



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2017

«Legislazione elettorale:
5 modelli a confronto»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

giugno 2017

II

La Francia

di

Antonia Albanese

Omar Caramaschi

Marco Leaci

Giuseppe Mantica

Daniele Pellegrini

SOMMARIO: Introduzione; **1. Il modello elettorale francese nel sistema delle fonti del diritto della Quinta Repubblica**; 1.1 Cenni introduttivi; 1.2 Il sistema delle fonti del diritto francese; 1.2.1 La Costituzione; 1.2.2 La legge organica; 1.2.3 La legislazione ordinaria ed il potere regolamentare; 1.3 I meccanismi elettorali previsti per l'elezione del Presidente della Repubblica e dell'Assemblea Nazionale del sistema delle fonti del diritto francese; 1.3.1 L'elezione del Presidente della Repubblica e la sua stabilità nel tempo; 1.3.2 L'elezione dell'Assemblea Nazionale e la sua stabilità nel tempo; **2. I sistemi elettorali per l'elezione del Presidente della Repubblica e dell'Assemblea Nazionale**; 2.1. Il maggioritario a doppio turno nelle elezioni presidenziali e legislative. Una premessa metodologica - 2.2 Le elezioni presidenziali. - 2.2.1 Eleggibilità e candidature. - 2.2.2 La disciplina delle spese elettorali. - 2.3. Le elezioni legislative. - 2.3.1. Le circoscrizioni. - 2.3.2. Le cause di ineleggibilità e di incompatibilità. - 2.3.3. La disciplina delle spese elettorali. - 2.3.4 L'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux; **3. Il ruolo del Conseil Constitutionnel nel panorama elettorale**; 3.1. La giustizia elettorale; 3.1.1 Il contenzioso elettorale presidenziale; 3.1.2 Il contenzioso elettorale politico; 3.1.3 Il contenzioso elettorale finanziario. Cenni; 3.2. La giurisprudenza costituzionale; 3.2.1. Sul découpage électoral; 3.2.2 Sulla parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive; **4. Semi-presidenzialismo e legge elettorale maggioritaria a doppio turno nella Quinta Repubblica francese**; 4.1. Premessa. Forma di governo della Quinta Repubblica francese: alcune questioni circa la sua classificazione; 4.2. Semi-presidenzialismo francese: una forma di governo a geometria variabile e la sua prassi evolutiva; 4.3. Doppio turno e semi-presidenzialismo: rapporto tra legge elettorale e forma di governo; 4.4. Istituzioni alla prova: il fenomeno della coabitazione; 4.5. La riforma costituzionale del 2008 e la recente evoluzione della forma di governo; **5. Modalità di interazione fra regole elettorali e sistema dei partiti. Elementi per una disamina storico-politologica**; Premessa: ragionare sulla democrazia francese contemporanea e sulle sue evoluzioni; 5.1 Gli equilibri del sistema politico francese: modelli e variazioni; 5.1.1 La configurazione del sistema dei partiti: verso una disamina diacronica; 5.1.2 Un modello a equilibrio instabile?; 5.2 "Les enjeux" della rappresentatività nazionale. Il rendimento e gli effetti del sistema elettorale; 5.2.1 Il sistema elettorale francese e il significato della "forma partito"; 5.2.2 Tentativi di riforma e osservazioni conclusive.

Introduzione

Nel fotografare il quadro della legislazione elettorale francese, la presente parte del lavoro sarà suddivisa in due macro aree, che sono definite con un approfondimento prima prettamente giuridico, con dovuti innesti di storia della legislazione, e in seguito più politologico.

Con la prima parte si affronta il tema delle fonti del diritto in generale prima di individuare quali siano le fonti che più precisamente si occupano di disciplinare la materia elettorale. In questo campo, una volta focalizzata l'attenzione sul contenuto normativo riguardante l'elezione del Presidente della Repubblica e dell'Assemblea Nazionale, si analizza il ruolo del *Conseil Constitutionnel* nel vigilare sul rispetto della trasparenza della macchina elettorale e nel sindacare la legittimità costituzionale di alcuni dei più importanti aspetti del diritto elettorale, soffermandosi su alcuni dei suoi più significativi indirizzi giurisprudenziali. Definita la situazione dal punto di vista del diritto positivo e giurisprudenziale si passa a considerazioni di carattere più pragmatico circa il ruolo svolto dal sistema elettorale nel conformare – o conformarsi a – la forma di Governo e al sistema dei partiti, non senza evidenziarne tappe evolutive anche nel momento in cui si scrive, segnate dall'affermarsi di nuove forze che "minacciano" la tenuta bipartitica o comunque bipolare del sistema.

Ci si sofferma, dunque, sul rapporto fra sistema maggioritario a doppio turno e definizione della peculiare forma di Governo francese fino a giungere, infine, alle modalità di interazione fra sistema elettorale e assetto dei partiti, concordando di astenersi, circa gli sviluppi e gli spunti più recenti dettati dalla stringente attualità delle elezioni del 2017, da una disamina che sarebbe stata inevitabilmente incompleta, in quanto conclusa prima dell'imprescindibile esito delle elezioni legislative.

1. IL MODELLO ELETTORALE FRANCESE NEL SISTEMA DELLE FONTI DEL DIRITTO DELLA QUINTA REPUBBLICA

di *Daniele Pellegrini*

1.1 Cenni introduttivi.

L'esperienza costituzionale inaugurata dalla Quinta Repubblica¹ e le vicende politico-istituzionali legate alla sua vita testimoniano lapidariamente la sussistenza di una stretta correlazione tra il sistema delle fonti del diritto ed il modello elettorale francese².

Se è vero infatti che la revisione costituzionale intervenuta nel 1958 ha impresso una notevole svolta nel rinnovamento dell'architettura istituzionale d'oltralpe, è altrettanto vero che tale risultato sarebbe stato tutt'altro che scontato ove il potere costituente avesse omesso di intervenire sul piano delle fonti del diritto, tratteggiando una cornice sistemica favorevole a quelle innovazioni che, di lì a poco, avrebbero eclissato le ormai croniche difficoltà legate all'esperienza giuridica della Quarta Repubblica³. Proprio in seno a tale riforma pare rinvenirsi infatti l'origine di quel processo giuridico che, poco più tardi, avrebbe trasformato la realtà francese in un *unicum* del panorama costituzionale europeo, rendendo la Francia il primo paese dell'Europa continentale a dotarsi di una forma di governo semipresidenziale, caratterizzata dall'elezione popolare diretta sia del Presidente della Repubblica che dell'Assemblea Nazionale, entrambi eletti *mutatis mutandis* con scrutinio uninominale maggioritario a doppio turno.

Il sistema delle fonti del diritto introdotto dalla Quinta Repubblica rappresenta dunque uno dei fattori determinanti del successo⁴ del modello elettorale francese e merita pertanto una necessaria ricostruzione di carattere preliminare. A tal fine, questo primo paragrafo del

¹ Prima Repubblica: 1792-1804; Seconda Repubblica 1848-1852; Terza Repubblica: 1875-1940; Quarta Repubblica: 1946-1958; Quinta Repubblica: 1958-oggi.

² È questa l'impressione che si ha confrontando la letteratura scientifica sull'esperienza costituzionale della Quinta Repubblica francese, tra cui - vistane la sconfinatezza - mi sia concesso rinviare *ex multis* a D. ROUSSEAU (a cura di), *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Giappichelli, Torino, 2000. Più in generale, può dirsi ormai tradizionalmente riconosciuta in dottrina la stretta relazione tra sistema delle fonti del diritto e forma di governo, di cui il sistema elettorale costituisce elemento decisivo. Cfr. a tale proposito, L. CARLASSARRE, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali, II.2*, pp. 549-550.

³ Ne sia esempio l'instabilità politica che ha caratterizzato per intero il periodo tra il 1946 ed il 1958, durante il quale la realtà politico-costituzionale francese ha visto ben ventuno governi in dodici anni.

⁴ Di 'successo' del modello istituzionale della Quinta Repubblica parla A. DI VIRGILIO, *Francia, doppio turno e Quinta Repubblica*, in O. MASSARI - G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, pp. 91-128.

lavoro cercherà di ripercorrere sinteticamente il sistema delle fonti del diritto francese, vagliando il ruolo dei diversi strumenti normativi nella definizione dei tratti fondanti della disciplina elettorale del Presidente della Repubblica e dell'Assemblea Nazionale, delle quali, in ultima analisi, si analizzerà la stabilità nel tempo.

1.2. Il sistema delle fonti del diritto francese.

L'ordinamento costituzionale inaugurato dalla Quinta Repubblica presenta un sistema di fonti del diritto particolarmente eterogeneo, che potremmo idealmente ricostruire come organizzato gerarchicamente⁵ su almeno quattro livelli normativi: (i) livello costituzionale; (ii) livello para-costituzionale (o supralegislativo); (iii) livello legislativo e regolamentare; (iv) e livello sub-legislativo. Ognuno di tali livelli conosce al suo interno una pluralità di fonti normative, tra le quali si rilevano d'interesse ai fini della presente indagine: la Costituzione, le leggi organiche, le leggi ordinarie ed i regolamenti governativi. Ebbene, tutte assieme, tali fonti convergono nella definizione del modello elettorale francese, che risulta pertanto il frutto di una complessa integrazione fra norme.

1.2.1. La Costituzione.

Al vertice del sistema normativo francese è posta la Costituzione della Repubblica del 1958, la quale presenta i caratteri di lunghezza, rigidità e redazione scritta, caratterizzanti i principali testi costituzionali occidentali d'epoca moderna. Norma suprema del sistema giuridico d'oltralpe, si presenta come un insieme di regole e principi parzialmente disomogeneo; si compone infatti di ottantanove articoli, preceduti da un preambolo, al quale, a partire dal 1971⁶, il *Conseil Constitutionnel* ha riconosciuto pieno valore costituzionale, ampliando poi tale riconoscimento anche ai documenti ivi richiamati, ossia la *Declaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789⁷, il preambolo della Costituzione del 1946⁸ e, dal 2005, la Carta dell'ambiente⁹. Tale intervento ha avuto conseguenze di notevolissimo rilievo: è grazie a questo orientamento giurisprudenziale, per

⁵ Quanto all'ordinazione gerarchica tra le fonti del diritto si vedano le sempre attuali considerazioni di F. MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. I, 1997, pp. 561 e ss.

⁶ Cfr. a tale proposito la decisione n. 71-44 DC del 16 luglio 1971.

⁷ La Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 compare per la prima volta come elemento costitutivo del tessuto costituzionale francese con la decisione n. 73-51 DC del 27 dicembre 1973, nella quale il Giudice delle leggi riconobbe valore costituzionale a tutte le disposizioni in essa contenute. La posizione è stata poi ribadita nella successiva decisione n. 81-132 DC del 16 gennaio 1982, adducendo come argomento a sostegno di tale impostazione che, attraverso il referendum del 28 settembre 1958, "*le peuple français a approuvé des textes conferant valeur constitutionnelle aux principes et droits, proclamés en 1789*".

⁸ Il preambolo della Costituzione del 1946 riconobbe già riconoscimento costituzionale nella citata decisione n. 71-44 DC del 16 luglio 1971, ove il *Conseil Constitutionnel* vi fece riferimento per costituzionalizzare i *principes fondamentaux reconnus par la lois de la République* (anche PFRLR) in esso richiamati, tra cui in specie la libertà d'associazione. Dal 1971 in poi il *Conseil Constitutionnel* ha riconosciuto la qualifica di PFRLR a molti altri principi. Si vedano a tal proposito le decisioni n. 80-119 DC del 22 luglio 1980, n. 84-165 DC del 20 gennaio 1984, n. 87-224 DC del 23 gennaio 1987, n. 89-256 DC del 25 luglio 1989 e n. 2002-461 DC del 29 agosto 2002.

⁹ La Carta dell'ambiente è stata introdotta nel testo costituzionale dalla legge costituzionale n. 2005-205 del 1 marzo 2005 *relative à la Charte de l'environnement*, in *Journal Officiel de la République Française*, 2 marzo 2005, p. 3697, la quale ha disposto altresì l'integrazione del Preambolo costituzionale, ivi esprimendo un richiamo a tale documento.

esempio, che il testo costituzionale francese ha superato una miope formulazione sui diritti fondamentali, rimasti a lungo privi di una espressa catalogazione costituzionale¹⁰, oggi recuperata per il tramite della vincente dottrina del c.d. *bloc de constitutionalité*¹¹, che vuole – come si è anticipato poc’anzi – quale parametro di legittimità di tutte le fonti sub-costituzionali, non solo gli ottantanove articoli della Costituzione, ma anche il suo preambolo ed i documenti in esso richiamati.

La Costituzione francese è dunque una Costituzione rigida, potendo il suo testo essere modificato solo per il tramite di apposite leggi costituzionali adottate secondo un *iter legis* rinforzato. Tale procedimento è disciplinato dall’art. 89 del testo costituzionale ed i suoi tratti principali sono: (i) l’iniziativa attribuita al Presidente della Repubblica, al Primo ministro e a ciascun membro del Parlamento; (ii) la subordinazione della discussione in aula di ogni progetto di revisione costituzionale al decorso di sei settimane dal suo deposito; (iii) la necessità che il progetto di legge costituzionale sia votato in termini identici dalle due assemblee; (iv) la necessità che, per la sua entrata in vigore, il progetto di revisione costituzionale sia sottoposto a Referendum confermativo popolare; (v) oppure, quando il Presidente della Repubblica lo ritenga opportuno, che esso venga sottoposto alla votazione del Parlamento in seduta comune, che lo deve approvare a maggioranza dei tre quinti dei voti espressi.

Un ulteriore elemento di rigidità del testo costituzionale francese è dato dalla presenza di un organo *ad hoc*, il *Conseil Constitutionnel*, chiamato a vigilare sulla conformità delle leggi e dei trattati al c.d. blocco di costituzionalità. Il sistema di giustizia costituzionale sposato dalla Costituzione francese è dunque di tipo accentrato e presenta diverse tipologie di accesso. Ai sensi dell’art. 61 della Costituzione, il Giudice delle leggi è chiamato a pronunciarsi preventivamente sulla costituzionalità delle leggi organiche, delle cc.dd. *lois référendaires*¹² e dei regolamenti parlamentari. Allo stesso modo ed in forza della medesima disposizione costituzionale, il *Conseil Constitutionnel* può essere investito di un vaglio preventivo di costituzionalità sui progetti di legge ordinaria in discussione nelle aule parlamentari. Inoltre, ai sensi degli articoli 37 e 41 della Carta fondamentale, il Giudice costituzionale è chiamato a dirimere i conflitti d’attribuzione tra leggi ordinarie e regolamenti, nonché, ai sensi degli articoli 58 e 59 del medesimo testo, a vigilare sulla regolarità delle elezioni¹³. Dal 2008, infine, qualora in un procedimento pendente innanzi ad una corte francese si assumesse la contrarietà di una legge dello Stato ai diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, il *Conseil Constitutionnel* può essere chiamato a pronunciarsi in via prioritaria sulla validità costituzionale della norma ad essa asseritamente contrastante.

La Carta fondamentale d’oltralpe predispone dunque una fitta trama di garanzie e di controlli a sostegno della sua rigidità. Ciò non ha impedito tuttavia che dal 1958 ad oggi, si

¹⁰ Cfr. a tale proposito P. COSTANZO – P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. I. Il sistema francese*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 19, secondo cui: “se si considera la Costituzione del 1958 nel suo complesso, ciò che *ictu oculi* colpisce l’osservatore è, prima di ogni altra cosa, la carenza di una parte espressamente dedicata alla definizione dei diritti e doveri del cittadino”.

¹¹ La locuzione è stata coniata da C. EMERY, *Chronique constitutionnelle et parlementaire française, vie et droit parlementaire*, in *Revue de droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, 1970, p. 678. La teorizzazione del concetto risale invece a L. FAVOREU, *Le principe de constitutionnalité. Essai de définition d’après la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, in *Mélanges Ch. Eisenmann*, Parigi, 1975, p. 467.

¹² Prima che tali leggi siano sottoposte a referendum.

¹³ Sul punto v. *infra* paragrafo 3.1.

susseguissero ben ventiquattro interventi di revisione costituzionale¹⁴, tra cui almeno quattro di decisiva importanza: (i) si pensi alla revisione costituzionale operata nel 1962, che ha trasformato l'elezione del Presidente della Repubblica in una elezione a suffragio universale diretto¹⁵; (ii) alla revisione costituzionale operata nel 1974, che ha riconosciuto la facoltà ad almeno sessanta deputati di adire il *Conseil Constitutionnel* per un parere sulla costituzionalità di un progetto di legge¹⁶; (iii) alla riforma costituzionale del 2000 che ha ridotto il mandato presidenziale a cinque anni, coordinandolo con la durata della legislatura dell'Assemblea Nazionale¹⁷; (iv) ed infine, alla riforma costituzionale del 2008 attraverso la quale è stata messa in atto un importante ammodernamento istituzionale¹⁸.

1.2.2 La legge organica.

Immediatamente al di sotto della Costituzione e dei Trattati internazionali¹⁹ troviamo le leggi organiche, le quali, sebbene collocate al di fuori del c.d. blocco di costituzionalità²⁰, sono in grado di vincolare il contenuto normativo di leggi ordinarie e regolamenti. Proprio per la loro particolare resistenza passiva, le leggi organiche sono state anche definite come leggi 'materialmente costituzionali'. Tale strumento normativo è previsto dall'art. 46 della Costituzione francese, che dopo averne dato una definizione tautologica²¹, ne sancisce un procedimento d'adozione aggravato, contraddistinto dalle seguenti caratteristiche: (i) votazione assembleare sulle proposte di legge organica subordinata al decorso di almeno

¹⁴ Le revisioni costituzionali hanno riguardato quasi tutti gli aspetti del testo costituzionale ed hanno conosciuto un repentino aumento a partire dal 1992¹⁴, portando taluni esponenti della letteratura scientifica a parlare di snaturamento della Quinta Repubblica. V. in tal senso di P. FRAISSEIX, *La Constitution du 4 octobre 1958 et ses révisions*, in *Revue de Droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 1/2, 2001, p. 458.

¹⁵ Si tratta nello specifico della riforma costituzionale operata dalla legge n. 62-1962 del 6 novembre 1962 *relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel*, in *Journal officiel de la République française*, 7 novembre 1962, p. 10762. Come si dirà *infra*, si tratta dell'unica revisione costituzionale realizzata per il tramite di una c.d. legge referendaria adottata ai sensi dell'art. 11 della Costituzione francese.

¹⁶ Si tratta nello specifico della riforma costituzionale operata dalla legge costituzionale n. 74-904 del 29 ottobre 1974 *portant revision de l'article 61 de la Constitution*, in *Journal officiel de la République française*, 30 ottobre 1974, p. 11035.

¹⁷ Si tratta nello specifico della riforma costituzionale realizzata dalla legge costituzionale n. 2000-964 del 2 ottobre 2000 *relative à la durée du mandat du Président de la République*, in *Journal officiel de la République française*, 3 ottobre 2000, p. 15582.

¹⁸ Si tratta nello specifico della riforma costituzionale realizzata dalla legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 *de modernisation des institutions de la Ve République*, in *Journal officiel de la République française*, 24 luglio 2008, p. 11890.

¹⁹ In questa sede, *ratione materiae*, è tralasciato ogni approfondimento sull'inquadramento delle fonti normative sovranazionali all'interno del sistema delle fonti del diritto francese. A tal proposito, ci limitiamo ad evidenziare che, mentre le fonti internazionali prevalgono pacificamente sulla legge, esse devono invece ritenersi sottordinate alla Costituzione. Alle stesse conclusioni pare potersi giungere con riguardo alle fonti eurounitarie, le quali - a differenza dell'esperienza italiana, che le vuole vincolate al solo rispetto dei principi costituzionali supremi - paiono essere subordinate dall'ordinamento francese al rispetto dell'intero testo costituzionale. V. in tal senso decisione n. 2004-496 DC del 10 giugno 2004.

²⁰ Così B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et science politique*, Armand Colin, Paris, XV edition, 1998, p. 605; M. VERPEAUX, *Manuel de droit constitutionnel*, Presses Universitaire de France, Paris, 2010, p. 335.

²¹ Ebbene, l'articolo 46 della Costituzione francese si limita ad esprimere tautologicamente il principio secondo cui siano da considerarsi 'organiche' solo le leggi definite come tali dalla stessa Costituzione.

quindici giorni dalla loro presentazione²²; (ii) approvazione delle proposte di legge organica nello stesso testo da entrambe le camere parlamentari; (iii) promulgazione subordinata alla previa dichiarazione di conformità costituzionale da parte del *Conseil Constitutionnel*.

Mentre non v'è dubbio circa la subordinazione delle leggi organiche al rispetto dei dettami costituzionali, la dottrina giuridica si è a lungo interrogata sui rapporti tra legislazione organica e legislazione ordinaria, chiedendosi quale criterio giuridico debba risolvere eventuali fenomeni antinomici tra le due fonti. A tal proposito, pare corretto ritenere che la legge ordinaria soccomba alla legge organica solamente nella misura in cui vada ad infrangere il dominio di competenza ad essa riservato dalla Costituzione. I rapporti tra le due fonti si risolverebbero dunque, prima che in termini di stretta gerarchia, in termini di competenza, nel senso della prevalenza della legge organica solo nelle materie a questa espressamente riservate²³. Laddove invece una legge organica andasse a disciplinare una materia esorbitante da quelle ad essa riservate, le disposizioni all'uopo dettate sarebbero da ritenersi dotate di valore giuridico pari a quello della legislazione ordinaria. Invero, secondo un orientamento consolidato del *Conseil Constitutionnel*, ove una legge organica dettasse un disciplina inerente a materie riservate al *domaine de la loi*, il Giudice costituzionale avrà il dovere di declassare tale normativa al livello della legislazione ordinaria, senza però censurarla di invalidità costituzionale²⁴.

1.2.3 La legislazione ordinaria ed il potere regolamentare.

La Costituzione della Quinta Repubblica impone una disamina sincronica della legge ordinaria e dei regolamenti governativi. Ebbene, la stessa ha operato una assoluta 'rivoluzione' nei rapporti tra le due fonti²⁵, fino al 1958 caratterizzati da una legalità forte, che voleva l'intero ordinamento giuridico francese metaforicamente racchiuso "nel letto di procuste della legge"²⁶.

Il Potere costituente, mosso dall'intento di rafforzare le prerogative del Governo, ha attribuito a quest'ultimo il potere di disciplinare per regolamento tutte quelle materie per le quali la Costituzione non prevedesse espressamente l'intervento legislativo del Parlamento. L'avvento della Quinta Repubblica ribalta dunque la prospettiva precedente, determinando una competenza legislativa d'attribuzione e, viceversa, un potere normativo-regolamentare a carattere residuale, dotato di una autonomia *prima facie* sconfinata. Le disposizioni costituzionali attraverso le quali ciò si realizza sono gli articoli 34 e 37 della Costituzione:

²² Tale limite vale anche laddove le assemblee parlamentari concordino sulla necessità di una procedura accelerata *ex art.* 45 della Costituzione. Ebbene, anche in tale ipotesi, il progetto di legge organica in discussione non potrà comunque essere sottoposto al voto prima del decorso di quindi giorni dal suo deposito.

²³ Tali materie sono di volta in volta individuate dal testo costituzionale e possono dirsi sostanzialmente moltiplicate dopo le revisioni costituzionali intervenute tra il 2003 ed il 2008, le quali, a loro volta, hanno rinviato a successive leggi organiche per la loro attuazione.

²⁴ In tal senso v. le decisioni n. 84-234 DC del 7 gennaio 1988 e n. 99-410 DC del 15 marzo 1999.

²⁵ Sull'evoluzione della gerarchia tra le fonti all'indomani dell'affermazione della Quinta Repubblica, si v. B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, cit., pp. 588-602.

²⁶ L'espressione è rinvenibile in A. CARDONE, *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale. Contributo allo studio del controllo di costituzionalità degli statuti regionali*, Milano, 2007, p. 367, che mutua tale concetto dalla celebre opera di A. MERKL, *Das doppelte rechtsanliz: Eine betrachtung aus der erkenntnistheorie des rechtes*, 1918.

(i) il primo determina il c.d. *domaine de la loi*, enumerando le materie di competenza legislativa²⁷; (ii) il secondo, invece, stabilisce il residuale *domaine réglementaire*.

Ai sensi dell'art. 41 della Costituzione, spetta al *Conseil Constitutionnel* il compito di dirimere eventuali conflitti tra le attribuzioni legislative e quelle regolamentari. I controlli possibili sono due: (i) un primo attivabile *ex ante*, quando nel corso dell'iter legislativo sia ritenuto che una proposta di legge o un emendamento abbia ad oggetto materie riservate al dominio regolamentare; (ii) un secondo attivabile *ex post*, laddove si ritenga che talune disposizioni contenute in una legge già in vigore, invadano il dominio regolamentare. In tal caso, ove il Giudice costituzionale accerti la fondatezza della doglianza, disporrà la 'delegificazione' della disciplina, autorizzando l'Esecutivo a modificarla o abrogarla con decreto²⁸. Vi è poi una terza via di controllo sul rapporto tra legge e regolamento che ha trovato strada nella giurisprudenza amministrativa del *Conseil d'Etat*: ebbene, la natura amministrativa del regolamento governativo ha consentito il consolidarsi di un orientamento interpretativo che ha riconosciuto a ciascun individuo la facoltà di agire in giudizio per l'annullamento di ogni provvedimento normativo governativo che risulti emanato in violazione delle attribuzioni di cui all'art. 34 della Costituzione.

Nonostante in letteratura sia stata definita come una rivoluzione giuridico-costituzionale, la nuova formulazione degli artt. 34 e 37 Cost. ha consentito al potere legislativo di mantenere una forte centralità nel sistema normativo francese. Ciò per due ordini di ragioni: (i) in primo luogo, le materie rimaste ancorate alla competenza legislativa delle assemblee parlamentari hanno conservato una genericità semantica tale da consentirgli un potere normativo ancora vasto e trasversale; (ii) in secondo luogo, tanto la giurisprudenza costituzionale, quanto quella amministrativa, hanno sposato una linea ermeneutica che ha tendenzialmente affievolito la rivoluzione su più fronti. Si pensi ad esempio, alle pronunce attraverso le quali il Giudice costituzionale ha affermato che le materie enumerate all'art. 34 Cost. non esauriscano il novero delle materie di competenza legislativa, riconoscendo che anche altre disposizioni costituzionali alimentino il *domaine de la loi*²⁹.

Infine, un accenno merita la fonte legislativa prevista all'art. 11 della Costituzione francese, in forza della quale, il Presidente della Repubblica, su proposta del Governo o su iniziativa congiunta delle assemblee parlamentari, può sottoporre a referendum ogni progetto di legge concernente l'organizzazione dei pubblici poteri.

È questo il contesto delle *lois référendaires*, strumento attraverso il quale venne adottata la già citata legge n. 62-1292 del 6 novembre 1962, recante le modifiche costituzionali introduttive dell'elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica. Tale intervento legislativo si manifesta di notevole interesse per lo studio delle fonti del diritto: ebbene, tale legge referendaria ha operato una vera e propria revisione costituzionale in deroga all'ordinaria procedura di revisione costituzionale prevista all'art. 89 della

²⁷ A tal proposito, è appena il caso di sottolineare che le competenze legislative individuate dall'art. 34 della Costituzione, sono a loro volta distinte in due diverse sottocategorie: (i) materie nelle quali è consentito alla legge dettare una disciplina di dettaglio; (ii) e materie nelle quali il Parlamento è dotato del potere di determinare solo i principi fondamentali della disciplina.

²⁸ Cfr. sulla procedura di delegificazione normativa *ex art. 37*, secondo comma, Costituzione, L. FAVOREU, *Le domaine de la loi et du règlement*, Presse Universitaires d'Aix-Marseille, 1999; ID., *La délégalisation des textes de forme législative par le Conseil Constitutionnel*, in *Mélanges offerts à Marcel Waline, Le juge et le droit public*, Tome 2, pp. 429-450.

²⁹ Cfr. a tale proposito *ex multis*, decisione n. 62-19 del 13 aprile 1962 e decisione n. 65-34 del 2 luglio 1965.

Costituzione, portando taluni osservatori a parlare di un utilizzo *contra constitutionem* dello strumento normativo delle leggi referendarie, alle quali l'articolo 11 Costituzione non parrebbe attribuire il potere di modificare il testo costituzionale³⁰. V'è tuttavia anche chi ha sostenuto la legittimità del procedimento seguito dall'allora Governo gollista, marcando l'accento sul tenore letterale dell'art. 11, che parrebbe consentire l'utilizzo di tale strumento normativo per l'adozione di 'ogni' progetto di legge relativo all'organizzazione dei pubblici poteri e perciò anche quelli relativi alla modifica delle disposizioni costituzionali sull'elezione del Presidente della Repubblica. La larga approvazione referendaria riscontratasi nel 1962 può dirsi, tuttavia, aver sanato i vizi genetici di tale intervento normativo, relegando alla storia il dibattito sulla legittimità di tale intervento normativo.

1.3. I meccanismi elettorali previsti per l'elezione del Presidente della Repubblica e dell'Assemblea Nazionale nel sistema delle fonti del diritto francese.

Veniamo adesso ad esaminare come il quadro normativo appena descritto venga a delineare il sistema elettorale francese, analizzando il ruolo che le diverse fonti del diritto rivestono in materia elettorale, mettendo in luce gli effetti di tale conformazione sulla stabilità dei meccanismi elettorali nel tempo.

1.3.1. L'elezione del Presidente della Repubblica e la sua stabilità nel tempo.

La disciplina relativa alle modalità di elezione del Presidente della Repubblica presenta quale tratto distintivo quello di essere composta principalmente da norme di rilievo costituzionale. Ebbene, il nucleo essenziale della normativa elettorale presidenziale è posta agli articoli 6 e 7 della Costituzione, dalle cui disposizioni si irradiano nell'ordinamento francese il principio dell'elezione a suffragio universale diretto del Capo dello Stato e la preferenza verso la formula elettorale dello scrutinio maggioritario a doppio turno.

Il testo costituzionale tuttavia non esaurisce in sé la disciplina elettorale presidenziale: l'art. 6 della Carta riserva, infatti, alla legislazione organica la definizione delle modalità concrete di attuazione della normativa costituzionale. Nell'alveo di tale attribuzione normativa acquisisce nuovamente rilievo la legge n. 62-1292 del 6 novembre 1962, che può dirsi presentare una doppia anima: ebbene, oltre ad aver operato la revisione costituzionale introduttiva del principio costituzionale dell'elezione a suffragio universale diretto del Capo dello Stato, la stessa contiene una serie di disposizioni aventi carattere organico, recanti l'architettura della normativa elettorale presidenziale tutt'oggi vigente³¹.

Resta pertanto esclusa dal circuito normativo sulle modalità di elezione del Presidente della Repubblica la legge ordinaria, verso la quale il testo costituzionale mostra una certa diffidenza. La normativa elettorale presidenziale presenta dunque una notevole rigidità:

³⁰ Per una ricostruzione delle posizioni emerse in dottrina sul punto cfr. P. G. LUCIFREDI – P. COSTANZO, *Appunti di diritto*, cit., pp. 38-43.

³¹ Cfr. a tale proposito l'art. 3 della legge n. 62-1292 in forza del quale "l'ordonnance n° 58-1064 du 7 novembre 1958 portant loi organique relative à l'élection du Président de la République est remplacée par les dispositions suivantes ayant valeur organique".

invero, mentre da un lato la costituzionalizzazione della formula elettorale fa sì che la stessa possa essere modificata solamente attraverso le procedure rinforzate di revisione costituzionale, dall'altro la riserva alla legislazione organica sulla definizione delle modalità concrete di funzionamento della disciplina stabilizza ulteriormente la normativa, sottraendola alla possibilità di modifiche operate attraverso la legislazione ordinaria e regolamenti esecutivi. Tale conformazione desta alcune perplessità³²: se il ricorso a leggi organiche o rinforzate pare giustificato laddove il testo costituzionale mantenga una posizione neutra, esso appare sotto certi aspetti ridondante laddove la Carta costituzionale fissi l'imprinting del modello elettorale. Se il ricorso a tale strumento costituisce infatti una garanzia di stabilità laddove i dettami costituzionali si pongano in modo timido in relazione alla scelta elettorale del sistema, tale dinamica genera un irrigidimento di non poco conto laddove il testo costituzionale già operi delle scelte al riguardo.

Ne discende una certa stabilità nel tempo della normativa elettorale presidenziale: ebbene, dopo la revisione costituzionale operata dalla già menzionata legge n. 62-1292, il regime elettorale del presidente della Repubblica è rimasto sostanzialmente invariato. Sul fronte costituzionale l'unica modifica intervenuta è quella operata dalla legge costituzionale n. 2000-964, ad opera della quale il mandato presidenziale è stato trasformato da un settennato in un quinquennato. Anche sul fronte della legislazione organica si è assistito ad una sostanziale continuità della disciplina nel tempo, che ha visto ben poche modifiche ed integrazioni di rilievo. Tra gli interventi integrativi e modificativi della disciplina dettata dalla legge n. 62-1292 degni di rilievo sono quelli apportati dalle seguenti leggi organiche: (i) n. 76-528 del 18 giugno 1976, recante modifiche sulla disciplina delle modalità di presentazione delle candidature; (ii) n. 95-62 del 19 gennaio 1995 e n. 95-72 del 20 gennaio 1995, in materia di finanziamento della campagna elettorale per le presidenziali; (iii) la legge organica n. 2001-100 del 5 febbraio 2001 sul tetto di spesa nella campagna elettorale; (iv) n. 2001-419 del 15 maggio 2001³³, attraverso la quale si è invertito il calendario elettorale, posponendo lo scrutinio per l'elezione dell'Assemblea Nazionale a quello per il Presidente della Repubblica.

1.3.2. L'elezione dell'Assemblea Nazionale e la sua stabilità nel tempo.

La disciplina elettorale dell'Assemblea Nazionale si contraddistingue da quella del Presidente della Repubblica francese per la neutralità del dettato costituzionale che la caratterizza: la Carta fondamentale, diversamente da quanto si è detto per il Capo dello Stato, omette qualsiasi riferimento a formule elettorali, riservando al legislatore ordinario ogni scelta al riguardo. L'impostazione trova coerente riscontro all'art. 34 della Costituzione, ove la disciplina del sistema elettorale delle assemblee parlamentari viene ricondotta nel dominio legislativo del Parlamento, che dovrà esercitare la propria competenza normativa, assicurando il rispetto dei principi costituzionali sanciti al riguardo. Tra questi ve ne sono tre di notevole rilievo: (i) il principio dell'elezione a suffragio diretto

³² V. in tal senso A. GRATTERI, *In Europa votano così: Costituzioni e sistemi elettorali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 settembre 2012.

³³ Si tratta nello specifico della legge organica n. 2001-419 del 15 maggio 2001 *modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale*, in *Journal Officiel de la République Française*, del 16 maggio 2001, p. 7776.

sancito all'articolo 24, terzo comma, della Costituzione; (ii) il principio della rappresentanza dei francesi stabiliti all'estero, sancito all'art. 24, quinto comma della Costituzione francese; (iii) e il principio delle pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso alle cariche elettive, sancito all'articolo 1, terzo comma, Costituzione³⁴.

La potestà normativa del legislatore trova tuttavia ulteriori vincoli nella legislazione organica, cui l'articolo 25 della Costituzione riserva la determinazione di alcuni aspetti strutturali del sistema elettorale e del funzionamento dell'Assemblea Nazionale, tra i quali: (i) il numero dei parlamentari; (ii) la durata del mandato parlamentare; (iii) l'indennità parlamentare; (iv) le condizioni di eleggibilità, ineleggibilità e di sostituzione del collegio.

La revisione costituzionale del 2008 ha poi introdotto un ulteriore elemento di controllo e garanzia sulla potestà legislativa del Parlamento, introducendo al terzo comma dell'art. 25 Costituzione, un meccanismo volto a scoraggiare il c.d. fenomeno di *découpage* elettorale³⁵, prevedendo l'istituzione di una Commissione indipendente – disciplinata dalla legge circa la sua composizione ed il suo funzionamento – chiamata a pronunciarsi con *avis public* sui progetti di legge delimitanti le circoscrizioni per l'elezione dell'Assemblea nazionale o recanti modifiche alla ripartizione dei seggi di deputati o senatori.

Tutta la normativa elettorale emersa nella cornice costituzionale sopra specificata è raccolta nel c.d. *Code électoral*³⁶, che si caratterizza per una composizione eterogenea caratterizzata da disposizioni di rilievo tanto legislativo quanto regolamentare. Il ruolo del testo costituzionale con riguardo al sistema elettorale assembleare è dunque ben diverso rispetto a quello del sistema presidenziale, promuovendo esso l'utilizzo di fonti normative del livello legislativo-regolamentare. Ciò tuttavia non ha impedito che anche la normativa elettorale relativa all'elezione dell'Assemblea Nazionale rimanesse sostanzialmente invariata nel tempo. Dagli inizi della Quinta Repubblica, infatti, le elezioni legislative si sono sempre svolte a scrutinio uninominale maggioritario a doppio turno, con unica eccezione delle elezioni politiche del 1986, che si tennero secondo un modello elettorale di stampo proporzionale³⁷.

Nonostante si sia affacciata più volte nel dibattito politico la necessità dell'inserimento di una componente proporzionale nel sistema elettorale maggioritario, alla discussione non è fino ad oggi seguito alcun intervento normativo in tale senso. Gli unici provvedimenti normativi intervenuti, come si vedrà tra poco, hanno riguardato aspetti di dettaglio del sistema elettorale dell'assemblea. A tal proposito, ne sia d'esempio l'evoluzione della disciplina delle soglie di sbarramento per l'accesso al secondo turno di voto: fino al 1962

³⁴ Il principio delle pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso alle funzioni elettive è stato introdotto espressamente nel testo costituzionale con la legge costituzionale n. 99-569 del 8 luglio 1999 *relative à l'égalité entre les femmes et les hommes*, in *Journal Officiel de la République Française*, del 9 luglio 1999, p. 10175, in forza della quale si è aggiunto all'articolo 1 della Costituzione francese, un secondo comma del seguente tenore: "*la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*".

³⁵ V. a tale proposito *infra* paragrafo 3.2.1.

³⁶ V. a tale proposito *infra* paragrafo 2.3.4

³⁷ Si tratta nello specifico della legge organica n. 85-688 del 10 luglio 1985 *modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés*, in *Journal Officiel de la République Française*, dell'11 luglio 1985, p. 7800. Sul punto si vedano, più approfonditamente, i paragrafi 2.3, 4.3 e 4.4.

pari al 5% dei voti espressi, nel 1967³⁸ aumentata al 10% calcolato sul numero di elettori iscritti nella circoscrizione e infine portata al 12,5% dal 1976³⁹ ad oggi.

2. I SISTEMI ELETTORALI PER L'ELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA E DELL'ASSEMBLEA NAZIONALE

di *Marco Leaci*

2.1. Il maggioritario a doppio turno nelle elezioni presidenziali e legislative. Una premessa metodologica.

Il presente contributo si propone di illustrare i sistemi elettorali delle due principali elezioni della Quinta Repubblica, l'elezione del Presidente della Repubblica e l'elezione dell'Assemblea Nazionale. L'analisi verterà, innanzitutto, su quelle che sono le caratteristiche fondamentali di tali sistemi: formula elettorale, dimensione delle circoscrizioni e soglie di rappresentatività⁴⁰. Successivamente, saranno esaminati alcuni dei profili di maggiore interesse della c.d. *legislazione di contorno*: il regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità, la normativa in materia di spese elettorali e la disciplina de *l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux*.

2.2. L'elezione del Capo dello Stato.

Nel corso della Quinta Repubblica, la disciplina dell'elezione del Capo dello Stato ha conosciuto una radicale trasformazione, che ha segnato l'abbandono del sistema elettorale originariamente previsto dal Costituente del 1958 e il passaggio ad un'elezione a suffragio universale diretto.

Originariamente, gli artt. 6 e 7 della Costituzione del 1958 prevedevano un'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale indiretto, da parte di un *collège électoral* composto da deputati, senatori, consiglieri generali e delegati dei consigli municipali: tale collegio di grandi elettori risultava composto da circa 80.000 individui, dei quali un'assoluta maggioranza, all'incirca i nove decimi, era rappresentata dai delegati dei consigli municipali. L'elezione del Presidente avveniva al primo turno nel caso in cui un candidato avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei suffragi; in mancanza, veniva indetto un

³⁸ Si tratta nello specifico della legge n. 66-1022 del 29 dicembre 1966 *modifiant et completant le code électoral*, in *Journal Officiel de la République Française*, del 30 dicembre 1966, p. 11684.

³⁹ Si tratta nello specifico della legge n. 76-665 del 19 luglio 1976 *modifiant certaines dispositions du code électoral et du code de l'administration comunale*, in *Journal Officiel de la République Française*, del 20 luglio 1976, p. 4324.

⁴⁰ Sulle caratteristiche dei sistemi elettorali si vedano, nella sterminata letteratura prodotta, tra gli altri, P. CARROZZA – A. DI GIOVANE – G. F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Bari, 2017; A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2014; G. BALDINI – A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2004; E. M. GIULIANI, *Sistemi elettorali e loro incidenza su alcune realtà istituzionali: Italia, Gran Bretagna, Francia, Spagna*, Lalli, Poggibonsi, 1991.

secondo turno all'esito del quale risultava eletto il candidato che avesse ottenuto il maggior numero di suffragi. Le implicazioni di un tale sistema elettorale si rivelavano assai rilevanti dal punto di vista politico in quanto, attraverso il meccanismo indiretto e attraverso la sovrarappresentazione delle municipalità rurali, si cercava, in sostanza, di garantire il prevalere di indirizzi tendenzialmente conservatori nella scelta del Capo dello Stato.

Il metodo di elezione previsto dalla Carta del 1958 trovò, tuttavia, applicazione soltanto in occasione delle elezioni del 1958. Già nel 1962, lo stesso Presidente De Gaulle si fece promotore di una riforma costituzionale volta ad introdurre l'elezione diretta a suffragio universale del Presidente. La modifica costituzionale, sottoposta a referendum ai sensi dell'art. 11 Cost., venne approvata da un'ampia maggioranza dei Francesi.

A partire dalla riforma del 1962, il sistema per l'elezione del Capo dello Stato è rimasto sostanzialmente immutato: l'articolo 7 Cost. prevede che il Presidente della Repubblica sia eletto a suffragio universale diretto, con scrutinio maggioritario a due turni. L'elezione al primo turno ha luogo nel caso in cui un candidato ottenga la maggioranza assoluta dei voti espressi; qualora, invece, nessun candidato ottenga tale maggioranza, viene indetto, a distanza di quattordici giorni, un secondo turno che vede la partecipazione dei due candidati più votati. All'esito del ballottaggio risulta eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di suffragi.

L'elezione presidenziale rappresenta sicuramente la contesa elettorale più importante nell'ordinamento francese, configurandosi come *il doppio turno più importante nella Francia della Quinta Repubblica*⁴¹. L'elezione presidenziale ha assunto il ruolo di momento centrale della vita politica francese in corrispondenza con l'affermazione del ruolo centrale del Presidente all'interno della forma di governo. Essa presenta un alto grado di selettività e un massimo di potenziale manipolativo, in forza della presenza di un collegio unico nazionale e di un secondo turno al quale hanno accesso i soli due candidati più votati al primo turno.

*L'enfaticizzazione dell'elezione presidenziale*⁴² è stata favorita, ancor più, dalle riforme del 1999 sul *quinquennat* e del 2001 sull'*inversion du calendrier électoral*: al fine di garantire il più possibile la coincidenza di indirizzo tra Presidente e Assemblea, la legge costituzionale n. 2000-964 ha ridotto il mandato presidenziale da 7 a 5 anni in modo da far coincidere la durata in carica dei due organi; al medesimo fine, la legge organica n. 2001-419, attraverso la proroga dell'Assemblea del 1997 e attraverso la previsione in forza della quale "*Les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection*", ha garantito che le presidenziali si svolgano sempre in data anteriore alle legislative. Tali riforme hanno ulteriormente favorito la centralità dell'elezione presidenziale *che viene vista dal corpo elettorale come la scelta decisiva su chi determinerà la politica nazionale*⁴³. A conferma, le elezioni presidenziali presentano un tasso di partecipazione al voto significativamente più elevato rispetto alle altre competizioni

⁴¹ A. DI VIRGILIO, *Francia, doppio turno e Quinta Repubblica*, in O. MASSARI – G. PASQUINO, *Rappresentare e governare* (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1994, p. 99.

⁴² S. BONFIGLIO, *La forma di Governo nella V Repubblica Francese: un sistema in disequilibrio? Dalla esperienza delle coabitazioni al limite dei due mandati presidenziali*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione francese: atti del Convegno biennale dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo*, Bari, Università degli studi, 22-23 maggio 2008, p. 74.

⁴³ *Ibidem*.

elettorali, in particolare rispetto alle legislative: così le elezioni presidenziali del 2012 hanno registrato al secondo turno l'80.3 per cento di affluenza mentre le successive legislative, al secondo turno, appena il 55.40 per cento. Non solo, *l'inversion du calendrier électoral* ha accentuato l'incidenza, attraverso il c.d. effetto trascinamento, delle presidenziali sulle elezioni legislative, le quali vengono percepite sempre più come una sorta di terzo tempo dell'elezione del Capo dello Stato.

2.2.1. Eleggibilità e condizioni per le candidature.

L'ordinamento francese non prevede cause di ineleggibilità specifiche per l'elezione del Capo dello Stato⁴⁴: la legge n. 62-1292 del 6 novembre 1962 *relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel* rinvia alle disposizioni generali in materia di elettorato attivo e alle ineleggibilità previste per i deputati⁴⁵, dettate dal *Code Electoral* agli artt. 1-7 e 40-45. Quattro sono, in sostanza, le condizioni necessarie ai fini dell'eleggibilità alla carica di Presidente: la nazionalità francese, la maggiore età, l'aver adempiuto *aux obligations imposées par le Code du service national*⁴⁶, l'assenza di condanne che comportino l'interdizione dai pubblici uffici. Il controllo sulla sussistenza di eventuali cause di ineleggibilità è demandato al *Conseil Constitutionnel*, in qualità di *juge électoral*.

Sempre in tema di ineleggibilità, non deve essere dimenticato il limite dei due mandati consecutivi previsto dall'art. 6, comma 2, della Costituzione il quale stabilisce che "*Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs*".

Accanto a queste condizioni di eleggibilità, la normativa elettorale prevede specifiche condizioni per le candidature. Ogni aspirante alla carica presidenziale deve soddisfare due requisiti fondamentali: il "patrocinio"⁴⁷ da parte di un determinato numero di eletti, il c.d. *parrainage*, e il deposito di una apposita *déclaration de situation patrimoniale*. Sul rispetto di entrambe le previsioni vigila il *Conseil Constitutionnel*⁴⁸.

Quanto alla prima delle condizioni, il testo originale della Costituzione del 1958 si limitava a prevedere che i candidati dovessero ottenere il patrocinio di almeno 50 membri del collegio di grandi elettori previsto per l'elezione del Capo dello Stato⁴⁹. Tuttavia, a seguito dell'introduzione dell'elezione a suffragio universale con la revisione costituzionale del 1962, il meccanismo di presentazione delle candidature fu profondamente modificato: la già citata legge n. 62-1292 del 6 novembre 1962 stabilì che i *parrains* dovessero ammontare ad almeno 100 eletti, tra livello nazionale e locale (deputati, senatori, membri del consiglio economico e sociale, consiglieri generali o sindaci provenienti da almeno dieci diversi dipartimenti o territori d'oltremare). Successivamente, a parziale modifica della disciplina dettata dalla legge del 1962 e al fine di garantire che *les candidatures aient une assise*

⁴⁴ P. PACTET – F. MELIN SOUCRAMANIEN, *Droit Constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2011.

⁴⁵ Si veda *infra*, par. 3.2.

⁴⁶ A seguito della legge 97-1019 del 28 ottobre 1997, che ha sospeso il servizio militare obbligatorio, *les obligations imposées par le Code du service national* si limitano al solo *appel de préparation à la défense*.

⁴⁷ La traduzione italiana di *parrainage* come "patrocinio" si rinviene in R. CASELLA, La presentazione delle candidature presidenziali in Francia, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Per le elezioni del 1958, integrarono le condizioni previste tre candidati: Charles de Gaulle, Albert Châtelet e Georges Marrane.

*véritablement nationale*⁵⁰, è intervenuta la legge organica n. 76-528 del 18 giugno 1976, la quale detta a tutt'oggi la normativa vigente in tema di *parrainages*. Attualmente, è previsto che ogni candidato debba raccogliere almeno 500 firme di sostegno di titolari di mandati elettivi⁵¹, in almeno trenta dipartimenti o collettività d'oltremare, con l'ulteriore limite che non più di 50 dei 500 *parrains* possono provenire dal medesimo dipartimento o collettività d'oltremare: così, per l'elezione del 2012 il *réseau* dei possibili patrocinanti ammontava a 47.413 eletti, dei quali il 77, 39 per cento era rappresentato dai sindaci⁵². Le firme dei *parrains* devono essere depositate presso il *Conseil* entro il sesto venerdì precedente al primo turno dell'elezione, nei termini indicati.

Il secondo requisito previsto per la presentazione delle candidature è rappresentato dalla presentazione della *déclaration de situation patrimoniale*. Ai sensi dell'art. 3 della legge n. 62-1292 ogni candidato deve depositare presso il *Conseil Constitutionnel* una dichiarazione che contenga l'indicazione della *totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis*; contestualmente, ogni candidato deve impegnarsi a depositare, nel caso di elezione e al termine del mandato presidenziale, una seconda dichiarazione patrimoniale. La *déclaration patrimoniale* è trasmessa dal *Conseil* alla *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*⁵³, la quale ne cura la pubblicazione sul proprio sito Internet istituzionale dopo la pubblicazione delle liste di candidati stilata dal *Conseil*. La mancata presentazione della *déclaration patrimoniale* comporta la nullità della candidatura.

Sul rispetto delle norme in materia di eleggibilità e di *parrainages* e sulla regolarità delle dichiarazioni patrimoniali vigila il *Conseil Constitutionnel*. A seguito delle verifiche, il *Conseil* stila la lista dei candidati all'elezione presidenziale, la quale deve essere pubblicata nel *Journal Officiel* non oltre il sedicesimo giorno prima dello scrutinio. Contro la decisione del *Conseil* sulla lista dei candidati, ogni candidato escluso può presentare ricorso, nel termine di un giorno dalla pubblicazione della lista, davanti al *Conseil* stesso, il quale giudica in qualità di *juge électoral*. La pubblicazione della lista dei candidati segna l'inizio della campagna elettorale; la data delle elezioni presidenziali è fissata dall'art. 7 della Costituzione, il quale prevede che "*L'élection du nouveau président a lieu vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du président en exercice*".

⁵⁰ P. Pactet – F. Melin Soucramanien, *Droit*, cit., p. 381.

⁵¹ L'art. 3 della legge del 6 novembre 1962 individua i soggetti legittimati ad essere *parrains* nei "membres du Parlement, des conseils régionaux, de l'Assemblée de Corse, des conseils départementaux, du conseil de la métropole de Lyon, de l'Assemblée de Guyane, de l'Assemblée de Martinique, des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, du Conseil de Paris, de l'assemblée de la Polynésie française, des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna, maires, maires délégués des communes déléguées et des communes associées, maires des arrondissements de Paris, de Lyon et de Marseille ou conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger. Les présidents des organes délibérants des métropoles, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération, les présidents des communautés de communes, le président de la Polynésie française, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les ressortissants français membres du Parlement européen élus en France".

⁵² R. CASELLA, *La presentazione*, cit., p.3.

⁵³ La *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* è un'autorità amministrativa indipendente, istituita dalla legge organica n. 2013-906 del 11 ottobre 2013 al fine di *promouvoir la probité et l'exemplarité des responsables publics*. La *Haute Autorité* esercita il controllo, in collaborazione con l'Amministrazione finanziaria, sulle *déclarations de situation patrimoniale* e sulle *déclarations d'intérêts* dei parlamentari, dei membri del Governo e dei dirigenti degli enti pubblici, e ne cura la pubblicazione su proprio sito istituzionale; essa esercita, inoltre, funzioni consultive su *questions de déontologie et de conflits d'intérêts*.

2.2.2. La disciplina delle spese elettorali.

Uno degli aspetti più importanti della *legislazione di contorno* in materia elettorale è rappresentato dalla normativa in tema di spese elettorali. Quest'ultima presenta, in sostanza, tre aspetti principali: la fissazione di tetti massimi per le spese elettorali di ciascun candidato, la disciplina del finanziamento pubblico e del finanziamento privato delle candidature, l'obbligo di rendicontazione attraverso la predisposizione del c.d. *compte de campagne*.

Innanzitutto, l'ordinamento francese contempla dei veri e propri limiti di spesa per la campagna elettorale di ciascun candidato: i primi interventi legislativi che hanno previsto il c.d. *plafonnement des dépenses* risalgono alle leggi del 11 marzo 1988 e del 15 gennaio 1990, intervenute proprio allo scopo di "*limiter le rôle de l'argent dans les campagnes électorales*"⁵⁴. Ad oggi, i tetti di spesa risultano determinati dalla legge finanziaria n. 2011-1977 del 28 dicembre 2011 e dalla legge organica n. 2012-272 del 28 febbraio 2012, le quali dispongono che ciascun candidato non possa superare la cifra di 16,851 milioni di euro per le spese relative al primo turno, e di 22,509 milioni per le spese relative al secondo⁵⁵.

Per quanto riguarda il finanziamento delle candidature⁵⁶, sono previste, innanzitutto, delle forme di contributo pubblico, sotto forma di acconti e rimborsi elettorali. In primo luogo, a seguito della pubblicazione della *liste des candidats*, ogni candidato incluso nella lista ha diritto ad un acconto erogato dallo Stato pari a 153.000 euro, a titolo di anticipo sul rimborso delle spese elettorali. In secondo luogo, la legge organica del 28 febbraio 2012 ha previsto un rimborso delle spese sostenute, legato alla *performance* elettorale dei candidati: a) per i candidati che abbiano ottenuto meno del 5 per cento dei suffragi al primo turno, nel limite del 4,7 per cento del tetto di spesa previsto per il primo turno; b) per i candidati che abbiano superato il 5 per cento dei voti al primo turno, nel limite del 47 per cento del tetto di spesa previsto per il primo turno; c) per i candidati ammessi al ballottaggio, pari al 47 per cento del tetto previsto per il secondo turno. Infine, come ulteriore forma di contributo pubblico, può essere ricordata l'assunzione diretta da parte dello Stato delle spese per la campagna elettorale radiotelevisiva e le spese connesse alla c.d. campagna ufficiale (affissioni, bollettini).

Accanto al contributo pubblico, è prevista la possibilità per i candidati di ricorrere al finanziamento privato, in particolare nella forma delle donazioni, le quali, tuttavia, risultano sottoposte a molteplici limiti. Innanzitutto la legge n. 88-227, da ultimo modificata dalla

⁵⁴ Cfr. Observations du Conseil Constitutionnel relatives aux élections législatives de juin 2002, 15 maggio 2003.

⁵⁵ COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES, *Election présidentielle: Financement de la campagne électorale*, 2016, p.20.

⁵⁶ Sul punto si vedano *ex plurimis*, R. BORRELLO, *Il modello francese di regolazione del finanziamento della vita politica*, in *Astrid-online*, <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/BORR/BORRELLO-Sistema-francese.pdf>; M. C. LOCCHI, *Il sistema maggioritario a due turni per le elezioni dei deputati all'Assemblea nazionale francese*, in M. OLIVIERO, M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 130 ss.; MINISTÈRE DE L'INTERIEUR, *Financement et plafonnement des dépenses électorales - Financements de partis politiques*, Circulaire du 7 janvier 2008; CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO BIBLIOTECA - UFFICIO LEGISLAZIONE STRANIERA, *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti*, in serie *Materiali di legislazione comparata*, n. 2, Giugno 2013.

legge n. 2011-412, prevede il divieto di finanziamento delle candidature da parte di persone giuridiche, diverse dai partiti politici⁵⁷: nell'ordinamento francese il finanziamento privato ai candidati è, dunque, ammesso solo da parte di persone fisiche. In secondo luogo, le donazioni ai candidati da parte di persone fisiche sono sottoposte ad un ulteriore limite, in quanto non possono eccedere i 4.600 euro. Infine è previsto che la raccolta di fondi (nonché la rendicontazione degli stessi, si veda *infra*) non possa essere svolta direttamente dai candidati: questi ultimi possono raccogliere fondi e contributi per il finanziamento della loro campagna esclusivamente per il tramite di un apposito *mandataire*, che può essere sia una associazione di finanziamento, sia una persona fisica. Il mandatario finanziario è tenuto ad aprire un conto bancario o postale unico, sul quale deve depositare tutti i fondi ricevuti per il finanziamento della campagna elettorale del candidato che lo ha nominato.

A tutela delle norme sulla spesa, il Legislatore francese ha previsto l'obbligo di predisporre un apposito *compte de campagne*, nel quale ogni candidato deve fornire una completa rendicontazione delle entrate e delle spese sostenute. Ogni candidato deve provvedere al deposito del proprio *compte de campagne* presso la *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* (CNCCFP), nel termine di due mesi dalla conclusione della competizione elettorale. Alla *Commission* spetta il controllo sulla regolarità della rendicontazione e sul rispetto dei limiti di spesa. All'esito della verifica, la medesima può approvare il rendiconto, riformarlo o rigettarlo⁵⁸. Nel caso di mancato deposito, di rettifica e, soprattutto, di rigetto, la *Commission* provvede ad irrogare specifiche sanzioni ai candidati inadempienti quali: privazione del rimborso delle spese elettorali sostenute, obbligo di rimborso dell'acconto erogato dallo Stato per le spese della campagna, obbligo di versare all'Erario una somma pari all'ammontare delle spese sostenute oltre il limite del tetto massimo. E' importante sottolineare che, per le elezioni presidenziali, contrariamente a quanto previsto per le elezioni legislative e locali, *le rejet d'un compte de campagne* non può comportare in alcun caso la sanzione dell'ineleggibilità per il candidato inadempiente. Contro le decisioni rese dalla *Commission nationale des comptes*, è ammesso appello davanti al *Conseil Constitutionnel*, il quale giudica in ultima istanza, in qualità di giudice elettorale.

2.3. L'elezione dell'Assemblea Nazionale.

Se è vero che le elezioni presidenziali costituiscono il momento centrale della vita politica francese, le *élections législatives* rappresentano, allora, per parafrasare un'espressione di A. Di Virgilio, *il secondo doppio turno più importante della Quinta Repubblica*. Le elezioni dell'Assemblea Nazionale, oltre a designare i membri di uno dei massimi organi costituzionali della Repubblica, rivestono un ruolo determinante per

⁵⁷ R. BORRELLO, *Il modello*, cit., p. 4. Tale divieto è previsto anche nei confronti dei casinò e degli Stati esteri.

⁵⁸ Al riguardo, si può ricordare il caso del rigetto del *compte de campagne* di Nicolas Sarkozy nel 2012: la CNCCFP pronunciò il *rejet de compte de campagne* per "*dépassement du plafond de dépenses autorisées, non inscription au compte de campagne de certaines dépenses engagées ou recettes perçues pour la campagne électorale, absence de refacturation au mandataire financier de dépenses engagées par le budget de l'État pour huit manifestations antérieures à sa déclaration de candidature et présentant un caractère électoral*". La decisione della CNCCFP è stata confermata dal Consiglio Costituzionale con sentenza del 4 luglio 2013.

l'assetto effettivo della forma di governo, in quanto consentono (o viceversa impediscono) al Presidente e al suo partito/*rassemblement* di ottenere quella *concordance des majorités* che determina la possibilità di un concreto funzionamento in senso presidenziale della forma di governo.

Il sistema uninominale maggioritario a doppio turno per l'elezione dell'Assemblea Nazionale rappresenta il sistema elettorale tradizionale della Quinta Repubblica. Quest'ultima ha operato una netta cesura rispetto alla precedente esperienza proporzionalista della Quarta Repubblica⁵⁹, riprendendo la formula maggioritaria a due turni, vigente per gran parte della Terza Repubblica⁶⁰. La stabilità dello *scrutin majoritaire*, previsto dall'ordinanza n. 58-945 del 13 ottobre 1958, ha conosciuto soltanto una breve parentesi, dal 1985 al 1986: la legge n. 85-890 del 10 luglio 1985, promossa dall'allora Governo socialista, optò per un sistema proporzionale con scrutinio di lista a livello dipartimentale, con soglia di sbarramento al 5 per cento e con liste chiuse e bloccate. Tuttavia la *représentation proportionnelle* ebbe breve durata, trovando applicazione in occasione di un'unica tornata elettorale, le *législatives* del marzo 1986. Già nel luglio dello stesso anno, con la legge n. 86-825 del 11 luglio 1986, la nuova maggioranza di centro-destra reintrodusse il sistema elettorale maggioritario, il quale, nonostante diverse proposte di riforma succedutesi nel corso degli anni⁶¹, risulta tuttora vigente.

L'attuale sistema elettorale per l'elezione dei deputati si configura, dunque, come un maggioritario uninominale a doppio turno. Il territorio nazionale è diviso in 577 *circompscriptions*, le quali esprimono ciascuna un deputato. In ciascuna circoscrizione risulta eletto al primo turno il candidato che abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei suffragi espressi e un numero di voti pari ad almeno il 25 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali. Qualora nessuno dei candidati raggiunga i due requisiti richiesti, viene indetto un secondo turno al quale accedono tutti candidati che hanno ottenuto un numero di voti pari ad almeno il 12,5 per cento degli elettori iscritti e all'esito del quale risulta eletto il candidato che abbia ottenuto il maggior numero dei voti espressi.

Si tratta di un sistema notevolmente selettivo, soprattutto in forza della soglia prevista per l'accesso al secondo turno. Quest'ultima ha conosciuto un progressivo innalzamento nel corso degli anni: dal 5 per cento dei voti espressi, previsto nel 1958, al 10 per cento degli aventi diritto nel 1966 e al 12,5 nel 1976. La selettività della soglia è rafforzata dal calcolo della medesima non sul numero dei votanti, bensì degli iscritti nelle liste elettorali della circoscrizione: si viene così a configurare una soglia reale implicita più alta di quella esplicita del 12,5 per cento e che, alla luce della partecipazione media alle recenti

⁵⁹ Benché la stessa Quarta Repubblica abbia conosciuto una parziale *correzione maggioritaria* del sistema proporzionale allora vigente, attraverso l'approvazione della c.d. *loi sur les apparentements* del 7 maggio 1951 (anche detta *loi scélérate*).

⁶⁰ Per quanto riguarda la legislazione elettorale della Terza Repubblica, M. C. LOCCHI, *Il sistema*, cit., p. 135, rileva che "nel sessantennio 1870-1940 si assiste ad un'alternanza irregolare di scrutinio uninominale e di scrutinio di lista, nel quadro costante del sistema maggioritario a due turni (ad eccezione della breve parentesi di applicazione dello scrutinio proporzionale dal 1919 al 1927).

⁶¹ Da ultime, si possono ricordare le proposte formulate dalla Commissione Jospin (2012) e dalla Commissione Bartolonne/Winock (2015) sull'introduzione di una quota proporzionale nell'elezione dell'Assemblea Nazionale: la Commissione Jospin suggeriva che il 10 per cento dei deputati fosse eletto in una circoscrizione unica nazionale e senza alcuna soglia di sbarramento attraverso uno scrutinio di lista proporzionale a un turno; più recentemente, la Commissione Bartolonne/Winock si è espressa a favore dell'elezione di almeno la metà dei deputati con sistema proporzionale.

consultazioni (1988-2012), attestata tra il 55 per cento e il 65 per cento, può corrispondere ad un valore pari a circa il 17 per cento degli elettori che effettivamente hanno partecipato al voto⁶².

Le funzioni dei due turni si sono col tempo chiarite e consolidate: *mentre il primo turno opera come una sorta di primaria di blocco, in cui si confrontano tra i dieci e i venti candidati e che raramente porta all'assegnazione del seggio, il secondo turno acquista un valore decisivo per il risultato elettorale su scala nazionale*⁶³. Alla luce dell'analisi dei risultati fino alle elezioni del 2012, otto volte su dieci il secondo turno presenta carattere binario, configurandosi come *un duel* tra i due candidati più votati: il risultato viene così a dipendere dai compromessi e dalle alleanze che i partiti riescono a stringere in vista del secondo turno e dalla disciplina dell'elettorato di ciascun partito. In particolare, a risultare decisivi sono gli accordi di alleanza e di desistenza tra le forze politiche, a livello nazionale o a livello locale, attraverso i quali sono decise la distribuzione dei candidati nelle circoscrizioni e le strategie di ritiro dei candidati con meno *chances* di vittoria⁶⁴. Se è vero che il secondo turno presenta, in linea generale, una competizione tra due candidati, cionondimeno, non sono rari i casi di cosiddetti "triangolari", ossia di ballottaggi che vedono la partecipazione di tre candidati, espressione di tre diverse forze politiche: in questo senso, possono essere ricordati i dati delle elezioni legislative del 2012, che hanno registrato 34 *triangulaires* a fronte di 495 *duels* e 12 candidature uniche⁶⁵. Molto meno frequenti risultano invece i *quadriangulaires*: in questo senso, le ultime elezioni che hanno registrato uno scontro a quattro in un collegio sono state le legislative del 1973.

In sostanza, l'adozione di un sistema così strutturato, a doppio turno e con soglie implicite di sbarramento sufficientemente alte, ha comportato la sistematica sovra-rappresentazione di partiti medio grandi, in grado di formare alleanze o di stipulare patti di desistenza con altre forze politiche in vista del decisivo secondo turno⁶⁶; al contrario, ha storicamente penalizzato i partiti situati alle ali estreme dello schieramento, che, come tali, difficilmente riescono ad andare al di là del proprio elettorato di riferimento. In quest'ottica, D. Fisichella e G. Sartori⁶⁷ sottolineavano *l'effetto discriminante* del doppio turno, in quanto produttivo di una sistematica sottorappresentazione dei c.d. *partiti antisistema*: questi ultimi, difficilmente, riescono ad ottenere seggi nel decisivo secondo turno in quanto sono spesso esclusi dalle alleanze con le altre forze politiche; inoltre, anche quando sono ammessi in tali alleanze, il loro tasso di successo risulta inferiore rispetto a quello dei candidati moderati che dispongono di un bacino di voti molto più ampio⁶⁸. In quest'ottica risultano emblematici i casi del Partito Comunista e, più recentemente, del *Front National*: quest'ultimo risulta sistematicamente sotto-rappresentato, proprio *in virtù dell'impossibilità*

⁶² M. C. LOCCHI, *Il sistema*, cit., p. 121

⁶³ *Ivi*, p. 148.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ P. JAXEL-TRUER, A. MESTRE, *Législatives: 34 triangulaires et quelques accrocs aux consignes*, in *Le Monde*, 13 giugno 2012, http://www.lemonde.fr/politique/article/2012/06/13/legislatives-34-triangulaires-et-quelques-accrocs-aux-consignes_1717545_823448.html.

⁶⁶ Cfr. M. C. LOCCHI, *Il sistema*, cit., p. 147

⁶⁷ D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Il Mulino, Bologna, 2003; G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Il Mulino, Bologna, 1996; G. SARTORI, *Le leggi sull'influenza dei sistemi elettorali*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1984.

⁶⁸ G. BALDINI – A PAPPALARDO, *Sistemi*, cit., p. 102.

di ottenere seggi al primo turno ovvero di vincere al turno successivo allorché acceda a ballottaggi o triangolari, (...) posto che difficilmente i suoi candidati riescono ad andare oltre l' elettorato molto fedele di riferimento⁶⁹. Emblematico, al riguardo, risulta il confronto con la breve esperienza proporzionale del 1986: il *Front National* passò dai 35 deputati eletti nel 1986 con la *loi proportionnelle* ad un solo eletto con il ritorno al maggioritario nel 1988, pur avendo mantenuto lo stesso livello elettorale di due anni prima (il 9,8 per cento).

2.3.1. Le circoscrizioni

Il territorio nazionale risulta diviso in 577 circoscrizioni le quali sono così ripartite: 558 per i dipartimenti metropolitani, 8 per la Nuova Caledonia e le altre collettività d'oltremare, 11 per i Francesi all'estero.

Per quanto riguarda la delimitazione dei collegi, l'art 25 della Costituzione prevede la creazione di una Commissione indipendente per l'emanazione di pareri su progetti o proposte di legge di modifica delle circoscrizioni elettorali: “*Una commissione indipendente, di cui la legge fissa la composizione e le regole di organizzazione e di funzionamento, si pronuncia con un parere pubblico sui progetti di legge e sui disegni di legge che delimitano i collegi per l'elezione dei deputati che modificano la ripartizione dei seggi di deputati o di senatori*”.

Sulla base delle predette previsioni costituzionali la legge organica n. 2009-39 del 13 gennaio 2009 ha creato tale commissione indipendente che si compone di personalità qualificate (appartenenti al Consiglio di Stato, Corte di Cassazione e Corte dei Conti), nominate rispettivamente dal Presidente della Repubblica, dal Presidente dell'Assemblea Nazionale e dal Presidente del Senato. La legge organica n. 2009-39 del 13 gennaio 2009 oltre a creare la Commissione di cui all'art. 25 Cost. ha anche autorizzato il Governo a procedere nel termine di un anno a ridisegnare le circoscrizioni elettorali attraverso ordinanze *ex art.* 38 Cost. e a fissare il numero dei deputati da eleggere in ogni dipartimento, in Nuova Caledonia e nelle collettività d'oltremare, oltre a quelli da designare dai Francesi stabiliti all'estero. In seguito alla dichiarazione di conformità del Consiglio Costituzionale (decisione n. 573 DC dell'8 gennaio 2009) sono state pubblicate due ordinanze. Con l'ordinanza n. 2009-935 del 29 luglio 2009 si è proceduto alla nuova ripartizione dei seggi secondo i principi enunciati dal Consiglio costituzionale nella sentenza dell'8 gennaio 2009 e secondo i pareri emessi dalla Commissione indipendente il 23 e il 30 giugno 2009⁷⁰.

2.3.2. Le cause di ineleggibilità e di incompatibilità.

L'art. 25 della Costituzione demanda ad una legge organica l'individuazione del regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità per i deputati.

⁶⁹ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale*, in <http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/2380/ricerca-sapienza-paesi-europei.pdf>, p. 308.

⁷⁰ Prima del 2009, l'ultima delimitazione delle circoscrizioni risaliva al 1986, sulla base de censimento del 1982.

Per quanto riguarda le cause di ineleggibilità, esse sono fissate dal Codice elettorale agli artt. 128, 129, 131 e 132 e sono volte, in sostanza, a garantire che i candidati alle cariche elettive non siano in condizione, a causa delle loro funzioni, attività o professioni, di esercitare un'indebita influenza sugli elettori al fine di orientarne il voto⁷¹. Risultano così ineleggibili il *Médiateur*⁷², il *Défenseur des droits*⁷³ e il *Contrôleur général des lieux de privation de liberté* per tutta la loro durata in carica, i prefetti nelle circoscrizioni comprese nell'area territoriale nella quale esercitano o hanno esercitato le loro funzioni per tre anni dalla loro cessazione; sono, inoltre, ineleggibili, nell'ambito territoriale di riferimento e durante l'esercizio delle loro funzioni (e comunque da un anno dalla loro cessazione), i magistrati, gli ufficiali militari, i direttori generali della sicurezza sociale, gli ispettori della divisione del lavoro e le altre cariche amministrative individuate dall'art. 133 del *Code Electoral*. Per i candidati alle elezioni legislative, l'art. 128 del Code prevede, altresì, l'ineleggibilità, a titolo sanzionatorio, nei casi di: omesso deposito del *compte de campagne*, *rejet du compte de campagne* e omesso deposito della *déclaration patrimoniale*.

Le cause di ineleggibilità hanno carattere assoluto e costituiscono ostacolo alla candidatura o all'esercizio del mandato⁷⁴. La verifica sulla sussistenza delle medesime è demandata alla competente autorità amministrativa in sede di presentazione delle candidature: in caso di registrazione di un ineleggibile, il prefetto è tenuto ad adire entro 24 ore il tribunale amministrativo al quale spetta statuire nel merito; qualora un soggetto ineleggibile risulti comunque eletto, la contestazione dell'avvenuta elezione può essere fatta valere, in ogni caso, davanti al *Conseil Constitutionnel*, nel termine di 10 giorni dalla proclamazione⁷⁵. Nel caso in cui la causa di ineleggibilità si riveli dopo la proclamazione e la scadenza dei termini per la contestazione, così come nel caso in cui l'ineleggibilità si manifesti in corso di mandato, l'art. 136 del *Code* prevede la decadenza di diritto dalla carica di deputato.

Accanto alle cause di ineleggibilità, l'ordinamento francese prevede molteplici cause di incompatibilità, dirette ad evitare che l'eletto possa esercitare, contemporaneamente all'esercizio del suo mandato, determinate attività che possano compromettere la sua indipendenza⁷⁶. L'art. 23 della Costituzione stabilisce che "*Le funzioni di membro del Governo sono incompatibili con l'esercizio del mandato parlamentare, delle funzioni di rappresentanza professionale a carattere nazionale, di ogni impiego pubblico o attività professionale*": in attuazione della previsione costituzionale e nel rispetto della riserva di legge organica prevista dall'art 25 della Costituzione, il *Code Electoral* provvede ad individuare molteplici funzioni pubbliche e attività private che sono ritenute incompatibili con l'esercizio delle funzioni parlamentari.

Al riguardo, deve essere ricordata, innanzitutto, l'incompatibilità, prevista direttamente in Costituzione dall'art. 23, tra il mandato parlamentare e la carica di membro del Governo: la Costituzione della Quinta Repubblica, innovando profondamente rispetto alla forma di governo parlamentare classica, ha sancito espressamente che "*Les fonctions de membre du*

⁷¹ M. C. LOCCHI, *Il sistema*, cit., p. 123 ss; P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Domat, Paris, 2010.

⁷² Autorità amministrativa indipendente, istituita nel 1973 sul modello dell'*Ombudsman* nordeuropeo.

⁷³ Autorità amministrativa indipendente, istituita dalla legge di revisione costituzionale n. 2008-724.

⁷⁴ M. C. LOCCHI, *Il sistema*, cit., p. 125.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, cit., p. 38.

Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire". L'incompatibilità diventa effettiva trascorso un mese dalla nomina del parlamentare ad una carica governativa e il deputato è sostituito da un deputato "supplente"⁷⁷; dal 2008 la sostituzione da parte del deputato supplente ha carattere temporaneo cosicché un ex-ministro può riprendere l'esercizio del proprio mandato parlamentare, trascorso un mese dalla cessazione del suo incarico governativo.

Risultano, altresì, incompatibili con la carica di deputato anche le funzioni di membro del *Conseil Constitutionnel*, il mandato di senatore e il mandato di parlamentare europeo. L'incompatibilità è prevista anche per altri soggetti che rivestono cariche pubbliche non elettive quali direttori di imprese nazionali e di enti pubblici nazionali, consulenti permanenti di imprese nazionali o enti pubblici, membri del consiglio di amministrazione delle medesime, titolari di funzioni all'interno delle autorità amministrative indipendenti (art. 145 del *Code Electoral*). Infine, esistono molteplici incompatibilità con attività private, le quali sono individuate dall'art. 146 del *Code Electoral*⁷⁸.

Un discorso a parte merita, invece, il tema delle incompatibilità con i mandati elettorali locali. L'esperienza della Quinta Repubblica ha registrato una marcata tendenza dei deputati a rivestire plurimi mandati elettivi: al riguardo, basti pensare che nel 2012 ben 476 deputati su 577 esercitavano il loro mandato parlamentare cumulando almeno un altro mandato elettivo o esecutivo a livello locale. Queste cifre hanno fatto della Francia una vera e propria eccezione rispetto al resto dei Paesi dell'Unione Europea, nei quali la media del numero di parlamentari che cumulano più mandati non supera il 20 per cento⁷⁹. Al fine di porre un argine a tale fenomeno, il Legislatore è intervenuto, a partire dagli anni Ottanta,

⁷⁷ L'ordinamento francese prevede che ciascun candidato alle elezioni legislative indichi, all'atto della dichiarazione di candidatura, i dati personali di un *candidato supplente*, chiamato a sostituirlo in caso di morte, nomina al Governo o al Consiglio costituzionale o per il prolungamento oltre i 6 mesi di un incarico temporaneo affidato dal Governo (artt. 176-178 del Codice Elettorale); il supplente deve accettare per iscritto la candidatura e deve essere in possesso dei medesimi requisiti previsti per i candidati di pieno diritto. Solo per i casi di vacanza del seggio (annullamento dell'elezione da parte del giudice, decadenza, dimissioni o elezione del deputato al Senato o al Parlamento europeo), si svolge un'elezione suppletiva, che comunque non può avere luogo nei 12 mesi precedenti la fine della legislatura. Dopo la legge costituzionale del 23 luglio 2008, i deputati nominati membri del Governo possono, al termine delle loro funzioni ministeriali, riprendere il loro seggio di deputato.

⁷⁸ Art. 146 del Codice elettorale: "Sono incompatibili con il mandato parlamentare le funzioni di capo di imprese, di presidente del consiglio di amministrazione, di presidente e membro del consiglio, di presidente del comitato di sorveglianza, di amministratore delegato, di direttore generale, di direttore generale aggiunto o gerente esercitate nelle: 1° Società, imprese o enti che godono, sotto forma di garanzie di interessi, di sovvenzioni o, forma equivalente, di vantaggi assicurati dallo Stato o da una collettività pubblica salvo il caso in cui questi vantaggi derivino dall'applicazione automatica di una legislazione generale o di una regolamentazione generale; 2° Società che abbiano esclusivamente un obiettivo finanziario e che fanno pubblicamente appello al risparmio, e nelle società civili autorizzate a fare pubblicamente appello al risparmio e gli organi di direzione, di amministrazione e di gestione di queste società; 3° Società o imprese la cui attività consiste prevalentemente nell'esecuzione di lavori, di prestazioni di forniture o di servizi per conto e sotto il controllo dello Stato, di una collettività o di un ente pubblico o di una impresa nazionale o di uno Stato straniero; 4° Società o imprese a scopo di lucro il cui obiettivo è l'acquisto o la vendita di terreni destinati alle costruzioni qualunque sia la loro natura, o che esercitano un'attività di promozione immobiliare o, abitualmente, di costruzione di immobili per la vendita; 5° Società di cui più della metà del capitale è costituito da partecipazioni di società, imprese o enti dont plus de la moitié du capital est constituée par des participations de sociétés, entreprises ou établissements di cui ai precedenti commi 1°, 2°, 3° e 4°. Le disposizioni del presente articolo sono applicabili a tutti coloro che direttamente o per persona interposta, esercitano di fatto la direzione di uno degli enti, società o imprese di cui sopra".

⁷⁹ <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/cumul-mandats-2017/cumul-mandats-pratique-restreinte-compter-2017.html>.

attraverso l'imposizione della c.d. *regola dei due mandati*, ossia della legittimità del cumulo di un solo mandato elettivo locale con la carica di deputato. Il *Code Electoral* ha previsto, così, l'incompatibilità del mandato di deputato con più di uno fra i mandati di consigliere regionale, consigliere generale, consigliere di Parigi, consigliere dell'Assemblea Corsa, consigliere municipale di un comune con più di 1000 abitanti. Tuttavia nel 2014 il Legislatore è intervenuto nuovamente in materia, prevedendo ulteriori restrizioni a partire dal 2017: la legge organica n. 2014-125 ha così previsto, a decorrere dal 1 aprile 2017, l'incompatibilità tra il mandato di deputato e l'esercizio di una qualsiasi funzione di governo locale. Per i deputati, quindi, non sarà più possibile esercitare le funzioni di sindaco, vicesindaco, presidente del consiglio dipartimentale, presidente del consiglio regionale, e le altre cariche previste dall'art. 141-1 novellato del *Code Electoral*. Si tratta di un ulteriore passo compiuto dal Legislatore al fine di ridurre il fenomeno del *cumul des mandats*: al fine di apprezzare l'importanza del recente intervento, basti pensare che nel 2012 i deputati che esercitavano funzioni esecutive a livello locale (sindaci, presidenti del consiglio generale, presidenti del consiglio regionale) ammontavano a ben 261, pari al 45 per cento dei componenti dell'Assemblea Nazionale⁸⁰.

2.3.3. La disciplina delle spese elettorali.

Come per le elezioni presidenziali, anche in relazione alle elezioni legislative l'ordinamento francese prevede una dettagliata disciplina delle spese per le campagne elettorali.

Innanzitutto, come per le elezioni presidenziali, l'ordinamento francese prevede tetti di spesa per le campagne elettorali di ciascun candidato alle elezioni legislative: attualmente il *plafonnement* è fissato a 38.000 euro, ai quali sono aggiunti 0.15 euro per ogni abitante della circoscrizione; il decreto n. 2005-1114 ha previsto, inoltre, l'applicazione di un coefficiente di maggiorazione pari al 1.8 per cento. Le medesime regole si applicano nel caso di elezioni suppletive.

Quanto ai finanziamenti, l'ordinamento francese prevede, innanzitutto, forme di finanziamento pubblico per le spese elettorali sotto forma di rimborso delle spese sostenute. Ogni candidato che abbia ottenuto almeno il 5 per cento dei suffragi al primo turno ha diritto al rimborso delle spese nel limite del 50 per cento del tetto di spesa previsto.

Accanto al finanziamento pubblico, l'ordinamento francese prevede, poi, la possibilità del ricorso al finanziamento privato, il quale tuttavia viene sottoposto ad una serie di limitazioni. E' previsto, innanzitutto, il divieto di finanziamenti provenienti da persone giuridiche, diverse dai partiti politici: tale previsione, che qualifica in modo specifico la normativa francese in materia di finanziamenti politici, ammette, pertanto, unicamente il finanziamento privato da parte di persone fisiche. In secondo luogo, in relazione alle forme di contributi ammessi, è stabilito un limite all'ammontare delle singole donazioni a sostegno dei candidati, fissato a 4.600 euro. La disciplina in materia di finanziamenti delle campagne elettorali, prevede, inoltre, che ciascun candidato debba nominare un apposito *mandataire*, al quale spetta il compito di raccogliere fondi e contributi per la campagna elettorale del candidato dal quale è stato nominato e che cura la rendicontazione della campagna.

⁸⁰ Ibidem.

Al fine di garantire il controllo sul rispetto delle norme di spesa, ogni candidato deve predisporre un rendiconto di campagna, il *compte de campagne*, nel quale deve essere dato conto di tutte le entrate e di tutte le spese sostenute nel corso della campagna elettorale. Il rendiconto deve essere depositato presso la *Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques* (CNCCFP), alla quale spetta il controllo sul rispetto dei limiti di spesa e sulla regolarità contabile del conto. La *Commission* può approvare, riformare o rigettare i *comptes de campagne* dei candidati. Nel caso di mancato deposito del *compte* e nel caso di *rejet* del medesimo, la *Commission* adisce il *Conseil Constitutionnel* al quale compete l'irrogazione dell'ineleggibilità per un anno al candidato inadempiente.

2.3.4. *L'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux.*

In attuazione dell'art. 1 della Costituzione, così come novellato dalle leggi costituzionali n. 99-569 e n. 2008-724⁸¹, il Legislatore è intervenuto al fine di promuovere e garantire l'*égal accès des femmes et des hommes* alle cariche elettive.

Per quanto riguarda l'elezione dei deputati, in considerazione delle caratteristiche del sistema elettorale maggioritario per l'Assemblea Nazionale, il Legislatore ha optato per un intervento indiretto a tutela della parità di genere, in particolare attraverso l'individuazione di apposite sanzioni pecuniarie per i partiti o gruppi politici che non presentino un numero paritario di candidature maschili e femminili. Facendo perno sull'art. 4 della Costituzione, che individua anche nei partiti i soggetti che hanno il compito di dare attuazione al principio di parità tra uomini e donne⁸², le leggi n. 2000-493 del 6 giugno 2000 e n. 2007-128 del 31 gennaio 2007 hanno previsto una riduzione dell'ammontare del finanziamento pubblico spettante a un partito nel caso in cui quest'ultimo presenti una disparità tra i candidati dei due sessi superiore al 2 per cento del totale dei candidati di quel partito. La riduzione, secondo quanto previsto dall'art. 9-1 della legge 2007-128, ammonta ad una percentuale pari ai tre quarti della differenza che intercorre tra le candidature dei due sessi⁸³.

A seguito dell'introduzione di detta normativa di genere il numero delle donne elette nell'Assemblea Nazionale è in costante aumento.

3. IL RUOLO DEL CONSEIL CONSTITUTIONNEL NEL PANORAMA ELETTORALE

⁸¹ L'art. 1 attualmente stabilisce che "La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales".

⁸² Art. 4 Cost.: "Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.

Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1er dans les conditions déterminées par la loi. La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation".

⁸³ Così, a titolo di esempio, se una lista presenta un 30 per cento di candidature femminili e un 70 per cento di candidature maschili, la riduzione del finanziamento pubblico ammonta al 30 per cento (ossia il 75 per cento di 40).

di Giuseppe Mantica

Prima di addentrarsi ad analizzare quale ruolo giochi l'organo di giustizia costituzionale nella materia elettorale occorre premettere come nel corso degli anni il *Conseil Constitutionnel* francese (d'ora innanzi *Conseil*) abbia mutato il proprio ruolo da mero arbitro fra i poteri pubblici a garante del rispetto del diritto costituzionale e della tutela dei diritti fondamentali⁸⁴. E, in questo contesto, fin dal 1959 ritiene che la sua competenza in materia elettorale sia propriamente giurisdizionale, dando atto di ciò attraverso la motivazione, a maggior ragione se si considera che non si occupa di verificare ogni presunta irregolarità bensì solo le contestazioni precise e dirette contro i risultati di un'elezione⁸⁵, limitandosi al controllo del rispetto della legislazione elettorale e, quindi, al principio di stretta legalità, creando un sistema che garantisce l'accesso alla tutela giurisdizionale da parte di quanti intendano far valere lesioni al diritto di elettorato sia attivo che passivo⁸⁶.

Per comprendere la sensibilità e l'approccio di quest'organo di "alta giurisdizione" al tema della legislazione elettorale occorre partire da un'osservazione di fondo. Il *Conseil*, infatti, ancorché nei termini sopra accennati, si caratterizza per la peculiarità di essere un organo sia di giustizia elettorale che di giustizia costituzionale.

3.1. La giustizia elettorale

I costituenti del 1958 hanno inteso investire del "potere elettorale" il *Conseil* in quanto organo terzo e imparziale rispetto ai controllati, in un'ottica di rinnovamento dello Stato di diritto⁸⁷.

In concreto, per quanto interessa ai fini del presente lavoro, le attribuzioni del *Conseil* consistono, da un lato, nel vigilare sulla regolarità dell'elezione del Presidente della Repubblica, esaminando i reclami e proclamando i risultati degli scrutini (art. 58), e, dall'altro lato, nel decidere, in caso di contestazione, sulla regolarità dell'elezione dei deputati⁸⁸ (art. 59). Tale aspetto diviene fondamentale se si pensa che dalla neutralità del

⁸⁴ Cfr. D. TURPIN, *Le Conseil constitutionnel. Son rôle, sa jurisprudence*, Hachette, Paris, 2000, p. 25-26.

⁸⁵ Ogni candidato e ogni elettore iscritto nelle liste elettorali può contestare l'elezione entro il termine di dieci giorni dalla proclamazione dei risultati. Contro le decisioni del *Conseil* non è possibile proporre appello; esse sono principalmente di due tipologie: di rettifica dei risultati e di annullamento delle elezioni. Nel caso di annullamento viene indetta un'elezione parziale alla quale potranno partecipare anche i candidati la cui elezione è stata annullata. Tale meccanismo ha portato in dottrina a parlare di un automatismo presuntivo secondo il quale "in assenza di contestazioni e di ricorsi al *Conseil constitutionnel*, l'elezione sia da ritenersi valida e produttiva dei suoi effetti" (cfr. C. DE CESARE, *Verifica dei poteri*, in *Enc. Giur.*, vol. XXXII, Treccani, Roma, 1991, p. 11).

⁸⁶ Cfr. M. P. LARNÉ, *Le elezioni del parlamento come "zona franca" della giustizia costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, p. 14.

⁸⁷ Si può definire tale quello che Bolivar concepiva ideologicamente come il potere cittadino contro la corruzione e l'abuso del potere politico da parte dei rappresentanti del popolo e che si rifletteva giuridicamente nella individuazione di una sorta di quarto potere dello Stato, a cui spetta il compito di assicurare la correttezza e la trasparenza del processo elettorale. Si vedano, in tal senso, i lavori del Seminario annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa", sul tema "La giustizia elettorale", tenutosi il 16 novembre 2012 presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze, p.2.

⁸⁸ Tale scelta conseguirebbe all'insegnamento storico tratto da una vicenda del 1956 quando uno spregiudicato e politico potere di verifica da parte della maggioranza portò ad annullare l'elezione di alcuni candidati "poujadistes",

controllo sulla regolarità delle elezioni e dei risultati elettorali discende la - o quantomeno una maggiore - legittimazione democratica dei governi e delle maggioranze parlamentari⁸⁹. E ciò, a maggior ragione, considerato che ogni procedimento elettorale, dalla presentazione delle candidature allo svolgimento della campagna elettorale, sino alla regolarità del voto e dei risultati finali, evidenzia un susseguirsi di fasi e di relative posizioni soggettive che l'ordinamento giuridico è tenuto a tutelare in quanto diritti costituzionali⁹⁰. Al fine di comprendere la portata reale di tali competenze, basti pensare che nel 2013, anno immediatamente seguente le ultime elezioni per l'Assemblea nazionale, delle 357 sentenze rese dal *Conseil* ben 255 ebbero ad oggetto contestazioni relative a dette elezioni, un numero che soltanto nel 1993 (801) e nel 1997 (295) è risultato superiore in termini assoluti⁹¹. Allargando tali dati all'intero novero di pronunce rese dal *Conseil* dal 1959 al 2012, si nota come il 67% di esse sia relativo al contenzioso elettorale. Si comprende, così, quale impatto abbia sulla vita di tale organo questo tipo di contenzioso, che ora si va meglio ad analizzare.

3.1.1 Il contenzioso elettorale presidenziale

I compiti del *Conseil* in relazione alle elezioni presidenziali hanno inizio con la redazione del *Formulaire de présentation des candidats*, proseguono con la ricezione e la verifica dei c.d. *parrainages* ossia delle sottoscrizioni a sostegno delle candidature e, una volta svolto il controllo della regolarità delle operazioni elettorali, passano al computo dei voti e, infine, alla proclamazione dei risultati.

Innanzitutto, occorre precisare che sulla scia delle elezioni presidenziali del 2002 il *Conseil* ha avuto modo di integrare la tradizionale e antica esigenza di legalità (*loyauté*) della competizione elettorale tra i candidati con il principio per cui una elezione, per essere regolare, si deve svolgere in condizioni di correttezza e deve essere caratterizzata da un minimo di “*dignité*” anche da parte degli scrutatori. Così, ad esempio, ha censurato la condotta, posta in essere dalle autorità incaricate di organizzare all'interno di un comune lo scrutinio delle elezioni presidenziali, con cui si è apposto nelle vicinanze dei seggi elettorali un dispositivo simbolico di “*décontamination*” che invitasse gli elettori a votare un candidato non figurante al secondo turno (nella specie Jospin) poiché i due candidati in lizza al secondo turno (Chirac e Le Pen) non erano ritenuti raccomandabili. Il *Conseil*, così, ha statuito che tale condotta era di natura tale da poter violare il segreto del voto *recte* la libertà dell'elettore, annullando dunque le operazioni elettorali nei seggi coinvolti.

Una volta accertate le irregolarità consumatesi, al potere di controllare la “*moralité*” dell'elezione si accompagna quello più pregnante di riformare o rettificare i risultati delle

proclamando in loro vece i candidati avversari, secondo un procedimento che, sebbene giuridicamente fondato, diede l'impressione di parzialità. Il Costituente del 1958, così, ha inteso innovare profondamente la materia del contenzioso elettorale, prevedendo il superamento dell'autonomia delle Camere nella verifica dei poteri..

⁸⁹ S. RODRIQUEZ, Il controllo sulle elezioni: dalla “verifica dei poteri” ai tribunali costituzionali. Uno studio comparato, in *Nomos*, 1/2013, p. 3.

⁹⁰ S. PICADO, *Derechos políticos como derechos humanos*, in D. NOHLEN - J. OROZCO - J. THOMPSON - D. ZOVATTO (a cura di), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo De Cultura Económica, México, 2007, pp.48-57.

⁹¹ Cfr. P. PASSAGLIA, La giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* nel biennio 2013-2014, in *Giur. Cost.*, 5/2015, p. 1782 ss.

elezioni, sostituendosi alla volontà del corpo elettorale, facoltà ovviamente che non deve esercitarsi in condizioni arbitrarie.

Un'altra interessante pronuncia si è resa in riferimento alle ultime elezioni presidenziali, svoltesi nel 2012; si tratta della decisione n. 2012-233 QPC del 21 febbraio 2012.

La pronuncia è nata da una questione prioritaria di costituzionalità sollevata dal *Conseil d'Etat* su richiesta dell'allora candidata Marine Le Pen. Tale questione aveva ad oggetto la legge n. 62-1292 del 6 novembre 1962 relativa all'elezione del Presidente della Repubblica a scrutinio universale, come modificata dalla legge organica n. 76-527 del 18 giugno 1976 nella parte in cui sancisce la pubblicità di 500 tra i nominativi dei cosiddetti patrocinanti, ossia coloro che hanno sostenuto una candidatura presidenziale, con relativa pubblicità sul *Journal Officiel*.

La ricorrente riteneva che la pubblicazione del nome e della qualità dei cittadini eletti abilitati a presentare un candidato violasse l'articolo 3 della Costituzione, che garantisce la segretezza del voto, e che la pubblicazione di sole 500 firme ledesse il principio di eguaglianza, in quanto non tutti i nomi erano pubblicati, ma solo 500 per ogni candidato.

Queste disposizioni, in quanto introdotte con legge organica, erano già state sottoposte al controllo preventivo obbligatorio del *Conseil*, che nella decisione n. 76-65 DC del 14 giugno 1976 le aveva dichiarate conformi alla Costituzione, ma ha ritenuto ricevibile il ricorso poiché l'art. 23.2 dell'ordinanza del 7 novembre 1958 sul *Conseil* prevede che quest'ultimo possa pronunciarsi su disposizioni in precedenza già vagliate se si riscontra un cambiamento delle circostanze di fatto e di diritto. Queste, nella fattispecie, sono state ravvisate nella legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 di ammodernamento delle istituzioni della V Repubblica, che ha completato l'articolo 4 della Costituzione riconoscendo il pluralismo delle opinioni e la partecipazione dei partiti alla vita democratica della Nazione.

Entrando nel merito, dunque, il *Conseil* ha ritenuto che la presentazione delle candidature presidenziali non potesse equipararsi all'espressione di un voto e che quindi il legislatore fosse dotato di un forte margine di manovra non essendo obbligato a configurare “*un droit pour les partis à participer à chaque élection*” e che la pubblicità dei nominativi dei *parrainages* risponde a criteri di trasparenza dell'intera procedura nel rispetto del principio del pluralismo delle idee e delle opinioni di cui all'art. 4 della Costituzione.

Quanto al sorteggio di soli 500 *parrainages* da pubblicare (con nome e qualità), il *Conseil* ritiene che con questa scelta, insindacabile dal giudice costituzionale, il legislatore abbia inteso garantire la parità tra i candidati. In ordine alla disparità di trattamento tra i sottoscrittori delle diverse candidature, e segnatamente tra quelli di candidature con poche firme (che quindi hanno elevate probabilità di vedere reso pubblico il proprio sostegno) e quelli di candidati con più sostegno (per i quali le probabilità scendono significativamente), il *Conseil* ha sottolineato come tale disparità si giustifichi proprio in quanto funzionale al raggiungimento dell'obiettivo di porre tutti i candidati su un piano di parità.

La normativa impugnata è quindi stata dichiarata (nuovamente) conforme alla Costituzione.

3.1.2. Il contenzioso elettorale politico

A seguito delle riforme dei primi anni 2000, tese, come si è visto, anche ad abolire il settennato presidenziale per scongiurare il problematico fenomeno della *cohabitation*⁹², l'elezione dei deputati ha finito per configurarsi, dal punto di vista istituzionale e politico, come una sorta di prolungamento dell'elezione del Capo dello Stato⁹³. In tale quadro, occorre sottolineare come, se si prende a riferimento l'ultima tornata elettorale del 2012, le questioni inerenti alla validità delle operazioni elettorali ed al rispetto delle regole della campagna elettorale siano state tutte esaminate entro il lasso di tempo definito dal doppio turno.

Inoltre, in materia di lotta contro la frode elettorale il *Conseil* è stato investito di un nuovo potere dalla legge organica n. 410 del 14 aprile 2011, che ha introdotto l'art. 136.3 del codice elettorale, applicabile al contenzioso delle elezioni parlamentari. Segnatamente, può sanzionare con la ineleggibilità, fino a un massimo di tre anni, i candidati che abbiano compiuto operazioni fraudolente con lo scopo o l'effetto di violare la “*sincérité du scrutin*”, giudicando in tal senso in unica e suprema istanza.

Il *Conseil*, di norma, esamina prima i ricorsi che non richiedono una specifica attività istruttoria in quanto ininfluenti sul risultato dello scrutinio e non determinanti per l'esito elettorale, come per i casi di ininfluenza manifesta delle irregolarità denunciate verificatesi sia durante la campagna elettorale, sia in occasione delle varie fasi della procedura elettorale vera e propria.

È appena il caso di evidenziare che il *Conseil*, prima di decidere sul contenzioso elettorale e sull'eventuale annullamento di un'elezione, dopo un primo controllo di legalità delle elezioni, opera una seconda valutazione di efficacia del voto popolare, garantendo che “l'esito della consultazione corrisponda, al netto delle irregolarità, alla reale volontà del corpo elettorale”⁹⁴, cercando di interpretare la volontà vera degli elettori, ponendosi a garanzia del sistema democratico e delle condizioni dirette ad assicurarne il corretto funzionamento - sia nella fase precedente le elezioni, che in quella successiva - traducendosi sostanzialmente nel controllo di genuinità dei voti espressi⁹⁵.

Secondo una radicata prassi giurisprudenziale, il *Conseil* ha sempre adottato una posizione di *self-restraint* in sede di scrutinio, agendo in veste di organo meramente giurisdizionale ancorato il più possibile all'interpretazione giuridica delle norme⁹⁶, tanto che, sempre prendendo a parametro le ultime elezioni per l'Assemblea nazionale, i casi di annullamento con conseguente necessità di elezioni suppletive per i collegi interessati sono stati limitati⁹⁷. Uno di questi⁹⁸ è dovuto all'irregolarità di un rilevante numero di procure al

⁹² Sul punto si veda *infra* paragrafo 4.4.

⁹³ Cfr. M. CAVINO – P. COSTANZO – P. PASSAGLIA, *La giurisprudenza del Conseil Constitutionnel nel biennio 2011-2012*, in *Giurcost.org – Studi e commenti*, 3 ottobre 2013, p. 12.

⁹⁴ P. PASSAGLIA, *La giustizia elettorale in Francia: un delicato equilibrio tra complessità ed efficacia*, in *federalismi.it*, 14/2015, p. 32.

⁹⁵ M. FILIPPI, *La verifica dei poteri: il controllo delle elezioni nel procedimento interno alle Camere. Spunti di diritto comparato e attualità dell'istituto*, in *Amministrazione in Cammino*, 2016, p. 9.

⁹⁶ *Ivi.*, p. 8.

⁹⁷ Questa condotta ha aumentato il prestigio di tale organo fino a fargli guadagnare “anche l'approvazione tacita della classe politica”. Tale configurazione costituisce quindi un'interessante sperimentazione, anche in virtù del suo significativo tasso di efficienza: basti pensare che, statisticamente, riesce ad evadere entro il primo anno dalle elezioni le centinaia di ricorsi presentati ad ogni tornata elettorale.

voto, altri due all'inidoneità del candidato designato come supplente a ricoprire tale ruolo⁹⁹, mentre un altro era fondato sulla scorrettezza della propaganda elettorale, avendo il candidato distribuito, nell'imminenza della data delle consultazioni, un volantino recante false informazioni su posizioni politiche assunte dall'avversario. Ad avviso del *Conseil*, ciò avrebbe revocato in dubbio, alla luce del ridotto margine tra i due candidati, la "*sincérité du scrutin*", appunto la corrispondenza tra l'esito delle elezioni e la reale volontà del corpo elettorale, potendo "*atteinte au principe même de la démocratie*". In questo modo il giudice elettorale assicura la libertà dell'elettore, una delle tre garanzie fondamentali che è chiamato a presidiare, assieme all'uguaglianza tra i candidati e alla legalità e dignità dell'elezione.

Altre tre decisioni di annullamento¹⁰⁰, inoltre, rivestono delle peculiarità per cui se ne rende utile un approfondimento in separata sede¹⁰¹, trattandosi di una componente fondamentale della giustizia elettorale di fronte al *Conseil*¹⁰².

Infine, una sola decisione¹⁰³ ha esaurito tutto l'impegno del *Conseil* nella materia dello *status* degli eletti. In essa, viene stabilita l'incompatibilità dell'esercizio delle "*fonctions de gérant de l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée*" con la carica di deputato per l'evidente conflitto d'interessi che ne deriverebbe.

3.1.3. Il contenzioso elettorale finanziario. Cenni

Si è visto come la disciplina sulle spese elettorali costituisca un pilastro fondamentale della legislazione elettorale di contorno in Francia e come il *Conseil* vigili sul rispetto della normativa in materia di spese e rendicontazione delle campagne, giocando un ruolo fondamentale, essendo il giudice d'appello avverso le decisioni della citata *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* (CNCCFP)¹⁰⁴.

Le tre decisioni di annullamento di cui si è accennato al paragrafo precedente sono conseguite a violazioni dei limiti di spesa posti a carico dei candidati in sede di campagna elettorale. In proposito, è fortemente avvertita da parte del *Conseil*, che mostra un certo rigore sul tema, l'esigenza di garantire l'uguaglianza dei candidati stessi.

Nel 2013, per fare un esempio emblematico, quasi la totalità delle pronunce sul contenzioso elettorale, 238 su 255, sono state di natura finanziaria e l'80% di esse, a loro

⁹⁸ Decisione n. 2012-4590 AN del 24 ottobre 2012.

⁹⁹ Decisioni nn. 2012-4563/4600 AN e nn. 2012-4565/4567/4568/4574/4575/4576/4577 AN del 18 ottobre 2012. Tali due casi meritano, peraltro, un'attenzione ulteriore in quanto il *Conseil* vi è stato sollecitato, come giudice elettorale, a sollevare la questione di costituzionalità della normativa applicabile, ma l'accertamento che tale normativa era stata già controllata positivamente a priori nelle motivazioni e nel dispositivo, senza che si fosse successivamente verificato alcun mutamento di circostanze, ha condotto abbastanza prevedibilmente al rigetto della domanda.). Un altro caso di annullamento (decisione n. 2012-4594 AN, 25 gennaio 2013).

¹⁰⁰ Decisioni n. 2012-4611/4612 AN, 25 gennaio 2013, n. 2012-4551 e n. 2012-4633 AN, 15 febbraio 2013.

¹⁰¹ V. *infra*, par. 3.1.3.

¹⁰² Cfr. P. PASSAGLIA, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2013-2014*, in *Giur. Cost.*, 5/2015, p. 1782-1823.

¹⁰³ Decisione n. 2011-29 I del 12 luglio 2011.

¹⁰⁴ V. *supra*, paragrafi 2.2.2 e 2.3.3.

volta, costituiscono dispositivi di accoglimento, risoltisi con la sanzione della *inéligibilité* temporanea a carico dei candidati (in 89 casi per un anno e in 103 per tre anni).

In molte occasioni il *Conseil* ha precisato le regole relative ad una corretta gestione finanziaria della campagna elettorale, ma tre decisioni in particolare meritano un richiamo¹⁰⁵. La questione riguardava dei candidati che avevano finanziato la propria campagna con apporti personali provenienti in parte dai conti correnti in cui erano state versate le indennità di rappresentanza percepite nell'ambito del mandato parlamentare. Il *Conseil* ha osservato che tali indennità sono previste per coprire esclusivamente le spese derivanti dall'esercizio del mandato ed ha stabilito, *pro futuro*, il principio in virtù del quale esse non possono assolvere alla funzione di finanziare una campagna elettorale per cui il deputato sia candidato.

Altra decisione rilevante in materia è la n. 2013-156 PDR del 4 luglio 2013. In tale circostanza, l'ex Presidente della Repubblica Sarkozy si era rivolto al *Conseil* per ottenere l'annullamento della decisione con cui la CNCCFP aveva respinto il rendiconto della campagna elettorale per le elezioni presidenziali del 2012, in ragione del superamento del tetto massimo delle spese per la campagna fissato per i due candidati presenti al ballottaggio.

A tale decisione, infatti, erano conseguiti il mancato rimborso al proprio partito delle spese sostenute, l'obbligo per il candidato di restituire l'anticipo forfettariamente accordatogli in quanto candidato alle elezioni presidenziali e l'irrogazione al Ministero del Tesoro di una multa corrispondente all'eccesso di spesa.

Ebbene, mentre Sarkozy contestava che nel computo delle spese fossero state inserite voci in realtà riconducibili all'attività di comunicazione istituzionale della Presidenza della Repubblica, da considerarsi dunque sostenute non a fini elettorali, il *Conseil* ha sostenuto l'opposto avviso, rivedendo altresì al rialzo la constatazione di eccedenza operata dalla citata *Commission nationale*.

3.2. La giurisprudenza costituzionale

Per quanto riguarda la garanzia circa il rispetto, da parte della legislazione elettorale, delle norme di rango superiore, la giustizia elettorale perde ogni connotato di peculiarità e si inserisce nel più ampio alveo della giustizia costituzionale.

Il *Conseil*, infatti, ha avuto modo di intervenire sul tema non soltanto come giudice elettorale ma anche come giudice costituzionale. Il diritto elettorale, invero, ha dato origine a un contenzioso sulle norme non irrilevante presso il *Conseil*, specie in due ambiti, che si vanno ad approfondire.

3.2.1. Sul *découpage électoral*

Un primo ambito è quello riguardante il cosiddetto *découpage électoral*, vale a dire il ritaglio delle circoscrizioni. Si tratta di un'operazione tecnica e soprattutto politica molto delicata, essendo ancora oggi sospettata di favorire i partiti politici di governo o della

¹⁰⁵ Decisioni n. 2013-4715 AN, n. 2013-4793 AN e n. 2013-4795 AN rese l'1 marzo 2013.

maggioranza parlamentare del momento. Tale operazione, denominata “*gerrymandering*” dal nome del governatore del Massachusetts Elbridge Gerry accusato di aver “disegnato” nel XIX secolo una circoscrizione a forma di salamandra in modo tale da favorire il suo partito, è stata a lungo sottratta ad un accurato controllo da parte della giurisdizione. Attualmente, invece, i giudici hanno adottato dei criteri destinati ad assicurare che il *redécoupage* delle circoscrizioni elettorali non sia arbitrario né teso a preconstituire un esito elettorale in favore di alcuni candidati piuttosto che di altri. Così, i ritagli delle circoscrizioni legislative sono soggetti all'eventuale censura da parte del *Conseil*, che a partire dal 1985 esercita un controllo sulle operazioni di ritaglio delle circoscrizioni legislative effettuato dal Governo e votato dal legislatore, pronunciandosi sulle disuguaglianze causate dalle regole di suddivisione territoriale¹⁰⁶.

Ora, è pacifico che le elezioni servono a designare organi politicamente rappresentativi e che la sproporzione tra i voti espressi e i seggi riconosciuti pregiudicherebbe la rappresentazione politica, impedendo all'elezione di raggiungere il suo scopo¹⁰⁷.

Una prima decisione importante, da cui poi avrebbe preso le mosse la successiva giurisprudenza costituzionale, aveva ad oggetto l'elezione del *Congrès du Territoire* della Nuova Caledonia. Si tratta della decisione n. 85-196 DC dell'8 agosto 1985¹⁰⁸, con cui il *Conseil* ha censurato il *découpage* operato per l'elezione di detto Congresso non ritenendo garantita una sufficiente rappresentatività della relativa Assemblea, in tal modo affermando il principio della proporzionalità tra elemento demografico e seggi assegnati alle diverse circoscrizioni elettorali.

Sulla scorta di tale pronuncia, l'anno successivo il *Conseil* si è pronunciato sul *découpage électoral* per l'elezione dell'Assemblea nazionale, ribadendo lo stesso principio. Con la decisione n. 86-208 DC del 2 luglio 1986, infatti, l'Alta Corte ha imposto che la ripartizione dei seggi e la delimitazione delle circoscrizioni devono essere strumentali al rispetto del principio di eguaglianza del voto e quindi che il legislatore può modificare la ripartizione dei seggi ma solo tenendo conto delle modifiche della popolazione delle singole circoscrizioni, salvo che “imperativi di interesse generale” non rendano necessaria una deroga, la quale deve comunque essere la più limitata possibile. Con la medesima pronuncia, il *Conseil* ha ritenuto costituzionali le disposizioni di legge che demandavano al Governo di determinare le circoscrizioni per le elezioni legislative, imponendo che la popolazione di una circoscrizione non possa superare la forbice del 20% rispetto alla popolazione media delle circoscrizioni del dipartimento considerato, poiché “*l'Assemblée nationale, espressa dal suffragio universale diretto, deve essere eletta su basi essenzialmente demografiche*” e “*se il legislatore può tenere conto di imperativi di interesse generale idonei ad attenuare questa regola fondamentale, ciò può essere fatto solo in maniera limitata*”. Dunque, con ciò il *Conseil* ha inteso imporre il limite numerico del 20 per cento oltre il quale non è più possibile tollerare una differenza nel peso strutturale del

¹⁰⁶ B. MALIGNER, La justice électorale en France: situation législative et jurisprudentielle, in La giustizia elettorale, Seminario annuale dell'associazione “Gruppo di Pisa”, cit., 2012.

¹⁰⁷ P. PINNA, Il premio di maggioranza alla prova dell'uguaglianza del voto, in diritto@storia, 11/2013.

¹⁰⁸ Definita “decisione capostipite” da P. COSTANZO, Seminario annuale dell'associazione “Gruppo di Pisa”, sul tema “La giustizia elettorale”, tenutosi il 16 novembre 2012 presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze, p.2.

voto del cittadino; si tratta di una questione di misura per non distorcere gli effetti del voto al punto da pregiudicare la rappresentanza degli eletti¹⁰⁹.

Anche più di recente, la giurisprudenza costituzionale, esercitata a titolo di controllo di conformità alla Costituzione, ha imposto che tutte le operazioni di ritaglio delle circoscrizioni debbano effettuarsi su basi “essenzialmente demografiche” e rispettare il più possibile l'equilibrio territoriale¹¹⁰.

Quando nel 2008 il Parlamento ha adottato una disposizione per la quale si consentiva di derogare a tale regola, rimodellando le circoscrizioni legislative, per motivi di interesse generale e “in particolare secondo l'evoluzione della popolazione e degli elettori iscritti alle liste elettorali”, il *Conseil* ha censurato tale disposizione poiché prevedeva la variazione in alcune circoscrizioni delle basi demografiche in base alle quali ripartire i seggi dei deputati senza tenere conto del principio di uguaglianza del voto.

Per la stessa ragione, il *Conseil* ha censurato una disposizione, fondata su una vecchia tradizione, per cui “il numero dei deputati non può essere inferiore a due per ogni dipartimento”, perché dal 1986 la popolazione dei dipartimenti francesi è aumentata di quasi otto milioni di persone mentre il numero dei deputati eletti in questi dipartimenti non tiene conto della nuova rappresentanza all'Assemblea nazionale dei francesi stabiliti all'estero. Ha stabilito che, avuto riguardo all'importante modifica di fatto e di diritto di tali circostanze, il mantenimento di un minimo di due deputati a dipartimento non è più giustificato da un imperativo di interesse generale suscettibile di attenuare la portata della regola fondamentale per cui l'Assemblea nazionale deve essere eletta su basi essenzialmente demografiche.

Ancora, con la recente decisione n. 2008-573 DC, il *Conseil* ha statuito che:

-anche i deputati eletti nelle collettività d'oltremare devono essere eletti su basi essenzialmente demografiche. Nessun imperativo di interesse generale impone che ogni collettività d'oltremare costituisca almeno una circoscrizione elettorale, a meno che un basso livello di popolazione si accompagni alla sua particolare lontananza da un dipartimento o da una collettività d'oltremare.

-le eccezioni alle regole di *redécoupage* devono essere utilizzate in misura limitata e devono fondarsi su degli imperativi precisi di interesse generale.

-il numero di deputati eletti dai francesi all'estero deve essere fissato con riguardo alla totalità della popolazione iscritta nei registri consolari.

-il ritaglio delle circoscrizioni dei deputati rappresentanti i francesi all'estero dovrà, salvo eccezioni specificamente giustificate da considerazioni di natura geografica, tenere conto dello scarto massimo tollerabile del 20% tra la popolazione di ciascuna circoscrizione e la popolazione media dei dipartimenti e delle collettività d'oltremare.

3.2.2. Sulla parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive

Sul versante della parità di genere in materia elettorale si è assistito in Francia ad un *overruling* della giurisprudenza costituzionale segnato da un preciso momento.

¹⁰⁹ N. PALAZZO, Giudizio di uguaglianza davanti al suffragio e discrezionalità legislativa: riflessioni a partire dalla sentenza del *Conseil* sulla loi NOTRe, in *Nomos*, 1/2016.

¹¹⁰ Si veda la decisione n. 2008-573 DC dell'8 gennaio 2009.

Inizialmente, il *Conseil* si è sempre mostrato refrattario a novità normative sulla parità tra uomo e donna nell'accesso alle cariche elettive. Si pensi che, con decisione n. 82-146 del 18 novembre 1982, ha dichiarato incostituzionale la previsione per cui le liste di candidati alle elezioni municipali non potesse essere formata da più del 75% di candidati dello stesso sesso, utilizzando come parametro di incostituzionalità l'art. 3 della Costituzione, che sancisce il principio dell'indivisibilità del corpo elettorale, e l'art. 6 della Dichiarazione del 1789, a mente del quale tutti i cittadini, essendo uguali davanti alla legge, “*sono ugualmente ammissibili a tutte le dignità, posti ed impieghi pubblici secondo la loro capacità, e senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti*”.

Lo stesso orientamento è stato seguito con la decisione n. 98-407 del 14 gennaio 1999, avente ad oggetto una legge che in materia di elezioni regionali prevedeva addirittura l'assoluta parità tra il numero di candidate donne e quello di candidati uomini, motivando che “*allo stato e per i motivi enunciati nella decisione (...) del 18 novembre 1982, la qualità di cittadino dà il diritto di voto e all'eleggibilità in condizioni identiche a tutti coloro che non ne sono esclusi (...) senza che possa essere operata alcuna distinzione tra elettori o eleggibili in ragione del loro sesso*”.

Le parole “*allo stato*” furono proprio il segnale di apertura del *Conseil* sulla base del quale, proprio in seguito a tali pronunce, ostative ad un riconoscimento sulla parità di genere, si adottarono, come si è visto sopra, modifiche alla Costituzione e disposizioni legislative tendenti a favorire “*l'uguale accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive*”¹¹¹.

Occorre ricordare che in virtù di tali interventi legislativi si sono modificate le norme concernenti la presentazione delle liste elettorali prevedendosi altresì sanzioni diverse a seconda del contesto elettorale di riferimento. Così, con decisione n. 2000-429 DC del 30 maggio 2000 il *Conseil*, prendendo atto del mutato quadro costituzionale, ha ammesso la costituzionalità di tali disposizioni. Precisamente, ha ritenuto che le norme costituzionali introdotte nel 1999 abbiano derogato al principio di indivisibilità del popolo francese di cui al già accennato combinato disposto tra gli artt. 3 della Costituzione e 6 della Dichiarazione dei diritti, producendo l'effetto immediato di eliminare gli ostacoli di rango costituzionale che lo stesso *Conseil* aveva rilevato nelle precedenti decisioni del 1982 e del 1999. Naturale conseguenza è che non si possa più utilmente richiamare la giurisprudenza del *Conseil* anteriore alla riforma del 1999, dal momento che la materia della parità di accesso tra uomini e donne alle cariche elettive non può più essere considerata “*chose jugée*” in virtù delle nuove disposizioni costituzionali.

Per il *Conseil*, le disposizioni che hanno riformato il Codice elettorale hanno carattere precettivo per i partiti politici e rientrano tra le misure che il legislatore può adottare in applicazione del nuovo art. 3, quinto comma, della Costituzione. In particolare, quanto alla norma che prevede “sanzioni” finanziarie a carico dei partiti che non rispettano il principio di parità nelle elezioni dell'Assemblea nazionale, ha ritenuto che in realtà la *deminutio* finanziaria non abbia natura sanzionatoria, ma che si tratti di una “*modulation de l'aide publique allouée aux partis et aux groupements politiques*”. Scopo di tale norma sarebbe, dunque, quello di spingere i partiti a mettere in pratica il principio di uguale accesso di donne e uomini alle cariche elettive, per cui risulterebbe inappropriato il richiamo alla

¹¹¹ Si tratta della legge costituzionale n. 99-569 e della legge di attuazione n. 200-493 del 6 giugno 2000.

presunta violazione del principio della “*nécessité des peines*” con cui i senatori ricorrenti al *Conseil* lamentavano che le sanzioni finanziarie per i partiti che non rispettano la parità tra i sessi avrebbero violato il principio di autodeterminazione degli stessi.

Infine, è appena il caso di ricordare come nel 2006, con la decisione n. 533 del 16 marzo, il *Conseil* abbia precisato che l'introduzione di quote rappresenti un'eccezione attuata in virtù della modifica della Costituzione e che consente di derogare al principio di indivisibilità del popolo francese solo nell'ambito elettorale, continuando a valere al di fuori di esso (nella specie furono dichiarate incostituzionali, per contrarietà al principio d'eguaglianza, le disposizioni di un progetto di legge “*relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes*” che prevedevano il rispetto di determinate proporzioni tra uomini e donne nell'ambito di alcuni organismi pubblici).

Con l'avallo del *Conseil*, insomma, la Francia ha virato verso un'effettiva uguaglianza tra uomini e donne nell'ambito della rappresentanza politica, uscendo da quella che gli stessi francesi hanno sempre considerato una “*exception française*”.

4. SEMI-PRESIDENZIALISMO E LEGGE ELETTORALE MAGGIORITARIA A DOPPIO TURNO NELLA QUINTA REPUBBLICA FRANCESE

di Omar Caramaschi

4.1. Premessa. Forma di governo della Quinta Repubblica francese: alcune questioni circa la sua classificazione

La forma di governo francese è stata definita in dottrina, anche dopo la riforma costituzionale del 2008, nei modi più diversi e disparati, dal momento che la descrizione sistematica dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo nella Quinta Repubblica francese risente costantemente della mutevolezza della contingenza politica, così da rendere difficile ed improduttivo ogni sforzo di ricercare una definizione modellistica definitiva e stabile nel tempo¹¹². Così, in sede politica, ma talvolta anche in dottrina, è stata considerata come il prototipo europeo della forma di governo presidenziale, sulla base della constatazione fattuale, pragmaticamente evidente, ma giuridicamente imprecisa, della netta prevalenza del Presidente della Repubblica sugli altri poteri dello Stato¹¹³. A lungo gran parte della dottrina, in modo particolare quella italiana, ha continuato a definirla come forma di governo parlamentare sulla base della lettera costituzionale, la quale prevede la responsabilità del Governo di fronte al Parlamento, ovvero sulla base di una lettura

¹¹² Per una analisi più dettagliata si rimanda a M. VOLPI, La forma di governo della Costituzione Sarkozy: da La recherche du temps perdu al Gattopardo, in M. CAVINO – A. DI GIOVINE – E. GROSSO (a cura di), La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 51-52.

¹¹³ Tra gli altri, si veda V. C. LECLERCQ, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Litec, Paris, 1979, p. 331 ss. In linea con questa impostazione, D. CHAGNOLLAUD – J. L. QUERMONNE, *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, Fayard, Paris, 1996, pp. 784-785 definiscono la forma di governo francese come “regime presidenziale dualista” per distinguerla da quella “monista” americana.

giuridicamente corretta, ma parecchio lontana dall'effettivo funzionamento delle istituzioni¹¹⁴.

Altre letture hanno ritenuto che la Quinta Repubblica francese costituisse una forma di governo "presidenzialista", considerato il funzionamento che in prevalenza ha visto la figura del Presidente della Repubblica, direttamente eletto dal popolo, poter disporre di una maggioranza parlamentare tale da poter attuare il proprio programma politico¹¹⁵, mentre altri hanno suggerito una dissociazione tra la forma di governo costituzionale "semi-presidenziale" e il sistema politico definibile come "presidenzialista ad eccezione coabitazionista"¹¹⁶.

Infine, altri studiosi hanno ritenuto che la forma di governo francese non fosse incasellabile nelle tradizionali categorie, in quanto presenterebbe elementi di tipo parlamentare ed altri di tipo presidenziale combinati tra di loro, venendo così a costituire un nuovo *genus*: si è parlato a tal proposito di forme di governo "a componenti presidenziali e parlamentari"¹¹⁷ oppure di forma "semi-presidenziale"¹¹⁸.

4.2. *Semi-presidenzialismo francese: una forma di governo a geometria variabile e la sua prassi evolutiva*

Nonostante la varietà di formule con cui può essere descritta la forma di governo francese della Quinta Repubblica, l'assetto semi-presidenziale sembra rispecchiare abbastanza fedelmente il dettame costituzionale che definisce una forma di governo di parlamentarismo razionalizzato con esecutivo diarchico¹¹⁹. Di fatto, l'architettura istituzionale della Quinta Repubblica francese presenta congiuntamente elementi tipici del presidenzialismo, come un Presidente della Repubblica eletto dal 1962 a suffragio universale diretto e dotato di importanti poteri propri, ed elementi attinenti al

¹¹⁴ Tra gli autori francesi, G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Seuil, Paris, 2009, p. 59. Altri autori fanno riferimento ad una forma di governo parlamentare "a tendenza presidenziale" o "a correttivo presidenziale"; cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 120 e G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2004, p. 106 ss.

¹¹⁵ Cfr. J. GICQUEL – J. E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Paris, 2008, p. 138 ss.

¹¹⁶ Cfr. O. DUHAMEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Seuil, Paris, 2009, pp. 444-445. Lo stesso autore ha poi operato, cit. p. 403 ss., una distinzione tra "presidenzialismo plebiscitario" (1958-1962), "presidenzialismo assoluto" con un Presidente che è l'effettivo capo del Governo e leader della maggioranza parlamentare (De Gaulle 1962-1969, Pompidou 1969-1974, la prima presidenza Mitterrand fino al 1986, le presidenze Chirac, tranne il periodo 1997-2002, Sarkozy), "presidenzialismo razionalizzato" quando il Presidente aveva solo una maggioranza relativa in Parlamento o era il leader di una forza minoritaria all'interno della maggioranza parlamentare (Giscard d'Estaing 1974-1981 e seconda presidenza Mitterrand tra il 1988 e il 1993) e infine il "presidenzialismo razionalizzato" basato sulla *cohabitation* tra un Presidente e un Primo Ministro di opposto orientamento politico (1986-1988, 1993-1995 e 1997-2002).

¹¹⁷ Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, XIX, 1970, p. 665 ss.

¹¹⁸ Il termine "semi-presidenziale" è stato coniato da M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1970, p. 277 ss e poi ampiamente in *Échec au roi*, Albin Michel, Paris, 1978. Si vedano inoltre, dello stesso autore, *La nozione di 'regime semi-presidenziale' e l'esperienza francese*, in *Quad. cost.*, 1983, n. 2, pp. 259-275 e *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, in *Eur. Jour. of Pol. Res.*, 8, 1980, pp.165-187 nel quale l'A. identifica il semi-presidenzialismo non come una sintesi tra modello presidenziale e parlamentare, ma come una alternanza tra fasi presidenziali e parlamentari, a seconda se le maggioranze presidenziali e parlamentari coincidano o meno.

¹¹⁹ In questo senso S. GAMBINO, *Leggi elettorali e forme di governo*, in *Pol. dir.*, XXXV, n. 3/2004, p. 427 ss.

parlamentarismo, come un Primo ministro e un Governo responsabili di fronte all'Assemblea nazionale. Quanto agli aspetti di parlamentarismo, è possibile sostenere che la Costituzione del 1958 abbia disciplinato i rapporti tra Assemblea nazionale e Governo sulla base di una severa "razionalizzazione" che ha posto ingenti limitazioni all'attività parlamentare, determinando al tempo stesso un notevole rafforzamento dell'esecutivo¹²⁰.

Vi sono alcune costanti di fondo nella forma di governo francese della Quinta Repubblica. Innanzitutto un consistente ridimensionamento delle prerogative parlamentari, tale da rendere l'Assemblea nazionale una mera camera di registrazione di volontà che vengono manifestate e decise in altre sedi, con un conseguente appiattimento della dialettica istituzionale¹²¹.

A questo impoverimento delle funzioni parlamentari va aggiunto il meccanismo della "non-sfiducia" parlamentare, ovvero la mancanza di un voto formale di investitura del Governo da parte del Parlamento, dal momento che la messa in questione della responsabilità politica del Governo da parte dell'Assemblea nazionale è possibile solo attraverso una "mozione di sfiducia" (art. 49 Cost.), mentre in caso contrario il Governo presume l'esistenza della fiducia nei propri confronti¹²². Un ulteriore elemento è costituito dal rafforzamento dei poteri affidati al Governo e al Presidente della Repubblica, o meglio dei poteri affidati all'esecutivo diarchico, ovvero a quell'autorità duale di cui fanno parte un Presidente legittimato dal corpo elettorale e un Primo Ministro nominato da quello che costituisce l'organo costituzionale intermedio tale da consentire una certa legittimazione parlamentare del Governo¹²³. In modo particolare, quanto al Presidente della Repubblica, la Costituzione del 1958 gli assegna una serie di poteri esercitabili con atti propri, ovvero che non necessitano della controfirma ministeriale (ad eccezione dell'indizione referendaria che richiede una proposta formale del Primo Ministro, rientrando così nei c.d. *pouvoirs partagés*). Queste prerogative proprie presidenziali, elencate tassativamente nell'art. 19 Cost., prevedono la nomina del Primo Ministro (art. 8, co. 1); l'indizione di referendum (art. 11); lo scioglimento dell'Assemblea nazionale (art. 12); l'esercizio di poteri straordinari (art. 16); l'invio di messaggi alle camere (art. 18); la nomina di parte dei giudici del *Conseil Constitutionnel* (art. 56); la presentazione di istanze al *Conseil Constitutionnel* in materia di costituzionalità (artt. 54 e 61). Va rilevato, in modo particolare, come l'art. 3 Cost., secondo cui "la sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita attraverso i suoi rappresentanti e mediante referendum", abbia parificato l'istituto del referendum e la rappresentanza parlamentare, lasciando trasparire l'esistenza di una ideologia costituzionale

¹²⁰ Cfr. L. PEGORARO, *Il Governo in Parlamento. L'esperienza della V Repubblica*, Cedam, Padova, 1983 e A. GIOVANNELLI, *Aspetti della V Repubblica, da De Gaulle a Mitterrand*, Giuffrè, Milano, 1984. Si veda anche G. QUAGLIARIELLO, *La Costituzione della Quinta Repubblica: la fine del vizio francese*, in Z. CIUFFOLETTI – S. NOIRET (a cura di), *I modelli di democrazia in Europa e il caso italiano*, Ponte delle Grazie, Firenze, 1992, pp. 195-206.

¹²¹ Cfr. A. DI VIRGILIO, *Semipresidenzialismo e doppio turno nella Quinta Repubblica francese. Un modello di successo*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam, Padova, 1995, p. 337 ss.

¹²² Cfr. S. GAMBINO, *La forma di governo francese*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 189 ss.

¹²³ Per ulteriori elementi si rimanda a D. ROUSSEAU, *L'ordinamento della Quinta Repubblica francese*, Giappichelli, Torino, 2000; A. RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale della Va Repubblica francese*, Cedam, Padova, 1996; L. PEGORARO – A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Cedam, Padova, 1997.

tale da condurre ad un drastico ridimensionamento delle prerogative parlamentari e del principio stesso di democrazia rappresentativa. Va notato, inoltre, che il referendum è divenuto nella prassi una prerogativa del Presidente della Repubblica, dando luogo ad un rapporto diretto tra quest'ultimo e il corpo elettorale¹²⁴.

Muovendosi dalla lettera costituzionale alla prassi, appare abbastanza chiaro come il dualismo dell'esecutivo abbia nel tempo trovato una ricomposizione, per un lungo lasso di tempo stabilmente, nella lettura ultra-presidenzialista della forma di governo, in modo particolare nella fasi di *couplage* delle maggioranze (v. *infra*), ovvero in presenza di una coincidenza tra la maggioranza presidenziale e parlamentare¹²⁵. Detto diversamente, nel suo funzionamento effettivo la Quinta Repubblica si è contraddistinta per un insieme di squilibri istituzionali: tra Presidente e Primo Ministro (almeno per 50 su 59 anni di vita), tra esecutivo e Parlamento, tra maggioranza e opposizione¹²⁶. In modo particolare, il funzionamento della forma di governo non ha garantito un equilibrio tra le due componenti dall'esecutivo, ma ha provocato una netta supremazia del Presidente della Repubblica, che ha a lungo considerato il Primo Ministro come un mero esecutore della sua volontà politica, giungendo ad appropriarsi del potere di revocarlo dalla carica, seppur non previsto dall'art. 8 Cost. Si tratta senza dubbio di una forzatura costituzionale, dal momento che viene esplicitamente previsto il potere presidenziale di nomina del Primo Ministro, mentre la possibilità di revoca, la c.d. "*démission-révocation*"¹²⁷, si è affermata in via di fatto, sulla base dell'attribuzione al Presidente della posizione di vertice nell'esecutivo. In questo contesto e in presenza del *couplage* delle maggioranze, è opinione praticamente unanime nella dottrina francese che il Presidente abbia goduto di una concentrazione di poteri senza eguali¹²⁸.

A questo squilibrio interno all'esecutivo si sono affiancati un ulteriore sbilanciamento e una anomalia strettamente connessa alla diarchia dell'esecutivo. Da un lato, vi è stata la non corrispondenza tra imputazione del potere politico e responsabilità politica, che ha generato un sistema profondamente squilibrato in cui di fatto il Presidente della Repubblica, forte dell'investitura popolare diretta, ha governato senza rendere conto a nessuno, con la conseguenza che a pagare il prezzo della disapprovazione popolare delle politiche presidenziali è stato il Primo Ministro, elemento che spiegherebbe il susseguirsi di ventidue

¹²⁴ Cfr. S. GAMBINO, *La forma di governo francese*, cit., p. 202 ss.

¹²⁵ Cfr. G. VEDEL, *Cinquième République* in O. DUHAMEL – Y. MENY (a cura di), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Paris, 1992, pp. 128-140.

¹²⁶ Cfr. M. VOLPI, *La forma di governo della Costituzione Sarkozy: da La recherche du temps perdu al Gattopardo*, cit., p. 52 ss. I dati dell'A. sono aggiornati al 2010, mentre i dati qui presentati sono stati aggiornati all'ultimo governo in carica al momento della stesura del contributo (governo Cazeneuve).

¹²⁷ Si tratta delle dimissioni indotte dalla volontà presidenziale, oltre ai casi previsti dalla Costituzione (voto di sfiducia) e alle dimissioni volontarie del Primo Ministro. Questo strumento è emblematico nel comprendere la sottomissione del Primo Ministro al Presidente, una sorta di "para-fulmine" della politica presidenziale. Occorre, infine, ribadire come questa prassi si sia alimentata anche grazie al fatto che nessun Primo Ministro abbia cercato di resistere alla revoca voluta dal Presidente. Per una analisi più dettagliata della c.d. "*démission-révocation*" si rimanda a S. GAMBINO, *La forma di governo francese*, cit., p. 209 ss.

¹²⁸ Si è parlato nella dottrina francese di "regime ultrapresidenziale" o "presidenziale dualistico e maggioritario" o "presidenzialista ad eccezione coabitazionista"; cfr. rispettivamente G. VEDEL, *Cinquième République*, in O. DUHAMEL, Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Paris, 1992, pp. 138-139; C. EMERIL C. BIDÉGARAY, *La Constitution en France de 1789 à nos jours*, Armand Colin, Paris, 1997, pp. 276 ss.; O. DUHAMEL, *Le pouvoir politique en France*, Seuil, Paris, 1993, pp. 72-73.

Primi ministri e di trentanove governi in cinquantanove anni di Quinta Repubblica, marcando come il “governo di legislatura” sia una assoluta eccezione¹²⁹. Dall’altro, è evidente l’anomalia di un sistema istituzionale in cui le elezioni decisive per la conquista dell’esecutivo sono due, a differenza di quanto avviene in tutte le altre democrazie nelle quali l’elezione decisiva per il governo è una soltanto: o l’elezione diretta di un Presidente posto a capo dell’esecutivo o l’elezione di un Parlamento dal quale promanano poi il Governo e il Primo Ministro¹³⁰.

4.3. Doppio turno e semi-presidenzialismo: rapporto tra legge elettorale e forma di governo

L’analisi della forma di governo della Quinta Repubblica francese consente di cogliere, in maniera chiara, la stretta connessione esistente tra sistema elettorale e forma di governo¹³¹. Nel concreto, il sistema elettorale cardine della Quinta Repubblica è il sistema maggioritario uninominale a doppio turno, utilizzato ininterrottamente dal 1958 sia per le elezioni presidenziali che per le elezioni parlamentari dell’Assemblea nazionale, con la sola eccezione, per quest’ultima, della parentesi proporzionale durata pochi mesi ed una sola elezione, a metà degli anni Ottanta. Il legame tra legge elettorale e forma di governo emerge così, in modo limpido, dall’esistenza di una connessione fra la stabilità delle regole elettorali e la stabilità del regime istituzionale, con una corrispondenza tra il funzionamento effettivo del sistema elettorale e la logica del sistema istituzionale. Non è un caso che la riforma elettorale proporzionale del 1985 e il successivo ripristino del doppio turno nel 1986 abbiano coinciso con una fase di parziale rottura degli equilibri precedenti¹³².

In concreto, però, il doppio turno più importante nella politica francese è quello presidenziale, affermatosi come momento cardine nella scelta dell’indirizzo politico nazionale, rendendo la presidenza il motore principale della forma di governo. Un doppio turno quello presidenziale che si presenta come molto selettivo, caratterizzato da un elevato potenziale manipolativo, soprattutto in ragione della presenza di un collegio nazionale

¹²⁹ Cfr. M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, p. 1961 ss., poi pubblicato in *Il diritto fra interpretazione e storia*, Aracne, Roma, 2010, vol. 5, pp. 247-277; A. DI VIRGILIO, *Francia: le molte risorse del primo ministro*, in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 60 ss. Anche in questo caso i dati sono stati aggiornati all’ultimo governo in carica al momento della stesura del contributo (governo Cazeneuve).

¹³⁰ Cfr. O. DUHAMEL, *Vive la Ve République*, Seuil, Paris, 2002, pp. 80-81

¹³¹ Diversi autori hanno evidenziato questo legame. Tra gli altri, si vedano: F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981; E. M. GIULIANI, *Sistemi elettorali e loro incidenza su alcune realtà istituzionali*, Lalli, Poggibonsi, 1991; O. MASSARI – G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994; M. LUCIANI – M. VOLPI, *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995; Y. MENY, *Riforme elettorali e forma di governo*, in M. OLIVIERO – M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007; M. VOLPI, *La classificazione delle forme di governo*, in G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. REPOSO – M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 360 ss. Si veda inoltre F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 190 ss. secondo cui il sistema politico-istituzionale della Quinta Repubblica è costituito da un complesso insieme di elementi tra loro collegati, ovvero sistema elettorale, semipresidenzialismo e poteri del Governo in Parlamento.

¹³² Cfr. A. DI VIRGILIO, *Semipresidenzialismo e doppio turno nella Quinta Repubblica francese. Un modello di successo*, cit., p. 341 ss.

uninomiale e di un ballottaggio riservato ai due candidati che si sono meglio collocati nel primo turno. Inoltre, sin dal ballottaggio tra De Gaulle e Mitterrand del 1965, il primo dall'introduzione del voto popolare diretto per il Presidente, il doppio turno ha dato vita ad una competizione "nazionale come dimensione, globale come temi, maggioritaria come mezzi e governativa come fini"¹³³.

Occorre inoltre considerare, dal lato parlamentare, che il doppio turno utilizzato per eleggere i membri dell'Assemblea nazionale è anch'esso un sistema elettorale forte, soprattutto a seguito del progressivo innalzamento della soglia di ammissione al turno di ballottaggio, che dal 5% delle elezioni del 1962 è arrivata al 12,5% dalle elezioni del 1976: se si tiene conto che questa soglia viene calcolata sugli aventi diritto e non sui votanti, e se si considera il livello medio delle astensioni, il 12,5% degli elettori iscritti corrisponde circa al 17% dei voti espressi, determinando una soglia effettiva reale decisamente molto consistente ed elevata¹³⁴.

In questo contesto articolato, il sistema uninominale maggioritario a doppio turno utilizzato per l'elezione dell'Assemblea Nazionale diventa condizione necessaria, ma non sufficiente, del funzionamento della forma di governo secondo il paradigma del presidenzialismo maggioritario, divenendo al tempo stesso un elemento portante del regime politico-istituzionale. Questo tipo di sistema elettorale si è a lungo adattato alla Costituzione materiale della Quinta Repubblica, ovvero ad un esecutivo duale, ma gerarchizzato e dominato dall'egemonia presidenziale, al dominio dell'esecutivo sulla maggioranza parlamentare, determinando al contempo una progressiva bipolarizzazione del sistema partitico e costituendo un elemento fondamentale al prodursi del *fait majoritaire*, soprattutto in ragione del binomio tra elezione presidenziale e parlamentare¹³⁵.

4.4. Istituzioni alla prova: il fenomeno della coabitazione

Dopo anni di stabilizzazione, di parlamentarismo razionalizzato e di presidenzialismo maggioritario, la Quinta Repubblica ha attraversato, a partire dalla metà degli anni Ottanta, una fase incerta caratterizzata dall'emergere di crepe nel modello maggioritario. Il *couplage* delle maggioranze, presidenziale e parlamentare, si interrompe con l'elezione di una maggioranza di centro-destra che nel 1986 si oppone alla presidenza socialista di Mitterrand. Il contrasto fra le maggioranze trasforma la presidenza francese in una "presidenza dimezzata"¹³⁶, ma senza che si verifichi, come aveva sostenuto Duverger, il passaggio dalla fase presidenziale a quella parlamentare del semi-presidenzialismo. Le

¹³³ J. L. PARODI, Lo scrutinio uninominale maggioritario a doppio turno in Francia, in *Il Mulino*, n. 273/1981, pp. 34-35.

¹³⁴ Per il calcolo approssimativo della soglia reale si rimanda a J. M. COTTERET – C. EMERI, *Les systèmes électoraux*, PUF, Paris, 1988, p. 51 ss.

¹³⁵ Cfr. S. GAMBINO, *Leggi elettorali e forme di governo*, cit., p. 428 ss. e M. C. LOCCHI, *Il sistema maggioritario a due turni per le elezioni dei deputati all'Assemblea nazionale francese*, in M. OLIVIERO – M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 150 ss.

¹³⁶ J. C. ESCARRAS, Da una presidenza assoluta a una presidenza dimezzata, in *Pol. dir.*, n. 4/1986, pp. 627-672; B. DAUGERON, La cohabitation et ses faux-semblants: réflexions sur le présidentialisme minoritaire, in *RDP*, n. 1/2004, p. 67 ss e M. A. COHENDET, *La cohabitation, Leçons d'une expérience*, PUF, Paris, 1993.

elezioni dei deputati all'Assemblea nazionale nel 1986 con il sistema proporzionale diedero di fatto vita ad una nuova forma di governo, la *cohabitation*, ipotesi nella quale il Presidente della Repubblica e la maggioranza parlamentare appartengono a parti politiche opposte. Questo elemento obbliga il Presidente della Repubblica a scegliere un Primo Ministro tra le fila della maggioranza, in modo che il Governo goda del sostegno della maggioranza parlamentare, dando luogo ad un esecutivo bicefalo nel quale Presidente e Primo Ministro appartengono a forze politiche diverse e contrapposte. Questa situazione coabitativa si ripropose anche dopo il ritorno al sistema maggioritario (nel 1993-1995 tra Mitterrand e Balladur; nel 1997-2002 tra Chirac e Jospin), dimostrando da un lato che il sistema maggioritario non era una condizione sufficiente a garantire il corretto funzionamento della forma di governo e, dall'altro, che il provvisorio cambiamento del sistema elettorale era stato in grado di dare luogo ad una nuova prassi nella Quinta Repubblica¹³⁷.

Alcune ricadute della *cohabitation*¹³⁸ risultano essere particolarmente rilevanti. La struttura diarchica dell'esecutivo perde il suo carattere gerarchico e si trasforma in una coabitazione dove il potere esecutivo deve essere condiviso da due attori politici forti, dotati di legittimazioni diverse, ma allo stesso modo autorevoli. Tuttavia, il *découplage* delle maggioranze, presidenziale e parlamentare, non determina un rilancio della funzione parlamentare, in quanto anche nella fase di coabitazione l'Assemblea nazionale resta una camera di registrazione di una volontà decisa altrove, non più quella del Presidente, ma del Primo Ministro e del Governo. In concreto, l'unico attore costituzionale a trarre vantaggio dalla coabitazione è il Primo Ministro nei confronti del Presidente della Repubblica¹³⁹. Dal punto di vista presidenziale la coabitazione ripristina la distinzione fra le due categorie di atti disciplinate dalla Costituzione, ovvero le prerogative proprie, esercitate senza necessità di controfirma governativa, e i normali poteri del Capo dello Stato, che invece restano sottoposti a controfirma. A ben vedere, vi sono alcune limitazione anche di poteri propri del Presidente, come nel caso del potere di nomina del Primo Ministro, caso nel quale il Presidente risulta vincolato alla scelta di una personalità in grado di raccogliere attorno al proprio Governo il sostegno della maggioranza parlamentare; inoltre un Governo avverso alla volontà presidenziale, una volta entrato in carica, si libera dal controllo del Presidente, venendo meno la prassi della *démission-révocation*. Di altre prerogative, invece, il Presidente resta nella piena disponibilità, come ad esempio dello scioglimento dell'Assemblea, anche se si tratta più di uno strumento di deterrenza che di un'arma in senso stretto¹⁴⁰.

Le tre fasi di coabitazione sono state considerate, da gran parte della dottrina, come deviazioni rispetto ad una limpida distinzione di responsabilità tra potere della maggioranza

¹³⁷ X. PHILIPPE, *Forme di governo e sistemi elettorali in Francia*, in *IANUS*, n. 8/2013, p. 147 ss.

¹³⁸ Per una trattazione più approfondita si rimanda, *ex plurimis*, a F. LUCHAIRE – G. CONAC, *Le droit constitutionnel de la cohabitation: bilan juridique d'une expérience politique*, Economica, Paris, 1989; A. CANEPA, *Elementi per una analisi della cohabitation nelle istituzioni della Va Repubblica francese*, Nuova editrice genovese, Genova, 1994; J. GAGNON, *La dynamique du pouvoir sous la V République. Cohabitation et avenir des institutions*, in *Canadian Journal of Political Science*, 2008, Vol. 41(4), pp.1042-1044; R. ELGIE – I. MCMENAMIN, *Explaining the Onset of Cohabitation under Semi-presidentialism*, in *Political Studies*, October 2011, Vol.59(3), pp.616-635.

¹³⁹ Cfr. S. GAMBINO, *Leggi elettorali e forme di governo*, cit., p. 428 ss.

¹⁴⁰ Cfr. A. DI VIRGILIO, *Semipresidenzialismo e doppio turno nella Quinta Repubblica francese. Un modello di successo*, cit., p. 352 ss.

e del Primo Ministro e potere del Presidente, e come causa di grandi difficoltà nel funzionamento delle istituzioni, anche in virtù del fatto che il Capo dello Stato si “parlamentarizza” solo in parte, mantenendo un ruolo fondamentale nella politica estera e in quella della difesa e utilizzando importanti poteri di veto (come il rifiuto di firmare le ordinanze deliberate nel Consiglio dei ministri)¹⁴¹.

Per porre rimedio alle disfunzioni della *cohabitation* e ridurre i rischi del ripresentarsi di nuove fasi coabitative, nel 2000 e nel 2001 sono state varate due importanti riforme. Con la legge costituzionale n. 2000-964 del 2 ottobre 2000 la durata del mandato presidenziale è stata ridotta da sette a cinque anni¹⁴². La *ratio* della riforma risiede nel fatto che la durata settennale del mandato aveva principalmente lo sgradevole effetto di non far coincidere le elezioni per l'Assemblea nazionale e quelle del Presidente della Repubblica, lasciando scoperti periodi di tempo nel corso dei quali il rischio coabitativo poteva diventare di più probabile verifica. L'anno successivo, con la legge organica n. 2001-419 del 16 maggio 2001, si è stabilita la modifica del calendario elettorale per il 2002, ovvero attraverso una proroga della durata dell'Assemblea nazionale in carica si è avuta la posposizione delle elezioni parlamentari a quelle presidenziali. Anticipando le elezioni presidenziali alle parlamentari si permette al neo-eletto Capo dello Stato di poter chiedere in maniera legittima al corpo elettorale di fornirgli una solida maggioranza parlamentare per poter governare¹⁴³.

Il combinato disposto delle due riforme ha determinato una ulteriore presidenzializzazione della forma di governo, una maggiore politicizzazione del Capo dello Stato e un rafforzamento del legame tra Presidente della Repubblica e Assemblea nazionale, creando così una strettissima connessione tra potere esecutivo e potere legislativo. Il sistema si è spinto ancor di più nella direzione presidenziale in quanto la riduzione della durata del mandato presidenziale e l'effetto di traino esercitato dalle elezioni presidenziali su quelle parlamentari hanno reso meno probabile l'eventualità della *cohabitation*, pur non potendola scongiurare del tutto, dal momento che i due sistemi elettorali restano separati e la *cohabitation* resta pur sempre un'ipotesi possibile e realizzabile.

4.5. La riforma costituzionale del 2008 e la recente evoluzione della forma di governo

La vocazione presidenzialista delle riforme del 2000-2001 è risultata evidente anche in seguito alle elezioni presidenziali del 2007. La vittoria di Sarkozy ha accentuato gli elementi di presidenzializzazione, anche in ragione della subordinazione delle elezioni parlamentari rispetto a quelle presidenziali. L'evidenza dello squilibrio nel funzionamento delle istituzioni portò il presidente Sarkozy, con il decreto n. 2007-1108 del 18 luglio 2007, a creare il c.d. *Comité Balladur*, ovvero un comitato di riflessione e di proposta sulla

¹⁴¹ Cfr. M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, cit., p. 3 ss.; sul peso politico del Presidente nelle fasi di *cohabitation* si veda M. C. PONTHEAU, *L'enigma del buon governo sotto la Quinta Repubblica*, in A. DI GIOVINE – A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 82.

¹⁴² Sugli effetti della revisione si vedano O. DUHAMEL, *Le Quinquennat*, Presses de Sciences Po, Paris, 2000 e M. CALAMO SPECCHIA, *Les trois âges del settemato*, Giappichelli, Torino, 2002.

¹⁴³ Cfr. V. R. CASELLA, *La riforma del calendario elettorale e le nuove prospettive della Quinta Repubblica*, in *Quad. Cost.*, 2001, p. 557 ss.

modernizzazione e sul riequilibrio delle istituzioni della Quinta Repubblica, avente l'obiettivo principale di ridefinire le relazioni interne all'esecutivo e quelle tra esecutivo e Assemblea nazionale. L'intento non era quello di modificare la forma di governo, ma semplicemente di aggiornarla. La legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 ha notevolmente ridimensionato le proposte del Comitato, rifiutando in modo deciso di scegliere tra parlamentarismo e presidenzialismo.

La riforma costituzionale ha perseguito una certa valorizzazione dell'Assemblea nazionale, aumentandone in alcuni ambiti l'autonomia e riducendo in parte la rigidità di alcuni strumenti di parlamentarismo razionalizzato. A titolo di esempio, il nuovo art. 48 Cost. assegna all'Assemblea il potere di determinare il proprio ordine del giorno, prima quasi esclusivamente determinato dalle priorità del Governo, il quale ora può comunque chiedere l'iscrizione all'ordine del giorno di propri disegni di legge, alla discussione dei quali sono riservate due settimane di seduta su quattro¹⁴⁴.

Sul versante del Capo dello Stato, la riforma introduce nuovi elementi conformi al modello presidenziale. Si pensi, ad esempio, alla modifica dell'art. 6 Cost. che introduce il limite di due mandati presidenziali consecutivi, da non leggersi come un ridimensionamento del ruolo del Presidente, ma come suo rafforzamento dal momento che si ha una concentrazione nelle mani del Presidente dei ruoli di Capo dello Stato e di vertice del potere esecutivo, rendendo così necessitata la limitazione dei due mandati per motivi di garanzia democratica dell'ordinamento¹⁴⁵. Una ulteriore disposizione che muove in senso presidenziale¹⁴⁶ è la previsione dell'art. 18 Cost. secondo cui il Presidente può prendere la parola davanti al Parlamento riunito e che questa sua dichiarazione può dare luogo ad un dibattito, al di fuori della sua presenza e che non dia luogo ad alcun tipo di votazioni. Questa disposizione ricorda molto il discorso sullo Stato dell'Unione del Presidente degli Stati Uniti di fronte al Congresso, tanto che essa va più nel senso di una presidenzializzazione che di una parlamentarizzazione della forma di governo, dal momento che si tratta della facoltà offerta al Presidente di prendere la parola di fronte al Parlamento, mentre non può essere da questa convocato, così come nemmeno può essere chiamato a rispondere delle sue scelte politiche nel dibattito successivo al suo intervento¹⁴⁷.

In definitiva, l'obiettivo della riforma costituzionale del 2008 di meglio inquadrare i poteri presidenziali si è tramutato in qualche modesta limitazione e nell'esaltazione del ruolo politico del Presidente, non venendo intaccati i pilastri sui quali si è fondata l'evoluzione presidenzialista della forma di governo. Rimangono infatti integri i più importanti poteri presidenziali non soggetti a controfirma (la nomina del Primo ministro, il

¹⁴⁴ Cfr. M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, cit., p. 11 ss.

¹⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁶ Nonostante ciò, la riforma costituzionale non dà vita ad una forma di governo presidenziale, in quanto una trasformazione pienamente presidenziale richiederebbe, ad esempio, l'abrogazione del potere di scioglimento dell'Assemblea nazionale e del rapporto di fiducia tra Assemblea nazionale e Governo, nonché l'introduzione di un diritto di veto presidenziale sulle leggi e la scomparsa della figura del Primo Ministro, che potrebbe essere eventualmente sostituito da un Vicepresidente. In tal senso, si veda V. L. PHILIP, *Pour une rationalisation des pouvoirs dans le cadre des institutions de la V République*, in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Montchrestien, Paris, 2008, pp. 422-423.

¹⁴⁷ Si veda J. C. COLLIARD, *Une confirmation de l'évolution présidentiale de l'Exécutif*, in *Rev. Pol. Parl.*, octobre/décembre 2007, p. 10 ss.

ricorso a referendum popolare, lo scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale), il dualismo interno al potere esecutivo e l'irresponsabilità del Presidente della Repubblica, che anzi viene riaffermata nei confronti del Parlamento¹⁴⁸.

Nonostante l'ultima riforma costituzionale del 2008, permangono alcune ambiguità nella forma di governo francese tanto che, seppure il vero capo dell'esecutivo sia con tutta probabilità il Presidente della Repubblica direttamente eletto dal popolo, non può essere esclusa l'eventualità, più remota dopo le riforme del 2000-2001 ma non impossibile da realizzarsi, di una nuova *cohabitation* con un Primo Ministro forte che diriga la politica del Governo, sulla base del mandato parlamentare. La quasi coincidenza delle due elezioni renderebbe poco probabile un caso coabitativo analogo a quello del 1997, verificatosi in seguito allo scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale. Questa eventualità non può essere tuttavia del tutto esclusa in via astratta, dal momento che lo scioglimento anticipato dell'assemblea legislativa resta pur sempre un potere proprio del Presidente, il quale potrebbe esercitarlo nel corso del suo mandato al fine di rafforzare la propria maggioranza parlamentare, magari risicata o indebolitasi in corso di legislatura. La *cohabitation* potrebbe comunque presentarsi nel corso del mandato presidenziale a causa del venir meno del Presidente per morte o dimissioni, oppure potrebbe scaturire in occasione delle elezioni presidenziali e di quelle parlamentari. In quest'ultimo caso si potrebbero verificare due scenari: un primo sistema fondato sulla coesistenza di due maggioranze divergenti, ovvero su un Presidente a cui si contrappone una maggioranza parlamentare; un secondo sistema fondato su un Presidente a cui si oppone un Parlamento senza maggioranza¹⁴⁹. In entrambi i casi si avrebbero ipotesi di *cohabitation* lunghe, ovvero che si manifestano fin dall'inizio del mandato presidenziale, con il rischio che possano protrarsi per l'intera durata del mandato, con una ricaduta negativa in termini di attribuzione della responsabilità di governo e con la riproposizione dei problemi relativi alla irrisolta questione dei possibili conflitti tra le due teste dell'esecutivo¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Il problema non era stato risolto, ma semmai acuito dalla legge costituzionale n. 2007-239 del 23 febbraio 2007 che aveva stabilito l'improcedibilità nei confronti del Presidente della Repubblica nel corso del mandato anche per gli atti compiuti al di fuori dell'esercizio delle funzioni presidenziali, introducendo una remota ipotesi di responsabilità politica. In questo caso sarebbero le Camere, a maggioranza dei due terzi, a metterlo in stato d'accusa e a poterlo destituire, con ciò non impedendo al Presidente di divenire membro a vita del *Conseil constitutionnel* o di ricandidarsi. Per una analisi più dettagliata si rimanda a M. CAVINO, *Francia. La nuova disciplina della responsabilità del Capo dello Stato. Quinta o Sesta Repubblica?*, in *Dir. pubb. com. eur.*, 2007, p. 711 ss.

¹⁴⁹ Questi due scenari venivano individuati, insieme al caso della coincidenza tra maggioranza presidenziale e parlamentare, nel 1983 da M. DUVERGER, *La nozione di 'regime semi-presidenziale' e l'esperienza francese*, cit., pp. 272-273. In modo particolare, lo scenario della non-maggioranza veniva però dall'autore collegato ad un cambio di sistema elettorale data la presenza della "quadriglia bipolare" considerata troppo solida per sfaldarsi. Considerati i mutamenti del sistema partitico, allo stato attuale non può essere escluso uno scenario che veda contrapposti un Presidente della Repubblica e una non-maggioranza parlamentare.

¹⁵⁰ Cfr. M. VOLPI, *La forma di governo della Costituzione Sarkozy: da La recherche du temps perdu al Gattopardo*, cit., p. 56 ss.; si vedano anche P. AVRIL, *Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la Ve République*, in *Pouvoirs*, n. 126/2008, pp. 5-16 e S. CECCANTI, *Le istituzioni e il sistema politico dopo il primo "quinquennato"*, in G. BALDINI – M. LAZAR (a cura di), *La Francia di Sarkozy*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 29 ss.

5. MODALITÀ DI INTERAZIONE FRA REGOLE ELETTORALI E SISTEMA DEI PARTITI. ELEMENTI PER UNA DISAMINA STORICO-POLITOLOGICA

di Antonia Albanese

Premessa: ragionare sulla democrazia francese contemporanea e sulle sue evoluzioni

“Qualsiasi definizione nel campo dei sistemi elettorali rischia probabilmente di difettare di relazionalità storica e analitica, allorquando le sue premesse esplicative siano disgiunte dalla considerazione delle finalità politiche presupposte e dal contesto istituzionale di riferimento”¹⁵¹. Questa possibilità diventa ancor più realistica e valida nel caso in cui i fattori di tipo politico costituiscano l’ossatura di una specifica forma di governo e del funzionamento del sistema politico nel suo complesso. Lo studio, l’approfondimento e la presentazione di un preciso sistema elettorale, e delle relative interazioni con le altre variabili del sistema politico, non possono, pertanto, prescindere dalla conoscenza sia delle vicende storiche che hanno condotto alla genesi dello stesso, sia delle sue generali coordinate politiche e sociali¹⁵². La Costituzione della V Repubblica francese prese forma in un quadro politico-istituzionale altamente critico, generatosi da un lato con il processo di decolonizzazione e dall’altro, con la debolezza del governo parlamentare della IV Repubblica, accentuata da un ampio tasso di frammentazione delle forze politiche presenti in Parlamento¹⁵³.

5.1 Gli equilibri del sistema politico francese: modelli e variazioni

Il carattere della porosità fra forma di governo, sistema partitico e competizione elettorale assume nel sistema francese una propria peculiarità. Si prendano a titolo esemplificativo le elezioni del 1986, le quali possono essere considerate come un punto di non ritorno nella storia politico-istituzionale della Quinta Repubblica¹⁵⁴. Dalle urne, infatti, emersero dei risultati che posero l’esigenza – come fu perentoriamente scritto su *Le Figaro*¹⁵⁵ il giorno dopo le votazioni, il 17 marzo 1986 – di “rompere con ventotto anni di

¹⁵¹ M. CARDUCCI, *Sistemi elettorali misti e rappresentanza*, in O. MASSARI, G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, p.181.

¹⁵² P. COSTANZO, *La “nuova” Costituzione della Francia*, Giappichelli, Torino, 2009, *passim*.

¹⁵³ A. RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e “circolazione” del modello francese in Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, 1997, *passim*.

¹⁵⁴ NdA: chi scrive ritiene necessario precisare, per completezza d’analisi, che il più recente sviluppo bibliografico sul tema in oggetto è l’opera – uscita nella data del 9 marzo 2017 – dello storico MICHEL WINOCK dal titolo *La France Républicaine. Histoire politique XIXe-XXIe siècle*, Robert Laffond, collection Bouquins, Paris, 2017.

Cfr. http://www.liberation.fr/debats/2017/05/12/michel-winock-macron-est-un-nouveau-ne-de-l-histoire-qui-est-entra-in-de-s-inventer_1569146. Si tenga presente, inoltre, che lo storico M. Winock ha presieduto, tra il 2014 e il 2015, insieme al Presidente dell’Assemblea Nazionale della XIV legislatura, Claude Bartolone, un gruppo di lavoro – dal nome *Groupe de travail sur l’avenir des institutions* – al fine di avviare una riflessione sul futuro delle istituzioni francesi e sul loro adattamento ai mutamenti economici, sociali, politici, culturali e tecnologici. Cfr. *infra* per una disamina più dettagliata.

¹⁵⁵ Cfr. a tal proposito R. BRIZZI, M. MARCHI, *Storia politica della Francia repubblicana (1871-2011)*, coll. Quaderni di Storia fondati da Giovanni Spadolini, diretti da Fulvio Cammarano, Le Monnier, Firenze, 2011, p.299 e ss: “Come afferma Alain Peyrefitte dalle colonne di *Le Figaro* il momento è storico e di conseguenza Presidente e nuova maggioranza dovranno muoversi con grande attenzione in un territorio a loro sconosciuto: [...] *mandare*

pratica”¹⁵⁶. Prendeva forma, per la prima volta, l’esigenza di quella che avrebbe poi assunto la denominazione di “coabitazione”, ripetutasi poi rispettivamente, nel 1993¹⁵⁷ durante la seconda presidenza Mitterand e nel 1997¹⁵⁸, sotto la presidenza Chirac; il che ha reso, altresì, evidente che la forma di governo semipresidenziale, più delle altre, si presenta fortemente caratterizzata non soltanto da dati strutturali-formali, ma anche, e soprattutto, da quelli funzionali, cioè a dire, dalle effettive dinamiche e modalità di funzionamento che il sistema va assumendo a seguito delle diverse variabili storico-politiche suscettibili di avverarsi, rimanendo pur sempre nella sfera di compatibilità con lo schema giuridico-formale¹⁵⁹. Una premessa metodologica, necessaria al presente lavoro, è quella secondo cui

*all’Assemblea una maggioranza nuova contraria a quella del presidente significa rompere con ventotto anni di pratica. Dal 1958 il presidente era contemporaneamente il Capo dello Stato e il Capo del Governo e il Primo Ministro era il primo dei suoi ministri [...]. Bisogna a questo punto rifarsi alla Costituzione, che è abbastanza chiara in merito: il governo governa e il presidente presiede. Mitterand dovrà nominare un primo ministro sapendo che il potere per l’essenziale sarà esercitato a Matignon e non all’Eliseo. Allo stesso modo però la nuova maggioranza dovrà gestire la propria vittoria, mettere da parte qualsiasi spirito di rivincita, evitare i settarismi e i trionfalismi e soprattutto evitare di umiliare il Presidente”. Sul punto della coabitazione e delle sue implicazioni politico-istituzionali cfr. anche U. COLDAGELLI, “I paradossi istituzionali della V Repubblica”, in U. COLDAGELLI, *La Quinta Repubblica da De Gaulle a Sarkozy. L’evoluzione di un sistema presidenziale extra costituzionale*, Donzelli, Roma, 2009, *passim*.*

¹⁵⁶ *Ivi*, p.297 ss. Sul punto si tenga presente che le elezioni legislative francesi del 1986 si svolsero nella data del 16 marzo, con un sistema elettorale proporzionale su base dipartimentale a turno unico. Già, però, le elezioni del 1988 furono caratterizzate dal ritorno al sistema elettorale maggioritario: “[...] le elezioni cantonali del marzo 1985, con la sinistra ferma al 41% e la destra oltre il 58% rendono evidente quanto sia ormai impossibile per Mitterand poter contare su una maggioranza all’Assemblée Nationale dopo il voto delle legislative. Mentre RPR e UDF firmano un accordo di governo il 3 aprile 1985 per sgomberare il terreno da qualsiasi ipotesi di accordo tra centristi e socialisti (con l’apporto dei gollisti di sinistra e di quelli antichiracchiani) anche il Presidente decide di adottare due contromisure nel tentativo di limitare i danni. Da un lato impone il passaggio dal sistema elettorale maggioritario a doppio turno al proporzionale su base dipartimentale, naturalmente a turno unico. [...] Dall’altro Mitterand, certo della sconfitta di marzo 1986, comincia con largo anticipo ad esprimere il suo punto di vista su quella che, sull’onda di una definizione di Balladur del 16 settembre 1983, si prospetta come la prima coabitazione della storia della V Repubblica”.

¹⁵⁷ *Ivi*, p.321 ss.: “[...] il 28 marzo 1993 il verdetto delle urne è impietoso per il Partito socialista. [...] Si tratta della Camera più a destra del Novecento francese [...]. In realtà, il primo ministro designato Balladur si mostra fin da subito intenzionato a caratterizzare questa seconda coabitazione in maniera nettamente differente rispetto a quella avviata nel 1986. Le condizioni di partenza sono notevolmente differenti, dato che l’inquilino dell’Eliseo è nella sua fase politica declinante, per le sue condizioni di salute, perché non deve organizzare la sua rielezione e infine perché la frammentazione del PS lo priva della possibilità di intervenire concretamente sulla candidatura per le presidenziali del 1995”. È bene, tuttavia, tenere presente che, come riportato di seguito nel testo: “[...] da un punto di vista politico i primi segnali di crisi riguardano innanzi tutti i rapporti istituzionali interni alla coabitazione. Anche in questo caso dopo una iniziale “luna di miele” cominciano ad emergere le difficoltà di coesistenza tra il Primo ministro e un Eliseo oramai fuori dai giochi, ma comunque non disponibile a rinunciare alle proprie prerogative costituzionali. Dietro ad un’immagine pubblica di cortesia e collaborazione, si cela in realtà una faticosa, e per certi aspetti logorante necessità di comporre e mediare”.

¹⁵⁸ *Ivi*, p. 338 e p.339: “[...] il 2 giugno 1997 Lionel Jospin, segretario del Partito socialista, è nominato primo ministro da Jacques Chirac, il cui maldestro tentativo di anticipare i tempi per evitare una possibile sconfitta della destra nel 1998 si è tradotto in una nuova coabitazione – la terza nella storia della V Repubblica – al vertice delle istituzioni”.

¹⁵⁹ A. RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e “circolazione” del modello francese in Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, 1997, p.92. Per completezza d’analisi, così prosegue il contributo: “[...] Tutto ciò non fa che generare perplessità al momento della individuazione della forma di governo semi-presidenziale, proprio perché gli elementi che servono a individuarla non sono omogenei. La qual cosa non toglie, tuttavia, che essa possa ragionevolmente considerarsi quale tipo a sé”.

il comprendere il funzionamento della forma di governo¹⁶⁰ (cui si rimanda nel precedente paragrafo) implica necessariamente il tenere in considerazione l'interazione tra gli elementi dell'assetto istituzionale, i diversi partiti politici e il sistema politico-partitico nel suo complesso. È bene sottolineare, inoltre, che se la Quinta Repubblica ha funzionato in un certo modo, ciò è avvenuto principalmente per via della specifica interazione con il sistema partitico.

Il sistema francese –come spiega Sofia Ventura– è stato più volte definito un modello di monarchia repubblicana¹⁶¹, denominazione, quest'ultima, attribuita soprattutto per via delle prassi dei Presidenti “governanti” (fatta eccezione per le fasi di coabitazione¹⁶²) e ciò, nonostante la direzione dell'azione governativa sia attribuita nella Costituzione al Primo ministro. Ad avviso della studiosa, quindi, l'esito sopraindicato deriverebbe da quello che viene descritto come un doppio movimento, con effetti del sistema istituzionale sul sistema dei partiti e una “retroazione” del sistema partitico sul sistema istituzionale¹⁶³.

Storicamente, l'avvento della Quinta Repubblica francese si è presentata come la reazione e, per certi versi, la soluzione, in termini istituzionali e politici, a quanto l'aveva preceduta, con l'intento esplicito di correggerne eccessi e guasti. Il politologo Maurice Duverger, in occasione di uno dei suoi interventi in Italia, utilizzò un'immagine come efficace rappresentazione del “paese ingovernabile” alle soglie dell'avvento del gollismo: quella di un carro romano (simboleggiante lo Stato) che resta immobile, sebbene sia guidato da un Presidente del Consiglio¹⁶⁴ e tirato da tre cavalli che vanno ognuno nella direzione opposta a quella degli altri due.

5.1.1 La configurazione del sistema dei partiti: verso una disamina diacronica

Nel mese di ottobre dell'anno 1962, dopo aver indetto un referendum, De Gaulle decise di sciogliere l'Assemblea Nazionale e le consultazioni che vi fecero seguito assunsero un

¹⁶⁰ Per una disamina del rapporto tra sistema elettorale e forma di governo cfr. *supra* nel presente lavoro, il contributo a cura di O. Caramaschi. Sul punto si veda anche A. RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e “circolazione” del modello francese in Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, 1997, che di seguito si riporta: “osserva J.J. LINZ, *Democrazia presidenziale o democrazia parlamentare: vi è differenza?*, con riferimento ai sistemi semi-presidenziali, che “essi sono nati, in circostanze speciali e uniche, in paesi del tutto diversi””.

¹⁶¹ Si considerino a tal proposito i contributi forniti dai vari relatori (cfr. in particolare F. Rouvillois e S. Ventura) intervenuti al convegno dal titolo *La Quinta Repubblica francese: un modello per l'Italia?* svoltosi a Roma l'8 aprile del 2010 e reperibile online all'indirizzo qui di seguito riportato: <https://www.radioradicale.it/scheda/300936/convegno-la-quinta-repubblica-francese-un-modello-per-litalia>.

¹⁶² NdA: per una disamina più approfondita del tema si veda *infra*.

¹⁶³ Cfr. l'intervento di S. Ventura al convegno dal titolo *La Quinta Repubblica francese: un modello per l'Italia?*, cit. Secondo la politologa l'esperienza francese è estremamente interessante perché mostrerebbe, in particolare nel passaggio tra la Quarta e la Quinta Repubblica, come un certo disegno istituzionale e certe regole elettorali possano influire sulla dinamica del sistema partitico, il quale poi, a sua volta, influirebbe sulle istituzioni. Nella sostanziale dinamica istituzionale, secondo questa tesi, il Presidente sarebbe stato in grado di impossessarsi dei poteri del governo, per via della sua posizione di leader di maggioranza. Con la precisa scelta del sistema di elezione presidenziale, la maggioranza presidenziale è diventata nodale nel sistema a tal punto da trascinare la maggioranza parlamentare.

¹⁶⁴ Tale immagine è tratta da M. DUVERGER, “Parlamentarismo e partiti nell'Europa contemporanea”, in G. DE ROSA (a cura di), *Luigi Sturzo e la democrazia europea*, Editori Laterza, Bari, 1990, p.56.

carattere plebiscitario, concludendosi con un'espressione del corpo elettorale nettamente a favore della proposta di riforma istituzionale voluta dallo stesso¹⁶⁵.

I partiti politici, i quali erano stati oggetto di ostilità manifesta da parte del Generale, che aveva anche cercato di emarginarli tramite la riforma, trovarono poi un fondamento in Costituzione, precisamente all'articolo 4. Facendo perno sulla valenza politica della riforma elettorale presidenziale, i partiti hanno subito un processo di metamorfosi, o meglio di destrutturazione e ristrutturazione, motivo per cui dalla combinazione tra elezione del Capo dello Stato e deputati a doppio turno e potere presidenziale di scioglimento dell'Assemblea Nazionale è derivata una progressiva bipolarizzazione del sistema, configuratasi come il cosiddetto "effetto strutturante" che l'elezione presidenziale ha prodotto sul sistema dei partiti¹⁶⁶. Ne è conseguita una distinzione in due poli con una frattura marcata tra essi, ma con un progressivo avvicinamento delle due componenti al loro interno. Se fino agli anni Settanta e Ottanta ha prevalso il modello della quadriglia bipolare, successivamente la dissoluzione del partito comunista e l'affermarsi di forze di diversa ispirazione da una parte (radicali e ambientalisti) e il rafforzamento di una forza fuori dal sistema dall'altra hanno nuovamente mutato il sistema, portando alla configurazione di due poli in cui, accanto a una forza dominante, sono presenti forze politiche di minor peso.

In questo contesto, la riforma costituzionale del 2000, con la riduzione del mandato presidenziale da sette a cinque anni, e la modifica del calendario elettorale, sopraggiunta nel 2001, con la fissazione di un ordine di svolgimento delle consultazioni che prevede le presidenziali prima e le legislative successivamente, hanno contribuito al consolidamento della dinamica partitica sopra descritta. Da allora la maggioranza dell'Assemblea Nazionale è stata espressione della maggioranza politica del Presidente della Repubblica e le elezioni legislative hanno, pertanto, subito un effetto di trascinamento, derivato dalla previa elezione presidenziale¹⁶⁷. Scenario, quest'ultimo, valido almeno fino al momento in cui si scrive, cioè all'avvento del terremoto politico, generatosi nel 2017 nel Paese d'Oltralpe.

5.1.2 *Un modello a equilibrio instabile?*¹⁶⁸

¹⁶⁵ Cfr. nota n.66, p.108 in A. RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, 1997.

Con decreto 2 ottobre 1962, n.1127, il Generale indiceva referendum sul progetto di legge che introduceva l'elezione diretta del Capo dello Stato ai sensi dell'articolo 11. Nel referendum dell'8 ottobre, il 61,75% si espresse a favore della riforma e alle successive elezioni del 18 e del 5 novembre i gollisti si imposero in 279 circoscrizioni su 482.

¹⁶⁶ A. RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 174-175.

¹⁶⁷ Cfr. a tal proposito CAMERA DEI DEPUTATI, *Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania*, Documentazioni e ricerche, n.18, II edizione, gennaio 2017. Reperibile online all'indirizzo <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/ac0146.htm>.

¹⁶⁸ NdA: Si ritiene necessario, giunti all'avvio della trattazione del paragrafo seguente, fare una precisazione sia metodologica sia contenutistica. Sugli sviluppi e gli spunti più recenti dettati dalla stringente attualità delle elezioni francesi (periodo di aprile-maggio-giugno 2017), chi scrive ha anticipatamente deliberato di astenersi da una disamina che sarebbe stata, inevitabilmente, incompleta, in quanto giunta prima dell'esito e della conclusione del ciclo elettorale francese. Emblematico in questo senso il titolo di uno degli articoli pubblicati all'indomani del primo turno di elezione, "Fillon et Hamon éliminés: le bipartisme à la française vole en éclats", e disponibile all'indirizzo, <http://www.france24.com/fr/20170423-france-presidentielle-2017-francois-fillon-benoit-hamon-elimines-fin-bipartisme-francais>. Ciononostante si è ritenuto potesse apparire parziale uno studio che non accennasse a nuove interpretazioni sui futuri assetti del sistema partitico e politico, tra cui si è deciso di citare il politologo I. Diamanti.

Come spiegava sinteticamente Maurice Duverger “[...] la legge del bipolarismo fa in modo che ottenga la vittoria chi riesce ad attirare la gente al centro”, spiegando che i veri arbitri sono, in ultima analisi, i movimenti del centro¹⁶⁹. Tale paradigma, utilizzato nel tempo per spiegare la logica di funzionamento di diverse democrazie europee, trova a oggi notevoli difficoltà a essere impiegato per spiegare anche, ma non solo, il caso francese. Come è stato opportunamente osservato, il dibattito pubblico, all’indomani dell’impatto di una pervasiva crisi economica, si è interrogato intorno al possibile ridimensionamento della classica dialettica fra destra e sinistra politiche e sulla necessità di far ricorso a nuove e diverse chiavi interpretative o nuove linee di frattura, le quali comprendano, per esempio, l’integrazione europea e la globalizzazione da una parte¹⁷⁰. Come già opportunamente preconizzato nel dicembre 2016, il dato centrale, che potrebbe essere la chiave di lettura su cui avviare studi e ricerche in un futuro imminente, appare la progressiva emersione di un ampio blocco sociale centrale, che racchiuderebbe, altresì, europeisti, liberali, centristi, porzioni dei repubblicani, correnti socialiste ed ecologiste non radicali, contrapposto a un fronte “estremo” che racchiuderebbe l’ala sinistra del partito socialista, i movimenti federati nel fronte di sinistra (tra cui spiccano il partito comunista francese e la formazione di Mélanchon), oltre che, soprattutto, il Front National di Le Pen.

Questa nuova convergenza rende più difficile – e quasi – impossibile ricorrere nuovamente alla categoria interpretativa della *quadrille bipolaire* valida per un periodo storico ormai apparentemente conclusosi.

Le manifestazioni più recenti del fenomeno partitico in Francia stanno, pertanto, inducendo una porzione della dottrina, a considerare la scomposizione-ricomposizione del sistema politico-partitico. In questo senso, quindi, a opinione di chi scrive appare didatticamente utile, oltre che lucida, l’analisi compiuta dal politologo Ilvo Diamanti che a tal proposito, prefigurando una sorta di “italianizzazione della politica francese” è giunto a elaborare la fine del modello basato sull’alternanza fra una destra-post gollista e una sinistra riformista e ciò, nella misura in cui “[...] la crisi ha colpito le periferie territoriali e sociali. Ha logorato le fedeltà antiche. Ha alimentato sentimenti anti-establishment che hanno colpito partiti e leader da sempre al governo”¹⁷¹.

5.2 “Les enjeux” della rappresentatività nazionale. Il rendimento e gli effetti del sistema elettorale

Cfr. a tal proposito I. DIAMANTI, *Il presidente-partito nel paese frammentato*, in http://www.repubblica.it/politica/2017/04/25/news/diamanti_bussola_elezioni_francia-163863257/, 25 aprile 2017.

¹⁶⁹ M. DUVERGER, *Parlamentarismo e partiti nell’Europa contemporanea*, in G. DE ROSA (a cura di), *Luigi Sturzo e la democrazia europea*, Editori Laterza, Bari, 1990, p.51 e ss. Si tenga presente che il sopracitato testo riproduce gli interventi tenuti al congresso internazionale di studi dal tema, *Luigi Sturzo, i partiti di ispirazione cristiana, la democrazia europea* e svoltosi nel 1989 a Bologna. Per completezza d’analisi, così premetteva Duverger: “[...] Dunque non ci sono più veri rivoluzionari nei nostri Stati. In Francia, ci sono elettori sempre più numerosi che votano ora per la destra parlamentare, che in realtà è un centro, ora per i socialisti. Se Mitterand ha avuto il 54% dei suffragi nel maggio del 1988, è perché circa il 4 % dei voti proviene da gente non appartenente all’area socialista, che forse per qualche anno resterà da quella parte ma che poi è destinata ad oscillare verso la parte opposta”.

¹⁷⁰ G. DELLEDONNE, *Le conseguenze della crisi economico-finanziaria sulle istituzioni francese*, in *federalismi.it*, 26/2016.

¹⁷¹ Cfr. I. DIAMANTI, *supra*.

“Il più specifico strumento manipolativo della politica”¹⁷²: così, con una espressione poi diventata celebre, il politologo Giovanni Sartori definiva lapidariamente il sistema elettorale nel suo complesso. Prendendo le mosse dal sostrato, al contempo storico, giuridico e politico rappresentato dalla Costituzione francese della Quinta Repubblica, passare da una disamina del sistema elettorale in termini di impianto normativo, a un’altra, che intervenga in termini di “rendimento” dello stesso, implica la valutazione dell’incidenza di fattori storici, istituzionali (relativi alla forma di governo) e politico-partitici, in cui si stagliano due caratteri essenziali: la tendenziale “spinta bipolarizzante” del sistema e la sotto-rappresentazione delle forze politiche estreme¹⁷³.

È unanimemente riconosciuto che il sistema elettorale uninominale maggioritario a doppio turno costituisca una delle peculiarità del sistema politico-istituzionale francese. La scelta in sé di questo sistema non fu, però, per così dire, politicamente neutrale, in quanto venne a rappresentare uno degli elementi di generale rottura col regime precedente basato su un sistema proporzionale, il quale aveva dato, in quel preciso contesto, cattiva prova di sé, all’interno di un generale e diffuso clima di rifiuto per l’esperienza della Quarta Repubblica. L’opportunità e il merito della scelta sul sistema elettorale furono oggetto di dibattito negli stessi luoghi in cui veniva deliberato il testo della Costituzione. È, tuttavia, interessante sottolineare che non solo l’opzione non era per nulla scontata, ma che lo stesso De Gaulle non aveva una idea precisa al riguardo; la legge elettorale, quindi, non era un elemento centrale del progetto istituzionale gollista. Intenzione di De Gaulle era, sicuramente, quella di superare il sistema degli apparentamenti previsto dalla legge del 1951, che danneggiava la sua formazione politica, mentre il Guardasigilli Michel Debré, ammiratore del bipartitismo britannico, era, invece, un fermo oppositore del proporzionalismo, a tal punto da voler proporre l’inserimento in Costituzione del principio maggioritario.

Esclusa, quindi, la rappresentanza proporzionale, evocativa di una situazione di instabilità, che era diventata quasi una parola-chiave del regime precedente, si è altresì deciso – anche sulla base delle contingenze politiche del momento – che il turno unico avrebbe determinato una contrapposizione troppo pronunciata. Il Generale, che si percepiva come una figura al di sopra dei partiti e verso i quali nutriva forte diffidenza, non intendeva presentarsi come il leader di una parte, come il capo di una coalizione, motivi – questi – che lo portarono a scegliere per un doppio turno che avrebbe evitato – a suo avviso – un tale esito così pronunciato; per quanto riguarda invece l’opzione del collegio, questa parve la soluzione migliore per evitare una presa di posizione eccessiva delle macchine partitiche sugli eletti. Le forze politiche dell’epoca si adattarono non subito alla nuova logica elettorale e, indubbiamente, più a destra che a sinistra. Alle prime elezioni del 1958 se da una parte gollisti e indipendenti ricorsero saltuariamente a accordi di desistenza, in funzione anti-sinistra; dall’altra, l’anticomunismo dei socialisti li portò a escludere ogni accordo al secondo turno, di maniera che il mantenimento per la sinistra dei propri candidati si tradusse, di fatto, in una disfatta, proprio per via della nuova logica innestata dal sistema

¹⁷² G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporaneamente*, Editori Laterza, Roma-Bari, p.68 e ss.

¹⁷³ Cfr. a tal proposito CAMERA DEI DEPUTATI, *Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L’esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania*, Documentazioni e ricerche, n.18, II edizione, gennaio 2017, *passim*. Repetibile online all’indirizzo <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/ac0146.htm>.

elettorale, a partire dalla quale essi compresero che bisognava rivedere le proprie strategie nelle consultazioni successive.

Ragionare sugli effetti del secondo turno, in linea teorica, è un'operazione ardua in quanto l'effetto sul sistema partitico non è così prevedibile come lo sarebbe in un maggioritario a turno unico e ciò, in quanto, nel doppio turno, intervengono due nuove variabili: una seconda competizione con meno competitors e nella quale si innestano manovre e desistenze fra partiti. Ciononostante è possibile individuare delle linee di tendenza nel corso dei decenni di storia politica della Quinta Repubblica, tenendo, pertanto, sempre a mente che le trasformazioni subite dal sistema dei partiti non possono unicamente essere imputate al sistema elettorale per l'Assemblea Nazionale, dato che un ruolo cruciale è stato svolto anche dall'elezione diretta del Presidente e dall'affermazione di nuove formazioni politiche. È, quindi, possibile partire dal principio secondo cui l'osservazione delle competizioni partitiche dal 1958 a oggi hanno evidenziato sia un comportamento strategico degli attori in relazione alle nuove regole elettorali sia la produzione di effetti premianti e penalizzanti del sistema adottato, rispetto alle diverse forze in campo e alle relative strategie. Tre sono stati, però, in particolare i fenomeni più interessanti che sono derivati da questa relazione-interazione biunivoca: innanzitutto, l'erosione del centro partitico, con un nuovo gioco delle alleanze reso necessario dal sistema partitico che è andato favorendo la progressiva bipolarizzazione del sistema. Si è assistito, pertanto, a una progressiva e repentina erosione dei partiti "schiacciati" tra le due maggiori formazioni politiche e indisponibili ad alleanze con gli stessi: sono gli eredi del MRP, gli indipendenti e i radicali sia di destra sia di sinistra. Con il 1973 si esaurisce, inoltre, il tentativo di mantenere in vita un centro partitico, un terzo polo e, con le successive elezioni, si assiste a una progressiva bipolarizzazione ovvero al posizionamento di tutte le forze in campo da una parte o dall'altra dello schieramento. A partire dal 1962, compresa la logica del sistema, comunisti e socialisti stringono accordi di desistenza al secondo turno, ma questa strategia non premia in egual misura entrambe le famiglie politiche; questo renderà il PCF meno competitivo all'interno dell'alleanza di sinistra e ciò condurrà il partito in una posizione di svantaggio, proprio a causa della dinamica insita nel doppio turno e nella maniera in cui il sistema viene utilizzato a sinistra, cioè nella logica secondo cui il primo turno svolge la funzione di elezione primaria e, al secondo turno, il candidato che ha ottenuto meno suffragi rinuncia.

A partire dagli anni Ottanta, l'assetto partitico francese è sottoposto a nuove sollecitazioni per l'introduzione del metodo proporzionale a livello europeo (1979), locale (1983) e regionale (1992). Tali elezioni, proprio perché non vincolano alla scelta dell'esecutivo lasciano maggiore libertà all'elettore e per questo offrono a partiti nuovi, come gli ecologisti, il Front National o la sinistra extraparlamentare, l'opportunità di inserirsi nel sistema. In questa prospettiva e di fronte a questo fenomeno, il doppio turno costituisce una sorta di "fattore di difesa" del sistema partitico con la famosa quadriglia bipolare. Sebbene questa non riuscirà a perpetrarsi negli anni successivi e il numero dei partiti in grado di condizionare il gioco politico dagli anni Ottanta in poi aumenterà, i partiti parlamentari resteranno sostanzialmente gli stessi, a dimostrazione del potente effetto distorsivo che il doppio turno può realizzare, oltre che della sua capacità di opporre una barriera all'entrata di nuovi potenziali attori.

Un caso di studio paradigmatico e illuminante sul tema del rapporto tra sistema elettorale e sistema partitico è rappresentato dal Front National, partito che si presenta per la prima volta alle elezioni legislative del 1973, ma che non riesce a raggiungere nemmeno l'1 per cento dei voti fino all'inizio degli anni Ottanta. Un primo risultato di una certa portata viene conseguito alle elezioni per il Parlamento europeo del 1984, le quali, tenendosi con legge elettorale proporzionale, consentono al partito di estrema destra di ottenere diversi seggi con l'11,4 per cento dei suffragi espressi. Ma l'occasione elettorale che consacra il ruolo del Front National nel sistema politico della V Repubblica è offerta proprio dalle uniche elezioni legislative svoltesi con sistema proporzionale, ossia quelle del 1986¹⁷⁴. Qui il Front National riesce a ottenere il 9,9% dei voti e a conquistare trentacinque seggi, inaugurando una serie di risultati elettorali che radicheranno gradualmente il partito di Jean-Marie Le Pen in tutte le successive elezioni basate su un sistema proporzionale (europee, regionali e locali).

Il repentino ritorno al *fait majoritaire*, suggellato dall'immediato ripristino del sistema maggioritario a doppio turno da parte della maggioranza di centro-destra, si traduce nella sistematica estromissione del FN dalla rappresentanza nazionale¹⁷⁵. In questo senso, il meccanismo del doppio turno incide in misura determinante sulla strategia politica della destra repubblicana, la quale, facendosi forte degli effetti escludenti che un sistema elettorale di quel tipo produce alle ali estreme del sistema politico, escluse in radice ogni possibile accordo col Front National. Nonostante non sia riuscito a ottenere una posizione parlamentare rilevante, a causa delle regole elettorali tipiche del doppio turno, ha ciononostante rivestito un ruolo cruciale nel condizionare la dinamica elettorale esercitando una forza attrattiva nei confronti dell'elettorato di centro-destra. Le elezioni del 1997, per esempio, dimostrano la tendenza della destra francese a non compattarsi in funzione dell'avversario, facendo emergere chiaramente la capacità nociva del Front National nel determinare come esito la vittoria della sinistra.

Nonostante la graduale crescita di consenso elettorale è indubbio che il FN sia stato strutturalmente penalizzato dagli effetti intrinseci al sistema maggioritario a doppio turno di collegio, in quanto la riproduzione della dinamica sottesa a tale sistema a livello di ciascun collegio ha spesso determinato, per il partito di Le Pen, cocenti sconfitte anche in collegi nei quali questo era il primo o il secondo partito per numero di voti. Ciononostante, le difficoltà del FN a configurarsi quale partito parlamentare, sono state in parte compensate dalla sua capacità di influire, in misura tutt'altro che irrilevante, sulle strategie elettorali della destra repubblicana e conservatrice.

Si è sostenuto, ad esempio, che la sconfitta del centro-destra alle elezioni legislative del 1997 (le quali avrebbero condotto, in seguito, alla formazione di un governo socialista e all'avvio della terza *cohabitation*) possa essere ricondotta, almeno in parte, al successo elettorale del FN, il quale, al primo turno, riuscì infatti superare la soglia del 12,5 per cento in 133 collegi, partecipando a decine di duelli o di triangolari con il Partito socialista e la destra moderata (e, più di rado, con i verdi o i comunisti).

¹⁷⁴ Come è noto, la riforma in senso proporzionale per l'elezione dell'Assemblée Nationale era intervenuta nel 1985 su iniziativa dell'allora maggioranza socialista e del Presidente Mitterand, allo scopo di ridimensionare i rischi di una sconfitta contro i conservatori.

¹⁷⁵ Le uniche eccezioni furono costituite dalle elezioni anticipate del 1988 e del 1997, dove il FN riuscì a guadagnare un solo seggio.

In questo senso, dunque, le elezioni del 1997 hanno segnato uno spartiacque nella storia elettorale del FN, consacrandone in modo non più eludibile la capacità di incidere sull'esito delle elezioni legislative (e sulla successiva formazione degli equilibri di governo), pur da una posizione di partito "anti-sistema", esterno alla *majorité republicaine* e fortemente penalizzato da un sistema elettorale per sua natura tendente a disincentivare il rafforzamento parlamentare dei partiti posti alle estreme del sistema politico.

L'analisi di quella tornata elettorale ha fatto emergere, tuttavia, un ulteriore dato di notevole interesse ai fini dell'inquadramento del FN nel sistema politico francese. Si tratta della tendenza degli elettori del FN a recarsi alle urne al secondo turno, in caso di esclusione del proprio candidato all'esito del primo turno, in misura piuttosto ridotta. Nel 1997, in particolare, un elettore su due del FN ha disertato il secondo turno in tali casi. Da questa tendenza scaturisce il dato per cui la destra repubblicana ha storicamente goduto, al secondo turno, di un sostegno piuttosto debole, quando non irrilevante, da parte degli elettori del partito di estrema destra, segno di una discontinuità politico-ideologica difficilmente ricomponibile tra i due partiti, ancorché entrambi genericamente riconducibili alla medesima famiglia politica. Nelle competizioni triangolari, invece, la presenza del candidato del FN ha quasi sempre penalizzato il candidato del centro-destra, favorendo in tal modo la vittoria della sinistra. Alle elezioni del 1997, la destra è stata sconfitta in 47 collegi dei 76 in cui partecipava al secondo turno. Tuttavia, si è sostenuto che anche in caso di ritiro dei candidati del FN, il centro-destra sarebbe riuscito a conquistare soltanto una minoranza di quei collegi.

L'incontestata capacità del FN di nuocere alla destra moderata nelle competizioni nei collegi per la conquista dei seggi all'Assemblea nazionale va affiancata, tuttavia, a due ulteriori ordini di considerazioni. In primo luogo, l'insieme di tali fattori non è sufficiente a dare una spiegazione esaustiva della sconfitta subita dai repubblicani alle elezioni legislative del 1997. In secondo luogo, il successo del FN al primo turno, rispetto alle tornate elettorali precedenti, non può essere analizzato isolatamente, ma va integrato con la considerazione della scarsa capacità coalizionale del partito, che ne ha drasticamente ridotto le *chances* di successo al secondo turno. Per restare sempre alle importanti elezioni del 1997, si è assistito, nei collegi nei quali i candidati del FN erano riusciti ad accedere al secondo turno, ad un crollo dei consensi in loro favore. Ciò fu dovuto, verosimilmente, al fatto che la mancata "desistenza" del candidato del FN e il mancato apparentamento con il candidato del centro-destra hanno spinto una parte degli elettori del primo turno, i quali avevano espresso evidentemente un voto più di protesta che di identificazione nelle radici ideologiche del partito, a ritenere improbabile una vittoria del candidato frontista al secondo turno, optando così per l'astensione o per il voto nei confronti di un altro candidato. Dato, quest'ultimo, che conferma la difficile compatibilità di un partito estremista come il Front National e delle strategie politiche di isolamento da esso perseguite con un sistema elettorale come quello previsto per l'Assemblea nazionale francese¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Si veda G. PASQUINO, S. VENTURA, *Il sistema elettorale a doppio turno e le sue conseguenze politiche*, in G. PASQUINO, S. VENTURA (a cura di), *Una splendida cinquantenne. La Quinta repubblica francese*, Il Mulino, Bologna, 2010, pp. 151 e ss.

5.2.1 Il sistema elettorale francese e il significato della “forma-partito”

Nel 1976 Giovanni Sartori definiva il sistema partitico francese a pluralismo limitato, moderato e parzialmente segmentato. In ragione della meccanica competitiva indotta dal sistema elettorale francese, il sistema dei partiti ha finito per assumere un formato a “quadriglia bipolare” con la tendenza delle quattro formazioni politiche maggiori a raggrupparsi lungo lo spazio di competizione interpartitico per coppie, intorno a un polo di sinistra rappresentato dal partito socialista (PS) e il partito comunista (PCF) e a un polo di centro-destra con il Rassemblement pour la République (RPR) e l’Union pour la démocratie française (UDF). Un caso a sé è costituito dall’esperienza del Front National (FN), formazione politica che si pone al di fuori dei due poli tradizionali e che, nonostante percentuali di voto significative, per via della scarsa capacità coalizionale, si è attestata su un numero trascurabile di seggi parlamentari¹⁷⁷: a titolo esemplificativo, si tenga presente che nelle elezioni del 2012, il FN, pur avendo raggiunto il 13,8 % dei voti al primo turno, ha ottenuto solo 2 seggi all’Assemblea Nazionale¹⁷⁸. Il caso del FN è, per via di più varianti esemplare, in quanto a fronte di un isolamento politico, corrisponde una imponente penetrazione delle sue idee, oltre che una capacità di imporre l’agenda ai partiti di governo, disorientati dal sovrapporsi di crisi –disoccupazione, immigrati e terrorismo¹⁷⁹.

Il sistema elettorale scelto dalla Quinta Repubblica ha, dunque, introdotto nel processo di conversione dei voti in seggi, effetti che sono fortemente distorsivi del grado di proporzionalità, il che ha determinato una spinta delle forze politiche in competizione a costituirsi in ampie alleanze elettorali e di governo¹⁸⁰. Dall’analisi empirica dei risultati elettorali delle elezioni del 2012, per esempio, emerge chiaramente come il sistema del collegio uninominale a due turni tenda a valorizzare le formazioni politiche sulla base di due criteri principali: la capacità di tessere alleanze e la concentrazione territoriale. Così il FN, in relazione alle ultime votazioni – al momento in cui si scrive, l’anno 2012 – pur ottenendo un ingente numero di voti su scala nazionale (oltre tre milioni, pari al 13,60% dei voti validi) non riesce a conquistare alcun seggio al primo turno, al contrario di altre formazioni (es: Radical de gauche, Divers gauche, Europe-Ecologie-Les Verts, Nouveau Centre, Divers droite) che riescono a eleggere ciascuna un proprio deputato, ma con un numero di voti valido su scala nazionale decisamente inferiore¹⁸¹. Nel sistema francese è possibile si verifichi un passaggio al secondo turno di due o più forze politiche, in vigore della regola della cifra elettorale pari ad almeno 12,5% degli aventi diritto, situazione – quella delle cosiddette “triangulaires” e “quadrangulaires”– interessanti dal punto di vista del formato del sistema partitico nel suo complesso. Si prenda a titolo esemplificativo il

¹⁷⁷ A. PAPPALARDO, L. MATTINA, *Democrazie e decisioni. Un’analisi comparata sulle istituzioni politiche e il rendimento economico delle democrazie contemporanee*, Carocci, Roma, 1999, p.123 e ss.

¹⁷⁸ Cfr. a tal proposito CAMERA DEI DEPUTATI, *Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L’esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania, Documentazioni e ricerche, n.18, II edizione, gennaio 2017*. Reperibile online all’indirizzo <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/ac0146.htm>.

¹⁷⁹ R. CASELLA, *Un nuovo cantiere di riforme per la Quinta Repubblica: l’adozione delle proposte della Commissione Jospin*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 dicembre 2014.

¹⁸⁰ A. PAPPALARDO, L. MATTINA, *Democrazie e decisioni. Un’analisi comparata sulle istituzioni politiche e il rendimento economico delle democrazie contemporanee*, cit, p.124 e 125.

¹⁸¹ Cfr. a tal proposito il sopra citato dossier CAMERA DEI DEPUTATI, *Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L’esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania*, cit.

caso delle elezioni del 2012 in cui il numero dei secondi turni con più di due candidati è aumentato – rispetto al singolo caso del 2007 e agli undici svoltisi nelle elezioni del 2002 – epifania, questa, di un affievolimento del bipolarismo, a favore del Front National, che in trentuno casi è risultato il terzo partito¹⁸².

È innegabile, pertanto, che uno dei risultati raggiunti dalla Quinta Repubblica sia stata la riduzione dei partiti e la relativa semplificazione del sistema, ma questo risultato – come spiegato da Yves Meny¹⁸³ – è dipeso ben poco dalle istituzioni quanto piuttosto dal ruolo decisivo del sistema elettorale e dell’offerta politica. Le pratiche di funzionamento di quelle che lo studioso chiama come le diverse “quinte repubbliche” non hanno né distrutto né rafforzato i partiti, i quali sono rimasti deboli sul piano ideologico e organizzativo, divisi al loro interno e incapaci di suscitare massicce adesioni di militanti. Questi ultimi, infatti, secondo una linea interpretativa che appare particolarmente attuale, si sono atteggiati a raggruppamenti flessibili formatisi a scopi elettorali e, a testimonianza di ciò, si può considerare la tradizione di evitare la parola “partito”, preferendo al suddetto termine quelli di “front, rassemblement o mouvement”¹⁸⁴.

5.2.2 Tentativi di riforma e osservazioni conclusive

La storia politico-istituzionale recente della Francia annovera fra i suoi capitoli più rilevanti quello dedicato al susseguirsi di tentativi di riforma o, più in generale, di rinnovamento della democrazia francese. Sebbene siano stati variamente concepiti, definiti e denominati¹⁸⁵, si può, però, concordare sul fatto che essi corrispondano tutti a un comune sentire sull’esigenza di incidere – con apposite riforme su puntuali e specifici temi e fra

¹⁸² SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Sistemi elettorali: Francia*, dossier n.52, settembre 2013 e reperibile online all’indirizzo <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739605.pdf>.

¹⁸³ Cfr. sul ruolo del partito politico e sul rapporto fra sistema partitico e assetto istituzionale in Francia, quanto spiegato da Y. MÉNY, “Introduzione. La mia visione della Quinta Repubblica”, in G. PASQUINO, S. VENTURA (a cura di), *Una splendida*, cit., p.26 e ss.: “[...] dei tre partiti principali della Quarta Repubblica, per esempio, uno solo – il partito comunista – aveva scelto la parola partito e fu sempre escluso dal governo. Gli altri si chiamavano Mouvement Républicain Populaire e Section Française de l’Internationale Ouvrière e furono partiti di governo dominanti associati in modo instabile con il Rassemblement du Peuple Français, l’Union Démocratique, Socialiste et Radicale. È stato detto che il gollismo avrebbe distrutto i partiti francesi. Non è vero. Li ha costretti ad adattarsi a nuove regole e quelli che sono morti lo sono stati più per colpa loro che per effetto della Quinta Repubblica [...]”; ma anche p.16 e ss. in cui scrive che la sopravvivenza della Quinta repubblica voluta da de Gaulle è dovuta “[...] alla combinazione di diversi fattori, legati ad aspetti sia di antica tradizione che di modernità. La società francese è bifronte. Combina degli aspetti gerarchici, autoritari, accentrati, da una parte, con il suo opposto, cioè la propensione alla rivolta, al disordine, al rifiuto dell’autorità dall’altra [...]”.

¹⁸⁴ Per completezza d’analisi si veda quanto riportato nella n.270, p.178, in A. RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e “circolazione” del modello francese in Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, 1997, sulle posizioni di Yves Meny – risalenti alla data del 1995 – secondo cui “[...] le modificazioni delle formule elettorali hanno esercitato [...] un notevole influsso sui partiti strutturalmente deboli. Ma esse non hanno ancora – a tutt’oggi – inciso in modo sensibile sul funzionamento delle istituzioni e sulla stabilità del sistema politico”.

¹⁸⁵ Si precisa che in ordine cronologico si sono susseguite rispettivamente: il Comité consultatif pour la révision de la Constitution (detto anche Comité Vedel) del dicembre 1992; il Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions (detto anche Comité Balladur) del 2007 e le cui conclusioni sono alla base della riforma del 2008; una Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique (detta anche Commision Jospin) istituita il 16 luglio 2012 e, infine, il più recente sviluppo è caratterizzato da un Groupe de travail sur l’avenir des insititutions, i cui lavori si sono svolti tra il 2014 e il 2015.

queste si staglia la necessità di una maggiore rappresentatività del Parlamento per assicurare un maggior pluralismo al suo interno, ma non andando a scapito di una stabilità della maggioranza. Il frutto del lavoro del Comitato presieduto da Georges Vedel non ha avuto un seguito in Parlamento anche per il cambiamento della maggioranza parlamentare nelle elezioni del 1993. Anche Chirac, dopo aver rilevato l'esigenza di assicurare un giusto equilibrio tra i poteri, aveva auspicato, in un messaggio al Parlamento del 19 maggio 1995, che questo ridiventasse il ruolo privilegiato del dibattito politico.

Avvenne, poi, con la legge costituzionale del 23 luglio 2008¹⁸⁶, la realizzazione di un'ampia riforma costituzionale, che non è stata né la prima, né la più incisiva, ma, sicuramente, la più estesa, in termini di articoli della Carta coinvolti, e che ha riguardato oltre alla ridefinizione dei poteri del Presidente della Repubblica, un rafforzamento delle funzioni e dei compiti del Parlamento. La legge, approvata in seduta comune, con due soli voti in più rispetto alla maggioranza necessaria dei tre quinti dei voti, ha recepito solo una parte delle proposte del Comitato Balladur, il quale aveva sottolineato le difficoltà delle istituzioni a fronte di una eccessiva "presidenzializzazione" del sistema, proponendo, tra le altre linee di intervento, l'accrescimento del ruolo e delle funzioni del Parlamento al fine di dare vita a una Quinta Repubblica più democratica.

All'indomani della vittoria alle elezioni presidenziali del 2012, il neoeletto François Hollande, preso atto della emergente crisi di fiducia tra cittadini e istituzioni, aveva incaricato una commissione – presieduta da Lionel Jospin¹⁸⁷ – con lo scopo di elaborare delle proposte di rinnovamento democratico, destinate alla successiva redazione di progetti di legge anche di revisione costituzionale. Alla Commissione il Presidente non aveva affidato il compito di formulare proposte generali, ma di predisporre delle soluzioni possibili a cinque problemi specifici che il consesso ha, poi, rielaborato in un rapporto dal titolo emblematico, *Pour un renouveau démocratique*¹⁸⁸, pubblicato nel 2012.

In contrapposizione al predecessore, quindi, il Presidente Hollande aveva sostenuto che i cambiamenti – pur necessari – all'assetto della Quinta Repubblica, non dovessero scaturire da un'ampia riforma del sistema costituzionale, ma piuttosto dal recupero di principi universali come il rispetto, la democrazia e il senso dello Stato, elementi alla base del rapporto fra cittadini e istituzioni. Nel ventaglio di proposte comprese nel manifesto programmatico di Hollande, fra le altre, era compresa l'introduzione di una quota

¹⁸⁶ M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Ricerche di diritto pubblico comparato, Collana diretta da Lucio Pegoraro, Bononia University Press, Bologna, 2014, p.82: "[...] ma la riforma più significativa che ha portato alla modificazione di circa la metà degli articoli della Costituzione è stata avviata da Sarkozy, il quale con un decreto del 18 luglio 2007 ha dato vita a un Comitato di riflessione e di proposta sulla modernizzazione e sul riequilibrio delle istituzioni della Quinta Repubblica [...]".

¹⁸⁷ Cfr. sul punto: per una disamina sintetica si veda <http://tempsreel.nouvelobs.com/politique/cumul-des-mandats/20121109.OBS8783/ce-que-propose-la-commission-jospin.html>; ma anche SENATO DELLA REPUBBLICA, *L'introduzione in Francia del divieto di cumulo tra mandato parlamentare e funzioni esecutive locali*, nota breve, Servizio Studi, Dossier n. 28, reperibile online all'indirizzo https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/757373/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione1 e, infine, SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Sistemi elettorali: Francia*, dossier n.52, settembre 2013 e reperibile online all'indirizzo <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739605.pdf>.

¹⁸⁸ Cfr. il testo del rapporto integralmente disponibile all'indirizzo qui di seguito fornito: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000596.pdf>

proporzionale nell'elezione dell'Assemblea Nazionale¹⁸⁹. Quest'ultima opzione appariva, insomma, la misura più adatta al raggiungimento dell'obiettivo, fissato nell'accrescere la rappresentatività del Parlamento, mantenendo, però, il *fait majoritaire* come obiettivo fondamentale. Secondo le prescrizioni contenute nel Rapporto dei saggi, l'obiettivo della rappresentanza del pluralismo politico deve essere sempre temperato con l'esigenza della stabilità di governo. Ciò si tradurrebbe in termini progettuali nella proposta di eleggere il 10% degli attuali componenti l'Assemblea Nazionale (pari a cinquantotto deputati) in una circoscrizione nazionale unica e senza alcuna soglia di sbarramento, attraverso uno scrutinio proporzionale di lista a un turno, che rimanga indipendente da quello maggioritario a due turni, foriero di innegabili vantaggi come il legame diretto tra deputato ed elettore in primo luogo, la semplicità di funzionamento, unitamente alla presenza, in ogni collegio, di un unico eletto, dotato così di forte legittimazione politica. Secondo la Commissione, che ha studiato nel dettaglio quella che Manfredi Siotto Pintor avrebbe chiamato "l'alternativa più tormentosa"¹⁹⁰, non sarebbe invece auspicabile una commistione tra i due sistemi, dato che in quel caso il riparto proporzionale dei seggi non sarebbe limitato alle sole liste dei partiti penalizzate dallo scrutinio maggioritario, ma operando parallelamente a quest'ultimo, sarebbe incentrato su candidature miste e su un doppio voto dell'elettore¹⁹¹. Più nel dettaglio, per la Commissione il sistema proporzionale non verrebbe a operare come scrutinio di compensazione degli effetti del maggioritario, in quanto sarebbe non proprio auspicabile che candidati sconfitti allo scrutinio uninominale siano, poi, eletti col sistema proporzionale.

Per quanto concerne la riforma elettorale, appare necessario richiamare la *Commission de réforme du mode de scrutin* nominata il 25 giugno 1992 dal Primo ministro Bérégoz e affidata al giurista Vedel (il quale sarebbe stato in seguito incaricato della direzione del comitato sulla riforma del sistema istituzionale della Quinta repubblica) che, nel rapporto definitivo del febbraio 1993, raccomandava l'inserimento di una dose di proporzionale – sempre corrispondente al 10 per cento – all'interno del sistema maggioritario prospettandone due possibili soluzioni: accesso allo scrutinio di tipo proporzionale riservato alle formazioni penalizzate dal maggioritario oppure scrutinio proporzionale di lista, in aggiunta a quello maggioritario¹⁹².

Si tenga presente, infine, che l'esperimento più recente, in materia di dibattiti sulla riforma istituzionale, riguarda l'iniziativa del Presidente dell'Assemblea Nazionale Claude Bartolone che, all'apertura della sessione parlamentare 2014-2015 ha proposto l'istituzione di un gruppo di lavoro pluralista sull'avvenire delle istituzioni, presieduto dallo stesso e dallo storico Michel Winock e formato da ventitré componenti, di cui undici parlamentari e dodici personalità qualificate, il cui scopo era appunto quello di riflettere sul nesso di causalità che lega il rendimento delle istituzioni con le regole e i comportamenti dei soggetti

¹⁸⁹ R. CASELLA, *Un nuovo cantiere di riforme per la Quinta Repubblica: l'adozione delle proposte della Commissione Jospin*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 10 dicembre 2014.

¹⁹⁰ M. CARDUCCI, *Sistemi elettorali misti e rappresentanza*, in O. MASSARI, G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, p.182.

¹⁹¹ R. CASELLA, *Un nuovo cantiere di riforme per la Quinta Repubblica: l'adozione delle proposte della Commissione Jospin*, cit.

¹⁹² Ibidem.

politici¹⁹³. Il gruppo di lavoro appare come una iniziativa unica nel suo genere, in quanto, diversamente dai precedenti, è stato voluto non dal Presidente della Repubblica ma dal Presidente dell'Assemblea Nazionale e, soprattutto, per la composizione interna e per la metodologia utilizzata nella stesura delle *propositions* finali confluite poi nel rapporto dal titolo *Refaire la démocratie*¹⁹⁴. Interessante appare, peraltro, a opinione di chi scrive, se posto in calce a quanto finora esposto, l'intento – si potrebbe ritenere– interdisciplinare che ha mosso il Presidente Bartolone, il quale, durante una conferenza stampa dell'8 ottobre 2014, ha con le seguenti parole, qui trascritte, lanciato l'idea di aprire una riflessione su cosa dovrebbero essere oggi nell'epoca della globalizzazione e dell'Unione europea le Istituzioni: “[...] La vérité, c'est que nous n'avons cessé de toucher au texte constitutionnel. Par petites touches, mais de plus en plus fréquemment. Parce que nous n'avons jamais mené de réflexion de fond, en partant de l'état de la France et de ses habitants. [...] J'ai donc décidé de mettre en place une *mission sur l'avenir de nos institutions* que j'aurai l'honneur de coprésider avec Michel Winock, historien, spécialiste de l'histoire de la République française. Cette mission, pluraliste, sera composée de parlementaires et bien évidemment de juristes. Mais elle s'ouvrira aussi à des historiens, philosophes, économistes, acteurs de terrain”¹⁹⁵. Volendo porre tutti i sopra elencati tentativi a sistema, questi si inserirebbero in un generale dibattito, avviatosi, soprattutto a partire dal 2002, sulla necessità di superare le “ambiguità” della Quinta Repubblica¹⁹⁶, invocando come necessario l'approdo a una attesa, quanto indefinita, “Sesta Repubblica”¹⁹⁷.

¹⁹³ P. PICCIACCHIA, *Le elezioni parziali del Senato, l'attuazione dell'art. 68 Costituzione sulla destituzione del Presidente e la riforma delle regioni: un panorama francese in evoluzione tra crisi e impasse del quinquennio (pensando a “l'avenir des institutions”)*, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/>, 3-2014.

¹⁹⁴ Cfr. il testo del rapporto integralmente disponibile all'indirizzo qui di seguito fornito: http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/institutions/Rapport_groupe_travail_avenir_institutions_T1.pdf

¹⁹⁵ Per il testo completo si rimanda all'indirizzo seguente: <http://presidence.assemblee-nationale.fr/le-president/discours/conference-de-presse-de-claude-bartolone2>.

¹⁹⁶ M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Ricerche di diritto pubblico comparato, Collana diretta da Lucio Pegoraro, Bononia University Press, Bologna, 2014, p.80 e ss.

¹⁹⁷ Si vedano, tra gli altri, a tal proposito, i contributi pubblicati soprattutto a ridosso della tornata elettorale francese come G. ALLEGRI, *Verso la Sesta Repubblica francese? In attesa del ballottaggio presidenziale del 7 maggio 2017*, 3 maggio 2017, in federalismi.it, 9/2017.

Bibliografia

- ALLEGRI G., Verso la Sesta Repubblica francese? In attesa del ballottaggio presidenziale del 7 maggio 2017, in *federalismi.it*, 9/2017.
- BALDINI A. – PAPPALARDO A., *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2004.
- BONFIGLIO S., *La forma di Governo nella V Repubblica Francese: un sistema in disequilibrio? Dalla esperienza delle coabitazioni al limite dei due mandati presidenziali*, in CALAMO SPECCHIA M. (a cura di), *La Costituzione francese: atti del Convegno biennale dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo*, Bari, Università degli studi, 22-23 maggio 2008, pp. 71-81.
- BORRELLO R., *Il modello francese di regolazione del finanziamento della vita politica*, in *Astrid-online*, scritto inedito per il gruppo di lavoro sul finanziamento della politica, di prossima pubblicazione.
- BOYRON S., *The Constitution of France. A Contextual Analysis*, Hart Publishing, London, 2013.
- BRIZZI R. – MARCHI M., *Storia politica della Francia repubblicana (1871-2011)*, coll. Quaderni di Storia fondati da Giovanni Spadolini, diretti da Fulvio Cammarano, Le Monnier, Firenze, 2011.
- CALAMO SPECCHIA M., *Les trois âges del settennato*, Giappichelli, Torino, 2002.
- CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO BIBLIOTECA - UFFICIO LEGISLAZIONE STRANIERA, *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti*, in serie *Materiali di legislazione comparata*, n. 2, Giugno 2013.
- CARCASSONNE G., *La Constitution*, Seuil, Paris, 2009.
- CARDONE A., La “terza via” al giudizio di legittimità costituzionale. Contributo allo studio del controllo di costituzionalità degli statuti regionali, Milano, 2007.
- CARDUCCI M., *Sistemi elettorali misti e rappresentanza*, in MASSARI O., PASQUINO G. (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- CARDUCCI M., *Sistemi elettorali misti e rappresentanza*, in MASSARI O., PASQUINO G. (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- CARLASSARRE L., Fonti del diritto (diritto costituzionale), in *Enciclopedia del diritto*, Annali, II.2, pp. 549-550.
- CARROZZA P. – DI GIOVANE A. – FERRARI G.F. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Bari, 2017.
- CASELLA R., *La presentazione delle candidature presidenziali in Francia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.
- CASELLA R., Un nuovo cantiere di riforme per la Quinta Repubblica: l'adozione delle proposte della Commissione Jospin, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 dicembre 2014.
- CASELLA R., Un nuovo cantiere di riforme per la Quinta Repubblica: l'adozione delle proposte della Commissione Jospin, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 dicembre 2014.
- CASELLA V. R., *La riforma del calendario elettorale e le nuove prospettive della Quinta Repubblica*, in *Quad. Cost.*, 2001.

- CAVINO M. – COSTANZO P. – PASSAGLIA P., *La giurisprudenza del Conseil Constitutionnel nel biennio 2011-2012*, in *Giurcost.org – Studi e commenti*, 3 ottobre 2013.
- CAVINO M., *Francia. La nuova disciplina della responsabilità del Capo dello Stato. Quinta o Sesta Repubblica?*, in *Dir. pubb. com. eur.*, 2007, p. 711 ss.
- CECCANTI S., *Le istituzioni e il sistema politico dopo il primo «quinquennato»*, in BALDINI G. – LAZAR M. (a cura di), *La Francia di Sarkozy*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 29 ss.
- CHAGNOLLAUD D. – QUERMONNE J. L., *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, Fayard, Paris, 1996.
- CHANTEBOUT B., *Droit constitutionnel et science politique*, Armand Colin, Paris, XV edition, 1998.
- COHENDET M. A., *La cohabitation, Leçons d'une expérience*, PUF, Paris, 1993.
- COLDAGELLI U., "I paradossi istituzionali della V Repubblica", in COLDAGELLI U., *La Quinta Repubblica da De Gaulle a Sarkozy. L'evoluzione di un sistema presidenziale extra costituzionale*, Donzelli, Roma, 2009.
- COLLIARD J. C., *Une confirmation de l'évolution présidentiale de l'Exécutif*, in *Rev. Pol. Parl.*, ottobre/décembre 2007, p. 10 ss.
- COSTANZO P. – LUCIFREDI P. G., *Appunti di diritto costituzionale comparato. I. Il sistema francese*, Giuffrè, Milano, 2004.
- COSTANZO P., *La "nuova" Costituzione della Francia*, Giappichelli, Torino, 2009.
- COSTANZO P., Seminario annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa", sul tema "La giustizia elettorale", tenutosi il 16 novembre 2012 presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze.
- COTTERET J. M. – EMERI C., *Les systèmes électoraux*, PUF, Paris, 1988, p. 51 ss.
- DAUGERON B., *La cohabitation et ses faux-semblants: réflexions sur le présidentielisme minoritaire*, in *RDP*, n. 1/2004, p. 67 ss.
- DE CARO C., *Ancora in tema di questioni di genere*, in DE MARTIN G.C., WITKOWSKI Z., GAMBALE P., GRIGLIO E. (a cura di), *Le evoluzioni delle legislazioni elettorali "di contorno" in Europa*, Cedam, Padova, 2011.
- DE CESARE C., *Verifica dei poteri*, in *Enc. Giur.*, vol. XXXII, Treccani, Roma, 1991.
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2004, p. 106 ss.
- DELLEDONNE G., *Le conseguenze della crisi economico-finanziaria sulle istituzioni francese, in federalismi.it*, 26/2016.
- DI VIRGILIO A., *Francia, doppio turno e Quinta Repubblica*, in O. MASSARI – G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, pp. 91-128.
- DI VIRGILIO A., *Francia, doppio turno e Quinta Repubblica*, in O. MASSARI, G. PASQUINO, *Rappresentare e governare* (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1994, pp. 91-128.
- DI VIRGILIO A., *Francia: le molte risorse del primo ministro*, in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 60 ss.
- DI VIRGILIO A., *Semipresidenzialismo e doppio turno nella Quinta Repubblica francese. Un modello di successo*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam, Padova, 1995, p. 337 ss.
- DUHAMEL O., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Seuil, Paris, 2009.
- DUHAMEL O., *Le Quinquennat*, Presses de Sciences Po, Paris, 2000.
- DUHAMEL O., *Vive la Ve République*, Seuil, Paris, 2002.

- DUVERGER M., *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, in *Eur. Jour. of Pol. Res.*, 8/1980, pp.165-187.
- DUVERGER M., *Échec au roi*, Albin Michel, Paris, 1978.
- DUVERGER M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, PUF, Paris, 1970, p. 277 ss.
- DUVERGER M., *La nozione di 'regime semi-presidenziale' e l'esperienza francese*, in *Quad. cost.*, 1983, n. 2, pp. 259-275.
- DUVERGER M., *Parlamentarismo e partiti nell'Europa contemporanea*, in DE ROSA G. (a cura di), *Luigi Sturzo e la democrazia europea*, Laterza, Bari, 1990.
- DUVERGER M., *Parlamentarismo e partiti nell'Europa contemporanea*, in DE ROSA G. (a cura di), *Luigi Sturzo e la democrazia europea*, Laterza, Bari, 1990.
- ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, XIX, 1970, p. 665 ss.
- EMERY C., *Chronique constitutionnelle et parlementaire française, vie et droit parlementaire*, in *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1970.
- ESCARRAS J. C., *Da una presidenza assoluta a una presidenza dimezzata*, in *Pol. dir.*, n. 4/1986, pp. 627-672.
- FAVOREU L., *La délégalisation des textes de forme législative par le Conseil Constitutionnel*, in *Mélanges offerts à Marcel Waline, Le juje et le droit public, Tome 2*, pp. 429-450.
- FAVOREU L., *Le domaine de la loi et du règlemente*, Presse Universitaires d'Aix-Marseille, 1999.
- FAVOREU L., *Le principe de constitutionnalité. Essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, in *Mélanges Ch. Eisenmann*, Parigi, 1975.
- FILIPPI M., *La verifica dei poteri: il controllo delle elezioni nel procedimento interno alle Camere. Spunti di diritto comparato e attualità dell'istituto*, in *Amministrazione in Cammino*, 2016.
- FISICHELLA D., *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- FRAISSEIX P., *La Constitution du 4 octobre 1958 et ses révisions*, in *Revue de Droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 1/2, 2001.
- GAMBINO S., *La forma di governo francese*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 189 ss.
- GAMBINO S., *Leggi elettorali e forme di governo*, in *Pol. dir.*, XXXV, n. 3/2004, p. 427 ss.
- GICQUEL J. – GICQUEL J. E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Paris, 2008.
- GIOVANNELLI A., *Aspetti della V Repubblica, da De Gaulle a Mitterrand*, Giuffrè, Milano, 1984.
- GIULIANI E. M., *Sistemi elettorali e loro incidenza su alcune realtà istituzionali*, Lalli, Poggibonsi, 1991.
- GIULIANI E. M., *Sistemi elettorali e loro incidenza su alcune realtà istituzionali: Italia, Gran Bretagna, Francia, Spagna*, Lalli, Poggibonsi, 1991.
- GRATTERI A., *In Europa votano così: Costituzioni e sistemi elettorali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 settembre 2012.
- JAXEL-TRUER P. – MESTRE A., *Législatives: 34 triangulaires et quelques accrocs aux consignes*, in *Le Monde*, 13 giugno 2012, http://www.lemonde.fr/politique/article/2012/06/13/legislatives-34-triangulaires-et-quelques-accrocs-aux-consignes_1717545_823448.html.
- LANCHESTER F., *Sistemi elettorali e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981.
- LARNÈ M. P., *Le elezioni del parlamento come "zona franca" della giustizia costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.
- LECLERCQ V. C., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Litec, Paris, 1979, p. 331 ss.
- LIJPHART A., *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2014.

- LOCCHI M. C., *Il sistema maggioritario a due turni per le elezioni dei deputati all'Assemblea nazionale francese*, in OLIVIERO M. – VOLPI M. (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 109-156.
- LUCIANI M. – VOLPI M., *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995.
- MALIGNER B., *La justice électorale en France: situation législative et jurisprudentielle*, in *La giustizia elettorale*, Seminario annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa", cit., 2012.
- MASSARI O. – PASQUINO G. (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- MAZZONI HONORATI M.L., *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/1983, p. 1412 ss.
- MÉNY Y., Introduzione. La mia visione della Quinta Repubblica, in PASQUINO G., VENTURA S. (a cura di), *Una splendida cinquantenne. La Quinta repubblica francese*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- MENY Y., *Riforme elettorali e forma di governo*, in OLIVIERO M. – VOLPI M. (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007.
- MERKL A., *Das doppelte rechtsantlitz: Eine betrachtung aus der erkenntnistheorie des rechtes*, 1918.
- MINISTERE DE L'INTERIEUR, *Financement et plafonnement des dépenses électorales - Financements de partis politiques*, Circulaire du 7 janvier 2008.
- MODUGNO F., Fonti del diritto (gerarchia delle), in *Enciclopedia del diritto*, Agg. I, 1997, pp. 561 e ss.
- P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Domat, Paris, 2010.
- PACTET P. – MELIN SOUCRAMANIEN F., *Droit Constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2011.
- PALAZZO N., *Giudizio di uguaglianza davanti al suffragio e discrezionalità legislativa: riflessioni a partire dalla sentenza del Conseil sulla loi NOTRe*, in *Nomos*, 1/2016.
- PAPPALARDO A. – MATTINA L., *Democrazie e decisioni. Un'analisi comparata sulle istituzioni politiche e il rendimento economico delle democrazie contemporanee*, Carocci, Roma, 1999.
- PARODI J. L., *Lo scrutinio uninominale maggioritario a doppio turno in Francia*, in *Il Mulino*, n. 273/1981, pp. 34-35.
- PASSAGLIA P., *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 2013-2014*, in *Giur. Cost.*, 5/2015.
- PASSAGLIA P., *La giustizia elettorale in Francia: un delicato equilibrio tra complessità ed efficacia*, in *federalismi.it*, 14/2015.
- PEGORARO L. – RINELLA A. (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Cedam, Padova, 1997.
- PEGORARO L., *Il Governo in Parlamento. L'esperienza della V Repubblica*, Cedam, Padova, 1983.
- PHILIP V. L., *Pour une rationalisation des pouvoirs dans le cadre des institutions de la V République*, in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Montchrestien, Paris, 2008, pp. 422-423
- PHILIPPE X., *Forme di governo e sistemi elettorali in Francia*, in *IANUS*, n. 8/2013, p. 147 ss.
- PICADO S., *Derechos políticos como derechos humanos*, in NOHLEN D., OROZCO J., THOMPSON J., ZOVATTO D. (a cura di), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo De Cultura Económica, México, 2007, pp.48-57.
- PICIACCHIA P., *Le elezioni parziali del Senato, l'attuazione dell'art. 68 Costituzione sulla destituzione del Presidente e la riforma delle regioni: un panorama francese in evoluzione tra crisi e impasse del quinquennato (pensando a "l'avenir des institutions")*, *Nomos*, 3/2014.
- PINNA P., *Il premio di maggioranza alla prova dell'uguaglianza del voto*, in *diritto@storia*, 11/2013.
- PONTHOREAU M. C., *L'enigma del buon governo sotto la Quinta Repubblica*, in DI GIOVINE A. – MASTROMARINO A. (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 82.

- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale*, in <http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/2380/ricerca-sapienza-paesi-europei.pdf>, p. 308.
- QUAGLIARIELLO G., *La Costituzione della Quinta Repubblica: la fine del vizio francese*, in CIUFFOLETTI Z. – NOIRET S. (a cura di), *I modelli di democrazia in Europa e il caso italiano*, Ponte delle Grazie, Firenze, 1992, pp. 195-206.
- RINELLA A., *La forma di governo semi-presidenziale della Va Repubblica francese*, Cedam, Padova, 1996.
- RINELLA A., *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e “circolazione” del modello francese in Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, 1997.
- RINELLA A., *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e “circolazione” del modello francese in Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, 1997.
- RINELLA A., *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e “circolazione” del modello francese in Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, 1997.
- RODRIGUEZ S., *Il controllo sulle elezioni: dalla “verifica dei poteri” ai tribunali costituzionali. Uno studio comparato*, in *Nomos*, 1/2013.
- ROUSSEAU D. (a cura di), *L’ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Giappichelli, Torino, 2000.
- ROUSSEAU D., *L’ordinamento della Quinta Repubblica francese*, Giappichelli, Torino, 2000.
- SARTORI G., *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- SARTORI G., *Le leggi sull’influenza dei sistemi elettorali*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1984, 3 ss.
- SERVIZIO STUDI DEL SENATO (a cura di), *Sistemi elettorali: Francia*, Dossier n. 52, settembre 2013.
- TURPIN D., *Le Conseil constitutionnel. Son rôle, sa jurisprudence*, Paris, Hachette, 2000.
- VEDEL G., *Cinquième République* in DUHAMEL O. – MENY Y. (a cura di), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Paris, 1992, pp. 128-140.
- VERPEAUX M., *Manuel de droit constitutionnel*, Presses Universitaire de France, Paris, 2010.
- VOLPI M., *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Ricerche di diritto pubblico comparato, Collana diretta da Lucio Pegoraro, Bononia University Press, Bologna, 2014.
- VOLPI M., *La classificazione delle forme di governo*, in MORBIDELLI G. – PEGORARO L. – REPOSO A. – VOLPI M., *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 360 ss.
- VOLPI M., *La forma di governo della Costituzione Sarkozy: da La recherche du temps perdu al Gattopardo*, in CAVINO M. – DI GIOVINE A. – GROSSO E. (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 51-52.
- VOLPI M., *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, p. 1961 ss., poi pubblicato in *Il diritto fra interpretazione e storia*, Aracne, Roma, 2010, vol. 5, pp. 247-277.
- WINOCK M., *La France Républicaine. Histoire politique XIXe-XXIe siècle*, Robert Laffond, collection Bouquins, Paris, 2017.