



Rino Casella*

Capo dello stato e forma di governo dopo la riforma del quinquennato**

1.

Com'è noto, l'introduzione nel 2000 del quinquennato e la successiva modifica del calendario elettorale hanno profondamente inciso sul funzionamento della *Cinquième*.

Da un lato, infatti, il presidente della repubblica, una volta perso con la riduzione del mandato il proprio "tempo" a vantaggio di una visione politica più immediata, è stato costretto non solo a raccogliere la «sfida personale ad agire»¹ ovvero a intervenire in modo diretto e costante nell'attività quotidiana di governo, ma anche a rispondere all'opinione pubblica delle decisioni da lui adottate. Dall'altro, lo svolgimento delle presidenziali prima delle legislative e la quasi coincidenza delle due consultazioni hanno aumentato le probabilità di riproposizione del *fait majoritaire* ovvero dell'omogeneità politica della maggioranza parlamentare a quella presidenziale, condizione politico-istituzionale indispensabile perché il capo dello Stato possa esercitare un ruolo governante e dare attuazione ai propri impegni programmatici².

Nel contempo, l'esigenza di non sovvertire il calendario elettorale e la maggiore coerenza politico-programmatica della maggioranza governativa hanno reso assai meno praticabile il ricorso allo scioglimento e alla sfiducia, accentuando l'evoluzione del regime verso un assetto istituzionale in cui l'Eliseo appare sempre più al centro del sistema.

Al riguardo, visto che la prima applicazione del quinquennato nel 2002 non aveva dato pienamente corso al nuovo ruolo presidenziale a causa di un rapido deterioramento della leadership politica di Jacques Chirac (avviatosi dopo il risultato del referendum sulla costituzione europea e il peggioramento delle sue condizioni di salute), la nuova dinamica

*Professore associato di diritto pubblico comparato - Università di Pisa.

** Il presente contributo costituisce una versione ampliata e rielaborata delle relazioni presentate in occasione dei due incontri su *Dialoghi sull'ordinamento francese del XXI secolo* dal titolo *Verso le elezioni presidenziali e legislative 2022* e *Dopo le elezioni presidenziali e legislative 2022* svoltesi il 31 marzo 2022 e il 7 luglio 2022 presso la Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione della Sapienza Università di Roma. Sottoposto a *peer review*.

¹ M. FOUCAULT, *La Constitution de la V^e République va dans le sens du Président*, in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, 1, settembre 2018, trad. mia.

² Su cui M.C. PONTTHOREAU, *L'enigma del buon governo sotto la Quinta Repubblica*, in A. DI GIOVINE-A. MASTROMARINO, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007, 83.

politico-istituzionale appariva evidente a partire dall'*hyper-présidence* di Nicolas Sarkozy (2007-2012-) segnata infatti da un capo dello Stato intenzionato a intervenire in modo costante e puntuale nell'attività di governo, marginalizzando il ruolo del primo ministro, ridotto a un mero esecutore delle sue decisioni.

La successiva presidenza di François Hollande (2012-2017) risultava una conferma "in negativo" delle nuove regole politico-istituzionali imposte dal quinquennato. Nonostante l'impegno assunto di fronte agli elettori di essere «un presidente normale» ovvero destinato a non svolgere il ruolo assunto dal suo predecessore, il secondo capo dello Stato socialista della Quinta repubblica esercitava infatti il proprio mandato all'insegna di un progressivo e inarrestabile declino politico evidenziato dai sondaggi, dal risultato di tutte le consultazioni elettorali (europee, senatoriali e regionali) e da una plateale perdita di prestigio istituzionale dovuta ad aspetti della vita personale apertamente contrastanti con la dichiarata volontà, da lui espressa durante la campagna elettorale, di assicurare nel corso del quinquennato l'«*exemplarité au sommet de l'État*».

La *re-présidentialisation* indotta dagli attentati terroristici del 2015 si dimostrava effimera e la leadership di Hollande finiva per affievolirsi a causa delle defezioni dei ministri socialisti in opposizione alle scelte di politica economica del primo ministro Valls e della fronda parlamentare contro la proposta di revisione costituzionale sulla *déchéance de nationalité* e la riforma del lavoro. Nel 2017 il presidente era così costretto a non ricandidarsi, decisione del tutto inedita 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.

In tale difficile contesto-politico-istituzionale, Emmanuel Macron è giunto all'Eliseo nel 2017 con la volontà di distinguersi nettamente dai suoi predecessori, manifestando fin da subito la volontà di operare come un capo dello Stato «*jupitérien*» capace di incarnare una figura al vertice della Quinta repubblica chiamata a «guidare la società a forza di convinzioni, azioni», dare «un senso chiaro al proprio percorso»³ e stabilire una pratica comunicativa incentrata su una relazione con i francesi improntata a «verticalità e solennità»⁴.

2.

Fin da subito, il nuovo presidente della repubblica, da sempre accusato di essere inesperto e privo di un proprio stile e di un chiaro progetto istituzionale, ha manifestato platealmente attraverso alcuni precisi «simbolismi comunicativi»⁵ la volontà di porsi in continuità con le figure di de Gaulle e di Mitterrand, indicate come modelli di riferimento per la loro capacità di

³ Così Macron in un'intervista a *Challenges* nell'ottobre 2016 riportata da B. FRANÇOIS, *Rien de nouveau sous le soleil?*, in B. DOLEZ-A.C. DOUILLET-J. FRETTEL-R. LEFEBVRE (a cura di), *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir*, Université Grenoble Alpes éditions, Grenoble, 2022, 42, trad. mia.

⁴ P. LEROUX, P. RIUTORT, *De la verticalité imaginée à l'horizontalité assumée*, in B. DOLEZ-A.C. DOUILLET-J. FRETTEL-R. LEFEBVRE (a cura di), *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir*, cit., 28, trad. mia.

⁵ Il riferimento è alla presenza nella foto ufficiale di Macron di un'edizione della *Pléiade* delle *Memoires de guerre* del Generale, nonché alla scelta del Louvre come scenario del primo discorso alla nazione dopo la vittoria elettorale con l'arrivo a piedi (come già Mitterrand nel 1981 verso il Panthéon) sulle note dell'Inno alla Gioia in omaggio all'Unione europea.

adottare *d'en haut* una visione politica più ampia e di mantenere nel contempo una «bonne distance»⁶ dall'attività quotidiana di governo.

In realtà, posto proprio di fronte al «dilemma *puissance - distance*»⁷, Macron più che allontanarsi dalla tradizionale pratica della *Cinquième*, ha addirittura offerto una rappresentazione del proprio ruolo che non solo ha accentuato la dipendenza dall'Eliseo del primo ministro e del governo, ma ha addirittura ulteriormente rafforzato la *présidentialisation* del sistema in ragione dell'«onnipresenza»⁸ manifestata durante le tre gravi crisi scoppiate nel quinquennio (*gilets-jaunes*, pandemia e conflitto in Ucraina).

In particolare, la rivolta dei *gilets jaunes*, scoppiata nel novembre 2018 e conclusasi nel giugno 2019, può essere considerata uno dei più pericolosi attacchi mossi da una rivolta popolare alle istituzioni della Quinta repubblica. Il capo dello Stato e lo stesso Macron sono diventati infatti il catalizzatore di una protesta inizialmente sorta come reazione alla diminuzione del potere di acquisto e alle misure fiscali anti-inquinamento decise dal governo (*in primis*, una nuova tassa sul consumo di carburante per autoveicoli) e poi sfociata in una vera e propria insurrezione antisistema dai toni sempre più violenti e razzisti. L'iniziale richiesta di un potenziamento degli strumenti di democrazia diretta si è presto trasformata in un attacco alle istituzioni rappresentative e in un'aperta contestazione della stessa legittimità del presidente (sfociata addirittura in un tentativo di assalto dei rivoltosi al palazzo dell'Eliseo)⁹.

Al riguardo, Macron nel rispondere alla crisi, da un lato ha ordinato una forte repressione della protesta per ristabilire la legalità e riaffermare il proprio ruolo di supremo garante della continuità dello Stato, dall'altro avviato, attraverso l'iniziativa del *Gran débat public* (GDN), un dialogo con i cittadini rivolto a “disinnescare” il conflitto e a trasformarlo in azioni positive e in soluzioni concrete attraverso il ricorso alla democrazia partecipativa e in particolare allo strumento del *débat public* (com'è noto, già ampiamente utilizzato in Francia per realizzare grandi opere e infrastrutture strategiche).

Il GDN, tuttavia, svoltosi tra gennaio e marzo 2019 e caratterizzato da una significativa partecipazione dei cittadini, non si è trasformato in un vero processo istituzionalizzato, ma è stato invece rimesso alle decisioni del capo dello Stato che, sulla base di una mera valutazione di opportunità politica, ha deciso quali proposte di riforma delle istituzioni poi sottoporre al parlamento. Così, la successiva mancata adozione degli interventi riformatori (fatta salva la costituzione della *Convention citoyenne pour le climat*) ha evidenziato l'utilizzo prettamente politico dell'intera iniziativa e quindi il suo carattere strumentale alla volontà di Macron di esaltare la propria “statura” presidenziale nel quadro di una concezione *monarchienne* dell'esercizio del potere¹⁰.

⁶ Così B. FRANÇOIS, *Rien de nouveau sous le soleil?*, cit., 43.

⁷ *Ibidem*.

⁸ B. DOLEZ-A.C. DOUILLET-J. FRETTEL-R. LEFEBVRE, *À l'épreuve du pouvoir. L'entreprise Macron entre continuité et singularité*, *ivi*, 15.

⁹ In merito, si veda il numero tematico “*Gilets jaunes*”: *un mouvement révolutionnaire?* della *Revue politique et parlementaire*, n. 1090, janvier-mars 2019.

¹⁰ Sul dibattito nazionale come «strumento consultivo di uscita dalla crisi», si vedano E. BUGE-C. MORIO, *Le Grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne*, in *Revue du droit public*, 5, 2019, 1207, trad. mia. In merito, anche G. GOURGUES-A. MAZEAUD, *La participation citoyenne au service de la monarchie républicaine*, in B. DOLEZ-A.C. DOUILLET-J. FRETTEL-R. LEFEBVRE (a cura di), *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir*, cit., 53 ss.

Anche la gestione della crisi pandemica scoppiata nei primi mesi del 2020 ha posto in evidenza la volontà del capo dello Stato di riaffermare la propria preminenza politico-istituzionale. Così, il 16 marzo 2020 Macron si è rivolto direttamente alla nazione per illustrare la strategia e i provvedimenti adottati per contenere l'epidemia e, una volta assunto il ruolo di "comandante in capo" della guerra al *Covid-19*, ha ridotto la catena decisionale dell'esecutivo in modo che ogni misura, anche se puramente tecnica, non venisse adottata senza il suo formale accordo.

Inoltre, nel corso dell'emergenza sanitaria, il capo dello Stato ha trasformato il *Conseil de défense et de la sécurité nationale* (CDSN), un organo collegiale da lui presieduto e specializzato nelle questioni relative alla difesa, alla sicurezza nazionale e alla gestione delle crisi, nel luogo-chiave in cui adottare in prima persona le più importanti decisioni operative e istituzionalizzare la propria supremazia sull'intera attività di governo. Il CDSN, infatti, caratterizzato da riunioni ristrette, informali e segrete, nonché da una composizione totalmente affidata alla discrezionalità del capo dello Stato, ha progressivamente depotenziato il ruolo del consiglio dei ministri quale prima istanza di coordinamento del governo a favore di una concentrazione del potere presidenziale destinata ad accentuare ulteriormente la verticalità delle istituzioni della Quinta repubblica¹¹.

Anche di fronte alla guerra in Ucraina, Macron ha esercitato in modo effettivo i rilevanti poteri in politica estera e militare riconosciuti nella *Cinquième* al capo dello Stato, gestendo in prima persona le relazioni internazionali della Francia e ponendosi, in qualità di *chef des armées*, come il supremo garante dell'indipendenza nazionale nell'ipotesi estrema di un'estensione del conflitto.

3.

La fase elettorale svoltasi da aprile a giugno del 2022 è stata caratterizzata da risultati in parte del tutto inattesi che appaiono destinati a pesare a lungo sui futuri equilibri politico-istituzionali della Quinta repubblica.

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 Pen¹², ha rappresentato un risultato storico per la *Cinquième*, visto che per la prima volta da oltre vent'anni un presidente della repubblica in carica è stato confermato all'Eliseo (la rielezione di Chirac nel 2002 era avvenuta infatti nel peculiare quadro di una coabitazione).

Le elezioni legislative del 12-19 giugno si sono invece poste come un momento di significativa discontinuità rispetto al passato in quanto hanno fatto venire meno il riallineamento politico della maggioranza parlamentare a quella presidenziale assicurato dalle riforme del 2000-2001 fin dalla loro prima applicazione.

¹¹ Cfr. O. FAYE-A. LEMARIÉ, *Covid-19: le Conseil de défense, ou se décide la gestion de crise, est présidé par Emmanuel Macron et décrié par l'opposition*, *Le Monde*, 11-11-2020. In merito, sia consentito il rinvio anche a R. CASELLA, *Gli sviluppi del presidenzialismo francese: il nuovo ruolo del «Conseil de défense» tra sicurezza nazionale ed emergenza sanitaria*, in questa rivista, 3-2021, 1-25.

¹² 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).

In effetti, il rinnovo dell'assemblea nazionale, segnato da un astensionismo ancora più marcato rispetto alle presidenziali (53,7% nel secondo turno), non è stato caratterizzato da quell'effetto di trascinarsi politico delle elezioni presidenziali registrato a partire dal 2002 (e già prima con lo scioglimento deciso da Mitterrand dopo la conquista dell'Eliseo nel 1981 e in parte con quello successivo alla sua rielezione del 1988)¹³. In effetti, a dispetto delle aspettative dell'appena rieletto Macron di ottenere il controllo dell'assemblea nazionale anche attraverso la nomina di Elisabeth Borne quale un nuovo primo ministro, nella seconda tornata 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 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 e i suoi alleati si assicurarono ben 275 seggi su 575 ovvero appena 14 deputati meno della maggioranza assoluta.

Le elezioni legislative del 2022 hanno pertanto delineato un quadro politico del tutto «inedito»¹⁴ per la Quinta repubblica in quanto il presidente della repubblica dispone all'assemblea nazionale di una maggioranza relativa che, a differenza di quella del 1988, richiede necessariamente per il raggiungimento di quella assoluta dell'apporto dei voti di una parte consistente dell'opposizione parlamentare.

Del resto, uno degli effetti «paradossali» della tornata elettorale è stata proprio la forte frammentazione dell'assemblea, non più bipolare come nella tradizione politica della *Cinquième*, ma politicamente così articolata da non assicurare la presenza di una maggioranza autosufficiente. Lo scrutinio maggioritario a due turni, in presenza di tre principali schieramenti caratterizzati da un risultato pressoché equivalente al primo turno, non è infatti apparso in grado di produrre una maggioranza assoluta, pur garantendo una consistente maggioranza relativa grazie allo scarto in termini di seggi rispetto a quello in voti prodottosi al secondo turno tra *Ensemble* e l'alleanza della *gauche* (NUPES, *Nouvelle Union populaire écologique et sociale*) fondata da Jean-Luc Mélenchon, leader de *La France Insoumise* e già candidato nella competizione presidenziale¹⁵.

Tuttavia, l'effetto distorsivo del *majority*, a lungo criticato per lo sproporzionato vantaggio assicurato al partito vincente (nel 2017 ben 345 seggi a *La République en Marche* contro il 24 % dei voti ottenuto da Macron nel primo turno delle presidenziali), non ha inciso eccessivamente sui rapporti di forza scaturiti dalla corsa all'Eliseo, assicurando alla NUPES il ruolo di prima forza di opposizione (150 seggi) e al *Rassemblement national* di Marine Le Pen il gruppo parlamentare più consistente della sua storia (ben 89 seggi)¹⁶.

¹³ In merito, S. CECCANTI, *Legislative in chiaroscuro*, in <https://www.eu>, 20 giugno 2022.

¹⁴ M. MARCHI, *Un inedito per la V Repubblica*, in <https://www.rivistaimulino.it>, 23 giugno 2022.

¹⁵ Così, S. CECCANTI, *Legislative in chiaroscuro*, cit., che sottolinea come la differenza del 7% di voti tra le due formazioni registrata nel secondo turno (38% contro 31%) si sia trasformata in uno scarto del 20% nell'assegnazione dei seggi (42% contro 20%).

¹⁶ Al contrario, il risultato in termini di seggi (61) raggiunto dai *Républicains* è superiore al risultato – appena 4,7% – ottenuto dalla loro candidata Valérie Pécresse nel primo turno delle presidenziali.

Il nuovo quadro politico, segnato dalla «distanza siderale»¹⁷ presente tra i due campi dell'opposizione, 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, posta la necessità di negoziare con le opposizioni ogni singola misura presentata dal governo. La formazione di quest'ultimo non costituisce un problema anche in assenza di una maggioranza assoluta, vista la non obbligatorietà nella Quinta repubblica della fiducia iniziale. Così, il presidente Macron ha provveduto, dopo le elezioni, alla nomina del governo Borne II al fine di sostituire, con 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 loro¹⁸. Tuttavia, dopo la revisione costituzionale del 2008, il meccanismo può essere utilizzato 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 (ben 39 volte sulle complessive 89 che hanno segnato dal 1958 l'attività parlamentare)¹⁹.

In ogni caso, nonostante l'articolato arsenale del parlamentarismo razionalizzato con cui i costituenti del 1958 avevano voluto garantire al governo, pur privo di maggioranza, gli strumenti per dirigere controllare i lavori parlamentari sia stato ridotto della riforma costituzionale del 2008, in gran parte basata sul «postulato»²⁰ della presenza del *fait majoritaire*, per l'esecutivo sarà comunque possibile (anche se assai complicato) dirigere l'attività legislativa ed evitare la paralisi dell'assemblea nelle peculiari condizioni politiche offerte dalla nuova legislatura.

Così, posto ciò, sono comunque evidenti le forti criticità che il quadro politico-istituzionale francese viene ad evidenziare alla luce dell'imprevisto risultato delle legislative del 2022.

L'impossibilità per lo schieramento macronista di esprimere la maggioranza assoluta e per le opposizioni di federarsi in chiave anti-presidenziale imporrà la costante ricerca di un nuovo equilibrio tra assemblea ed Eliseo incentrato sul superamento del ruolo di mera *chambre d'enregistrement* finora riconosciuto alla rappresentanza nazionale. In altri termini, decisiva sarà la disponibilità di Macron ad improntare la propria azione di governo non più a quella marcata verticalizzazione *jupiterienne* propria del suo primo quinquennato, ma, al contrario, a una

¹⁷ A. LAURO, *La fine di un mito: le elezioni legislative francesi del 2022*, in <http://www.lacostituzione.info>, 25 giugno 2022.

¹⁸ Come ricorda D. BARANGER, *Ni fait majoritaire, ni cohabitation: la Cinquième république dans le monde d'après...*, in *Blog.juspoliticum.com*, 24 giugno 2022, il ricorso all'art. 49, 3° comma «può al limite consolidare la maggioranza. Non può crearle *ex nihilo*», trad. mia.

¹⁹ Cfr. S. CECCANTI, *Legislative in chiaroscuro*, cit.

²⁰ J.F. DE BUJADOUX, *Chausse-trapes parlementaire pour un gouvernement minoritaire*, in *Blog.juspoliticum.com*, 5 luglio 2022.

costante ricerca del compromesso politico e a un'equilibrata gestione delle complesse dinamiche parlamentari imposte dal nuovo assetto multipolare di Palais Bourbon.

Così, 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 più politicamente compatibile, soprattutto sui temi economici, con *Ensemble*, di fronte alla necessità di assicurare delle convergenze puntuali tra le diverse formazioni politiche al fine di rendere possibile l'adozione di misure legislative sulla base di una «maggioranza di idee»²¹, Macron dovrà far propria l'esperienza politica scandinava in cui spesso i governi socialdemocratici privi di una maggioranza assoluta cercano di negoziare l'approvazione dei propri progetti di legge tanto con i deputati della sinistra radicale che con quelli del centro-destra.

In tale direzione sembra, del resto, orientarsi il primo ministro Borne che nella sua dichiarazione di politica generale del 6 luglio 2022 di fronte all'assemblea nazionale, pur difendendo il programma presidenziale di Macron, ha espresso la volontà di confrontarsi con quei partiti all'opposizione detti “di governo” (ovvero *Républicains* e socialisti) sulla base dell'impegno di discutere ogni progetto di legge in uno «spirito di dialogo, di compromesso e di apertura»²². Significativamente, 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 Bérégoovoy nel 1992 – non ha chiesto un voto di fiducia dell'assemblea nazionale su tale dichiarazione²³, mentre una mozione di censura all'esecutivo presentata da *La France Insoumise* non è stata in seguito accolta dall'aula grazie al mancato sostegno da parte del centro-destra, del *Rassemblement National* e di alcuni deputati socialisti dell'alleanza NUPES.

Al riguardo, una prima decisiva occasione di verifica dell'effettiva capacità della coalizione governativa di assicurare l'approvazione parlamentare del proprio programma attraverso il confronto con le opposizioni (la c.d. «*nouvelle méthode*»²⁴) è stata la discussione in aula, a partire dal 18 luglio, sia del disegno di legge sul *pouvoir d'achat*, ovvero sulle misure di lotta all'inflazione – tema di primaria rilevanza politico-sociale e, come tale, già al centro della campagna per le elezioni presidenziali e legislative – che degli interventi correttivi del bilancio necessari al finanziamento dei provvedimenti in esso contenuti.

Significativamente, dopo un intenso dibattito di più giorni, segnato da un duro confronto parlamentare tra il governo e l'opposizione di sinistra, il 22 luglio il disegno di legge è stato adottato in prima lettura dall'assemblea nazionale grazie al voto favorevole di una cospicua parte dei deputati *Républicains* e del *Rassemblement national*, partito quest'ultimo che è parso abbandonare la sua tradizionale politica di opposizione radicale per assumere una posizione

²¹ 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.

²² Cfr. *Déclaration de politique générale de Mme Elisabeth Borne, Première ministre, sur le pouvoir d'achat, le plein emploi, l'énergie, la nationalisation d'EDF, l'égalité des chances et la souveraineté, à l'Assemblée nationale le 6 juillet 2022*, in <https://www.vie-publique.fr>, 7 luglio 2022, trad. mia.

²³ Come ha sottolineato dal portavoce del governo Olivier Véran, nell'annunciare il 4 luglio 2022, la decisione del governo, «la fiducia non si decreta, ma si costruisce testo dopo testo» (cfr. *Compte rendu du Conseil des ministres du 4 juillet 2022*) (trad. mia).

²⁴ E. CONESA, *Pouvoir d'achat: la «nouvelle méthode» de l'exécutif mise à l'épreuve à l'Assemblée*, in *Le Monde*, 25 luglio 2022.

più collaborativa. Il passaggio parlamentare ha soprattutto dimostrato la capacità dei diversi gruppi di superare, all'insegna del dialogo e della cooperazione, le proprie divergenze sui testi legislativi più importanti, in modo così da evitare la paventata paralisi dell'assemblea.

4.

In sostanza, la crisi apertasi dopo le elezioni legislative appare di natura politica e non istituzionale e quindi non tale da compromettere il presidenzialismo maggioritario caratterizzante la Quinta repubblica.

Il risultato della consultazione parlamentare non appare infatti configurabile come una sorta di «voto sanzione»²⁵ espresso dagli elettori nei confronti di un presidente eletto “per difetto” (ovvero solo per impedire l'arrivo all'Eliseo di Marine Le Pen) allo scopo di renderlo politicamente incapace di sviluppare la sua azione di governo fino al termine del mandato nel 2027²⁶, ma piuttosto quale il prodotto del particolare rendimento, già richiamato in precedenza, del sistema elettorale maggioritario in un sistema politico diventato multipolare, nonché la conseguenza dei gravi errori politici commessi da Macron dopo la sua rielezione: l'eccessiva attesa nella composizione del nuovo governo (tale da consentire all'opposizione di sinistra prima di formare la NUPES e poi di dominare la campagna elettorale), la scelta di non dare alla nuova compagine ministeriale un profilo di discontinuità con quella precedente, la nomina a primo ministro di una personalità poco carismatica come Borne e, soprattutto, la scarsa attenzione alle elezioni legislative manifestata dal capo dello Stato nella convinzione che fosse scontata, sull'onda delle precedenti tornate elettorali, la riproposizione del *fait majoritaire*²⁷.

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»²⁸ alla base del nuovo governo. Secondo questo schema, le elezioni legislative sarebbero pertanto 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, com'è stato opportunamente sottolineato, dal momento che spetta agli elettori decidere se concedere o meno al presidente la maggioranza parlamentare che gli è necessaria per poter governare, il successo dell'effetto di trascinamento delle elezioni presidenziali su quelle legislative può essere considerato come una sorta di «piccolo miracolo», di «*divine surprise*»²⁹. L'esito di tale processo, in altri termini, non essendo assolutamente «automatico»³⁰, neppure in caso di abbinamento delle elezioni legislative a quelle per l'Eliseo³¹, può quindi

²⁵ M. MARCHI, *Un inedito per la V Repubblica*, cit..

²⁶ Cfr. J.P. DEROSIER, *Macron élu, Macron battu*, in *La Constitution décodée*, 20 juin 2022.

²⁷ F. MASELLI, *A Macron servirà «molta immaginazione»*, in *Marat*, 49, 20 giugno 2022.

²⁸ Cfr., B. DAUGERON, *Elections législatives de 2022: la fin du présidentielisme majoritaire?*, in *Blog.juspolticum.com*, 29 giugno 2022.

²⁹ Così, D. BARANGER, *Ni fait majoritaire, ni cohabitation: la Cinquième république dans le monde d'après...*, cit., trad. mia.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ 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

anche determinare, tra l'altro, la presenza all'assemblea nazionale di una maggioranza presidenziale non assoluta, ma solo relativa.

Tuttavia, grazie alla loro elasticità, le istituzioni della Quinta repubblica appaiono in grado di adattarsi anche al nuovo e complesso scenario politico-istituzionale, scongiurando così il rischio di una crisi di regime. La parziale ri-parlamentarizzazione del sistema e le innegabili difficoltà nell'azione di governo non appaiono infatti destinate a tradursi necessariamente in un insanabile indebolimento politico del presidente tale da compromettere, anche in modo più marcato di una coabitazione, la sua centralità nel sistema³².

Il capo dello Stato, infatti, è in grado di utilizzare le sue rilevanti attribuzioni in politica estera e militare per contrastare quelle iniziative parlamentari che intervenendo su tali materie possono a suo giudizio compromettere gli interessi nazionali di cui è supremo garante. Inoltre, forte del fatto di rimanere l'unico potere immediatamente espressivo di una maggioranza formata dal corpo elettorale (rispetto a un'assemblea nazionale incapace di esprimere una chiara opzione maggioritaria), può sempre porsi come il principale polo di aggregazione politica, richiamando i gruppi parlamentari alla responsabilità di garantire, nel nome della coesione nazionale, quelle maggioranze necessarie ad evitare sia l'ingovernabilità che la paralisi legislativa e quindi quell'instabilità politico-istituzionale ormai esorcizzata da decenni dalla Francia grazie proprio ai tradizionali equilibri di potere della *Cinquième*.

Infine, nell'ipotesi estrema che tali iniziative comunque non consentano di evitare il 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 elezioni³³. Tale passaggio, peraltro, non comprometterebbe in modo permanente l'allineamento dello scrutinio parlamentare con quello presidenziale, posta la possibilità per il successore di Macron di procedere eventualmente a una nuova *dissolution* subito dopo la sua elezione.

(*Rapport Balladur*, 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.C. COLLIARD, *Une confirmation de l'évolution présidentialiste 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.

³² 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 «né il potere di incidere sull'indirizzo politico che gli proviene dall'essere il capo della maggioranza», né l'«autorità per contrastare iniziative sgradite» e il «tempo materiale (...) per contrattare ogni misura ritenuta saliente». Sulla «paradossale» debolezza di Macron dopo le legislative, anche A. BURATTI, *Il presidente alla ricerca di una “maggioranza delle idee”*.

³³ 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, D. BARANGER, *Ni fait majoritaire, ni cobabitation: la Cinquième république dans le monde d'après...*, cit.

ABSTRACT

L'introduzione, tra il 2000 e il 2001, del mandato presidenziale di cinque anni e la successiva inversione del calendario elettorale hanno profondamente inciso sul funzionamento della Quinta repubblica, accentuando il ruolo governante del Capo dello stato e le probabilità che gli elettori assicurino la presenza del *fait majoritaire* ovvero dell'omogeneità politica della maggioranza parlamentare a quella presidenziale, condizione indispensabile perché il presidente possa attuare i propri impegni programmatici. Primo capo dello Stato da vent'anni a essere rieletto per un secondo quinquennato, Macron ha tuttavia ottenuto nelle elezioni legislative immediatamente successive a quelle presidenziali solo la maggioranza relativa dei seggi all'assemblea nazionale. Questo nuovo scenario più che provocare una *impasse* istituzionale, impone al presidente della repubblica di abbandonare la verticalizzazione del suo primo quinquennato per operare invece come un polo di aggregazione politica in grado di ricercare costantemente il compromesso politico e di assicurare un'equilibrata gestione delle dinamiche parlamentari.

ABSTRACT

The introduction, between 2000 and 2001, of the five-year presidential term and the subsequent inversion of the electoral calendar have profoundly affected the functioning of the french Fifth republic, accentuating the governing role of the head of State and the likelihood that the voters ensure the presence of the *fait majoritaire* or of political homogeneity of the parliamentary majority to the presidential one, an indispensable condition for the president to be able to implement his programmatic commitments. The first head of state in twenty years to be re-elected for a second five-year term, Macron nevertheless obtained only the relative majority of seats in the national assembly in the legislative elections immediately following the presidential ones. This new scenario, rather than provoking an institutional *impasse*, requires the president of republic to abandon the verticalization of his first five-year term to operate instead as a pole of political aggregation capable of constantly seeking political compromise and ensuring balanced management of parliamentary dynamics.

PAROLE CHIAVE: quinquennato, Macron, Francia, Presidente, maggioritario.

KEYWORDS: five-year term, Macron, France, president, majoritarian.