

MICHELE CARDUCCI

*LO SCIoglimento DELLE ASSEMBLEE PARLAMENTARI
IN FRANCIA*
(1877 - 1988)*

* Il lavoro è il frutto di seminari di diritto costituzionale svolti all'Università di Urbino nell'anno accademico 1995-1996, dei quali conserva il tono didascalico e la essenzialità espositiva. La bibliografia è aggiornata al 1995.

SOMMARIO: 1. Il diritto di scioglimento nella Terza Repubblica francese: funzioni e significato dell'intervento del Senato. - 2. Lo scioglimento del 25 giugno 1877 ad opera del Maresciallo Mac-Mahon. - 3. Il diritto di scioglimento previsto dalla costituzione del 1946. - 4. L'unico caso della Quarta Repubblica: lo scioglimento del 1955. - 5. Il nuovo ruolo del capo dello Stato nella Quinta Repubblica. - 5.1. La Costituzione del 1958. - 5.2. La riforma costituzionale del 1962. - 6. Titolarità del diritto di scioglimento nella Quinta Repubblica. - 7. La prassi della Quinta Repubblica. - 7.1. Lo scioglimento del 9 ottobre 1962. - 7.2. Lo scioglimento del 30 maggio 1968. - 7.3. Lo scioglimento del 22 maggio 1981. - 7.4. Lo scioglimento del 14 maggio 1988. - 8. Considerazioni sul funzionamento dell'istituto dello scioglimento nell'attuale realtà francese.

1. Il diritto di scioglimento nella Terza Repubblica francese: funzioni e significato dell'intervento del Senato.

I dibattiti relativi all'istituzione del diritto di scioglimento della Camera nella Terza Repubblica Francese si svolsero tra il 1873 e il 1874 e approdarono nell'articolo 5 della legge costituzionale del 25 febbraio 1875¹. Originariamente furono presentati tre progetti: uno del Centro-Sinistra fir-

¹ Come è noto il periodo della Terza Repubblica va dal 1875 al 10 luglio 1940, giorno in cui il Maresciallo Pétain ottenne dal Parlamento l'investitura per elaborare una nuova Costituzione.

È opportuno ricordare che dal punto di vista tecnico non è corretto parlare di Costituzione della Terza Repubblica in quanto non sussiste un documento che possa essere considerato come Costituzione in senso formale: esiste una serie di leggi costituzionali elaborate nel 1875 (una relativa all'organizzazione del Senato, un'altra relativa all'organizzazione dei pubblici poteri e una, infine, relativa ai rapporti tra i pubblici poteri) che contengono la

mato congiuntamente da Thiers e Dufaure, rispettivamente Presidente della Repubblica e Ministro di Giustizia; uno del Centro-Destra disposto da Broglie, Presidente del Consiglio dal 15 maggio del 1874, e infine uno della Destra presentato il 15 luglio 1874 da Ventavon, che era il relatore della Commissione dei Trenta².

Il progetto Thiers-Dufaure, che presupponeva l'esistenza di due assemblee legislative dotate di uguali competenze e di un Presidente eletto da un consesso allargato, giustificava l'attribuzione del diritto di scioglimento al Capo dello Stato con la necessità di riconoscergli una serie di prerogative estese, in grado di garantire l'intervento del potere esecutivo nella vita costituzionale del Paese³.

Tuttavia, per evitare l'eventualità di abusi, il progetto prevedeva che tale competenza fosse attribuita anche al Senato, organo permanente in grado di stabilire quando il potere esecutivo agisse fuori delle regole costituzionali e quando invece perseguisse un reale interesse pubblico. Pertanto, nel caso in cui si fosse riscontrata l'esigenza di rinnovare la Camera prima della scadenza naturale del mandato, il Presidente della Repubblica avrebbe dovuto necessariamente chiedere l'autorizzazione del Senato, il quale,

disciplina relativa al funzionamento delle istituzioni dell'epoca. Relativamente ai testi delle leggi si vedano J. DELPECH - J. LAFERRIERE, *Les Constitutions modernes*, Tome I, Paris, 1928, p. 9-13, e L. CAHEN, in *La Costituzione degli Stati nell'Età Moderna*, vol. I, Firenze 1938, p. 429.

Per una dettagliata analisi degli schemi e dei dibattiti costituzionali si vedano in particolare P. ALBERTINI, *Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français*, Paris, 1977, p. 77 ss. e P. LAVAUX, *La dissolution des Assemblées Parlementaires*, Paris, 1983, p. 34 ss., nonché P. CRETIN, *Le droit de dissolution des assemblées parlementaires*, Paris, 1907, P. COUZINET, *La dissolution des Assemblées politiques et la démocratie parlementaire*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1933, p. 495 ss., F. MOHRHOFF, *La dissolution des Assemblées législatives dans les constitutions modernes*, Roma, 1953.

² Quella "dei Trenta" era la commissione incaricata del compito di elaborare le leggi costituzionali. Essa era prevista dalla legge del 20 novembre 1873.

³ "Le abitudini e i bisogni della Francia inducono dunque a concentrare nelle mani del primo magistrato poteri assai estesi e diversi, che sono circoscritti senza l'inconveniente di altri": *Jornal Officiel* (d'ora in poi J.O.), 20 mai, Ann. n° 1779, p. 3208.

con il voto segreto, si sarebbe dovuto esprimere entro il termine di 18 giorni. Il progetto fu depositato il 19 maggio 1873, ma non fu discusso dai deputati (a causa della caduta di Thiers qualche giorno più tardi). Esso, tuttavia, ebbe una grande influenza sui dibattiti successivi. In opposizione al progetto presentato dal Centro-Sinistra, il duca di Broglie proponeva di attribuire il diritto di scioglimento al Presidente della Repubblica, il quale lo poteva esercitare subordinatamente al parere conforme della Camera Alta, denominata Gran Consiglio e avente carattere censitario e aristocratico. La caduta di Broglie non permise la discussione del suo progetto, tuttavia le sue idee vennero riprese successivamente da Mac-Mahon nel suo messaggio del 6 gennaio 1875 indirizzato all'Assemblea Nazionale: "L'uso di questo diritto estremo sarebbe pericoloso ed esiterei io stesso ad esercitarlo se, in una circostanza così critica, il potere non si sentisse sostenuto dal concorso di un'Assemblea moderatrice"⁴.

Infine, la Commissione dei Trenta, composta in prevalenza da deputati di Destra, sosteneva un progetto, depositato dal suo relatore Ventavon il 15 luglio 1874, che si componeva di 5 articoli ed era orientato sulla legge del 20 novembre 1873⁵. La soluzione presentata era di tipo monarchico in quanto prevedeva l'attribuzione del diritto a Mac-Mahon senza alcuna condizione. Infatti, l'articolo 4 del progetto recitava: "Il maresciallo Presidente della Repubblica è investito del diritto di sciogliere la Camera dei deputati. Si procederà, in questo caso, all'elezione di una nuova Camera nel termine

⁴ Cfr. J.O., 7 janvier 1875.

⁵ Tale legge prevedeva il settennato di Mac-Mahon e la necessità che il maresciallo mantenesse il suo mandato fino al 1880: "Se il maresciallo è circondato da una Camera ostile che gli toglie sistematicamente ogni mezzo per governare, ad esempio rifiutando di votare il bilancio, bisognerà che il Presidente si dimetta o che la Camera sia sciolta. L'abdicazione forzata del maresciallo prima della scadenza legale costituirebbe un attentato alla legge del 20 novembre (...). Se dunque voi volete il mantenimento di questa legge, si deve accordare al maresciallo il diritto di sciogliere la Camera dei deputati". Séance du 21 janvier 1875, J.O., 22 janvier, p. 565.

di sei mesi”⁶.

Tale ultima proposta era profondamente diversa dalle altre, dal momento che non prevedeva alcun intervento dell'altra Camera, che, secondo Ventavon, avrebbe generato problemi insolubili nel caso si fosse rivelato di segno contrario alla richiesta presidenziale.

In definitiva il Centro-Sinistra e il Centro-Destra avevano due punti di vista conciliabili, dal momento che la differenza tra i due progetti risiedeva unicamente nel carattere definitivo o provvisorio della disposizione, mentre la Destra insisteva sul riconoscimento di una “posizione monarchica”.

Nel gennaio-febbraio 1875 i deputati esaminarono i progetti di legge costituzionale relativi ai poteri pubblici e, dopo essersi espressi a favore del regime repubblicano, iniziarono le discussioni incentrate esclusivamente sullo scioglimento⁷. Subito si verificarono gli scontri tra i rappresentanti della Destra e coloro che ritenevano che l'irresponsabilità del Capo dello Stato e il diritto di scioglimento fossero pertinenti alla monarchia e contrari alla logica della Repubblica⁸. Nel corso dei dibattiti, venne presentato e sostenuto, non solo dal suo autore ma anche da Dufaure, l'emendamento Wallon, già depositato il 23 giugno 1874. La proposta di Wallon prevedeva una soluzione identica a quella già avanzata da Thiers e Dufaure: in un primo momento essa fu rigettata per 633 voti contro 61, poi venne ripresa e sviluppata dal suo estensore nel gennaio-febbraio del 1875. Wallon e Dufaure ribadirono le loro idee sottolineando il fatto che il diritto di scioglimento non fosse incompatibile con i principi repubblicani, ma rappresentasse al contrario un'istituzione di garanzia e di durata. La caratteristica garantista era costituita dalla necessità dell'approvazione del Senato, organo conser-

⁶ Cfr. “Rapport de Ventavon au nom de la Commission des lois constitutionnelles”, J.O., 3 août 1874, p. 5505.

⁷ E' opportuno ricordare che tutta la documentazione relativa ai dibattiti parlamentari sulle leggi costituzionali è raccolta nel J.O., 21-22 gennaio e 1-2 febbraio 1875.

⁸ Due oratori si pronunciarono nettamente a sfavore del diritto di scioglimento: Lenôel e Favre. Cfr. Séance du 21 janvier 1875, J.O., 22 janvier p. 567 ss.

vatore e imparziale⁹.

Il Presidente della Commissione dei Trenta, invece, cercò di dare spiegazioni sulla necessità di conferire un diritto così importante solo alla persona del maresciallo Mac-Mahon, in quanto personalità molto conosciuta e apprezzata all'epoca. Egli propose di conseguenza una configurazione "temporanea" dell'istituto, il quale, in quanto tale, non si sarebbe trasmesso a tutti i successivi Presidenti della Repubblica francese.

Vennero poi proposti altri due emendamenti di minore importanza¹⁰ ed infine, il 2 febbraio, venne votato, paragrafo per paragrafo, il testo di Wallon che ottenne il consenso delle Sinistre (le quali vedevano in esso la possibilità di rafforzare la Repubblica) con il voto sfavorevole delle Destre.

In conclusione, con il voto del 2 febbraio del 1875 si stabilì che il Presidente della Repubblica poteva, con il parere conforme del Senato, sciogliere la Camera dei Deputati prime della scadenza legale del suo mandato. I collegi elettorali, in tal caso, sarebbero stati convocati per le nuove elezioni nel termine di tre mesi. Il decreto di scioglimento sarebbe stato controfirmato dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

I principali ispiratori delle norme costituzionali del 1875 si prefiguravano l'utilizzazione del diritto di scioglimento nel caso di conflitto tra la Camera dei Deputati e il Presidente della Repubblica¹¹, in conformità alla logica del modello parlamentare dualista. Del resto, Mac-Mahon era stato eletto nel 1873 e la legge del 20 novembre gli garantiva sette anni di presidenza.

Nessuno constatava il suo settennato, ma l'eventualità di un conflitto con una nuova Camera meno conservatrice poteva essere considerato pro-

⁹ "L'emendamento Wallon ha il duplice effetto di dare agli uni la garanzia che nasce dal potere presidenziale di sciogliere, e di dare agli altri la garanzia che proviene dal concorso obbligato del Senato": Séance du 2 février, J.O., 2 février, p. 906.

¹⁰ Il primo, di Bertauld, si fondava sulla superiorità delle Camere e sul carattere subordinato dei poteri del Presidente della Repubblica, il quale non poteva di conseguenza essere titolare del diritto. Il secondo, di Depeyre, venne respinto per 354 voti contro 346. Cfr. P. ALBERTINI, *op. cit.*, p. 91.

¹¹ P. MATTER, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Paris, 1898.

babile e le Destre non nascondevano la preoccupazione per le conseguenze politiche che tale situazione avrebbe potuto portare (magari un'abdicazione forzata del Maresciallo).

Il Centro-Destra e il Centro-Sinistra, invece, concepivano l'istituto in modo più articolato, in quanto consideravano non solo la posizione personale del Presidente, che era provvisoriamente a Capo dell'Esecutivo, ma la situazione generale del Paese. Il rapporto esistente tra Assemblee legislative-Governo e Presidente richiedeva l'esistenza di un mezzo che consentisse al Capo dello Stato di appellarsi al popolo nelle situazioni in cui egli avesse appoggiato ministri invisi alla Camera. Infine, solo qualche deputato di sinistra (Bertauld per esempio) insistette perché, durante la vigenza della legge costituzionale del 20 novembre 1873, il carattere irrevocabile del mandato conferito a Mac-Mahon imponesse la necessità di attribuirgli eccezionalmente la facoltà di scioglimento indipendentemente dall'esistenza di un conflitto istituzionale: con la conseguenza che, al termine del settennato, il Presidente della Repubblica non sarebbe stato più titolare del diritto¹².

In ogni caso, i costituenti non presero in considerazione altre possibili funzioni dello scioglimento, quale ad esempio quella di risolvere un conflitto tra il Senato e il Presidente: infatti, i due emendamenti presentati in proposito vennero rigettati senza alcuna discussione.

Qualche deputato sostenne che la Camera Alta non necessariamente avrebbe dovuto condividere la politica di Mac-Mahon e che, di conseguenza, sarebbe stato opportuno prevedere anche la facoltà del suo scioglimento. Ciononostante, la maggior parte di essi non si dimostrò favorevole a tali conclusioni¹³.

Da questo punto di vista è possibile sostenere che l'analisi condotta

¹² "Il maresciallo è investito di un mandato irrevocabile, dunque il maresciallo è irresponsabile; pertanto, se si solleva un conflitto tra lui e l'Assemblea, occorre che questo conflitto possa cessare; occorre arrivare ad uno scioglimento, il conflitto non può continuare": Séance du 2 février 1875, J.O., 3 février, p. 900.

¹³ Si trattava di due emendamenti depositati il 24 febbraio 1875 da Cottin e Raudot. Cfr. J.O., 25 février 1875, p. 1443.

dai costituenti del 1875 si presentò approssimativa. La loro unica preoccupazione fu quella di raffigurare lo scioglimento come un appello al corpo elettorale, mentre non si resero conto che ciò che era in grado di risolvere il conflitto ipotizzato sarebbe stata la risposta del popolo e non certo la semplice decisione di sciogliere la Camera. Infatti, solo se la nuova maggioranza eletta avesse appoggiato il Presidente, il contrasto tra gli organi si sarebbe risolto. In caso contrario, una maggioranza ostile avrebbe collocato il Capo dello Stato in uno stallo istituzionale ¹⁴.

Le interpretazioni relative al significato dell'intervento del Senato nella decisione di scioglimento furono divergenti. Il Centro-Destra e il Centro-Sinistra ritennero che lo scopo fosse quello di costituire un appoggio morale e politico all'esercizio di una prerogativa eccezionale e delicata. Secondo Dufaure il concorso della Camera Alta godeva del doppio vantaggio di attribuire allo scioglimento un'autorevolezza più grande e attutire di conseguenza eventuali discussioni presso l'opinione pubblica ¹⁵. Il Senato finiva col ricoprire in tal modo un ruolo di "consigliere" molto importante: la sua adesione avrebbe scongiurato l'isolamento presidenziale e rafforzato la posizione del Capo dello Stato.

La Destra, dal conto suo, temeva che tale previsione comportasse non solo la subordinazione del Presidente della Repubblica alla seconda Camera, ma anche l'affievolimento della posizione del Senato stesso: la responsabilità della decisione divisa tra due autorità avrebbe comportato il rischio di indebolire, successivamente, la loro posizione nei confronti della nuova Assemblea eletta a suffragio universale diretto ¹⁶.

¹⁴ Cfr. P. ALBERTINI, *op. cit.*, p. 101-102.

¹⁵ A tal proposito si veda il suo intervento alla Séance du 2 février 1875, J.O., 3 février, p. 906.

¹⁶ In relazione a tale posizione, ci si può riferire soprattutto all'intervento effettuato dal relatore della Commissione dei Trenta, Ventavon, in Séance du 2 février 1875, J.O., 3 février, p. 907.

Solo alcuni deputati moderati (tra i quali P. Cottin) avevano preso coscienza del vero significato della soluzione accolta nel 1875 e del fatto che essa fosse indissolubilmente ancorata alla situazione istituzionale dell'epoca, ossia all'esistenza di un Senato maggiormente conservatore rispetto alla Camera dei Deputati. Infatti, non mancarono osservazioni come quella appunto di P. Cottin che dichiarò: "subordinare ad un parere favorevole del Senato l'esercizio del diritto di scioglimento, significa esporsi, in anticipo, al rischio di rendere questo diritto stesso perfettamente illusorio, in una molteplicità di casi"¹⁷.

2. Lo scioglimento del 25 giugno 1877 ad opera del Maresciallo Mac-Mahon.

L'unico caso di scioglimento della Terza Repubblica fu quello attuato dal maresciallo Mac-Mahon il 25 giugno 1877¹⁸.

Dopo le elezioni di febbraio-marzo 1876, Mac-Mahon aveva dato l'incarico di formare il nuovo Governo a Dufaure, un repubblicano moderato. L'operato del Primo Ministro, tuttavia, terminò nel dicembre dello stesso anno e già a quel tempo il Presidente aveva avanzato l'ipotesi di ricorrere allo scioglimento della Camera. Ciononostante egli optò per un nuovo tentativo e affidò l'Esecutivo a Jules Simon, deputato della Sinistra repubblicana. Ben presto si manifestarono i contrasti tra Mac-Mahon (sostenuto dalla maggioranza dei senatori) e il Governo, soprattutto in relazione all'abrogazione di una legge del 1875 che prevedeva una disciplina assai

¹⁷ Cfr. P. Cottin, J.O., 25 février 1875, p. 1443.

¹⁸ Ai fini della ricostruzione dell'intera vicenda, cfr.: P. ALBERTINI, *op. cit.*, p. 285 ss.; P. LAVAUX, *op. cit.*, p. 38 ss.; J. CADART, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1980, p. 457-458; LE MONG NGUYEN, *Les systèmes politiques démocratiques contemporains*, Paris, 1992, p. 105 e 124-125; P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee Parlamentari*, I, Milano, 1984, p. 350 ss.; M. PRELOT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1953, p. 187 ss.

restrittiva sulla stampa. Il 16 maggio il Presidente inviò, con una lettera non firmata, un messaggio a Simon, con il quale criticava l'atteggiamento di debolezza e "troppo di sinistra" che il Presidente del consiglio aveva tenuto nei dibattiti davanti alle Camere. Tale lettera sostanzialmente esprimeva sfiducia nei suoi confronti e lo invitava alle dimissioni. Il 17 maggio, dopo le dimissioni di Simon, Mac-Mahon nominò Presidente del Consiglio il duca Broglie e il nuovo Governo si presentò alle Camere il giorno successivo. Venne contemporaneamente firmato un decreto presidenziale di proroga delle due Assemblee richiesto da Broglie, il quale era ben consapevole del fatto che non esisteva in Parlamento una maggioranza solida che lo avrebbe appoggiato.

Nel mese successivo, dal momento che la situazione di conflitto non sembrava destinata ad una soluzione, il Presidente della Repubblica inviò al Senato un messaggio con il quale comunicava, facendo esplicito riferimento alla legge costituzionale del 1875, la sua intenzione di sciogliere le Camere e chiedeva il parere conforme della Camera Alta. Il Ministro degli Interni Fourtout informò la Camera dei Deputati delle intenzioni presidenziali e pochi giorni dopo, conformemente alle aspettative di Mac-Mahon, la stessa votò la sfiducia al Governo. Il 25 giugno fu pronunciato lo scioglimento della Camera dei Deputati e le elezioni ebbero luogo il 14 e il 28 ottobre.

Il maresciallo Mac-Mahon commentò gli avvenimenti che lo avevano reso protagonista sostenendo che il suo utilizzo dell'istituto del diritto di scioglimento era stato non solo pienamente legittimo, ma anche giustificato dal fine di consultare, in quella particolare situazione, il popolo sovrano e giudice supremo senza appello (¹⁹).

I risultati delle elezioni furono comunque contrari alle aspettative di Mac-Mahon, in quanto il corpo elettorale si esprime a favore di una mag-

¹⁹ "L'esercizio del diritto di scioglimento non è, in effetti, che una forma di suprema consultazione, alla maniera di un giudizio senza appello, né potrebbe essere eretto a sistema di governo. Io ho creduto di dover usare questo diritto e mi attengo al responso del Paese". Cfr. J.O., 15 décembre 1877.

gioranza repubblicana ostile al Capo dello Stato. Tuttavia, egli non colse immediatamente il significato di tale risultato sfavorevole. Infatti, incoraggiato dal Senato, tentò di formare un Governo extra-parlamentare (condotto dal generale Rochebouët), nei cui confronti però la Camera dei Deputati votò un ordine del giorno con il quale rifiutava di entrarvi in relazione. Solo in un secondo momento Mac-Mahon affidò l'incarico a Dufaure, personaggio che godeva della fiducia dei deputati, assecondando in questo modo quel principio espresso dalla formula "se soumettre ou se démettre". Agli inizi del 1879, dopo le elezioni, i repubblicani conquistarono la maggioranza anche al Senato e a Mac-Mahon non restò che dimettersi il 30 gennaio: lo stesso giorno venne nominato Jules Grévy quale nuovo Presidente della Terza Repubblica. Quest'ultimo nel suo messaggio alla nazione il 6 febbraio, dichiarò: "Sottomesso per necessità alla grande legge del regime parlamentare, io non entrerò mai in conflitto con la volontà nazionale, espressa dagli organi costituzionali"²⁰. Il nuovo Presidente aveva infatti capito che il popolo temeva per la stabilità delle istituzioni ed era perciò importante rassicurare il paese in un momento così delicato.

Lo scioglimento del 1877 fu considerato, da gran parte della dottrina del tempo, in contrasto con lo spirito delle leggi costituzionali e venne addirittura definito come "un colpo di Stato legale". Si ritenne infatti che l'intento principale di Mac-Mahon fosse stato quello di garantire l'affermazione di un potere e una politica personale conservatrice in contrapposizione a quelli che erano gli orientamenti parlamentari e del corpo elettorale, quindi un tentativo di destabilizzare la Repubblica. Ne furono dimostrazione il fatto che lo scioglimento fu autorizzato da una maggioranza molto debole di senatori (149 voti favorevoli e 130 contrari), molti dei quali dimostrarono una prova di attaccamento personale nei confronti del Presidente anziché un profondo convincimento sulla sua politica personale. D'altra parte, la reticenza dei componenti di una Camera nell'autorizzare lo scioglimento dell'altra era comprensibile, dal momento che entrambe erano composte da personaggi che avevano seguito la stessa carriera politica e nutrivano le

²⁰ dal messaggio al Senato, J.O., 7 février 1879.

stesse aspirazioni e gli stessi ideali. Per questi motivi, tale scioglimento ebbe effetti scioccanti per i repubblicani, tanto che in Francia “la parola scioglimento era quasi considerata come sinonimo di rivoluzione”²¹.

E’ opinione comune tra i più autorevoli commentatori che quell’infelice episodio influì in modo determinante e negativo sulla successiva praticabilità dell’istituto nella Terza Repubblica: ne aveva infatti determinato la scomparsa dalle istituzioni politiche.

Si parlò in proposito dell’esistenza di una regola consuetudinaria abrogatrice dell’articolo 5 della legge costituzionale del 25 febbraio 1875²², anche se tale soluzione venne poi considerata dai sostenitori di contrapposte teorie come un artificio diretto a dare una qualificazione giuridica a una realtà altrimenti non spiegata.

Secondo Carré de Malberg²³, ad esempio, non era possibile ricorrere a un diritto costituzionale consuetudinario: la Costituzione si collocava al vertice della gerarchia delle fonti e non poteva essere modificata né da una legge ordinaria, né da un qualunque uso. Il non utilizzo del diritto di scioglimento costituiva uno stato di fatto che non modificava lo stato di diritto. Carré de Malberg partiva dal presupposto che in tutti i sistemi costituzionali esiste sempre un organo preponderante che assicura l’unità del potere dello Stato. In Francia l’evoluzione verso la supremazia parlamentare si sarebbe dovuta perciò inevitabilmente produrre, proprio perché l’analisi dei testi costituzionali portava a considerare l’organo esecutivo subordinato all’organo legislativo: il Presidente della Repubblica, malgrado l’estensione dei poteri attribuitigli, rimaneva nell’impossibilità di svolgere un’azione autonoma. Lo stesso decreto di scioglimento delle Camere assumeva la forma del decreto presidenziale, ma si appoggiava in realtà sulla

²¹ L. RADENAC, *De la dissolution des Assemblées Legislatives*, Paris, 1897, p. 115.

²² Cfr. L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1930; M. PRELOT, *Réflexions sur le régime politique de la France*, in *Revue française de science politique*, 1962, p. 187 ss.

²³ R. CARRE’ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l’Etat*, (1920-1922), II, Paris, 1962, p. 82.

volontà del Senato e presupponeva quindi che le due frazioni del Parlamento fossero in disaccordo tra di loro o che il Senato avesse riconosciuto e approvato l'idea di consultare il corpo elettorale²⁴.

Altri studiosi²⁵, concordi nel sostenere che le cause del non utilizzo del diritto non fossero da ricercare negli effetti psicologici provocati dagli avvenimenti del giugno del 1877, hanno ritenuto che un ostacolo quasi insormontabile fosse costituito dalla necessità, imposta dai costituenti, del parere conforme del Senato, il quale avrebbe dovuto rappresentare un freno all'esercizio del diritto e un punto di appoggio per il Presidente e per il Governo.

Nella prassi, tuttavia, il Senato, presentando la stessa composizione e lo stesso frazionamento politico della Camera, non fu in grado di sostenere il gabinetto nelle sue iniziative di scioglimento. Per evitare tale inconveniente furono proposte delle revisioni costituzionali che prevedevano l'abrogazione di questo ostacolo, ma ricevettero il veto dei deputati, i quali si dichiararono in tal modo fedeli alla Repubblica²⁶.

²⁴ La dottrina classica, invece, partiva dal presupposto che le istituzioni francesi del 1875 realizzassero un modello parlamentare in cui vi era un equilibrio tra i due grandi poteri dello Stato. Il diritto di scioglimento non era altro che uno degli elementi distintivi di tale regime e avrebbe dovuto consistere in una prerogativa normale del Capo dello Stato: le restrizioni apportate nella Terza Repubblica (consenso del Senato) costituivano perciò un ostacolo e un fatto illogico non conforme allo spirito del sistema. Vedi P. ALBERTINI, *op. cit.*, p. 300. Cfr. anche U. COLDAGELLI, *Il sistema politico della Terza Repubblica e la formazione del programma del Fronte popolare*, in *Lab.Pol.*, 3, 1981, p. 32 ss.

²⁵ P. ALBERTINI, *op. cit.*, p. 305; J. CADART, *op. cit.*, p. 458; P. LAVAUX, *op. cit.*, p. 42-44.

²⁶ Si possono ricordare le proposte di Alexandre Millerand, Presidente della Repubblica dal 1920 al 1924 e quella di Gaston Doumergue, già Presidente della Repubblica, quindi Presidente del Consiglio nel 1934. In particolare Millerand, nel suo progetto di revisione della legislazione costituzionale, sosteneva che "La mia opinione tutta personale, beninteso, è che l'equilibrio dei poteri indispensabile, lo ripeto, sotto il regime parlamentare rispetto alla sovranità del popolo come alle libertà pubbliche, esige che il potere esecutivo possa da sua propria iniziativa, senza doversi appellare a nessuno, e sotto la propria responsabilità ricorrere allo scioglimento".

Inoltre si registrava, nel sistema politico in vigore, la prevalenza politica dell'Assemblea e la debolezza dell'Esecutivo²⁷. Il Parlamento impediva infatti che si verificassero le condizioni di una sua fine anticipata anche perché si trovavano ad essere nominate alla Presidenza del Consiglio personalità di scarso rilievo politico o comunque non in grado di assumere un ruolo determinante. Il Governo viveva situazioni di cronica instabilità e spesso era costretto a scendere a compromessi pur di rimanere in carica.

Esisteva inoltre una pluralità di partiti, frazioni e movimenti che spesso dava luogo a maggioranze precarie e di carattere settoriale (vi era ad esempio una maggioranza in tema di politica straniera, una differente sulla politica coloniale, un'altre ancora sulla politica economica e via dicendo). Per tali motivi, i governi, di fatto spogliati dell'arma dello scioglimento, non disposero di alcun mezzo di pressione efficace e furono perciò costretti a minacciare le proprie dimissioni, con la conseguenza di cadere mediamente ogni sette od otto mesi²⁸.

Il non uso del diritto di scioglimento non si poteva spiegare perciò con la formazione di una qualsiasi consuetudine costituzionale o con la desuetudine, o con il "précédent fâcheux" che Mac-Mahon aveva creato nel 1877. La spiegazione della prassi costituzionale instauratasi dopo il 1877, caratterizzata per l'appunto dall'assenza dell'utilizzo del diritto di scioglimento, risiedeva nella permanenza di certi fattori socio-politici quali appunto il multipartitismo e l'assenza costante di una formazione politica maggioritaria. In un contesto politico in cui né il Presidente della Repubblica né il Presidente del Consiglio erano a capo di un partito maggioritario o con vocazione a divenirlo, nessun conflitto simile a quello del 1877 poteva

²⁷ Per una maggiore completezza dell'argomento si veda in particolar modo A. SOULIER, *L'instabilité ministérielle sous la Troisième République (1871-1938)*, Paris, 1939, p. 480 ss.

²⁸ La dottrina ha individuato circa venti casi in cui lo scioglimento avrebbe potuto essere pronunciato per risolvere situazioni conflittuali o come arma di difesa del governo. A SOULIER, *loc. cit.*, e G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Napoli, 1948, p. 224 ss.

verificarsi: essi non potevano infatti legittimamente sperare che uno scioglimento portasse a una loro vittoria elettorale.

Del resto è significativo osservare che i costituenti avevano sempre pensato al mantenimento di un orientamento conservatore da parte del Senato, ma furono smentiti dal fatto che dal 1879 la composizione della Camera Alta non fu più sufficientemente differenziata da quella della Camera dei Deputati, con la conseguenza che l'intervento necessario dell'organo nel processo di scioglimento avrebbe potuto produrre effetti inversi a quelli desiderati.

3. Il diritto di scioglimento previsto dalla costituzione del 1946.

L'articolo 51 della Costituzione del 27 ottobre del 1946 prevedeva un sistema di scioglimento dell'Assemblea Nazionale rigorosamente subordinato al verificarsi di condizioni ben precise. Era infatti richiesto il susseguirsi di due crisi ministeriali nel periodo di diciotto mesi, in seguito a questioni di fiducia o mozioni di sfiducia conformi agli articoli 49 e 50 della Costituzione, ossia respinte o votate dalla maggioranza assoluta (²⁹).

La titolarità del diritto apparteneva al Consiglio dei Ministri; era necessaria la consultazione del Presidente dell'Assemblea medesima mentre

²⁹ L'articolo 49 della Costituzione francese del 1946 disponeva: "La questione di fiducia non può essere posta se non dopo una deliberazione del Consiglio dei ministri; e deve essere promossa dal Presidente del Consiglio. (...) La fiducia può essere negata al Gabinetto solo a maggioranza assoluta dei membri dell'assemblea (...)".

L'articolo 50, invece, disponeva: "Il voto favorevole su una mozione di censura da parte dell'Assemblea comporta le dimissioni collegiali del Gabinetto (...)".

Per il testo di tali articoli della Costituzione francese del 1946, cfr. L. DUGUIT, H. MONNIER, R. BONNARD, G. BERLIA, *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Paris, 1952, p. 562-563.

il decreto veniva formalmente emesso dal Presidente della Repubblica. Inoltre, lo scioglimento non poteva essere disposto nei primi diciotto mesi della Legislatura. L'articolo 51 infatti disponeva: "Se nel corso di diciotto mesi intervengono due crisi ministeriali nelle condizioni previste dagli artt. 49 e 50, lo scioglimento dell'Assemblea Nazionale potrà essere deciso in Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Presidente dell'Assemblea. (...) Le disposizioni del comma precedente non sono applicabili se non dopo i primi diciotto mesi della legislatura".

Tale articolo fu approvato dall'Assemblea Costituente con importanti modifiche rispetto alla prima redazione contenuta nel progetto, sicché si poté ritenere che la stesura definitiva fosse il risultato di un compromesso. Dal dicembre del 1945 al settembre del 1946 ben cinque furono le versioni proposte dai diversi gruppi politici rappresentati in Assemblea Nazionale³⁰.

In una prima fase i costituenti sembrarono decisi ad adottare il principio dell'automaticità e ad accogliere lo schema proposto dai socialisti. L'articolo 58 infatti recitava: "Nel corso di una stessa legislatura, il Governo non può essere rovesciato o ritirarsi volontariamente, in seguito a un contrasto con l'Assemblea, che una volta sola. Una seconda crisi governativa nelle medesime condizioni comporta a un tempo le dimissioni del governo e lo scioglimento dell'Assemblea"³¹.

I socialisti non volevano attribuire alcun effetto al verificarsi della prima crisi ministeriale. Infatti, essa poteva risultare la conseguenza di un errore politico dell'Assemblea, a differenza della seconda crisi, che avrebbe costituito una prova sufficiente dell'incapacità della Camera di superare

³⁰ Tra gli autori italiani che si sono occupati in modo approfondito dell'argomento, si vedano in particolare: G. GUARINO, *op. cit.*, p. 241 ss., M. VOLPI, *op. cit.*, p. 125-126; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano, 1972, p. 255 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1993, p. 368 ss.; F. PIERANDREI, *La Costituzione della Quarta Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, p. 747 ss. V, ora *La IV République*, in *Pouvoirs*, n. 76, 1996.

³¹ *Doc. A.N.C.*, Ann. n° 44, p. 60.

le sue divisioni interne e di creare un Governo durevole, e, in questo modo, prodotto uno scioglimento automatico, cioè sottratto a qualsiasi valutazione discrezionale.

Numerose furono le obiezioni sollevate a tale schema dai commissari comunisti, i quali ritenevano che il carattere automatico avrebbe permesso al Governo di scegliere esso stesso la data delle elezioni³².

Nonostante tali opposizioni, l'Assemblea Nazionale Costituente adottò il 12 dicembre 1945 il principio dello scioglimento automatico³³ e solo il 28 marzo e il 4 aprile 1946 introdusse delle condizioni più restrittive, quale ad esempio quella relativa all'impossibilità di fare uso dell'istituto nei primi trenta mesi della legislatura.

La soppressione dell'automaticità e le successive modificazioni furono una conseguenza dell'opposizione congiunta, ma di ispirazione differente, dei repubblicani e dei comunisti. L'articolo 84 del progetto del 19 aprile prevedeva che la titolarità del diritto spettasse al Consiglio dei Ministri e ribadiva le restrizioni già adottate in precedenza³⁴. Solo in settembre, infatti, venne fissato in diciotto mesi il periodo di tempo in cui si dovevano verificare le due crisi ministeriali e venne inserita una disposizione restrittiva nell'articolo 45, con la quale si disponeva che della eventuale crisi intervenuta nel termine di quindici giorni dalla nomina dei Ministri non si sarebbe dovuto tener conto ai fini dell'applicazione dell'articolo 51³⁵. Tale restrizione permetteva all'Assemblea Nazionale di rettificare un voto di investitura affrettato: il rovesciamento del Governo, qualche giorno dopo la sua formazione, avrebbe significato un errore politico dell'Assemblea nella scelta del Presidente del Consiglio oppure un malcontento generale in relazione

³² Per un'importante critica al testo dell'originario progetto socialista, E. GIRAUD, *Le projet de Constitution*, in *Revue politique et parlementaire*, 1946, p. 119. Secondo l'autore l'automatismo avrebbe favorito in modo incontrollato gli scioglimenti.

³³ Il principio fu adottato con il voto favorevole di 30 deputati contro 11.

³⁴ Cfr. G. GUARINO, *op. cit.*, p. 242 ss.

³⁵ L'art. 45 infatti disponeva: "(...) Le norme dell'art. 51 non sono applicabili nel caso che la crisi ministeriale intervenga entro quindici giorni dalla nomina dei ministri".

alla compagine ministeriale nominata³⁶.

Sufficientemente chiare e concordi furono le idee dei costituenti circa i fini da attribuire all'istituto: si escluse che potesse essere utilizzato come arma contro l'Assemblea o come un mezzo presidenziale per sottomettere il Parlamento stesso alla volontà del Capo dello Stato, mentre si insistette sulla sua funzione di rimedio all'instabilità governativa.

Il punto di partenza della maggior parte dei costituenti del 1945 e 1946 fu l'intenzione di creare un sistema costituzionale nettamente diverso da quello della Terza Repubblica, ossia da quel sistema che aveva rinforzato gli interessi conservatori e favorito l'instabilità del quadro politico³⁷.

Occorreva prima di tutto sostituire il multipartitismo frazionato, che aveva dominato la scena fino al 1940, con un sistema di grandi partiti dotati di una solida organizzazione e disciplina. Quindi la preoccupazione dominante fu quella di creare una relazione "privilegiata" tra Assemblea Nazionale e Consiglio dei Ministri regolamentata in modo dettagliato.

Il Presidente del Consiglio sarebbe stato il capo di un Governo, la cui composizione doveva sottostare all'approvazione dell'Assemblea e doveva impegnarsi a realizzare il programma per il quale era stato investito. Il Consiglio della Repubblica (questa era la denominazione del senato) sarebbe stato semplicemente una "camera di riflessione" avente lo scopo di ottenere un lavoro legislativo di migliore qualità e quindi non sarebbe diventato un centro di opposizione nei confronti della prima Camera. L'azione del Presidente della Repubblica veniva concepita come una semplice magistratura morale, non implicante alcun potere autonomo di decisione³⁸. La

³⁶ Cfr. P. ALBERTINI, *op. cit.*, p. 161 e A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, Milano, 1984, p. 9 ss.

³⁷ Un profilo significativo dell'opera dei costituenti francesi del 1946 è tracciato da F. PIERANDREI, *op. cit.*, p. 691 ss; G. BERLIA, *L'elaboration de la Constitution par l'Assemblée Nationale Constituante*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1946, p. 151 ss. Vedi anche P. ALBERTINI, *op. cit.*, p. 140 ss.

³⁸ P. COSTE-FLORET affermò: "Il Presidente della Repubblica non è un uomo politico, non adempie una funzione politica. Egli è l'arbitro dei partiti". Cfr. Séance du 27 août, p. 3340.

regolamentazione precisa della mozione di censura, il divieto della questione di fiducia da parte del Consiglio della Repubblica e la procedura di scioglimento avrebbe dovuto garantire la stabilità del regime.

In tale ottica, lo scioglimento non aveva la funzione di risolvere un conflitto tra Governo e Assemblea Nazionale, bensì era concepito come un mezzo per creare una maggioranza nuova se la Camera avesse dato prova di divisioni insormontabili al suo interno. In questa prospettiva, esso non era preso in considerazione isolatamente ma in quanto strettamente connesso alle vicende della responsabilità governativa³⁹: in altri termini, esso contribuiva a completare una serie di meccanismi che perseguivano, tutti, il medesimo scopo.

Tutto ciò fu confermato da P. Cot, relatore alla Costituente: “Il progetto di costituzione contiene un certo numero di disposizioni destinate ad assicurare la stabilità di governo, specialmente per mezzo di una mozione di censura, presa in determinate circostanze per rovesciare il gabinetto, e la messa in gioco della responsabilità di governo davanti alla sola Assemblea Nazionale. Lo scioglimento non ha luogo se non in presenza di instabilità di governo”; e Coste-Floret aggiungeva: “E’ soltanto in caso di instabilità ministeriale ripetuta e quando la formazione della maggioranza parlamentare sembra improbabile, che il governo può demandare al popolo la facoltà di designare di nuovo la maggioranza della Nazione”⁴⁰. Bisogna osservare che dall’esame dei lavori preparatori emerge un’utile considerazione: i costituenti non si preoccuparono di specificare se lo scioglimento dovesse seguire al secondo voto di sfiducia verificatosi nei diciotto mesi, oppure se esso potesse essere decretato esclusivamente dal nuovo Governo. Solo tenendo presente la mentalità della prevalente dottrina francese del tempo, il modello inglese cui i francesi si erano ispirati durante i loro dibattiti e le affermazioni di P. Cot, relatore sul progetto di Costituzione all’Assemblea Costituente, si può ritenere che l’articolo 51 si riferisse esclusivamente allo

³⁹ Cfr. G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, p. 182.

⁴⁰ “Séance de la Commission de la Constitution”, 10 juillet 1946, p. 84.

scioglimento successivo ⁴¹.

Numerose furono le critiche avanzate nei confronti del sistema definitivamente adottato. Fra di esse, la più importante riguardava la considerazione che le complesse condizioni richieste dagli articoli 49-52 rendevano l'istituto praticamente inapplicabile o inefficiente. Infatti, il requisito delle crisi ministeriali verificatesi secondo la regola della questione di fiducia e della mozione di censura, ossia a seguito di un voto a maggioranza assoluta, avrebbe consentito all'Assemblea di decidere discrezionalmente quando autodissolversi o meno. Se i deputati non avessero voluto dare la possibilità al Governo di utilizzare l'istituto, si sarebbero limitati ad accordarsi per votare la sfiducia con la sola maggioranza semplice e a far cadere politicamente il Governo. In tal modo, l'istituto si avvicinava a una forma di autoscioglimento, in quanto veniva di fatto concessa all'Assemblea la possibilità di esprimersi a favore della propria fine anticipata ⁴².

Una seconda importante critica riguardava i termini temporali entro i quali era necessario che si verificassero le due crisi ministeriali. Proprio in relazione ad essi le discussioni furono particolarmente accese, tanto che la soluzione finale dei diciotto mesi non corrispose all'intenzione reale dei costituenti, bensì rappresentò il frutto di un compromesso.

Il fatto che nel periodo di un anno e mezzo si verificasse per il Gabinetto in carica una duplice situazione di crisi non poteva essere assunto come indice assoluto di una instabilità governativa, per eliminare la quale era necessario il ricorso allo scioglimento. Se fosse stata questa l'interpretazione esatta, ogni crisi ministeriale avrebbe dovuto sempre preludere ad

⁴¹ P. Cot aveva infatti dichiarato: "Supponete un'assemblea nuovamente eletta; essa sceglie un governo; al termine di due mesi lo rovescia perché lo giudica incapace di gestire gli affari pubblici, e ne nomina un secondo. Al termine di vent'un mesi, rovescia questo secondo governo. Accordereste voi a un governo siffatto il diritto di sciogliere l'Assemblea?". P. Cot, *Procès verbaux II*, p. 85, citato da G. GUARINO, *op. cit.*, p. 246.

⁴² Per le critiche al sistema elaborato nel 1946, cfr. G. GUARINO, *op. cit.*, p. 247 ss. e J. CADART, *op. cit.*, p. 639 ss e 836 ss.

uno scioglimento, con notevoli danni per il paese ⁴³. Non occorre peraltro dimenticare che l'utilizzo dell'istituto non era consentito nei primi diciotto mesi della legislatura, periodo ritenuto necessario per accertare se la maggioranza all'interno dell'Assemblea esistesse o meno, e per evitare che si riproducessero gli effetti dello scioglimento del 1877.

E' possibile quindi sostenere che nel regime della Quarta Repubblica francese il Governo non solo risultava praticamente spogliato dell'arma dello scioglimento ma non disponeva di alcun mezzo di pressione efficace nei confronti delle Camere. D'altra parte, gli stessi costituenti avevano concepito l'istituto come una procedura eccezionale, come "l'ultima ratio reipublicae" ⁴⁴. La loro costruzione si fondava su un edificio costituzionale basato sull'alleanza di tre grandi partiti ⁴⁵, sull'idea che il potere legislativo non poteva entrare in conflitto con il potere esecutivo e che ciascuna "parte" avrebbe rispettato il "contratto" iniziale. La critica che poteva essere sollevata consisteva nel fatto che i costituenti non si erano resi conto che il sistema politico da loro ideato non era immutabile ed era perciò inevitabile che prima o poi il tripartitismo sarebbe giunto ad una evoluzione ⁴⁶.

⁴³ Cfr. G. BURDEAU, *Le régime des pouvoirs publics dans la Constitution du 27 octobre 1946*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1946, p. 574 e G. BERLIA, *La dissolution et le régime des pouvoirs publics*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1956, p. 130 ss.

⁴⁴ Secondo l'espressione di P. Cot. Cfr. Séances de la Commission, 5 juillet 1946, p. 71, citato da P. ALBERTINI, *op. cit.*, p. 156.

⁴⁵ I tre grandi partiti (socialista, comunista e repubblicano) avevano all'epoca un'importanza equivalente in quanto si dividevano i tre quarti della rappresentanza parlamentare. Avevano una solida organizzazione, tant'è che era previsto che l'appartenenza a un gruppo comportasse l'obbligo di conformarsi alle decisioni collettive prese dallo stesso. In tal modo, i partiti costituivano un supporto naturale alla stabilità politica del paese.

⁴⁶ In proposito cfr. P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1975, p. 112 ss.

4. L'unico caso della Quarta Repubblica: lo scioglimento del 1955.

Fin dagli inizi della Quarta Repubblica, il tripartitismo teorizzato dai costituenti del 1945-46 manifestò la sua precarietà. Soprattutto dopo le elezioni legislative del 1951, la situazione si aggravò sensibilmente a tal punto che la maggioranza parlamentare cominciò a rivelarsi poco stabile e sicura, in quanto costituita da più partiti debolmente strutturati. Nessuna formazione politica poté sperare di diventare da sola maggioritaria e la situazione parlamentare divenne confusa: la molteplicità e la dimensione dei partiti rendeva necessaria la ricerca di coalizioni variabili, talvolta anche dettate da ragioni di opportunismo politico. In tale contesto le crisi ministeriali, che erano piuttosto frequenti, davano luogo a continue disgregazioni di coalizioni e alla formazione di nuove, spostate verso destra o verso sinistra, a seconda dei problemi che il Paese si trovava ad affrontare⁴⁷. Nonostante la frequenza delle crisi, l'uso del diritto di scioglimento dal 1946 al 1955 fu praticamente impossibile: le condizioni tecniche e giuridiche richieste dall'articolo 51 della Costituzione non si verificarono mai congiuntamente.

Durante la seconda legislatura, che iniziò il 17 giugno 1951, si verificarono tre crisi ministeriali: il Governo di R. Plevén venne rovesciato il 9 gennaio 1952 per 341 voti contro 243, ma ciò si verificò nei primi diciotto mesi della legislatura, quindi senza possibilità di pericolo per l'esistenza dell'Assemblea Nazionale; il Governo di R. Mayer venne rovesciato il 21 maggio 1953 per 328 voti contro 244 e il Governo di Mendés-France cadde il 5 febbraio 1955 per 318 voti contro 218.

Dopo la difficile soluzione della crisi del febbraio 1955⁴⁸, anche il

⁴⁷ Per la breve ricostruzione del periodo storico in esame, cfr. J. CHAPSAL, *La vie politique en France depuis 1940*, Paris, 1972, p. 265 ss.

⁴⁸ Il Presidente della Repubblica René Coty cercò di risolvere la crisi affidando l'incarico di formare il nuovo governo dapprima ad Antoine Pinay, che era il leader degli Indipendenti, quindi a Pierre Pflimlin, rappresentante del Movimento repubblicano e infine a Christian Pineau, un socialista. Tutti questi tentativi non ebbero successo. Solo il 23 febbraio il Governo presieduto da Edgar Faure ottenne l'investitura.

Governo di Faure, a partire dall'estate, rivelò una certa precarietà. La sua esistenza cominciò ad essere minacciata in un primo tempo da dissensi interni, quindi dal raggruppamento delle forze di opposizione. Inoltre iniziò la scissione del Partito Radicale: i sostenitori di Faure si opposero a quelli di Mendés-France, il quale aveva iniziato un'opera di rinnovamento verso Sinistra. La situazione fu aggravata dall'apertura del dibattito relativo all'opportunità di riformare o mantenere la legge elettorale del 9 maggio 1951⁴⁹.

Il 25 novembre Faure annunciò in Assemblea Nazionale di non essere contrario alla revisione della legge elettorale. Nel contempo, dichiarò la necessità di consultare il corpo elettorale prima di affrontare il problema algerino. Solo una nuova Assemblea Nazionale, diversa da quella eletta nel 1951, si sarebbe dovuta assumere le responsabilità della questione. Inoltre, ed era questa la motivazione reale, il Presidente del Consiglio e i Ministri che lo appoggiavano intendevano rafforzare la coalizione governativa minacciata da dissensi interni, dalla scissione del Partito Radicale e dal rafforzamento delle opposizioni di Sinistra. Faure era convinto che il mantenimento del sistema elettorale esistente avrebbe favorito la coalizione governativa, soprattutto nelle circoscrizioni a preponderanza conservatrice⁵⁰.

L'Assemblea Nazionale riuscì ad ostacolare tali disegni politici dando precedenza, nella sue sedute, al dibattito sulla legge elettorale rispetto a quello sulle elezioni anticipate. Le discussioni parlamentari non condussero però ad un risultato positivo: tra i deputati vi erano troppe divergenze ed

⁴⁹ Per l'analisi delle vicende che portarono allo scioglimento del 1955 cfr. E. BLAMONT, *La dissolution de l'Assemblée Nationale de décembre 1955*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1956, p. 105 ss.; P. ALBERTINI, *op. cit.*, p. 331 ss.; P. LAVAUX, *op. cit.*, p. 261 ss.; M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Rimini, 1987, p. 257-259; J. CADART, *op. cit.*, p. 458-459; LE MONG NGUYEN, *op. cit.*, p. 127-129 e *Année politique*, 1955, p. 10 ss.

⁵⁰ Le elezioni anticipate si svolgerebbero, secondo M.E. Faure, "con modo di scrutinio che favorirebbe i suoi amici e non lascerebbe ai suoi nemici il tempo necessario per intensificare la loro campagna". P. WILLIAMS, *La vie politique sous la IV République*, Paris, 1971, p. 77.

inoltre si verificarono manovre dilatorie aventi come ultimo fine lo spostamento della data delle elezioni.

Il 3 novembre il Presidente del Consiglio, dopo essersi espresso a favore del mantenimento della legge del 1951, fatta eccezione delle disposizioni relative alle alleanze, pose la questione di fiducia, che gli venne accordata per 330 voti contro 211. Il 12 novembre la fiducia venne riconfermata una seconda volta per 285 voti contro 247 e ciò grazie ad un'alleanza tra repubblicani e comunisti, i quali temevano l'adozione del principio maggioritario.

Prima di ripresentare, per un'ultima volta, la questione di fiducia, Faure propose di fissare per il 16 febbraio 1956 la data della scadenza dei suoi poteri, in modo da lasciare un termine per consentire una soluzione del dibattito elettorale. La sua proposta non ottenne l'iscrizione all'ordine del giorno, sicché il 29 novembre il suo Governo venne rovesciato per 318 voti contro 218⁵¹.

L'esito dello scrutinio consentì di sottolineare il fatto che, rispetto al voto del 12 novembre, il cambiamento essenziale si era verificato nella compagine comunista che votò contro il Governo, mentre il Partito Radicale si divise in due blocchi. Per cinque voti, dunque, venne superato il requisito della maggioranza assoluta: era perciò consentito fare ricorso al diritto di scioglimento.

A quel punto la decisione di scioglimento della Camera, così come previsto dalla Costituzione del 1946, era di competenza del Consiglio dei Ministri. Conformemente all'articolo 49 del Regolamento dell'Assemblea, la seduta parlamentare venne tolta. Un Consiglio di Gabinetto si riunì prima a Palazzo Bourbon, quindi all'Eliseo per discutere sulla proposta di applicazione dell'articolo 51. Tramite il Presidente della Repubblica, il Presidente dell'Assemblea Nazionale fu invitato a esprimere la propria opinione in merito⁵² e il decreto del Capo dello Stato, conforme alla decisione del

⁵¹ Cfr. P. ALBERTINI, *op. cit.*, p. 343.

⁵² A questo proposito va sottolineato che il parere del Presidente dell'Assemblea Nazionale doveva essere scritto, personale e segreto. Vedi E. BLAMONT, *op. cit.*, p. 112.

Consiglio dei Ministri, fu adottato il 1 dicembre e pubblicato sul *Journal Officiel* il giorno seguente.

Faure dichiarò: “Le condizioni costituzionali dello scioglimento erano soddisfatte; rifiutarlo avrebbe ripetuto l’errore della Terza Repubblica. Si sarebbe ormai considerato lo scioglimento come inapplicabile. Ora, io credo che l’uso del diritto di scioglimento è indispensabile al normale gioco delle istituzioni repubblicane e permette di assicurare la stabilità governativa”⁵³.

Dopo la pubblicazione del decreto sul *Journal Officiel*, cinque Ministri appartenenti al Partito Radicale⁵⁴ presentarono le dimissioni, rifiutando di associarsi alla decisione di scioglimento. Le loro dimissioni non vennero accettate, in quanto l’articolo 52 della Costituzione prevedeva che il Governo restasse in funzione in caso di scioglimento dell’Assemblea Nazionale. In ogni caso, la dirigenza dei radicali escluse Edgar Faure dal partito.

Secondo molti autori lo scioglimento del 1955 fu possibile per un errore di conteggio da parte dei deputati, i quali, nel respingere la questione di fiducia, non si resero conto di avere raggiunto la maggioranza assoluta di voti⁵⁵. Tale considerazione, che può essere sicuramente condivisa, contri-

⁵³ Secondo M. VOLPI, *op. cit.*, p. 258 e J. VELU, *op. cit.*, p. 471-473, con lo scioglimento, in pratica, il Presidente del Consiglio impose le elezioni anticipate, ossia una soluzione della situazione che il Parlamento aveva cercato di evitare. Ecco perché si parlò di “sviamento di potere costituzionale”. In realtà il comportamento dei gruppi parlamentari fu equivoco: la maggioranza si era già pronunciata due volte in favore delle elezioni anticipate, tuttavia il dibattito sulla legge elettorale era stato portato avanti con una tattica dilatoria, ossia per ritardare le elezioni. Nonostante tale comportamento, lo scioglimento fu vigorosamente criticato dai partiti all’opposizione e soprattutto dai radicali sostenitori di Mendès-France, i quali ritenevano fosse contrario ai principi repubblicani e fosse un colpo di forza contro il Paese come nel 1877.

Per un’opinione contraria a tale interpretazione (nel senso che l’opinione pubblica accettò pienamente lo scioglimento anticipato), vedi P. LAVAUX, *op. cit.*, p. 265-266.

⁵⁴ Si trattava di: Bourghès-Maunoury, Berthoin, Morice, Gilbert Jules e Laforest. Cfr. *Année politique*, 1955, p. 92-105.

⁵⁵ Cfr. P. WILLIAMS, *op. cit.*, p. 402, J. CHAPSAL, *op. cit.*, p. 265 e M. VOLPI, *op. cit.*, p. 258.

buisce a rafforzare la convinzione che le rigorose condizioni richieste dall'articolo 51 in pratica impedissero la decretazione dello scioglimento e che solo in un caso eccezionale, come questo, si potessero creare i presupposti di una sua applicazione.

L'ipotesi di elezioni anticipate era già stata prospettata dal Governo a partire dall'estate, rendendo il clima politico estremamente confuso e precario. Tale situazione di instabilità si prolungò anche durante il periodo della campagna elettorale e dalle elezioni del 2 gennaio 1956 uscì un'Assemblea meno capace della precedente di definire una maggioranza. Lo scioglimento non produsse quindi gli effetti sperati: i partiti al governo registrarono un calo di voti, ma nessuna delle formazioni avversarie ottenne la maggioranza.

Il nuovo Governo di centro-sinistra di Guy Mollet, composto essenzialmente da socialisti e radicali, entrò in crisi dopo quindici mesi e venti giorni ⁵⁶, senza risolvere i problemi di fondo del regime.

5. Il nuovo ruolo del capo dello Stato nella Quinta Repubblica.

5.1. La Costituzione del 1958.

La riforma della Costituzione francese fu costantemente auspicata durante la Quarta Repubblica, ma le vicende politiche e parlamentari impedirono l'adozione di qualsiasi decisione in merito.

Già agli inizi e precisamente il 1° giugno 1958 durante il suo discorso di investitura, il Generale De Gaulle annunciò che avrebbe chiesto all'Assemblea Nazionale di dare "mandato al Governo di elaborare, poi di

⁵⁶ Nonostante la sua breve durata, il Governo di Mollet fu il più lungo della storia della IV Repubblica, la quale dal 1947 al 1° giugno 1958 contò ben venti governi.

proporre al paese tramite referendum, dei cambiamenti indispensabili". La legge del 3 giugno 1958, che fissava il quadro di elaborazione della nuova costituzione, modificava l'articolo 90⁵⁷ e operava un vero e proprio trasferimento delle competenze costituenti⁵⁸.

In un primo momento l'"avant projet" venne elaborato da una Commissione ristretta di Ministri e di esperti presieduta dal Ministro Guardasigilli Debré e sotto la supervisione del Generale De Gaulle. In un secondo tempo venne costituito un Comitato Consultivo Costituzionale che aveva il compito di correggere e modificare il progetto già elaborato. Le navettes si realizzarono dunque tra il "gruppo di lavoro" presieduto da Debré e il Comitato ministeriale presieduto da De Gaulle. Il Comitato Consultivo Costituzionale e il Consiglio di Stato espressero i loro pareri solo in un momento successivo⁵⁹.

Il 27 agosto 1958 il testo della Costituzione, rettificato dal Governo, venne sottoposto al Consiglio di Stato per un'ultima revisione, quindi il 4 settembre fu presentato ufficialmente al popolo francese dal Generale De Gaulle in un discorso pronunciato a Parigi. Il 28 settembre il corpo elettorale approvò la Costituzione che venne promulgata il 4 ottobre 1958⁶⁰.

⁵⁷ Nell'articolo 90 era prevista una complessa procedura di revisione:
 - delibera dell'Assemblea Nazionale a maggioranza assoluta di procedere a un determinato emendamento;
 - delibera, con la stessa maggioranza, da parte del Consiglio della Repubblica;
 - discussione e approvazione dell'emendamento con la normale procedura legislativa: tre quinti della maggioranza delle due Camere o due terzi di maggioranza dell'Assemblea Nazionale.

In mancanza di tali condizioni era necessario indire un referendum.

⁵⁸ Vedi G. BERLIA, *La crise constitutionnelle de mai-juin 1958*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1958, p. 918 ss.

⁵⁹ Il Comitato Consultivo era composto da trentanove membri, di cui ventisei parlamentari e tredici membri designati discrezionalmente dal Governo. Il presidente del Comitato era Paul Reynaud.

⁶⁰ La redazione della Costituzione del 1958 è ampiamente analizzata da F. LUCHAIRE e G. CONAC, *La Constitution de la République française*, Paris, 1980, p. 4 ss.

Al fine di riorganizzare i nuovi poteri pubblici furono necessari dei provvedimenti di attuazione. La Costituzione prevedeva che le nuove istituzioni fossero attivate nel termine di quattro mesi e accordava al Governo dei poteri eccezionali per lo stesso periodo. Tramite ordinanze governative aventi forza di legge vennero stabiliti i modi di elezione dell'Assemblea Nazionale (le consultazioni si tennero il 23 e il 30 novembre) e del Presidente della Repubblica. Il 21 dicembre venne eletto Capo dello Stato il Generale De Gaulle, mentre la Costituzione entrò in vigore nei primi giorni del 1959⁶¹.

L'obiettivo principale dei costituenti fu quello di creare un sistema istituzionale più solido del precedente attraverso il rafforzamento degli organi esecutivi e delle attribuzioni del Presidente della Repubblica. Ispiratisi alle idee di De Gaulle e soprattutto al suo discorso del 16 giugno 1946 a Bayeux⁶², Debré e i suoi collaboratori concepirono il Presidente come detentore iniziale del potere esecutivo. Come tale, egli necessitava di poteri adeguati che gli consentissero di vigilare sul rispetto degli interessi fondamentali della nazione.

L'articolo 5 della Costituzione, prima disposizione del secondo titolo relativo al Presidente della Repubblica, era estremamente importante in

⁶¹ La letteratura costituzionale italiana che ha analizzato il ruolo del Presidente della Repubblica nella Costituzione del 1958 è rappresentata principalmente da: G. NEGRI, *Verso la V^a Repubblica*, Pisa, 1958; S. GALEOTTI, *La nuova Costituzione francese*, Milano, 1960, p. 33 ss.; C. PINELLI, *Capo dello Stato e governo nel sistema e nell'esperienza della Quinta Repubblica*, in *Diritto e società*, 1981, p. 31 ss.; G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, p. 535-537; BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1991, p. 243-245; P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema francese*, V ed., Milano, 1984, p. 39 ss., M. VOLPI, *La democrazia autoritaria*, Bologna, 1980, p. 111 ss.

⁶² Egli affermava: "E' dal Capo dello Stato, che sta al di sopra dei partiti, scelto da un collegio che ingloba il Parlamento ma assai più vasto...che deve procedere il potere esecutivo". Dal "Discours prononcé par le général De Gaulle, place de la République le 4 septembre 1958", in D. MAUS, *La pratique institutionnelle de la Cinquième République*, Paris 1995, p. 8 ss.

quanto conteneva tre parole chiave che contribuivano a definire il suo ruolo e preannunciavano, in un certo senso, l'incremento dei suoi poteri a livello giuridico, istituzionale e nazionale. Il testo definitivamente adottato fu il seguente: "Il Presidente della Repubblica vigila sul rispetto della Costituzione. Egli assicura, con il suo arbitrato, il regolare funzionamento dei pubblici poteri e la continuità dello Stato.

Egli è il garante dell'indipendenza nazionale, dell'integrità del territorio, del rispetto degli accordi della comunità e dei trattati".

Dal punto di vista costituzionale il Presidente doveva "vigilare rispettando la Costituzione", ossia esercitare i propri compiti secondo le modalità previste dal testo costituzionale e intervenire tutte le volte in cui ravvisava delle difficoltà relative all'applicazione dello stesso. Doveva inoltre garantire il rispetto degli accordi firmati a livello internazionale. Dal punto di vista istituzionale doveva "assicurare, tramite il suo arbitrato, il funzionamento regolare dei poteri pubblici", quindi vigilare sul funzionamento normale del regime parlamentare e sui rapporti tra Governo e Parlamento. Infine, sul piano nazionale, doveva impedire che difficoltà gravi di origine interna od esterna mettessero in causa l'esistenza stessa della nazione francese distruggendo le sue fondamenta (territorio, indipendenza, ecc.)⁶³.

Era opinione comune che il Presidente, pur non rappresentando un organo di governo che interveniva normalmente nella gestione degli affari

⁶³ In riferimento all'interpretazione dell'articolo 5 della Costituzione e al ruolo del Presidente della Repubblica, cfr. i seguenti autori francesi: J. MOREAU, *Théorie générale de l'Etat et Droit Constitutionnel. Droit Administratif*, Paris, 1995, p. 78 ss; P. PACTET, *Istituzioni politiche et droit constitutionnel*, Paris, 1994, p. 374 ss; D.G. LAVROFF, *Le système politique français. La Cinquième République*, Paris 1995, p. 365 ss; C. GUETTIER, *Le Président sous la Cinquième République*, Paris, 1995; G. BERLIA, *Le Président de la République dans la Constitution de 1958*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1959, p. 61. S. RIALS, *La Présidence de la République*, Paris, 1981; J.L. QUERMONNE, *La Présidence de la République et le système des partis*, in *Pouvoirs*, 1987; J. MASSOT, *La Présidence de la République en France*, Paris, 1977, e *La Présidence de la République en France. Vingt ans d'élection au suffrage universel, 1965-1985*, Paris, 1986; B. CHATEBOUT, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, 1994, p. 630 ss.

costituzionali, costituisse la “clef de voûte des institutions” della Quinta Repubblica⁶⁴, in quanto riconosciuto come organo centrale del nuovo regime. Egli si presentava come arbitro attivo, soggetto superiore ad ogni contrasto di parte e destinato ad assicurare il funzionamento regolare dei pubblici poteri e la continuità dello Stato. Questa concezione della funzione presidenziale venne ripresa e adottata dai successori di De Gaulle, i quali anzi manifestarono la tendenza ad allargare l’ambito delle competenze fissate dalla Costituzione.

Tant’è che durante la Quinta Repubblica si è verificata una sorta di evoluzione costituzionale: il Presidente si è trasformato da arbitro a primo governatore che definisce il contenuto della politica e che ne controlla l’applicazione⁶⁵. Ha contribuito certamente a tale cambiamento la riforma costituzionale del 1962 che ha portato a una “presidenzializzazione” del sistema politico francese.

5.2. La riforma costituzionale del 1962.

L’articolo 2 della legge del 25 febbraio 1875 prevedeva l’elezione del Presidente della Repubblica a maggioranza assoluta dei voti da parte del Senato e della Camera dei deputati riuniti in Assemblea Nazionale.

L’articolo 29 della Costituzione del 1946 disponeva, nella medesima linea di continuità, che le due Camere riunite in Congresso dovessero eleggere il Capo dello Stato, ma nulla stabiliva in relazione al sistema di vota-

⁶⁴ Espressione di Michel Debré nel discorso pronunciato il 27 agosto 1958 davanti all’Assemblea Generale del Consiglio di Stato, in qualità di principale redattore della nuova Costituzione.

⁶⁵ Cfr. D. GEORGIACODIS, *Il Presidente della Repubblica e il Governo nella prassi della Quinta Repubblica francese*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1973, p. 2750-2815 e J.P. PAYRE, *Les pouvoirs du Président de la République*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1981, p. 1613-1644.

zione, per cui di volta in volta i membri del Parlamento erano liberi di prendere una decisione in proposito ⁶⁶.

Tali metodi di elezioni vennero adottati rispettivamente sedici volte nella Terza Repubblica e due volte nella Quarta Repubblica e furono oggetto di numerose critiche. Si riteneva infatti che la procedura prevista nel 1875 non consentisse l'elezione di personalità rappresentative e in grado di orientare l'azione governativa, ma solo personaggi idonei a presiedere le solennità nazionali. In altre parole il Presidente, costituendo una diretta emanazione delle forze politiche parlamentari, era una figura di secondo piano, un agente passivo senza prestigio, un personaggio decorativo e non caratterizzato eccessivamente dal punto di vista politico, quindi un semplice "Maître de Cérémonies" ⁶⁷.

Numerose furono, durante la Quinta Repubblica, le proposte dirette ad una modificazione costituzionale in tema di metodo di elezione e tutte avevano in comune, come presupposto, l'allargamento del collegio elettorale presidenziale. Alcune proposero di aggiungere tra gli elettori i rappresentanti dei grandi interessi, altre i consiglieri di Stato, altre ancora avanzarono l'ipotesi di un suffragio popolare diretto.

La legge del 3 giugno 1958, che fissava il quadro di elaborazione

⁶⁶ L'articolo 2 della legge costituzionale del 25 febbraio del 1875 disponeva: "Il Presidente della Repubblica è scelto, a maggioranza assoluta dei voti, dal Senato e dalla Camera dei deputati riuniti in Assemblea Nazionale. Egli è nominato per sette anni. E' rieleggibile".

L'articolo 29 della Costituzione del 1946 disponeva: "Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento. Egli è eletto per un periodo di sette anni. Può essere rieletto una sola volta".

Cfr. al proposito L. DUGUIT, H. MONNIER, R. BONNARD, G. BERLIA, *op. cit.*, p. 290 e 560.

Per una particolareggiata analisi dell'elezione presidenziale secondo il metodo previsto dalla Costituzione del 1958 cfr. J.L. QUERMONNE, *La France sous la Cinquième République*, cit., p. 145-146.

⁶⁷ L'espressione è di CASIMIR-PERIER ed è citata da P. ARMAROLI, *L'elezione del Presidente della Repubblica*, Padova, 1977, p. 27.

della nuova Costituzione, non conteneva alcuna regola precisa in riferimento all'elezione presidenziale. L'"*avant-projet*" preparato dal Ministro Guardasigilli e destinato a De Gaulle in sostanza riprendeva le idee esposte a Bayeux. Dopo qualche modifica di dettaglio proposta dal Comitato Consultivo Costituzionale e dal Consiglio di Stato, il progetto, adottato tramite referendum il 28 settembre 1958, definiva la composizione del corpo elettorale del Presidente della Repubblica. Tale modo di scrutinio permetteva di sottrarre l'elezione all'influenza decisiva di partiti che dominavano le Assemblee parlamentari e dava una base democratica alla qualità del Capo dello Stato. Infatti il collegio elettorale era costituito da parlamentari (deputati e senatori), consiglieri generali e di assemblea dei territori d'Oltremare, consiglieri municipali e rappresentanti eletti dai consigli municipali. Quest'ultima categoria però era sicuramente preponderante su ogni altra (nell'elezione del 21 dicembre 1958 costituiva quasi il 90%) e all'interno di questa un peso notevole era esercitato dai piccoli comuni con meno di millecinquecento abitanti ai quali competeva una quota pari al 51% degli elettori presidenziali, pur rappresentando meno di un terzo della popolazione. L'elezione a suffragio indiretto si trasformava dunque in una forma di suffragio ristretto e ineguale. Inoltre, la Costituzione prevedeva che, se al primo turno il Presidente non fosse stato eletto con la maggioranza assoluta, al secondo scrutinio sarebbe stata sufficiente la maggioranza semplice.

L'elezione del generale De Gaulle del 1958 fu comunque la prima e l'ultima a svolgersi secondo tale procedura. Infatti, in più occasioni durante il 1962, alla luce delle particolari vicende politiche francesi, De Gaulle aveva dichiarato che era necessario stabilire un legame diretto tra il popolo e il Presidente della Repubblica ⁶⁸.

Il 20 settembre annunciò la sua decisione di proporre un referendum

⁶⁸ L'8 giugno 1962 De Gaulle dichiarò fra l'altro: "Il legame diretto tra il popolo e colui che ha il compito di condurlo è diventato nei tempi moderni essenziale alla Repubblica... Noi avremmo al momento voluto assicurare che, per l'avvenire e al di là degli uomini che passano, la Repubblica possa restare forte e stabile".

su un progetto di legge che stabiliva l'elezione del Presidente a suffragio universale, specificando che si sarebbe dimesso se il progetto non fosse stato accettato dal popolo. Il 28 ottobre i francesi manifestarono la loro fiducia nei suoi confronti, adottando il progetto di revisione. La legge costituzionale del 6 novembre modificò gli articoli 6 e 7 della Costituzione del 1958 attraverso l'introduzione dell'elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica a doppio turno, con ballottaggio fra i due candidati maggiormente votati, se nella prima votazione nessuno avesse ottenuto la maggioranza assoluta. Si trattava di una innovazione fondamentale che, secondo alcuni, corrispondeva ad una versione corretta e adattata dei testi del 1875⁶⁹.

La riforma del 1962 operava per la Quinta Repubblica un cambiamento netto di orientamento e produceva delle importanti conseguenze politiche in quanto, oltre a consentire una lettura presidenziale della Costituzione, accentuava l'indipendenza e la preminenza del potere del Capo dello Stato che diveniva in tal modo espressione immediata della sovranità popolare⁷⁰.

Tale cambiamento nel sistema di elezione veniva infatti considerato dai più autorevoli costituzionalisti idoneo a mutare i principi posti alla base del meccanismo di governo francese, il quale risultava ora collocabile in una posizione intermedia fra quello parlamentare e quello presidenziale. Il Presidente della Repubblica eletto a suffragio universale disponeva di prerogative giuridiche maggiori rispetto a quelle di un Capo di Stato in regime parlamentare, in quanto diventata rappresentante del popolo e possedeva un'investitura che aveva una forza e un peso politico di gran lunga più importanti di quelli che avrebbe avuto nell'ipotesi di elezione indiretta.

⁶⁹ In realtà il primo Presidente della Seconda Repubblica francese, Luigi Napoleone Bonaparte, fu eletto il 10 dicembre 1848 con tale sistema, ma il 2 dicembre 1851 tradì la Repubblica con un colpo di stato, creando così un precedente increscioso nella storia politica.

⁷⁰ Per un'interpretazione della riforma del 1962, cfr. *La Constitution de la République Française*, cit., p. 20 ss.

Tale importante innovazione non fu tuttavia completamente imprevedibile⁷¹. Probabilmente il Generale De Gaulle già in precedenza aveva pensato ad una riforma e solo per ragioni congiunturali aveva deciso di attendere il momento opportuno per rafforzare ulteriormente i poteri del Capo dello Stato.

Pertanto ciò che colpì i giuristi francesi non fu la riforma in sé, ma la scelta della procedura, considerata insolita e vivamente contestata da più parti. La riforma fu attuata senza ricorso all'articolo 89 della Costituzione in tema di revisione⁷², bensì in conformità all'articolo 11 che prevedeva la sottoposizione a referendum, da parte del Presidente, di un progetto di legge concernente l'organizzazione dei pubblici poteri. Secondo la maggior parte dei giuristi la normale procedura di revisione prevista dall'articolo 89 avrebbe sicuramente ostacolato o almeno allungato i tempi di attuazione delle intenzioni del Generale De Gaulle. Agendo in tal modo, egli evitò invece i pareri del Consiglio Costituzionale e del Consiglio di Stato.

Il 3 ottobre il *Journal Officiel* pubblicava contemporaneamente la lettera del Primo Ministro, che proponeva un referendum secondo la procedura prevista dall'articolo 11, e il decreto presidenziale che chiedeva agli elettori di pronunciarsi sul progetto di legge referendaria. Proponendo un referendum il Presidente lanciava una sfida ai partiti tradizionali e impegnava direttamente la sua persona in tale sfida.

La vittoria che fu proclamata il 6 novembre dal Consiglio Costituzionale si rivelò un mezzo per confermare la sua legittimità popolare e per proclamarlo interprete privilegiato della Costituzione. Nonostante infatti tutte le discussioni relative alla legittimità del ricorso all'articolo 11 anzi-

⁷¹ Sulle concezioni costituzionali del generale De Gaulle, cfr, D.G. LAVROFF, *Le système politique français. La Cinquième République*, Paris, 1995, p. 365 ss., e J.L. DEBRE', *Les idées constitutionnelles du général De Gaulle*, Paris, 1974, p. 319 ss.

⁷² Tale norma richiedeva il voto distinto e concorde delle due Camere a maggioranza semplice, seguito da referendum popolare salvo che il Presidente avesse deciso di sottoporre il progetto di revisione alle Camere riunite in Congresso allo scopo di approvarlo a maggioranza dei tre quinti.

ché all'articolo 89 (in realtà la formulazione di entrambi mancava di chiarezza ed era ambigua), il popolo risolse la controversia nettamente in favore dell'interpretazione di De Gaulle.

Tuttavia, l'elezione a suffragio universale diretto valorizzò la funzione del Capo dello Stato, gli conferì una legittimità incontestabile e lo rese il punto centrale dell'organizzazione dei poteri pubblici. Favorì in pratica il processo di "presidenzializzazione" dell'esecutivo e fece sì che il Presidente beneficiasse di una legittimità comparabile a quella dell'Assemblea Nazionale.

La revisione del 1962 quindi non aveva solo modificato gli articoli 6 e 7, ma indirettamente altri articoli della Costituzione ⁷³.

6. Titolarità' del diritto di scioglimento nella Quinta Repubblica.

L'articolo 12 della Costituzione francese del 1958 disciplina lo scioglimento ⁷⁴.

In Francia è attualmente previsto un sistema di scioglimento la cui competenza è attribuita al Presidente della Repubblica, il quale la esercita

⁷³ La redazione attuale dell'articolo 7 è il risultato di due revisioni costituzionali: quella appena analizzata del 6 novembre 1962 e un'altra del 18 giugno 1976. Quest'ultima prevede l'ipotesi di un eventuale decesso di un candidato durante la campagna elettorale.

⁷⁴ Per l'analisi dell'articolo 12 della Costituzione francese, cfr.: G. VEDEL, *Droit constitutionnel*, Paris, 1984, p. 471 ss; D.G. LAVROFF, *op. cit.*, p. 693 ss e 753 ss; M. VOLPI, *op. cit.*, p. 106 ss; P. LAVAUX, *op. cit.*, p. 165 ss; P. ALBERTINI, *op. cit.*, p. 109 ss; P. ARDANT, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, 1994, p. 638 ss; P. AVRIL, *L'article 12*, in *La Constitution de la République*, cit., p. 314 ss; C. DEBBASCH, J. BOURDON, J.M. POMTIER, J.C. RICCI, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1958, p. 302 ss; C. GUETTIER, *op. cit.*, p. 94 ss; S.L. FORMERY, *La Constitution commentée article par article*, Paris, 1994, p. 37 ss; C. FRANCK, *Droit constitutionnel et institutions politique comparés*, Maîtrise 1979-1980, Paris; J. CADART, *op. cit.*, p. 980 ss.

discrezionalmente senza necessità di controfirma ministeriale (art 19). Egli deve sì preventivamente consultare il primo Ministro e i Presidenti delle Assemblee, ma questi “avis” non hanno alcun valore obbligatorio e vincolante ⁷⁵.

Il solo limite cronologico apportato a tale prerogativa di carattere esclusivamente presidenziale è quello enunciato nel quarto comma: non è possibile procedere a due scioglimenti che non siano separati da un intervallo minimo di un anno ⁷⁶.

Le elezioni legislative, conseguenza dello scioglimento, devono aver luogo almeno venti e al massimo quaranta giorni dopo l’emanazione del decreto di scioglimento ⁷⁷.

Il diritto di scioglimento della Camera è il più importante potere personale (o “proprio”, come è definito dalla dottrina costituzionale francese) del Capo dello Stato previsto dalla Costituzione, unitamente a quello enunciato nell’articolo 16. Uno dei commi di tale ultimo articolo specifica che è vietato l’utilizzo dell’istituto durante l’esercizio dei poteri eccezionali del Capo dello Stato, mentre l’articolo 7 lo vieta anche durante la vacanza della

⁷⁵ Si tratta infatti di pareri che sono “facoltizzanti” in riferimento ai loro effetti: il Presidente è libero di agire come meglio ritiene opportuno (ad esempio nel 1981 i tre pareri furono negativi e nel 1988 i due presidenti delle Camere espressero il loro sfavore). Tuttavia hanno carattere sostanziale: in caso di assenza è possibile sollevare il vizio di incostituzionalità. Dal punto di vista della forma possono essere orali o scritti.

⁷⁶ “Dissolution sur dissolution ne vaut”: tale previsione limita il potere discrezionale del Capo dello Stato e impedisce che ripetuti scioglimenti possano paralizzare il lavoro del Parlamento.

⁷⁷ La questione dei termini entro i quali devono aver luogo le elezioni legislative ha dato luogo, nel 1981, a delle difficoltà risolte dal Consiglio Costituzionale in una sua importante decisione dell’11 giugno dello stesso anno. Il termine dai venti ai quaranta giorni infatti sembrava non conforme ai termini prescritti dagli articoli 157, 164 e 173 del Codice Elettorale. In tal caso, ci si è chiesti se la procedura della elezioni anticipate possa derogare alle regole previste per le elezioni legislative generali. Il Consiglio Costituzionale ha stabilito che le disposizioni del Codice Elettorale non si applicano allo scioglimento e che pertanto prevalgono i termini dell’articolo 12 della Costituzione. (*Code Constitutionnel, Commenté e annoté* par S. RENOUX, M. DE VILLIERS, Paris, 1994, p. 263 ss).

presidenza e nel periodo di messa in stato di accusa del Presidente (“*empêchement temporaire*”) ⁷⁸.

La decisione di scioglimento produce i suoi effetti a partire dal decreto che la contiene, il quale può entrare in vigore immediatamente (generalmente è pubblicato entro ventiquattro ore sul *Journal Officiel*). Dal momento della formale comunicazione del decreto cessano le competenze dell’organo, e il Presidente dell’Assemblea, unitamente ai questori, assicura i poteri di amministrazione generale fino all’entrata in funzione della nuova Assemblea. La nuova Camera eletta si riunisce di pieno diritto, ossia senza convocazione preliminare del Capo dello Stato, il secondo giovedì che segue il secondo turno di elezioni.

Lo scioglimento dell’Assemblea Nazionale non impedisce al Senato di riunirsi (ma nella prassi, nel 1962, 1968 e nel 1981 sono state aggiornate le sedute) e, se interviene dopo il voto di una mozione di sfiducia, consente al Governo di rimanere in carica per gli affari correnti.

La funzione attribuita al diritto di scioglimento dai costituenti del 1958 ⁷⁹ era strettamente legata alla visione politica e costituzionale che essi intendevano instaurare con l’elaborazione delle nuove istituzioni. Essi, sulla base delle esperienze vissute durante la Quarta Repubblica, intendevano correggere gli effetti nocivi dell’instabilità dovuti al partitismo e all’assenza di una maggioranza omogenea in grado di guidare il Paese.

Era pertanto necessario istituire una serie di meccanismi giuridici destinati a prevenire la riproduzione dei fenomeni legati al “regime dei partiti”. Prima di tutto occorre rinforzare l’esecutivo e attribuire il carattere di eccezionalità all’utilizzazione dei meccanismi di responsabilità governativa. In tale quadro, risultava fondamentale la funzione arbitrale esercitata

⁷⁸ Il riferimento all’articolo 16 è giustificato dal fatto di evitare che un presidente poco scrupoloso, durante l’esercizio di tali poteri eccezionali, si sbarazzi facilmente del controllo parlamentare sciogliendo la Camera.

⁷⁹ Per la ricostruzione delle intenzioni di costituenti si vedano soprattutto P. ALBERTINI, *op. cit.*, p. 112 ss. e P. LAVAUX, *op. cit.*, p. 166 ss., i quali richiamano i dibattiti del Comitato Consultivo Costituzionale.

dal Capo dello Stato, il quale, grazie al suo modo di elezione e alle sue competenze, sarebbe stato in grado di svolgere un'attività regolatrice del sistema costituzionale sollecitando il corpo elettorale o un altro organo dello Stato.

L'inserimento del diritto di scioglimento all'interno della Costituzione del 1958 non suscitò alcuna contestazione comparabile a quelle che si verificarono nel 1946. L'attribuzione della prerogativa al Presidente⁸⁰ era già prevista nella prima stesura dell'articolo 10 dell'"avant-projet" che, solo dopo modificazioni marginali, diventò l'articolo 12 della Costituzione⁸¹.

Contenuti furono infatti i dibattiti, le critiche e le proposte in relazione alla sua adozione. All'interno del Comitato interministeriale, in un primo tempo, si avanzarono soluzioni che prevedevano la necessità della proposta del Primo Ministro; poi intervenne De Gaulle che sostituì i termini della norma "sur proposition" con "après avis" risolvendo così la questione conformemente ai suoi principi.

Alcuni membri, sottolineando il fatto che non era necessaria la proposta del Governo (ciò contrariamente a quanto ad esempio avveniva in tema di referendum ai sensi dell'articolo 11 della Costituzione), specificarono che la prerogativa, oltre a costituire un'eccezione rispetto agli altri regimi democratici nei quali l'istituto era già operante, contribuiva alla distruzione del carattere parlamentare del regime⁸².

Tuttavia, non deve stupire il fatto che il Comitato Consultivo Costituzionale e il Consiglio di Stato confermarono, senza particolari proble-

⁸⁰ Secondo De Gaulle ciò consentiva al Presidente di invitare il popolo, nei momenti di grave confusione, a far conoscere, tramite le elezioni, la sua decisione sovrana.

⁸¹ Uno dei pochi cambiamenti testuali, rispetto alla disposizione originale adottata, si riferì al terzo comma, che nella versione originale prevedeva che la nuova Camera si riunisse di pieno diritto il terzo giovedì che seguiva la sua elezione, anziché il secondo. Vedi P. ALBERTINI, *op. cit.*, p. 116.

⁸² Cfr. F. PINTO, in *Le Monde*, 10 août 1958. In effetti l'esistenza di poteri senza controfirma ha posto un problema di definizione del sistema della Quinta Repubblica.

mi, l'assenza di controfirma. Tale previsione, infatti, era perfettamente coerente con l'intenzione dei costituenti: eliminando l'obbligo della controfirma per gli atti più significativi del Presidente della Repubblica, si rendeva il Capo dello Stato "vero centro motore della vita politica nazionale"⁸³ in grado di esercitare i principali compiti affidatigli dall'articolo 5. Tramite l'innovazione contenuta nell'articolo 19, il Presidente poteva collaborare in modo determinante alla delineazione dell'indirizzo politico, diventando l'unico responsabile delle scelte più importanti del paese⁸⁴. Inoltre, l'intenzione dei costituenti non era quella di creare un'arma governativa contro l'Assemblea, bensì uno strumento che, in conformità alla Costituzione, consentisse al Presidente di appellarsi al popolo per risolvere una questione politica e garantire la continuità dello Stato⁸⁵. Essi ritenevano che l'istituto avrebbe trovato applicazione nelle ipotesi di conflitti tra Assemblea Nazionale e Governo, ossia quelli in cui il Presidente non sarebbe stato parte, ma solo arbitro nel senso positivo della parola. Nello spirito dei costituenti, in altri termini, il Presidente avrebbe dovuto ricoprire il ruolo di giudice, in qualità di garante del buon funzionamento delle istituzioni, sulla necessità o meno dello scioglimento. Si trattava dunque, come già accennato, dell'applicazione dell'articolo 5 della Costituzione: il Presidente esercitava

⁸³ Cfr. M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Irresponsabilità del Capo dello Stato e controfirma ministeriale in Italia e in Francia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982, p. 135.

⁸⁴ Tra i poteri che il Presidente può esercitare senza obbligo di controfirma si possono ricordare: nomina del Primo Ministro e accettazione delle sue dimissioni, indizione del referendum nei casi previsti dall'articolo 11, esercizio dei poteri ex articolo 16, invio di messaggi al Parlamento ecc.

⁸⁵ Il commissario governativo davanti al Comitato Consultivo Costituzionale aveva dichiarato: "Lo scioglimento è un atto grave. Questo dev'essere non un'arma nelle mani del governo per avere ragione del parlamento, ma uno strumento messo a disposizione del Presidente della Repubblica per chiamare il popolo a decidere una questione". Cfr. *Avis et débats du C.C.C.*, 31 juillet, 1958.

uno dei “pouvoirs de sollicitation” pienamente riconosciutogli ⁸⁶.

Tale costruzione, tuttavia, non corrispondeva alla realtà costituzionale. Nella Francia degli inizi della Quinta Repubblica le posizioni del Capo dello Stato, del Primo Ministro, nonché dell’Assemblea Nazionale e soprattutto le circostanze storiche della guerra in Algeria avevano orientato il regime in un senso presidenziale. Non era perciò possibile parlare di “arbitrato neutro” per il Capo dello Stato, dal momento che la titolarità dei suoi poteri appariva di tipo personale ed esclusivo ⁸⁷. Non a caso, il Primo Ministro, anche se doveva avere l’appoggio dell’Assemblea Nazionale, rappresentava una diretta emanazione del Presidente: e ciò faceva sì che quest’ultimo venisse ad essere implicato direttamente in un eventuale conflitto tra Governo e maggioranza dei deputati ⁸⁸. In una simile situazione, il Presidente si sarebbe trovato di fronte a diverse possibilità: accettare le dimissioni del Primo Ministro e nominare un Governo nuovo, oppure mantenere in carica il Governo minoritario e pronunciare lo scioglimento o ancora nominare un nuovo Governo e sciogliere contemporaneamente l’Assemblea Nazionale. Inoltre egli poteva rifiutare lo scioglimento sia per non provocare le elezioni in un momento inopportuno, sia per far cadere un Primo Ministro che non godeva più della sua fiducia. In ogni caso, con lo scioglimento dell’Assemblea egli sarebbe diventato attore, e non più arbitro, del gioco costituzionale: infatti, tale decisione avrebbe presupposto un implicito accordo con il Capo del Governo. Le conseguenze dello scioglimento, in

⁸⁶ Michel Debrè infatti affermava: “Il Presidente della Repubblica, come gli è proprio, non ha altro potere che quello di sollecitare un altro potere: sollecita il Parlamento, sollecita il Consiglio costituzionale, sollecita il suffragio universale. Ma questa possibilità di sollecitare è fondamentale”. Dal discorso davanti all’Assemblée Générale du Conseil d’Etat, in *Revue Française de science politique*, 1958, p. 22.

⁸⁷ Per la critica all’interpretazione dei costituenti, cfr. P. ALBERTINI, *op. cit.*, p. 124. ss.

⁸⁸ Cfr. O. DUHAMEL, *La Constitution de la Cinquième République et l’alternance*, in *Pouvoirs*, 1977, p. 47 ss.

altri termini, avrebbero prodotto due potenziali effetti anche nei suoi confronti: una maggioranza omogenea e favorevole al Presidente della Repubblica e al Governo, che avrebbe rafforzato la posizione del primo; un'Assemblea ostile o divisa in più tendenze minoritarie, che lo avrebbe costretto a transigere con essa.

Lo scioglimento, infine, poteva essere ugualmente utilizzato, ai sensi dell'articolo 12 della Costituzione, al di fuori di un conflitto tra Governo e Assemblea Nazionale, ad esempio, per rinforzare o cambiare la maggioranza parlamentare, per permettere al Capo dello Stato di ottenere una maggioranza favorevole al suo programma politico, per consentire al Paese di uscire da una situazione di crisi, ecc.⁸⁹.

7. La prassi della Quinta Repubblica.

7.1. Lo scioglimento del 9 ottobre 1962.

Dopo la riforma istituzionale del 1958, il quadro politico francese era caratterizzato da un forte multipartitismo: successivamente alle elezioni del 23 e del 30 novembre 1958, il Governo presieduto da Michel Debré, composto da uomini di diverso orientamento, risultava sostenuto da una maggioranza parlamentare poco omogenea. Tuttavia, la situazione si presentava ugualmente favorevole al Presidente della Repubblica: sia le Destre che le Sinistre concordavano con De Gaulle a proposito dell'affare algerino e anche i partiti che sollevavano delle critiche nei confronti delle iniziative presidenziali non erano in grado di costituire un'opposizione organizzata. In tale contesto, appariva fortemente improbabile la messa in gioco della responsabilità governativa: il Primo Ministro, che aveva il sostegno delle Camere, aveva di fatto una posizione subordinata a quella pre-

⁸⁹ Le funzioni del diritto di scioglimento sono esaminate nei dettagli da J.P. PAYRE, *Les pouvoirs du Président de la République*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1981, p. 1613 ss.

sidenziale e i deputati sicuramente non avevano intenzione di provocare crisi inopportune⁹⁰.

I rapporti tra Governo, Parlamento e, indirettamente, Presidente della Repubblica cominciarono a incrinarsi nei primi mesi del 1962, quando la maggioranza parlamentare che appoggiava il Governo iniziò a disgregarsi. Mentre il Primo Ministro si pronunciava per l'opportunità di elezioni anticipate in primavera, il Presidente della Repubblica preferì attendere i risultati del referendum dell'8 aprile relativo alla soluzione dell'affare algerino⁹¹.

L'opportunità dello scioglimento dell'Assemblea Nazionale venne riesaminata in aprile, ma De Gaulle, a causa di disaccordi esistenti con Debré, preferì sostituire il Primo Ministro e il 14 aprile nominò Georges Pompidou a capo dell'Esecutivo⁹². Il nuovo Governo ottenne una fiducia molto limitata⁹³, ma aveva indubbiamente i vantaggi di rappresentare una rottura con il clima politico anteriore e di creare condizioni favorevoli alle successive elezioni.

E' da osservare che nel periodo aprile-luglio il conflitto tra nuovo Governo e parlamentari avrebbe potuto sfociare in una mozione di sfiducia, ma i deputati preferirono differire all'autunno l'attacco decisivo⁹⁴. Erano

⁹⁰ Per una ricostruzione della situazione politica generale della Francia agli inizi della Quinta Repubblica, cfr. A. MATHIOT, *La Cinquième République en 1962*, in *Annuaire de législation française et étrangère*, 1962 e J. CHAPSAL, *La vie politique sous la Cinquième République*, Paris, 1981. Per l'analisi dello scioglimento, cfr. P. ALBERTINI, *op. cit.*, p. 307 ss; P. LAVAUX, *op. cit.*, p. 171 ss; *Année politique*, 1962, p. 107 ss.

⁹¹ Tali risultati però non furono particolarmente indicativi, in quanto rilevarono semplicemente la debolezza degli oppositori della politica algerina del Presidente. Tutti i partiti si pronunciarono per il "sì" e non lasciarono libertà di voto agli elettori (ad eccezione degli Indipendenti).

⁹² Secondo P. ALBERTINI, *op. cit.*, p. 311, è possibile stabilire un parallelo tra la vicenda del 1962 e il cambiamento del Primo Ministro Chaban-Delmas del 5 luglio 1972. Per maggiori approfondimenti, cfr. anche *Année politique*, 1972, p. 405.

⁹³ 259 voti a favore, 128 contro e 119 astensioni.

⁹⁴ Il 16 luglio 205 deputati contrari alla politica europea del governo votarono una mozione di sfiducia senza però ottenere alcun risultato utile. Tutti gli altri partiti erano infatti fortemente divisi al loro interno e non erano ancora pronti per il passaggio all'opposizione.

infatti convinti che il potere di De Gaulle fosse su un pendio discendente e che la sua popolarità fosse destinata a declinare alla fine della guerra d'Algeria. Motivazioni tattiche, quindi, indussero il Parlamento ad attendere le circostanze più propizie per aprire le ostilità.

La situazione precipitò il 12 settembre, quando De Gaulle prese l'iniziativa di procedere, tramite referendum, a una riforma delle istituzioni che prevedesse l'elezione del Capo dello Stato a suffragio universale diretto. In tal modo, il Presidente della Repubblica sceglieva il terreno dello scontro: rivolgendosi al corpo elettorale dava al conflitto una dimensione extra-parlamentare che conteneva premesse a lui favorevoli. Dopo i rischi personali incorsi nell'attentato del 22 agosto di Petit-Clamart, la sua popolarità in effetti fu in forte ripresa, lasciando intravedere condizioni favorevoli per un suo successo⁹⁵.

Il 2 ottobre De Gaulle inviò un messaggio al Parlamento nel quale manifestava le sue convinzioni: l'elezione del Capo dello Stato a suffragio universale diretto era l'occasione per rompere con la confusione e l'incapacità del regime dei partiti⁹⁶. Egli più precisamente sostenne: "Sono convinto che l'investitura popolare sarà necessaria per dare a coloro che mi succederanno, la possibilità e l'obbligo di assumere il supremo incarico, quale che ne sia il peso". E a proposito del metodo di revisione costituzionale proposto aggiungeva: "Non c'è migliore via per apportare al testo adottato nel 1958 dal popolo francese, la modifica che si impone e che riguarda ogni cittadino"⁹⁷.

⁹⁵ Anche i sondaggi indicavano dati a favore del Presidente: il 47% dei francesi intervistati era favorevole alla riforma e solo il 10% si era pronunciato in senso contrario. Inoltre il 70% desiderava che il Generale De Gaulle restasse al potere il più possibile o almeno sino alla fine del suo mandato. Cfr. J. TOUCHARD e J.L. PARODI, *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République*, in *Cahier français national de science politique*, 1972, p. 38 ss.

⁹⁶ In un discorso il 18 ottobre egli affermò: "Se la vostra risposta è 'no', come vorrebbero tutti i vecchi partiti al fine di ristabilire il loro regime di sventure, come pure tutti i faziosi che spingono alla sovversione, oppure, se la maggioranza dei 'si' è debole, mediocre, aleatoria, è assai evidente che il mio compito sarà terminato e senza ritorno". Cfr. *Année politique*, 1962, p. 114-115.

⁹⁷ Cfr. *Année politique*, 1962, p. 108.

Di fronte a tali esternazioni, l'opposizione era profondamente divisa sulla tattica da adottare: nell'impossibilità di giungere ad un accordo in relazione a un contro-progetto costituzionale, essa decise di depositare, il 4 ottobre, una mozione di sfiducia firmata da cinquantatré parlamentari⁹⁸.

Il 5 ottobre vennero proclamati i risultati della votazione che registrò, su 480, 280 deputati favorevoli alla sfiducia. Per la prima volta nella Quinta Repubblica, un Governo veniva rovesciato in parlamento.

Successivamente De Gaulle, conformemente alla Costituzione, ricevette i Presidenti delle due Camere e, dopo una consultazione verbale, decise di pronunciare lo scioglimento dell'Assemblea Nazionale⁹⁹, il cui decreto però fu adottato solo il 9 ottobre e comunicato tramite lettera ai destinatari previsti dalla legge.

Le elezioni legislative si tennero il 18 e il 25 novembre e, contrariamente a quanto desiderava il Capo dello Stato, ci fu un accavallamento tra campagna referendaria e campagna legislativa. I risultati elettorali delle due consultazioni furono diversi, ma sicuramente il referendum influenzò le elezioni legislative¹⁰⁰. Anche se il 28 ottobre il popolo francese si esprime largamente a favore della riforma costituzionale¹⁰¹, tale risultato non fu sufficiente per determinare un cambiamento decisivo a livello politico.

⁹⁸ Del testo della mozione occorre sottolineare i seguenti tratti: "Considerando che, disconoscendo il voto delle due Camere, il Presidente della Repubblica viola la Costituzione di cui è il guardiano; (...) Considerando che il Presidente della Repubblica non ha potuto agire che su 'proposta' del Governo, censura il Governo conformemente all'art. 49, comma 2 della Costituzione". Cfr. P. ALBERTINI, *op. cit.*, p. 317.

⁹⁹ De Gaulle dopo l'incontro dichiarò: "Beninteso, io mi espongo palesemente a pronunciare lo scioglimento e, come pure mi ci obbligano i testi, consulto i presidenti delle due Camere nel corso dei colloqui, di cui l'uno, con Jacques Chaban-Delmas, dura cordialmente una mezz'ora, e l'altro, con Gaston Monnerville, copre due minuti senza stretta di mano".

¹⁰⁰ Per l'interpretazione dei risultati elettorali, cfr. in particolar modo D.G. LAVROFF, *op. cit.*, p. 295 ss.; J. CHAPSAL, *op. cit.*, p. 253 ss e F. GOGUEL, *Le référendum du 28 octobre et le élections des 18-25 novembre 1962*, in *Revue française de science politique*, 1963, p. 299 ss.

¹⁰¹ I "sì" ottennero il 62,25% dei suffragi espressi, i "no" il 37,75%.

Solo con le elezioni di novembre e con il trionfo del partito gollista al secondo turno si ebbe un riassetto delle strutture e delle forze politiche. L'U.N.R., partito fedele al Presidente della Repubblica, ottenne infatti la maggioranza assoluta dei seggi all'Assemblea Nazionale grazie al fatto che i partiti dell'opposizione, oltre che mal preparati e divisi, avevano condotto una tattica quasi esclusivamente difensiva.

Lo scioglimento del 1962 poteva essere definito come uno scioglimento "classico", tipico del regime parlamentare, ossia avente lo scopo di risolvere un conflitto tra il Presidente della Repubblica e l'Assemblea Nazionale¹⁰². De Gaulle si rivolse al popolo non solo per trovare una soluzione alla situazione che si era instaurata, ma anche per farlo giudice della modificazione costituzionale da lui evocata. Proponendo un referendum di riforma istituzionale, il Capo dello Stato creò una situazione di fronte alla quale i partiti non potevano astenersi dal reagire, ma nello stesso tempo scelse il terreno dell'affronto coinvolgendo direttamente il corpo elettorale. La mozione di sfiducia votata il 5 ottobre esprimeva un conflitto esistente tra il Capo dello Stato e il Parlamento; il Governo, infatti, non appariva come un elemento essenziale della questione, semplicemente risultava uno strumento naturale della politica presidenziale. Conformemente all'articolo 5 della Costituzione, che attribuiva al Presidente il ruolo di arbitro del gioco costituzionale, De Gaulle decise per lo scioglimento dell'Assemblea Nazionale, ostentando la "volontà di vedere la Repubblica proseguire il suo impegno di progresso, di sviluppo e di grandezza"¹⁰³.

In tal modo, egli mise in gioco la sua politica e la sua permanenza al potere. Gli elettori si pronunciarono a suo favore, in quanto la coalizione filo-presidenziale ottenne la maggioranza assoluta dei seggi consacrando la sua supremazia.

Fino al 1962, dunque, la vita politica francese fu caratterizzata dall'esistenza di numerosi partiti, privi di vocazione maggioritaria, la cui uni-

¹⁰² Cfr. C. GUETTIER, *op. cit.*, p. 96; J. MOREAU, *op. cit.*, p. 199 e LE MONG NGUYEN, *op. cit.*, p. 105.

¹⁰³ Da un discorso televisivo di De Gaulle del 7 novembre 1962.

ca preoccupazione fu semplicemente quella di coabitare. Con le elezioni di novembre, invece, si affermò una nuova situazione: l'affermazione di un partito dominante, che nello stesso tempo stimolava i partiti sconfitti ad elaborare una strategia difensiva comune, dava origine a un quadro diverso da quello immaginato dai costituenti del 1958. Si passava dal multipartitismo e dall'assenza di una formazione dominante, ad un parlamentarismo maggioritario nel quale si potenziavano la subordinazione del Primo Ministro al Presidente della Repubblica e di conseguenza la stabilità governativa.

7.2. Lo scioglimento del 30 maggio 1968.

Alle elezioni legislative del 12 marzo 1967, il partito gollista ottenne solo per qualche voto la maggioranza assoluta al Parlamento dando così segno che la stabilità ministeriale sarebbe potuta diventare precaria. Inoltre, mentre all'interno della maggioranza si registravano delle divergenze tra il leader dei repubblicani indipendenti, Valéry Giscard d'Estaing, e l'U.D.R., l'opposizione si rinforzava, elaborando un programma di governo.

Alla minaccia di instabilità politica, che portò anche al deposito di una mozione di sfiducia poi rigettata il 22 maggio 1968, si aggiunsero i gravi avvenimenti di maggio-giugno che provocarono la grave crisi sociale¹⁰⁴. In un primo tempo, le contestazioni restarono limitate all'ambiente studentesco, solo successivamente si registrò un'espansione progressiva all'ambiente operaio¹⁰⁵.

A livello politico, si cominciarono a prendere delle iniziative. La mozione di sfiducia depositata dall'opposizione di Sinistra, allo scopo di provocare la caduta del Governo ed elezioni anticipate, ottenne solamente 233 dei 244 richiesti. Il suo rigetto svantaggiò dal punto di vista tattico quei

¹⁰⁴ Per una ricostruzione degli avvenimenti che portarono allo scioglimento del 1968 cfr. J. CHAPSAL, *op. cit.*, p. 339 ss.

¹⁰⁵ Cfr. P. BENETON e J. TOUCHARD, *Les interprétations de la crise de mai-juin 1968*, in *Revue française de science politique*, 1970, p. 503-544.

partiti che avrebbero potuto trarre profitto dalla crisi.

Il 24 maggio, il Presidente De Gaulle propose l'organizzazione di un referendum su un progetto di legge che gli conferiva un generico mandato a rinnovare lo Stato ¹⁰⁶. Egli sperava di provocare un affievolimento delle tensioni e di deviare la crisi sociale verso il terreno elettorale. Tuttavia, tale scelta si rivelò inadeguata e scatenò delle polemiche: l'opposizione di Sinistra parlò di plebiscito, la stessa maggioranza dubitò della capacità del Presidente di superare le difficoltà della situazione e i movimenti popolari di protesta si rinforzarono.

A questo punto, estremamente importante e decisivo fu il ruolo giocato dal Primo Ministro Georges Pompidou, il quale riuscì a far stipulare, tra le parti sociali, gli accordi di Grenelle ¹⁰⁷ relativi ai salari (aumentati del 10% in due fasi), al diritto sindacale nell'impresa, alla diminuzione dell'orario di lavoro.

Il 28 maggio, il leader dell'opposizione François Mitterand tenne una conferenza stampa nella quale proponeva un "governo provvisorio di gestione" composto da tutte le forze politiche e limitato all'elezione del nuovo Presidente della Repubblica ¹⁰⁸.

Infine il 30 maggio, dopo essersi recato a Baden-Baden per incontrare il generale Massu allo scopo di ottenere la collaborazione militare nel caso fosse stato necessario reprimere un'insurrezione popolare, De Gaulle, tramite comunicazione radiofonica e su sollecitazione del Primo Ministro, annunciò

¹⁰⁶ "Ho deciso di sottoporre al suffragio della nazione un progetto di legge col quale si chiede di dare allo Stato e al suo Capo un mandato per il rinnovo...Nel caso in cui la vostra risposta fosse 'no', va da sé che io non mi assumerò più a lungo la mia funzione; se, con un 'si' massiccio, voi mi esprimerete la vostra fiducia, io mi accingerò a far cambiare, dovunque è necessario, le strutture inadeguate e consunte, ed aprire più largamente la strada al sangue nuovo della Francia" (Discorso riportato su *Le Monde* del 26-27 maggio 1968).

¹⁰⁷ Così soprannominati perché si conclusero presso il Ministero del Lavoro, rue de Grenelle.

¹⁰⁸ Egli avanzò il nome di P. Mendés-France come Primo Ministro e il proprio come candidato all'elezione presidenziale. Tali proposte provocarono le reticenze dei comunisti, ma incitarono i diversi partiti a manifestare le loro intenzioni più esplicite.

lo scioglimento dell'Assemblea Nazionale. Egli comunicò: "Francesi, essendo io il detentore della legittimità nazionale e repubblicana, ho esaminato dopo ventiquattro ore tutte le eventualità senza eccezioni che mi permetterebbero di mantenerla. Ho preso le mie decisioni. Nelle presenti circostanze, non mi trarrò indietro... Non cambierò il primo ministro, le cui capacità sono fuori discussione... Oggi stesso sciolgo l'Assemblea Nazionale"¹⁰⁹.

E' opportuno sottolineare come lo scioglimento dell'Assemblea Nazionale intervenne in un momento in cui l'opinione pubblica era già preparata a tale eventualità. Tutti i partiti e i loro leaders avevano infatti manifestato in più occasioni la convinzione che solo le elezioni avrebbero potuto risolvere quel conflitto che si era sviluppato al di fuori del Parlamento¹¹⁰. La funzione dello scioglimento del 1968 fu nettamente diversa da quella del 1962. Esso infatti non fu provocato, come già specificato in precedenza, da un conflitto tra gli organi o da un dissidio tra i partiti che componevano la maggioranza governativa, bensì da una crisi che oltrepassò il quadro costituzionale. La sua funzione fu perciò quella di permettere alle formazioni politiche di deviare la soluzione verso il terreno elettorale e misurare la loro forza reale, nonché di procurare una stabilizzazione e normalizzazione della situazione.

Decisivo fu il comportamento del Primo Ministro nelle settimane di maggio: fu Georges Pompidou ad apparire come sostegno essenziale di un regime che era ormai paralizzato e a prefigurare il successo elettorale di giugno¹¹¹. Egli infatti promosse degli accordi elettorali tra i partiti della maggioranza e all'occorrenza con i centristi allo scopo di sconfiggere i candidati comunisti.

La campagna elettorale fu molto breve e si svolse in un clima di

¹⁰⁹ Cfr. *Année politique*, 1968, p. 45 ss e J. CHAPSAL, *op. cit.*, p. 357.

¹¹⁰ Mitterand, Giscard d'Estaing, Duhamel nonché i gruppi della maggioranza si erano infatti rivolti al Generale De Gaulle e al Primo Ministro per richiedere le elezioni legislative, unico mezzo per rimettere in moto la vita politica. Cfr. al proposito P. ALBERTINI, *op. cit.*, p. 387 e P. LAVAUX, *op. cit.*, p. 462-463.

¹¹¹ G. DEFFERRE, in *Le Monde*, 9-10 juin 1968.

disorganizzazione, a causa dei conflitti sociali non ancora terminati.

Solo lentamente, infatti, il paese tornò alla normalità e solo il Primo Ministro e i partiti della maggioranza ¹¹² furono in grado di organizzare una campagna abile e attiva che prevedeva come punto di approdo la difesa dell'ordine pubblico contro il comunismo totalitario.

Al contrario, la Sinistra affrontò la competizione in condizioni svantaggiose e tenne un comportamento ambiguo che provocò una perdita di voti sin a partire dal primo turno che si svolse il 23 giugno. Non si dovette quindi attendere il 30 giugno per immaginare una netta vittoria gollista, la quale poteva essere considerata amplificata grazie soprattutto al modo di scrutinio adottato ¹¹³ e allo spostamento dei centristi verso la Sinistra ¹¹⁴. Le conseguenze più sorprendenti del successo elettorale dell'U.D.R. furono non tanto il rimaneggiamento del Governo, quanto la sostituzione di Georges Pompidou con un nuovo Primo Ministro, Couve de Murville, personaggio meglio disposto ad accettare la supremazia presidenziale. Tale cambiamento ribadiva l'autorità assoluta di De Gaulle, la quale non poteva essere offuscata nemmeno da colui che aveva contribuito in modo determinante al successo gollista ¹¹⁵.

7.3. Lo scioglimento del 22 maggio 1981.

Mentre né Georges Pompidou né Valéry Giscard d'Estaing avevano

¹¹² La nuova sigla U.D.R. (Unione per la Difesa della Repubblica) con la quale si presentarono era perfettamente adatta alle circostanze ed esprimeva i propositi dei suoi sostenitori, i quali apparivano come garanti del ristabilimento dell'ordine.

¹¹³ Lo scrutinio del 1968 permise già al primo turno l'elezione di un numero considerevole di deputati, mentre al secondo, in cinque circoscrizioni su sei, il duello opponeva un candidato di sinistra e un rappresentante della maggioranza. Si accentuava in tal modo la bipolarizzazione che comportava una distorsione tra la percentuale dei suffragi raccolti al primo turno e il numero dei seggi ottenuti dalla maggioranza.

¹¹⁴ Cfr. J. CHAPSAL, *op. cit.*, p. 362 ss.

¹¹⁵ Per le interpretazioni relative ai risultati elettorali, cfr. anche D.G. LAVROFF, *op. cit.*, p. 301 ss.

fatto ricorso allo scioglimento delle Camere, François Mitterand, il cui primo mandato ebbe inizio il 21 maggio 1981¹¹⁶, all'indomani del suo insediamento all'Eliseo, decretò lo scioglimento dell'Assemblea Nazionale eletta nel 1978.

Contrariamente al suo concorrente, che durante la campagna elettorale aveva insistito sui pericoli che sarebbero derivati per il buon andamento delle istituzioni in caso di elezione di un Presidente della Repubblica di Sinistra opposto a una maggioranza parlamentare sfavorevole, François Mitterand, nel corso della sua propaganda, aveva sempre espresso l'intenzione, determinata da una necessità pratica oltre che giuridica, di sciogliere le Camere¹¹⁷. Mentre per Giscard d'Estaing ciò avrebbe comportato il rischio di una destabilizzazione del regime, per Mitterand la questione non rappresentava affatto un problema: dal momento che lo scioglimento era una prerogativa esclusivamente presidenziale, egli avrebbe immediatamente esercitato il diritto al fine di poter realizzare la sua politica¹¹⁸.

Infatti, l'Assemblea Nazionale eletta nel 1978 poggiava su una maggioranza di Destra (277 deputati) e il neo-Presidente era praticamente convinto che tali parlamentari non avrebbero difeso in alcun modo la sua politica. Permettere all'Assemblea Nazionale di continuare a riunirsi avrebbe comportato la rinuncia ad applicare il programma che egli stesso aveva presentato al popolo e sul quale il popolo si era pronunciato.

Per tali motivi, dopo l'elezione, François Mitterand, invocando lo spirito e la logica delle istituzioni della Quinta Repubblica e l'importanza dell'elezione presidenziale, chiese al popolo i mezzi per realizzare il pro-

¹¹⁶ François Mitterand venne eletto al secondo turno il 10 maggio 1981 con il 51,75% dei voti. L'altro candidato fu Valéry Giscard d'Estaing ed ottenne il 48,25% dei voti.

¹¹⁷ Cfr. M. VOLPI, *op. cit.*, p. 272-273, P. LAVAUX, *op. cit.*, p. 178-180; C. GUETTIER, *op. cit.*, p. 97-98; *Année politique*, 1981, p. 62-65, e J. MOREAU, *op. cit.*, p. 200.

¹¹⁸ Mitterand riteneva che le elezioni avrebbero ratificato l'adesione del popolo al "contratto" che egli aveva proposto.

gramma che lo aveva reso vincitore. La sua decisione comunque non incontrò i favori dei Presidenti delle due Camere. Ad esempio Chaban-Delmas avrebbe preferito che il nuovo Governo avesse esposto il suo programma davanti alle Assemblee e fosse stato eventualmente da queste censurato¹¹⁹, e per tali motivi espresse un parere contrario ad uno scioglimento immediato.

Tuttavia il Capo dello Stato rimase fermo nella decisione, anche perché solo in tal modo egli poteva completare “la grande alternanza” e prevenire una futura crisi istituzionale.

La campagna elettorale delle legislative si presentò, agli occhi dell’opinione pubblica, come un prolungamento di quella per l’elezione presidenziale. Mentre a Sinistra il Partito Socialista e quello Comunista firmavano un accordo che prevedeva reciproca desistenza al secondo turno a favore del candidato dei due fronti che si sarebbe meglio piazzato¹²⁰, la Destra, che pur temeva il rischio di un cambiamento radicale, appariva priva di nuovi argomenti.

Il corpo elettorale comunque comprese la logica delle istituzioni e la necessità, per un corretto funzionamento del sistema, di una concordanza tra maggioranza presidenziale e maggioranza parlamentare¹²¹.

Per tali motivazioni, le elezioni del 14 e del 21 giugno 1981 registrarono un successo dei candidati di Sinistra e, soprattutto al secondo turno, del Partito Socialista che, con 286 seggi, ottenne la maggioranza assoluta all’Assemblea Nazionale¹²².

¹¹⁹ Jacques Chaban-Delmas argomentò la sua opinione specificando che solo un conflitto tra il potere legislativo e il potere esecutivo avrebbe pienamente giustificato l’arbitrato del Presidente della Repubblica e di conseguenza comportato un suo parere favorevole allo scioglimento della Camera di cui era presidente. Dal “Communiqué publié par Jacques Chaban-Delmas, Président de l’Assemblée Nationale, le 22 mai, 1981”, D.MAUS, *La pratique institutionnelle de la Cinquième République*, cit., p. 82.

¹²⁰ In realtà, tra i partiti della sinistra esistevano delle divergenze profonde su importanti questioni, mentre l’accordo esisteva sulle misure economiche e sociali da adottare.

¹²¹ Cfr. *Année politique*, 1981, p. 65 e D.G. LAVROFF, *op. cit.*, p. 308 ss.

¹²² E’ importante anche sottolineare che il 25,54% dei francesi non si presentò alle urne al secondo turno e probabilmente ciò recò pregiudizio ai candidati della vecchia maggioranza.

Il popolo francese, quindi, si espresse a favore del nuovo Presidente provocando uno straordinario rinnovamento della classe politica. I quotidiani di quei giorni scrissero che il crollo della vecchia maggioranza era probabilmente dovuto al fatto che il corpo elettorale si era convinto che il buon andamento delle istituzioni della Repubblica richiedesse degli orientamenti politici conformi sia all'Eliseo che a Palazzo Bourbon¹²³.

Lo scioglimento del 1981 fu quindi, come quello del 1962, uno scioglimento classico che ebbe la funzione di anticipare un eventuale conflitto tra esecutivo e legislativo. La decisione del Capo dello Stato fu perfettamente coerente con lo spirito delle istituzioni e con il sistema politico: solo nuove elezioni avrebbero fornito al neo-eletto i mezzi per condurre agevolmente la sua politica.

7.4. Lo scioglimento del 14 maggio 1988.

Le elezioni legislative del 16 marzo 1986 segnarono l'inizio di un periodo di "coabitazione", in quanto l'Assemblea Nazionale uscente risultò composta da una maggioranza prevalentemente di Destra e Mitterand, che aveva dovuto accettare le dimissioni del Capo del Governo Laurent Fabius, aveva nominato Jacques Chirac Primo Ministro.

Tale periodo, che si protrasse fino al 1988, vide le due autorità dell'Esecutivo in una situazione alquanto particolare. Sul piano della politica interna, il Primo Ministro annunciò un programma molto diverso da quello che il Presidente della Repubblica aveva sottoposto al popolo nel 1981 e che fu applicato nei primi cinque anni del suo mandato. Tali divergenze ebbero delle ripercussioni a livello pratico, in quanto il Capo dello Stato, anche se non prese mai ufficialmente alcuna posizione, di fatto ostacolò la realizzazione delle decisioni governative rifiutando di firmare le ordinanze.

¹²³ F. GOGUEL, *La signification du succès de la gauche*, in *Le Monde*, 10 novembre 1981.

Sul piano della politica estera, invece, Mitterand e Chirac agirono di comune accordo. Si trattava comunque di una situazione instabile e precaria che in realtà celava una “lotta” e faceva intravedere il futuro scontro dei due protagonisti l’uno contro l’altro alle elezioni presidenziali ¹²⁴.

L’8 maggio, con il 54,01% delle preferenze, François Mitterand venne eletto per la seconda volta Presidente della Repubblica Francese, uscendo per l’appunto vittorioso su Jacques Chirac. All’indomani dalla sua rielezione, Mitterand nominò Primo Ministro un socialista, Michel Rocard, e, non volendo ricominciare l’esperienza di una nuova “coabitazione”, sciolse, il 14 maggio, l’Assemblea Nazionale ¹²⁵. Egli infatti si trovava in una posizione assimilabile a quella del 1981, cioè, ancora una volta, nella necessità di governare con un legislativo disposto ad avallare la sua politica.

Anche in questa occasione i pareri richiesti ai sensi dell’articolo 12 della Costituzione furono sfavorevoli alla decisione presidenziale. Jacques Chaban-Delmas, al termine del colloquio con Mitterand, dichiarò: “Ho fatto osservare che lo spirito come la lettera della Costituzione sarebbero rispettate se il nuovo Governo si presentasse alle Camere e venisse rovesciato dai deputati. Di fronte al rifiuto di questa procedura, ho dato parere sfavorevole allo scioglimento dell’Assemblea Nazionale” ¹²⁶.

Anche i leaders dei partiti si dimostrarono ostili e preoccupati.

¹²⁴ Ai fini della ricostruzione del periodo della “coabitazione”; cfr: J. MOREAU, *op. cit.*, p. 120 ss; P. PACTET, *op. cit.*, p. 338 ss; I. GREILSAMMER, *Cohabitation à la française et cohabitation à l’israélienne*, in *Revue française de science politique*, 1989, p. 5 ss; A. GIOVANNELLI, *Aspetti della Quinta Repubblica da De Gaulle a Mitterand*, Milano, 1984, p. 271 ss; AA.VV., *La coabitazione in Francia*, in *Politica del diritto*, 1986, p. 627 ss; già M. VOLPI, *Conseguenze dell’elezione di una maggioranza antipresidenziale nel Parlamento della Quinta Repubblica francese*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1977, p. 1613-1624.

¹²⁵ Durante la campagna elettorale Mitterand aveva rifiutato di dire ciò che avrebbe fatto se fosse stato rieletto, mentre i suoi oppositori auspicavano che avrebbe cercato di governare con la Camera esistente.

¹²⁶ In una conferenza stampa, il 15 maggio, il Presidente dell’Assemblea Nazionale parlò di “scioglimento-ghigliottina” e “apertura solo apparente”. Dalla “Déclaration de Jacques Chaban-Delmas, Président de l’Assemblée Nationale”, le 14 mai, 1988 in D. MAUS, *op. cit.*, p. 84.

In una lettera inviata al Presidente della Repubblica, il 14 maggio, Valéry Giscard d'Estaing scrisse che lo scioglimento avrebbe condotto "le due metà della Francia ad affrontarsi" anziché "lavorare e collaborare insieme" verso il progresso della nazione. Il segretario del Partito Repubblicano François Léotard commentò la situazione dicendo che probabilmente Mitterand era stato costretto ad agire in tal modo in quanto "vittima delle sue manovre". Solo Raymond Barre, uno dei capi tra le file della Destra moderata, approvò la decisione del Capo dello Stato, affermando che rientrava perfettamente nella logica delle istituzioni della Quinta Repubblica.

Mitterand annunciò lo scioglimento la sera stessa alla televisione, specificando che il Primo Ministro Rocard aveva ricevuto l'incarico di formare il nuovo Governo ricercando un'apertura politica.

Quest'ultimo, tuttavia, gli aveva fatto sapere che, malgrado tutti i suoi sforzi, non sarebbe stato in grado di riunire una maggioranza parlamentare solida e stabile capace di sostenere l'azione presidenziale ¹²⁷.

Lo scioglimento del 1988 si collocò quindi nello stesso quadro costituzionale di quello praticato sette anni prima ¹²⁸. Come nel 1981, esso fu "classico", in quanto anticipava un conflitto tra maggioranza parlamentare di Destra e Governo di Sinistra e inoltre rispondeva all'esigenza presidenziale di disporre dell'appoggio dell'Assemblea Nazionale nell'esercizio del potere politico. Questa volta, però, la Camera sciolta era stata eletta solo due anni prima e in questo breve periodo non si era verificata un'evoluzione importante nell'opinione del corpo elettorale.

Così, contrariamente al 1981, le elezioni legislative del 5 e 12 giugno ¹²⁹ non registrarono una schiacciante vittoria dei deputati socialisti. Per la prima volta nella Quinta Repubblica, il Presidente non disponeva di una maggioranza parlamentare assoluta all'Assemblea Nazionale.

¹²⁷ Cfr. *Chronique constitutionnelle française*, di P. AVRIL e J. GICQUEL, in *Pouvoirs*, 1988, p. 195.

¹²⁸ Cfr. J. MOREAU, *op. cit.*, p. 200-201.

¹²⁹ Il decreto adottato conformemente alla Costituzione prevedeva infatti i termini più brevi possibili consentiti dalla legge per le elezioni. Cfr. *Année politique*, 1988, p. 60-61.

Eccezionale fu la percentuale di astensioni (si aggirò intorno al 35%). Essa poteva essere interpretata come indice di un certo sentimento di saturazione elettorale; inoltre, molti elettori pensarono di essere stati vittime di una manipolazione, in quanto obbligati a rinnovare l'Assemblea Nazionale quando invece, durante la campagna presidenziale, si era promessa una politica di apertura ¹³⁰.

La maggioranza relativa di cui beneficiò il Governo Rocard, lo costrinse talvolta a cercare un appoggio al centro, oppure ad adottare delle tecniche di parlamentarismo razionalizzato come il voto bloccato e l'assunzione della responsabilità del Governo su un testo (articolo 49, 3° comma della Costituzione) ¹³¹.

Tale situazione segnava la fine definitiva della "omogeneità" maggioritaria.

8. Considerazioni sul funzionamento dell'istituto dello scioglimento nell'attuale realtà francese.

L'analisi degli scioglimenti adottati in Francia dai Presidenti De Gaulle e Mitterand durante la Quinta Repubblica offre importanti spunti di riflessione circa il funzionamento e le caratteristiche dell'attuale sistema francese.

In contrapposizione ai rigidi limiti previsti nel 1946, che rendevano l'esercizio del diritto di scioglimento praticamente impossibile, i costituenti del 1958 elaborarono un potere che rappresenta uno dei tratti più originali della Costituzione. La disciplina dell'istituto, così come è prevista dall'articolo 12, lascia una grande libertà di apprezzamento al Capo dello Stato, il

¹³⁰ Per l'analisi dei risultati elettorali, cfr. D.G. LAVROFF, *op. cit.*, p. 320 ss.

¹³¹ Tale tecnica gli permetteva di far passare dei testi non sostenuti dalla maggioranza quando i partiti di opposizione rifiutavano di allearsi per condurre una politica contraria a quella auspicata dal governo in carica. In proposito cfr. F. COCOZZA, *Il governo nel procedimento legislativo*, Milano, 1989, p. 33 ss. e L. PEGORARO, *op. cit.*, p. 43 ss.

quale è l'unico ed effettivo titolare della decisione. Conformemente alle idee del Generale De Gaulle, il diritto di scioglimento, come è già stato esposto in precedenza, è una prerogativa personale e discrezionale del Presidente della Repubblica: il suo esercizio è subordinato solo a condizioni temporali e di forma. Trattandosi di un potere proprio del Capo dello Stato, il relativo decreto è dispensato dalla controfirma ministeriale.

Tale caratteristica ha suscitato numerose riflessioni tra i giuristi e gli uomini politici, in quanto, secondo molti, rende inclassificabile la forma di governo adottata nel 1958¹³². L'assenza di controfirma distruggerebbe il carattere parlamentare del regime, poiché ne costituirebbe un elemento incompatibile. Nei regimi parlamentari classici, infatti, lo scioglimento è deciso di fatto dal Governo¹³³ e permette al Capo dello Stato di risolvere, al di sopra delle parti, le crisi politiche.

Se al contrario è il Capo dello Stato stesso che lo decide liberamente, diventa un mezzo grazie al quale egli fa valere la sua autorità e il suo potere, assumendone naturalmente le relative responsabilità costituzionali. In altri termini, il diritto si trasforma in uno "scioglimento reale" che si avvicina sensibilmente allo schema britannico immaginato e descritto da Prévost-Paradol nel 1868¹³⁴.

In realtà, il significato dello scioglimento in Francia non può essere compreso se non attraverso l'analisi della prassi politica e costituzionale sviluppatasi nel corso della Quinta Repubblica. Analizzando gli scioglimenti pronunciati dopo l'entrata in vigore della Costituzione, ci si rende conto che il meccanismo previsto dall'articolo 12 è in grado di adempiere funzio-

¹³² Cfr. P. ARDANT, *op. cit.*, p. 639 e F. PINTO, in *Le Monde*, *cit.*

¹³³ Nelle Costituzioni parlamentari lo scioglimento è sempre sottoposto alla controfirma e in Gran Bretagna, anche se è previsto come una prerogativa della Corona dispensata dalla controfirma, può essere esercitato solo su proposta del Primo Ministro. Cfr. P. AVRIL, *op. cit.*, p. 317.

¹³⁴ Lo "scioglimento reale" è quello pronunciato dal sovrano nella pienezza dei suoi poteri. E' questa una definizione di PREVOST-PARADOL, citata da P. LAVAUX, *op. cit.*, p. 33-34.

ni che i costituenti del 1958 non avevano previsto. Esso infatti non costituisce solo un mezzo per permettere al popolo di risolvere un conflitto tra Assemblea Nazionale ed Esecutivo. Il Presidente della Repubblica può ricorrere allo scioglimento anche al fine di scegliere il momento più opportuno per procedere al rinnovo della Camera, oppure per uscire da una situazione di crisi nazionale come è avvenuto nel 1968, oppure ancora per ottenere una maggioranza capace di sostenere la sua politica ¹³⁵.

Quest'ultima è l'ipotesi che si è verificata per ben due volte, nel 1981 e nel 1988, quando François Mitterand, all'indomani della sua investitura, non disponendo in Parlamento di un appoggio sufficiente all'attuazione del suo programma, decise di provocare le elezioni anticipate al fine di ottenere una maggioranza di sinistra. Ciò avrebbe consentito di assicurare l'equilibrio dei poteri permettendo al Presidente di confermare la sua autorità senza sottomettersi all'Assemblea, ma al contrario invocando la volontà del corpo elettorale.

La pratica dimostra che i Presidenti hanno inteso l'esercizio del diritto con rigore, come un elemento essenziale della loro autorità, e sono stati molto prudenti nell'utilizzo dello stesso, proprio per la consapevolezza di avere a disposizione un'"arma" non priva di rischi, rappresentando comunque una messa in gioco, anche se indiretta, della loro responsabilità politica diffusa.

Nel 1962, De Gaulle decretò uno scioglimento che fu definito "classico", perché aveva avuto lo scopo di risolvere il conflitto tra Presidente e parlamentari. Con il voto di sfiducia contro il suo Governo, l'Assemblea Nazionale aveva manifestato disapprovazione nei confronti delle sue intenzioni di riforma istituzionale, e tuttavia i sondaggi condotti fin dai primi mesi dell'anno indicavano un forte consenso popolare verso la sua persona. Incoraggiato da tali premesse, De Gaulle si impegnò personalmente nella campagna elettorale, che alla fine lo portò a rafforzare notevolmente la sua

¹³⁵ Cfr. P. ALBERTINI, *op. cit.*, p. 124 ss; D.G. LAVROFF, *op. cit.*, p. 694-696; R. MOULIN, *Le présidentialisme et la classification des régimes politiques*, Paris, 1978, p. 189 ss.

posizione. In tal modo la sua autorità acquisì prestigio di fronte al popolo, che fu posto in grado di stabilire chi, fra lui e l'Assemblea Nazionale, avesse ragione.

Come si è detto, la pratica costituzionale realizzata dopo il 1958 ha dimostrato che lo scioglimento, contrariamente a quanto previsto dai costituenti, può operare in diverse situazioni. Se i protagonisti della vita politica (Presidente della Repubblica, Governo e Assemblea Nazionale) sono d'accordo sul programma da realizzare, il Capo dello Stato nella realtà si comporta come sostenitore della maggioranza e del Primo Ministro che gli è subordinato: un eventuale scioglimento diventa una sanzione contro quei parlamentari che si ribellano temporaneamente alla situazione esistente e ha lo scopo di ricercare una maggioranza favorevole alla sua politica.

Nell'ipotesi inversa, ossia nel caso di conflitto tra gli organi, lo scioglimento ha la funzione classica di risolvere l'opposizione tra Assemblea Nazionale e Governo. In tal caso, il Presidente è doppiamente implicato, come già visto in precedenza¹³⁶.

L'ipotesi invece più vicina a quella immaginata dagli estensori della Costituzione del 1958 è quella di un'Assemblea Nazionale politicamente divisa in più gruppi, in grado di dar luogo a diverse combinazioni governative. In tale contesto, il Presidente della Repubblica dovrebbe svolgere la funzione di arbitro nel senso dell'articolo 5 della Costituzione, e gli effetti dello scioglimento dovrebbero dipendere dal sostegno o dall'opposizione alla sua iniziativa¹³⁷.

Esiste dunque una divergenza tra il testo costituzionale e la pratica che si è instaurata nella Quinta Repubblica, non solo in riferimento all'applicazione del diritto di scioglimento, ma a tutte le istituzioni instaurate il 4 ottobre 1958¹³⁸. Questo spiega perché risulti estremamente difficile opera-

¹³⁶ Vedi *retro*, paragrafo 6

¹³⁷ Cfr. P. ALBERTINI, *op. cit.*, p. 111 ss.

¹³⁸ Cfr. *Régime présidentiel ou régime parlementaire?*, Débat avec J. COLLIARD, J. FAUVET, J. FOYER, B. JEANNEAU, F. LUCHAIRE, G. MASSON, in *Pouvoirs*, 1977, p. 118 ss.

re una qualificazione del regime attualmente in vigore, tant'è che qualcuno¹³⁹ parla di originalità e fluidità del sistema, altri, tra cui Berlia, di deformazione del regime parlamentare¹⁴⁰.

Il sistema non può essere qualificato come presidenziale, anche se sono previsti, tra l'altro, il rapporto tra Ministri e Presidente e l'elezione popolare del Capo dello Stato.

Esistono infatti non solo un equilibrio tra legislativo ed esecutivo, ma soprattutto meccanismi di collaborazione come la mozione di sfiducia, la questione di fiducia e per l'appunto il diritto di scioglimento che sono incompatibili con esso¹⁴¹.

La Costituzione realizza inoltre i caratteri di un regime parlamentare razionalizzato: essa contiene infatti delle tecniche che impediscono ai poteri di abusare delle loro prerogative e di imporsi sugli altri. La collaborazione tra Governo e Parlamento è assicurata dalla presenza di un Presidente arbitro e "clef de vôûte des institutions". Ma la revisione del 1962 e la maggioranza parlamentare quasi incondizionata sulla quale hanno potuto contare per lungo tempo i diversi Presidenti che si sono succeduti¹⁴² hanno rimesso in discussione tale qualificazione.

Il Presidente, a partire dal 1962, è stato oltre che Capo dello Stato

¹³⁹ Ad esempio M. PRELOT, *Réflexions sur le Régime Politique de la France*, in *Revue française de science politique*, 1962, p. 813 e J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Cinquième République*, Paris, 1968, p. 16 ss.

¹⁴⁰ Per G. Lavaux, invece, il sistema ha assunto una natura ibrida, mentre M. Duverger sostiene che la riforma costituzionale del 1962 ha accresciuto l'ambiguità iniziale della Costituzione. Cfr. G. BERLIA, *Le Président de la République dans la Constitution de 1958*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1959, p. 84.

¹⁴¹ Cfr. al proposito G. SARTORI, *Elogio al semi-presidenzialismo*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1995, p. 3 ss e *Né presidenzialismo né parlamentarismo*, in *Il fallimento del presidenzialismo* (1994) a cura di J.J. LINZ e A. VALENZUELA, tr. it., 1995, Bologna, p. 181 ss.

¹⁴² Si parla a tal proposito di fenomeno maggioritario, ossia di una situazione nella quale c'è unità politica (nel senso che, pur non appartenendo allo stesso partito, gli attori esprimono una tendenza comune) tra i principali detentori del potere.

anche Capo di Governo e non si è limitato al ruolo di arbitro neutro che ha il compito di guidare il paese ¹⁴³. E' difficile perciò parlare di "collaborazione" quando sono solamente un' autorità e il suo partito che detengono il potere. Non solo De Gaulle, ma anche Pompidou, Giscard d'Estaing e Mitterand hanno adottato la medesima concezione, ossia hanno interpretato le loro prerogative in senso estensivo e non letterale e parlamentare ¹⁴⁴.

Ed è proprio tale supremazia effettiva del Presidente sul Governo (il quale è diventato strumento della sua politica) che ha dato all' impianto costituzionale una logica che non aveva inizialmente. Il Capo dello Stato, essendo di fatto Capo dell' Esecutivo e avendo un solido appoggio parlamentare, non dialoga realmente con le Camere al fine di determinare congiuntamente la politica. Solo nel caso in cui la maggioranza parlamentare è costituita da diversi gruppi politici, magari temporaneamente alleati per ragioni congiunturali, egli utilizza quei meccanismi essenziali di collaborazione rappresentati dalla questione di fiducia, dalla minaccia di scioglimento, ecc.

Data la presenza di queste anomalie rispetto al modello costituzionale, secondo i giuristi, il sistema politico francese non corrisponde ad alcuna delle qualificazioni classiche ¹⁴⁵. Tutti sono concordi nel sostenere che ciò che caratterizza la Quinta Repubblica è il primato presidenziale. Eletto a suffragio universale, il Presidente determina e conduce la politica della nazione per sette anni. Durante il suo mandato può, se ne ricorrono le circostanze, fare in modo che il popolo gli rinnovi la fiducia, sia provocando

¹⁴³ L'espressione "guide de France" è stata spesso utilizzata da De Gaulle ed è stata da lui sottolineata in una sua conferenza stampa del 31 gennaio 1964. Cfr. S.L. FORMERY, *op. cit.*, p. 16-17.

¹⁴⁴ Secondo alcuni autori (ad esempio P. PACTET) per rimediare a questa grande divergenza tra testo costituzionale e pratica sarebbe sufficiente modificare il primo comma dell' articolo 20 nel seguente modo: "Il Presidente della Repubblica, con l' aiuto del suo governo, determina e dirige la politica della nazione".

¹⁴⁵ Per un' analisi della classificazione del sistema della Quinta Repubblica, cfr. J. MOREAU, *op. cit.*, p. 223 ss.

elezioni legislative anticipate o impegnandosi personalmente in quelle che si tengono alle normali scadenze, sia organizzando referendum. In tutti questi casi, il Presidente assume l'impegno di portare a conoscenza del corpo elettorale il contenuto della sua politica, affinché il popolo sia in grado di giudicarlo. Non può esser revocato dal Parlamento ma sussistono i mezzi costituzionali che implicano un controllo sul suo operato, anche se, nel caso in cui la maggioranza parlamentare gli sia favorevole, difficilmente i deputati saranno disposti a mettere in gioco la sua responsabilità.

In virtù di questa serie di considerazioni, è possibile classificare il sistema francese utilizzando una determinazione originale, ossia definirlo non tanto semi-presidenziale o semi-parlamentare, bensì "regime presidenzialistico a fondamento parlamentare"¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Espressione utilizzata da Jacques Moureau, *op.ult.cit.* Ma v. ora J.L. QUERMONNE, N. WAHL, *La France Présidentielle*, Paris, 1995, e *Qui gouverne la France?*, in *Pouvoirs*, n. 68, 1994.