

particolare) si atteggiavano espressamente a capi della maggioranza.

Nonostante tutto, però, queste maggioranze restavano eterogenee, e le rivalità dei gruppi che le componevano intralciavano i governi, che hanno sofferto durante tutta la Terza Repubblica di due mali soprattutto: la debolezza e l'instabilità. Sull'insieme del regime, la durata media dei ministeri è di otto mesi, e la maggior parte di loro sono paralizzati dai conflitti tra i partiti che li compongono; i cambiamenti di maggioranza si fanno ad arbitrio degli stati maggiori parlamentari, senza preoccupazione per la volontà degli elettori. Nel 1924, 1932, 1936, i cittadini danno la vittoria alla sinistra: ma ogni volta questa è esclusa dal potere, due anni più tardi dal voltafaccia dei radicali che tornano a destra. Parlamento e governo pencolano così da una parte all'altra nel 1926, 1934 e 1938 senza che il paese venga consultato. Quando scoppia la seconda guerra mondiale, le istituzioni sono diventate molto impopolari, il che spiega in parte le reazioni del 1940.

II

L'INTERREGNO DEL 1940-1946

In Francia, i regimi politici non reggono alle disfatte militari. L'invasione della Francia e la capitolazione di Parigi fecero cadere il Primo Impero nel 1814, Waterloo lo fece crollare una seconda volta dopo la parentesi dei Cento Giorni, Sedan mise fine al Secondo Impero e produsse la Terza Repubblica. Questa non è sopravvissuta al disastro del giugno 1940. Dopo, e per sei anni, la Francia si ritroverà senza una costituzione regolare, sottoposta all'autorità di due governi provvisori che si succedono l'uno all'altro nel 1944, dopo aver coesistito negli anni precedenti: il governo

di Vichy e il governo provvisorio della Repubblica. Dopo questo grande interregno, il parlamentarismo senza maggioranza né autorità ritornerà con forme pressoché simili, nonostante la guerra, il collaborazionismo, la resistenza e la liberazione.

1. **Il governo di Vichy.** - A Bordeaux, dove si era rifugiato il Governo per sfuggire all'invasione tedesca, il ministro Paul Reynaud diede le dimissioni il 16 giugno perché il suo capo rifiutava di chiedere l'armistizio. Il presidente della Repubblica incaricò il maresciallo Pétain di costituire un nuovo governo, che firmò l'armistizio il 22 giugno. Poiché Parigi si trovava nella zona occupata dalle truppe naziste, i poteri pubblici si trasportarono a Vichy il 2 luglio.

L'irregolarità del governo di Vichy. - Il ministro Pétain si è insediato secondo le regole della Costituzione del 1875. Anche se prima di chiedere l'armistizio, non si è presentato davanti alle Camere, queste gli hanno accordato la fiducia qualche giorno dopo, in forma straordinaria. Riunite in Assemblea nazionale al Grand Casino di Vichy, esse votarono il 10 luglio 1940 una legge costituzionale che dava «al governo della Repubblica, sotto l'autorità e a firma del maresciallo Pétain, il potere di promulgare, in uno o più atti, una nuova Costituzione». Questo testo fu approvato con 569 voti contro 80. Alcuni hanno contestato la sua validità, ricordando che il potere costituente è una funzione che i parlamentari devono esercitare direttamente, senza poterne disporre. Era lo stesso argomento utilizzato nel 1924 contro i decreti-legge, considerati una delega del potere legislativo. Ma proprio la convalida di questi ultimi operata da una prassi costante ha indotto deputati e senatori ad utilizzare la stessa procedura in materia costituzionale (cfr. p. 108 s.). Niente impedisce inoltre di considerare la legge costituzionale del 10 luglio 1940 come una revisione

della procedura di revisione prevista dalla Costituzione del 1875, come farà espressamente la legge costituzionale del 3 giugno 1958 per consentire l'elaborazione della Costituzione attuale.

Ancora regolare la sera del 10 luglio 1940, il governo di Vichy cessa di esserlo ventiquattr'ore più tardi, con la pubblicazione degli «atti costituzionali n. 1 e 2», che mettevano in piedi un nuovo regime, autoritario e monarchico, alla cui testa si insediava il maresciallo Pétain. La legge del 10 luglio 1940 precisava in effetti che la Costituzione, promulgata con uno o più atti, doveva essere «ratificata dalla nazione e applicata dalle assemblee che essa avrà creato». Facendo leva su quell'«e», la prima edizione di questo libro dimostrava che gli atti costituzionali applicati prima di qualsivoglia ratifica popolare non avevano valore giuridico. Questa tesi è stata poi generalmente accolta. Si è detto che all'epoca essa fece rumore e comportò qualche fastidio all'opera nella quale era espressa.

Il maresciallo Pétain aveva certamente, però, il diritto di preparare il progetto di Costituzione che lasciò nelle sue cartelle. Questo testo presenta un certo interesse per i poteri che attribuisce al capo dello Stato e che ricordano un po' quelli che gli conferirà più tardi la Costituzione del 1958.

L'evoluzione del governo di Vichy. - In questa evoluzione si distinguono nettamente due fasi. Dal 1940 al 1942, il regime è una monarchia in cui il maresciallo dispone di tutti i poteri: cambia frequentemente governo, con un ritmo equivalente a quello della Terza Repubblica; si lancia nella strana avventura di una «révolution nationale», come se la guerra non fosse finita e la sua fine non decidesse dell'avvenire della nazione e del mondo intero. Sebbene l'impresa abbia raccolto il sostegno solo di una ristretta frazione della popolazione, collocata soprattutto nella destra autoritaria e tradizionalista, pure partecipa di una sorta

di autismo collettivo nel quale è più o meno ripiegata la nazione dopo l'immenso trauma del 1940. Maurras esprimeva un po' l'inconscio collettivo dell'epoca parlando de *La France seule* (1941).

Tuttavia, la «rivoluzione nazionale» occupa poco spazio nei pensieri dei Francesi del tempo. La popolarità del maresciallo è grande perché i cittadini si aspettano da lui soprattutto che li protegga dall'oppressione dei Tedeschi. Essi immaginano Pétain come uno «scudo» mentre de Gaulle è percepito come una «spada». Disorientati dalla «collaborazione» annunciata dal maresciallo dopo l'incontro di Montoire, essi furono in un primo momento rassicurati dalla revoca di Pierre Laval, il 13 dicembre 1940. Gli attacchi contro il governo di Vichy, continuamente reiterati dalla stampa della zona occupata, accreditavano l'idea che facesse il doppio gioco; gli archivi hanno permesso di accertare che quest'interpretazione era falsa, e che Vichy aveva assunto fin dal principio l'iniziativa di una politica di collaborazione col nemico.

Laval vi si getta a corpo morto a partire dal 29 aprile 1942, quando il maresciallo lo richiama come primo ministro e gli delega praticamente tutti i suoi poteri, riservandosi, però, la possibilità di riprenderseli a proprio arbitrio. Teoricamente diarchica, questa seconda fase di Vichy si caratterizza in realtà per la scomparsa quasi totale del capo dello Stato, che all'inizio di quel periodo ha ormai ottantasei anni. E poi i Tedeschi occupano completamente il territorio metropolitano a partire dall'11 novembre 1942. Praticamente, il vincitore di Verdun serve solo a nascondere la completa dominazione tedesca.

2. La Francia libera e il Governo provvisorio della Repubblica. - Il 18 giugno 1940, il generale de Gaulle, sottosegretario di Stato nel governo Paul Reynaud appena dimissionario, rifiuta di riconoscere il governo del maresciallo Pétain e la validità dell'armistizio da lui richiesto.

Attraverso radio Londra, lancia un appello ai Francesi perché si uniscano a lui per continuare a combattere. Gruppi di resistenti nascono poco a poco sul territorio metropolitano ed entrano in contatto con de Gaulle, mentre i territori coloniali si pongono sotto la sua autorità. Si costituisce così lentamente il governo provvisorio, che si insedierà nell'agosto 1944 in una Parigi liberata dai Tedeschi.

La formazione del Governo provvisorio della Repubblica. - Il 28 giugno 1940, de Gaulle è riconosciuto dal governo britannico come «capo dei Francesi liberi», abilitato a formare con loro una forza militare. Il 27 e 28 agosto, l'adesione dell'Africa equatoriale francese e del Cameroun dà al generale dei territori da amministrare. L'anno seguente, i suoi soldati partecipano attivamente alla spedizione in Siria, che porta alla sostituzione, a Damasco, delle forze di Vichy con quelle della Francia libera. Di conseguenza, de Gaulle costituisce il 28 settembre 1941 un «Comitato nazionale francese» che nei suoi rapporti con Londra tende ad imporsi come un vero governo. Ma questo è mal visto dagli Americani, che gli creeranno un concorrente dopo il loro sbarco nell'Africa del Nord dell'8 novembre 1942. Essi riconoscono prima l'autorità dell'ammiraglio Darlan; poi, dopo l'assassinio di Darlan (25 dicembre 1942), quella del generale Giraud.

Dopo difficili trattative, de Gaulle e Giraud si accordano per creare il «Comitato francese di Liberazione Nazionale», del quale assunsero entrambi la presidenza su di un piede di parità (3 giugno 1943). Quattro mesi più tardi, Giraud accetta di esser confinato alla sezione degli affari militari ed al comando in capo delle armate, mentre de Gaulle è «incaricato della direzione dell'azione governativa» (ottobre 1943). Ancora due mesi, e Giraud si ritrova completamente fuori gioco, e quindi pensionato. Alla vigilia dello sbarco alleato in Normandia, il Comitato di

Liberazione Nazionale prende il titolo di «Governo provvisorio della Repubblica Francese».

La pre-Costituzione del 2 novembre 1945. - In Francia, la tradizione vuole che i governi provvisori democratici cedano il posto ad una Costituente, che decida una nuova costituzione e governi sovrana in attesa della sua entrata in vigore. Nel 1945, quando la fine delle ostilità e il ritorno dei prigionieri hanno permesso una consultazione elettorale, il governo provvisorio ha temuto di aprire la strada a gravi eccessi, se avesse seguito questo iter classico. Ha quindi invitato a scegliere con un referendum fra tre soluzioni: ritorno alla Costituzione del 1875; elezione di una Costituente con poteri illimitati; elezione di una Costituente con poteri limitati. De Gaulle suggeriva decisamente la terza opzione. Con il voto del 21 ottobre 1945, il corpo elettorale seguì docilmente questo consiglio, respingendo la prima soluzione con 18 milioni di voti contro 700.000 e la seconda con 12 milioni contro 6. Il progetto del governo, stampato sul retro delle schede di voto, è così diventato la legge del 2 novembre 1945, che ha stabilito i poteri dell'Assemblea costituente, senza che questa potesse cambiarli.

In base a questo testo, l'Assemblea aveva il potere costituente con la riserva dell'approvazione attraverso referendum dei testi che avesse elaborato. Era anche investita del potere legislativo: i suoi membri avevano l'iniziativa di legge in concorso col governo. Questo promulgava le leggi nel termine di un mese, durante il quale poteva chiedere all'Assemblea una seconda lettura; se l'Assemblea confermava il precedente testo a maggioranza assoluta, la legge doveva essere promulgata in tre giorni.

L'Assemblea eleggeva, a maggioranza assoluta dei suoi membri, il presidente del governo provvisorio; il presidente sottoponeva all'Assemblea la composizione e il programma del governo, che era politicamente responsabile davanti all'Assemblea: ma il semplice voto contrario ad una sua

proposta o il rifiuto di un suo provvedimento finanziario non erano sufficienti a provocarne le dimissioni. Occorreva il voto separato di una mozione di censura, depositata almeno due giorni prima, e approvata a maggioranza assoluta dai membri dell'Assemblea. Da notare, infine, che i poteri della Costituente erano limitati a sette mesi: se in questo tempo non fosse stata elaborata la Costituzione, o se il progetto dell'Assemblea fosse stato respinto dal popolo, si sarebbe eletta una nuova Costituente, con poteri identici a quelli della prima.

La legge del 2 novembre 1945 fondava, così, un regime parlamentare di tipo speciale, importante da studiare perché molti dei suoi elementi caratterizzanti sono poi passati nella Costituzione del 1946. Così, è stato conservato il sistema elettorale stabilito dal governo provvisorio per la designazione della Costituente, che prevede due importanti innovazioni: voto delle donne, scrutinio di lista (bloccata con rappresentanza proporzionale, divieto del «panachage»² e attribuzione dei resti al più alto quoziente. Si verificava una volta di più la legge sociologica che vuole che le Costituenti tentino sempre di perpetuarsi nelle costituzioni che producono.

Il regime introdotto dalla legge del 2 novembre 1945 durò quasi un anno, fino all'adozione della Costituzione del 27 ottobre 1946, che fondò la Quarta Repubblica. In questo periodo, un avvenimento fondamentale segnò il trionfo dei partiti politici. Eletto presidente del governo provvisorio il 13 novembre con l'unanimità dei 555 votanti, ma dopo molti indugi, il generale de Gaulle diede le dimissioni il 20 gennaio successivo.

² Artificio che consente all'elettore di inserire in una lista il nome di candidati appartenenti anche a liste diverse (N.d.T.).

III

LA QUARTA REPUBBLICA (1946-1958)

Quale umorista ha detto che la Terza e la Quarta Repubblica differivano solo per l'ordinale numerico? Esagerava solo un po'. Certo, esteriormente, la Costituzione del 1946 si presenta come un testo interamente nuovo, senza legami con quelli che l'hanno preceduto, salvo la Dichiarazione dei diritti del 1789, alla quale fa riferimento il Preambolo. Nelle sue disposizioni, in realtà non fa che riprendere le istituzioni del 1875, modificandole in qualche punto. Tra le Costituzioni del 1875 e quella del 1946 non v'è maggior differenza che tra le Carte del 1814 e del 1830.

1. **L'elaborazione della Costituzione del 1946.** - Ci vollero due successive Assemblee costituenti per elaborare la Costituzione della Quarta Repubblica, perché il progetto elaborato dalla prima fu respinto con un referendum popolare, a seguito dell'opposizione del generale de Gaulle.

Il progetto di Costituzione dell'aprile 1946. - La prima Costituente, eletta il 21 ottobre 1945, completò faticosamente il 19 aprile 1946 un progetto di Costituzione che fu adottato con 309 voti (comunisti e socialisti) contro 249, nonostante i tentativi di mediazione del presidente, Vincent Auriol, che avrebbe voluto raggiungere l'unanimità intorno al lavoro dell'Assemblea.

Questo progetto organizzava un regime parlamentare fortemente permeato di assemblearismo, che assomigliava moltissimo al sistema provvisorio deciso dalla legge del 2 novembre 1945: comportava solo l'aggiunta di un presidente della Repubblica privo di ogni potere (non aveva neanche il diritto di designare il presidente del Consiglio, che era direttamente eletto dall'Assemblea nazionale), e di due Consigli, il Consiglio dell'«Union française» e il Consi-

glio Economico, confinati in un ruolo esclusivamente consultivo. Una Dichiarazione dei diritti precedeva la Costituzione in cui i grandi principi di libertà politica proclamati nel 1789 erano integrati dall'enumerazione dei diritti politici e sociali: vi si trovavano anche innovazioni assai pericolose, come la possibilità riconosciuta all'Assemblea nazionale, di sospendere con voto della maggioranza dei due terzi, l'esercizio delle libertà pubbliche per una durata di sei mesi, rinnovabile all'infinito.

Per la prima volta nella nostra storia, il popolo respinse il progetto che era stato sottoposto a referendum il 5 maggio, con 10.584.359 «no» contro 9.454.034 «sì» e 5.262.043 astensioni. In conformità con la legge del 2 novembre 1945, il 2 giugno fu eletta una seconda Assemblea costituente, nella stessa forma della prima, e come quella sottoposta alle disposizioni della legge del 2 novembre 1945.

L'elaborazione della Costituzione del 27 ottobre 1946. - La seconda Costituente avrebbe potuto restare in carica per sette mesi, come la prima. Ma, preoccupata di non prolungare il dibattito costituzionale che era già durato troppo a lungo e di far finalmente uscire il paese dai regimi provvisori che si succedevano ormai da sei anni, accelerò i suoi lavori e portò a termine il suo compito in tre mesi e mezzo.

La sua commissione per la Costituzione prese come base il progetto respinto il 5 maggio, emendandolo sotto tre profili: 1) accrescendo le prerogative del Consiglio dell'«Union française», diventato Consiglio della Repubblica, al quale, in particolare, veniva attribuito il potere di partecipare all'elezione del presidente della Repubblica; 2) aumentando i poteri dello stesso presidente della Repubblica, che collaborava da vicino alla scelta del presidente del Consiglio; 3) trasformando le disposizioni relative allo statuto dell'«Union française». Il partito socialista giocò un ruolo decisamente conciliatore tra il partito comunista e il Movimento repubblicano popolare (M.R.P.), che tende-

vano, il primo, ad allontanarsi il meno possibile dal sistema del 19 aprile ed il secondo ad andare invece verso un regime parlamentare più ortodosso. Il presidente dell'Assemblea, Vincent Auriol, fece anch'egli nuovi sforzi per giungere ad un testo di compromesso che potesse essere votato dai tre grandi partiti.

Il dibattito all'Assemblea si aprì il 21 agosto; durò esattamente un mese, fino al 21 settembre. L'accordo dei tre grandi partiti consentì di bocciare i principali emendamenti dell'opposizione. Su molti punti, però, l'accordo si fece eludendo le difficoltà, che furono rinviata a leggi organiche o anche a semplici leggi ordinarie. Il secondo progetto risulta, così, molto più breve del primo. Per un secondo esame, richiesto dal M.R.P., il dibattito fu ripreso il 28 settembre. Il progetto fu votato nello stesso giorno, con 440 voti contro 106.

Il referendum si tenne il 13 ottobre 1946. La campagna elettorale fu caratterizzata dall'intervento del generale de Gaulle, che prese posizione contro la Costituzione. Questo atteggiamento mise il M.R.P. in una posizione molto delicata, perché i suoi elettori si trovarono esposti alle direttive opposte del generale e a quelle del loro partito, che fu costretto a raccomandare, paradossalmente, «di accettare la Costituzione per poterla rivedere».

In tale confusione, molti cittadini presero la decisione di astenersi, e il secondo progetto costituzionale risultò approvato con 9.297.470 «sì» contro 8.165.459 «no» e 8.519.635 astensioni. I suoi fautori rappresentavano solo il 35,33% dei suffragi espressi; e furono 150.000 meno di quelli che avevano appoggiato il progetto respinto il 5 maggio. Tuttavia, dopo un interregno di oltre sei anni, la Francia aveva finalmente un regime costituzionale regolare.

2. Il regime della Costituzione del 1946. - Come abbiamo già notato, il regime stabilito dalla Costituzione del 1946 è molto simile a quello del 1875. Si tratta dello

stesso regime parlamentare di ispirazione britannica, con la sua divisione dell'esecutivo in due elementi: Capo dello Stato e gabinetto ministeriale, e responsabilità di quest'ultimo davanti al parlamento. Se qualche termine è cambiato (l'Assemblea nazionale ha preso il posto della Camera dei Deputati e il Consiglio della Repubblica quello del Senato), anche queste innovazioni sono state ammesse con difficoltà: d'altronde, i membri dell'Assemblea nazionale furono chiamati «deputati» fin dall'inizio e quelli del Consiglio della Repubblica si sono battuti con accanimento per ottenere il diritto di essere chiamati «senatori». Tuttavia differenze profonde sussistono, tanto nelle istituzioni che nello spirito che le anima e, sotto questo aspetto, si deve distinguere tra il regime del 1946 e le sue modifiche successive.

Il regime del 1946. - La Costituzione del 1875 fu opera, in parte, di monarchici, che spinsero verso un regime parlamentare alla Luigi Filippo, che poi divenne repubblicano per forza di cose. I costituenti del 1946 erano invece fermamente legati alla Repubblica: le diedero forma parlamentare per la forza delle tradizioni più che per convinzione. Così, il regime del 1875 era più parlamentare che repubblicano, mentre quello del 1946 è più repubblicano che parlamentare.

«Repubblicano» è qui usato nel senso della tradizione ideologica del XIX secolo, che tendeva a estendere le prerogative del parlamento a spese di quelle del governo: eredità della storia occidentale, in cui i parlamenti eletti dai cittadini sono serviti a limitare, e poi a distruggere, i poteri delle monarchie ereditarie. Nella seconda metà del XX secolo, si prenderà coscienza della necessità di rafforzare lo Stato democratico, per consentirgli di resistere alla pressione delle dittature. Nel 1946, il ricordo di Vichy e dell'Occupazione spinge a restaurare il parlamentarismo precedente al 1940, e anche ad aumentare i poteri dei deputati. La Costituzione della Quarta Repubblica è il

riflesso di questa tendenza. Nell'edizione di questo libro apparsa nel 1950, si diceva del regime che allora cominciava la sua vita: «La Repubblica parlamentare, dopo settantacinque anni di esistenza, è logora così profondamente quanto la monarchia dell'Ancien Régime dopo dieci secoli... La sua restaurazione conserva qualcosa di artificiale e di illusorio: vedendo svolgersi di nuovo i vecchi riti, si pensa, sia pure a malincuore alla consacrazione di Carlo X».

La predominanza del parlamento si vede innanzitutto nella messa in ombra della seconda Camera: qualunque potere risulta naturalmente indebolito se viene diviso, e si rafforza se viene concentrato. Si era rinunciato all'assemblea unica del progetto d'aprile respinto dagli elettori, ma si era stabilito un monocameralismo di fatto sotto le spoglie del bicameralismo ufficiale. Al di fuori della partecipazione alla scelta del presidente della Repubblica, una volta ogni sette anni, e alla composizione di un certo numero di organismi (Comitato costituzionale, Assemblea dell'«Union française», Consiglio superiore della magistratura, ecc.), il Consiglio della Repubblica non ha che un potere consultivo. Esamina i progetti di legge adottati dall'Assemblea nazionale e formula il suo parere con un voto; ma l'Assemblea nazionale non ne è vincolata, ed ha solo l'obbligo di prendere in esame una seconda volta il testo. Tuttavia, se il Consiglio della Repubblica ha manifestato la sua opposizione con uno scrutinio pubblico, a maggioranza assoluta dei suoi membri, l'Assemblea non può procedere all'approvazione della legge se non con un voto espresso nelle stesse forme.

La Costituzione permetteva inoltre al parlamento di riunirsi più a lungo che in passato, il che accentuava il suo controllo sul governo. Sotto la Terza Repubblica, esso si riuniva obbligatoriamente solo per cinque mesi all'anno, da gennaio a giugno; oltre a questa sessione ordinaria, il governo lo convocava normalmente in sessione straordinaria da ottobre a dicembre, per votare il bilancio. In ogni

caso, restava in vacanza per quattro mesi continui, e il governo disponeva di importanti poteri sulle sessioni: potere d'interruzione e d'aggiornamento durante la sessione ordinaria di cinque mesi; di chiusura al termine di questo tempo; potere di convocazione della sessione straordinaria; potere d'interruzione, d'aggiornamento e di chiusura della stessa senza alcun limite. Un uso sapiente di queste prerogative permetteva molte cose ad un presidente del Consiglio abile, e alcuni ne usarono con virtuosismo.

Con la Costituzione del 1946, il governo ha praticamente perduto qualsiasi possibilità di interferire sulle sessioni parlamentari: solo il parlamento può convocarsi, interrompere la propria attività o aggiornarsi. Più esattamente: solo l'Assemblea nazionale può convocare, interrompere o aggiornare il parlamento, perché il Consiglio della Repubblica non fa che eseguire le sue decisioni al riguardo. La sessione ordinaria non si chiude che per volontà dell'Assemblea nazionale. Inoltre essa non ha il diritto di interromperla per più di quattro mesi complessivi (essendo considerata come interruzione qualsiasi aggiornamento di seduta superiore a dieci giorni). D'altra parte, nella prassi, le interruzioni non hanno raggiunto il tetto dei quattro mesi, nei primi anni di applicazione della Costituzione: nel 1947, le grandi vacanze parlamentari d'estate sono durate solo otto settimane; nel 1948, si sono ridotte a sei; dopo esser risalite a nove e dieci settimane nel 1949 e 1950, sono ricadute a cinque nel 1951: ma nel 1952 si è tornati alla tradizione con dodici settimane di vacanza.

Non solo il governo subisce più a lungo la tutela del parlamento, ma non può neanche accelerare le riforme cui aspira, utilizzando la procedura dei decreti-legge, che sono espressamente vietati. Questo restringe molto la libertà dell'Esecutivo, in rapporto alla pratica degli ultimi vent'anni della Terza Repubblica. Per aggirare la difficoltà si immaginerà il sistema delle «leggi-quadro»: ma è un sistema ancora più vincolante per il governo.

La regolamentazione del diritto di scioglimento dell'Assemblea da parte dell'Esecutivo si iscrive nella stessa linea generale. Seppure continua ad esser previsto, esso è accompagnato da numerose formalità destinate a renderne difficilissimo l'impiego. Non è possibile alcuno scioglimento nei primi diciotto mesi della legislatura; poi, non si può ricorrere ad esso se non si verificano insieme due condizioni fondamentali: 1) che nel corso di un periodo di diciotto mesi consecutivi siano intervenute due crisi ministeriali; 2) che queste due crisi si siano verificate in seguito ad una mozione di censura o di una votazione sulla fiducia: ciò esclude le crisi ministeriali dovute a dimissioni o rifiuto dell'incarico da parte del presidente del Consiglio designato. Tutto questo non ha impedito però ad un governo di sciogliere l'Assemblea nazionale il 1° dicembre 1955, la prima volta che le condizioni per esercitare il diritto di scioglimento si sono verificate entrambe.

Alcune disposizioni, tuttavia, tendevano a rinforzare l'Esecutivo, per ovviare a certi eccessi della Terza Repubblica. L'investitura del presidente del Consiglio sin dalla sua designazione da parte del presidente della Repubblica, e prima ancora che procedesse alla formazione del suo governo, aveva lo scopo di porre in risalto la sua autorità sui ministri. Di fatto, fu vuotata di ogni sostanza perché l'Assemblea nazionale non esitava a dare l'investitura a qualcuno che non gradiva e poi a rendergli impossibile la formazione di un governo.

La regolamentazione dei voti di fiducia e di censura aveva lo scopo di renderli più solenni e più difficili, perché il ricorso ad essi fosse meno frequente. Il presidente del Consiglio non poteva porre la questione della fiducia se non dopo essere stato autorizzato dal Gabinetto; sulla questione di fiducia si poteva votare solo il giorno dopo che essa era stata posta; era approvata a voto palese ed a maggioranza assoluta dell'Assemblea. La mozione di censura poteva,

all'inverso, essere presentata da un deputato, senza intervento dei ministri, ed era approvata allo stesso modo.

Le riforme successive al 1946. - Occorre distinguere tra le riforme elettorali e le riforme della stessa Costituzione, che furono più difficili.

1) Il regime adottato nel 1946 era interamente basato sulla rappresentanza proporzionale introdotta nel 1945. Per l'Assemblea nazionale, questo sistema funzionava in modo diretto; per il Consiglio della Repubblica si arrivava agli stessi risultati pratici attraverso meccanismi complicatissimi: le due Camere avevano quindi, di fatto, la stessa composizione.

Una prima breccia in questo sistema è stata introdotta con la legge del 23 settembre 1948, che per il Consiglio della Repubblica reintrodusse pressappoco il vecchio regime elettorale previsto per il Senato della Terza Repubblica. Ormai la proporzionale si applica solo nei dipartimenti che eleggono più di quattro consiglieri (11 su 90); ed è una proporzionale indiretta. Altrove, torna in vigore lo scrutinio maggioritario in due tornate elettorali. Nello stesso tempo, un'enorme disegualianza tra la rappresentanza delle città e della campagna assicura al Consiglio una schiacciante maggioranza rurale e conservatrice. Su circa 100.000 elettori per il Senato, 55.700 (cioè la maggioranza assoluta) sono delegati di comuni con meno di 1500 abitanti (che fanno 14 milioni di abitanti, cioè circa un terzo della popolazione francese); in media un delegato senatoriale rappresenta 260 abitanti nei comuni con meno di 1500 abitanti, 360 nei comuni da 1500 a 10.000, 540 nei comuni da 10.000 a 50.000, 2250 nei comuni con più di 50.000 e 4.400 a Parigi!

Per le elezioni all'Assemblea nazionale, la lotta fu più vivace. Dal 1945 in poi, un dibattito appassionato contrappone i partigiani della rappresentanza proporzionale e i

suoi avversari, i più accaniti dei quali vorrebbero tornare al sistema maggioritario a due tornate nell'ambito dell'«arrondissement», che fu il sistema di scrutinio adottato nella Terza Repubblica. La discussione ha acquisito una grande importanza nei primi mesi del 1951, alla vigilia di nuove elezioni; ne derivò alla fine la legge del 9 maggio 1951, che conserva il principio proporzionale stabilito nel 1946 modificandolo, però, in parecchi punti di notevole rilievo.

La riforma essenziale consiste nell'introduzione degli «apparentamenti»: con una dichiarazione depositata in prefettura almeno tre giorni prima dell'apertura della campagna elettorale (cioè ventitre giorni prima delle votazioni), due o più liste possono manifestare la volontà di «apparentarsi». Possono farlo, però, solo liste formate da candidati appartenenti a partiti «nazionali» (che presentino cioè, candidati in almeno 30 dipartimenti). Si distinguono, allora, due casi: a) nessuna lista isolata né alcun gruppo di liste apparentate ottiene la maggioranza assoluta dei voti espressi: si continua ad applicare la proporzionale, seguendo il principio della media più alta (come accadde nelle elezioni del 17 giugno 1951 per i due terzi delle circoscrizioni metropolitane); b) una lista isolata o un gruppo di liste apparentate ottiene la maggioranza assoluta: entra allora in gioco il sistema maggioritario; quella lista o quel gruppo di liste ricevono tutti i seggi mentre le liste minoritarie non ne hanno nessuno. Se si tratta di un gruppo di liste apparentate, la ripartizione tra loro della totalità dei seggi si fa con il sistema proporzionale; ma questo si applica solo all'*interno* dell'apparentamento.

Alle elezioni del 1951, il sistema ha ottenuto il risultato che i suoi promotori si prefiggevano indebolire i partiti estremi — comunisti e RPF.³ — e rafforzare i partiti di centro. Ma ha avuto anche un altro risultato, al quale gli

³ Raggruppamento del Popolo Francese (N.d.T.).

autori della riforma non avevano pensato: l'indebolimento complessivo della sinistra rispetto alla destra. Per via del meccanismo elettorale, i comunisti hanno perso più seggi del RPF; tra i partiti del centro, il centro sinistra (MRP⁴ e SFIO⁵) ha guadagnato meno seggi (46) del centro destra (RGR, Indipendenti e Moderati: 57). In tal modo la maggioranza parlamentare era più a destra della maggioranza del paese: i tre partiti della coalizione del 1945 (comunisti, socialisti e repubblicani popolari) avevano ottenuto il 53,3% dei suffragi espressi, ma solo il 47,6% dei seggi. Alle elezioni del 1956, gli apparentamenti hanno, invece, giocato poco: sicché l'Assemblea rappresentava più fedelmente la suddivisione dei suffragi.

2) La revisione costituzionale ha conosciuto vicissitudini anche maggiori. Una riforma molto modesta è stata realizzata il 7 dicembre 1954, dopo quattro anni di sforzi: talvolta la si è chiamata la «réformette». Essa verte unicamente su aspetti di dettaglio. I principali riguardano la limitazione delle sessioni parlamentari (ritorno al sistema di una sessione ordinaria, che può essere chiusa dal governo in capo a sette mesi: da notare che essa comincia ormai in ottobre, il che include il voto sul bilancio, e rende inutile il ricorso ad una sessione straordinaria); soppressione della maggioranza assoluta per l'investitura del presidente del Consiglio, che ormai ha luogo dopo che ha scelto i suoi ministri; estensione delle prerogative del Consiglio della Repubblica, con il ripristino della «navette» tra le due assemblee finché tra loro non si sia raggiunto un accordo: la «navette» è tuttavia limitata a cento giorni dopo l'adozione del testo in secondo esame all'Assemblea nazionale, e il Consiglio della Repubblica perde d'altro canto il potere di bloccare definitivamente

⁴ Movimento Repubblicano popolare (N.d.T.).

⁵ Sezione Francese dell'Internazionale Operaia (N.d.T.).

mente un testo con il «veto» della sua maggioranza assoluta.

Questa limitata revisione non sfiorava nemmeno il problema centrale del regime: l'instabilità ministeriale, ancor più forte che sotto la Terza Repubblica, in cui la durata media dei governi era di otto mesi. Sotto la Quarta, la media precipita a sei mesi. Inoltre la proporzionale aggravava il sentimento di estraneità dei cittadini nei confronti delle istituzioni: tra il 1875 e il 1940, essi potevano almeno scegliere il loro deputato; tra il 1945 ed il 1958, sono costretti a designare tutto un gruppo di deputati votando una lista confezionata dallo stato maggiore di un partito. Nel 1924, 1932, 1936, erano pur riusciti ad imporre per due anni governi conformi all'orientamento delle Legislative; a partire dal 1945, si limitano a distribuire le carte tra i partiti, che ci giocano come vogliono. La rottura dell'alleanza di sinistra nel 1947 è decisa solo a livello parlamentare, nell'intervallo fra due elezioni generali. La stessa legislatura del 1951-1956 vede succedersi Antoine Pinay, che governa a destra, e Pierre Mendès France, che governa a sinistra. Il voto popolare a favore del secondo alle elezioni del 1956 portò poi al potere Guy Mollet, che lo detestava. Alla sua caduta nel 1958, la Quarta Repubblica era altrettanto logora, dopo dieci anni di esistenza, di quanto lo era la Terza dopo settanta.

LA REPUBBLICA SEMI-PRESIDENZIALE:
FORZA E STABILITÀ GOVERNATIVE

Nel momento in cui si pubblica in Francia la decima edizione di questo libro, la Costituzione del 1958 festeggia il suo venticinquesimo anniversario. La sua durata già supera largamente quella delle Costituzioni applicate tra il 1791 e il 1870, le più lunghe delle quali raggiungono appena diciotto anni. Sarà durevole come la Costituzione del 1875, offrendo la stabilità e la forza dei governi, che così crudelmente sono mancate alle nostre repubbliche parlamentari? La Francia ha forse trovato il suo «nuovo regime», che unisce forza e democrazia al vertice dello Stato? Limitiamoci a costatare che, di tutte le nostre costituzioni, l'attuale è la meno contestata. Dopo averla a lungo vilipesa, la sinistra ne ha scoperto i pregi dopo il 1981. Solo qualche giurista storce ancora la bocca, qualificando «bastardo» questo regime metà presidenziale e metà parlamentare che non rientra nei suoi schemi classificatori. Ma i bastardi non sono spesso animali più vigorosi di quelli di razza pura?

Tuttavia, la forza e la stabilità dei governi francesi dei giorni nostri dipende meno dalla costituzione che dall'esistenza di maggioranze parlamentari coerenti e disciplinate. Esse derivano, cioè, solo in parte dalle istituzioni stabilite dalla legge fondamentale. Derivano anche dai meccanismi dello scrutinio maggioritario in due tornate reintrodotta per l'elezione dei deputati dal generale de Gaulle al suo ritorno al potere. Questa riforma ha molto contribuito a sostituire al nostro sistema di partiti molteplici e indisciplinati una bipolarizzazione tra due alleanze ognuna delle quali mette insieme due organizzazioni rigide. L'elezione del presidente della Repubblica a suffragio universale ha la

sua parte in questa evoluzione; ma c'è da temere che non sia sufficiente ad impedire un ritorno al sistema dei partiti della Quarta Repubblica, se si torna alla proporzionale da questa praticata.

I

LA FONDAZIONE DELLA REPUBBLICA SEMI-PRESIDENZIALE

La Quinta Repubblica si è formata in due fasi. Nel 1958, una nuova Costituzione ha instaurato un regime parlamentare originale, che mescola una modernissima razionalizzazione ad un orleanismo stile Luigi Filippo. Nel 1962, una riforma della precedente Costituzione ha sovrapposto l'elezione a suffragio universale del presidente della Repubblica alle disposizioni anteriori, modificando profondamente le loro strutture ed instaurando un regime che si può definire «semi-presidenziale».

1. Dal putsch al referendum: la Costituzione del 1958.

- Il 13 maggio 1958, una sommossa locale, verificatasi ad Algeri grazie alla complicità di elementi militari, provocò la disgregazione della Quarta Repubblica. Il 1° giugno, l'Assemblea nazionale nominò capo del governo il generale de Gaulle; il 3 giugno, gli conferì il potere di preparare una nuova Costituzione da sottoporre a referendum popolare.

La legge costituzionale del 3 giugno 1958. - È stata possibile votarla in forme assolutamente legali, perché l'Assemblea nazionale il 24 maggio 1955 e il Consiglio della Repubblica il 19 luglio 1955, avevano approvato una risoluzione secondo la quale si poteva procedere ad una revisione della Costituzione ed in particolare dell'articolo 90: gli sforzi — lenti — della Quarta Repubblica per rinnovarsi hanno permesso così di rovesciarla legalmente.

Esiste una certa somiglianza tra lo scenario dei pieni poteri legislativi e costituenti accordati al governo nel giugno 1958, e quelli che aveva ricevuto il governo di Vichy diciotto anni prima (cfr. p. 111 ss.); ma il contesto politico è evidentemente assai diverso. In entrambi i casi, l'organo investito del potere costituente ha trasferito le sue prerogative al governo, con la riserva che il testo da questi approntato fosse sottoposto a referendum: lo schema generale è quindi lo stesso. Ma, a parte le diversità politiche, tre importanti elementi differenziano le due leggi costituzionali del 10 luglio 1940 e del 3 giugno 1958.

Innanzitutto il modo di attribuzione del potere costituente al governo non è lo stesso. Nel 1940, si trattava di una delega: l'Assemblea nazionale gli «conferiva tutti i poteri» allo scopo di elaborare una nuova Costituzione. Nel 1958, si è modificato, a titolo transitorio, l'articolo 90 della Costituzione, che stabiliva la procedura di revisione costituzionale: si trattava espressamente di una «revisione del modo di revisione». Inoltre, il potere costituente è stato attribuito al «governo investito il 1° giugno 1958»: si è evitato il carattere personale della delega del 10 giugno 1940. Questa prima differenza è puramente formale: mette in risalto le precauzioni adottate per evitare una somiglianza troppo evidente: questo è tutto.

In secondo luogo, la legge del 3 giugno 1958 prevede una limitazione del potere costituente così attribuito al governo ben più stringente di quella della legge del 10 luglio 1940. Il testo della futura costituzione, elaborato dal Consiglio dei ministri, deve ispirarsi a cinque principi: 1) il suffragio universale è la sola fonte del potere; il legislativo e l'esecutivo devono derivare da esso o da istanze da esso elette; 2) il potere legislativo e il potere esecutivo devono essere separati «in modo che il governo e il parlamento assicurino, ciascuno per la sua parte e sotto la propria responsabilità, la pienezza delle loro attribuzioni»; 3) il governo deve essere responsabile davanti al parlamento; 4) l'autorità giudiziaria

deve essere indipendente «per essere in grado di garantire il rispetto delle libertà essenziali quali sono definite nel preambolo della Costituzione del 1946 e nella Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo alla quale essa fa riferimento»; 5) la Costituzione deve permettere di organizzare i rapporti della Repubblica con i popoli che le sono associati. Queste «cinque basi» — per usare una formula celebre — sono molto importanti e precisano l'orientamento della nuova Costituzione.

In terzo luogo, è prevista una procedura di consultazione. Il governo, per definire il progetto che sottoporrà poi a referendum popolare, deve obbligatoriamente sentire il parere di un Comitato costituzionale, composto da membri scelti, per almeno due terzi, tra i parlamentari: essi sono designati dalle commissioni competenti dell'Assemblea nazionale e del Consiglio della Repubblica, in proporzione di un terzo almeno dei loro membri. Il progetto di costituzione elaborato dal governo, dopo aver consultato detto Comitato, sarà inviato per un parere al Consiglio di Stato, quindi approvato dal Consiglio dei ministri, ed infine sottoposto a referendum popolare. Se la costituzione sarà adottata, verrà promulgata entro otto giorni.

L'elaborazione della Costituzione del 4 ottobre 1958. - La Costituzione del 1958 è stata elaborata rapidamente, poiché il progetto preliminare del governo fu pubblicato il 29 luglio, e quello definitivo, dopo l'intervento del Comitato consultivo costituzionale, il 4 settembre: cioè esattamente tre mesi dopo l'approvazione parlamentare della legge del 3 giugno 1958.

Nella riunione del 31 maggio all'hôtel Lapérouse, il generale ha esposto ai capi di tutti i gruppi parlamentari (eccetto i comunisti, che avevano declinato l'invito) le sue idee sulla riforma costituzionale: i punti essenziali riguardavano l'elezione del presidente della Repubblica da parte di un collegio allargato, il mantenimento della responsabilità

del governo davanti al parlamento, l'incompatibilità tra mandato parlamentare e funzioni ministeriali, e il sistema dei pieni poteri provvisori. Fin dal suo ritorno dal primo viaggio in Algeria, diede le sue direttive a Michel Debré, soprattutto sul ruolo del presidente della Repubblica. Attorno al primo ministro, si costituì un gruppo di lavoro, formato per lo più da alcuni funzionari del Consiglio di Stato e da un delegato di ogni ministro. Il gruppo elaborò il progetto preliminare pubblicato il 29 luglio con una copertina rossa (da cui il nome di progetto «rosso»).

In questo progetto preliminare, si possono distinguere tre aspetti distinti, tre strati successivi, tre sedimenti sovrapposti. Innanzitutto lo «strato de Gaulle», nocciolo originario, che comprende: 1) l'idea di un presidente della Repubblica emanazione di un collegio più largo del parlamento, ma non del suffragio universale; libero di nominare il capo del governo e dotato di poteri di arbitrato, esercitati senza la controfirma ministeriale; 2) l'idea di poteri eccezionali del presidente, di una sorta di dittatura temporanea in caso di crisi grave, che si collega al ricordo del giugno 1940; 3) l'idea dell'incompatibilità tra le funzioni ministeriali e il mandato parlamentare. Attorno a questo nucleo, si è addensato lo «strato Michel Debré», che attiene essenzialmente al «parlamentarismo razionalizzato», cioè alla stretta regolamentazione del lavoro parlamentare, con larghi poteri d'intervento del governo (qui si sente chiaramente anche l'influenza di un vero scienziato della politica); ed anche l'idea, comune al generale e a Michel Debré, dell'incompatibilità delle funzioni ministeriali col mandato parlamentare. Il terzo strato è quello dei ministri di Stato: riguarda la regolamentazione della mozione di censura e il sistema di voto delle leggi nel caso in cui viene posta la questione di fiducia, eredità della riforma votata dall'Assemblea nazionale nel marzo 1958; e, ancora, la soppressione del sistema del dibattito politico annuale proposta da Debré, che avrebbe risuscitato il problema dell'«adresse»;

infine, la soppressione di talune attribuzioni onorifiche del Senato.

Il Comitato consultivo previsto dalla legge costituzionale del 3 giugno 1958 si riunì al Palais-Royal, dal 29 luglio al 14 agosto. Composto di 39 membri (26 parlamentari eletti dalle commissioni delle due assemblee, 13 personalità scelte dal governo) comprendeva pochi uomini di primo piano: in particolare, invece di nominare degli specialisti, il governo aveva designato degli amici politici. I resoconti dei dibattiti non furono pubblicati. Le modifiche al progetto preliminare proposte dal Comitato consultivo costituzionale sono di scarsa importanza. Il CCC., come veniva chiamato, si è mostrato molto rispettoso del nuovo potere e preoccupato soprattutto di dettagli d'interesse parlamentare.

Il referendum costituzionale. - Il governo ha soltanto messo a punto un progetto: è l'approvazione popolare per via referendaria che ha dato forza di legge alla nuova Costituzione. Il referendum del 28 settembre 1958 si è tenuto contemporaneamente nella metropoli e nei territori d'oltremare, con un significato diverso nei due casi. Nel territorio metropolitano si trattava di approvare o respingere il regime politico proposto; nei territori d'oltremare, di accettare o rifiutare di entrare a far parte della nuova «Comunità», il rifiuto comportando l'indipendenza. A questi territori veniva così formalmente riconosciuto il diritto all'indipendenza, per la prima volta, e l'adesione alla Comunità diventava un atto volontario. Ma ciò riguardava soltanto i territori d'oltremare propriamente detti, non i dipartimenti d'oltremare, né, in particolare, l'Algeria.

Il successo del referendum fu schiacciante. Come gli elettori dell'anno VIII, che vedevano solo Bonaparte nel progetto loro proposto, e che votarono per l'uomo e non per il testo, quelli del 1958 hanno considerato solo la persona del generale de Gaulle, e gli hanno espresso la loro fiducia con 17.668.790 «sì» metropolitani, contro 4.624.511

«no» e 4.016.614 astensioni. Nei dipartimenti e territori d'oltremare, la maggioranza dei «sì» fu ancora più schiacciante, salvo che in Guinea, dove vinsero i «no», il che comportò la secessione di questo territorio.

2. Il testo della Costituzione del 1958: un parlamentarismo orleanista e razionalizzato. - Nel suo testo del 1958, la Costituzione della Quinta Repubblica mescola — come si è detto — elementi arcaici che evocano l'orleanismo ed elementi moderni, corrispondenti ad un «parlamentarismo razionalizzato».

Il parlamentarismo razionalizzato. - L'espressione è stata coniata per caratterizzare le costituzioni europee del dopoguerra 1919, che si erano sforzate di codificare con pignoleria le regole consuetudinarie del regime parlamentare, e di inventare meccanismi precisi e rigidi per conservare l'equilibrio tra le assemblee e l'esecutivo. Il termine è impiegato in senso leggermente diverso a proposito della Quinta Repubblica. Indica, innanzitutto, le regole riguardanti l'organizzazione del lavoro parlamentare e la procedura legislativa. Si applica anche alla regolamentazione della questione di fiducia e della responsabilità del governo, il che era fondamentale per il parlamentarismo razionalizzato del 1919. Riguarda anche la rigorosa delimitazione degli ambiti della legge e del regolamento.

La minuziosa organizzazione della procedura parlamentare finisce con il far rientrare nella Costituzione disposizioni che avrebbero dovuto logicamente figurare nei regolamenti delle assemblee. Si può pensare che talvolta ci si spinga troppo lontano, vincolando il parlamento a regole troppo anguste; ma gli abusi compiuti da mezzo secolo, erano diventati così grandi che simile rimedio era diventato indispensabile.

La regolamentazione del voto di fiducia e della censura è il gioiello del parlamentarismo razionalizzato. Consiste nel

capovolgere la pratica precedente, che finiva col contare gli assenti e gli astenuti come avversari di governo. Il «chi tace rifiuta» è sostituito dal «chi tace acconsente» della saggezza popolare. Quando i deputati presentano una mozione di censura, questa può essere approvata solo con la maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea nazionale, e vengono contati solo i voti a favore della mozione di censura; i voti contrari (cioè a sostegno del governo) sono uniti alle astensioni e alle assenze, senza possibilità di distinzione. Quando il governo chiede la fiducia su un testo, questo è ritenuto approvato senza votazione se nelle ventiquattr'ore non è stata presentata alcuna mozione di sfiducia; se tale mozione viene presentata, i voti a favore sono conteggiati come si è detto prima, ed il testo governativo è considerato approvato se il loro numero non raggiunge la maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea nazionale.

La rigorosa delimitazione dell'ambito della legge è un'altra importante innovazione della Costituzione del 1958, che deriva anch'essa dal «parlamentarismo razionalizzato», poiché tende ad imporre con regole costituzionali una prassi abbastanza simile a quella dei regimi parlamentari di tipo britannico, in cui il governo controlla il parlamento attraverso la maggioranza disciplinata di cui dispone. D'ora in poi, il potere regolamentare del governo non può votare leggi che in un ambito strettamente delimitato dalla Costituzione: il Consiglio costituzionale veglia sul mantenimento di questa separazione dei poteri, annullando le leggi che fuoriescono dall'«ambito legislativo» assegnato alle assemblee.

Il parlamentarismo orleanista. - Nel regime parlamentare moderno, il capo dello Stato è ridotto ad un ruolo simbolico, perché il potere esecutivo spetta al primo ministro e al governo che egli dirige. Il parlamentarismo detto «orleanista» corrisponde ad una fase nell'evoluzione dei regimi

parlamentari, intermedia tra la monarchia limitata, in cui il re esercita la totalità del potere esecutivo rispetto ad un parlamento che vota le leggi e il bilancio, ed il parlamentarismo moderno quale lo si è appena definito. Questa fase intermedia è stata incarnata dall'applicazione in Francia della Carta del 1830 così come l'interpretava il re Luigi Filippo della dinastia d'Orléans (dove il nome).

Il regime istituito dalla Costituzione del 1958 nel suo testo originale è profondamente diverso; tuttavia vi si accosta per due aspetti, che giustificano il riferimento al parlamentarismo orleanista. Da una parte, le prerogative che la Costituzione attribuisce al presidente della Repubblica ricordano abbastanza il ruolo di capo dello Stato che si attribuiva il «re-cittadino». D'altra parte, l'importanza data ai notabili fa pensare — fatte le debite proporzioni — all'influenza che essi avevano nella monarchia di Luigi, soprattutto per il peso del suffragio ristretto: la Quinta Repubblica rimane in ogni caso molto più democratica.

Il nocciolo della Costituzione del 1958 è costituito, lo si è detto, dalle idee espresse dal generale de Gaulle fin dal 1946 nel suo discorso di Bayeux, sul ruolo del presidente della Repubblica. Il suo prestigio è rinforzato, in teoria, con l'allargamento del corpo elettorale che lo sceglie; i suoi poteri vengono accresciuti: in particolare, dispone del potere di sciogliere liberamente l'Assemblea nazionale, senza alcuna condizione restrittiva. Esercita i poteri in questione senza controfirma ministeriale: essi rappresentano, dunque, sue prerogative, non dei poteri teorici, di fatto esercitati dai ministri responsabili. Ma non sono poteri di governo in senso proprio: il ruolo del presidente della Repubblica del 1958 è essenzialmente un ruolo di «arbitro», come dice espressamente la Costituzione.

Questo aspetto del ritorno all'orleanismo è conforme alle vedute della destra moderata in tema di riforma dello Stato. Si ritrova la stessa tendenza nella lettera di dimissioni di Casimir-Périer, nella politica di Millerand, nei tentativi

fluenza del suffragio universale si fa sentire a metà. Tutto avviene come se si avesse avuto paura del popolo e se si fosse voluto circondare da tutti i lati con i notabili rurali, per impedirgli di nuocere, il solo organo che da lui veramente emana: l'Assemblea nazionale.

È sintomatico, sotto questo aspetto, l'accrescimento del ruolo del Senato: può bloccare tutti i progetti votati dall'Assemblea nazionale, come sotto la III Repubblica se è d'accordo col governo; se è in disaccordo con questo, il primo ministro può porre fine all'opposizione del Senato, che può solo ritardare i progetti dell'Assemblea nazionale, come sotto la IV Repubblica.

Su un punto, tuttavia, la Costituzione del 1958 si allontanava decisamente dall'orleanismo e si avvicina alla democrazia semi-diretta che il giacobinismo e il bonapartismo avevano introdotto in precedenza. Il presidente della Repubblica può sottoporre direttamente alla decisione popolare «ogni progetto di legge che abbia per oggetto l'organizzazione dei poteri pubblici... o l'autorizzazione alla ratifica di un trattato che... avrebbe incidenza sul funzionamento delle istituzioni» (art. 11). Ma il ricorso a questa procedura deve essere proposto al capo dello Stato dal governo durante le sessioni parlamentari, o dalle due assemblee.

3. La riforma costituzionale del 1962 e il regime semi-presidenziale. - «Semi-presidenziale» non significa che il capo dello Stato abbia meno potere nel regime così qualificato che in un regime presidenziale propriamente detto, di tipo americano. Significa che il presidente non è l'unico titolare del potere esecutivo, bensì che questo è esercitato anche da un primo ministro alla testa di un governo responsabile davanti ai deputati, cioè obbligato a dare le dimissioni se questi gli rifiutano la fiducia o gli manifestano la sfiducia. Un tale regime è per metà presidenziale, per metà parlamentare, ma il presidente può dive-

di Doumergue, nel progetto costituzionale del maresciallo Pétain, ecc. Essa si fonda su una cattiva comprensione dei meccanismi parlamentari: se si vuole rafforzare l'esecutivo (il che era indispensabile nella Francia del 1958), si devono aumentare il prestigio e i poteri del primo ministro, non quelli del presidente della Repubblica. Altrimenti si divide l'esecutivo, si ingenera nel suo interno una rivalità permanente, e quindi lo si indebolisce ulteriormente. Ma l'orleanismo del 1958 deve essere ricollocato nel suo quadro storico. Occorre una costituzione che potesse applicarsi insieme al generale de Gaulle, personaggio eccezionale, ed ai suoi successori, verosimilmente di statura più modesta. L'orleanismo offriva un quadro adattabile a due diverse situazioni; di fatto, è stato deformato dal generale in senso presidenzialista. Dopo di lui, sarebbe stato certamente deformato in senso parlamentarista, se non fosse stato eliminato dalla riforma del 1962.

Un altro aspetto deriva dal fatto che il regime del 1958 è quello di una repubblica di notabili, in cui si diffida del popolo. Su cinque organi importanti istituiti dalla Costituzione — presidente della Repubblica, governo, Assemblea nazionale, Senato e Consiglio costituzionale — uno solo nasce dal popolo per suffragio universale diretto: l'Assemblea nazionale. Altri due nascono da un suffragio indiretto molto inegualitario, che è in realtà un suffragio ristretto: il presidente della Repubblica ed il Senato. Il corpo elettorale, è grosso modo, lo stesso per l'uno e per l'altro: la maggioranza assoluta è quella dei rappresentanti dei villaggi con meno di 1500 abitanti, che raccolgono solo un terzo della popolazione: presidente e senatori sono quindi designati dai notabili rurali. Il Consiglio costituzionale è per due terzi nominato dagli organi che escono da questo suffragio ristretto: solo per un terzo dell'Assemblea nazionale, e, ancora, con la mediazione del suo presidente. Il governo è designato da un organo che è emanazione del suffragio ristretto, d'accordo con l'Assemblea nazionale: qui, l'in-

nirvi più potente che nei regimi presidenziali classici se è il capo di una maggioranza parlamentare disciplinata.

Il generale de Gaulle si è sforzato di praticare questo sistema prima che fosse consacrato dalla riforma costituzionale del 1962, che l'ha ufficialmente istituito. La gloria storica di «primo resistente di Francia» gli ha conferito un'autorità equivalente a quella di un'elezione col suffragio universale. L'impossibilità di mettere in minoranza il suo governo fin tanto che durava la guerra d'Algeria gli assicurava una maggioranza parlamentare, sebbene quella che l'aveva fatto eleggere nel 1958 si fosse scompaginata quando egli si era impegnato sulla strada dell'indipendenza algerina. La riforma del 1962 ha istituzionalizzato la pratica gollista.

L'elezione del presidente della Repubblica a suffragio universale. - L'idea di instaurare in Francia un regime presidenziale per restaurare la stabilità politica era già stata concepita da Léon Blum nel 1941; quella di instaurare un regime presidenziale allo stesso scopo è stata lanciata da noi nel 1956¹. Non si sa se il generale de Gaulle preferisse un presidente della Repubblica eletto da notabili, secondo l'idea lanciata nel suo discorso di Bayeux del 1946 prima di applicare la Costituzione del 1958, o se non osasse rivelare tutto il suo pensiero per i ricordi del 2 Dicembre. Dopo di lui, un presidente eletto coi voti dei notabili sarebbe stato in ogni modo relegato in secondo piano, come il capo di Stato della Quarta e Quinta Repubblica: si rischiava così di tornare al parlamentarismo tradizionale e alla sua instabilità politica. De Gaulle fu abbastanza facilmente convinto dagli argomenti, a favore dell'elezione presidenziale a suffragio universale, sviluppati dall'opposizione². Dopo l'attentato del Petit-Clamart che dimostrava l'urgenza di preparare la

¹ Cfr. M. Duverger, *Demain la République* (1958) e soprattutto *La V^e République et le régime présidentiel* (1961).

² Cfr. M. Duverger, *La République des citoyens* (1982) p. 85-89.

successione, fece decidere una riforma costituzionale in questo senso da un referendum diretto, sulla base dell'articolo II della Costituzione, che sembra, però applicabile esclusivamente a leggi straordinarie e non pure alle leggi costituzionali: questa procedura, cioè, era giuridicamente irregolare. Ma l'approvazione manifestata dal popolo francese al referendum del 28 ottobre del 1962 con 12.809.363 voti contro 7.942.695 e 6.280.297 astensioni ha sanato quell'irregolarità iniziale. Oggi l'elezione del presidente della Repubblica a suffragio universale è accettata dalla quasi-unanimità dei cittadini.

La riforma costituzionale del 1962 sostituisce il voto dei notabili deciso nel 1958 con il suffragio universale. L'elezione del presidente della Repubblica avviene a maggioranza in due tornate, con la seconda tornata (che ha luogo quindici giorni dopo la prima) organizzata in modo particolare. Nella prima tornata, occorre che un candidato ottenga la maggioranza assoluta — cioè la metà dei suffragi espressi più uno — per essere eletto, seguendo la regola tradizionale. La seconda tornata vede fronteggiarsi solo i due candidati che hanno raccolto il maggior numero dei suffragi nella prima; ma è possibile che uno dei due si ritiri, nel qual caso è il terzo candidato a rimanere in lizza a fianco dell'altro e così via. Se nella prima tornata Durand ha ottenuto 5 milioni di voti, Dupont 4 milioni, Duval 3 milioni, Dupré 2 milioni, ecc., normalmente sarebbero Durand e Dupont ad affrontare la seconda tornata. Ma, se uno dei due si ritira, l'altro resta in lizza con Duval; se si ritirano entrambi, il ballottaggio si fa tra Duval e Dupré, e così via.

Non tutti i cittadini possono porre la propria candidatura alla presidenza della Repubblica; è previsto un sistema di presentazione. Ogni candidato deve essere proposto da almeno cento persone, membri del parlamento, dei consigli generali, del Consiglio di Parigi, delle assemblee territoriali d'oltremare o sindaci eletti. Inoltre, fra i cento firmatari

della proposta di candidatura devono figurare degli eletti in rappresentanza di almeno dieci dipartimenti o territori d'oltremare diversi. Nel 1976, queste cifre sono state portate rispettivamente a 500 per le presentazioni e a 30 per il numero dei dipartimenti o territori ai quali i proponenti la candidatura debbono appartenere.

Le proposte sono indirizzate al Consiglio costituzionale, a titolo individuale o collettivo: ogni presentatore, cioè, può rivolgersi individualmente al Consiglio costituzionale, oppure più proponenti possono riunirsi per sottoscrivere una presentazione collettiva. Le presentazioni devono essere effettuate almeno diciotto giorni prima della prima tornata elettorale; il Consiglio costituzionale stabilisce così la lista dei candidati, che viene pubblicata dal governo almeno quindici giorni prima della prima tornata.

L'estensione dei poteri del presidente della Repubblica. - La riforma del 1962 ha modificato soltanto gli articoli 6 e 7 della Costituzione, relativi all'elezione del presidente della Repubblica. Ma questo cambiamento capovolge i rapporti tra i poteri pubblici, e fa del presidente della Repubblica il capo supremo del governo.

In democrazia, il suffragio universale diretto è l'equivalente della consacrazione di Reims nell'antica monarchia francese: conferisce la legittimità suprema. Più un organo dello Stato è vicino al suffragio universale diretto, più la sua influenza è grande. La differenza tra la Camera dei deputati ed il Senato sotto la Costituzione del 1875, per questo aspetto, faceva sì che il secondo avesse meno peso della prima, in particolare per quanto riguarda la verifica (e la sanzione) della responsabilità politica dei governi (della quale i senatori si sono serviti dieci volte meno dei deputati), malgrado l'uguaglianza stabilita tra loro dal testo costituzionale. L'articolo 3 della Costituzione del 1958 consolida questa interpretazione, dichiarando che «La sovranità nazionale appartiene al popolo francese che la

esercita attraverso i suoi rappresentanti o per mezzo del referendum». L'elezione a suffragio universale ha dato, quindi, al presidente della Repubblica la qualità di rappresentante del popolo: solo l'Assemblea nazionale lo è altrettanto direttamente quanto lui.

La sua posizione diventa, così, assai diversa da quella dei capi di Stato parlamentari classici. Questi sono più lontani dai governi dalla legittimità democratica: ciò è evidente quando si tratta di un re, la cui investitura ereditaria è in contraddizione di principio con i principi della democrazia; l'investitura dei presidenti della Repubblica è naturalmente meno lontana dalla legittimità democratica, e tuttavia si fonda su un suffragio indiretto, e spesso reso non egualitario dalla partecipazione delle Camere alte. La situazione del governo, che poggia costantemente sulla fiducia che gli accorda la Camera popolare nata dal suffragio universale, è più vicina alla legittimità democratica. Era questo il caso previsto dalla Costituzione del 1958 nella sua versione originaria. La riforma del 1962 ha capovolto la situazione. Il presidente della Repubblica, emanazione immediata del suffragio dell'intera nazione, ha una legittimità democratica molto più forte di quella del primo ministro e del governo, che non si fondano sul voto popolare direttamente, bensì indirettamente, attraverso la fiducia loro testimoniata dall'Assemblea nazionale, essa si eletta dal popolo.

Prima del 1958, i poteri nominalmente attribuiti al presidente erano di fatto esercitati dal governo, a meno che la Costituzione non prevedesse altrimenti. Ciò dipendeva dal carattere parlamentare del regime. La riforma del 1962 ribalta questo principio interpretativo della Costituzione: essa introduce, in effetti, un elemento di regime presidenziale misto, metà parlamentare, metà presidenziale. Non c'è quindi più ragione di interpretare la Costituzione in conformità con il principio parlamentare; esistono, anzi, ragioni decisive per interpretare in tutt'altro modo i poteri del presidente. Non si mobilita il suffragio universale per

creare un organo di rappresentanza: i poteri attribuiti a quest'electo della Nazione saranno ovviamente poteri reali, non poteri nominali, quando la Costituzione non precisa niente al riguardo. Occorre cioè che essa stabilisca chiaramente che i poteri presidenziali sono « nominali » perché li si possa considerare tali. Nel silenzio del testo, prima del 1962 si doveva concludere per il loro carattere nominale in riferimento al quadro parlamentare; dopo il 1962, al contrario, si deve optare per il loro carattere reale, a causa dell'elezione popolare. Tutti i poteri appartenenti al presidente della Repubblica, anche se esercitati con la controfirma ministeriale, devono ormai essere considerati poteri che egli esercita in prima persona: la concezione parlamentare del presidente « prestanome » deve essere completamente abbandonata, ogni volta che la Costituzione non lo preveda espressamente.

II

IL REGIME SEMI-PRESIDENZIALE FRANCESE

Il regime semi-presidenziale si definisce tale tenendo conto di tre elementi presenti nella Costituzione: 1) il presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale; 2) il presidente della Repubblica dispone di propri poteri, che gli permettono di agire indipendentemente dal consenso dei suoi ministri; 3) il primo ministro e i ministri sono responsabili davanti ai deputati, che possono costringere il governo a dare le dimissioni. Un regime siffatto è poco diffuso; né è mai stato analizzato come « semi-presidenziale » prima che la Francia lo adottasse e che il Portogallo ne seguisse l'esempio. La comparazione con tutti i paesi che lo applicano (o lo hanno applicato) è tuttavia utile per capire il suo funzionamento nel nostro.

Sette nazioni praticano, o hanno praticato, il regime semi-presidenziale: la Finlandia (1919), la Germania di Weimar (1919), l'Austria (1929), l'Irlanda (1937), l'Islanda (1945), la Francia (1962), il Portogallo (1976): le date fra parentesi sono quelle della costituzione o della riforma costituzionale che ha deciso l'elezione del capo dello Stato da parte del popolo. Le istituzioni di questi paesi sono abbastanza simili, ma le loro prassi sono diverse, specialmente per quel che concerne i poteri realmente esercitati dal presidente della Repubblica. Questa diversità ha fatto sì che fosse contestato il concetto stesso di regime « semi-presidenziale ». Ma il concetto di regime « parlamentare » copre le stesse diversità: basta paragonare le istituzioni di Londra con quelle di Roma per rendersene conto.

1. La prassi del regime semi-presidenziale dopo il 1962.

- Essa si caratterizza per l'esistenza di una maggioranza parlamentare disciplinata, orientata dalla stessa parte del presidente della Repubblica e che lo riconosce come capo. Attraverso di essa, il presidente controlla il parlamento e il governo. Si trova, quindi, in una posizione ancor più forte del primo ministro britannico. Come quest'ultimo, trae la sua forza dall'autorità sulla maggioranza. L'elezione del capo dello Stato da parte del popolo è, qui, meno importante del « parlamentarismo maggioritario », caratterizzato dalla permanenza di maggioranze disciplinate; il lato semi-parlamentare del regime prevale su quello semi-presidenziale. Ma quest'ultimo trasferisce l'autorità sulla maggioranza dal primo ministro al presidente, che somma così alla forza di un capo della maggioranza il potere simbolico di un capo di Stato. François Mitterrand ha nelle sue mani le prerogative della regina d'Inghilterra e della signora Thatcher, riducendo il primo ministro alla posizione di un capo di Stato maggiore.

L'esistenza di una maggioranza parlamentare che abbia nel

Presidente il suo capo. - Si è detto che tra il 1958 ed il 1962 il generale de Gaulle aveva orientato la Costituzione verso un regime semi-presidenziale, che però non era ancora stato istituito. Non è stato affatto impacciato dalla mancanza di una maggioranza parlamentare disciplinata: la sinistra lo sosteneva, quando i partigiani dell'Algeria francese lo abbandonavano, perché temeva un colpo di Stato militare: il generale proteggeva il Paese dai colonnelli. La situazione è radicalmente cambiata nel 1962, quando gli elettori hanno mandato all'Assemblea nazionale una maggioranza omogenea e disciplinata, volendo così fornire i mezzi per governare a colui al quale qualche giorno prima avevano confermato il mandato presidenziale votando «sì» al referendum sull'elezione del capo dello Stato a suffragio universale. La situazione assomiglia molto a quella che si produrrà diciannove anni più tardi, quando i cittadini daranno a François Mitterrand, che avevano appena eletto all'Eliseo, la maggioranza socialista di cui aveva bisogno per governare. Nell'intervallo, tutti i presidenti hanno beneficiato di una maggioranza parlamentare orientata come loro. Fino ad oggi, la prassi francese ha unito regime semi-presidenziale e parlamentarismo maggioritario.

Non solo dopo il 1962 il presidente ha disposto di una maggioranza della sua stessa parte, ma questa maggioranza l'ha sempre riconosciuto come capo. C'è stato qualche contrasto per la frazione della maggioranza che non era direttamente del suo partito. Tutte le maggioranze si sono in effetti fondate su coalizioni; anche quando i gollisti sono stati in maggioranza da soli (1968-1973) o quando il partito socialista si è trovato nelle stesse condizioni (dal 1981 in poi), essi hanno tenuto a conservare le loro alleanze, guardando al futuro. Gli alleati hanno naturalmente mostrato minor docilità del partito del presidente, anche quando quest'ultimo era turbato da differenti «stati d'animo». I giscardiani hanno praticato il «sì, ma...» con de Gaulle, gli chiraquiani hanno fatto lo stesso con Giscard

d'Estaing, i comunisti lo fanno con maggior discrezione sotto la presidenza di François Mitterrand. Il freno è adoperato, naturalmente, in maniera più incisiva, quando il partito «non presidenziale» della maggioranza si trova ad essere maggioritario (1974-1981), o quando la maggioranza è molto debole (1967-1968): in tal caso, il presidente è costretto a ricorrere ai mezzi del parlamentarismo razionalizzato per avere l'ultima parola.

Le conseguenze dell'autorità del Presidente sulla maggioranza. - L'obbedienza della maggioranza al presidente è la chiave di volta del sistema. Essa consente al presidente di dominare il governo e l'Assemblea nazionale e conduce alla formazione di un blocco maggioritario del quale il presidente è il capo supremo.

Indubbiamente, l'articolo 21 della Costituzione dice che il primo ministro «dirige l'azione del governo». Ma l'espressione stessa («l'azione del...») indica che il primo ministro si tiene nel quadro delle decisioni prese dal governo nel suo complesso, che «determina e guida la politica della nazione» (art. 20): il presidente della Repubblica fa parte di questo governo, e lo presiede. Il presidente garantisce così il rispetto delle grandi opzioni da lui stesso proposte al momento delle elezioni presidenziali, o definite in séguito a seconda dell'evolvere della situazione.

La Costituzione non è misconosciuta quando il presidente esercita un diritto di revoca del primo ministro che essa non prevede. Se quest'ultimo dà le dimissioni quando glielo ingiunge l'Eliseo è perché non può fare altrimenti, come membro di un partito sottoposto all'autorità del presidente. Se rifiutasse, la maggioranza lo costringerebbe a sottomettersi per non subire la sanzione che colpirebbe un rifiuto d'obbedienza: lo scioglimento dell'Assemblea nazionale e l'obbligo di affrontare nuove elezioni con un partito che ha appena esposto pubblicamente le sue divergenze interne. Come impegnarsi in una strada evidentemente suicida?

Il sistema presenta un altro vantaggio. Permette al presidente della Repubblica di occuparsi solo dei problemi più importanti. Indubbiamente, egli è tenuto al corrente di tutte le questioni dalle delibere del Consiglio dei ministri, che presiede, e dagli incontri col primo ministro. Ma lascia a costui e ai membri del governo la cura degli affari correnti. La riduzione dei ministri propriamente detti ad una quindicina, i soli che assistono a tutte le sedute del Consiglio, costituisce d'altronde una riforma molto importante realizzata dal presidente Mitterrand nel marzo 1983 ad imitazione del gabinetto britannico. Essa rafforza la distinzione tra i poteri presidenziali e i poteri ministeriali. La pseudo-teoria del «campo riservato» ne dava un'imagine falsa. La distinzione non è orizzontale, secondo i campi considerati, bensì verticale, secondo l'importanza dei problemi, indipendentemente dal loro ambito: si accosta un po' alla distinzione del diritto sovietico tra «potere di Stato» e «amministrazione di Stato»: il primo di competenza del presidente, il secondo del primo ministro e dei ministri. Ma questa distinzione non ha nulla di rigido nel sistema governativo francese, nel quale resta implicita.

2. Le altre possibili pratiche del regime semi-presidenziale. - Che la Francia abbia seguito per due decenni la pratica predetta non implica che ciò accada sempre. A questo proposito non si è formata alcuna consuetudine costituzionale. Perché una consuetudine possa modificare un testo, occorre che un secondo elemento si unisca alla prassi costante: l'esistenza di un consenso quasi generale circa il fatto che quella prassi non possa più essere abbandonata. Questo secondo elemento non esiste nel nostro caso. I gollisti hanno cercato di svilupparlo prima del 1978, pretendendo che la logica del sistema francese esigerebbe una coincidenza tra la maggioranza parlamentare e l'orientamento del presidente; gli altri partiti non hanno mai accettato questa interpretazione. Giscard d'Estaing l'ha

respinta ufficialmente alla vigilia delle legislative del 1978, dichiarando che sarebbe rimasto al potere se avessero dato la vittoria ai suoi avversari; François Mitterrand ha manifestato la stessa intenzione dopo lo scioglimento del 1981; l'opposizione di destra riconosce più o meno che resterebbe al potere se essa vincesse le legislative del 1986.

La Francia può praticare anche altre modalità di regime semi-presidenziale, diverse da quella seguita per oltre vent'anni dopo il 1962. Sarà costretta a farlo se i due elementi compressi non lo saranno più: l'esistenza di una maggioranza disciplinata e il fatto che questa riconosca il presidente come capo. Evidentemente non descriveremo queste pratiche eventuali con la stessa precisione seguita fin qui. Un'analisi comparativa dei diversi regimi semi-presidenziali offre tuttavia qualche elemento, sotto questo aspetto, utile a chiarire l'interpretazione della Costituzione del 1958-1962 nel caso di maggioranza opposta al presidente o in caso di mancanza di una maggioranza.

La varietà delle pratiche del regime semi-presidenziale. - Solo il regime semi-presidenziale francese offre al presidente una posizione dominante. In altri tre, esiste una diachia tra lui ed il primo ministro (Finlandia, Portogallo, Repubblica di Weimar). Negli ultimi tre, il presidente non è altro che un capo di Stato parlamentare, ridotto a una funzione simbolica nonostante la sua elezione avvenga a suffragio universale: il regime semi-presidenziale esiste nel testo della costituzione, ma non nella pratica (Austria, Irlanda, Islanda). L'elezione a suffragio universale non è dunque di per sé sufficiente a dare al capo dello Stato un'autorità reale e a permettergli di esercitare i poteri che gli sono attribuiti dalla Costituzione.

Inoltre, le pratiche semi-presidenziali variano spesso all'interno dello stesso paese. In Finlandia, ci sono stati presidenti forti e presidenti deboli, e perfino il medesimo presidente vede variare la sua influenza secondo la composi-

zione del parlamento. Nella Repubblica di Weimar, il presidente svolge un ruolo importante prima del 1925 e dopo il 1930, ma resta in secondo piano durante quest'intervallo. In Portogallo, il capo dello Stato ha avuto un discreto peso tra il 1976 e il 1979, ma ne ha avuto assai poco tra il 1980 e il 1983. Ricordiamo che gli stessi fenomeni possono verificarsi in un regime parlamentare: tra le due guerre, quello inglese è stato profondamente modificato per un decennio dalla formazione del tripartitismo che ha prodotto legislature senza maggioranza.

L'analisi comparativa delle situazioni precedenti suggerisce che la forza del presidente dipende da tre fattori principali.

Il contenuto della Costituzione, innanzi tutto: ma esso ha un peso in qualche modo secondario. In Austria ed in Islanda, il capo dello Stato ha prerogative giuridiche più forti che in Francia, ma non ha influenza politica. In Irlanda, invece, la Costituzione spiega in parte il ruolo minore del presidente, perché non gli conferisce alcun potere.

Decisamente più importante è il secondo fattore, formato dal contesto storico delle prime esperienze di un presidente nato dal suffragio universale e dall'immagine che i cittadini si sono così formata di lui. In Irlanda e in Islanda, l'elezione popolare del presidente è stata decisa per conferirgli un prestigio equivalente a quello del monarca straniero che regnava sul paese prima dell'indipendenza: il re d'Inghilterra o di Danimarca. Essa traduce una volontà decolonizzatrice che spinge solo a dare al capo dello Stato un grande potere simbolico, ma non un potere effettivo: come al re che è a Londra o a Copenaghen.

L'esistenza o l'assenza di una maggioranza parlamentare stabile e disciplinata: questo è il terzo fattore da cui dipende la forza del presidente, e certo quello decisivo. Senza tale maggioranza, i deputati non sono sottoposti all'autorità di un leader capace di imporre loro la sua volontà attraverso il

blocco maggioritario: il primo ministro è in una situazione debole e precaria, che la permanenza e il prestigio del presidente possono un po' correggere, senza però che possa raggiungere l'egemonia dell'odierno presidente francese. Al contrario, l'esistenza di tale maggioranza, permette al suo capo di ridurre il parlamento all'obbedienza, e di concentrare così nelle sue mani il potere esecutivo e l'autorità sul potere legislativo. Se il presidente della Repubblica si trova in questa situazione, accede ad una posizione dominante, come in Francia dopo il 1962; i poteri del capo dello Stato invece si riducono se la maggioranza gli è contraria, o se la tradizione del paese induce in ogni caso ad affidare la carica di primo ministro al capo della maggioranza, come avviene in Austria.

L'ipotesi di una maggioranza contraria al Presidente. - Nel 1978, la Francia ha quasi conosciuto l'avvento di una maggioranza di sinistra in concomitanza con un presidente di destra. Nel 1986, potrebbe fare l'esperienza di una maggioranza di destra che dovrebbe coesistere con un presidente di sinistra. Niente prova che la seconda ipotesi sia più plausibile della prima, che non si è verificata; ma sarebbe stupefacente che non si realizzassero mai né l'una né l'altra. I politici hanno pensato a lungo che il regime non potrebbe vivere in tali condizioni, e che allora il presidente dovrebbe dare le dimissioni per aprire la strada al ristabilirsi dell'armonia tra il capo dello Stato, il governo e la maggioranza; oggi, invece, tendono a pensare il contrario. In tale ipotesi, il presidente della Repubblica sarebbe confinato nel ruolo di arbitro che gli conferisce l'articolo 5 della Costituzione. Rimarrebbe libero di esercitare le prerogative che gli sono attribuite, ma non potrebbe spingersi oltre.

Il potere esecutivo tornerebbe allora al governo, in accordo con la maggioranza parlamentare. Il presidente dovrebbe scegliere il primo ministro all'interno di questa

maggioranza, perché essa rovescerebbe in due giorni qualsiasi gabinetto che non avesse la sua fiducia. Ma il capo dello Stato rimarrebbe libero di collocare all'Hôtel Matignon una personalità di sua scelta tra tutte quelle accettabili dalla nuova maggioranza, che sarebbero numerose. Questa personalità dovrebbe ottenere l'accordo dell'Eliseo per la scelta di ogni ministro, ed anche per la nomina o la revoca degli alti funzionari enumerati dall'art. 13 della Costituzione. L'avallo del presidente sarebbe egualmente necessario per la ratifica dei trattati, che d'altronde egli stesso avrebbe negoziato: questo gli darebbe un peso considerevole nelle relazioni estere, ed egli resterebbe unico responsabile degli armamenti nucleari. Infine, potrebbe usare a sua discrezione del diritto di sciogliere l'Assemblée, spada di Damocle sempre sospesa sulla testa della maggioranza.

Il primo ministro tornerebbe certamente alla pratica dei consigli di Gabinetto, riunioni del governo effettuate senza la presenza del presidente della Repubblica. Ma il Consiglio dei ministri, necessariamente presieduto da quest'ultimo, sarebbe il solo a poter decidere in nome del governo. Tutto ciò implica una cooperazione costante tra un presidente che abbia acquisito la figura di capo dell'opposizione ed un primo ministro diventato capo della maggioranza. I rispettivi poteri sono abbastanza ben delimitati da una parte e dall'altra perché il sistema possa funzionare, sia pure a prezzo di continui compromessi. La democrazia non si fonda forse su di essi?

Alcuni pensano che questa separazione tra il potere della maggioranza ed il potere d'opposizione sarebbe più equilibrata di quella odierna, in cui il primo controlla insieme e l'Eliseo, e l'Hôtel Matignon, e il Palais-Bourbon, mentre al secondo non resta che il Senato, e la minoranza dei deputati e del Consiglio costituzionale: ed anche il Senato passerebbe nel blocco della maggioranza quando questa diventasse di destra. Rimane però il fatto che una simile diarchia sarebbe difficile da far-funzionare convenientemente. Resta

concepibile al termine di un mandato presidenziale, quando preparerebbe una campagna elettorale destinata a ristabilire l'unità della suprema direzione politica. Sarebbe stata molto meno praticabile se la destra avesse ritrovato la sua maggioranza dopo lo scioglimento del 1981.

L'ipotesi di un parlamento senza maggioranza stabile. - Essa è più seducente per il presidente, che può sperare di trovare in essa l'occasione per giostrare abilmente tra le varie parti politiche incapaci di imporre alleanze stabili e disciplinate. È una ipotesi che avrebbe vere probabilità di realizzarsi se venisse ristabilita la proporzionale per le legislative, come suggerisce la 47^a proposizione delle centodieci presentate nell'81 dal candidato Mitterrand. Nel contesto di un parlamento più o meno simile a quelli della Terza e della Quarta Repubblica si possono immaginare due strategie presidenziali. Una tenderebbe a formare governi centristi; l'altra cercherebbe di coagulare maggioranze alternative: il ministero si poggierebbe talora sulla sinistra (per il voto di progetti sociali, ad esempio), talora sulla destra (per l'approvazione di misure di liberalismo economico, ecc.). Prima del 1958 una politica del genere era impraticabile perché i partiti che avessero sostenuto un governo che poi li lasciasse cadere si sarebbero affrettati a coalizzarsi per capovolgere. L'appoggio del presidente potrebbe prolungare questo va e vieni nelle istituzioni attuali con la minaccia di scioglimento in caso di crisi ministeriale. Ma è dubbio che tali acrobazie possano servire a dare vita a governi stabili e forti.

L'esempio del solo paese che pratica il regime semipresidenziale da oltre mezzo secolo è illuminante. Non avendo mai avuto maggioranza parlamentare, ma avendo conosciuto presidenti energici ed attivi, la Finlandia ha potuto celebrare contemporaneamente nel 1979 il sessantesimo anniversario della sua Costituzione e l'avvento del sessantesimo ministero formato sotto la sua egida. Abituati

da un quarto di secolo a governi solidi e potenti, i francesi mal sopporterebbero di ritornare ad abitudini che hanno detestato sotto regimi precedenti. C'è da temere allora che essi cerchino un rimedio nel presidente della Repubblica, solo punto fisso in questo valzer dei ministri e solo rappresentante della nazione scelto realmente da questa: perché la proporzionale le toglierebbe la possibilità di designare essa stessa una maggioranza capace di governare per tutta una legislatura.

Conclusione

La Francia si è data uno strano regime dopo il 1962. Prima di lei un solo grande paese l'aveva tentato, senza successo; oltre ad essa, qualche piccola nazione lo applica in forme molte varie. Presso di noi è stato introdotto in modo curioso. La campagna per l'elezione del presidente a suffragio universale è stata condotta da un pugno di intellettuali di sinistra, che trasgredivano così la tradizione repubblicana con il peggiore dei sacrilegi. Nessuno sa se il loro fosse anche il desiderio segreto del generale de Gaulle, che nella sua Costituzione del 1958 restava fedele al discorso di Bayeux pronunciato dodici anni prima. I congiurati del Petit-Clamart volevano assassinarlo per impedirgli di affermare finalmente l'elezione popolare del capo dello Stato, come suo genero afferma di poter provare? Affrettando così la riforma che temevano, avrebbero agito come la maggior parte di coloro che l'hanno voluta e ne hanno ottenuto risultati contrari a quelli che prevedevano.

Concepita dai suoi teorici per ovviare all'assenza di una maggioranza parlamentare che paralizzava i regimi precedenti, l'elezione del capo dello Stato a suffragio universale ne ha suscitata una ancor prima di funzionare per la prima volta: solo qualche settimana divide l'adozione della riforma attraverso il referendum del 1962 e l'avvento della prima maggioranza all'inglese che la Francia abbia mai conosciuto. Voluta da de Gaulle per spezzare la schiena a partiti che da noi, allora, restavano molto più arcaici e deboli che altrove, la designazione del presidente da parte del popolo ha avuto la conseguenza di rinforzarli e moderarli. Detestata dalla sinistra per due decenni, essa le ha

permesso di arrivare al potere in condizioni migliori che mai.

Bastardo che i giuristi ortodossi rifiutano di battezzare, il regime semi-presidenziale ha dato alla Francia le istituzioni più forti che essa abbia mai conosciuto dal declino dell'ancien Régime. Dopo un secolo di rivoluzioni più o meno sanguinose e un secolo di governi instabili e impotenti, eccola provvista di un sistema politico insieme forte e democratico. Nessun capo di Stato o di governo dispone oggi in Occidente di un potere grande quanto quello del nostro presidente della Repubblica. Nessun popolo può graduare la concessione o il rifiuto dell'autorità suprema con una gamma d'interventi più diretti e più vari. Nessun elettore straniero ha tante possibilità nello scegliere i dirigenti e nel dosare le loro prerogative.

Il più favorito (l'inglese o il tedesco) può scegliere tra una maggioranza di destra o una di sinistra, il cui capo assume il controllo dell'Esecutivo. Il meno favorito (come l'italiano) può solo leggermente modificare la distribuzione delle carte tra i partiti, che poi giocano a loro discrezione. Da noi, i cittadini possono cambiare insieme maggioranza e presidente, come hanno fatto nel 1981, o conservarli, come hanno fatto nel 1962, 1967, 1968, 1973 e 1978. Potrebbero anche cambiare la maggioranza conservando lo stesso presidente, come stavano per fare nel 1978, o cambiare il presidente conservando la stessa maggioranza, come potevano nel 1981.

Ma questo regime forte e democratico rimane fragile, perché si fonda su due pilastri che non hanno la stessa solidità: l'elezione del presidente a suffragio universale e l'esistenza di una maggioranza parlamentare disciplinata. La prima è radicata in un'istituzione amata dai cittadini, che non se ne farebbero privare facilmente; la seconda si fonda su un meccanismo di partiti che dipende largamente dal sistema maggioritario adottato per l'elezione dei deputati. Se fosse ristabilito il sistema proporzionale tutto lascia

temere che produrrebbe ancora gli stessi risultati che produsse tra il 1945 e il 1958, quando è stato giustamente aborrito dai Francesi. Non sempre il peggio è certo: ma in questo caso sarebbe assai probabile. L'uomo di Stato che decidesse tale riforma elettorale si assumerebbe il rischio di disgregare le istituzioni che fanno della Quinta Repubblica il regime migliore che la Francia abbia mai conosciuto.

Sull'Ancien Régime, cfr.: P. GOUBERT, *L'Ancien Régime. II. Les pouvoirs* (1973); H. MÉTHIVIER, *L'Ancien Régime*, coll. « Que sais-je? » (1961); D. RICHEL, *La France moderne: l'aspect des institutions* (1973).

Un curioso tentativo per codificare le istituzioni è stato compiuto da: P.A. DUFAY, J.-B. DUVERGER, J. GAUDET, *Collection des constitutions, chartes et lois fondamentales de l'Europe et des deux Amériques I* (1823) p. 79-94.

Sulle rivoluzioni, cfr.: R. RÉMOND, *La vie politique en France*, 2 voll. (1971), con bibliografia.

Sulle repubbliche parlamentari, cfr.: M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel. II. Le système politique français*¹⁶ (1981) p. 71-116, con bibliografia.

Sulla repubblica semi-presidenziale, cfr. M. DUVERGER, *op. ult. cit.* e Id., *La République des citoyens* (1982).

I testi delle costituzioni e dei documenti complementari si trovano in M. DUVERGER, *Constitutions et documents politiques*⁹ (1981).