

Semipresidenzialismo francese e ruolo del Parlamento: dai tentativi di rivalutazione dell'istituzione parlamentare alle più recenti sfide nel contesto di trasformazione del sistema dei partiti

di Paola Piciacchia

Abstract: *French Semi-Presidentialism and the role of Parliament: from attempts to revalue the parliamentary institution to the latest issues in the context of the party system transformation* - The French Parliament of the Fifth Republic remained divided between the tendency to its revaluation and a parliamentary political practice that - in a context of the form of government presidentialisation - has relegated the Parliament (with some exceptions) to a registration chamber of Executive decisions. The recent transformation of the party system has introduced elements of complexity that lead us to reflect on the role of Parliament.

Keywords: French Parliament; Evolution french party system; Macron presidential term.

971

1. Introduzione

Nel dibattito sul semipresidenzialismo francese, l'evoluzione del ruolo del Parlamento merita una riflessione a parte.

È un dato generalmente acquisito che a fare le spese nel processo costituente avviato da de Gaulle nel 1958 sia stata proprio l'istituzione parlamentare, indiscussa protagonista invece delle esperienze precedenti della III e della IV Repubblica. Nel 1958 l'adozione della nuova Costituzione comportò, infatti, per il Parlamento francese una vera e propria rivoluzione rispetto al passato. In una logica di discontinuità rispetto ad esso, i costituenti nel 1958 furono animati dalla volontà di rafforzare l'Esecutivo, - Capo dello Stato e Governo - obiettivo il cui raggiungimento passò, tuttavia, per un notevole ridimensionamento delle prerogative parlamentari. Il Parlamento risultò, infatti, il grande sconfitto del processo costituente del 1958. La razionalizzazione operata dalla Costituzione della V Repubblica per assicurare all'Esecutivo i mezzi necessari per portare avanti l'indirizzo politico anche in assenza di maggioranze stabili, comportò un notevole abbassamento delle due assemblee. Ciò non avvenne per caso se si pensa, da un lato, al disegno di riforma costituzionale lanciato già nel 1946 da de Gaulle nel discorso di Bayeux del 16 giugno, ben prima dell'approvazione

della Costituzione della IV Repubblica¹, con il quale il futuro Presidente² aveva manifestato il proprio favore per l'esaltazione della figura del Capo dello Stato, e, dall'altro, al dibattito sulle riforme costituzionali durante la IV Repubblica nel quale si inserì lo stesso Michel Debré³. Nel 1957 Debré scrisse *Ces princes qui nous gouvernent. Lettre aux dirigeants de la Nation*⁴ nel quale egli non solo descrisse, con impeccabile linea argomentativa, le cause della crisi della democrazia francese, ma espose, anche, le sue ipotesi di riforma istituzionale, peraltro in linea di continuità con un altro famoso scritto del 1955⁵, nel quale aveva denunciato, insieme ad altri aspetti del parlamentarismo francese, lo strapotere delle commissioni permanenti, che, non a caso, nel testo del 1958 saranno fortemente ridimensionate.

Tali intenti riformatori determinarono l'introduzione, come è noto, nel testo costituzionale del 1958, non solo di disposizioni volte ad esaltare la figura del Capo dello Stato quale "chiave di volta del sistema"⁶, ma anche di disposizioni relative a meccanismi di parlamentarismo razionalizzato, destinate a limitare fortemente l'istituzione parlamentare e al contempo ad assegnare un complessivo ruolo direttivo dei lavori parlamentari allo stesso Governo⁷, che, a tale scopo, avrebbe potuto beneficiare di previsioni come quella dell'art. 48 Cost. sulla fissazione dell'ordine del giorno, dell'art. 44, 3° c. Cost. sul voto bloccato, dell'art. 49, 3° c. Cost. sulla questione di fiducia.

Tutto ciò fu accompagnato da una configurazione generale del Parlamento e della sua organizzazione interna intenta a circoscriverne il ruolo attraverso la limitazione dell'autonomia regolamentare con la previsione del controllo obbligatorio dei regolamenti parlamentari da parte del Consiglio Costituzionale (art. 61 Cost.), attraverso un deciso indebolimento del ruolo delle commissioni parlamentari, attraverso la limitazione della funzione di controllo e di indirizzo⁸, e, non ultimo, attraverso anche una ristrutturazione del sistema delle fonti con un ripartizione tra legge e regolamento (realizzata attraverso gli artt. 34 e 37 Cost.) che andava sottraendo al Parlamento la piena "competence de la competence", a favore di una competenza di attribuzione⁹.

¹ Nel tentativo, non riuscito di influenzare la seconda Assemblea costituente.

² La quale passava per la riaffermazione del *pouvoir d'État* attraverso l'esaltazione del ruolo del Capo dello Stato dal quale sarebbero dovuti procedere i Governi al di sopra delle "contingenze politiche".

³ L'altro padre della Costituzione del 1958, al quale si devono le numerose previsioni di parlamentarismo razionalizzato inserite nel testo.

⁴ M. Debré, *Ces princes qui nous gouvernent. Lettre aux dirigeants de la Nation*, Paris, 1957.

⁵ Id., *Trois caractéristiques du système parlementaire français*, in *Revue française de Science Politique*, n. 1, 1955, 21-48.

⁶ Numerosi previsioni a partire dall'art. 5 Cost. individuano le funzioni e i poteri del Presidente della Repubblica, dal 1962 eletto a suffragio universale, alcuni dei quali esenti dal vincolo della controfirma così come sancito dall'art. 19 Cost.

⁷ Per la dottrina italiana cfr. L. Pegoraro, *Il governo in parlamento: l'esperienza della V repubblica francese*, Padova, Cedam, 1983.

⁸ Operata quest'ultima, ad esempio, con la previsione della fiducia implicita ex art. 49, 1° c. Cost., con l'eliminazione delle risoluzioni, con la mancata costituzionalizzazione delle commissioni di inchiesta.

⁹ Una cornice istituzionale simbolicamente posta nel 1958 nel titolo IV, anziché nel titolo I come succedeva nella Costituzione del 1946, immediatamente dopo quelle relative al Presidente e al Governo.

Nonostante questo quadro di riferimento, l'esperienza costituzionale della V Repubblica è sempre stata attraversata dalla necessità di "reparlementariser"¹⁰ il sistema allo scopo di attenuare l'assetto troppo verticistico dell'organizzazione dei pubblici poteri. Questa ha rappresentato un'esigenza costante¹¹ che nei decenni ha portato all'adozione di alcune importanti riforme costituzionali¹², legislative e regolamentari che hanno progressivamente posto le basi per una tendenziale e graduale trasformazione della pratica parlamentare della V Repubblica che si è rivelata, in alcuni casi, non priva di importanza. Il Parlamento non ha cessato di reclamare i propri spazi, sempre più ridotti da un'evoluzione in senso presidenziale della forma di governo, mai messa in discussione in oltre sessant'anni di evoluzione costituzionale, tranne – entro certi limiti¹³ – durante le tre coabitazioni tra il 1986-1988, tra il 1993-1995 e il 1997-2002¹⁴. Proprio la lettura presidenzialistica della Costituzione, riaffermata dalla logica della riforma del quinquennato del 2000 (e dalla riforma sull'inversione del calendario del 2001), e consolidata fino ad assumere i caratteri dell'iper-presidenzializzazione¹⁵ con i quinquennati di Sarkozy e Macron, ha sempre costituito per il Parlamento un limite per il pieno utilizzo

¹⁰ Cfr. J. Gicquel, *La reparlementarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, n.126, 2008, 47-60; P. Avril, *Un nouveau droit parlementaire*, in *Revue du Droit Public*, n. 1, 2010, p.121; sulla tendenza alla riparlamentarizzazione v. anche A. Levade, *Les nouveaux équilibres de la V^e République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2010, 82, p. 236-237; J.P. Chevènement, *Revaloriser les pouvoirs du Parlement, in 1958-2008. Les 50 ans de la Constitution*, Paris, 2008, 249 ss.

¹¹ Per i contributi più risalenti e incisivi v. J.-Michel Belorgey, *Le Parlement à refaire*, Paris, Gallimard, 1991; A. Kimmel, *L'Assemblée Nationale sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la Fondation nationale de Sciences politiques, 1991.

¹² Culminate con la legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 sulla "Modernisation des institutions de la V^e République" che ha comportato la modifica di ben quarantasette articoli della Costituzione e l'introduzione di altri nove. Alcune delle modifiche sono state minime e si sono rese necessarie per la modifica più incisiva di alcune disposizioni cui esse rinviano, altre sono invece suscettibili di incidere sul funzionamento delle istituzioni. In particolare la riforma si è mossa in tre direzioni: il rafforzamento dei poteri del Parlamento, l'inquadramento di alcune prerogative presidenziali e l'implementazione delle garanzie dei diritti dei cittadini. La riforma è stata completata con l'approvazione di altrettante numerose leggi organiche di attuazione della costituzione tra il 2009 e il 2013 e dalla completa revisione dei regolamenti parlamentari di Assemblea Nazionale e Senato approvati rispettivamente nel maggio e nel giugno del 2009. Cfr. P. Piciacchia, *Il Parlamento francese alla prova della revisione del 2008*, in *(La) Cittadinanza europea*, n.1, 2013, 129-130; Id., *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio: quale efficace ancoraggio alla Costituzione del 1958?* in F. Lanchester (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Milano, 2012.

¹³ Limiti imposti dal riconoscimento di alcuni ambiti riservati alla politica presidenziale, quelli del *domaine réservé* (politica estera e difesa) entro i quali il Capo dello Stato ha continuato ad operare.

¹⁴ Sulle tre coabitazioni v. P. Piciacchia, *La forma di governo della IV e V Repubblica francese*, Milano, Giuffrè, 1998, 203-244; Id., *La V Repubblica francese tra continuità e mutamento: spunti per una riflessione sulla Costituzione del 1958*, in *Nomos- Le attualità del diritto*, n. 3, 2004, 71-85.

¹⁵ *Ex multis* M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014, 55 ss; Id. *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2008.

di quelle prerogative che soprattutto la riforma del 2008 gli ha riconosciuto e che hanno costantemente reso il dibattito sull'istituzione parlamentare e sul lavoro parlamentare al centro di riflessioni e di tentativi di riforma ancora più compiuti¹⁶.

L'istituzione parlamentare nell'esperienza della V Repubblica è rimasta così divisa tra il richiamo alla sua rivalutazione e una prassi politico parlamentare che - in un contesto di presidenzializzazione della forma di governo e in presenza di un sistema dei partiti in grado di sostenere la politica presidenziale - ha relegato il Parlamento (salvo alcune eccezioni) a camera di registrazione delle decisioni prese dall'Esecutivo.

La trasformazione del sistema dei partiti, avviata già da qualche anno con l'indebolimento dei partiti tradizionali protagonisti principali, fino al 2017, della democrazia dell'alternanza nella V Repubblica (Partito Socialista e *Les Républicains*¹⁷), la nascita di nuovi partiti che hanno finito per dominare la scena - come il partito del Presidente Macron, *La République en Marche* (oggi *Renaissance*¹⁸), la crescita di partiti sempre più polarizzati all'estrema destra e all'estrema sinistra come il *Rassemblement National* di Marine Le Pen e *La France Insoumise* di Jean-Luc Mélenchon, tutti oggi rappresentati all'Assemblea Nazionale con una forza reciproca in grado di mettere in difficoltà la politica presidenziale, ha introdotto elementi di complessità che inducono a riflettere non solo sul loro impatto sulla forma di governo ma proprio sul ruolo del Parlamento.

Appare in tal senso utile una riflessione sull'istituzione parlamentare alla luce non solo degli effetti delle riforme apportate, ma alla luce delle conseguenze della recente evoluzione del sistema dei partiti. Un sistema dei partiti che se nella XV legislatura sembrava dominato dal blocco macronista, pronto a portare avanti all'Assemblea Nazionale l'indirizzo politico presidenziale, senza troppi contrasti, forte di una solidissima maggioranza, risulta oggi profondamente mutato. Caratterizzato da una profonda frammentazione e da una preoccupante polarizzazione che ha finito per portare al superamento della dinamica bipolare - sulla quale si è costruita la democrazia maggioritaria della V Repubblica e che l'ha sempre contraddistinta dalle origini - esso oggi rischia di innescare meccanismi di instabilità e di debolezza nel sistema istituzionale nel suo complesso.

¹⁶ Il riferimento è al pacchetto di proposte presentate a due riprese da Macron, nel 2018 e nel 2019, quest'ultimo dopo il *Grand Débat National* ed in particolare ai due progetti di legge costituzionale, il "Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace", n. 911, del 9 maggio 2018 e il "Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique", n. 2203, del 29 agosto 2019. Si pensi anche ai lavori dei gruppi istituiti all'Assemblea Nazionale nel 2017 nell'ambito del progetto *Pour une nouvelle Assemblée Nationale - «Rendez-vous des réformes 2017-2022*.

¹⁷ Erede dell'UMP, l'*Union pour un mouvement populaire*, partito nato nel 2002, sulla scia del cartello elettorale (Union per la majorité présidentielle) formatosi per le elezioni presidenziali e legislative del 2002 di ispirazione conservatrice, liberale e cristiano-democratica.

¹⁸ Il 17 settembre 2022 ufficialmente *La République en Marche* (Lrem) ha assunto il nome di *Renaissance*, nome già acquisito dal gruppo parlamentare del partito del Presidente formatosi all'Assemblea Nazionale all'indomani delle elezioni legislative del giugno 2022.

2. La perpetua tensione verso una rivalutazione del Parlamento nella V Repubblica

La perpetua tensione¹⁹ verso una rivalutazione del parlamento si è tradotta nel tempo in importanti trasformazioni che hanno contribuito lentamente e reintegrare, dopo la lunga marginalizzazione, il Parlamento nella dinamica istituzionale.

Numerose e importanti, sono state le riforme costituzionali. In primo luogo la riforma del 1974 sull'allargamento della *saisine parlementaire* relativa al riconoscimento alle minoranze (e alle opposizioni) di poter adire il Consiglio costituzionale per controllo di costituzionalità delle leggi²⁰ (riforma completata dopo il trattato di Maastricht nel 1992 con l'allargamento della *saisine* anche per il ricorso al *Conseil constitutionnel* sui Trattati internazionali). Da non dimenticare anche la riforma del 4 agosto 1995 relativa, tra le altre cose, alla creazione della sessione parlamentare unica (art. 28 Cost.) e all'ordine del giorno "réservé" (art. 48, 3° c./ Cost.)²¹. Da non sottacere, inoltre, tutte quelle revisioni che dal 1992 al 2008, da Maastricht a Lisbona, si sono succedute, di pari passo con il processo di integrazione europea, e che hanno previsto – insieme all'inserimento di un nuovo titolo XV della Costituzione interamente dedicato all'Unione europea – soprattutto nuove forme di intervento parlamentare (come quelle dell'art. 88-4 Cost. sulle risoluzioni europee, ad esempio) nella fase di elaborazione del diritto comunitario derivato. A livello costituzionale, occorre anche ricordare la legge costituzionale n. 96-138 del 22 febbraio 1996 che ha modificato gli artt. 34 e 39 Cost. introducendo una nuova tipologia di leggi, quelle di finanziamento della previdenza sociale e che ha previsto per esse con un nuovo articolo, il 47-1 Cost., una procedura di approvazione ad hoc che associa il Parlamento ad un momento forte dell'indirizzo politico del Governo.

Anche la legislazione organica ha contribuito ad un certo rafforzamento dell'intervento parlamentare in materia finanziaria. La legge organica n. 2001-692 del 1 agosto 2001 relativa alla procedura sulle leggi finanziarie (LOLF) aveva già venti anni fa posto la questione del rafforzamento della

¹⁹ V. J. Gicquel, *La reparablementarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, cit. p. 48.

²⁰ Sull'impatto della riforma relativa all'allargamento della *saisine parlementaire* del 1974 vedi tra gli altri cfr. AA., *30 Ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 2006. Per la dottrina italiana v. D. Amirante, *Giudice costituzionale e funzione legislativa: l'esperienza francese*, Padova, Cedam, 1991.

²¹ Sul punto v. R. Casella, *Francia: la revisione costituzionale del 4 agosto 1995 e il tentativo di rivalutazione del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1999, 401-418.

trasparenza budgetaria²² ponendo a carico del Governo una serie di obblighi nei confronti del Parlamento²³.

Si aggiunga, infine, la serie di leggi che negli ultimi anni sono state approvate per rafforzare la trasparenza dei parlamentari e accrescere la fiducia dei cittadini nei confronti della politica quali la *Loi Transparence* del 2013²⁴, la *Loi anti-cumul* del 2014²⁵ e la *Loi confiance* del 2017²⁶.

Di grande importanza è risultato anche l'apporto della giurisprudenza del Consiglio costituzionale che ha sicuramente, sin dagli Anni Ottanta, operato in direzione di una certa rivalutazione del Parlamento, come nel caso della giurisprudenza in tema di ripartizione tra legge e regolamento²⁷.

Un posto a parte occupa l'impatto generato dalla revisione costituzionale del 2008. Come è noto, la legge costituzionale n.724-2008 del 23 luglio 2008 ha tentato di intervenire, infatti, per la prima volta in maniera più complessiva sul rafforzamento delle prerogative del Parlamento francese attraverso tre assi fondamentali ovvero attraverso l'«*assouplissement*» del parlamentarismo razionalizzato con una revisione degli artt. 48 Cost. relativo all'ordine del giorno e 49, 3° c. Cost. relativo alla questione di fiducia²⁸; l'implementazione

²² La LOLF (legge organica sulle leggi finanziarie) n. 2001-692 del 1 agosto 2001-entrata in vigore a tappe e a regime dal 2006 - modifica l'ordinanza organica n. 59-2 del 2 gennaio 1959 sulle leggi finanziarie. Al fine di aumentare il grado di trasparenza del budget, l'art. 20 della LOLF pone l'obbligo per il Governo di presentare al Parlamento, sin dal momento del deposito del progetto della legge finanziaria, un rapporto sulle prospettive economiche, sociali e finanziarie dei quattro anni a venire. Inoltre, l'articolo 52 della LOLF impone al Governo di presentare al Parlamento un rapporto in cui venga tracciato il livello di prelevamenti obbligatori per i due anni a venire. Infine l'articolo 48 della LOLF istituzionalizza il dibattito di orientamento finanziario e vengono stabiliti tempi stringenti anche per le interrogazioni e le risposte. Sul punto v. A. Maucour-Isabelle, *Rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la V^e République*, Paris, 2005; cfr. altresì A. Baudu, *Contribution à l'études des pouvoirs budgétaires du Parlement en France*, Paris, 2010.

²³ P. Türk, *Le contrôle parlementaire en France*, Paris, 2011.

²⁴ Cfr. [Loi n. 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique](#).

²⁵ Cfr. [Loi organique n. 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur](#).

²⁶ [Loi n. 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique](#).

²⁷ Il *Conseil*, infatti, nato anch'esso, secondo l'intento dei costituenti, come organo "difensore delle prerogative governative" nella prospettiva di una tutela dell'Esecutivo, ha senz'altro contribuito ad un aumento delle stesse prerogative del Parlamento.

Si pensi in tal senso al sistema delle fonti, e alla ripartizione delle materie tra legge e regolamento operata dagli artt. 34 e 37 Cost.: proprio in tale ambito occorre rimarcare l'importanza assunta dalla giurisprudenza costituzionale nel ridimensionare tale ripartizione a tutto vantaggio del Parlamento. Merita ricordare a tal proposito la famosa sentenza n. 82-143 DC del 30 luglio 1982, *Blocage des prix et des revenus*, con quale il Consiglio costituzionale giunse ad affermare il principio di non incostituzionalità di una legge contenente una disposizione di natura regolamentare, sancendo in via definitiva l'affievolimento della portata della ripartizione costituzionale tra legge e regolamento *ex artt. 34 e 37 Cost.* In argomento v. P. Piciacchia, *La delega legislativa nell'esperienza costituzionale francese. Procedura e controllo dell'attività normativa dell'Esecutivo nella V Repubblica*, Milano, 2006, 32 ss.

²⁸ Che permette – lo ricordiamo – al Governo di far approvare un testo senza voto, correndo, al limite, il rischio che gli venga mossa una mozione di censura la quale, tuttavia, in assenza di maggioranza assoluta non ha alcuna possibilità di raggiungere l'obiettivo di farlo dimettere.

della funzione di controllo parlamentare²⁹ con la costituzionalizzazione dello statuto dell'opposizione parlamentare, la costituzionalizzazione delle risoluzioni e delle commissioni di inchiesta (art. 51-2 Cost.), il controllo del parlamento sulle missioni militari all'estero (art. 35 Cost.), il controllo sulle nomine presidenziali (art. 13, 2° c. Cost.); la riforma della funzione legislativa nell'ottica di una complessiva valorizzazione della funzione parlamentare e di un superamento del "parlamentarisme négatif" della V Repubblica³⁰ attraverso, tra le altre cose, un rafforzamento delle commissioni parlamentari³¹.

Nel 2008 la riforma sembrava aprire con il rafforzamento della funzione di controllo, nuovi orizzonti di "innovation et expérimentation de nouvelles techniques de fonctionnement du parlement"³². Il Parlamento beneficiando anche della riformulazione dell'art. 24, 1° c. - ai sensi del quale il parlamento vota, la legge, controlla l'azione di Governo e valuta le politiche pubbliche - sembrava destinato ad un certo riposizionamento nell'architettura costituzionale, e sebbene lontano dal riappropriarsi del terreno perso in passato, veniva tuttavia "rianimato" da una serie di previsioni volte a "configurare congegni di contrasto" alla forte incisività "delle ben note corsie privilegiate del 'Governo in parlamento'"³³. Veniva così immaginata un'istituzione parlamentare capace di ripensare se stessa, di divenire luogo

²⁹ Sul controllo parlamentare cfr. il numero monografico *Le contrôle parlementaire*, n. 134, *Pouvoirs*, 2010. Si vedano in particolare in contributi di P. Norton, *La nature du contrôle parlementaire*, 5-22; P. Lauvaux, *Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel*, 23-36; R. Dosière, *Le contrôle ordinaire*, 37-46; P. Houillon, *Le contrôle extraordinaire du Parlement*, 59-69; É. Thiers, *Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves*, 71-81; A. Delcamp, *La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif?*, 109-122; A. Le Divellec, *Des effets du contrôle parlementaire*, 123-139.

³⁰ Sul parlamentarismo negativo della V Repubblica v. le considerazioni di A. Le Divellec, « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? » in *Juspoliticum*, n.6, octobre 2011, *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008*, <http://www.juspoliticum.com/Vers-la-fin-du-parlamentarisme.html>.

³¹ Sulla riforma del 2008 *ex multis* v. F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot, *La Constitution de la République française - Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2009; O. Dord, *Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1 (77), 2009, 99-118; A. Levade, « Les nouveaux équilibres de la V^e République », in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 82, 2010, 247 ; AA.VV., *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008*, *Juspoliticum*, n.6, octobre 2011; A. Levade, *Les objectifs de la réforme et ses travaux préparatoires*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 4, 2018, 739-751; V. anche V. Barbé, *La loi constitutionnelle de « modernisation des institutions » et le Parlement*, in M. Calamo Specchia (a cura di), *La Costituzione francese*, Atti del Convegno Internazionale di Bari 22-23 maggio 2008, II vol., Torino, 60 ss. ; P. Piciacchia, *Il Parlamento francese alla prova della revisione del 2008*, cit., 127-152; Id., *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio: quale efficace ancoraggio alla Costituzione del 1958?*, cit., 47-72.

³² A. Delcamp, *La perception du contrôle parlementaire. Comme le rendre plus attractif?*, in *Pouvoirs*, n. 134, 2010, 121. Sul rafforzamento del potere di controllo del parlamento operato dalla revisione del luglio 2008 v. inoltre le considerazioni di P. Houillon, *Le contrôle extraordinaire du Parlement*, in *Pouvoirs*, n. 134, 2010, 59-69.

³³ P. Ridola, *Le istituzioni parlamentari nella revisione costituzionale francese del 2008 : réinventer le Parlement ?*, in F. Lanchester, V. Lippolis (a cura di) (2009), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, 244.

di ascolto del cittadino e mezzo della sua vera partecipazione³⁴: il parlamento “ni souverain ni soumit” sembrava così in grado di potere assumere “une place médiane en harmonie avec le rôle dirigeant du pouvoir exécutif », così da poter aspirare, da “législateur limité”, “à devenir un contrôleur avisé”³⁵. A distanza di quattordici anni il bilancio relativo all’impatto di quella riforma è rimasto in chiaroscuro³⁶, anche se è innegabile che abbia lasciato tracce evidenti nel funzionamento dell’istituzione parlamentare. Infatti, nonostante le aporie e nonostante la revisione non abbia comportato una effettiva rivalutazione del Parlamento francese³⁷, si è concordi nel ritenere³⁸ che « plusieurs dispositions de la révision comme la dynamique suscitée par leur mise en œuvre contribuent à infléchir assez nettement l’esprit présidentieliste de la V^e République –au Parlement en tout cas...- (et) offrent aux assemblées des outils et des pistes pour s’affirmer plus nettement à l’avenir”³⁹. Così è stato in particolare per il ruolo delle commissioni parlamentari che più di tutte hanno potuto beneficiare dalla riforma. I “véritables chevilles ouvrières du travaille parlementaire”⁴⁰, - aumentate nel numero (art. 43 Cost.) e pienamente reintegrate nel procedimento legislativo (art. 42 Cost.) – sia pure con le dovute eccezioni⁴¹ - hanno così potuto recuperare una certa importanza nella logica di negoziazione tra Parlamento e Governo. Ciò si è tradotto in particolare nell’aumento delle percentuali di

³⁴ A. Le Delcamp, *La perception du contrôle parlementaire. Comme le rendre plus attractif?*, cit., 122.

³⁵ J. Gicquel, *La reparationarisation: une perspective d’évolution*, cit., 48-49.

³⁶ Cfr. J. Hummel, *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et le réformisme constitutionnel – Sur une inclination française dans la compréhension du gouvernement parlementaire*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 4, 2018, 723-738; A. de Montis, *Les commissions permanentes dix ans après : évolution et révolution?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n.4, 2018, 785-801; P. Jensel-Monge, *Les groupes d’opposition et minoritaires de l’article 51-1 de la constitution et la « conception moderne » de la séparation des pouvoirs*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n.4, 2018, 803-819; F.-É. Godefroy, *Le temps parlementaire*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 4, 2018, 821-836; J.-È. Gicquel, *La révision du 23 juillet 2008 : une nouvelle ère pour le contrôle de l’action du gouvernement et de l’évaluation des politiques publiques ?* in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 4, 2018, 837-851; J.-L. Héryn, *Le Sénat et la révision*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 4, 2018, 853-871; P. Preuvot, *Les résolutions parlementaires de l’article 34-1 de la constitution : quel bilan dix ans après leur réintroduction ?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 4, 2018, 873-888, B.L. Combrade, *L’impact de l’étude d’impact*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 4, 2018, 889-903; J.-J. Urvoas, *Quantité, qualité, efficacité des lois, quel bilan ?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 4, 2018, 905-917.

³⁷ H. Portelli, *Soixante ans de subordination parlementaire*, in *Pouvoirs* n. 166, 2018, 69-80.

³⁸ O. Rozenberg, T. Ehrhard, M.-A. Kernéis, R. Kiss, A. de Montis, *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ?*, Débats du LIEPP, Laboratoire interdisciplinaire d’évaluation des politiques publiques (LIEPP, Sciences Po), 2017, 1-55.

³⁹ *Ibidem*, 1.

⁴⁰ M. Mauguin Hedgelson, *L’élaboration parlementaire de la loi. Étude comparative (Allemande, France et Royaume Uni)*, Paris, 2006, 143.

⁴¹ Dopo la riforma del 2008 il testo che viene esaminato in Assemblea è quello elaborato dalle commissioni ad eccezione delle leggi costituzionali, di bilancio e della sicurezza sociale per le quali il testo che approda in Assemblea, in prima lettura, è quello presentato dal Governo (art. 42, 2° c. Cost.).

successo degli emendamenti di iniziativa del gruppo di maggioranza, il che dimostra una certa inversione di tendenza rispetto al passato e un certo grado di dialettica raggiunto tra Parlamento e Governo, che, in effetti, era uno degli obiettivi della riforma del 2008.

Un altro aspetto su cui la riforma è andata ad incidere pienamente è stato quello dell'aumento esponenziale del numero di leggi di origine parlamentare approvate rispetto al passato. Al netto delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati, di origine governativa, la percentuale delle leggi di origine parlamentare approvate a partire dalla riforma del 2008 è aumentata considerevolmente. A partire dalla XIII legislatura quando la percentuale era del 30% (34,13% se si calcola la percentuale a partire dalla sessione parlamentare 2008-2009 immediatamente successiva alla riforma) si è passati al 42,30% della XIV legislatura e addirittura al 45,96% della XV legislatura mentre nell'attuale legislatura su 25 leggi approvate⁴²(al 18 aprile 2023) 13 sono di origine parlamentare (il 52%)⁴³.

Lo stesso dicasi per le commissioni di inchiesta, costituzionalizzate nel 2008 dall'art. 51-2 Cost. alla cui creazione sono stati associati, dai regolamenti parlamentari, i diritti dei gruppi minoritari e di opposizione grazie alla regolamentazione del cd. *droit de tirage*⁴⁴, affermatosi precedentemente in via di prassi. Nonostante, infatti, i numerosi e rigidi limiti imposti dalla normativa all'istituto⁴⁵ le commissioni di inchiesta hanno conosciuto all'Assemblea Nazionale un notevole incremento passando dalle 7 (6 delle quali a partire dalla sessione parlamentare 2009-2010 ovvero dopo la riforma del 2008) della XIII legislatura, alle 17 della XIV e alle 25 della XV legislatura. Un dato confermato anche al Senato dove il numero delle commissioni di inchiesta dopo la riforma del 2008 è arrivato a 27, 13 delle quali dal 2010 al 2016 e 14 dal 2017 ad oggi, registrando una crescita esponenziale, se si considera che dal 2000 al 2006 erano state solo 7 le commissioni di inchiesta create.

Si aggiungano anche i passi in avanti relativi al coinvolgimento del Parlamento nel controllo e autorizzazione, *ex art. 35 Cost.*, delle operazioni militari all'estero. I dibattiti dopo tre giorni dall'inizio delle operazioni militari all'estero e il voto per il loro prolungamento si sono svolti più regolarmente. Per non parlare di quelli compiuti sul versante dell'approvazione da parte del Parlamento delle nomine presidenziali, potere introdotto nel 2008 dall'art. 13, 2° c. Cost.

⁴² Escluse quelle di ratifica dei trattati.

⁴³ Le percentuali derivano dalla rielaborazione dei dati statistici presenti sul sito dell'Assemblea Nazionale <https://www2.assemblee-nationale.fr/16/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xvie-legislature>.

⁴⁴ Sul punto cfr. P. Piciacchia, *Lo Statuto giuridico dell'opposizione parlamentare in Francia tra Costituzione, regolamenti delle Camere e prassi in Forum dei Quaderni Costituzionali-Rassegna*, 3, 2017, 22-23.

⁴⁵ Cfr. l'art. 6-I dell'ordinanza n. 58-1100 del 17 novembre 1958 (e modifiche) che disciplina le commissioni di inchiesta e che impone limiti sia di durata sia in relazione ai rapporti con l'autorità giudiziaria e che rende il modello sicuramente più debole di quello italiano e di quello tedesco. Per la dottrina italiana R. Dickmann (a cura di), *L'inchiesta parlamentare in Francia*, in Id. (a cura di), *L'inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, Napoli, 2009, 27-40.

In questo quadro, non è da sottacere anche il ruolo svolto dall'evoluzione del diritto parlamentare e dalla sua fonte per eccellenza, quella del regolamento parlamentare. La riforma del 2008, infatti, introducendo per la prima volta in Costituzione (agli artt. 44, 51-1, 51-2) un rinvio esplicito ai regolamenti parlamentari, sembra così aver invertito la tendenza alla forte costituzionalizzazione⁴⁶ del diritto parlamentare francese contribuendo in tal modo a modificare lo stesso profilo qualitativo dei regolamenti delle Camere che proprio dopo la riforma del 2008 hanno visto una loro completa revisione nel maggio e giugno 2009, seguita a parziali modifiche negli ultimi anni su singoli ambiti.

Piccoli passi se paragonati alle aporie non risolte dalla riforma del 2008, quali un'insufficiente valorizzazione delle opposizioni nonostante l'importanza del riconoscimento di uno statuto dell'opposizione; l'ancor debole controllo sugli affari europei; l'eccessivo, anzi sistematico, ricorso alla procedura accelerata - che di fatto comprime la possibilità di *navette* e dunque la dialettica tra le due camere che ha modo di esplicarsi solo in sede di commissione mista paritetica -, non sempre riuscendovi; lo scarso inquadramento del diritto di emendamento, per citarne alcune. Nondimeno passi che "sans être véritablement cruciales, participent, d'une lente érosion du fameux «esprit de la V^e République»"⁴⁷ e che sicuramente hanno avuto un impatto maggiore su alcune delle funzioni presidenziali (nomine e operazioni militari) di quanto non l'abbiano avuto sulle prerogative governative in seno alle assemblee parlamentari.

3. Da Macron a Macron: il Parlamento tra blocco maggioritario e frammentazione partitica

Gli aspetti sopra illustrati hanno segnato l'evoluzione dell'istituzione parlamentare nel contesto della prassi presidenzialistica della V Repubblica sviluppatasi come democrazia di tipo maggioritario basata su un assetto partitico bipolare. Ma a partire dalla XV legislatura si è assistito ad una profonda trasformazione del sistema dei partiti e occorre pertanto chiedersi cosa questo abbia comportato per il Parlamento dal 2017 e cosa comporti attualmente.

Dal 2016 il sistema dei partiti è profondamente mutato passando in pochissimo tempo da un "bipartisme déséquilibré et imparfait"⁴⁸ a un "bipolarismo a formato variabile"⁴⁹, a una bipolarizzazione debole, fino ad arrivare, dopo le ultime elezioni legislative del giugno 2022, ad un sistema frammentato e polarizzato, a quattro poli, costituiti, da un lato, da *Ensemble*

⁴⁶ A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, 21.

⁴⁷ O. Rozenberg, T. Ehrhard, M.-A. Kernéis, R. Kiss, A. de Montis. *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ?*, cit.

⁴⁸ M. Lazar, *La V^e République et le partis, les partis et la V^e République*, in F. Lanchester, V. Lippolis (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, cit., 47. Si veda altresì G. Baldini, M. Lazar (a cura di), *La Francia di Sarkozy*, Bologna, 2007.

⁴⁹ S. Ventura, *Francia: bipolarismo a formato variabile*, in P. Grilli di Cortona- G. Pasquino, *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, Bologna, 2007, 108.

(la coalizione di sostegno al Presidente⁵⁰), e, dall'altro, dalla *Nupes*⁵¹, dal *Rassemblement National* e da *Les Républicains*.

La nascita nel 2016, e poi l'affermazione come primo partito, nel 2017, della nuova formazione creata da Macron *La République en Marche* (da ottobre 2022 ribattezzato *Renaissance*), ha contribuito a rompere l'assetto bipolare intorno al quale si è sviluppata la dinamica istituzionale della V Repubblica. Ciò ha cominciato ad allargare quelle falle già aperte con la crescita del partito di estrema destra il *Front National* (divenuto nel 2018 *Rassemblement National*), e che si sarebbero acuite con la comparsa di un nuovo partito, di estrema sinistra, *La France Insoumise*, anch'esso nato nel 2016 e affermatosi sia pure di misura, già alle elezioni legislative del 2017.

Dopo le elezioni legislative del giugno scorso, l'assenza di una maggioranza assoluta all'Assemblea Nazionale di supporto alla maggioranza presidenziale, dove comunque il partito del Presidente (*Renaissance*) e la sua coalizione (*Ensemble*) detengono la maggioranza relativa, hanno decretato il ridimensionamento, se non addirittura la fine, del ruolo del "fait majoritaire", intorno al quale dal 1962 si era costruita la fortuna della V Repubblica, mettendo in luce la funzione indefettibile di un sistema partitico coerente con la logica delle istituzioni⁵² e le difficoltà cui può venire incontro il sistema istituzionale della V Repubblica in assenza di quella sorta di osmosi tra partiti e istituzioni, di quella "imbrication étroite entre partis et sommets de l'État"⁵³, consolidatasi ben al di là della stessa volontà del fondatore della V Repubblica. Infatti, contrariamente alla carica antipartitica con cui nel 1958 nacque la nuova costituzione francese per volontà del generale de Gaulle, i partiti politici – per la prima volta riconosciuti dall'art. 4 della Costituzione – hanno finito col fornire alla logica delle istituzioni della V Repubblica quel necessario supporto alla costruzione della presidenzializzazione del sistema, affinché nella convergenza tra maggioranza presidenziale e parlamentare, sulla loro saldatura, il Presidente fondasse la sua supremazia, e fosse in grado di far portare avanti dal suo Governo l'indirizzo politico tracciato. E i partiti politici immessi nella dinamica bipolare e dell'alternanza, hanno contribuito a costruire la fortuna delle istituzioni attraverso la ben definita individuazione tra maggioranza e opposizione.

⁵⁰ Costituita oltre che dal partito del presidente *Renaissance*, dal *Mo.Dem* di François Bayrou, da *Horizons* di Édouard Philippe e da *Agir*.

⁵¹ *Nouvelle Union populaire écologique et sociale*, una coalizione di partiti che ha riunito *La France Insoumise*, il Polo ecologista (rappresentato soprattutto da *Europe Écologie Les Verts*), il Partito comunista e il Partito Socialista.

⁵² Cfr. M. Volpi, *La Quinta Repubblica dopo le elezioni: incertezze e interrogativi*, in *Osservatorio costituzionale*, Fasc. 3/2017, 16 ottobre 2017, 5, che già nel 2017 metteva in guardia sui pericoli insiti nella trasformazione del quadro politico-parlamentare: "...vi è grande incertezza – scrive l'autore – sull'incidenza che il nuovo quadro politico-parlamentare potrebbe avere sul funzionamento delle istituzioni alla luce del fatto che sono venuti meno due presupposti politici basilari per le democrazie di tipo maggioritario. Queste richiedono un sistema politico bipartitico o bipolare e l'inesistenza o la marginalità di partiti di centro o di terze forze esterne ai due poli".

⁵³ H. Portelli, *La V^e République et les partis*, in *Pouvoirs*, vol. 126, n. 3, 2008, 70; v. anche Id., *Les partis et les institutions*, in *Pouvoirs*, n. 49, 1989, 57-68.

3.1 La XV legislatura e il primo quinquennato di Macron

Tali mutamenti hanno coinvolto il Parlamento con modalità differenti a partire dal 2017.

La XV legislatura, coincisa con il primo quinquennio di Macron, si era aperta all'insegna degli interrogativi sulla capacità di un'Assemblea Nazionale dominata da una larghissima maggioranza. L'ampiezza di quella maggioranza (formata inizialmente da 309 seggi del gruppo *La République en Marche* tra effettivi e apparentati e da 43 del gruppo Mo.dem. tra effettivi e apparentati), in parte delegittimata dall'altissimo tasso di astensionismo, oltre il 50%⁵⁴, alle elezioni legislative, rappresentata per il 72% da neoeletti e caratterizzata dalla forte eterogeneità dei suoi militanti, derivanti dalla pluralità di sensibilità che si andavano esprimendo in un partito appena nato⁵⁵ - poneva interrogativi sul ruolo che l'Assemblea Nazionale sarebbe stata destinata a ricoprire durante il quinquennato del nuovo Presidente. Non era in quel momento così scontato che quella schiacciante maggioranza potesse tradursi in un "incondizionato" sostegno al Governo, e dunque al Presidente. Tale situazione anzi lasciava intravedere la "necessità" di fare dell'istituzione parlamentare il luogo ideale e privilegiato dell'integrazione della complessità degli interessi.

Nel primo quinquennato, alterne sono state le fasi dei rapporti tra Presidente e Parlamento. Se all'inizio del suo mandato Macron, avvalendosi della prerogativa che l'art.18 Cost. gli riconosce dopo la riforma del 2008, di rivolgersi direttamente al Parlamento, aveva inaugurato nel 2017 la prassi di convocare il Parlamento in seduta comune con dichiarazioni sulla politica presidenziale, facendo intravedere la volontà di creare un collegamento più stretto e costante con la rappresentanza parlamentare – con la promessa di far divenire quell'incontro un appuntamento annuale con l'intento di consolidare lui stesso, fissando "le cap", il legame con il Parlamento⁵⁶ - , già dal 2019 lo scenario aveva cominciato a cambiare. Dopo la crisi di legittimazione divampata con la protesta dei *gilets jaunes* alla fine del 2018, alla quale il Presidente aveva risposto lanciando il *Grand Débat National*⁵⁷, Macron aveva rinunciato a tale intento lasciando al Primo Ministro la gestione di rapporti parlamentari divenuti sempre più complessi. Infatti, già il 29 maggio 2019, il Presidente Macron aveva annunciato che avrebbe rinunciato ad incontrare i parlamentari riuniti in Congresso a Versailles, una rinuncia che, di per sé, avrebbe potuto non destare particolare interesse,

⁵⁴ Il 51,30% al primo turno e il 57,36% al secondo turno.

⁵⁵ Eterogeneità di sensibilità che si esprimeranno anche nella composizione del Governo Philippe I e II. Macron allora perseguì una politica di apertura proprio in considerazione della molteplicità delle sensibilità che si riconoscevano ne *La République en Marche*, i cui militanti erano confluiti nel movimento di Macron, dopo aver maturato importanti esperienze politiche all'interno di altri partiti, primi fra tutti il Partito Socialista e *Les Républicains*.

⁵⁶ Non senza suscitare qualche dubbio di voler offuscare la figura del Primo Ministro, il primo interlocutore istituzionale del Parlamento, l'unico destinatario dei poteri del Governo in Parlamento.

⁵⁷ Per il quale si rinvia a P. Piciacchia, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, in DPCEOnline, n. 3, 2020, 2193-2223.

trattandosi di un potere di cui il Presidente si può avvalere con la più grande discrezionalità. Tuttavia, tale scelta fu accompagnata dalla decisione, all'indomani delle elezioni europee che fosse, al contrario, il Primo Ministro Édouard Philippe a presentarsi il 12 giugno, di nuovo di fronte all'Assemblea Nazionale ai sensi dell'art. 49, 1° c. Cost. (ma anche al Senato ai sensi dell'art. 49, 4° c. Cost.) con una dichiarazione di politica generale, seguita da un voto. E ciò allora assunse necessariamente un significato, come di una ben congegnata operazione concordata tra le due teste dell'Esecutivo francese per rinsaldare il rapporto del Governo con il Parlamento dopo le elezioni europee e il calo di popolarità di Macron emerso nei mesi precedenti.

Ma ben prima del 2019, i segnali di un rapporto non equilibrato con il Parlamento erano cominciati ad emergere in occasione delle prime misure prese dal nuovo Esecutivo. Il ricorso massiccio all'art. 38 Cost. e al potere di ordinanza – che di fatto limita enormemente l'intervento parlamentare⁵⁸ – per introdurre le annunciate riforme sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva avevano ingenerato più di un dubbio sul metodo adottato dal Presidente. Il ricorso all'art. 38 Cost. sollevò in quell'occasione numerose preoccupazioni perché di fatto, finiva per spostare quasi completamente l'asse decisionale dal Parlamento al Governo, lasciando al Parlamento solo un limitato potere di controllo esercitabile *ex ante* con l'approvazione della legge di abilitazione ed *ex post* con l'approvazione della legge di ratifica delle ordinanze, legge, peraltro, non necessaria dal momento che ai sensi dell'art. 38 Cost. in caso di mancata ratifica le ordinanze non decadono ma, pur non acquistando valore di legge, rimangono in vigore mantenendo la natura di atto amministrativo. Un approccio fortemente limitativo del ruolo del Parlamento, soprattutto se si considera la consolidata giurisprudenza del Consiglio costituzionale sull'art. 38 Cost. che, a partire dalla sentenza n. 86-207 dc del 25-26 giugno 1986, ha sempre ammesso la mancanza di obbligo per il Governo di fare conoscere in anticipo il contenuto e il tenore delle ordinanze che il Parlamento lo autorizza ad emanare. Da parte sua, il Parlamento in sede di approvazione della legge di ratifica delle ordinanze emanate per la riforma sul lavoro non aveva rinunciato a ritornare sul contenuto di alcune di esse giungendo – non senza necessità di ricomporre le divergenze tra Assemblea Nazionale e Senato in sede di Commissione Mista paritetica – a modificarle in più punti.

All'estero, gli slanci di Macron agli inizi del primo quinquennato improntati al riformismo "du en même temps" erano stati salutati con entusiasmo quale risposta "globale à une crise globale »; sul piano interno, invece, essi avevano rischiato di alimentare la percezione di una sorta di tentazione autoritaria del Capo dello Stato a decidere al di là del consenso delle rappresentanze

⁵⁸ Sull'evoluzione del potere di ordinanza *ex art. 38 Cost.* cfr. P. Piciacchia, *Il revirement della giurisprudenza del Conseil constitutionnel sulla natura giuridica delle ordinanze ex art. 38 Cost. e la possibile tensione tra controllo parlamentare e controllo giurisdizionale*, in *Scritti in onore di Fulco Lanchester* (a cura di G. Caravale, S. Ceccanti, L. Frosina, P. Piciacchia, A. Zei), Napoli, Jovene, 2022, 951-978; Id., *Il Governo francese nell'ordinamento della V Repubblica: tra continuità e discontinuità*, in *Federalismi.it*, n. 28, *Il Governo prospettive organizzative e funzionali*, 12 ottobre 2020, 277-315.

sociali, quali i sindacati, e senza un effettivo controllo parlamentare. Un metodo di esercizio del potere questo che sintetizzato nella formula « face à l'autoritarisme, la réponse n'est pas la démocratie autoritaire mais l'autorité de la démocratie », espressa da Macron nel suo intervento sul futuro dell'Europa davanti al Parlamento europeo, era stato definito sul piano interno, in relazione alla politica di riforme, « brutale » dallo stesso predecessore di Macron, Hollande.

La marginalizzazione del ruolo del Parlamento è parsa sempre più evidente a partire dal 2019 quando, dopo la crisi dei *gilets jaunes* – per disinnescare la quale Macron aveva deciso di lanciare il *Grand Débat National* – la riforma delle pensioni, uno dei punti programmatici del primo quinquennato, era entrata nel vivo.

Proprio tale riforma – prima di essere definitivamente abbandonata - era stata all'origine di uno strappo tra Parlamento e Governo consumata nel febbraio 2020, che aveva indotto il Primo Ministro a porre, il 29 febbraio, la questione di fiducia ai sensi dell'art. 49, 3° c. Cost., seguita da una mozione di censura mossa dalle opposizioni, respinta poi il 3 marzo.

Ad inizio pandemia, toccò al Primo Ministro Philippe ricucire il rapporto con l'Assemblea Nazionale dopo le tensioni del febbraio, non mancando di richiamare in più occasioni l'importanza del controllo parlamentare e della democrazia parlamentare, definendola il 28 aprile 2020, in occasione della sua dichiarazione all'Assemblea Nazionale sulle misure di contrasto alla pandemia “vivante, exigeante, parfois bruyante, mais indispensable toujours”⁵⁹.

Come in tutti i paesi, la gestione della pandemia ha sicuramente determinato una ulteriore fase di marginalizzazione del Parlamento che tuttavia si è potuto avvalere dei numerosi strumenti a disposizione per svolgere un controllo più stretto sulla gestione. Si pensi, ad esempio, alla creazione all'Assemblea Nazionale, nell'ambito della Conferenza dei presidenti, di una *Mission d'information* – alla quale sono stati attribuiti gli stessi poteri delle commissioni di inchiesta - sulla gestione della crisi sanitaria che aveva visto l'intensificarsi nei primi mesi della pandemia degli scambi tra Esecutivo e Legislativo⁶⁰. Si pensi anche ai rapporti delle Commissioni di inchiesta sul Covid del Senato⁶¹ e della stessa Assemblea Nazionale⁶².

Senza aprire qui un capitolo ampiamente dibattuto in dottrina, merita solo ricordare come dopo una primissima fase, l'Esecutivo francese aveva deciso di percorrere la via parlamentare facendo approvare dalle due Camere la « legge d'urgenza per far fronte all'epidemia da Covid-19 » - la n. 2020-290 del 23 marzo - con la quale, tra le altre cose, era stato creato un dispositivo *ad hoc*, lo stato di urgenza sanitaria che aveva fornito così una base legale alla

⁵⁹ P. Piciacchia, *La democrazia francese alla prova del Covid-19 tra imperativi sanitari e profili giuridici dell'emergenza*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n.1, 2020, 1-24.

⁶⁰ A.N., *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Mission d'information, sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de coronavirus-covid-19*, 3 juin 2020.

⁶¹ Sénat, *Rapport Santé publique: pour un nouveau départ – Leçons de l'épidémie de covid – 19*, 8 décembre 2020.

⁶² A.N., *Rapport fait au nom de la commission d'enquête pour mesurer et prévenir les effets de la crise du covid-19 sur les enfants et la jeunesse*, 16 décembre 2020.

possibilità di adottare, con decreto, misure anche limitative delle libertà per il contenimento della pandemia e che aveva fornito anche strumenti specifici relativi al controllo parlamentare. Tale provvedimento aveva ancora più implementato la possibilità di ricorso alle ordinanze dell'articolo 38 Cost. Da allora, numerosi sono stati gli interventi legislativi sulla gestione della crisi sanitaria, facilmente approvati dalla maggioranza parlamentare e tuttavia criticati dalle opposizioni. Da Philippe a Castex, suo successore, la maggioranza all'Assemblea Nazionale era riuscita a far passare le leggi proposte dal Governo, nondimeno, nelle aule parlamentari le opposizioni non avevano mancato di esprimere in taluni casi il loro dissenso, soprattutto per ciò che concerneva la gestione della crisi sanitaria. Non si placava, infatti, l'insofferenza dei parlamentari nei confronti di una gestione della crisi sanitaria giudicata troppo verticistica e numerose erano le critiche provenienti dai banchi dell'opposizione per la mancanza di concertazione e di confronto. In occasione del voto all'Assemblea Nazionale sulle misure annunciate da Castex, ad esempio, l'opposizione, di destra e di sinistra, (ad eccezione dei parlamentari del RN) decise di non prendere parte al voto seguito alla dichiarazione del Primo Ministro, in forte dissenso con la strategia dell'Esecutivo per decisioni già prese senza la previa consultazione del Parlamento. Il Presidente del gruppo *Les Républicains* aveva aspramente criticato l'approccio dell'Esecutivo ricordando che "Le Parlement n'est pas une chambre d'enregistrement".

Tale malessere era stato comunque avvertito anche dallo stesso gruppo parlamentare Lrem. All'Assemblea Nazionale la maggioranza parlamentare del partito del Presidente LREM aveva cominciato a manifestare segni d'insofferenza che aveva portato nel corso del 2020 alla scissione del gruppo Lrem e alla formazione di due gruppi parlamentari, scissione in seguito alla quale il partito del Presidente aveva perso, da maggio, la maggioranza assoluta. Il gruppo Lrem, dopo le continue trasmigrazioni, era sceso a 267 membri manifestando divisioni al suo interno, in parte per la gestione dell'ex Presidente Gilles Le Gendre, in parte per il malessere legato alla natura stessa della funzione del gruppo schiacciato dalle scelte del Governo, nei confronti delle cui proposte sentiva di avere pochi margini di manovra. Alcuni parlamentari della maggioranza lamentavano, infatti, la marginalità con cui le loro proposte venivano prese in considerazione dall'Esecutivo e la scarsa capacità interlocutoria con lo stesso. Tali insofferenze erano culminate nelle dimissioni del Presidente del gruppo Gilles Le Gendre a luglio 2020 e nell'elezione di Christophe Castaner, ex Ministro dell'interno, a settembre. La divisione del gruppo è uno dei motivi per cui fin da luglio Castaner aveva portato avanti una campagna elettorale invocando il "rassemblement" del gruppo parlamentare e insistendo affinché i deputati considerassero l'esecutivo un "partenaire" e non un "adversaire", posizione molto distante da quella della sua avversaria Aurore Bergé che al contrario invocava una maggiore autonomia del gruppo rispetto al Governo.

Crisi sanitaria a parte, c'è comunque da rilevare che il determinismo dell'Esecutivo - che è riuscito anche ad aule vuote a far votare comunque le leggi - ha dovuto però fare i conti con l'istituzione parlamentare più di quanto si immagini. Si pensi all'agenda legislativa del secondo quadrimestre del 2021 in particolare. Questa era stata dominata dall'approvazione di leggi che erano andate fortemente ad incidere sui diritti fondamentali e sulle

libertà⁶³ e in più di un'occasione il Parlamento aveva costituito, come è giusto che sia, la sede del confronto. Il procedimento legislativo ha rappresentato per molte delle leggi approvate la vera occasione di portare modifiche al testo presentato dal Governo grazie ad un certo numero di emendamenti di origine parlamentare. E spesso il Senato, con una maggioranza contrapposta a quella dell'Assemblea Nazionale, ha costretto, talvolta riuscendovi, a imporre il compromesso determinando il necessario ricorso alla convocazione della Commissione mista paritetica e ha indotto il Governo a ricorrere all'ultimo comma dell'art. 45 Cost.

Il Senato merita una considerazione a parte. Per il tipo di composizione e per le modalità di elezione che determinano quasi sempre maggioranze divergenti⁶⁴ rispetto a quelle dell'Assemblea Nazionale, nonché per le caratteristiche del procedimento legislativo, il Senato, sebbene non sia legato al Governo dal rapporto fiduciario, si è ritagliato negli ultimi anni un ruolo non marginale nel bicameralismo francese, consentendogli di condurre serrate battaglie parlamentari⁶⁵ in caso di disaccordo con l'Assemblea Nazionale, fino all'inevitabile decisione finale di quest'ultima. Tutto ciò al punto da indurre la dottrina a definirlo come una sorta di contropotere utile alla democrazia⁶⁶. Già in passato, il Senato aveva cercato di compensare la mancanza del rapporto fiduciario con il Governo attraverso una funzione definita dalla dottrina "pedagogica" attraverso la quale aveva alimentato il dibattito pubblico cercando di assicurare "la médiation entre les organes de gouvernement et la population"⁶⁷; non mancando inoltre di assicurare un "reale" contributo "qualitativo e quantitativo" alla produzione legislativa⁶⁸. Non è un caso, dunque, che il Primo Ministro Philippe nel 2017 abbia deciso di presentarsi davanti ad esso all'indomani della dichiarazione di politica generale del 3 luglio all'Assemblea Nazionale, così come non è un caso che lo abbia fatto nel luglio scorso anche il Primo Ministro Borne, come vedremo tra breve, in un contesto politico parlamentare profondamente mutato. Proprio il Senato nel primo quinquennato di Macron sarebbe stato determinante per l'approvazione delle riforme istituzionali perché la

⁶³ Si pensi alla legge n. 2021-1109 sul rispetto dei principi della Repubblica del 24 agosto 2021; oppure alla legge n. 2021-646 sulla sicurezza globale del 25 maggio 2021.

⁶⁴ Cfr. sul punto J. De Saint Sernin, *La majorité sénatoriale sous La V^e République. Les différentes configurations à l'égard du pouvoir Exécutif*, in *Pouvoirs*, n. 159, *Le Sénat, pour quoi faire?*, n. 159, 53-64.

⁶⁵ Negli ultimi anni non sono mancati, infatti, episodi, dalla riforma sulle Regioni del 2014 alla mancata riforma costituzionale sull' *état d'urgence* del 2016, in cui si è assistito ad un vero e proprio braccio di ferro tra le due Camere.

⁶⁶ Sul ruolo del Senato come contro potere nella democrazia francese v. V. Boyer, *Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 85, n. 1, 2011, 41-68; J.-J. Urvoas, *Un Sénat législateur ?*, in J.-J. Urvoas, *Le Sénat*. Presses Universitaires de France, 2019, 67-88; P. Monge, *The French Senate: an «institutional» anomaly ?*, Paper presentato in occasione della Conferenza su "*Bicameralism under pressure: constitutional reform of national legislatures*", Luiss, 2-3 maggio 2016; A. de Montis, P. Jense Monge, *Le Sénat et le renouveau de l'article 41 de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 112, n. 4, 2017, 861-880; vedi altresì il numero dedicato al tema *Le Sénat, pour quoi faire* in *Pouvoirs*, n.159, novembre 2016.

⁶⁷ P. Türk, *Le contrôle parlementaire en France*, cit., 239.

⁶⁸ P. Türk, *Le Sénat: une assemblée de bons légistes ?*, in *Pouvoirs*, n. 159, *Le Sénat, pour quoi faire ?*, 65-78.

Costituzione prevede parità di poteri delle due Camere sulle leggi costituzionali (art. 89 Cost.) e sulle leggi organiche che riguardano il Senato stesso (art. 46 Cost.). Tuttavia, tutti i tentativi in tema di riforme istituzionali – in particolari i pacchetti di riforme presentate nel maggio 2018 e nell'agosto 2019, - sono naufragati in assenza delle condizioni politiche necessarie per l'approvazione, che in più di un'occasione il Senato ha fatto mancare.

In particolare, nel 2018, il fervore riformista del primo quinquennio fu immediatamente spento dal terremoto politico abbattutosi sull'Esecutivo per l'«*affaire Benalla*»⁶⁹, in un clima di persistente tensione tra Esecutivo e Legislativo, in particolare tra Esecutivo e Senato il quale non mancò di rivendicare in ogni occasione il proprio ruolo di controllore. Sin dalla sua presentazione, infatti, il progetto - che conteneva elementi di interesse ma anche forti limiti - aveva sollevato critiche, soprattutto per ciò che concerne il ridimensionamento del Senato e, più in generale, quello delle prerogative parlamentari.

Sempre il Senato si è reso protagonista, nel 2022 del naufragio della riforma costituzionale relativa all'inserimento all'art. 1 Cost. del principio di tutela dell'ambiente. Il progetto di legge costituzionale sulla tutela dell'ambiente e della biodiversità - uno dei grandi temi affrontati dal *Grand Débat National* che recepiva una delle 150 proposte fatte a giugno 2020 dalla *Convention Citoyenne* sul clima -, era stato presentato all'Assemblea Nazionale il 20 gennaio 2021 e aveva iniziato l'iter dopo che Macron, già a dicembre, aveva preso l'impegno di fronte ai membri della *Convention* di sottoporre la riforma a referendum popolare. In seguito alle divergenze di natura semantica sorte con il Senato su questioni terminologiche - una *querelle* sui termini "garantire" (contenuto nel progetto) e "preservare" (preferito dal Senato in linea con il parere del Consiglio di Stato del 21 gennaio) - la revisione non ha più visto la luce. Il 6 luglio dello stesso anno il Primo Ministro Castex aveva, infatti, annunciato l'abbandono - dopo l'ennesimo braccio di ferro con il Senato - del progetto di legge costituzionale sul clima.

3.2 I primi mesi della XVI legislatura e il dominio del parlamentarismo razionalizzato

Dopo la (scontata) riconferma di Macron all'Eliseo nell'aprile 2022, la XVI legislatura si è aperta all'insegna di scenari inediti. Le elezioni legislative del 12 e 19 giugno 2022 non hanno, infatti, garantito alla coalizione

⁶⁹ Il 18 luglio 1918 con la divulgazione da parte di *Le Monde* di un video in cui Alexandre Benalla, 26 anni, consulente ufficiale dell'Eliseo, addetto alla sicurezza viene ripreso mentre, confondendosi con la polizia, è coinvolto nel pestaggio di due manifestanti nella giornata del 1° maggio, l'Eliseo viene travolto dall' «*affaire Benalla*». La vicenda innescò fortissime reazioni politiche da parte dell'opposizione, reazioni che portarono le due Camere a costituire commissioni di inchiesta nell'ambito delle rispettive *Commissions des Lois*, che si sommarono alle indagini preliminari della Procura a carico di Benalla, - licenziato in tronco dall'Eliseo - per violenza da parte di persona con un incarico pubblico e per usurpazione delle funzioni. Cfr. P. Piciacchia, *La riforma costituzionale all'ombra dell'«affaire Benalla»* in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 2/2018, 1-20.

presidenziale *Ensemble* la maggioranza assoluta ma solo una maggioranza relativa di 251 seggi (di cui 170 al gruppo *Renaissance*, 51 al *Mo.dem* e 30 ad *Horizons*) un dato molto lontano dalla maggioranza assoluta di 289 seggi. Ne è scaturito, all'Assemblea Nazionale, un panorama politico parlamentare fortemente frammentato con la presenza di diversi gruppi parlamentari di opposizione numericamente consistenti. Oltre ai gruppi di maggioranza relativa sono presenti: il gruppo del *Rassemblement National* con 89 seggi; quello de *La France Insoumise – Nupes* con 75 seggi; il gruppo de *Les Républicains* con 62 seggi; Socialisti e apparentati – Nupes con 31 seggi; *Écologistes – Nupes* con 23 seggi; *Gauche démocrate et républicaine – Nupes* con 22 seggi; *Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires* con 20 seggi; infine 4 deputati non iscritti ad alcun gruppo.

La profonda trasformazione del sistema partitico è andata direttamente non solo ad incidere sulla forma di governo ma sul ruolo del Parlamento stesso. Se, nel 2017, l'elezione di Macron e la vittoria di LREM alle legislative pur collocandosi entro un contesto di contestazione "larvée du fonctionnement des institutions et des pratiques politiques"⁷⁰, avevano condotto ad una "nouvelle bipolarisation entre un bloc europrogressiste et libéral, et un bloc social-conservateur et souverainiste"⁷¹, lo scenario prodottosi, decretando la fine del blocco maggioritario, ha innescato meccanismi che, stando ai primi mesi di pratica parlamentare, rischiano di travolgere il Parlamento.

Il quadro emerso dai risultati elettorali con la divisione tra il polo di sinistra rappresentato dalla coalizione Nupes (all'interno della quale sono rappresentati il partito di estrema sinistra *La France Insoumise* di Jean-Luc Mélenchon, il Partito Socialista e gli ecologisti⁷²); il polo di estrema destra rappresentato dal *Rassemblement National* di Marine Le Pen (oggi presieduto da Jordan Bardella), il polo della destra moderata rappresentato da *Les Républicains*, con al centro il polo occupato dal partito di Macron e dagli alleati, ha messo in luce, non solo una frammentazione ma la forte polarizzazione del sistema politico⁷³ rispetto al passato più recente che rischia di minare alla base qualsiasi tentativo di far divenire il Parlamento luogo privilegiato della mediazione piuttosto che continuo terreno di scontro, stando almeno alla prassi dei primi mesi di legislatura.

Il venir meno dell'asse portante costituito dal *fait majoritaire* avrebbe dovuto,

⁷⁰ P. Jan, *La V^e République et les partis*, in *Pouvoirs*, vol. 163, n. 4, 2017, 7.

⁷¹ *Ivi*.

⁷² La *Nupes* (*Nouvelle Union populaire écologique et sociale*), è una coalizione di partiti nata il 1° maggio 2022 in vista delle elezioni legislative e che ha riunito *La France Insoumise*, il Polo ecologista (rappresentato soprattutto da *Europe Écologie Les Verts*), il Partito comunista e il Partito Socialista. La coalizione – che è nata dalla costola dell'*Union populaire* (Up) creata per sostenere l'elezione presidenziale di Mélenchon, - si è presentata compatta all'appuntamento elettorale sulla base di alcuni punti programmatici comuni - come il ritorno dell'età pensionabile a 60 anni, l'instaurazione della VI Repubblica, la redistribuzione sociale, l'eguaglianza contro le discriminazioni - con lo scopo, certo ambizioso, di conquistare la maggioranza assoluta dei seggi all'Assemblea Nazionale e di arrivare ad una coabitazione con il Presidente appena rieletto e far divenire Mélenchon Primo Ministro.

⁷³ Sulla polarizzazione del sistema partitico e la difficoltà di un ritorno alla bipolarizzazione v. P. Piciacchia, *La V Repubblica è sempre la V Repubblica? Sì, ma...*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2, 2022, 21, ss.

almeno teoricamente - di fronte ad un Presidente indebolito dalla perdita della maggioranza assoluta all'Assemblea Nazionale - determinare anche, quantomeno, l'indebolimento della lettura presidenzialistica. Tuttavia ciò non è avvenuto grazie ai ben congegnati meccanismi della V Repubblica che rendono oggi possibile la permanenza in carica di un Governo minoritario⁷⁴ grazie ad un testo costituzionale che prevede la fiducia implicita *ex art.* 49,1° c. Cost., il quale cerca in tutti i modi di portare avanti l'indirizzo presidenziale facendo massiccio ricorso ai meccanismi di parlamentarismo razionalizzato, quali il contestatissimo art. 49, 3° c. Cost., come dimostrano le recenti cronache parlamentari, da ultimo quella relativa all'approvazione della riforma sulle pensioni, varata il 16 marzo 2023 con il ricorso alla questione di fiducia dopo due mesi di braccio di ferro tra le forze politiche in campo e promulgata il 14 aprile 2023⁷⁵, immediatamente dopo la pronuncia del Consiglio costituzionale⁷⁶.

Il Governo Borne II – nominato dopo la constatazione dell'impossibilità di percorrere strade alternative - ha finito per incarnare il macronismo originario, carattere che sta pesando in un Parlamento senza maggioranza. La necessità del dialogo e del compromesso, rimarcata nella dichiarazione di politica generale del 6 luglio 2022 dal Primo Ministro - quando aveva precisato che una maggioranza relativa non corrisponde ad un'azione relativa ed impotente⁷⁷, appellandosi ad un appoggio dei partiti e dicendosi pronta a contrattare con essi sui singoli provvedimenti - ha in questi primi nove mesi di legislatura lasciato il posto ad un forte clima di contrapposizione fatto di un continuo ricorso alle questioni di fiducia da parte del Governo e alle mozioni di censura da parte delle opposizioni. Dopo l'iniziale mozione di censura presentata contro il Governo Borne II da LFI il 6 luglio 2022, mozione poi rigettata l'11 luglio 2022 non avendo raccolto che 146 voti a favore – quelli della *Nupes* e neanche al completo -, gli ultimi mesi sono stati contraddistinti dal massiccio ricorso del Primo Ministro all'art. 49, 3° c. Cost., ben al di sopra – statisticamente, in un periodo così breve - dell'utilizzo fatto da tutti i Governi che l'hanno preceduta negli ultimi tre decenni.

Occorre, infatti, tornare indietro, agli anni Ottanta, per trovare simili

⁷⁴ All'indomani delle elezioni legislative, il 4 luglio si è proceduto ad un rimpasto del Governo di Élisabeth Borne che ha scelto di presentarsi all'Assemblea Nazionale il 6 luglio facendo ricorso non all'art. 49, 1° c. Cost. relativo al rapporto fiduciario bensì all'art. 50-1 Cost. che prevede una dichiarazione di politica generale seguita da un dibattito senza voto. J.-F. De Bujadoux, *Chausse-trapes parlementaires pour un gouvernement minoritaire*, in Blog *Jus Politicum* blog, 5 luglio 2022: <<https://blog.juspoliticum.com/>>.

⁷⁵ Cfr. Loi n. 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

⁷⁶ Cfr. Décision n. 2023-849 DC del 14 aprile 2023 con la quale il *Conseil constitutionnel* ha dichiarato costituzionale l'impianto complessivo della riforma sulle pensioni e censurato solo alcune disposizioni minori.

⁷⁷ Cfr. *Dichiarazione di politica generale all'Assemblea Nazionale* del 6 luglio 2022: “..Il est temps d'entrer dans l'ère des forces qui bâtissent, ensemble. Une majorité relative n'est pas et ne sera pas, le synonyme d'une action relative. Elle n'est pas, et ne sera pas le signe de l'impuissance”.

precedenti, e precisamente al Governo Rocard - al quale, impropriamente si paragona la situazione attuale in quanto anch'esso minoritario - che utilizzò l'art. 49, 3° c, Cost. per 28 volte tra il 1988 e il 1991 (16 volte solo nel 1989). Ma la situazione attuale è profondamente diversa da quella del 1988 che, come è noto, alla fine di due anni di coabitazione diede vita alla fase cosiddetta di *ouverture*⁷⁸. All'epoca il Partito Socialista disponeva di 272 seggi, ben 100 in più di quanti oggi ne disponga *Renassaince*, il gruppo parlamentare del partito del Presidente, e Rocard riuscì a governare con l'appoggio dell'Unione di centro. Il contesto era ancora di bipolarizzazione, non di polarizzazione, e all'epoca la Presidenza della Repubblica era ancora in grado di attrarre nella sua orbita i partiti, cosa che oggi la Presidenza non sembra più in grado di fare. Inoltre, su 28 questioni di fiducia solo in cinque occasioni furono mosse al Governo Rocard mozioni di censura presentate in risposta ad esse, e di queste, solo quella del 19 novembre 1990 sulla legge finanziaria, raggiunse i 284 voti mancando di poco la maggioranza assoluta di 289 voti per essere approvata.

La Borne dal 19 ottobre ad oggi ha posto la questione di fiducia già 11 volte, 4 volte sulla legge di bilancio, 7 sulla legge relativa al finanziamento della previdenza sociale (tra le quali rientra anche la legge di rettifica della legge di finanziamento della previdenza sociale con cui è stata approvata il 16 marzo 2023 la riforma delle pensioni). In risposta le opposizioni hanno presentato e votato ben 14 mozioni di censura⁷⁹ (incluse quelle presentate il 17 marzo scorso, in reazione alla questione di fiducia posta sulla legge di riforma delle pensioni e votate il 20 marzo) nessuna delle quali ha raggiunto la maggioranza richiesta per essere approvate⁸⁰.

Il trionfo del parlamentarismo razionalizzato immaginato da Debré proprio in presenza di condizioni politiche tipiche della IV Repubblica, sta comportando, tra le altre cose, una trasformazione dell'art. 49, 3° c. Cost. che da strumento da utilizzare per compattare la maggioranza o per neutralizzare i franchi tiratori (come è sempre accaduto nella V Repubblica)⁸¹ sta diventando uno strumento per portare avanti l'indirizzo politico in un contesto di presidenzialismo minoritario. Un compito non agevole che rischia di ingenerare un logorio permanente e progressivo nella compagine governativa e nello stesso Primo Ministro⁸². Quest'ultimo ha cercato di

⁷⁸ Sulla fase di *ouverture* v. P. Piciacchia, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, Milano, 1998, 219 ss.

⁷⁹ In due casi, (il 19 e 20 ottobre 2022, il 27 ottobre 2022) due mozioni differenti sono state presentate dalla Nupes e dal RN. Anche il 17 marzo 2023, in reazione alla questione di fiducia sulla riforma delle pensioni, sono stata presentate due mozioni di censura differenti una del RN e un'altra presentata dal Gruppo Liot e votata dai parlamentari della Nupes, dai Repubblicani e dallo stesso RN che per 9 voti non ha raggiunto la maggioranza assoluta necessaria.

⁸⁰ Per le statistiche sull'utilizzo della questione di fiducia nella V Repubblica cfr. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/decouvrir-l-assemblee/engagements-de-responsabilite-du-gouvernement-et-motions-de-censure-depuis-1958>

⁸¹ Come ricorda anche D. Barager, *Le nouveau visage de l'article 49-3*, in <https://blog.juspoliticum.com/2022/11/16/le-nouveau-visage-de-larticle-49-3-par-denis-baranger/>

⁸² Sul Primo Ministro Borne v. P. Mouzet, *Le Premier Ministre et la Constitution non écrite*, in *Blog Jus Politicum*, 7 settembre 2022: <<https://blog.juspoliticum.com/>>, il

imporsi in Parlamento in più occasioni, ma ha continuato a rimanere piuttosto all'ombra della Presidenza, pronto a fare “da fusibile”, di fronte all'esuberanza di un Capo dello Stato deciso, comunque, a non rinunciare ad una lettura presidenzialistica della Costituzione nonostante la fine “presidenzialismo maggioritario”⁸³ e nonostante le “cap” venga ritenuto “fluctuant” a seconda delle circostanze. Non sono mancate, infatti, le occasioni in cui Macron ha apertamente manifestato l'intento di voler incarnare il ruolo tradizionalmente assegnato al Capo dello Stato, nella V Repubblica, continuando a gestire i dossier più importanti direttamente all'Eliseo, come quello relativo alla crisi energetica, ancora una volta nell'ambito di una formazione *ad hoc* del *Conseil de Défense*⁸⁴.

Il disappunto delle opposizioni, soprattutto di quella de *La France Insoumise* che continua a non accettare – a differenza del *Rassemblement National* che è sembrato, a tratti, più responsabile – alcun tipo di confronto dialettico, sta producendo un clima sempre più aspro che sfocia nel deposito delle mozioni di sfiducia, le quali, come si è visto, seppur non abbiano i voti per passare, manifestano un rifiuto ideologico per quello che viene considerato un esercizio verticale e solitario del potere.

Perciò, se nove mesi fa si poteva immaginare un minimo di recupero di centralità del Parlamento (leggasi in questo caso dell'Assemblea Nazionale) nell'attuale legislatura⁸⁵ alla luce degli esiti elettorali, come le dichiarazioni

quale scrive: “C'est en effet la première fois sous la Cinquième République que le 49-3 est utilisé comme une arme d'autodéfense par un gouvernement qui deviendrait minoritaire si toutes les oppositions se coalisaient contre lui. Dans ce contexte, le 49-3 a changé de nature. Il ne sert plus de ciment pour une majorité disloquée. Il ne s'agit plus de mettre un terme à des dissensions au sein d'une coalition de gouvernement (comme durant les années Rocard) ou à une fronde interne à un parti majoritaire (comme en 2015 et 2016). En 2022, le 49-3 est devenu l'ultime recours d'un gouvernement aux aguets, intranquille, ne jouissant plus du confort apporté jadis par le fait majoritaire”.

⁸³ B. Daugeron, *Elections Législatives De 2022 : La Fin Du Présidentialisme Majoritaire ?* in *Jus politicum Blog*, 29 giugno 2022, [<https://blog.juspoliticum.com/2022/06/29/elections-legislatives-de-2022-la-fin-du-presidentialisme-majoritaire-par-bruno-daugeron/>]; v. altresì D. Barager, *Ni fait majoritaire, ni cohabitation : la Cinquieme Republique dans le monde d'apres...* in *Jus politicum Blog* [<https://blog.juspoliticum.com/2022/06/24/ni-fait-majoritaire-ni-cohabitation-la-cinquieme-republique-dans-le-monde-dapres-par-denis-baranger/>].

⁸⁴ Cfr. sul ruolo del Presidente e il Consiglio di Difesa T. Desmoulin, *Le Conseil de Défense « énergétique » et la persistance anachronique du présidentialisme*, in *Jus politicum Blog*, 5 settembre 2022 [<https://blog.juspoliticum.com/2022/09/05/le-conseil-de-defense-energetique-et-la-persistance-anachronique-du-presidentialisme-par-thibault-desmoulin/>]; sullo stesso tema v. anche Id., *La formalisation du présidentialisme sous la Cinquième République : le Conseil de défense et de sécurité nationale*, in *Jus Politicum*, n. 25, janv. 2021, 221-254 [<http://juspoliticum.com/article/La-formalisation-du-presidentialisme-sous-la-Cinquieme-Republique-le-Conseil-de-defense-et-de-securite-nationale-1375.html>]; Id., *L'hyperactivité du Conseil de défense (1/2) : une conséquence du présidentialisme français*, in *Jus Politicum Blog*, 12 oct. 2021 [<https://blog.juspoliticum.com/2021/10/12/l-hyperactivite-du-conseil-de-defense-1-2-une-consequence-du-presidentialisme-francais-par-thibault-desmoulin/>].

⁸⁵ S. Rozés, *Le Parlement sera le lieu de confrontation politique entre la représentation de la nation et l'Etat néolibéral*, in *Revue politique et parlementaire*, 21 giugno 2022:<

dei gruppi parlamentari all'atto della loro formazione lasciavano intendere, la prassi parlamentare di questo primo anno di legislatura induce oggi a maggiore cautela. Nei mesi scorsi il Governo ha cercato di venire incontro a qualche richiesta parlamentare fissando gli emendamenti su cui porre la questione di fiducia all'Assemblea Nazionale: ma la maggior parte erano di origine governativa, qualcuno della maggioranza parlamentare, ma pochissimi dell'opposizione. Il Governo ha così dato l'impressione di non fare "beaucoup d'efforts en vue de prendre en compte les positions de l'opposition, voire celles des membres minoritaires de sa propre coalition"⁸⁶. Inoltre, la vicenda legata all'approvazione della riforma delle pensioni ha tristemente acuito la distanza tra l'Esecutivo, determinato ad andare avanti ad ogni costo, nonostante le forti resistenze politiche e sociali, e l'Assemblea Nazionale. Una distanza che rischia di aprire una crisi del sistema rappresentativo francese se il continuo ricorso agli strumenti del parlamentarismo razionalizzato – il quale, pur se costituzionalmente legittimo ed efficace al fine della presa delle decisioni, e perfettamente in linea con l'idea originaria dei costituenti, "politicalmente" rischia di aprire delle ferite istituzionali profonde – non sarà accompagnato da un minimo recupero del consenso nei confronti dell'Esecutivo stesso, obiettivo cui sembra ora mirare Macron, stando almeno al discorso ai francesi pronunciato il 17 aprile con cui è tornato a spiegare l'assoluta necessità della riforma delle pensioni soffermandosi poi sulle prospettive per rilanciare il quinquennio⁸⁷.

Infine, ancora un accenno al ruolo del Senato. A conferma di quanto già detto riguardo al Senato, merita sottolineare l'importanza che la seconda camera potrebbe ulteriormente assumere proprio nell'attuale scenario politico determinatosi all'Assemblea Nazionale. Il Senato potrebbe essere chiamato a svolgere un delicato ruolo di cerniera tra il Governo minoritario e l'Assemblea Nazionale, divisa e polarizzata. Un'idea, questa, non tanto bizzarra, dal momento che il Senato, attualmente a maggioranza LR, - unico partito che all'Assemblea Nazionale, pur non sostenendo il Governo, mantiene il comportamento di opposizione responsabile – può continuare a trovare convergenze con l'Esecutivo su alcuni temi così come ha già fatto con la legge sulle energie rinnovabili promulgata il 10 marzo scorso, e da ultimo, con la riforma delle pensioni⁸⁸, e come potrebbe fare con la legge sull'immigrazione. Non è un caso, quindi, che Élisabeth Borne si sia presentata il 6 luglio anche di fronte al Senato con una dichiarazione di politica generale, mostrando in questo modo deferenza verso la seconda Camera e manifestando l'intenzione di volersi ispirare all'esperienza, alle pratiche e al metodo di lavoro del Senato⁸⁹ e di volersi mettere in ascolto dei

<https://www.revuepolitique.fr/le-parlement-sera-le-lieu-de-confrontation-politique-entre-la-representation-de-la-nation-et-letat-neoliberal/>>.

⁸⁶ D. Barager, *Le nouveau visage de l'article 49-3*, cit.

⁸⁷ Cfr. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/04/17/adresse-aux-francais-2>.

⁸⁸ Approvata il 12 marzo scorso al Senato con l'appoggio (non totale) della destra e del centro e non senza il ricorso da parte del Governo al voto bloccato previsto dall'art. 44, 3° Cost.

⁸⁹ Cfr. Sénat, *Déclaration de politique générale de Mme Élisabeth Borne, Première ministre*, 6 luglio 2022:

territori e degli eletti locali. Proprio il Senato, quindi, potrebbe essere in grado di prendere, potenzialmente, il sopravvento sull'Assemblea Nazionale nel processo legislativo, negoziando le misure con il Governo. Quest'ultimo troverebbe una significativa sponda, una via d'uscita, seppur transitoria e debole - diversa dallo scioglimento dell'Assemblea Nazionale da parte del Presidente, ipotesi che comunque necessiterebbe di condizioni politiche favorevoli al partito del Presidente - ad una vera e propria impasse, scongiurando in tal modo il ritorno all'instabilità e alle pratiche da IV Repubblica che taluni paventano⁹⁰.

4. Conclusioni

Alla luce di quanto suesposto è possibile affermare che il Parlamento francese sebbene indebolito dalla Costituzione del 1958 e dalla pratica presidenzialistica della forma di governo non ha mai rinunciato né all'idea di riposizionare il proprio ruolo attraverso un continuo processo di riforme né a quello di rivendicare maggiori spazi di interlocuzione con l'Esecutivo, neanche in contesti, come quello del primo quinquennato del Presidente Macron, durante il quale il blocco maggioritario ha prodotto, in più di un'occasione, la sua più totale marginalizzazione. Le numerose riforme istituzionali - in particolare la riforma costituzionale del 2008 - che hanno accompagnato il bicameralismo della V Repubblica hanno cominciato lentamente ad erodere la sudditanza parlamentare nei confronti dell'Esecutivo a favore di prassi parlamentari improntate a tentativi di maggiore dialettica con il Governo e di implementazione delle forme di controllo.

Nel contesto di trasformazione del sistema dei partiti che si riflette sulla sua composizione con tutte le implicazioni che sono state analizzate, il Parlamento si trova oggi ad affrontare una duplice sfida. Da un lato, quella di saper realmente svolgere quel ruolo di integrazione e mediazione, compito non facile, come dimostra la vicenda legata alla riforma delle pensioni, tuttavia indispensabile in società sempre più complessa e in un contesto di disintermediazione. Dall'altro, saper metabolizzare le ragioni dell'evoluzione del rapporto tra cittadini e politica⁹¹ e saper integrare a livello dei processi decisionali parlamentari visioni della democrazia diverse da quella rappresentativa con lo scopo di riallacciare quel legame con la società⁹² che appare oggi sempre più sfilacciato.

È un obiettivo questo che il Parlamento deve sapersi porre, per evitare che i canali partecipativi - cui l'Esecutivo, *rectius* il Presidente, continua a fare

⁹⁰ J.-Pierre Camby, J.-É. Schoettl, *Les incidences du cycle électoral de 2022 sur l'équilibre des institutions : crise de la représentation ou représentation de la crise ?*, in *Revue du Droit Public*, n. 5, 2022, 1336.

⁹¹ N. Sauger, *Raisons et évolution du rejet des partis*, in *Pouvoirs*, vol. 163, no. 4, 2017, 18.

⁹² Senz'altro positivo il segnale lanciato in tal senso dalla Presidente dell'Assemblea Nazionale, Jaël Braun Piver nell'avviare le *Permanences citoyennes à l'Assemblée nationale*, un'iniziativa che vedrà ogni mese il sorteggio a sorte di 5 cittadini, che saranno invitati a recarsi all'Assemblea Nazionale (con rimborso delle spese di viaggio) per uno scambio di idee su alcuni temi relativi alle istituzioni, alla cittadinanza e alla vita democratica.

appello per ricostruire un consenso sempre più disperso⁹³ - possano essere utilizzati in funzione di concorrenza alle istituzioni rappresentative piuttosto che in funzione di integrazione.

Paola Piciacchia
Dip.to di Scienze Politiche
Sapienza - Università di Roma
paola.piciacchia@uniroma1.it

⁹³ Il richiamo è alla creazione del *Conseil National de Refondation* una iniziativa di democrazia partecipativa lanciata da Macron a settembre, cui tutti i cittadini, tramite una piattaforma, sono stati invitati a partecipare per alimentare il dibattito su una serie di tematiche quali l'ecologia, la sanità, la scuola, la demografia, lavoro. Una sorta di replica, nonostante le enormi differenze procedurali, del *Grand Débat National*, avviato nel 2018-2019 nel tentativo di recuperare il consenso perso a causa della crisi dei *gilets jaunes*. Cfr. P. Piciacchia, *Conseil National de la Refondation e Permanences citoyennes: nel contesto di un difficile rapporto tra Parlamento e Governo e di un sistema partitico frammentato e polarizzato, la legittimazione in Francia passa (ancora una volta) per l'appello alla democrazia partecipativa*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3, 2022, pp. 1-10.