sull'adozione delle misure legislative più rilevanti e urgenti.

In tale direzione sembra, del resto, orientarsi anche il primo ministro Elisabeth Borne, nominata da Macron subito dopo la sua rielezione e poi confermata nell'incarico dopo le legislative alla guida di un governo minoritario. Il capo del governo, infatti, nella sua dichiarazione di politica generale del 6 luglio 2022, pur facendo proprio il programma presidenziale, ha espresso la volontà di avviare un confronto con quei partiti all'opposizione disponibili a discutere ogni progetto di legge sulla base del dialogo e della disponibilità al compromesso. Così, il primo ministro, seguendo la prassi adottata nel corso della Quinta repubblica già dai governi Couve de Murville nel 1968, Rocard nel 1988, Cresson nel 1991 e Pierre Bérégovoy nel 1992, non ha chiesto un voto di fiducia dell'assemblea nazionale, mentre una

<sup>83</sup> Cfr., Ceccanti, *Legislative in chiaroscuro*, cit..

<sup>84</sup> Su cui P. Avril, *La disparition du Premier ministre: conséquence ultime d'un présidentielisme exacerbé*, in [Blog.juspoliticum.com](https://blog.juspoliticum.com), 23 giugno 2022.

<sup>85</sup> A. Buratti, *Il presidente alla ricerca di una "maggioranza delle idee". Un'intervista a Vincent Martigny sulla scena politica francese dopo le elezioni*, in *Diritti Comparati*, 6 luglio 2022.

mozione di censura non è stata in seguito accolta dall'aula per le divisioni presenti tra i gruppi all'opposizione.

Al riguardo, nonostante il confronto parlamentare sviluppatosi nei mesi successivi abbia evidenziato in alcune occasioni la capacità dei diversi gruppi di superare le proprie divergenze sui testi legislativi più importanti, tutti gli sforzi avviati dalla coalizione governativa per garantire, attraverso un dialogo con le opposizioni, l'approvazione dei punti più qualificanti del proprio programma non hanno avuto successo e lo scenario di un'insanabile paralisi dell'intera attività legislativa non appare ancora scongiurato<sup>86</sup>.

## 10. Alcune riflessioni conclusive

La pratica politico-istituzionale adottata da Macron nel suo primo quinquennio ha riproposto la presidenzializzazione della Quinta repubblica avviata dalle riforme del 2000-2001.

La formalizzazione progressiva del potere presidenziale operata, in occasione della crisi pandemica attraverso l'istituzionalizzazione del *Conseil de défense*, ha sollevato la questione dell'eccessiva concentrazione del potere decisionale nella figura del capo dello Stato e al riguardo, di fronte alla possibile modifica dei complessivi equilibri costituzionali, non sono mancati i timori di un'involuzione del regime in senso «monarchico»<sup>87</sup> o addirittura «autoritario»<sup>88</sup> visto che tale pratica istituzionale risulta apertamente in contrasto con i principi della trasparenza delle deliberazioni, della collegialità delle decisioni e della responsabilità del potere sanciti dalla costituzione.

Del resto, le scelte operate dal capo dello Stato rispondono a quei requisiti di tempestività e di efficacia ormai richiesti alle sue decisioni in ragione dell'accentuazione del suo ruolo governante ovvero di quella perenne «sfida personale ad agire»<sup>89</sup> imposta dall'introduzione del quinquennio. In altri termini, il presidente della repubblica è ricorso allo spazio «privilegiato» e «solitario»<sup>90</sup> offerto dal *Conseil de défense* per affermare il proprio primato politico e istituzionale e modificare, pur in assenza di un proprio progetto istituzionale, la distribuzione funzionale dei poteri<sup>91</sup>. Ciò ha emblematicamente evidenziato la continuità della pratica

---

<sup>86</sup> Per D. Baranger, *Le nouveau visage de l'art. art. 49-3*, in [Blog.juspoliticum.com](https://blog.juspoliticum.com), 16 novembre 2022, la procedura dell'art. 49, 3° comma è adesso utilizzata per salvare dalla sconfitta un esecutivo sostenuto solo da una maggioranza parlamentare relativa e non più, come si proponevano i costituenti del 1958, per una coalizione governativa in crisi a causa della defezione di una parte dei suoi deputati.

<sup>87</sup> C. Morin, *Le conseil de défense traduit une conception monarchique du pouvoir*, in [Le Figaro](https://www.lefigaro.fr), 28 ottobre 2020, trad. mia.

<sup>88</sup> Cfr., Roussellier, *Le Conseil de Défense: dérive autoritaire ou régime de nécessité?*, cit..

<sup>89</sup> Così M. Foucault, *La Constitution de la V<sup>e</sup> République va dans le sens du Président*, in [Les Cahiers du Conseil constitutionnel](https://www.cahiersduconseilconstitutionnel.fr), 1, settembre 2018, trad. mia.

<sup>90</sup> Sull'utilizzo «opportunisto» del Consiglio da parte del Capo dello Stato, Desmoulins, *Le Conseil de défense: notes sur une institution centrale et méconnue en temps de crise sanitaire*, cit., I.

<sup>91</sup> Così Mulier, *La présidentialisation de la V<sup>e</sup> République à l'aune de la transformation du Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., B, «l'involuzione» del consiglio di difesa non è che «l'illustrazione (...) delle derive della presidenzializzazione» (trad. mia). In tal

macronienne con la precedente evoluzione della *Cinquième*, rapporto peraltro destinato a non venir meno anche alla luce dell'imprevisto esito delle ultime elezioni legislative.

Il risultato della consultazione parlamentare, infatti, non è configurabile come un «voto sanzione»<sup>92</sup> finalizzato a rendere Macron politicamente incapace di sviluppare la sua azione di governo fino al termine del mandato nel 2027 in quanto presidente eletto solo “per difetto” ovvero all'esclusivo scopo di impedire l'arrivo all'Eliseo di Marine Le Pen<sup>93</sup>. Piuttosto, l'impasse determinata dalle legislative appare legata al particolare rendimento del sistema elettorale maggioritario in un sistema politico ormai multipolare, nonché ai gravi errori tattici commessi da Macron dopo la sua rielezione (quali la tardiva composizione del nuovo governo e la scarsa attenzione alla stessa competizione elettorale manifestata dal capo dello Stato nella convinzione che fosse scontata la riproposizione della tradizionale simmetria maggioritaria)<sup>94</sup>.

Al riguardo, non risulta quindi molto convincente la tesi secondo cui l'esito elettorale ha introdotto proprio la novità «radicale» della scomparsa del *fait majoritaire* inteso come la presenza di una maggioranza «acquisita in anticipo» e «presupposta»<sup>95</sup> alla base del nuovo governo.

Le elezioni legislative, secondo questa chiave di lettura, dovrebbero essere intese come un benefico «ritorno alla realtà» in quanto in grado di imporre il superamento della logica secondo cui la consultazione presidenziale ha una dimensione «programmatica» mentre quella parlamentare una mera funzione «confermativa» finalizzata soltanto ad assicurare al capo dello Stato la maggioranza in seno all'assemblea.

In realtà, dal momento che spetta al corpo elettorale decidere se concedere o meno al presidente la maggioranza parlamentare necessaria per poter attuare il proprio programma, il successo dell'effetto di trascinamento delle elezioni presidenziali su quelle legislative può essere considerato come una sorta di «piccolo miracolo» politico ovvero una vera e propria «*divine surprise*»<sup>96</sup> visto che l'esito di tale processo è privo di qualsiasi automaticità<sup>97</sup> anche nel caso di un ipotetico abbinamento delle elezioni legislative a quelle per l'Eliseo<sup>98</sup>.

---

senso anche Desmoulin, *La formalisation du présidentielisme sous la Cinquième République: le Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., 250.

<sup>92</sup> Marchi, *Un inedito per la V Repubblica*, cit..

<sup>93</sup> Cfr., J.-P. Derosier, *Macron élu, Macron battu*, in [La Constitution décodée](#), 20 giugno 2022.

<sup>94</sup> F. Maselli, *A Macron servirà «molta immaginazione»*, in *Marat*, 49, 20 giugno 2022; Casella, *Capo dello Stato e forma di governo dopo la riforma del quinquennato*, cit., 8.

<sup>95</sup> Cfr., B. Daugeron, *Elections législatives de 2022: la fin du présidentielisme majoritaire?*, in [Blog.juspolicum.com](#), 29 giugno 2022.

<sup>96</sup> Così, Baranger, *Ni fait majoritaire, ni cohabitation: la Cinquième république dans le monde d'après...*, cit.. trad. mia.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

<sup>98</sup> Riguardo a tale modifica del calendario elettorale, il comitato Balladur aveva proposto, al fine rafforzare la simultaneità delle elezioni presidenziali e legislative, di far coincidere il primo turno di queste ultime con il secondo turno delle prime ([Rapport Balladur](#), p. 11). Sulle difficoltà tecniche sottese alla realizzazione di tale riforma e sul rischio di «tentazioni tattiche», sull'esempio statunitense, da parte dell'elettore, in grado di provocare comunque la discordanza politica tra le due maggioranze, si veda J.-

Tuttavia, grazie alla loro dell'estrema plasticità rispetto ai mutevoli rapporti politici, le istituzioni della *Cinquième* appaiono in grado di adattarsi anche al nuovo e complesso scenario, scongiurando così il rischio di una crisi di regime. Le pur innegabili difficoltà nell'azione di governo e la possibile, ma non scontata *re-parlementarisation* del sistema non sembrano infatti destinate a tradursi necessariamente in un insanabile indebolimento politico del capo dello Stato tale da compromettere la sua centralità nel sistema ben oltre che nel corso di una coabitazione<sup>99</sup>.

Infatti, dal momento che nel corso della guerra in Ucraina Macron ha esercitato in modo effettivo i rilevanti poteri in politica estera e militare riconosciuti nella *Cinquième* al capo dello Stato, appare ipotizzabile il suo ricorso, in futuro, a tali rilevanti attribuzioni per contrastare quelle iniziative parlamentari da lui giudicate capaci di compromettere gli interessi nazionali.

Infine, nell'ipotesi estrema di un blocco del sistema, il presidente può sempre procedere allo scioglimento anticipato dell'assemblea nazionale, strumento quest'ultimo utilizzabile, secondo l'interpretazione dell'art. 12 della costituzione offerta dalla dottrina d'oltralpe, già nel 2022 e non, come previsto dalla disposizione, dopo un anno dalle elezioni<sup>100</sup>. Peraltro, potendo il successore di Macron procedere eventualmente a una nuova *dissolution* subito dopo la sua elezione, il ricorso a tale strumento non comprometterebbe in modo permanente l'allineamento dello scrutinio parlamentare con quello presidenziale introdotto dalle riforme del 2000-2001.

In sostanza, i futuri sviluppi della Quinta repubblica nel corso del secondo mandato di Macron saranno soprattutto determinati dalla capacità del capo dello Stato non solo di porsi nuovamente come il principale polo di aggregazione politica, ma altresì di superare quel crescente distacco dei cittadini dall'attuale sistema istituzionale di cui la rivolta dei *gilets jaunes* e il crescente astensionismo elettorale costituiscono i sintomi più evidenti e inquietanti<sup>101</sup>.

---

C. Colliard, *Une confirmation de l'évolution présidentiale de l'Exécutif*, in *Revue politique et parlementaire*, 1045, 2007, 11, trad. mia. In favore della proposta, alla luce del risultato della recente tornata elettorale, J.-P. Derosier, *Faut-il dissocier les élections législatives de l'élection présidentielle?*, in *La Constitution décodée*, 13 luglio 2022.

<sup>99</sup> In tal senso Lauro, *La fine di un mito: le elezioni legislative francesi del 2022*, cit., per il quale un presidente in coabitazione «può giocare la carta del “contropotere”, ergersi a capo dell'opposizione e rallentare – più che impedire radicalmente – le iniziative dell'avversa maggioranza», mentre quello «minoritario» non ha «il potere di incidere sull'indirizzo politico che gli proviene dall'essere il capo della maggioranza», né l'«autorità per contrastare iniziative sgradite», né il «tempo materiale (...) per contrattare ogni misura ritenuta saliente». Sulla «paradossale» debolezza di Macron dopo le legislative, anche Buratti, *Il presidente alla ricerca di una “maggioranza delle idee”*, cit..

<sup>100</sup> Il termine naturale della legislatura non può infatti essere equiparato a uno scioglimento vero e proprio, ma all'applicazione dell'ordinario calendario istituzionale. In merito, Baranger, *Ni fait majoritaire, ni cohabitation: la Cinquième république dans le monde d'après...*, cit..

<sup>101</sup> In tal senso, tra gli altri, R. Tarchi, *Riflessione in tema di forma di governo a partire dalla dottrina Mauro Volpi*, in *Dpce online*, 4, 2021, 4327.

Rino Casella  
Dipartimento di Scienze politiche  
Università di Pisa  
[rino.casella@unipi.it](mailto:rino.casella@unipi.it)

