



Sandro Guerrieri*

Il secondo mandato di Macron tra difficoltà interne e tensioni internazionali**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Dalle ambizioni del 2017 alle incognite del 2022. – 3. Il governo Borne e la ricerca delle “maggioranze di progetto”. – 4. Le sfide europee e internazionali.

1. Introduzione

Non è stata una marcia trionfale. Primo presidente della Repubblica a essere rieletto dopo Jacques Chirac, il quale aveva ampiamente beneficiato nel 2002 del sentimento di difesa repubblicana che aveva avvolto il Paese a seguito del passaggio al secondo turno di Jean-Marie Le Pen¹, Emmanuel Macron ha tuttavia ottenuto, nelle presidenziali del 2022, un risultato di gran lunga inferiore a quello conseguito nel 2017. Soprattutto, si è inceppata la dinamica presidenziale che alle legislative del 2017 - come era sempre accaduto dopo il passaggio al quinquennato e una volta, nel 1981, anche all'epoca del settennato, quando Mitterrand aveva subito sciolto la Camera elettiva dominata dal centro-destra – aveva garantito al presidente appena eletto una consistente maggioranza nella nuova Assemblea nazionale. In questa occasione, il capo dello Stato si è dovuto accontentare di una maggioranza relativa: un risultato alquanto deludente, a seguito del quale ha dovuto adottare, sin dalle prime battute postelettorali, uno stile di governo molto più aperto al dialogo. Ciò significa forse che per la Quinta Repubblica, la cui Costituzione si appresta a superare il record di durata finora detenuto - in un Paese che dal 1789 si è rivelato particolarmente incline ai mutamenti costituzionali - dalle Leggi costituzionali del 1875, si apre una nuova stagione, nel senso che dopo decenni di presidenzialismo maggioritario intervallato da tre coabitazioni, si sperimenterà con successo l'arte del compromesso e della concertazione? *«Je veux qu'ensemble, nous redonnions un sens et une vertu au mot 'compromis', depuis trop longtemps oublié dans notre vie politique. Le compromis, ce n'est pas se compromettre.*

* Professore ordinario di Storia delle Istituzioni Politiche - Sapienza Università di Roma.

** 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* svoltosi 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 Cfr. P. PERRINAU, C. YSMAL (sous la direction de), *Le vote de tous les refus. Les élections présidentielle et législatives de 2002*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

C'est accepter, chacun, de faire un pas vers l'autre», ha affermato il 6 luglio 2022 la Prima ministra Elizabeth Borne presentandosi di fronte all'Assemblea nazionale². Ed è previsto che a questa nuova strategia parlamentare si accompagni una più proficua forma di concertazione sociale, che dovrebbe trovare il suo principale strumento nel *Conseil national de la refondation* (il cui acronimo – CNR - richiama in maniera molto impegnativa quello del *Conseil national de la Résistance* in tempo di guerra) ideato da Macron alla vigilia delle legislative.

Ma sarà davvero in grado, la Quinta Repubblica, di rinnovarsi nel suo metodo di governo recuperando la parte migliore della tradizione parlamentare che l'aveva preceduta, e continuando a respingerne, al tempo stesso, la parte peggiore contro cui era nata? All'indomani delle legislative, il governo Borne ha ottenuto alcuni importanti risultati. Tuttavia, l'inedita composizione dell'Assemblea nazionale e la gravità della situazione internazionale rappresentano degli ostacoli notevoli per il disegno politico di Macron, che nel passaggio dal primo al secondo quinquennio può essere oggetto di un primo bilancio.

2. *Dalle ambizioni del 2017 alle incognite del 2022*

Révolution, era il titolo del libro in cui nel 2016 Macron aveva esposto il proprio progetto politico³. Gli obiettivi formulati erano in effetti ambiziosi: il giovane candidato alla presidenza della Repubblica intendeva trasformare profondamente le modalità della competizione politica francese, ponendo fine allo storico bipolarismo tra destra e sinistra che dal 1981 si era tradotto in una quasi continua alternanza (l'unica eccezione si era avuta nel 2007) di maggioranze di governo; puntava a conferire nuovamente tutto il suo prestigio alla funzione presidenziale, dopo il frenetico protagonismo di Nicolas Sarkozy e lo stile troppo improntato alla ricerca di un'asettica normalità di François Hollande (salvo che nei tragici momenti degli attentati terroristici, in cui il presidente socialista era riuscito a esprimere con forza i sentimenti della nazione ferita); e lanciava l'idea della ricostruzione di una Francia «*entreprenante et ambitieuse*»⁴, un paese aperto che avrebbe contribuito a rafforzare un'Unione europea chiamata a svolgere un più importante ruolo nel mondo globalizzato. Innovazione e modernità, dinamismo economico e volontarismo erano quindi gli assi portanti di una visione politica che mirava a infondere nuova fiducia a una società francese che si sentiva – soprattutto a sinistra – molto meno rappresentata che in passato dalle forze politiche tradizionali.

Il messaggio politico di Macron per un verso intercettava il malessere crescente verso i partiti di governo della Quinta Repubblica, tradottosi, nel caso dei socialisti, addirittura nella rinuncia di François Hollande alla propria ricandidatura, visto il crollo verticale dei consensi registratosi nel corso del suo quinquennio⁵. E, per l'altro, contribuiva a sua volta ad alimentarlo, con la

² *Déclaration de politique générale de Mme Elisabeth Borne*, <https://www.vie-publique.fr/discours/285603-declaration-de-politique-generale-d-elisabeth-borne-06072022>.

³ E. MACRON, *Révolution. C'est notre combat pour la France*, Paris, XO Editions, 2016.

⁴ *Ivi*, 10.

⁵ Cfr. R. BRIZZI, *Hollande e la difficile incarnazione della funzione presidenziale*, in R. BRIZZI, M. LAZAR (a cura di), *La Francia di Macron*, Bologna, Il Mulino 2017, 15-32.

martellante accusa a questi stessi partiti di essersi logorati in contrapposizioni improntate a vetusti schemi ideologici:

«*Notre vie politique est aujourd'hui organisée autour d'un clivage ancien qui ne permet plus de répondre aux défis du monde et de notre pays. [...] Nos partis politiques sont morts de ne plus s'être confrontés au réel, mais ils voudraient s'emparer de la principale élection pour perdurer. C'est cette fatigue démocratique, les déceptions que ce nouveau système engendre, qui nourrissent son affaiblissement même et l'inexorable progression des extrêmes*»⁶.

A questa datata, secondo Macron, conflittualità franco-francese che impediva di entrare pienamente nel XXI secolo, veniva opposto un programma presentato come “né di destra né di sinistra”, espressione poi parzialmente corretta in “sia di destra che di sinistra” per conferire ad essa un carattere di maggiore positività⁷.

Nelle elezioni del 2017, Macron vinse tutte le sue scommesse. Egli riuscì a farsi agevolmente eleggere al secondo turno contro una Marine Le Pen che peraltro otteneva una percentuale di voti molto più elevata di quella conseguita dal padre nel 2002. E il movimento da lui creato che ne riproduceva le iniziali del nome, l'*En Marche* ribattezzato poi *La République En Marche* per dare più il senso di un'impresa collettiva, conquistò una confortevole maggioranza alle successive legislative con gli alleati del *Modem* di François Bayrou⁸.

Insediatosi all'Eliseo, Macron si adoperò per ristabilire pienamente il prestigio della funzione presidenziale e confermò naturalmente il primato politico del capo dello Stato, rafforzatosi a livello sistemico con il passaggio nel 2002 dal settennato al quinquennato e con la contestuale inversione del calendario elettorale, in modo che le elezioni legislative si svolgessero dopo quelle presidenziali. Al momento dell'avvio della campagna elettorale del 2022, però, Macron non poteva più contare su quei punti di forza che cinque anni prima avevano assicurato il suo trionfo. Il sentimento di sfiducia, su cui Macron aveva saputo far leva, verso le formazioni politiche tradizionali si manifestava ora anche verso il movimento da lui fondato, che dopo cinque anni di governo non poteva più essere considerato come la novità dirompente della politica francese. I cinque anni di presidenza, con il succedersi di gravi emergenze, avevano, se non proprio logorato, come era avvenuto per i suoi due predecessori, quanto meno fortemente sovraesposto la figura del capo dello Stato, che non aveva perso occasione per confermarsi come il comandante supremo della maggioranza al potere, attirando direttamente su di sé, di conseguenza, le critiche rivolte alle politiche governative.

Dopo la fase più acuta dell'emergenza COVID-19, e nel contesto della crisi internazionale provocata dall'attacco russo all'Ucraina, la campagna elettorale di Macron del 2022 è stata così molto più difficile e misurata di quella precedente, soprattutto quando è arrivato il momento dell'elezione dell'Assemblea nazionale. Il presidente uscente è riuscito nell'impresa di farsi rieleggere⁹, ed è stata la prima volta che un capo dello Stato ha ottenuto un secondo mandato quinquennale: nel 2002 Chirac era stato rieletto al termine di un mandato di sette anni, ben cinque dei quali trascorsi in coabitazione con il governo Jospin. Ma i risultati delle presidenziali e delle

⁶ E. MACRON, *Révolution*, cit., 39-40.

⁷ Cfr. M. LAZAR, *Conclusioni. Che cos'è il macronismo*, in R. BRIZZI, M. LAZAR (a cura di), *La Francia di Macron*, cit., p. 220.

⁸ Cfr. S. GENTILE, *Macron bifronte. La Francia di Macron fra populismo e sconfitta della gauche*, Milano, Franco Angeli, 2019.

⁹ Cfr. P. PICCIACCHIA, *La (quasi scontata) riconferma di Macron all'Eliseo in attesa della (assai meno scontata) sfida per le elezioni legislative*, in *Nomos. La attualità nel diritto*, 1-2022.

legislative sono stati molto diversi da quelli di cinque anni prima. Al secondo turno delle presidenziali, il 24 aprile 2022, Marine Le Pen è giunta questa volta al 41,45%, quando nel 2017 si era fermata al 33,9%. La strategia di *dédiabolisation* perseguita dalla presidente del Rassemblement national non è stata sufficiente per consentirle di accedere all'Eliseo, ma la crescita dei consensi per la leader di una destra radicale che un tempo era relegata ai margini delle istituzioni della *République*¹⁰ è stata comunque impressionante, e fa sorgere inquietanti interrogativi, in un contesto europeo in cui la destra nazionalista sta spesso trovando un nuovo slancio, su quali potranno essere in futuro gli ulteriori sviluppi del nazional-populismo d'Oltralpe. Soprattutto, Macron è andato incontro a un risultato assai inferiore alle attese nelle legislative del 12 e del 19 giugno, a seguito delle quali la situazione parlamentare del quinquennio precedente, che pure non era stata certo scevra da problemi e tensioni, è apparsa retrospettivamente come una sorta di paradiso perduto. La maggioranza dei seggi non è stata raggiunta e nemmeno sfiorata, e l'Assemblea nazionale vede una cospicua presenza della sinistra e della destra radicale. La strategia perseguita sin dal 2016 da Macron di superamento dei *cleavages* tra destra e sinistra ha avuto successo nel concorrere a indebolire, delegittimandole, la destra e la sinistra di governo, ma ha concorso ad accentuare un vuoto di rappresentanza che è stato almeno parzialmente colmato, nel 2022, dalla destra e dalla sinistra radicale, e cioè dal Rassemblement national da un lato e dalla France insoumise di Jean-Luc Mélenchon dall'altro, componente predominante, quest'ultima, della *Nouvelle union populaire écologique et sociale* (Nupes), forte complessivamente (ma suddivisa in realtà in quattro gruppi) di 151 deputati.

A rendere ancora meno esaltante la performance del movimento di Macron è la composizione del suo elettorato - che in generale ha i suoi punti di forza nei ceti agiati e istruiti - in relazione alle classi d'età. In un contesto caratterizzato, alle legislative, da un impressionante livello di astensionismo¹¹, che ha raggiunto punte veramente clamorose tra gli elettori più giovani (in base al sondaggio dell'IPSOS ne sono rimasti a casa, nella fascia d'età 18-34 anni, ben sette su dieci!¹²), il partito del presidente ha trionfato nella categoria di coloro che hanno più di 70 anni, mentre ha ottenuto percentuali nettamente più basse nell'elettorato che ne ha meno di sessanta¹³. Questo divario nel consenso generazionale indebolisce i canali di comunicazione con i cittadini e potrebbe contribuire al riacutizzarsi, dopo le violente manifestazioni dei *gilets jaunes*, di forti tensioni sociali.

3. *Il governo Borne e la ricerca delle "maggioranze di progetto"*

¹⁰ Cfr. N. GENGA, *Il Front National da Jean-Marie a Marine Le Pen. La destra nazional-populista in Francia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2015.

¹¹ Il tasso di partecipazione al voto, alle legislative, è stato del 47,51% al primo turno e del 46,23% al secondo. Alle elezioni presidenziali la partecipazione è stata invece molto più elevata: 73,69% al primo turno e 71,99% al secondo. Il divario della partecipazione ai due tipi di elezioni si è progressivamente accentuato (con una leggera attenuazione nel 2022) dopo il passaggio al quinquennato, visto che le elezioni legislative si sono strutturalmente ridotte a un'occasione di conferma o meno del progetto politico del presidente.

¹² IPSOS, *2022 Elections législatives. Sociologie des électors et profil des abstentionnistes*, <https://www.ipsos.com/fr-fr/legislatives-2022/qui-vote-quoi-la-sociologie-de-lelectorat>.

¹³ *Ibidem*.

È stato ampiamente sottolineato che nella Quinta Repubblica si sono già avute due situazioni in cui il “partito del presidente” si è trovato a dover gestire, all’Assemblea nazionale, una situazione alquanto complessa: la prima legislatura, negli anni 1958-1962, e la nona, nel periodo 1988-1993. Dal paragone con queste due fasi storiche emerge tuttavia che l’attuale esecutivo è destinato, con buona probabilità, a incontrare nella sua azione ostacoli ben maggiori. Nella prima legislatura, il Generale de Gaulle, in qualità di capo dello Stato, poté assumere con decisione la guida politica della nazione grazie, da un lato, alla straordinaria legittimità storica acquisita a partire dall’appello del 18 giugno 1940 e, dall’altro, alla drammatica congiuntura politica della guerra d’Algeria, nell’affrontare la quale interpretò in senso nettamente presidenzialista il testo costituzionale del 1958, avviando una prassi che si sarebbe consolidata con la riforma del 1962. Nella Legislatura 1988-1993, il presidente François Mitterrand, appena rieletto, poteva contare su un Partito socialista che, pur non avendo raggiunto la maggioranza assoluta dei seggi come era invece riuscito a fare sette anni prima, era di gran lunga il primo partito del Paese, con strutture consolidate e un forte radicamento territoriale. In entrambi i casi, inoltre, non vi erano i limiti che sarebbero stati posti, a partire dal 2008, all’utilizzazione dell’articolo 49-3 della Costituzione, vero e proprio “gioiello” del parlamentarismo razionalizzato della Quinta Repubblica, visto che agevola nettamente il governo quando impegna la sua responsabilità su un progetto di legge.

Nella Dichiarazione di politica generale pronunciata il 6 luglio 2022, Elizabeth Borne ha annunciato l’apertura di “une nouvelle page” nella storia politica e parlamentare francese: quella, cioè, delle «*majorités de projet*», di cui con il suo governo sarà «*l’infatigable bâtisseuse*»¹⁴. La costruzione di queste maggioranze dovrebbe avvenire tramite una notevole valorizzazione del confronto parlamentare, con un ritorno quanto meno parziale a pratiche deliberative di antica data che nella Quinta Repubblica erano state soppiantate dalla verticalizzazione del potere sulla base dell’asse Eliseo-Matignon¹⁵. Lo spirito di apertura di cui il governo Borne è intenzionato a dar prova ricorda in effetti, per alcuni aspetti, l’inizio dell’esperienza del governo Rocard nella legislatura 1988-1993, quando i testi di legge erano approvati con maggioranze variegata. E prima della pausa estiva, la premier Borne è riuscita a far approvare, grazie in primo luogo al dialogo con la destra moderata di *Les républicains*, alcuni importanti provvedimenti legislativi, in particolare quello sull’incremento del potere d’acquisto.

La ripresa della vita politica dopo l’estate presenta tuttavia incognite molto serie, nel contesto delle gravi problematiche che l’esecutivo si troverà ad affrontare. Il 24 agosto 2022, il presidente Macron ha messo l’accento in Consiglio dei ministri su uno scenario di trasformazioni epocali caratterizzato dalla «*fin de l’abondance, de l’insouciance et des évidences*»¹⁶. Sono quanto mai lontani i toni ottimistici con cui era stata condotta la campagna elettorale del 2017. Con questa drammatizzazione del discorso, Macron intende porre in evidenza quanto sia necessario uno sforzo collettivo della nazione per affrontare le sfide del presente e del futuro: uno sforzo che deve investire la rappresentanza politica, le forze sociali e la cittadinanza. In questo quadro si colloca la convocazione del *Conseil national de la refondation*, la cui prima riunione si è svolta l’8

¹⁴ *Déclaration de politique générale de Mme Elisabeth Borne*, cit.

¹⁵ J. GARRIGUES: «*Notre démocratie fatiguée suscite un besoin urgent de dialogue, de débat apaisé*», in *Le Monde*, 19 luglio 2022.

¹⁶ O. FAYE, *La mutation d’Emmanuel Macron, un «optimiste de la volonté» devenu inquiet du «grand bouleversement du monde»*, in *Le Monde*, 24 agosto 2022.

settembre 2022, e la cui attività dovrebbe essere accompagnata da un'ampia consultazione online dei cittadini. Che questa iniziativa, su cui l'Eliseo sembra davvero puntare molto, possa realmente condurre a una rivitalizzazione dei canali di comunicazione tra lo Stato e la società è però tutto da dimostrare, viste le difficoltà già sperimentate in quest'ambito da Macron nel corso del suo primo mandato.

In assenza di un accordo formale, che finora non sembra profilarsi all'orizzonte, con una parte dell'opposizione, il dialogo politico e sociale promosso dall'esecutivo, con la ricerca in Parlamento delle “maggioranze di progetto”, potrebbe finire in un'impasse quando torneranno all'ordine del giorno temi sensibili come l'allungamento dell'età pensionistica. Se si verificassero e persistessero, viste anche le limitazioni introdotte al ricorso all'art. 49-3, serie situazioni di paralisi, Macron potrebbe farsi tentare in futuro dallo scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale, facendo molta attenzione, però, al rischio di farsi sconfessare dall'elettorato, come, nella lunga storia dei presidenti della Repubblica francese, accadde in maniera clamorosa al Maresciallo Mac-Mahon nel 1877 e a Jacques Chirac un quarto di secolo fa¹⁷.

4. *Le sfide europee e internazionali*

Nella sua dichiarazione di politica generale, Elizabeth Borne si è concentrata soprattutto sulle tematiche interne. Si è confermata di fatto, in questo modo, la tradizionale preminenza del capo dello Stato sulle questioni europee e internazionali, che fanno parte, assieme alla difesa, del “*domaine réservé*” riconosciuto al presidente della Repubblica. La politica estera sarà quindi ancora una volta un campo di intervento diretto del presidente, e la dimensione europea, principale punto di raccordo tra nazionale e internazionale, sarà naturalmente l'ambito d'azione decisivo.

La politica europea della Quinta Repubblica ha seguito storicamente alcune coordinate di fondo. La prima, in continuità con le scelte iniziali della Quarta Repubblica, che con la dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 si era rivolta innanzitutto alla Germania, è stata la collaborazione franco-tedesca. Con il Trattato dell'Eliseo del 1963 si è strutturata una cooperazione bilaterale, e nel tempo si sono stabilite delle solide intese tra il presidente francese e il cancelliere tedesco. I rapporti che si sono venuti a creare tra Charles de Gaulle e Konrad Adenauer, Valéry Giscard d'Estaing e Helmut Schmidt, François Mitterrand e Helmut Kohl sono stati l'espressione più evidente del rilievo del legame costruito da Parigi con Bonn e poi con Berlino. La seconda è l'importanza attribuita alla dimensione intergovernativa, che si è tradotta nel ruolo chiave che i presidenti francesi hanno voluto esercitare nella dinamica politico-istituzionale dell'integrazione. Basti pensare al peso assunto nelle vicende europee da Mitterrand nel corso dei suoi due settennati, come si vide nel processo che condusse all'Atto Unico del 1986 e soprattutto al Trattato di Maastricht del 1992. La terza coordinata è stata la promozione di

¹⁷ Cfr. S. GUERRIERI, *Da Mac-Mahon a Chirac: la lunga vita del settennato francese*, in F. BONINI, S. GUERRIERI, S. MORI, M. OLIVETTI (a cura di), *Il settennato presidenziale. Percorsi transnazionali e Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2022, 55-75.

un'idea di Europa politica, concepita come costruzione di un'*Europe puissance* che non deve ridursi all'apertura dei mercati o alla gestione della moneta, ma deve assumere un ruolo da protagonista sul piano internazionale.

Non sempre queste direttrici si sono tradotte in comportamenti conseguenti dei decisori politici o hanno raccolto una vasta adesione nell'opinione pubblica. Sin dalla clamorosa approvazione all'Assemblea nazionale, il 30 agosto 1954, della *question préalable* che decretava l'affossamento di un Trattato, quello istitutivo della CED, nato da una proposta francese¹⁸, il Paese è stato all'origine di alcune clamorose battute d'arresto della costruzione europea. Tra le più pesanti va sicuramente annoverata la bocciatura referendaria nel 2005 del Trattato costituzionale, all'origine del quale vi era stato il lavoro della Convenzione europea presieduta peraltro proprio da un ex presidente della Repubblica francese, Valéry Giscard d'Estaing¹⁹. Già il Trattato di Maastricht del 1992 era stato approvato d'un soffio al referendum di ratifica, e proprio in questo referendum era emerso un sentimento di sfiducia nei confronti dell'integrazione europea che nel corso degli anni si è ulteriormente radicato, soprattutto nell'elettorato popolare. La destra estrema di Jean-Marie e poi di Marine Le Pen ha ampiamente alimentato questo sentimento, con la richiesta dell'uscita dall'Euro e del pieno ripristino di una sovranità nazionale compromessa, secondo la sua visione, da un processo di globalizzazione che ha trovato nell'integrazione europea il suo cavallo di Troia. Anche la sinistra radicale si è fatta portatrice di una critica molto decisa alla struttura della UE, accusata di essere del tutto subalterna alla logica economica neo-liberista.

Negli anni della presidenza Hollande, dal 2012 al 2017, l'influenza francese nell'Unione è indubbiamente diminuita, e questo indebolimento ha contribuito a fornire nuovo spazio alla diffusione nel Paese di orientamenti euroscettici. Di fronte a questa situazione, la campagna elettorale di Emmanuel Macron del 2017 è stata fortemente improntata sulla necessità, invece, dell'assunzione da parte della Francia di un nuovo posto d'onore nella leadership europea. Macron non ha manifestato alcuna indulgenza nei confronti delle posizioni euroscettiche, e ha voluto anzi sottolineare, anche attraverso importanti atti simbolici, l'indissolubile nesso tra la Francia e l'Unione. Una volta eletto, il presidente ha esposto il suo ambizioso disegno di rilancio dell'integrazione nell'importante discorso «*Pour une Europe souveraine, unie, démocratique*» tenuto alla Sorbona il 26 settembre 2017²⁰, in cui ha affermato che la risposta alle difficoltà dell'Europa era l'audacia. E nel corso del suo primo quinquennato, Macron ha portato avanti una serie di iniziative che hanno ribadito alcuni degli aspetti costitutivi della politica francese, a cominciare dal consolidamento del rapporto privilegiato con la Germania, considerato ancora una volta un elemento indispensabile per poter governare il processo europeo. È andata in questa direzione la firma del Trattato di Aquisgrana del 2019, che ha rilanciato la cooperazione bilaterale avviata a

¹⁸ Cfr. M. DUMOULIN (sous la direction de), *La Communauté européenne de défense, leçons pour demain?*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2000.

¹⁹ Cfr. S. GUERRIERI, *Luci e ombre del processo costituente europeo negli anni 1999-2005*, in *Le Carte e la Storia. Rivista di storia delle istituzioni*, 1-2019.

²⁰ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>.

suo tempo con il Trattato dell'Eliseo. Uno dei principali frutti della rinnovata intesa con Berlino è stato l'accordo nel 2020 sul piano di rilancio per far fronte alla pandemia.

Alla conferma della priorità dell'asse franco-tedesco si è però affiancata l'attenzione ai partner mediterranei, a cominciare dall'Italia. Già in passato, il legame con il nostro Paese è spesso servito alla Francia per evitare di essere sovrastata proprio dal suo indispensabile, ma fin troppo potente, alleato tedesco: fu ad esempio il governo Jospin, nella seconda metà degli anni Novanta, ad insistere affinché nel gruppo di paesi ammessi per primi nella zona Euro figurassero l'Italia e la Spagna. Il 26 novembre 2021, Macron ha così firmato con l'Italia il Trattato del Quirinale, volto a rafforzare la cooperazione e la consultazione tra Italia e Francia nel quadro europeo. In questa cornice si inserisce l'appello lanciato il 23 dicembre dello stesso anno da Macron e Draghi per una riforma delle regole di bilancio all'interno dell'Unione, in modo da far tesoro delle lezioni apprese durante la gestione dell'emergenza Covid-19.

All'inizio del 2022, Macron ha presentato un denso programma per la presidenza semestrale francese del Consiglio dei ministri dell'Unione europea²¹, incentrato sul tema di un'Europa sovrana volta a perseguire una strategia comune in materia di difesa, un migliore controllo delle migrazioni, una rinnovata attenzione ai paesi alle sue frontiere così come al continente africano, e una riforma interna che traesse ispirazione dalle sollecitazioni provenienti dalla Conferenza sul futuro dell'Europa, che si era aperta nella primavera del 2021 e che si sarebbe conclusa nel maggio 2022. Il contesto bellico venutosi a creare con l'invasione russa dell'Ucraina ha indotto Macron a rilanciare ancora di più il tema della costruzione di una difesa europea, e a mettere l'accento sull'esigenza di una maggiore indipendenza e di un coordinamento dell'Unione in campo energetico.

Nella campagna elettorale del 2022, Macron si è ancora una volta caratterizzato, pertanto, per il suo impegno a favore dell'Unione, contrapponendosi al variegato fronte di posizioni euroscettiche che metteva profondamente in discussione l'impianto della costruzione europea. Marine Le Pen, in coerenza con la sua strategia di *dédiabolisation*, ha moderato in parte il suo discorso, mettendo da parte la richiesta di uscita dall'Euro e di soppressione della Commissione europea, ma ha comunque ribadito una visione sovranista incentrata sulla riconferma del primato del diritto nazionale su quello europeo, esprimendo tutta la sua solidarietà alla Polonia per le scelte da essa compiute in violazione dei principi europei in materia di Stato di diritto. Eric Zemmour ha auspicato il conferimento di un ruolo preponderante agli Stati membri e ha affermato che l'Unione non ha il diritto di imporre il progressismo occidentale a paesi come l'Ungheria e la Polonia. Quanto a Jean-Luc Mélenchon, egli ha proposto, nei confronti dell'Unione, una strategia che includesse delle misure unilaterali di disobbedienza.

La vittoria di Macron e la formazione del governo Borne hanno pertanto confermato il pieno impegno europeo della Francia, la cui presidenza semestrale del Consiglio dei ministri, nella prima metà del 2022, si è rivelata piuttosto dinamica. Nel contesto della guerra provocata dall'intervento russo, il presidente francese si è inoltre distinto, soprattutto inizialmente, per l'aver cercato di non chiudere del tutto la prospettiva di un dialogo con la Russia, nella consapevolezza – non

²¹ *Discours du Président Emmanuel Macron devant le Parlement européen*, 19 gennaio 2022, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/01/19/discours-du-president-emmanuel-macron-devant-le-parlement-europeen>.

altrettanto presente in altri leader occidentali – che la necessaria solidarietà al Paese invaso non dovrebbe andar disgiunta dall’impegno a evitare un’escalation incontrollabile del conflitto. Sulla complessa e delicata questione del nuovo processo di allargamento dell’Unione europea, che con le candidature di Ucraina e Moldavia – approvate dal Consiglio europeo nel giugno 2022 – e quelle dei paesi balcanici porterebbe l’attuale Unione a 27 a superare ampiamente la soglia dei 30 membri, Macron è intervenuto lanciando opportunamente la proposta della creazione di una “comunità politica europea” con i paesi candidati, la cui funzione sarebbe quella di creare delle strutture più forti di cooperazione e di dialogo in attesa che possano effettivamente prodursi le condizioni di un’adesione a pieno titolo. La proposta di Macron nasce dall’esigenza di evitare di illudere i Paesi candidati con la prospettiva di un ingresso nell’Unione in tempi troppo ravvicinati: un ingresso che del resto, qualora avvenisse, metterebbe davvero a dura prova il sistema di governo della UE, a cominciare dai settori dove ancora vige il voto all’unanimità. Nell’impostazione di Macron, questa “comunità politica europea” potrebbe anche servire come struttura di raccordo con altri paesi, a cominciare dal fuoriuscito Regno Unito. L’idea di creare un cerchio esterno di tipo confederale ha una sua razionalità, ed era stata del resto già avanzata da Francois Mitterrand al momento della fine della guerra fredda²². Ma, all’epoca, i Paesi che intendevano entrare nell’Unione la respinsero perché temevano che servisse a ritardare questo ingresso, e certe reazioni alla proposta di Macron fanno capire che non è escluso che la storia possa ripetersi.

Con il suo secondo mandato, Macron proverà a far sì che i suoi dieci anni di presidenza si traducano in un contributo di decisiva importanza per l’evoluzione dell’Unione, così come a suo tempo era avvenuto per i due settennati mitterrandiani. Il prolungamento della guerra in Ucraina produrrà però inevitabilmente delle forti tensioni. Macron cercherà, ancora una volta, di svolgere un ruolo da protagonista. Tuttavia i problemi interni connessi alla costante e ardua ricerca delle “*majorités de projet*” in Parlamento, e altri fattori quali le prevedibili difficoltà di dialogo con la nuova maggioranza politica che si è configurata in un Paese come l’Italia, con cui dopo la fine dell’esperienza del governo gialloverde si erano nuovamente profilati diversi motivi di intesa, sono aspetti che potrebbero pesare negativamente sulla politica europea della Francia, nel difficile inverno che attende l’Europa nei prossimi mesi.

ABSTRACT

Il presidente Emmanuel Macron, non essendo riuscito a conseguire la maggioranza assoluta all’Assemblea nazionale, ha iniziato il suo secondo mandato in condizioni di difficoltà. Il governo Borne ha fatto appello al dialogo con le opposizioni e ha annunciato l’intenzione di perseguire delle “*majorités de progrès*”. La costruzione di queste maggioranze dovrebbe avvenire tramite una notevole valorizzazione del confronto parlamentare, con un ritorno quanto meno parziale a pratiche deliberative di antica data che nella Quinta Repubblica erano state soppiantate dalla verticalizzazione del potere sulla base dell’asse Eliseo-Matignon. Non è detto però che la Quinta

²² F. BOZO, *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l’unification allemande. De Yalta à Maastricht*, Paris, Odile Jacob, 2005.

Repubblica sia in grado di rinnovarsi nel suo metodo di governo recuperando la parte migliore della tradizione parlamentare che l'aveva preceduta. In ogni caso, il secondo mandato di Macron, il quale, nella campagna elettorale del 2022, si è ancora una volta caratterizzato per il suo impegno a favore dell'Unione europea, sarà notevolmente influenzato dalle difficili sfide sul piano europeo e internazionale.

President Emmanuel Macron, having failed to achieve an absolute majority in the National Assembly, began his second term in difficult conditions. The Borne government has called for dialogue with the oppositions and announced its intention to pursue 'majorités de progrès'. The construction of these majorities should take place through a considerable enhancement of parliamentary dialogue, with at least a partial return to long-standing deliberative practices that in the Fifth Republic had been supplanted by the verticalisation of power on the basis of the Elysée-Matignon axis. It is not certain, however, that the Fifth Republic will be able to renew itself in its method of government by recovering the best part of the parliamentary tradition that had preceded it. In any case, the second term of Macron, who, in the 2022 election campaign, was once again characterised by his commitment to the European Union, will be greatly influenced by the difficult challenges on the European and international stage.

PAROLE CHIAVE:

Parlamento - Quinta Repubblica - Politica europea – Elezioni - Rappresentanza

KEYWORDS:

Parliament - Fifth Republic - European Policy - Elections - Representation.