

SERIO GALEOTTI

Professore straordinario di Diritto Costituzionale nell'Università di Urbino

LA NUOVA COSTITUZIONE FRANCESE
(*Appunti sulla recessione
del principio democratico nella V^a Repubblica*)

(*) Il presente studio era già alle stampe (esso apparve già, in veste parzialmente diversa, nella *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura civile*, 1959, fasc. 4, II puntata) quando sopravvennero i fatti insurrezionali d'Algeri del 24 gennaio 1960, presto domati, dopo alcuni giorni d'incertezza, per la risoluta posizione assunta dal generale De Gaulle ed il massiccio schieramento dell'opinione pubblica e di tutti i partiti democratici della Francia metropolitana a fianco del Presidente della Repubblica.

Quegli eventi, in ogni caso, poco hanno aggiunto ai dati presi in considerazione in questo studio, e molto hanno confermato della particolare avvertenza espressa nelle premesse al medesimo. E non è quindi apparso necessario, salvo l'aggiunta di alcune note integrative e di esigue variazioni testuali, di immutare minimamente l'impostazione dello scritto.

PREMESSE

1. *Fluidità della materia e carattere dello studio.* — Discorrere della nuova costituzione francese a quasi due anni dalla sua promulgazione ⁽¹⁾ può sembrare, a tutta prima, una fatica alquanto tardiva. Ma, se si guarda al di là delle esigenze della pura informazione, bisogna, forse dire che non è ancora giunto il momento in cui questa nuova costituzione possa farsi oggetto di studio scientificamente sicuro come di una realtà ormai definita e (per quello che possa esserlo una realtà giuridica, di di-

⁽¹⁾ La nuova costituzione è stata promulgata il 4 ottobre 1958, dopo essere stata approvata dal *referendum* popolare del 28 settembre 1958.

Per il testo della costituzione francese, v. *Revue du droit public et de la science politique*, 1958, p. 932 ss., a cura di BERLIA (con la sinossi del progetto originario, di quello del *Comité consultatif*, e del testo definitivo); inoltre, v. *Revue française de la science politique*, IX (1959), n. 1 p. 193; per una traduzione italiana della costituzione francese e delle principali leggi organiche d'attuazione, v. *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, a cura della Camera dei deputati, 1958, n. 3, p. 115; v. anche l'appendice nell'opuscolo di NEGRI, *Verso la quinta Repubblica*, Pisa, 1958.

Per dare qui, senza pretesa di compiutezza, qualche indicazione della letteratura già apparsa sulla costituzione francese, cfr.: PRELOT, *Pour comprendre la nouvelle constitution*, Paris 1958; BASTID, *La nouvelle constitution de la France*, in *Bulletin interparlementaire*, Genève, 1958; BERLIA, *Chronique constitutionnelle française*, in *Rev. dr. publ. ecc.*, cit., 1958, p. 932 ss.; Id., *Le Président de la République dans la constitution de 1958*, in *Rev. dr. publ.*, 1959, p. 71 ss.; CHATELAIN, *La nouvelle constitution et le régime politique de la France*, Paris, 1959; DUVERGER, *La constitution de la V^e République*, Paris, 1959; inoltre v., particolarmente importante per l'autorità dei collaboratori e la documentazione, la collana di studi di DEBRÉ-BURDEAU-DUVERGER-GOCUEL-MERLE-REMOND-WAHL, pubblicata nella *Revue française de la science politique*, cit.; ivi, anche per una ricca bibliografia (anche se non completa) francese e straniera, a p. 213 ss. Nella dottrina giuridica italiana, cfr., PREDIERI, *Una nuova vecchia costituzione*, in *Il ponte*, 1958, nn. 8-9, e MORTATI, *Società e Stato nella nuova costituzione francese*, in *Comunità*, 1959 (febbraio), p. 46 ss.

ritto costituzionale) come di una realtà stabilizzata. La fase attuale del nuovo ordinamento costituzionale, dominata dalla figura del generale De Gaulle, instauratore della nuova costituzione e tuttora detentore effettivo del timone politico del paese, non consente ancora di discernere con sicurezza se la nuova costituzione si traduca in qualcosa di più di una costituzione fatta *intuitu personae*, cioè in una realtà giuridica pienamente obbiettivata capace di una sua propria vita, separata e distinta dalla presenza della personalità d'eccezione dalla quale (come tosto vedremo) essa ha tratto e trae ancora, in gran parte, il suo odierno vigore. Inoltre, a parte la indeterminatezza che ancor permane in certi settori della costituzione (la materia relativa alla Comunità, ad es., attende ancora l'emanazione di altre leggi organiche per poter ricevere attuazione), sembra ancora troppo presto perchè di un ordinamento costituzionale originatosi nelle circostanze del maggio-giugno 1958, nel clima arroventato della sedizione militare e della minaccia della guerra civile, si possa dire compiuto il processo di soldificazione giuridica: le inquietudini e i fremiti sediziosi che la questione algerina non cessa di accendere nel sostrato politico e nell'apparato militare del paese, specie nel territorio algerino, rendono ancora insicuro quello stato di generalizzata accettazione dell'autorità costituita che è il segno e insieme l'ultimo fondamento della vigenza di un ordinamento giuridico.

Per tutto ciò, più che accingerci ad un'analisi compiuta e sistematica della nuova costituzione francese si cercherà qui di cogliere (guardando essenzialmente alle istituzioni della Repubblica e trascurando la normativa dedicata alla Comunità, che in certo modo eccede l'ambito logico di una costituzione statale) il senso e le direzioni fondamentali in cui il nuovo ordinamento ha trasformato, quasi rivolgendolo, il precedente sistema risultante dalla costituzione del 1946.

Ma un'ulteriore premessa sembra qui opportuna. È sempre difficile, nel considerare una costituzione nuova, attenersi

rigorosamente ai puri criteri dell'oggettività scientifica sfuggendo alle suggestioni delle proprie pregiudiziali o predilezioni politiche; ma questo compito si fa ancor più delicato quando si tratti della nuova costituzione francese, cioè della costituzione di un paese la cui storia, le cui vicende sono intimamente intrecciate a quelle dell'Europa e dell'Italia in particolare.

Intanto, parlare d'una nuova costituzione non è possibile senza risalire al suo processo instaurativo. E qui la qualificazione dei fatti e degli eventi per cui si è avviata l'iniziativa costituente e l'ordine nuovo si è imposto, estinguendo l'antico, oppure il giudizio sulla continuità dell'ordinamento già in vigore o sulla frattura che i nuovi eventi costituzionali abbiano prodotto definitivamente rispetto ad esso, finiscono sempre per risentire l'influsso della posizione, di favore o di sfavore, in cui l'osservatore si trovi rispetto ai due ordinamenti in contrasto. E chi (anche se straniero) può dirsi del tutto al riparo dal fascino o dall'avversione che possano ispirare uomini, principi, istituzioni dei due regimi in conflitto?

Per sfuggire a questo pericolo, o per ridurlo comunque al minimo, ci si propone di condurre qui il nostro esame esclusivamente secondo criteri scientifici, e più specificamente secondo criteri giuridici. Pertanto le qualificazioni che si daranno dei fatti e delle istituzioni in esame non potranno minimamente essere assunti come giudizi pratici, di adesione o di condanna rispetto ai fatti od alle istituzioni medesime, bensì solo come giudizi teoretici, fondati unicamente sulla constatazione che i dati in considerazione si riconducono a certi tipi o schemi della scienza politica o del diritto costituzionale generale, senza badare alla circostanza che essi siano male o bene accettati alla coscienza politica dominante nei paesi del mondo occidentale.

I

IL PROCESSO INSTAURATIVO DELLA NUOVA COSTITUZIONE

2. *Il ruolo del generale De Gaulle.* — Non si può intendere una costituzione (intenderla non solo nelle sue soluzioni normative, ma ancor più nei fondamenti e presupposti che quelle soluzioni hanno determinato, condizionandole poi nella loro concreta vigenza) senza gettare uno sguardo al suo processo instaurativo.

La costituzione è l'atto primigenio della sovranità e i modi e le procedure con cui viene posto tendono ad adeguarsi al principio di legittimazione che, in un dato ambiente sociale, viene assunto come fondamento dell'autorità e della obbligazione politica. Nei tempi e luoghi in cui come fondamento e giustificazione del potere domina il principio democratico si seguono nell'instaurare una nuova costituzione modalità e procedimenti onde tale atto fondamentale sia ricondotto, il meno indirettamente che è possibile, al popolo, sì ch'esso possa apparire emanazione della collettività dei governati. Il procedimento più comune in tali casi è quello dell'elezione di un'assemblea costituente sulla base del suffragio diretto di tutti i cittadini, con l'attribuzione alla stessa del compito di deliberare la nuova costituzione, o in via definitiva (come accadde per la costituzione italiana del 1948) o condizionatamente alla approvazione dei cittadini espressa mediante *referendum* (che fu il procedimento seguito per la costituzione francese del 1946).

Alla nuova costituzione francese si è giunti, invece, per vie diverse, per non dire opposte; con modalità e procedimenti che hanno segnato, se non la totale eclisse, certo una menomazione assai visibile dell'incidenza del principio democratico, come canone di legittimazione del nuovo ordinamento costituzionale.

Giova in proposito richiamare quel che s'ebbe occasione di osservare altra volta a proposito degli eventi costituzionali di Francia del maggio-giugno 1958. Pur con la conoscenza più particolare dei fatti che oggi si possiede, alla rappresentazione ed alla qualificazione giuridica che degli stessi ci parve di dare all'indomani del giugno 1958, poco vi è da aggiungere o mutare. Si può certo discutere su quale sia stato il momento in cui giuridicamente si è verificata la rottura del vecchio ordinamento, se questo momento si debba ravvisare nella c.d. legge costituzionale del 3 giugno, come noi sosteniamo ⁽²⁾, ovvero nella legge d'investitura del 2 giugno, come altri ritiene ⁽³⁾ argomentando dalla situazione abnorme, di sedizione militare e di sommossa che avrebbe infirmato in radice ogni capacità di valida deliberazione dell'assemblea nazionale. Ma per una via o per l'altra si verrebbe pur sempre a riconoscere che quegli eventi fuoriuscono dal quadro normativo della costituzione del 1946, e, non trovando più in essa la fonte della loro validità, vennero a porsi come i primi atti instaurativi di un nuovo ordinamento, destinato a trovare la sua legittimazione *ex post*, nel fatto stesso del suo affermarsi. Il significato autentico di quelle vicende, dal punto di vista giuridico, fu dunque quello di segnare la fine della IV Repubblica facendo emergere il generale De Gaulle come il portatore di una decisione costituente. La circostanza assume un valore fondamentale e così rilevante ai fini della comprensione della nuova costituzione, ch'essa giustifica qualche particolare svolgimento.

Che si trattasse non di mera revisione costituzionale bensì di autentica potestà costituente già si è avuto occasione di dimostrare, nè giova qui ripeterci. I limiti prefissati alla riforma co-

⁽²⁾ Cfr. il nostro studio, *La fine della IV Repubblica*, in *Vita e pensiero*, 1958, p. 639, e qui in 2^a Appendice.

⁽³⁾ Così, BERLIA, *Chronique const.*, cit., in *Rev. dr. publ. ecc.*, cit., 1958, p. 925.

stituzionale dalla legge costituzionale del 3 giugno non si traducevano certo in giuridiche limitazioni che vincolassero tale potestà, poichè (come appunto è proprio del potere costituente, che non tollera limiti fuori da quelli che esso stesso si pone) quelle altro non furono che indicazioni di massima degli orientamenti cui intendeva attenersi nell'esercizio della sua potestà costituente il generale De Gaulle e il governo da lui formato. D'altronde la circostanza che il nuovo testo si sia adeguato in modo assai insoddisfacente a quei limiti (ad es. la separazione tra esecutivo e legislativo sembra essere attuata solo a senso unico realizzandosi in realtà un'assoluta preminenza dell'esecutivo sia sul legislativo che sul giudiziario) ne riconferma, se pur ve ne fosse bisogno, questo carattere di autolimiti, privi di efficiente valore giuridico.

Quella assunta dal generale De Gaulle e dal suo governo era potestà costituente, potestà deliberativa, cioè una potestà di determinazione del contenuto della costituzione. Non si trattava di mera iniziativa costituente, ossia di una pura e semplice potestà di proporre un nuovo testo costituzionale all'approvazione del popolo, al quale, solo, fosse spettato di deliberare sovraneamente al riguardo. Intanto, la natura di collegio imperfetto, propria del corpo elettorale, offre ostacoli pressochè insuperabili ad estrarre dal popolo una pronuncia che appaia qualcosa di più di una decisione o di un rifiuto alla determinazione volitiva già effettuata da altri organi o soggetti; il che val quanto dire che il popolo si presta assai meglio a fungere da organo di controllo che da organo di deliberazione, capace cioè di esprimere una sua articolata determinazione precettiva. Ma ciò che più importa notare si è che in questo caso, come è stato quasi unanimemente riconosciuto, il *referendum* dell'ottobre 1958, per la singolare contingenza storica in cui interveniva (di prima consultazione popolare dopo le vicende costituzionali del giugno 1958) presentava in modo preponderante i caratteri di un plebiscito, piuttosto che quelli di un *referendum*, appariva cioè

un voto riguardante la persona del generale De Gaulle, la sua investitura al potere, più che la costituzione ch'egli presentava al suffragio popolare.

Il popolo non aveva qui (come viceversa ebbe nei *referendum* del 1946) la facoltà di scegliere tra più alternative (alludiamo al popolo della Francia metropolitana, non alle popolazioni dei territori d'oltremare per i quali il no poteva concretamente significare la secessione); in concreto, il no detto alla nuova costituzione significava il no al generale De Gaulle, era la più grave delle incognite, forse il salto nel caos, la riaccensione della insurrezione colla minaccia della guerra civile, scongiurata nel giugno dall'avvento al potere del generale. Il sì non era tanto l'approvazione del popolo ad un testo normativo che a malapena (data anche la rapidità e la scarsa pubblicità della sua elaborazione) poteva essere conosciuto e valutato da una ristretta *élite* di giuristi e di operatori politici, bensì era il plebiscito in favore del generale De Gaulle, l'atto di ratifica del suo accesso al potere, la fiducia manifestata, come solitamente accade nei plebisciti, dalla stragrande maggioranza dei cittadini per una persona acceduta al potere per altre vie da quelle consistenti in una libera scelta popolare.

3. *Nuovo principio di legittimazione del potere.* — Ma allora, il referendum dell'ottobre 1958, se si è risolto (e nella misura in cui di fatto si è risolto) in un plebiscito sull'autorità del generale De Gaulle, non può essere tratto a significare una autentica partecipazione popolare alla determinazione costituyente, nè vale pertanto a far apparire come emanazione del popolo un atto normativo che venne deliberato in effetti dal governo De Gaulle, con la partecipazione del tutto marginale⁽⁴⁾ del comitato consultivo previsto nella legge del 3 giugno. Di conse-

(4) Si veda l'apporto marginale del *Comité consultatif* alla redazione del nuovo testo, attraverso il confronto del testo definitivo e del testo del Comitato, nella tabella sinottica pubblicata da BERLIA in *Rev. dr. publ.*, 1958, cit., p. 930 ss.

guenza è evidente che la nuova costituzione, in quanto non promana dal popolo e non si legittima propriamente in base al principio della sovranità popolare, deve trarre *aliunde* la sua validità. Per l'appunto essa la ripete essenzialmente dall'autorità del generale De Gaulle, il quale risulta dunque, come si è detto, il portatore autentico di una decisione (e non di una mera proposta) costituente. La nuova costituzione francese si è validamente instaurata in quanto derivava da una legittima autorità, che, insorta in via di fatto, si era stabilita in modo incontrastato e perciò giuridicamente efficace fin dagli eventi costituzionali del 2-3 giugno 1958.

Ora la circostanza che la decisione costituente si incentrasse effettivamente nelle mani del generale De Gaulle, sfuggendo in sostanza alle forze politiche dei partiti espresse da elezioni generali, assume un capitale rilievo per intendere la recessione o contrazione che il principio democratico subisce in essa, e ciò sia nel momento della legittimazione del potere, sia nel momento dell'organizzazione del potere stesso. A tale recessione ha fatto riscontro la correlativa espansione di un altro principio che, non potendosi dire democratico (almeno nel senso genuino di ricollegamento di tutto il potere ad elezioni libere e dirette di tutti i cittadini) dovrà dirsi più o meno largamente autoritario.

La recessione del principio democratico si rileva innanzitutto sotto il profilo del fondamento del potere. Dove, in quale principio l'autorità del generale De Gaulle (che, come s'è appena detto, assumeva una potestà costituente) trovava la sua giustificazione di fronte alla coscienza collettiva? Qual'era insomma il fondamento, il principio di legittimazione del potere ch'egli effettivamente, e perciò validamente, assumeva, e della obbedienza che subito e quasi generalmente gli veniva prestata? Tale fondamento non si rinveniva certo, e comunque non più interamente, nel principio democratico, della sovranità popo-

lare, nonostante che esso venisse ancor indicato nella c.d. legge costituzionale del 3 giugno 1958 come cardine a cui direttamente o indirettamente avrebbero dovuto riportarsi l'esecutivo e il legislativo, nella nuova costituzione (e nonostante le proclamazioni del preambolo e del titolo I del nuovo testo).

La salita al potere del generale De Gaulle è avvenuta infatti in contingenze e con modalità che, nonostante il concorso delle istanze costituzionali della IV Repubblica, nessuno vorrà descrivere come il risultato di un procedimento democratico, ossia di una libera scelta del governante da parte dei governati, implicante così l'accettazione del principio della sovranità popolare.

Il vero è che l'autorità del generale De Gaulle trovava il suo fondamento e la sua giustificazione dinanzi alla coscienza pubblica dei francesi nella personalità stessa del generale, in ciò che il suo nome aveva significato e significava per la Francia. Si trattava in altri termini di un'autorità intrinseca alla sua persona, non derivata o trasmessagli da altri, legata ad un uomo che per il suo passato, per avere in una drammatica svolta storica vittoriosamente impersonato le vitali esigenze della Francia, godeva di un prestigio indiscusso sui suoi concittadini, si direbbe di un valore rappresentativo autonomo, cui non occorre per farsi valere la designazione elettorale. Riemergeva così nel ritorno al potere del generale De Gaulle, come tante altre volte nella storia, quella giustificazione dell'autorità, quella legittimazione del potere che, per descriverla con qualche approssimazione, corrisponde ad una concezione autocratica del potere stesso, di contro a quella democratica della sovranità popolare. Ha titolo per governare, non tanto quegli che sia stato scelto dai governati, quanto il migliore, il più valoroso e insomma quegli che possenga sugli altri suoi concittadini (conquistati per le vie e nei modi che possono essere storicamente i più diversi) tanta forza o ascendente da farlo apparire come il « campione » il « salva-

tore della patria», come l'uomo naturalmente predestinato al potere e tale che il potere sembri, almeno nei momenti difficili, fatto per lui, immedesimarsi in lui ⁽⁵⁾.

Questo, in fondo, il canone di legittimazione nuovo, e diverso rispetto a quello dell'ordinamento precedente, che l'autorità del generale De Gaulle e la nuova instaurazione costituzionale che per lui si compiva implicitamente sottendevano e consacravano accanto, e sopra, a quello democratico. È innegabile che l'approvazione del *referendum* costituzionale o più esattamente di un plebiscito sull'investitura al potere del generale De Gaulle abbia ricondotto il principio autocratico-aristocratico a combinarsi con quello democratico. Ma, come sempre ha dimostrato la storia, in casi come questo (in cui l'investitura dei governanti risulta sulla base di un procedimento misto, per fusione di due procedimenti corrispondenti a due principi antinomici) ⁽⁶⁾, il ruolo e la parte che gioca il principio democratico è quella dello accessorio e non del principale: e *accessorium principale sequi-*

⁽⁵⁾ Nelle *Memorie* del generale De Gaulle (trad. it.), Milano, 1959; e a puntate, sul *Corriere della sera*, novembre 1959, *passim*, è significativamente adombrata dall'a. questa concezione del proprio ruolo, questa giustificazione dell'autorità esercitata.

Sulla duplice legittimazione del potere che sarebbe propria della nuova costituzione francese, v. per spunti e considerazioni in senso analogo, DUVERGER, *Les institutions de la cinquième République*, in *Rev. sc. pol.* etc., 1959, cit., p. 110. Egualmente, pur sotto formole immaginose, sottolinea la duplicità di principi nella concezione del potere, propria della nuova costituzione, BURDEAU, *La conception du pouvoir selon la const. française du 4 oct. 1958*, in *Rev. sc. pol.* cit., p. 87 ss.; tale duplicità, secondo il B., si ravvisa nei diversi criteri di organizzazione del suffragio, adottati dalla nuova costituzione. Nell'elezione dell'Assemblea Nazionale s'esprimerebbe il popolo in concreto (*les hommes situés*), nell'elezione del Presidente della Repubblica e nel suffragio senatoriale s'esprimerebbe l'essere collettivo della nazione astratta, come insieme dei cittadini, la stificazioni, v. il già citato studio di DUVERGER, *ibidem*, p. 128 s.

quale è colta, a torto o a ragione, sul piano della vita locale. Contro queste giu-

⁽⁶⁾ Per tale classificazione, circa i modi di scelta dei governanti, cfr. DUVERGER, *Manuel de droit constitutionnel et de science politique*, Paris, 1948, pp. 45-47.

tur; non a caso anche qui il referendum-plebiscito sopraggiunge alla fine, segue e chiude gli atti promananti dall'autorità (quella di De Gaulle) che trova in sè stessa, e non nell'investitura dei governati, la ragione essenziale della sua legittimazione.

II

L'ORGANIZZAZIONE DEI POTERI NELLA NUOVA COSTITUZIONE

§ 1. *La nuova organizzazione in generale.*

4. *Generalità.* — Si è appena considerata la recessione del principio democratico durante il processo instaurativo della nuova costituzione, cioè nel momento stesso della legittimazione e della integrazione del potere statale. Ma lo stesso fenomeno di recessione appare ancora più avvertibile quando si passino a considerare le strutture istituzionali e normative della nuova costituzione francese. Dianzi la costituzione della IV Repubblica, accentuando quella che era già stata la tendenza evolutiva della terza, aveva incardinato il suo assetto istituzionale, con spiccata tendenza monistica, sull'organo della sovranità nazionale, cioè sull'Assemblea nazionale, eletta a suffragio diretto universale. Da essa s'irradiavano, o verso di essa gravitavano tutte le altre istituzioni attive o incidenti sul funzionamento del sistema (Governo, Presidente della Repubblica, *Comité constitutionnel*). Di tale preponderanza dell'Assemblea nazionale, naturale campo di contesa delle troppo frammentate forze politiche, aveva sofferto la IV Repubblica (per la instabilità governativa che ne derivava) ancor più endemicamente e con effetti ancor più infausti di quelli che s'erano prodotti sotto la terza.

Oggi la nuova costituzione, nel tentativo di curare a fondo questa piaga, pur nel quadro obbligato del regime parlamentare, capovolge addirittura il rapporto di forza dianzi esistente tra i maggiori centri costituzionali (Parlamento-Governo-Presidente della Repubblica) e fa gravitare il peso prevalente della organizzazione su istanze rispetto alle quali diviene remota la incidenza del corpo elettorale e dei partiti (le deprecate forze del *systeme*, che pur sono le spontanee articolazioni organizzative

del popolo). Da un lato, essa riduce fortemente il peso ed il ruolo dell'Assemblea tratta direttamente dal suffragio popolare, sminuendo per tal via l'influenza dei partiti che appunto nell'assemblea avrebbero accesso al meccanismo costituzionale. Nè è senza significato che tali formazioni sociali vengano contraddistinte nella disposizione dell'art. 4 cost. solo per la funzione di « concorrere all'espressione del voto » mentre non si allude ad un loro concorso nella determinazione della politica nazionale (come invece si riconosce nell'art. 49 della nostra costituzione). E dall'altro lato, e correlativamente, il peso prevalente dell'organizzazione dei poteri viene spostato dal legislativo all'esecutivo, onde non solo si rafforza il Governo nei confronti del Parlamento ma si accresce altresì singolarmente, fino a farne la chiave di volta del nuovo sistema, l'istituzione del Presidente della Repubblica, la quale, peraltro, per il modo peculiare della sua formazione viene resa remota rispetto all'incidenza del principio democratico. D'altronde si potenziano funzioni di controllo giuridico o politico (come quelle attribuite al *Conseil constitutionnel* e al popolo in via di *referendum*) che incidono precipuamente sul Parlamento e sull'Assemblea nazionale in ispecie, risultando azionabili prevalentemente su sollecitazione dell'esecutivo e in particolar modo del Presidente della Repubblica.

Ma per vedere meglio come sia stato realizzato un così imponente spostamento di forze nella organizzazione dei poteri, occorre scendere, in qualche misura, all'analisi, e per meglio cogliere le differenze rispetto alla costituzione del 1946, giova seguire il senso stesso in cui s'è operata tale dislocazione di forza, cioè incominciare il nostro esame dal potere legislativo.

§ 2. *La menomazione del Potere Legislativo.*

5. *Aspetti strutturali.* — La tendenza, palesatasi sia sotto l'impero della costituzione del 1875 che di quella del 1946 a praticare il regime parlamentare in una forma prevalentemente

assembleare-convenzionale, viene combattuta dalla nuova costituzione innanzitutto in modo diretto, cioè mediante tutta una serie di imbrigliamenti strutturali e di decurtazioni funzionali apportati particolarmente a carico dell'Assemblea nazionale. Se è vero che molte delle innovazioni riguardano entrambe le Camere, è certo che, risultando il Senato nella nuova costituzione più forte di quanto non fosse il *Conseil de la République* nella precedente, le menomazioni si traducono, in ultima analisi, a danno dell'Assemblea derivata direttamente dal suffragio universale. Quest'abbassamento dell'istituto parlamentare è perseguito in varie direzioni.

Prima di tutto, nel funzionamento e nell'organizzazione:

a) i periodi di lavoro delle Camere appaiono severamente limitati poichè (art. 28) le sessioni ordinarie, due l'anno, vengono ridotte a una durata complessivamente non eccedente i cinque mesi circa; altrettanto si dica della facoltà del Parlamento e per esso dell'Assemblea nazionale di autoconvocarsi in sessione straordinaria (^{6-bis}), la quale (art. 29) è gravosamente condizionata alla richiesta della maggioranza assoluta dei membri della stessa, con l'obbligo per di più di concordare sopra un ordine del giorno determinato. (Si vegga all'incontro, la corrispondente disposizione nella costituzione italiana, art. 62, che

(^{6-bis}) Un caso recente ha posto in dubbio anche questa potestà delle Camere. Infatti il Presidente della Repubblica, in data 18 marzo 1960, ha rifiutato di convocare il Parlamento, pur sussistendo la domanda della speciale maggioranza dei membri dell'Assemblea nazionale. Il generale De Gaulle ha interpretato l'art. 30 (che stabilisce che le sessioni straordinarie sono aperte e chiuse con decreto del Presidente della Repubblica) come se esso conferisse al Capo dello Stato un potere discrezionale di accogliere o di respingere la domanda di convocazione in sessione straordinaria. Ma in tal modo si rende vano quanto sembra garantito dall'art. 29, dove l'uso del verbo « est reuni » pare disporre una conseguenza necessaria, non eventuale; questa del resto era l'interpretazione che concordemente si dava dell'analoga formola presente nella cost. del 1875 e del 1946. Cfr., in questi sensi, con citazioni dei lavori preparatori della vigente costituzione, DUVERGER, in *Le Monde*, 20-21 marzo 1960; per il testo della motivazione con cui De Gaulle rifiutava la convocazione, cfr., *Le Monde*, 19 marzo, e la trad. italiana in *Relazioni Internazionali*, 1960, n. 13. p. 401.

lascia sempre tale facoltà al presidente della Camera come pure ad un terzo dei membri; oltre che al Presidente della Repubblica col concorso del Governo;

b) inoltre, con innovazione apprezzabile dal punto di vista tecnico, vengono soppresse o limitate potestà tradizionalmente ricomprese nell'autonomia costituzionale di ciascuna Camera: il giudizio sulle elezioni contestate viene sottratto alle Camere ed attribuito al *Conseil constitutionnel* (art. 59); e ancora allo stesso organo è affidato (art. 61) il controllo preventivo di costituzionalità sul regolamento interno di ciascuna Camera;

c) infine, in tema di prerogative parlamentari la nuova costituzione attenua sensibilmente la prerogativa dell'immunità penale. Nella precedente costituzione (art. 22), conforme alla migliore tradizione del costituzionalismo, la prerogativa non poteva, per tutta la durata del mandato del parlamentare, essere sospesa se non dietro autorizzazione dell'assemblea cui lo stesso apparteneva. Oggi la nuova costituzione distingue i periodi di sessione da quelli fuori sessione (che sono di durata maggiore), attribuendo durante questi ultimi al *Bureau* di ciascuna Camera la potestà di deliberare l'autorizzazione a procedere. Si sminuisce così (sottraendo la decisione sulla sospensione della prerogativa al dibattito pubblico dell'assemblea per affidarla all'ufficio ristretto della presidenza, dove l'opposizione non avrà la stessa voce) una tradizionale garanzia dell'indipendenza delle funzioni del parlamentare, il quale si sentirà così meno protetto da possibili azioni intimidatorie o persecutorie da parte dell'esecutivo.

6. *Aspetti funzionali. A) Il potere di controllo politico.* — Ancora più sensibili risultano poi le innovazioni che toccano le funzioni che son proprie del Parlamento in un regime parlamentare. E cominciamo dalla funzione di controllo politico.

a) In primo luogo la nuova costituzione attinge ampiamente (e qui pure l'innovazione sembra doversi valutare in mo-

do positivo) alle tecniche caratteristiche del c.d. « parlamentarismo razionalizzato »: tra queste spiccano gli accorgimenti vòlti a disciplinare rigidamente, difficoltandola in modo corrispondente, la manifestazione della sfiducia al Governo. Questa viene rigorosamente subordinata (art. 49) alla presentazione di una mozione firmata da almeno 1/10 dei componenti dell'Assemblea nazionale, ed alla votazione favorevole, che può intervenire solo ad un intervallo non minore di 48 ore dalla presentazione, della maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea. Si stabilisce inoltre a carico dei firmatari della stessa, in caso di rigetto della mozione, l'estinzione del potere di ripresentarne altra durante la medesima sessione, salvo che per reagire alla posizione della questione di fiducia che il Governo abbia fatto sopra un testo presentato all'Assemblea. La disposizione è ingegnosa e, almeno nei limiti della sessione, sembra idonea a scoraggiare la presentazione di quelle mozioni di sfiducia che non abbiano una seria probabilità di essere accolte dalla maggioranza dell'Assemblea.

b) In secondo luogo, un'innovazione che tende energicamente ad impedire l'irrequietudine e la friabilità delle maggioranze parlamentari, causa prossima delle endemiche crisi di Governo, è la creazione dell'incompatibilità tra il mandato parlamentare e le funzioni ministeriali. Questa escogitazione (riferibile a quel che pare alla personale volontà del generale De Gaulle che, facendosi forte anche della popolarità della riforma, l'ha imposta alla riluttanza dei politici), introducendo nel quadro di un governo parlamentare un principio proprio del regime presidenziale, sminuisce e raffrena nei parlamentari la tentazione (che sotto la III e la IV Repubblica era, in certo modo, irresistibile) di provocare ricorrenti crisi ministeriali. Si abbattava il Governo — scrive con la consueta vivacità Duverger — « *pour faire de la place* »; « *ainsi on aboutissait à une rotation très rapide des postes des ministres* » (1). Per tal verso la riforma

(1) Cfr. DUVERGER, *Les institutions de la cinquième République*, in *Rev. sc. pol.*, 1959, cit., p. 122.

può essere valutata come singolarmente idonea a raggiungere lo scopo che si propone, anche se essa potrà produrre altri inconvenienti d'ordine politico, come quello di attenuare ulteriormente i legami e l'influenza del Parlamento sul Governo, favorendo inoltre il reclutamento dei ministri tra gli alti funzionari ministeriali. Questa evoluzione, quantunque possa essere feconda sotto il profilo dell'efficienza tecnica, darebbe una caratteristica impronta presidenziale ad un Governo che, per altro verso, dispone di tutti i mezzi di interferenza e di influenza sulle assemblee che sono propri di un moderno efficiente governo parlamentare. Ma tant'è: di questo cumulo dei vantaggi per l'esecutivo dell'una o dell'altra forma di governo si dirà più sotto, nello sguardo conclusivo sulla forma di governo che questa costituzione realizza.

7. B) (Segue) *La funzione legislativa.* — Un'ulteriore direzione in cui con imprevedibile decisione si è perseguita la decompressione del ruolo del Parlamento concerne la funzione organica e tradizionale del Parlamento, quella legislativa.

a) Con innovazione singolare (ignota agli ordinamenti di uno Stato costituzionale unitario) la « legge » del Parlamento viene qui trasformata da fonte del diritto a competenza generale e tendenzialmente omnicomprensiva in una fonte a competenza speciale e tassativamente limitata sia dal punto di vista materiale sia, per talune materie, anche dal punto di vista della efficienza normativa. Invero (art. 34), per talune materie (diritti civili e garanzia delle libertà pubbliche; oneri imposti dalla difesa nazionale sui beni e sulle persone; la cittadinanza, lo stato e la capacità delle persone; il regime matrimoniale e delle successioni e donazioni; la determinazione dei reati, delle pene, della procedura penale, dell'amnistia; la creazione di nuove giurisdizioni e lo statuto dei magistrati; il regime tributario, ecc.) la legge avrà piena potestà di fissare le regole, ma per le altre materie, anch'esse enumerate (organizzazione generale della difesa nazionale; amministrazione delle collettività locali; l'inse-

gnamento, ecc.), la legge potrà fissare solo i principi fondamentali, cioè potrà tradursi solo in *loi-cadre*. A questa restrizione della « legge » fa riscontro una espansione, o per dir meglio, una vera e propria trasformazione del « regolamento ». Tutte le materie non espressamente « riservate » (art. 37) alla legge sono dalla costituzione abbandonate alla potestà regolamentare dell'esecutivo, con la previsione, per il caso di una preesistente disciplina della legge, di una generale delegificazione. In tal modo, il « regolamento », contro tutta la tradizione del costituzionalismo moderno, diviene la fonte ordinaria, normale di produzione giuridica, la sola che possieda una competenza naturale, illimitata in via di principio, tale appunto da richiedere, per essere limitata, una espressa riserva costituzionale a favore della « legge ». E ciò non basta: la nuova costituzione, circoscrivendo la legge entro un ambito materialmente limitato e sottraendo alla competenza di questa tutte le altre materie, che per ciò stesso sono contrassegnate d'un carattere regolamentare, innova e trasforma il rapporto, dianzi esistente, tra le due fonti giuridiche, che non è più, quanto alla materia, di concorrenza, ma diventa di separazione. Codesta separazione viene però stabilita assai più nettamente a carico della « legge » che del regolamento. La nuova costituzione si è data infatti più cura di apprestare rimedi contro l'esorbitanza della funzione legislativa nelle materie regolamentari, dando al Governo il potere di opporre immediatamente, durante lo stesso procedimento legislativo, l'irricevibilità della proposta di legge, e di eccitare in caso di rifiuto, il giudizio in via preventiva (art. 41) del *Conseil constitutionnel*; mentre, al contrario, l'esorbitanza del regolamento nella sfera riservata alla legge, a parte la più difficile accertabilità, sembra restare affidata essenzialmente ai mezzi tradizionali del controllo, in via successiva, previsto per la illegittimità degli atti amministrativi. Ma deve notarsi un'ultima conseguenza di siffatta trasformazione nel rapporto tra le due fonti giuridiche; se « legge » e « regolamento » sono fonti materialmente separate, gli atti dell'una e del-

l'altra non potranno nè incontrarsi, nè sovrapporsi. Essi si pongono allora, rispetto alla gerarchia delle fonti, come atti normativi fondamentalmente coordinati, senza possibilità (almeno nelle materie naturalmente regolamentari: arg. ex art. 38, comma 2°) che tra le due fonti venga in evidenza un rapporto di gerarchia. Non pare per nulla azzardata quindi l'osservazione ⁽⁸⁾ che i rapporti in cui la nuova costituzione francese pone « legge » e « regolamento » si allontanano da quelli tradizionalmente sussistenti tra le due fonti giuridiche dello stesso nome e s'avvicinano a quelli che esistono negli Stati federali o con decentramento legislativo regionale tra la legge dello Stato centrale e quella degli Stati membri o delle regioni. Si sovverte e si vanifica così quel principio della supremazia della legge e della subordinazione correlativa del regolamento, che dai tempi del *Bill of rights* e poi, più ampiamente, dal tempo della rivoluzione francese, era divenuto un principio fondamentale nella struttura dello Stato costituzionale e di diritto, tipico dell'occidente europeo. Questa profonda trasformazione nella disciplina di queste due fonti normative adduce a questo risultato: lungi dal rispettare la separazione dei poteri, la nuova costituzione sembra averla gravemente vulnerata, realizzandola solo a senso unico, a vantaggio dell'esecutivo. L'innovazione si risolve in effetti in una mutilazione della competenza tradizionalmente propria del Parlamento, e nella contestuale e correlativa attribuzione al potere esecutivo, sotto il vecchio nome di regolamento, di una potestà legislativa, la cui potenzialità di produzione giuridica non è inferiore, se pur ancor se ne distingue, da quella propria della « legge » ^(8-bis).

b) Sempre nello stesso ordine di considerazioni e per cogliere altre peculiarità della nuova costituzione relative al siste-

⁽⁸⁾ Cfr. DUVERGER, *op. cit.*, p. 120.

^(8-bis) Sui rapporti tra legge e regolamento, nella nuova costituzione francese, cfr. SORO, *La loi et le règlement dans la const. du 4 oct. 1958*, in *Rev. dr. publ.*, 1959, 240 ss. (con tendenza a valutare positivamente l'innovazione).

ma delle fonti del diritto vanno segnalati altri due istituti che si traducono anch'essi in limitazioni ulteriori della tradizionale funzione legislativa del Parlamento: quello delle leggi organiche e quello dell'efficacia superlegale delle convenzioni internazionali.

Quanto al primo, trattasi di innovazione di rilievo, poichè mentre in precedenza la qualifica di « organica » riferita alla legge alludeva e per di più in modo approssimativo, solo ad una connotazione materiale dell'atto legislativo in ragione di un suo contenuto attinente all'organizzazione o alla disciplina di fondo di un particolare istituto (^{3-ter}), oggi essa allude ad una nuova distinta figura di atto legislativo in cui la peculiarità dell'oggetto si traduce nella specialità formale dell'atto. Per tutto un vasto elenco di materie, attinenti all'organizzazione ed al funzionamento dei pubblici poteri, la costituzione demanda infatti la disciplina destinata ad integrare e attuare i principi costituzionali ad una fonte legislativa speciale che ha nome di « legge organica », il cui procedimento formativo, più agevole di quello previsto per la revisione della costituzione, risulta però più aggravato rispetto a quello dell'ordinaria legislazione. In particolare, è degno di nota, oltre alla prescrizione di termini più rigorosi, di una speciale maggioranza (art. 46, ult. comma) l'ostacolo consistente nella necessità del controllo preventivo da parte del *Conseil constitutionnel*, al fine di accertare la conformità della legge organica alla costituzione. È ovvio che tali aggravamenti per legiferare su tali materie si traducono in altrettante limitazioni poste al legislatore.

Quanto al secondo istituto, relativo all'efficacia superlegale dei trattati e in genere delle convenzioni internazionali, esso era già stato introdotto nella costituzione del 1946; ma l'innovazione che il nuovo testo apporta alla disciplina di dettaglio si risolve,

(^{3-ter}) Sulla nozione di legge organica prima della nuova costituzione, cfr. VEDEL, *Manuel élem. de Droit constitutionnel*, Paris, 1949, p. 494.

manco a dirlo, in un allargamento dei poteri dell'esecutivo e in una limitazione ulteriore di quelli del Parlamento. I trattati e gli accordi internazionali regolarmente ratificati o approvati posseggono un'efficacia superiore a quella delle leggi (art. 55; e art. 28 cost. del 1946), cosicchè, ratificato il trattato, si opererà non solo l'adattamento automatico dell'ordine interno alle norme internazionali pattizie, ma, quel che più conta, il legislatore non potrà disporre in difformità dalle stesse. La limitazione che ne discende per la competenza del legislatore ordinario non è meno reale per il fatto che per taluni trattati (quelli la cui ratifica è subordinata all'autorizzazione del Parlamento) essa dipende anche dal concorso delle Camere; invero una volta che, con la ratifica del trattato o l'approvazione dell'accordo, la limitazione si sia stabilita, la possibilità di rimuoverla oggi assai meno che nella precedente costituzione giace nella potestà del Parlamento. Nella nuova costituzione infatti (art. 55, ult. comma) il principio del valore superlegale del trattato è subordinato alla condizione che si verifichi « la sua applicazione ad opera dell'altra parte ». Se si raffronta ora questa generica clausola condizionale con la rigorosa procedura prescritta in proposito dall'art. 38 della cost. del 1946 (per cui la cessazione dell'efficacia del trattato era subordinata ad una regolare denuncia nelle vie diplomatiche, soggetta alla preventiva autorizzazione del Parlamento in tutti i casi in cui la ratifica era stata sottoposta ad autorizzazione parlamentare) ci si accorge come la nuova disciplina, diversamente dalla precedente, finisca per elargire alle istanze dell'esecutivo (Presidente della Repubblica e Governo), competenti in tema di rapporti internazionali, la libertà di sottrarsi, a propria discrezione, all'impero di quel limite. Per il Parlamento invece resterà fermo il valore superlegale delle convenzioni internazionali e quindi il divieto di legiferare in difformità dalle stesse fin tanto almeno che le istanze dell'esecutivo non facciano propria la valutazione parlamentare circa l'inosservanza della convenzione internazio-

nale. Anche su questo punto dunque la nuova disciplina sembra ridondare a detrazione dei poteri del Parlamento.

c) Bisogna ricordare infine che il depauperamento della funzione legislativa, e l'abbassamento conseguente del Parlamento, specie nella Camera più vicina alla collettività popolare, risultano ancora da una innovazione che colpisce prima che il corpo collegiale, il singolo parlamentare nei suoi poteri di attivazione e di partecipazione al procedimento legislativo in materia finanziaria. Ispirandosi all'evoluzione più feconda che la forma di governo parlamentare ha subito nel sistema inglese, la nuova costituzione francese ha sancito l'esclusione dell'iniziativa legislativa e del potere di emendamento da parte del singolo parlamentare ogni volta ⁽⁹⁾ che la loro adozione avrebbe per conseguenza sia una riduzione delle entrate pubbliche sia la creazione o l'aggravio degli oneri pubblici. Questa misura, come altre di cui si dirà subito, rientra in quel complesso d'innovazioni che formano la parte forse più degna d'interesse della nuova costituzione francese. Sottraendo i singoli parlamentari ad una delle più facili tentazioni della demagogia, essa, più che segnare una decurtazione dei poteri del legislativo, rappresenta strumento particolarmente idoneo a rafforzare l'autonomia e l'efficienza dell'azione governativa.

8. *Il Senato contrappeso all'Assemblea nazionale.* — Per misurare infine compiutamente quanto si sia ridotta la posizione dell'Assemblea nazionale, conviene notare che oggi a quest'organo, strutturalmente isolato e severamente depauperato in sue tradizionali funzioni fa da contrappeso una Camera alta, come il Senato della nuova costituzione francese, la cui posizione relativa appare decisamente rafforzata rispetto a quella detenuta dal *Conseil de la République* nella costituzione del 1946.

⁽⁹⁾ E non più solo durante la discussione del bilancio, com'era in base all'art. 17 cost. del 1946.

Dal punto di vista strutturale, esso acquista, nella sua composizione, una stabilità assai più rilevante di quella goduta dai precedenti consiglieri; esso si rinnoverà ogni triennio ma solo per un terzo, laddove in precedenza il rinnovo triennale coinvolgeva la metà dei consiglieri, con la conseguenza che la durata normale dei mandati senatoriali diventa oggi di nove anni, contro i sei anni dei precedenti consiglieri della Repubblica; e ciò, si noti, a fronte della legislatura dell'Assemblea nazionale che ancora permane di cinque anni nell'ipotesi normale, ossia senza tener conto dell'evenienza, oggi più facile, dello scioglimento.

Il Senato eletto sostanzialmente come il *Conseil de la République*, con un complesso sistema elettorale a suffragio indiretto da parte dei rappresentanti dei consigli comunali e provinciali, rimarrà ancora, per il peso preponderante che nell'elezione viene attribuito ai comuni rurali a tutto scapito di quelli medi e delle grandi città, espressione delle forze più periferiche e conservatrici della vita politica.

Per converso, dal punto di vista funzionale, il suo peso si è visibilmente accresciuto rispetto a quello del *Conseil de la République* pur non consentendosi ad esso un'assoluta parità funzionale con l'Assemblea nazionale. Questa sola infatti ha il potere di provocare le dimissioni del Governo (art. 49), e quello di decidere in ultima istanza, ma sul presupposto di una volontà propulsiva del Governo, la sorte di un progetto di legge. Tuttavia, funzioni delicatissime (come l'autorizzazione alla dichiarazione di guerra (art. 35), la proroga oltre i dodici giorni dello stato d'assedio, l'autorizzazione (delegazione) al Governo a disporre entro un tempo limitato con decreto nelle materie riservate alla legge) sono attribuite nella nuova costituzione, ed a differenza della precedente, al Parlamento, con implicita parificazione funzionale tra le due Assemblee. Quanto alla funzione legislativa (oltre alla revisione della costituzione dove il ruolo delle due Assemblee è identico (art. 89)), il Senato, in linea di principio e salvo il ricorso alla commissione mista, interviene

paritariamente con l'Assemblea nazionale, in tutte le sue fasi (artt. 39, 40, 42, 43, 44, 45 cost.); in caso di conflitto tra le due Camere, il dissenso del Senato, può essere utilizzato dal primo ministro (unico arbitro, in base all'art. 45, a promuovere la commissione mista) come mezzo per paralizzare la volontà divergente dell'Assemblea nazionale; con analoga funzione, ossia come riserva di potere cui il Governo può attingere per far prevalere la propria volontà su quella dell'Assemblea nazionale, si atteggia l'intervento del Senato nella procedura per l'approvazione delle leggi finanziarie (art. 47).

§ 3. *L'espansione del Potere Esecutivo.*

9. *Il rafforzamento del Governo. A) Aspetti strutturali.* — Ma l'abbassamento del potere legislativo, oltre che dalle trasformazioni che lo toccano direttamente, deriva anche, e forse in maggior misura, da quelle che si traducono in un potenziamento globale del potere esecutivo, sia del Governo sia, soprattutto, del Presidente della Repubblica

Il Governo (cui la nuova costituzione dedica il titolo III, antepoendolo, a differenza della precedente, al Parlamento) esce dalla nuova sistemazione con una posizione singolarmente accresciuta e rafforzata nei suoi rapporti col Parlamento rispetto a quella che all'organo veniva fatta dalla costituzione del 1946; e ciò tanto sul piano strutturale, quanto su quello funzionale.

Sul piano strutturale ciò si rivela innanzitutto nella maggiore stabilità che viene assicurata all'istituto. Poichè la nuova costituzione non aveva altra scelta fuor da quella di un governo parlamentare (essendo ad essa preclusa la forma di governo presidenziale)⁽¹⁰⁾, è ovvio che essa dovesse sancire (art. 20) il principio distintivo di quest'ultima, stabilendo così la responsabilità

⁽¹⁰⁾ Sulle ragioni che s'opponavano all'adozione del regime presidenziale, cfr. DEBRÉ, *La nouvelle constitution*, in *Rev. sc. pol.*, cit., p. 9 s.

politica del Governo verso l'Assemblea nazionale. Questa, adottando una mozione di censura o respingendo il programma o una dichiarazione di politica generale, o, infine, un testo su cui il primo ministro, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, abbia ritenuto di porre la fiducia (artt. 49-50), può costringere il Governo alle dimissioni. Ma, come s'è visto, sono stati introdotti potenti coefficienti di stabilità, da un lato, nella rigorosa disciplina della presentazione e della votazione della mozione di censura; dall'altro, nell'incompatibilità della carica parlamentare con le funzioni ministeriali e, infine, come si dirà tra poco, nell'attribuzione di un ampio potere di scioglimento autonomo dell'Assemblea al Presidente della Repubblica (art. 11).

Inoltre, e sempre sul piano strutturale, va notato lo sviluppo che il principio monocratico presenta su quello collegiale, nella organizzazione complessiva del Governo. Al Primo Ministro (ed è significativa questa nuova denominazione in luogo della precedente di « presidente del Consiglio dei ministri ») viene nella nuova costituzione assicurata una posizione di netta preminenza sugli altri membri del Governo. La sua nomina (art. 8) da parte del Presidente della Repubblica è distinta da quella dei ministri, i quali (con una disposizione analoga a quella esistente nella costituzione italiana) sono nominati, e fatti cessare dalle loro funzioni, dal Presidente della Repubblica solo sulla proposta del Primo Ministro. Ma tale preminenza risulta soprattutto dall'attribuzione diretta al primo ministro di competenze che altrove vengono attribuite collegialmente al Governo. Per l'art. 21, il primo ministro, oltre a dirigere l'azione del Governo, è responsabile della difesa nazionale; inoltre a lui spetta, ove occorra, di supplire il Presidente della Repubblica nella presidenza dei consigli e comitati superiori; assicura la esecuzione delle leggi, esercita il potere regolamentare, e nomina agli impieghi civili e militari. Gli altri ministri potranno esercitare taluni di questi poteri, ma solo su delega del Primo Ministro. Infine, egli solo ha numerose e penetranti potestà incidenti sul funziona-

mento dei lavori delle camere (artt. 29-33). Questa accentuazione della posizione del Primo Ministro può conferire indubbiamente al Governo una struttura unitaria ed una capacità di decisione e di efficienza pratica più spiccate di quelle che risultavano dall'assetto dell'organo nella precedente costituzione.

10. *B) (Segue) Aspetti funzionali.* — Ma ancora più rilevante è la crescita della posizione costituzionale del Governo, ravvisato come unico complesso organico, se la si consideri sotto il profilo funzionale.

a) Al Governo (più specificamente, al Primo Ministro) spetta l'esercizio del potere regolamentare; e s'è visto più sopra quale somma di potere normativo, e sostanzialmente legislativo, comporti questa potestà dopo la trasformazione profonda dei concetti di « legge » e di « regolamento », apportata dal nuovo sistema.

b) Ma la nuova costituzione va ancora più in là, consentendo che il Governo possa fruire della delegazione legislativa; anche su tal punto la nuova costituzione si distacca nettamente (ma l'innovazione costituisce tecnicamente un adeguamento alla realtà) dalle costituzioni della III e della IV Repubblica che, con divieto tacito o esplicito, avevano tentato inutilmente di proscrivere il fenomeno della legislazione delegata e della legislazione d'urgenza.

Che qui si tratti di delegazione non pare dubbio (questo termine è espressamente usato nell'art. 41, mentre l'art. 38, parlando di « autorizzazione » e di « legge di abilitazione » impiega una terminologia oscillante aperta alle varie costruzioni dottrinali della delegazione legislativa). Infatti, il Governo, questa volta nella sua configurazione collegiale, in base all'art. 38 può chiedere ed ottenere dal Parlamento, allo scopo di eseguire il suo programma, la facultizzazione a legiferare, entro un tempo limitato, anche nelle materie riservate alla legge, con proprie ordinanze da adottarsi dal Consiglio dei ministri, sentito il Con-

siglio di Stato. Tali provvedimenti, che entrano in vigore immediatamente dal giorno della pubblicazione, divengono inefficaci (*ex tunc*) se, prima del termine fissato dalla legge di abilitazione, il Governo non presenti alle Camere il progetto per la relativa legge di ratifica.

In apparenza, raffrontato con il corrispondente istituto previsto dall'art. 76 della costituzione italiana, la delegazione prevista dalla nuova costituzione francese sembra conferire al Governo una potestà meno consistente di quella che scaturisce dalla nostra delegazione legislativa; le ordinanze adottate in base alla legge di delegazione francese (simili in questo ai nostri decreti-legge) hanno un'efficacia risolutivamente condizionata al verificarsi entro il termine fissato di un evento successivo, laddove le nostre leggi delegate sono congegnate come incondizionatamente efficaci senza necessità che si avverino fatti successivi. Ma, a ben guardare, dall'art. 38 costituzione francese, il Governo risulta abilitato all'esercizio del potere legislativo in un modo più stabile e discrezionale di quanto non discenda dalla nostra delegazione legislativa. Intanto, la legge di abilitazione francese (arg. dall'art. 41) attribuisce al Governo una potestà che, per il tempo stabilito, il Parlamento non è più in grado di revocare; inoltre e soprattutto, alla potestà legislativa delegata qui non si fissa alcun limite, eccetto quello temporale (a differenza della nostra delegazione legislativa che soggiace, oltre a quello temporale, a definiti limiti materiali e direttivi). Quanto al condizionamento dell'efficacia prevista per le ordinanze-delegate secondo la costituzione francese, esso è più apparente che reale, traducendosi in effetti in una condizione risolutiva potestativa, posto che il suo avverarsi giace nella possibilità di determinazione del Governo. Si dissolve così anche la somiglianza tra codeste ordinanze ed i nostri decreti-legge, l'efficacia dei quali è veramente condizionata risolutivamente ad un evento estraneo, come appunto è il fatto della conversione in legge da parte delle Camere.

c) Infine il Governo si vede attribuiti dalla nuova costi-

tuzione tutta una serie di poteri che ne fanno la guida e il moderatore del lavoro legislativo. Con i poteri di impulso, di controllo e di decisione che gli sono attribuiti nello svolgersi del procedimento legislativo, il Governo può, favorendo le proprie proposte ed opponendosi o difficolando quelle d'iniziativa parlamentare a lui non accette, influenzare in modo decisivo il corso e i risultati della legislazione.

Il Primo Ministro esercita l'iniziativa legislativa, su deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato; i progetti di legge del Governo e le proposte dallo stesso accettate sono privilegiate ai fini della collocazione nell'ordine del giorno delle Assemblee, poichè godono della priorità, e nell'ordine fissato dal Governo, su quelle d'iniziativa parlamentare (art. 48); per converso, il Governo ha il potere di opporre l'irricevibilità (art. 42) alle proposte che, esulando dalle materie di riserva legislativa, invadono la sfera di competenza regolamentare; come pure a quelle che contraddicano ad una delegazione conferita al Governo, secondo l'art. 38, o che comportino variazioni nei carichi e nei mezzi finanziari (art. 40).

Inoltre la discussione dei progetti di legge, presso la Camera che per prima ne è investita, avviene sul testo presentato dal Governo (art. 42); ed è il Governo che, in concorrenza con l'Assemblea può chiedere l'invio di ogni progetto o proposta di legge, per l'esame, ad una commissione speciale, designata a questo scopo; in difetto di tale domanda, l'esame è fatto da una delle commissioni permanenti, di cui la nuova costituzione, a differenza della precedente, limita il numero a sei per assemblea (articolo 43).

Analogamente privilegiata è la posizione del Governo in relazione al potere di emendamento (art. 44). Innanzitutto il potere di emendamento è attribuito dalla nuova costituzione espressamente anche al Governo, oltre che al singolo parlamentare; ancora, il Governo può opporsi all'esame di ogni emendamento che non sia stato già sottoposto alla commissione; e, di più, il

Governo può provocare il voto dell'Assemblea su tutto o su parte del testo in discussione, ammettendo solo gli emendamenti da lui proposti o accettati; col che il potere di emendamento dei membri delle Camere viene severamente limitato.

Infine, in caso di conflitto legislativo tra le due Camere, il Governo diviene l'arbitro della prosecuzione del procedimento legislativo; solo il Primo Ministro infatti ha il potere di promuovere la commissione mista paritetica tra le due Camere che l'art. 45 abilita a proporre un testo comune; e, ancora, è solo il Governo che decide se il testo della commissione mista sia da sottoporre alle Camere oppure se, in difetto di accordo della stessa commissione, sia da chiedere o no, dopo una nuova lettura da parte delle due Camere, la deliberazione definitiva dell'Assemblea nazionale. Degli stessi poteri e, all'occorrenza, di poteri anche più vasti dispone il Governo in ordine alle leggi finanziarie. Anzi, ove scorra un certo termine (70 giorni) senza che il Parlamento si sia pronunciato, il Governo può con sua ordinanza emanare le disposizioni relative.

Questa cospicua concentrazione di poteri di disposizione sul procedimento legislativo che la nuova costituzione fa nel Governo (a parte la questione se ciò realizzi la separazione tra legislativo ed esecutivo promessa dalla legge costituzionale del 3 giugno 1958 o non invece il suo contrario), rappresenta, a giudizio anche degli osservatori più critici, la parte più moderna e interessante della nuova costituzione, quella più conforme alle esigenze attuali del governo parlamentare, quali si sono rivelate dalla feconda evoluzione che questa forma di governo ha ormai subito nel sistema britannico.

I compiti sempre più vasti che s'assegnano allo Stato nell'età nostra, richiedono un'azione di governo unitaria, capace di tradurre il programma politico con tempestività e coerenza nelle necessarie misure legislative. E tutto ciò esige che il Governo disponga ormai nello svolgersi del procedimento legislativo di poteri non dissimili da quelli che la nuova costituzione francese attribuisce a quest'organo.

11. *Il primato del Presidente della Repubblica.* - A) *le attribuzioni.* — Ma dove soprattutto s'avverte la trasformazione e quasi il capovolgimento che la nuova costituzione determina nel rapporto di forze sussistente tra i poteri è nell'istituto del Presidente della Repubblica.

Vediamone le attribuzioni per misurare poi, attraverso il rilievo dello scarso sistema di freni deducibile dagli aspetti strutturali dell'organo, la somma effettiva di potere che in esso si concentra.

Lasciamo da parte la descrizione programmatica del ruolo del presidente della Repubblica contenuta nell'art. 5 cost. (*Le Président de la République veille au respect de la constitution. Il assure par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Il est garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de Communauté et des traités*). Essa preannuncia in certo modo, con formula più ampia e ricca di quelle analoghe usate per il capo dello Stato nelle costituzioni di una repubblica parlamentare, l'incremento dei poteri di quest'organo. Ma prescindendo dalla considerazione che queste enunciazioni, non diversamente da quelle analoghe di altri testi costituzionali, hanno valore giuridico solo nella misura in cui siano concretamente tradotte in attribuzioni corrispondenti, non sarà difficile accorgersi che la realtà delle competenze effettivamente attribuite a quest'organo sorpassa largamente, facendolo così venir meno, quel ruolo di tutore della costituzione, di garante della funzionalità del sistema e dell'indipendenza nazionale che, solo, parrebbe emergere dal citato art. 5.

a) Il Presidente della Repubblica dispone in primo luogo dei seguenti poteri che incidono nel momento organizzativo-strutturale di fondamentali organi costituzionali: 1) la nomina del Primo Ministro e la nomina e revoca, su proposta di questo, dei ministri (art. 8); 2) lo scioglimento dell'Assemblea nazionale, con i due soli limiti risultanti dal divieto di ricorrervi di

nuovo durante l'anno che segue le elezioni provocate dal primo (art. 12) e di procedervi durante l'esercizio da parte dello stesso Presidente della Repubblica dei poteri eccezionali previsti dall'art. 16; 3) la nomina di un terzo dei membri del *Conseil constitutionnel* (art. 56) e inoltre la nomina del presidente di questo organo al quale spetta voto decisivo in caso di parità; 4) infine, la designazione, secondo le norme fissate dalla legge organica (stabilita con ordinanza 58-1271 del 22 dicembre 1958, *Journ. off.*, 22 dicembre 1958, nn. 11.556-11.557) di tutti i nove membri non di diritto del *Conseil superieur de la magistrature*, mentre gli altri due membri di diritto sono lo stesso Presidente della Repubblica che presiede il Consiglio stesso e il ministro di grazia e giustizia. (Quest'ultima attribuzione segna chiaramente una involuzione rispetto alla costituzione del 1946, poichè essa sancisce la possibilità di un'influenza preminente dell'esecutivo nel governo della magistratura, lasciando tra l'altro insoddisfatta l'esigenza posta dalla c.d. legge costituzionale del 3 giugno 1958, che voleva assicurata la separazione del potere giudiziario dagli altri poteri).

b) Secondariamente il Presidente della Repubblica possiede altri e non meno importanti poteri che incidono sul momento funzionale degli stessi organi costituzionali; ciò avviene segnatamente nei confronti del Parlamento e del Governo, cioè per le funzioni attive e primarie della sovranità:

aa) nei confronti del Parlamento, il Presidente della Repubblica possiede, oltre alla tradizionale competenza della promulgazione della legge, poteri che lo inseriscono nel procedimento legislativo o della revisione costituzionale con funzioni di controllo che assumono eccezionale sviluppo e varietà di mezzi. Dal più tenue potere sospensivo consistente nel rinvio della legge con richiesta di riesame (art. 10) al potere più fortemente ostativo di deferire la legge al *Conseil constitutionnel* per il controllo preventivo di conformità alla Costituzione (articolo 61), dal potere di sottrarre alla deliberazione delle Ca-

mere ogni progetto di legge relativo all'organizzazione dei poteri pubblici o all'approvazione di accordi della Comunità od alla ratifica di un trattato per sottoporlo (art. 11) a *referendum* popolare, all'inverso potere di sottrarre al popolo l'approvazione definitiva della revisione costituzionale (art. 89) deliberata dalle Camere, per rimetterne la decisione finale al congresso delle due Camere riunite, deliberanti alla maggioranza di tre quindi, vi è tutta una gamma di poteri attraverso i quali viene assicurata al Presidente della Repubblica la possibilità di interferire sul corso del procedimento legislativo ordinario o di revisione della costituzione, controllando la funzione legislativa non solo dal profilo giuridico della conformità alla costituzione, ma integralmente, secondo proprie valutazioni d'ordine politico che lo inducano a favorire o a contrastare una certa legislazione.

Quanto al funzionamento delle Camere, in caso di sessione straordinaria, l'art. 30 cost. dispone che tali sessioni sono aperte e chiuse con decreto del Presidente della Repubblica. Questa attribuzione, che in base alla lettera e secondo l'interpretazione concordemente seguita nelle precedenti costituzioni parrebbe doversi configurare (almeno di fronte alla domanda avanzata dai membri dell'Assemblea nazionale) ad esercizio automatico e vincolato, è stata recentemente interpretata dal generale De Gaulle come se conferisse al Presidente della Repubblica un potere di *veto* rispetto alla domanda stessa. In tal modo al Presidente della Repubblica spetterebbe, circa il funzionamento in concreto delle assemblee parlamentari, un potere condizionante non dissimile da quello posseduto dal Monarca agli albori della monarchia costituzionale.

Infine, egli dispone di una sorta di generico potere monitorio nei confronti delle due Assemblee che, fuori sessione, vengono riunite appositamente a tale scopo, potendo egli comunicare con le stesse mediante messaggi, « che egli fa leggere e che non danno luogo ad alcun dibattito » (art. 18).

E si prescinde per ora dal considerare i riflessi che sulle funzioni del Parlamento discendono dall'esercizio dei poteri eccezionali spettanti al Presidente della Repubblica in base all'art. 16, cui si farà cenno più sotto;

bb) altri e naturalmente ancor più vasti poteri assicurano al Presidente della Repubblica interventi che incidono sulla funzione di governo.

Le attribuzioni tradizionali del capo dello Stato sono qui ripetute, ma con significative accentuazioni rispetto alla costituzione precedente. Egli presiede il Consiglio dei ministri e solo eccezionalmente può delegare tale funzione al primo ministro, e solo su un ordine del giorno predeterminato; firma le ordinanze e i decreti deliberati in Consiglio dei ministri (art. 15); nomina agli impieghi civili e militari dello Stato; è capo delle forze armate (e non semplicemente *prend le titre de chef des armées* come nell'art. 33 cost. 1946); presiede i consigli e comitati superiori della difesa nazionale; ha il potere di rappresentanza dello Stato, accreditando gli ambasciatori e ricevendo quelli accreditati dai paesi stranieri; negozia e ratifica i trattati (art. 52), e non più soltanto *signe et ratifie le traités*, come nell'art. 31 della precedente costituzione; ed è informato di ogni negoziato relativo ad accordi non sottoposti a ratifica (e non più semplicemente *est tenu informé des négociations internationales*) (art. 31 cit.).

12. *B)* (Segue) *Il ruolo di direzione politica dell'organo.* — Tuttavia l'ampiezza dei poteri e la posizione complessiva del Presidente della Repubblica non sarebbero ancora con ciò esattamente afferrati: fino a questo punto, potrebbe infatti dirsi valido, nonostante la potenziale carica politica di talune delle attribuzioni che si sono appena elencate, quel ruolo di imparziale garante dei supremi obbiettivi interessi dell'ordinamento al di fuori e al di sopra della funzione di direzione politica che appare ormai come tipico del capo dello Stato nelle moderne for-

me di governo parlamentare. Ma l'infrazione di questa configurazione e il suo pratico abbandono risultano nettamente nella nuova costituzione francese quando alle precedenti attribuzioni si aggiunga quella relevantissima prevista dall'art. 16 cost. e (fatto debito conto del riflesso che nella vita della Repubblica comporta la posizione che lo stesso Presidente riveste nella Comunità) si consideri il concreto esercizio dei poteri presidenziali alla luce della norma dell'art. 19, che delimita l'obbligo della controfirma governativa per gli atti del capo dello Stato.

a) Decisiva nella ricostruzione del ruolo che la nuova costituzione assegna al Presidente della Repubblica, è la norma dell'art. 16 cost. Per essa si configura a favore del capo dello Stato una sorta di *Diktaturgewalt*, paragonabile a quello che era previsto per lo stesso organo nella costituzione tedesca di Weimar dall'infausto art. 48 (l'uso del quale, congiuntamente con lo scioglimento reiterato, spianò la via al potere ad Hitler). Essa dispone che « quando le istituzioni della Repubblica, la indipendenza della nazione, l'integrità del suo territorio o l'esecuzione dei suoi impegni internazionali sono minacciati in modo grave ed immediato ed il funzionamento regolare dei poteri pubblici è interrotto », il Presidente della Repubblica ha il potere, superando l'ordine normale delle competenze degli altri organi costituzionali, di « adottare le misure richieste dalle circostanze ». È vero che prima dell'adozione di tali misure si prescrive che siano sentiti il primo ministro, i presidenti delle Assemblee, e il presidente del Consiglio costituzionale; ma trattandosi di parere obbligatorio, non vincolante, competente a stabilire se e quando ricorrano i presupposti di fatto dei poteri eccezionali è, in ultimo, solo il presidente della Repubblica. Ancora. è vero che il presidente deve informare la nazione mediante messaggio; che si pone poi il limite onde i provvedimenti « debbono essere ispirati dalla volontà di assicurare ai poteri pubblici nel minor tempo possibile i mezzi necessari per

provvedere ai loro compiti»; che « il Consiglio costituzionale è consultato in materia »; e che, infine, il Parlamento si riunisce in tali casi di pieno diritto, restando esclusa la possibilità di scioglimento dell'Assemblea nazionale.

E tuttavia, quando si pensa che l'insieme di queste salvaguardie appare inferiore a quelle previste dalla stessa costituzione di Weimar (dove il Parlamento, cui le misure eccezionali venivano comunicate, conservava il potere di chiederne la revoca, e dove anche questi provvedimenti presidenziali erano soggetti alla controfirma governativa) non si sfugge all'impressione ch'esse rappresentino una ben fragile barriera contro il pericolo di una possibile degenerazione in senso dittatoriale.

b) Ma la dimensione effettiva del potere politico del Presidente della Repubblica non potrebbe ancora cogliersi esattamente se non si guardasse anche ai riflessi che, entro la Repubblica, comporta la posizione dominante che la costituzione (articolo 80) e più ancora la legge organica stabilita con l'ordinanza 19 dicembre 1958, n. 58-1254 (in *Journ. off.*, 20 dicembre 1958, n. 11.455) gli assicurano nell'ambito della Comunità.

Senza volerci qui attardare nell'esame di questa parte della costituzione (tit. XIII) (che eccede da un punto di vista logico-giuridico l'ambito della costituzione statutale della Repubblica) basterà qui dire che la Comunità costituisce un'istituzione a struttura federale (ma con elementi volta a volta riconducibili o allo schema della confederazione o a quello di un regime di supremazia della metropoli francese) destinata, con larghi margini per l'evoluzione successiva, ad assicurare la permanenza dei legami politici tra la Francia e le entità statuali formatesi, o che via via si formeranno, nell'ambito dei territori qualificati un tempo come colonie francesi, e, da ultimo, con nome più accetto, territori d'oltremare. Le competenze proprie della Comunità, che abbracciano una sfera assai vasta (la politica estera, la difesa, la moneta, la politica economica e finanziaria comuni, la politica delle materie strategiche (art. 79)) vengono

esercitate in modo spiccatamente autoritario e centralizzato. Infatti, tra gli organi della Comunità, Consiglio esecutivo, Senato, Corte arbitrale, Presidente della Comunità quest'ultimo (che è poi ricoperto, con un fenomeno d'unione istituzionale, dalla persona del Presidente della Repubblica francese) è quello che accentra nelle sue mani la parte più importante dei poteri di decisione e di direzione politica; egli, personalmente ⁽¹¹⁾, al di fuori di ogni controllo parlamentare e di una vera responsabilità politica, « formula e notifica le misure necessarie alla direzione degli affari comuni » vegliando alla loro esecuzione (art. 5 ordinanza 58-1254) venendo quindi a possedere un potere che potrà esprimersi tanto in via legislativa che regolamentare. Non importa qui scendere all'analisi delle competenze essenzialmente di carattere consultivo o collaterale, attribuite sia al Consiglio esecutivo sia al Senato; basta, ai nostri fini, osservare che i poteri detenuti dal Presidente della Repubblica, come Presidente della Comunità, si risolvono, per ciò che concerne la Repubblica, nella direzione di tutto quell'importante settore della politica governativa che riguardava un tempo le relazioni con i territori coloniali francesi.

Sicchè il Presidente della Repubblica, quale presidente della Comunità (ed anche a prescindere dai poteri eccezionali di cui all'art. 16) diviene il detentore di un potere politico preminente quale è quello di chi decide tutta una vasta sfera d'affari e di rapporti che condizionano strettamente la restante azione del Governo, sia all'interno sia nei rapporti internazionali.

c) Resta infine da sottolineare la profonda innovazione introdotta dall'art. 19 che libera dall'obbligo della controfirma tutta una serie di atti presidenziali, quali: la nomina del primo ministro e la revoca del Governo, sulla base delle dimissioni del primo (art. 81 cost.); la sottoposizione a *referendum* popolare di un progetto di legge nei casi di cui all'art. 11; lo scioglimento

⁽¹¹⁾ Cfr. lo studio di MERLE, *La constitution et les problèmes d'outremer*, in *Rev. sc. pol.*, cit., p. 156.

dell'Assemblea nazionale (art. 12); l'esercizio dei poteri eccezionali (art. 16); l'invio dei messaggi al Parlamento (art. 18); il deferimento al *Conseil constitutionnel* di un trattato (art. 54) o di una legge (art. 61); la nomina dei membri del *Conseil constitutionnel* (art. 56).

Questa amplissima breccia aperta nella regola della controfirma governativa (regola inconcussa, insieme a quella dell'inviolabilità ed irresponsabilità politica del capo dello Stato nel sistema della monarchia parlamentare) sembra a tutta prima ricondursi ad una tendenza evolutiva dell'istituto rintracciabile nella recente esperienza costituzionale europea ⁽¹²⁾. Ma, a ben guardare, l'innovazione perverte il senso di quella tendenza, obliterandone la direzione, in quanto abbandona alla disponibilità esclusiva del Presidente della Repubblica non solo poteri che consentono l'esplicazione di una funzione di garanzia, ma anche attribuzioni che nella loro connessione implicano o contengono, in modo più o meno massiccio, poteri di decisione politica (così, ad es., il *referendum* traslativo, lo scioglimento e, soprattutto, l'esercizio dei poteri eccezionali).

La esenzione degli atti del capo dello Stato dall'obbligo della controfirma governativa sarebbe innovazione feconda ed auspicabile nella linea di un autentico costituzionalismo, quando rappresentasse effettivamente una *rationalisation du pouvoir*, quando cioè fosse un adeguamento delle formule normative alla realtà della funzione di garanzia costituzionale propria del capo dello Stato in una moderna repubblica parlamentare; ma non è più tale, quando, come nella nuova costituzione francese, rappresenta un accorgimento diretto ad accumulare effettivamente in quest'organo, al di fuori dell'ingombro della controfirma di un ministro responsabile, poteri sovrastanti di decisione e di direzione politica.

La risultante di tutte le rilevanti innovazioni, che si sono illustrate da ultimo, è che il Presidente della Repubblica inter-

⁽¹²⁾ Cfr. costituzione tedesca di Bonn (1949), art. 58.

viene profondamente nel governo del paese, potendo all'occorrenza anche assumerlo *in toto* nelle sue mani. Con ciò stesso viene infirmata l'imparzialità dell'organo, che resta condizionata proprio al fatto della sua costante estraneità rispetto alla funzione di governo. E se viene infirmata l'imparzialità, viene meno anche il presupposto indispensabile perchè si possa riconoscere in quest'organo l'arbitro, il custode della costituzione, quel potere neutro in funzione di garanzia che, pur con margini ambigui, è designato dall'art. 5 della cost. L'organo che può diventare il protagonista dell'azione politica del paese non può più esserne l'arbitro superiore e imparziale; i due ruoli non possono coesistere, neanche alternativamente, nella stessa persona; e l'uno, il ruolo di motore politico e di risolutore dei problemi di maggior momento nel governo del paese, esclude l'altro.

13. C) (Segue) *Stabilità e indipendenza dell'organo.* — Nei confronti di un organo in cui si concentra tanto potere, quali freni, quali garanzie ha costruito la nuova costituzione?

Quando si passino a considerare gli aspetti strutturali, organizzativi, propri di quest'istituto è facile rilevare che tutto è stato congegnato al fine di rendere stabile, indipendente e insomma forte la posizione del Presidente della Repubblica, riducendo, per converso, al minimo, e rendendoli quindi di assai tenue e remota efficacia, i meccanismi di controllo e di responsabilità che sono l'essenza di ogni sano costituzionalismo, e che una costituzione impegnata ad attuare la separazione dei poteri avrebbe pur dovuto realizzare.

Ma tant'è: la preoccupazione di chi foggì questa costituzione fu quella di dare allo Stato una forte guida, un capo sicuro che consentisse alla Francia di ritentare le perigliose vie di un destino di grande potenza mondiale, quale ad essa era appartenuto fino a tempi recenti, che pur sembrano oggi singolarmente remoti. Sicchè era inevitabile che si configurasse questo istituto con un'impronta autoritaria, non limitato da impacci e meccanismi d'arresto,

a) Per cominciare dalla durata dell'ufficio, è evidente che un termine di sette anni, lungi dal costituire una limitazione al potere del Presidente della Repubblica consentendo una frequente rinnovazione del titolare dell'ufficio, costituisce un mezzo idoneo a rafforzare la posizione dell'organo, conferendogli una stabilità ed una continuità nettamente superiore a quella degli altri organi costituzionali interessati alla determinazione dell'indirizzo politico (Governo-Assemblea nazionale).

b) Considerazioni analoghe valgono per il sistema adottato per la preposizione dell'organo.

L'elezione diretta dal popolo (tipica delle repubbliche presidenziali, ma adottata anche nella costituzione tedesca di Weimar) avrebbe certo potuto conferire, nel più alto grado, alla forza ed al prestigio dell'organo, ma avrebbe anche avuto l'effetto, dando una legittimazione democratica al potere presidenziale, di segnarne nettamente la responsabilità politica di fronte al popolo la cui spontanea organizzazione si sarebbe pur sempre articolata nei partiti. Ma giocasse o no questa circostanza sulla scelta operata dal costituente francese, sembra ammesso dai più che il sistema di elezione da parte del popolo fosse chiaramente precluso alla nuova costituzione dalla necessità di far concorrere nel collegio elettorale del Presidente della Repubblica (attesa l'unione istituzionale che si doveva stabilire tra questo e il Presidente della Comunità) anche i paesi membri di quest'ultima. Si doveva quindi mantenere l'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio indiretto. Ma qui la nuova costituzione ha voluto rompere nettamente con il metodo seguito dalle due precedenti costituzioni che, affidando l'elezione esclusivamente all'organo parlamentare (all'Assemblea nazionale (Senato e Camera riuniti) nella costituzione del 1875, alla sola Assemblea nazionale (Camera dei deputati) nella costituzione del 1946) facevano del Presidente della Repubblica una diretta emanazione e creatura delle forze politiche parlamentari, con ovvi riflessi negativi, data anche la rielegibilità, sulla

posizione di forza dell'istituto. La scelta da parte dei parlamentari tendeva infatti fatalmente a cadere su uomini che, per il loro passato, per i legami con i partiti dominanti, per il modico prestigio posseduto non potessero minimamente inquietare la posizione di assoluta supremazia del Parlamento.

La nuova costituzione ha costruito allora (art. 5) un collegio elettorale (ed è significativo che solo per il presidente della Repubblica, e non per il Parlamento, essa abbia voluto fissare il sistema di elezione) a guisa di composito coacervo, in cui le forze dei parlamentari vengono concretamente sommerse da altri grandi elettori, rappresentativi delle collettività territoriali (consigli generali, consigli municipali) della Repubblica, dei territori d'Oltremare, degli Stati della Comunità. Prescindendo dagli elettori presidenziali che vengono tratti dai territori d'Oltremare, e dagli Stati membri della Comunità, per ciò che concerne la Francia metropolitana il collegio elettorale risulta dalle seguenti tre categorie: 1) parlamentari (deputati e senatori); 2) consiglieri generali; 3) consiglieri municipali e rappresentanti eletti dai consigli municipali, secondo la minuta assegnazione per le varie categorie di Comuni che ne fa l'art. 5 cost. Questa terza categoria è preponderante su ogni altra (nello scrutinio del 21 dicembre 1958, su 81.500 elettori presidenziali, 72.500 appartenevano a quest'ultima) e in essa diviene a sua volta schiacciante la preponderanza dei Comuni con meno di 1500 abitanti, poichè agli stessi compete una quota pari al 51 % degli elettori presidenziali di quest'ultima categoria. Ora se si considera che l'insieme dei piccoli comuni, cui è conferito tanto peso nella elezione del presidente della Repubblica, corrisponde solo al 33 % della popolazione totale della Francia, si avrà agio di concludere, secondo la sagace dimostrazione che ne ha dato il Duverger⁽¹³⁾, che l'elezione a suffragio indiretto è divenuta,

(13) Cfr. DUVERGER, *op. cit.*, p. 124 ss., cui si fa riferimento anche per i dati statistici.

come spesso altre volte, un metodo per reintrodurre copertamente una forma di suffragio ristretto e ineguale, eludendo il principio del suffragio universale pur proclamato dalla costituzione; infatti attribuendo a determinate collettività, come i piccoli Comuni, una rappresentanza fortemente maggiorata in rapporto alla popolazione, rispetto a quella attribuita ai Comuni medi ed alle grandi città, si conferisce ai ceti di popolazione corrispondenti (nel caso a quello dei notabili rurali) un'influenza preponderante e decisiva rispetto a quella concessa agli altri gruppi.

Ma ciò non basta ancora. Per l'elezione del Presidente della Repubblica, se non si raggiunge la maggioranza assoluta al primo scrutinio, si prevede che basti, al secondo scrutinio, la maggioranza relativa (art. 6). La scelta del Presidente della Repubblica è congegnata quindi in modo che possa divenire determinante, e già fin dal secondo scrutinio, il gruppo relativamente più forte, quello appunto delle *élites* rurali tradizionalmente refrattarie all'influenza dei partiti, amanti dell'ordine e della autorità statale e quindi più sensibili al fascino delle personalità forti.

Con un procedimento di preposizione dell'organo che si allontana così fortemente dai canoni democratici, la scelta del Presidente della Repubblica sfuggirà verosimilmente e in larga misura all'influenza delle forze politiche del deprecato *systeme* dei partiti, e l'eletto non si sentirà aduggiato da legami di effettiva responsabilità politica, data anche la frammentarietà e la disorganicità degli elementi che compongono il corpo da cui si origina.

Ora siffatta posizione di indipendenza e di concreta esenzione da responsabilità politiche costituirebbe una piattaforma ideale per una istituzione che fosse stata costruita in funzione garantistica. Ma, quando s'applica ad un organo dotato, come s'è visto, di poteri massicci di influenza e di direzione politica, tendenzialmente autocratico che allontana il governo dai gover-

nati facendo recedere in maniera corrispondente la democrazia dell'ordinamento.

14. D) (Segue) *Responsabilità astratta e irresponsabilità concreta dell'organo.* — Quale responsabilità è prevista allora per il Presidente della Repubblica nella costituzione francese? Solo quella estremamente remota e di quasi impraticabile attuazione, che consiste nella responsabilità giuridico-penale per alto tradimento (art. 68).

L'organo che dispone dei poteri di decisione e di direzione politica che si sono venuti elencando è soggetto ad una forma di responsabilità del tutto esigua e per nulla proporzionata alla dimensione ed alla natura di quei poteri; l'art. 68 cost. sancisce, con la sola eccezione dell'alto tradimento, il tradizionale principio dell'irresponsabilità del capo dello Stato per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni; ma ribadire nel nuovo contesto un principio che è, sì, caratteristico della forma di governo parlamentare, ma che oggi si giustifica solo in quanto implichi l'estraneità di quest'organo dalla determinazione della direttiva politica, adduce in effetti ad una palese accumulazione di potere politico irresponsabile, cioè ad una struttura autocratica.

Quanto alla responsabilità giuridico-penale, prevista dalla costituzione francese, si tratta di una responsabilità anche più ristretta di quella analoga sancita nella nostra costituzione (nella quale, per un Presidente della Repubblica, con poteri senza confronto più limitati, è prevista, prima ed oltre quella per alto tradimento, la responsabilità per attentato alla costituzione); inoltre, essa può essere fatta valere solo attraverso un procedimento alquanto gravoso, richiedendosi per la messa in stato di accusa una votazione concorde su identico testo da parte delle Assemblée, votata a scrutinio pubblico ed a maggioranza assoluta di ciascuna Camera. Anche qui il fine sembra essere stato quello di rendere pressochè impraticabile l'esperimento dell'ac-

cusa (in proposito, si confrontino gli artt. 42 e 57 della cost. del 1946, che prevedevano la messa in stato d'accusa ad opera della sola Assemblea nazionale deliberante a scrutinio segreto, ed il giudizio da parte di un'Alta Corte composta di membri tratti unicamente dalla sola Assemblea nazionale, mentre l'attuale Alta Corte (art. 67) è composta di membri eletti da ciascuna Camera). Invero, a parte l'assoluta parità funzionale attribuita, per questa occasione, al Senato (cioè alla Camera che trae la sua formazione da un collegio elettorale che presenta molte analogie con quello da cui è tratto il presidente della Repubblica), è evidente che la deliberazione concorde di due assemblee è evento più difficile ad avverarsi che la deliberazione di una sola, tanto più che qui trattasi di raggiungere l'identità di deliberazione oltre che sulla messa in stato d'accusa anche sul tenore degli addebiti mossi all'accusato; ancora, si prescinda pure dalla prescrizione della maggioranza assoluta dei componenti (la quale, per le due Assemblee agenti separatamente, non è prescritta neppure per la revisione costituzionale); ma assolutamente singolare, e tale da rendere meno agevole la deliberazione, è la disposizione per cui la messa in stato d'accusa deve intervenire a scrutinio pubblico, con una norma contraria alla tradizione pressochè costante e generale dei parlamenti, onde nelle votazioni concernenti persone è d'obbligo lo scrutinio segreto.

Con siffatte modalità, il procedimento della messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica ha possibilità alquanto remote di venire concretamente utilizzato, sicchè non può dirsi che qui sia costruito un valido freno contro le possibili esorbitanze dell'organo.

Si può allora pensare che il potere del Presidente della Repubblica trovi contrappesi e limiti reali nei poteri degli altri organi costituzionali? (Non già quei limiti relativi e superabili che consistono nella necessità dell'audizione di un parere, nella consultazione di un altro organo, bensì quei limiti che discen-

dono da un vero *pouvoir d'arrêter*). È agevole la risposta negativa.

Non si può certo rinvenire tale contrappeso nel popolo che (nonostante le enfatiche proclamazioni degli artt. 2 e 3 circa la spettanza e l'esercizio della sovranità nazionale) non interviene nel procedimento di formazione dell'organo presidenziale e, privo di ogni interiore iniziativa anche nei procedimenti per *referendum* (a differenza della costituzione italiana, il *referendum* non è qui strumento azionabile da gruppi di elettori) si disegna in questa costituzione essenzialmente come un centro di potere « di riserva » utilizzabile e manovrabile in gran parte ad opera dell'unico centro fisso e stabile di potere politico del sistema, cioè appunto dal Presidente della Repubblica. Invero, è nelle mani di quest'organo che sta la chiave sia del *referendum* (tanto di quello sulle leggi di cui all'art. 11 cost., che solo il Presidente della Repubblica può provocare, quanto del *referendum* nella revisione costituzionale, che il Presidente della Repubblica può escludere (art. 89)) sia del ricorso alle elezioni con lo scioglimento dell'Assemblea nazionale prima della scadenza costituzionale. Tali poteri, e in particolare il potere di ricorrere o di escludere il *referendum*, sono, ancora una volta, possenti strumenti lasciati nella disponibilità del Presidente della Repubblica che potrà servirsene per scavalcare o neutralizzare la volontà del Parlamento, e dell'Assemblea nazionale, cioè in ultimo dei partiti, la vera *bête noire* di questa costituzione, e di chi l'ha promossa. Non meno inesatto sarebbe ravvisare un contrappeso ai poteri del Presidente della Repubblica nel *Conseil constitutionnel*, nel quale è dubbio se si possa propriamente ravvisare una vera garanzia costituzionale, che abbia per suo fine preminente la garanzia della costituzione, contro e sopra tutti gli organi costituzionali. Sarebbe improprio dire che esso abbia per fine di garantire la costituzionalità delle leggi, o quello di tutelare i diritti fondamentali dei cittadini, che ora (con un preambolo assai più sommario ed ellittico di quello del

1946) meno d'altre volte posseggono un rilievo costituzionale. Il *Conseil constitutionnel* appare essenzialmente, a parte le sue competenze di controllo necessario, come un organo di risoluzione dei conflitti che possono insorgere tra legislativo ed esecutivo nell'esercizio delle rispettive competenze; e qui il *Conseil* è munito di potere decisorio, capace di arrestare gli *empiètements* di un potere a danno dell'altro.

Ma contro i possibili *empiètements* del Presidente della Repubblica il *Conseil constitutionnel* non interviene come organo di controllo munito di poteri ostativi, bensì come organo consultivo, con possibilità di influenza assai più tenui.

Per un capo di Stato cui è fatta tale posizione di forza, libera da una concreta soggezione a responsabilità, rischia insomma di riacquistare valore, come principio sottinteso al fondo dell'istituto, l'antica giustificazione fideistica della monarchia assoluta (e in ultimo di ogni assolutismo) « *the King can do no wrong* », ovvero, nella formula positiva di totalitarismi recenti, « il Capo ha sempre ragione ».

15. *Cenno d'inquadramento della forma di governo.* — A tal punto, quasi a ricapitolazione dell'analisi fin qui condotta, giova tentare un inquadramento della forma di governo che si realizza nella nuova costituzione francese.

Il nuovo sistema di governo è stato autorevolmente⁽¹⁴⁾ apparentato con lo schema della monarchia « orleanista », alludendosi con ciò a quella variazione della forma di governo parlamentare (paradigmaticamente assunta dalla costituzione francese di Luigi Filippo d'Orléans del 1830) tipo di transizione tra la monarchia costituzionale e il parlamentarismo di tipo monista, nella quale il capo dello Stato detiene ancora una somma considerevole di potere reale, cosicchè il gabinetto appare l'or-

(14) Cfr. ancora, DUVERGER, *op. cit.*, p. 103 ss. e *passim*.

gano di equilibrio e di mediazione tra le due forze politiche del sistema, bisognoso della fiducia del capo dello Stato come di quella delle Camere, e verso l'uno e le altre responsabile.

Ma anche nell'esperienza costituzionale, la storia non si ripete mai, anche se possa far pensare a «ricorsi» e indurre a raffronti.

Senza dubbio vi sono alcuni tratti che possono ricordare l'«orleanismo», anzi più indietro ancora, la costituzione *oc-troyée* di Luigi XVIII del 1814: vi è qui la doppia legittimazione dell'ordinamento, autocratica e democratica; vi è la forma parlamentare dualista, nel senso che l'esecutivo resta forte, anzi il più forte, di fronte al legislativo. Ma qui, e diversamente dall'«orleanismo», non è sancita formalmente una responsabilità politica del governo verso il capo dello Stato, mentre, all'incontro, il Presidente della Repubblica dispone in effetti di attribuzioni più ampie e maggiori di quelle del capo dello Stato in regime orleanista. In ogni caso, ed a parte la considerazione della poca o punta somiglianza della prassi presente con lo schema che si è detto, spingere più oltre il raffronto, e farne la chiave per interpretare l'evoluzione del sistema di governo nella nuova costituzione francese sembra assolutamente ingiustificato. L'assimilazione allo schema dell'orleanismo è più esteriore che reale, e, più che aiutare ad intendere la nuova costituzione, sembra uno schema atto a deformarla.

L'esperienza storica dell'orleanesimo si presentava in certo modo antitetica nei suoi termini, a quella della nuova costituzione francese; l'orleanismo fu vittoria di forze liberali⁽¹⁵⁾, in cui il Parlamento si disegnava già come il nuovo centro di forza politica destinato ad eclissare successivamente il ruolo del monarca il cui potere da assoluto si trasformava in

(15) Per riserve circa l'esattezza del richiamo all'orleanismo, v. già GALLI, *Oltre la Francia*, in *Il mulino*, 1958, p. 735 s.; ed ora anche, BON VALSASSINA, *Tendenze presidenziali della V Repubblica*, in *Il Giornale d'Italia*, 24-25 novembre 1959.

limitato. Qui invece il pendolo della trasformazione costituzionale è corso nell'altro senso: ed è il Parlamento che viene rigidamente imbrigliato mentre l'istituto del Presidente della Repubblica si espande e si ingigantisce ben oltre quella che poteva essere la dimensione del capo dello Stato nella monarchia orleanista. La liberazione della controfirma governativa per attribuzioni che sono vitali ai fini della direzione politica è il sintomo più vistoso dell'impossibilità di assimilare lo schema attuale a quello dell'orleanismo.

Senza rifarsi quindi ad un modello storicamente superato, si può dire che la nuova costituzione francese realizzi, con un amalgama finora mai sperimentato, la sovrapposizione di elemento della forma di governo presidenziale sulla piattaforma di un regime parlamentare impostato già per sè stesso sulla prevalenza dell'esecutivo. Sembra quasi che si siano volute attingere dall'una e dall'altra forma tutte quelle caratteristiche che potessero, assommate insieme, rendere più forte l'esecutivo e in esso la posizione del suo capo, il Presidente della Repubblica.

Ne è risultato un Presidente della Repubblica che rischia di essere più potente di quello di una repubblica presidenziale, poichè qui esso non è limitato dal gioco molteplice dei *checks and balances* che si ritrovano in quel regime, e che discendono soprattutto dalla presenza di un legislativo indipendente rispetto all'esecutivo e munito di forti poteri di freno sull'azione presidenziale.

§ 4. *Cenni conclusivi.*

16. *Conclusioni e prospettive di evoluzione.* — Per concludere, la nuova costituzione francese, risultando fortemente articolata su strutture autocratiche malamente bilanciate da quelle del suffragio popolare, presenta una visibile impronta autoritaria, e ciò in piena coerenza con la concezione istituzio-

nale dei suoi ordinatori, anche se in palese dissonanza con le direttive dichiarate nella c.d. legge costituzionale del 3 giugno 1958, e con i principi di fedeltà alla democrazia parlamentare, proclamati nel testo della costituzione stessa.

Ma il rilievo che la costituzione della V Repubblica traduca in atto l'aspirazione ad un regime tendenzialmente autoritario non può essere tratto a significare, secondo quel che si notava nelle premesse, un giudizio positivo o negativo sulla bontà di questa costituzione, sulla sua idoneità a reggere la nazione francese, guidandola alla felice soluzione dei problemi della sua convivenza pacifica e del suo sviluppo. Siffatto giudizio esula, come s'è detto, dal quadro di un esame, come questo, che intende restare sul terreno dell'oggettività scientifica. Ci si potrà tutt'al più spingere (ove proprio si voglia chiedere al costituzionalista di prevedere il divenire delle istituzioni) alla congettura, motivata e sorretta dall'osservazione scientifica, secondo cui, rispetto alle convinzioni dominanti nel nostro tempo e nei paesi di civiltà occidentale circa la legittimazione del potere e il fondamento dell'obbligazione politica, una costituzione prevalentemente autocratica come questa finisce con l'apparire giustificata solo come una costituzione d'emergenza, dettata in ordine a delle situazioni politiche agevolmente individuabili e quindi legata nelle sue sorti o nella sua possibile evoluzione al persistere o al risolversi di quella emergenza. Si potrà così dire, assai verosimilmente, e senza bisogno per questo di rifarsi agli schemi ed all'evoluzione dell'orleanismo, che, se e quando potranno cessare le emergenze in presenza delle quali è insorta, questa costituzione sarà destinata ad evolversi e trasformarsi allentando i suoi attuali meccanismi autoritari. Se poi si considera il ruolo unico assolto dal generale De Gaulle nell'instaurazione ed oggi nella vita del nuovo regime, sarà ancora più facile congetturare che le contingenze politiche nelle quali il generale si troverà un giorno ad abbandonare il potere, il « saldo » attivo o

passivo con cui concluderà allora la sua fatica al timone dello Stato francese, avranno un peso determinante sul corso e sul senso di questa evoluzione. Il che val quanto dire che solo in una eventuale fase post-gaullista s'avrà il collaudo vero di questa costituzione.