

## Francia: le proposte di riforma istituzionale nei programmi dei candidati alle elezioni presidenziali\*

di Rino Casella e Massimiliano Malvicini\*\*  
(14 giugno 2017)

**Sommario:** 1. Il confronto programmatico sui temi istituzionali nelle elezioni presidenziali del 2017. I precedenti del 2007 e del 2012 - 2. La crisi della presidenza Hollande e la riforma della Quinta repubblica nel dibattito politico e istituzionale francese – 3. Le riforme istituzionali nei programmi di Emmanuel Macron, Marine Le Pen, François Fillon, Jean Luc Mélenchon e Benoit Hamon – 4. (Segue) I progetti degli altri candidati presidenziali - 5. L'avvio della presidenza Macron: dalle proposte di riforma ad una nuova pratica istituzionale.

1. Il 7 maggio 2017 Emmanuel Macron, a capo del movimento politico *En Marche!*, è divenuto l'[ottavo presidente della repubblica francese](#)<sup>1</sup>. Tale data, posta l'esclusione dall'elezione presidenziale dei due principali partiti che hanno strutturato la storia quasi sessantennale della *Cinquième*, appare emblematicamente destinata a rappresentare, al pari del 10 maggio 1981 (elezione a capo dello Stato del socialista Mitterrand) e del 21 aprile 2002 (arrivo al ballottaggio presidenziale di Jean-Marie Le Pen), uno degli snodi dell'evoluzione del regime. Anche l'avvio del nuovo quinquennato è stato segnato da ulteriori e significative novità politico-istituzionali, quali la trasformazione di *En Marche!* in un partito politico (LREM, *La République En Marche!*) chiamato a conquistare la maggioranza dei seggi all'assemblea nazionale nelle elezioni legislative dell'11-18 giugno, la nomina a primo ministro di Edouard Philippe dei *Les Républicains* e la formazione di governo [formato](#) sia da personalità indipendenti che da esponenti provenienti dal centro-destra e dall'area progressista.

Sebbene il superamento del tradizionale *clivage* tra *gauche* e *droite*, sancito da tali passaggi, esprima delle «criticità profonde» dagli effetti imprevedibili sul futuro funzionamento dei meccanismi istituzionali<sup>2</sup>, la ricerca della concordanza tra la nuova maggioranza parlamentare e l'«inedita»<sup>3</sup> maggioranza presidenziale del 7 maggio (*fait majoritaire*), nonché la riaffermazione della centralità del capo dello Stato nel sistema (*fait présidentiel*), anche se a partire da pratica emblematicamente diversa da quella adottata dai due predecessori, testimoniano comunque la volontà di Macron di non porre in discussione, nella sua azione politica, i tradizionali capisaldi della *Cinquième*, invece fortemente criticati, se non addirittura avversati, dalla quasi totalità dei suoi sfidanti durante la campagna elettorale per l'Eliseo.

Come già in passato, anche nelle presidenziali francesi del 2017, la riforma dell'assetto istituzionale della Quinta repubblica, nonché l'adozione *tout court* di un nuovo regime costituzionale, sono stati inseriti tra gli impegni programmatici di quasi tutti gli [undici candidati](#) ammessi alla competizione.

Del resto, sebbene le scelte costituzionali del 1958 e il successivo equilibrio maggioritario della *Cinquième* siano stati a lungo al centro della contesa politico-elettorale, come evidenziava l'opposizione manifestata da François Mitterrand – almeno fino alla sua elezione a capo dello Stato nel 1981 – alla nuova costituzione e alla pratica di potere

\* Scritto sottoposto a referee. I paragrafi 1 e 2 sono attribuibili a Rino Casella, quelli 3 e 4 a Massimiliano Malvicini; il paragrafo 5 costituisce il frutto di una riflessione condivisa da parte di entrambi gli Autori.

1 P. JAN, *Emmanuel Macron, huitième Président élu de la Cinquième République*, in [Droitpublic.net](#), 08/05/17.

2 S. VENTURA, *In Francia vincono i candidati 'anti-partito' ed entra in crisi la V Repubblica*, in [Stradeonline.it](#), 24 aprile 2017, per la quale la crisi dei partiti nelle democrazie occidentali, evidente da molti anni, «investe con particolare evidenza un sistema tanto solido quanto legato a condizioni che quella crisi sembra far venir meno».

3 Cfr., G. ALLEGRI, *Una inedita maggioranza presidenziale. La Francia di Macron tra questione europea, domande sociali ed elezioni legislative*, in [Federalismi.it](#), 10/05/17.

gollista (qualificata, com'è noto, come un vero e proprio «colpo di Stato permanente»), è stato soprattutto nel corso delle ultime tre campagne elettorali per l'Eliseo, poste le crisi delle presidenze uscenti, che i temi della revisione dell'assetto politico-costituzionale e dell'eventuale passaggio della Francia ad una *nouvelle république* si sono puntualmente posti, anche se con una diversa intensità, come motivi di confronto tra i candidati.

In effetti, dal 2007 ad oggi, la conclusione del mandato presidenziale è sembrato costantemente accrescere le incertezze sulla futura dinamica del regime, soprattutto alla luce delle diverse condizioni e modalità con cui sono state esercitate le funzioni di capo dello Stato e dei mutati equilibri politico-istituzionali da esse determinati.

Così, la fase tra il 2002 e l'avvio della nuova campagna elettorale per le presidenziali del 2007 veniva segnata da un inteso dibattito riguardo l'opportunità di avviare in Francia profonde riforme istituzionali in grado di superare quella che in molti giudicavano un'insanabile crisi di sistema. L'adozione del *quinquennat* e di un nuovo calendario elettorale dopo la conclusione della fase di coabitazione tra il presidente Chirac e il primo ministro Jospin, la più lunga della storia della Quinta repubblica, avevano sollevato dubbi riguardo l'effettiva capacità di assicurare il ristabilimento del *fait majoritaire*, indispensabile alla stabilità del regime. La prospettiva di un passaggio ad una Sesta repubblica incentrata sul superamento dell'assetto costituzionale gollista a favore di una forma di governo di tipo *primo-ministérielle*, aveva caratterizzato molti progetti di riforma presentati da giuristi e politici.

L'esigenza di «*changer de république*» e non più di «*changer la république*» veniva infatti sottolineata per giustificare l'instaurazione di un nuovo regime di tipo parlamentare in cui la direzione della politica nazionale spettava al primo ministro, mentre il capo dello Stato, una volta esclusa ogni possibile configurazione in senso diarchico dell'esecutivo, era chiamato ad esercitare solo una magistratura di tipo morale.

Significativamente, tra le altre, la proposta avanzata nel 2005 dal deputato socialista Arnaud Montebourg e dal politologo Bastien François nell'ambito della *Convention pour la 6<sup>e</sup> République (C6R)* prevedeva che il presidente della repubblica, eletto dal corpo elettorale per un settennato non rinnovabile, non fosse più chiamato a svolgere un ruolo "governante", ma solo quello di un supremo garante delle istituzioni privo di rilevanti poteri come la nomina del primo ministro, lo scioglimento dell'assemblea nazionale e la formulazione dell'ordine del giorno del consiglio dei ministri.

In realtà, tutti i principali candidati dei partiti francesi, alla vigilia delle elezioni presidenziali del 2007, presentarono dei progetti di riforma costituzionale che miravano a mantenere il tradizionale profilo politico-istituzionale della Quinta repubblica, limitandosi a eliminare dal testo del 1958 gli elementi più smaccatamente antiparlamentari. La volontà di procedere più a una razionalizzazione dell'assetto vigente che alla definizione di una diversa forma di governo accomunava tanto i progetti della socialista Ségolène Royal e del centrista François Bayrou quanto lo schema di revisione predisposto dal neogollista Nicolas Sarkozy poi eletto, com'è noto, nuovo capo dello Stato.

Posto ciò, durante la campagna elettorale per le presidenziali del 2012, doveva essere proprio il bilancio della pratica istituzionale *sarkozyenne* a riproporre, anche se con un'intensità assai minore rispetto all'appuntamento elettorale di cinque anni prima, un confronto tra i candidati sul futuro del regime ed in particolare sull'interpretazione da dare al ruolo politico-costituzionale del presidente della repubblica. Una volta giunto all'Eliseo, Sarkozy aveva infatti posto tra i primi punti della sua agenda politica gli impegni assunti con gli elettori sui temi istituzionali, procedendo da un lato a dare attuazione ad un vasto programma di riforme costituzionali predisposto sulla base delle risultanze del comitato *de réflexion* guidato dall'ex primo ministro Édouard Balladur e dall'altro a rafforzare marcatamente, in via di prassi, la propria presenza nell'attività di governo.

L'ambizioso obiettivo perseguito dal *comité* (adattare la costituzione del 1958 all'evoluzione in senso presidenziale del regime attraverso, *in primis*, una *clarification* dei rapporti interni all'esecutivo tra il capo dello Stato e il primo ministro), doveva poi essere solo in parte perseguito dalla revisione costituzionale adottata nel luglio 2008 che, pur

caratterizzandosi per la propria ampiezza e la portata innovativa di alcuni suoi aspetti, finiva per modificare lo statuto del presidente della repubblica in modo poco incisivo.

Al contrario, durante il suo quinquennato, Sarkozy aveva dato piena attuazione al proposito di orientare gli equilibri della Quinta repubblica in senso ancor più presidenzialista grazie ad un esercizio particolarmente intenso e, per alcuni versi, del tutto inedito, dei propri poteri. Così, desideroso di rinvigorire, tanto sul piano politico che mediatico, la pratica del presidente che governa, Sarkozy aveva assunto, in aperto contrasto con ogni lettura "arbitrale" e "monarchica" delle funzioni del capo dello Stato, una serie di iniziative – alcune delle quali senza riscontro nella storia della *Cinquième* – volte a porlo al vertice del processo decisionale dell'esecutivo (con il primo ministro apertamente relegato al ruolo di suo mero collaboratore) e a renderlo anche l'indiscusso *leader* della maggioranza parlamentare (invio di una *lettre de mission* ai singoli ministri, rafforzamento del proprio gabinetto all'Eliseo, convocazione diretta di alcuni membri del governo in apposite riunioni ristrette e presentazione del programma di governo di fronte ai deputati della maggioranza).

Durante la campagna elettorale 2012, proprio l' "iperpresidenza" di Sarkozy doveva quindi divenire, riguardo la tematica delle questioni istituzionali, il principale motivo di confronto tra i vari candidati, con lo stesso capo dello Stato pronto a difendere, nella ricerca di una riconferma all'Eliseo, la propria pratica istituzionale e i suoi sfidanti che interpretavano tale nuova concezione della funzione presidenziale, per un verso, quale la prova più evidente di una profonda crisi del regime e, per l'altro, come una mera parentesi nella lunga storia della *Cinquième* connessa strettamente al protagonismo politico del capo dello Stato in carica e destinata quindi a chiudersi con la sua sconfitta nelle urne.

Così, se per il *leader* della sinistra radicale francese Jean-Luc Mélenchon la «monarchia repubblicana» propria della Quinta repubblica doveva essere superata con la convocazione, tramite *referendum*, di un'assemblea costituente chiamata a dar vita ad una nuova repubblica «parlamentare, partecipativa e sociale» non necessariamente caratterizzata dalla presenza dell'elezione popolare diretta del capo dello Stato<sup>4</sup>, per Marine Le Pen, candidata del *Front National*, soltanto l'introduzione del settennato non rinnovabile poteva impedire al capo dello Stato di agire in funzione della propria futura rielezione. In merito, anche il candidato centrista Bayrou richiama l'esigenza di un presidente della repubblica «imparziale» e non più *leader* di un partito politico, mentre il socialista Hollande, nello stigmatizzare la pratica di potere *sarkozyenne* per l'anomala concentrazione dei poteri nelle mani del capo dello Stato che veniva a determinare, invocava, in luogo di una vasta riforma costituzionale, l'adozione di uno diverso stile istituzionale più attento al ruolo del primo ministro e alle prerogative del parlamento. In particolare, il candidato del *PS* riteneva necessario il passaggio a una *république exemplaire* in cui il capo dello Stato, invece di assumere la *leadership* del proprio partito e decidere «di tutto, su tutto e dappertutto» senza però essere «responsabile di niente», si dimostrava politicamente indipendente e si concentrava solo sulle scelte politiche essenziali, lasciando al governo il compito di determinare e condurre la politica nazionale, in modo da garantire così «l'imparzialità dello Stato, l'integrità degli eletti e il rispetto dei contro-poteri»<sup>5</sup>.

2. Nonostante l'impegno assunto di fronte agli elettori di essere un «presidente normale», Hollande ha poi esercitato il proprio mandato in condizioni del tutto anomale rispetto alla tradizionale dinamica della Quinta repubblica, soffrendo non soltanto un inarrestabile declino politico, costantemente registrato dai [sondaggi di opinione](#) e poi sancito dal risultato sfavorevole ottenuto dalla *gauche* in tutte le [consultazioni elettorali](#) (locali, europee, senatoriali e regionali) svoltesi tra il 2014 e il 2015, ma anche la perdita di

4 Significativamente, Mélenchon, infatti, nel corso della campagna elettorale, [dichiarava](#) più volte in modo emblematico: «Sarò l'ultimo presidente della Quinta repubblica e andrò a gettare le chiavi dell'Eliseo nella Senna!».

5 Così Hollande nel [discorso](#) pronunciato a Digione il 3 marzo 2012, *Discours de François Hollande à Dijon*, 03/03/12, p. 2.



prestigio istituzionale a causa di alcuni aspetti della sua vita personale apertamente in contrasto con l'impegno ad assicurare sempre l'*exemplarité au sommet de l'État* (poi solo temporaneamente oscurati dalla *représidentialisation* indotta dai gravissimi attentati terroristici che hanno colpito la Francia dal novembre 2015).

Così, dopo aver costituito, appena insediato all'Eliseo, una commissione di saggi presieduta dall'ex primo ministro Lionel Jospin e chiamata a formulare [proposte](#) per assicurare la «moralizzazione» e il «rinnovamento» della vita politica e istituzionale della Quinta repubblica, Hollande non è stato in grado di far adottare dal parlamento, ad eccezione delle leggi sul cumulo dei mandati elettivi e sulla trasparenza della vita pubblica, quelle riforme da lui giudicate necessarie al rinnovamento istituzionale della *Cinquième*, come, tra le altre, la riforma dello statuto penale del capo dello Stato, la soppressione della categoria dei membri di diritto del consiglio costituzionale, l'introduzione di una quota proporzionale nell'elezione dell'assemblea nazionale.

Oltre a ciò, il capo dello Stato non si è dimostrato in grado di fronteggiare le crisi sorte nel corso del quinquennato all'interno della maggioranza presidenziale, come la clamorosa defezione nell'agosto 2014 di alcuni ministri dell'ala sinistra del partito socialista contrari alle scelte di politica economica adottate dal primo ministro Valls (poi per questo costretto a dimettersi) e la fronda parlamentare, sorta nel 2016, contro il controverso progetto di revisione costituzionale sulla *déchéance de nationalité* e la legge di riforma del diritto del lavoro.

Com'è noto, la crisi politica della presidenza è poi emblematicamente culminata nella decisione assunta da Hollande di non partecipare alle *primaries citoyennes* organizzate agli inizi del 2017 dal partito socialista per la designazione del candidato ufficiale all'Eliseo. La rinuncia del capo dello Stato a ricandidarsi (anche come indipendente) è senza precedenti nella Quinta repubblica, visto che nella storia politico-istituzionale di quest'ultima i mandati presidenziali unici sono scaturiti solo da eventi particolari (come la morte di Georges Pompidou nel 1974) o direttamente dall'esito delle urne (Valéry Giscard d'Estaing nel 1981 e Nicolas Sarkozy nel 2012).

Inevitabilmente, la conclusione del quinquennato *hollandien* all'insegna di uno scenario istituzionale segnato dall'affievolimento della *leadership* presidenziale, ha finito per stimolare, nel dibattito politico-parlamentare precedente l'avvio della campagna elettorale per l'Eliseo, la presentazione di proposte di revisione costituzionale destinate di fatto a proporre, spesso senza riconoscerlo apertamente, un vero e proprio *changement de république*<sup>6</sup>.

Così, la candidata nelle primarie presidenziale della *droite* (e già ministro dei governi Fillon) Nathalie Kosciusko-Morizet<sup>7</sup> nel maggio 2016 ha proposto, come già in precedenza il presidente dell'assemblea nazionale Claude Bartolone<sup>8</sup>, la deputata socialista Katrine Berger<sup>9</sup> e lo stesso Hollande<sup>10</sup>, la necessità della soppressione della

6 In merito, si veda P. JAN, *Révisionnisme constitutionnel. Bonnes questions, réponses discutables*, in [Droit public.net](#), 29/06/16.

7 T. QUINAULT MAUPOIL, *NKM propose de supprimer le poste de premier ministre*, in [Le Figaro](#), 02/05/2016.

8 Cfr., C. BARTOLONE (avec H. Bekmezian), *Je ne me tairai plus. Plaidoyer pour un socialisme populaire*, Paris, Flammarion, 2014. Da sottolineare come sempre nel 2014, su iniziativa dello stesso presidente dell'assemblea nazionale fosse stato costituito un "Gruppo di lavoro sul futuro delle istituzioni", copresieduto dallo storico Michel Winock, e formato da parlamentari e personalità qualificate, chiamato allo studio del sistema della Quinta repubblica. Il gruppo, per la prima volta costituito direttamente dal parlamento e non dal capo dello Stato (come tutte le precedenti commissioni di *sages*), ha voluto operare una «riflessione originale» sui temi istituzionali, giungendo, specularmente alla citata commissione Jospin che aveva fatto propria l'interpretazione classica della Quinta repubblica, ad esprimersi, anche se soltanto in modo implicito, per il definitivo superamento dei tradizionali equilibri del regime gollista (cfr., ASSEMBLEE NATIONALE, XIV Législature, *Groupe de travail sur l'avenir des institutions, Refaire la démocratie*, Présenté par MM. Claude Bartolone et Michel Winock (Co-Présidents), *Rapport* n. 3100, octobre 2015, pubblicato a cura dell'[Assemblée nationale](#) e de [La Documentation française](#)).

9 Cfr., *Karine Berger, députée PS, réclame la suppression de la fonction de Premier ministre*, in [Le Lab politique-Europe 1](#), 14/09/14.

figura del primo ministro in modo da assicurare il passaggio della Francia ad un regime di tipo presidenziale.

Nello stesso periodo, altri progetti di revisione costituzionale, ancora più articolati, sono stati presentati da esponenti politici, ministri e parlamentari.

Così, i segretari nazionali del *Parti socialiste* Nicolas Sfez et Laurent Dutheil hanno predisposto un rapporto in tema di riforme istituzionali in cui spicca, al fine di impedire la *présidentialisation* del sistema, la raccomandazione a far svolgere, attraverso l'inversione dell'attuale calendario elettorale, lo scrutinio per l'assemblea nazionale un mese prima di quello per l'Eliseo<sup>11</sup>.

Oltre a ciò, nel settembre 2016 è stato inoltrato a Hollande dai ministri Thierry Mandon e Matthias Fekl<sup>12</sup> un documento contenente una serie di proposte di riforma, tra cui l'abrogazione dell'art. 9 della costituzione (in modo da sottrarre del capo dello Stato il potere di presiedere il consiglio dei ministri), la riduzione del numero dei parlamentari, il passaggio ad un settennato presidenziale non rinnovabile e l'introduzione del *referendum* di iniziativa popolare.

Anche i deputati PRG (*Parti radical de gauche*), guidati da Roger-Gérard Schwartzenberg, hanno depositato quattro proposte di revisione costituzionale per rendere meno «monarchica» la Quinta repubblica (potere di grazia, veto parlamentare sulle nomine presidenziali, fiducia obbligatoria del governo, *plafonnement* del numero dei ministri)<sup>13</sup>, mentre il senatore Gaëtan Gorce, attraverso una *note de travail* scaturita dalla riflessione del gruppo socialista a *Palais du Luxembourg*<sup>14</sup>, ha sottolineato, tra l'altro, la necessità, di modificare la durata del mandato presidenziale attraverso l'introduzione del settennato non rinnovabile, di riformare il senato e di consentire ai cittadini di partecipare direttamente ai dibattiti pubblici e al procedimento legislativo.

Come viene evidenziato puntualmente in seguito, anche durante la campagna presidenziale appena conclusa, i diversi candidati, a fronte della crisi politica della presidenza di Hollande, si sono sfidati sulla questione delle riforme istituzionali, elaborando proposte che, pur nella loro diversità, hanno evidenziato molteplici tratti comuni. Così, tra gli impegni programmatici dei candidati sono apparsi significativi quelli riguardanti la convocazione di una conferenza, composta da parlamentari e cittadini, incaricata di sancire il passaggio alla *Sixième* attraverso l'elaborazione di nuova costituzione, il ridimensionamento della figura presidenziale (con il conseguente, anche se non dichiarato, superamento della vigente forma di governo), l'ampliamento della sfera di partecipazione dei cittadini attraverso la valorizzazione del *referendum*, inteso come principale strumento di partecipazione dei cittadini alla vita istituzionale del Paese, il ridisegno dell'assetto bicamerale, la razionalizzazione del procedimento legislativo, la modifica in senso proporzionale della legge elettorale per l'assemblea nazionale e la riduzione del numero dei suoi membri.

Particolare attenzione merita la proposta, presente in diversi progetti, di introdurre un settennato presidenziale non rinnovabile. La riforma, già inserita nel programma elettorale di Mitterrand in 110 punti del 1981 (anche se in alternativa al passaggio ad un mandato di cinque anni rinnovabile una sola volta) e costantemente prospettata nel corso dei periodici dibattiti politici sulle riforme istituzionali, si propone di superare quella «presidenza di legislatura»<sup>15</sup> imposta dall'adozione del *quinquennat* e dall'inversione del calendario elettorale, riproponendo la visione gollista del capo dello Stato come figura

10 P. BLACHER, *Suppression du poste de Premier ministre: la grave erreur de sens que fait François Hollande en proposant sa réforme des institutions*, in [Atlantico.fr](#), 08/05/16

11 Cfr., [Rapport - 50 recommandations pour nos institutions](#), mai 2016, p. 44. Sul punto anche P. JAN, *Réformer les institutions plutôt qu'une 6<sup>e</sup> République*, in [Huffingtonpost.fr](#), 18/03/17.

12 M. SIRAUD, *Réforme des institutions: la boîte à idées de François Hollande*, in [Le Figaro](#), 06/10/16

13 P. JAN, *Démonarchiser la Cinquième République? Vraiment?*, in [Droit public.net](#), 10/09/16

14 Sul rapporto, intitolato *Un second souffle pour la V<sup>e</sup> République*, si rinvia a JAN, *Révisionnisme constitutionnel. Bonnes questions, réponses discutables*, ivi, p. 3.

15 P. JAN, *Le septennat non-renouvelable? Proposition bien argumentée*, [ivi](#), 29/02/2016, p. 2.

posta *au-dessous des partis* chiamata ad esercitare, in una prospettiva di lungo periodo, anche la funzione di supremo arbitro istituzionale.

Al contrario, non ha ricevuto un'adeguata attenzione il tema dell'organizzazione delle primarie di partito per la designazione delle candidature presidenziali, nonostante l'impatto sul funzionamento delle istituzioni della Quinta repubblica di tali consultazioni (aperte anche ai non-militanti) si sia dimostrato, soprattutto alla luce delle richiamate vicende politiche che hanno coinvolto il presidente Hollande, non marginale. Nella dinamica della *Cinquième*, infatti, il capo dello Stato, giunto al termine del proprio mandato, oltre a poter esercitare nella loro pienezza le proprie funzioni istituzionali, può presentare agli elettori il bilancio politico-programmatico del quinquennato senza dover rispettare il calendario delle primarie deciso dal partito di appartenenza, posto il rischio, sotteso a questo tipo di consultazione, di entrare eventualmente in competizione con i membri del proprio governo (a partire dallo stesso primo ministro) o di subire, in caso di sconfitta, l'indebolimento del proprio ruolo politico in ragione della mancata ricandidatura (fatta comunque salva la possibilità di presentarsi come un candidato indipendente)<sup>16</sup>.

3. Le proposte di riforma dell'assetto istituzionale francese avanzate da Emmanuel Macron sono state molteplici e hanno trovato collocazione sia nel volume *«Revolution!»* pubblicato dal candidato prima dell'avvio della campagna elettorale<sup>17</sup> che nel [programma ufficiale](#) di *En Marche!*. Tali progetti, rivolti ad una *«démocratie renouvelée»*<sup>18</sup>, sono stati formulati essenzialmente verso due direzioni (tra di loro complementari): moralizzare la vita politica francese e rinvigorire il rapporto tra rappresentanti e rappresentati. In questa prospettiva, hanno trovato spazio la proposta concernente il divieto di cumulo delle cariche e dei mandati dei parlamentari (*«On ne pourra exercer plus de trois mandats identiques successifs»*), quella relativa alla revisione del regime previdenziale degli eletti e quella concernente il controllo finanziario sui ministri (*«Nous prévoyons que les nouveaux ministres, immédiatement après leur nomination, soient auditionnés par la commission permanente de l'Assemblée nationale compétente pour leur portefeuille»*), nonché l'esigenza di assistere i rappresentanti al termine del loro mandato elettivo al fine di favorire un loro reinserimento nel tessuto socio-economico.

Nondimeno, tra i temi sfiorati da nuovo capo dello Stato francese vi è stata anche la necessità di rinvigorire i partiti politici in quanto strumenti di partecipazione politica dei cittadini; tra le soluzioni per favorire la rigenerazione dei partiti politici, il candidato di *En*

16 Al riguardo va sottolineato come lo [statuto](#) dei *Les Républicaines*, a differenza di quello del *PS*, al fine di tutelare l'*esprit* del regime, significativamente escluda l'organizzazione delle *primaires ouvertes* nell'ipotesi che un presidente della repubblica, eletto nei ranghi del partito decida di succedere a se stesso (art. 38, 1° comma). Sul paradosso delle primarie 2016-2017, J.-M. DENQUIN, *Le mythe des primaires*, in [JP, Jus Politicum Blog](#), 06/02/17. Secondo P. JAN, *Comment la primaire de la gauche a détruit l'autorité de François Hollande*, in [Huffingtopost.fr](#), 02/12/16, le primarie presidenziali, al di là del loro innegabile valore democratico, «minano» le istituzioni della Quinta repubblica in quanto compromettono la centralità dell'autorità del capo dello Stato su cui sono fondate, assimilando «i quattro turni dell'elezione presidenziale ad un vero gioco di birilli nelle mani di cittadini interessati». Sul ricorso a tali consultazioni proprio come fattore di «de-presidenzializzazione» del regime, B. DOLEZ, *Le Parti Socialiste, les primaires et la (de) présidentialisation de régime*, in *Pouvoirs*, 154, (*Les Primaires*), sept. 2015, pp. 67 ss.; *contra*, sulle primarie come pratica «présidentialiste» (e sulle questioni connesse ad una loro eventuale istituzionalizzazione), N. DUCLOS, *Faire avaler un bifteck à un ruminant. À propos de l'institutionnalisation des primaires en France*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 108, 2016, 4, pp. 851 ss.

17 Cfr., E. MACRON, *Rivoluzione*, Milano, La nave di Teseo Editore, 2017.

18 Così, «La mia convinzione è che i francesi sono stanchi delle promesse fatte loro regolarmente: promesse di rivedere le istituzioni, o di "rimodellarle", o di "adattarle" alle "necessità dei tempi", o anche di fondare una "Sesta Repubblica". Io non credo che per i francesi una tale riscrittura rappresenti una priorità. Non sarà una tale revisione a dare risposte concrete ai loro problemi. Non nego che, su determinati temi - tipo la durata del mandato presidenziale, la riduzione del numero dei parlamentari o la riforma di questa o quell'assemblea -, una revisione delle nostre istituzioni possa rivelarsi utile, ma, in termini più generali, sono incline a pensare che l'elemento fondante delle nostre istituzioni non vada riformato [...]. A mio avviso, la sostanza dei cambiamenti da introdurre deve invece investire la pratica delle procedure» (*Ibidem*, p. 219).



*Marche!* ha indicato la necessità di una loro responsabilizzazione nelle vesti di agenzie di formazione della futura classe politico-parlamentare.

Da un punto di vista istituzionale, la riforma dell'assetto parlamentare è stata al centro delle proposte riconducibili ad una razionalizzazione della forma di governo francese: riduzione di un terzo del numero di deputati e di senatori (i quali disporrebbero di mesi supplementari per svolgere le attività correlate al loro mandato), obbligo per le formazioni politiche, pena la diminuzione del finanziamento pubblico, di rispettare la parità di genere nella presentazione delle liste dei candidati, accresciuta responsabilità politica (e programmatica) del governo e dei ministri di fronte al parlamento. Posto ciò, non sono poi mancate proposte connesse ai profili rappresentativi e funzionali delle istituzioni parlamentari. In tal senso, l'ex ministro dell'economia ha suggerito, da un lato, di introdurre meccanismi di elezione dei membri del parlamento di matrice proporzionale al fine di rivitalizzare la rappresentatività delle assemblee legislative nei confronti della società e, dall'altro, di razionalizzare le procedure destinate all'*iter* legislativo. Tra queste ultime, la riduzione del tempo dedicato all'esame delle leggi (aumentando quello relativo alla valutazione ed al controllo dell'attività del governo) oltre che l'adozione di procedure di esame dei provvedimenti normativi che impediscano la nuova discussione in aula degli emendamenti respinti in commissione (suggerendo anche l'applicazione della procedura di urgenza nell'esame dei disegni di legge e limitando ad una sola il numero di letture effettuate in ciascuna assemblea).

Infine, nell'ottica di riavvicinamento tra i rappresentanti e i rappresentati, Macron ha anche affrontato nel corso della campagna elettorale l'esigenza di valorizzare i parlamentari, dotandoli di strumenti «*d'évaluation du travail parlementaire et législatif*», così come ha suggerito di predisporre dei bilanci partecipativi nei vari livelli di governo francese (soprattutto locali), al fine di ampliare il coinvolgimento dei cittadini nella gestione della *res publica*. In questa stessa prospettiva, da ultimo, va rilevata una particolare attenzione per il neo presidente della repubblica all'utilizzo, sia in sede parlamentare che in ambito amministrativo, degli strumenti di valutazione delle politiche pubbliche<sup>19</sup>.

La revisione dell'attuale assetto istituzionale è stato un tema centrale del [programma](#) della candidata del *Front National*, Marine Le Pen. Tra le principali proposte presentate in campagna elettorale va menzionata l'idea di predisporre, tramite *referendum* popolare, la revisione della costituzione, ma anche il potenziamento degli istituti referendari sia attraverso un ampliamento del campo di applicazione dell'attuale art. 11 della costituzione che tramite l'istituzione del «*référéndum d'initiative populaire*».

Accanto a queste, vanno poi menzionate le proposte volte all'introduzione del settennato presidenziale non rinnovabile, la riduzione del numero dei deputati e dei senatori (rispettivamente a 300 e 200) e la sostituzione, in corrispondenza di ogni livello di governo, dei sistemi elettorali a base maggioritaria con quelli di tipo proporzionale (con l'unica eccezione del sistema elettorale per l'assemblea nazionale: un sistema a base proporzionale, ma con un premio, pari al 30% dei seggi, da assegnare alla lista di maggioranza relativa).

Da ultimo, anche le proposte in materia di organizzazione dell'assetto territoriale francese incentrate sulla riduzione del numero di livelli di governo a tre (comuni, dipartimenti e Stato centrale) in luogo degli attuali sei, soprattutto con l'obiettivo di

19 Quel vecchio riflesso francese, pronto a fare di ogni tema una faccenda di regole e diritto, è diventato insopportabile. [...] Prima di preparare una nuova regola, occorre avviare una serie di valutazioni delle situazioni al riguardo. Più in generale, occorrerà, modificando il tipo di organizzazione, il sistema di assunzioni e i metodi dell'amministrazione, chiudere per sempre con l'idea ereditata dal XIX secolo: quella che fa della stesura di un testo la finalità dell'azione amministrativa. Il cui fine è quella della realizzazione di un progetto, non la pubblicazione di una norma. [...] va accresciuto il grado di valutazione delle politiche ancora in corso di attuazione, e vanno aumentati i controlli dell'azione pubblica. La valutazione deve diventare sistematica. Perché oggi tante leggi votate non vengono applicate? E quanto leggi applicate non soddisfano gli obiettivi iniziali? Ogni volta che si vota un testo, dovrebbe essere obbligatorio valutarne l'efficacia, almeno due anni dopo la sua applicazione. E ogni testo importante dovrebbe contenere una clausola di abrogazione automatica, in assenza di una valutazione probante (*ibidem*, p. 229).

semplificare il quadro amministrativo considerato attualmente troppo frammentato, hanno occupato un posto di rilievo nel programma del *Front National*.

In linea generale, il tema delle riforme istituzionali ha occupato un posto di secondo piano nel [programma](#) di François Fillon che ha declinato questa tematica in due sezioni del suo programma denominate rispettivamente «*Réforme de l'Etat*» e «*Institutions*».

Quanto alla riforma dello Stato, essa è stata considerata come il presupposto per rinforzare l'efficacia della spesa pubblica e per migliorare la qualità dei servizi pubblici offerti ai francesi. In questa prospettiva, il candidato repubblicano all'Eliseo ha sottolineato più la necessità di adoperare un nuovo *modus operandi* piuttosto che introdurre specifici strumenti normativi, proponendo di anteporre alla spesa pubblica la valutazione in termini performativi della sua (eventuale) efficacia e del suo impatto nel contesto socio-economico di riferimento. In questo senso, l'unico cenno ad una riforma strutturale è stato il richiamo alla «semplificazione delle strutture competenti all'attuazione delle politiche pubbliche», operato però senza indicare nel programma la fase del c.d. “ciclo di *policy*” di riferimento (formulazione delle politiche pubbliche ovvero loro implementazione o, da ultimo, la loro valutazione?).

Per quanto riguarda invece le *Institutions*, le proposte del candidato repubblicano sono state formulate principalmente contro le leggi c.d. “NOTRe” (*Nouvelle organisation territoriale de la République*) e “MAPTAM” (*Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*)<sup>20</sup>. In questa prospettiva Fillon ha proposto «*de réduire progressivement le nombre de strates*», ma anche di rendere più chiara la ripartizione di competenze tra le diverse collettività territoriali e tra queste e lo Stato, garantendo, al contempo, la possibilità per le collettività di organizzarsi liberamente e di assumere ulteriori competenze (a condizione che venga garantita la “buona” gestione della spesa pubblica realizzabile, ad esempio, tramite l'instaurazione di un meccanismo premiale legato alla gestione della «*dotation globale de fonctionnement*»).

Passando dall'organizzazione territoriale della repubblica alla forma di governo francese, il programma di Fillon ha anche accennato alle riforme necessarie per modernizzare l'attuale assetto parlamentare della *Cinquième*. In questo senso, una delle suggestioni di maggior rilievo è stata quella di ridurre il numero dei parlamentari raggiungendo il numero di 400 deputati e di 200 senatori «*afin de donner à ceux-ci les moyens nécessaires pour exercer leur fonction*». Nella stessa prospettiva, Fillon ha proposto il mantenimento della legge concernente il divieto di cumuli dei mandati, con l'obiettivo di favorire l'assunzione da parte dei parlamentari di un impegno a tempo pieno relativamente al lavoro di discussione delle leggi e di controllo del governo (proposta che è integrata da quella di imporre ai funzionari eletti parlamentari l'obbligo delle dimissioni dal loro ruolo presso la funzione pubblica). Da ultimo, non sono mancati alcuni riferimenti ai profili funzionali dell'attività parlamentare: tra questi, vanno senz'altro citati non solo l'eliminazione delle c.d. “leggi inutili”, ma anche il potenziamento degli strumenti parlamentari di controllo dell'azione del governo.

Al contrario di quanto visto per Fillon, il programma presidenziale di Jean Luc Mélenchon ha prestato una particolare attenzione al tema delle riforme istituzionali. Il candidato de *La France insoumise*, in collaborazione con alcuni studiosi, ha infatti pubblicato un [pamphlet](#) dall'emblematico titolo: «*Changer de République pour faire place au peuple*».

Secondo Mélenchon, l'unica soluzione per riformare il sistema della *Cinquième* (regime giudicato come la negazione dei presupposti stessi del repubblicanesimo<sup>21</sup>),

20 Rispettivamente l. 7 agosto 2015 e l. 24 gennaio 2014 entrambe aventi ad oggetto le competenze delle regioni e delle associazioni tra comunità (“*les intercommunalités*”). Sul punto si veda M. BARDIN, *Francia: Le nuove regioni. Un riassetto e alcuni interrogativi*, in [Forum Quaderni Costituzionali](#), 21 aprile 2015; P. PICCIACCHIA, *La Francia di Hollande-Valls e lo scollamento tra politica interna e politica estera: riforme e ambizioni internazionali vs insofferenza dell'elettorato, partiti dell'opposizione che si riorganizzano ed elezioni regionali alle porte*, in [Nomos](#), 2/2015, p. 19

21 «*Nous vivons dans une monarchie présidentielle. Dans ce régime de pouvoir personnel, le Président de la République cumule les fonctions de chef de l'État et celles de chef de facto du*



sarebbe stata la convocazione di un'assemblea costituente tramite la procedura prevista dall'art. 11 della costituzione del 1958; un processo "innescato" dal nuovo presidente della repubblica, chiamato a sottoporre a *referendum* popolare un progetto di legge concernente, appunto, la convocazione dell'assemblea, al quale i cittadini francesi avrebbero partecipato designando, ad un tempo, i costituenti e, in seconda battuta, esprimendosi sul progetto di costituzione tramite un ultimo *referendum*.

Per quanto rileva in questa sede, va detto che il progetto di Mélenchon si è concentrato in particolare sul procedimento di designazione dei costituenti più che sui contenuti della nuova costituzione; difatti, partendo dalla constatazione che, in corrispondenza dell'attuale assetto politico, le elezioni per l'assemblea costituente avrebbero senz'altro garantito alle tradizionali forze politiche il monopolio della rappresentanza, la proposta del candidato di *La France insoumise* è stata quella di selezionare i costituenti coniugando il metodo delle elezioni con quello del sorteggio. Secondo questa prospettiva, dunque, si sarebbe dovuto predisporre un sistema elettorale per permettere ai cittadini di esprimere una preferenza in favore dei rappresentanti candidati delle forze politiche ovvero, alternativamente, per la designazione degli eletti tramite sorteggio.

Come accennato precedentemente, il programma istituzionale di Mélenchon non ha fornito precise indicazioni circa gli orientamenti da adottare in assemblea costituente: solo i costituenti, in forza del mandato conferito loro dal corpo elettorale, sarebbero stati competenti a definire i contenuti della futura carta fondamentale. Nonostante ciò, Mélenchon ha comunque elencato le tematiche meritevoli della futura, eventuale, attività della costituente e tra queste vanno citate la costituzionalizzazione di nuovi diritti - come il "diritto ai beni comuni" ovvero il "diritto alla pace" - ma anche la riforma dell'attuale assetto semipresidenziale, in favore di un sistema istituzionale nel quale il governo sarebbe stato politicamente responsabile di fronte ad un parlamento eletto tramite scrutinio proporzionale. Proprio in riferimento al tema elettorale, va infine rilevato che Mélenchon, in linea con quanto proposto anche da altri candidati, ha proposto l'istituzione di meccanismi di revoca degli eletti in corso di mandato da parte dei cittadini tramite procedura referendaria e l'ampliamento del diritto di voto ai sedicenni, l'instaurazione del voto obbligatorio ed il riconoscimento del voto bianco ("*vote blancs*").

Anche il socialista Benoit Hamon, nella prospettiva di passare da una «*démocratie intermittente*» a una «*démocratie active*», ha presentato nella [sezione](#) del suo programma denominata «*démocratie*» alcune proposte di riforma del sistema istituzionale francese.

In primo luogo, il candidato del partito socialista ha esplicitamente proposto il superamento dell'attuale sistema istituzionale promettendo la creazione - entro l'estate del 2017 - di una «*Conférence pour une 6<sup>ème</sup> République*», allo scopo di elaborare una nuova costituzione per la repubblica e composta non solo da parlamentari, ma anche da cittadini, una parte dei quali selezionata tramite estrazione a sorte, mentre l'altra cooptata in virtù di specifiche competenze e conoscenze nell'ambito delle questioni istituzionali. Dal punto di vista procedurale, i lavori della *Conférence* sarebbero terminati entro un anno dalla sua istituzione (dunque entro il 2018) e, da ultimo, il progetto di costituzione sarebbe stato sottoposto al giudizio dei francesi attraverso procedura referendaria, così come avvenuto nel 1958.

---

*gouvernement et de la majorité parlementaire, en parti-culier depuis l'inversion du calendrier électoral décidée par Lionel Jospin en 2001. Comme souvent avec le pouvoir personnel, la monarchie présidentielle de la V<sup>e</sup> République confine à l'irresponsabilité permanente. Élu pour cinq ans, le Président de la République n'est responsable devant personne, n'a de comptes à rendre à personne pendant son mandat. Il peut très bien bafouer tous ses engage-ments de campagne, sachant qu'il n'encourt aucune sanction, hormis le fait de ne pas être réélu au scrutin suivant, sous réserve qu'il y soit candidat ! [...] Ce règne de l'irresponsabilité politique permanente prévaut aussi au sein des ins-titutions de la vie locale. À la monarchie quinquennale qui trône à l'Élysée répond le féodalisme des potentats locaux, petits roitelets de province dont le sentiment d'impunité (parfois renforcé par des politiques clientélistes locales) n'a rien à envier à celui du pouvoir central» (p. 7)*

Per quanto riguarda l'assetto della Quinta repubblica, il candidato socialista ha proposto di modificare la durata del mandato del capo dello Stato introducendo il settennato ma non rinnovabile ed ha avanzato l'ipotesi di introdurre la possibilità per l'1% del corpo elettorale di imporre al parlamento l'esame di una proposta di legge elaborata dai cittadini tramite il «*droit d'initiative citoyenne*» (o «*art. 49. 3 citoyen*»), così come ha proposto di sospendere l'applicazione di una legge dopo un anno dalla sua promulgazione a seguito dell'esito positivo di un *referendum*, sempre d'iniziativa popolare. Inoltre, nella prospettiva di una maggiore partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, il candidato socialista ha evidenziato anche l'opportunità di istituire delle «*conferences de consensus*», vale a dire delle sedi di confronto pubblico - alle quali avrebbero partecipato dei rappresentanti della popolazione francese (non coincidenti con i parlamentari) - con l'obiettivo di valutare l'impatto ambientale dei progetti considerati di «rilevante interesse nazionale e locale». Nella stessa prospettiva va anche ricordata l'idea di predisporre, sempre a livello nazionale, un «*budget participatif*», vale a dire un fondo per la realizzazione di alcuni progetti selezionati dai cittadini francesi presso ciascun municipio dopo un'adeguata campagna informativa a cura dello Stato francese.

Da ultimo, meritano di essere ricordate ancora due proposte formulate da Hamon. In primo luogo il riconoscimento del valore della scheda bianca (*votes blancs*), realizzabile attraverso l'annullamento delle elezioni nell'eventualità che la somma delle schede bianche con il numero di astensioni raggiunga la maggioranza assoluta degli aventi diritto (con il risultato di richiamare i cittadini alle urne) e, in secondo luogo, il riconoscimento del diritto di voto, in corrispondenza delle elezioni locali, agli stranieri non comunitari residenti sul territorio francese «*depuis quelques années*» una misura che avrebbe potuto favorire una maggiore inclusione dei stranieri residenti sul territorio con il tessuto sociale limitrofo.

4. (Segue) Tra le molte [proposte](#) della candidata di *Lutte ouvriere*, N. Arthaud, non sono mancati alcuni riferimenti alla riforma dell'assetto istituzionale francese. A tal riguardo, va preliminarmente fatto presente che la Arthaud ha descritto le istituzioni della Quinta Repubblica come strumenti di vanificazione della rappresentanza popolare in favore delle *élites* finanziarie e borghesi e, sulla base di questa constatazione, ha formulato alcune soluzioni per ridurre la distanza tra rappresentati e rappresentanti. In questa direzione è andata la proposta di introdurre la possibilità di revocare, in ogni momento, l'incarico ai parlamentari da parte dei cittadini e quella di ridurre l'ammontare della loro indennità. A differenza di altri candidati, la Arthaud si è opposta alla valorizzazione del *referendum* popolare, considerandolo un istituto a disposizione della classe politica e dirigente per legittimarsi nei momenti di crisi a scapito delle elezioni politiche e non uno strumento al servizio dei cittadini.

Anche il candidato-portavoce del NPA, *Nouveau Parti Anticapitaliste*, Philippe Poutou ha dedicato alcune delle sue [proposte](#) programmatiche al tema delle riforme istituzionali. In particolare, va menzionato il progetto di favorire una riappropriazione del potere politico da parte dei cittadini riformando alla radice il sistema istituzionale della Quinta repubblica attraverso l'eliminazione (o quantomeno il ridimensionamento) della figura del presidente della repubblica, l'abolizione del senato e l'introduzione di una legge elettorale a base proporzionale per l'elezione dei deputati (estendendo il diritto di voto agli stranieri residenti sul suolo francese). In particolare, Poutou ha evidenziato la necessità di abolire la *fonction présidentielle* al fine di ridurre gli esorbitanti poteri a disposizione del capo dello Stato, destinati, a suo giudizio, solo a favorire le ambizioni personali dei candidati e degli eletti all'Eliseo.

Per quanto concerne invece la riforma dell'assetto parlamentare, il presupposto dal quale ha preso le mosse Poutou è stata la considerazione del senato come un retaggio del passato («*assemblée de notables élus par les notables*») vale a dire una camera inadatta a rappresentare gli interessi dei cittadini. A partire da ciò, la proposta del portavoce dell'NPA è stata quella di reintrodurre il monocameralismo, associandolo ad uno

scrutinio di tipo proporzionale capace di assicurare la rappresentanza parlamentare anche alle liste votate da un'esigua parte degli elettori.

Pure nel [programma](#) di Jean Lassalle, ex parlamentare *MoDem*, è possibile rintracciare alcune proposte di riforma del sistema istituzionale francese. Come per altri candidati, una delle suggestioni condivise da Lassalle al fine della valorizzazione del ruolo dei cittadini è stata il riconoscimento del valore del voto bianco, mentre non sono mancate proposte volte a porre in discussione l'intero sistema della Quinta repubblica, come la modifica del calendario elettorale per consentire la simultanea elezione del capo dello Stato e dell'assemblea nazionale e l'introduzione della fiducia individuale dei ministri di fronte al parlamento. Infine, per quanto riguarda direttamente l'attività di quest'ultimo, Lassalle ha proposto l'obbligo, a carico dell'assemblea nazionale e del senato, di analizzare i progetti di legge sottoscritti a livello nazionale da almeno 500.000 elettori.

Nel sintetico [programma](#) di Nicolas Dupont-Aignan le proposte di revisione degli assetti istituzionali francesi sono state elaborate principalmente con l'intento di proporre una moralizzazione della vita politica francese. Nello specifico, oltre a suggerire, nel quadro di uno «Statuto degli eletti» elaborato a livello nazionale, che i candidati alle cariche elettive debbano esibire un «*casier judiciaire vierge*» e, nel caso siano condannati ad una pena carceraria, presentino le proprie dimissioni, Dupont-Aignan ha proposto il ritorno al settennato presidenziale rinnovabile e una riforma dell'attuale assetto bicamerale basata sulla riduzione del numero dei deputati da 577 a 400 (di cui un quarto eletto con un sistema a base proporzionale) e quello dei senatori da 348 a 200. Il candidato di *Debout la France*, inoltre, ha sottolineato la necessità di determinare la remunerazione dei parlamentari (ma, più in generale, di qualsiasi eletto presso un'assemblea elettiva francese) in base all'effettiva presenza durante i lavori d'assemblea. Inoltre, nella prospettiva di valorizzare la partecipazione dei cittadini nei processi decisionali, Dupont-Aignan ha anche suggerito l'introduzione del *referendum* di iniziativa popolare e l'obbligo, per i progetti concernenti la revisione della costituzione – tra i quali il ritorno al settennato presidenziale - di essere approvati utilizzando esclusivamente la procedura referendaria e non quella ex art. 89 della costituzione.

La riforma della Quinta Repubblica è stata trattata anche dalle [proposte](#) di François Asselineau, candidato de *l'Union Populaire Républicaine* (UPR). In particolare, la modifica dell'attuale forma di governo francese è stata considerata come un obiettivo da realizzare attraverso una procedura di revisione costituzionale che, nel «ristabilire i grandi principi democratici e repubblicani», impedisca da un lato «i trasferimenti di sovranità non limitati nel tempo» attraverso l'eliminazione del titolo XV dedicato all'unione europea, nonché assicuri dall'altro la modifica della composizione del *conseil constitutionnel* (con l'elezione dei suoi membri affidata, sul modello tedesco, alle camere) e la valorizzazione dell'istituto referendario. Asselineau ha anche formulato delle proposte aventi ad oggetto la razionalizzazione dell'attuale assetto bicamerale, come quelle relative alla revisione della disciplina del cumulo dei mandati e alle cause di ineleggibilità e di decadenza dei parlamentari, suggerendo inoltre, al fine di responsabilizzare l'istituzione parlamentare di fronte all'opinione pubblica, l'innalzamento del *quorum* di funzionamento dell'assemblea nazionale attraverso la revisione dei meccanismi di programmazione dei suoi lavori.

Infine, il candidato all'Eliseo Jacques Cheminade ha proposto nel suo [programma](#) la trasformazione del sistema istituzionale francese proponendo, da un lato, il passaggio dal quinquennato al settennato non rinnovabile e, dall'altro, una razionalizzazione dell'attuale sistema parlamentare. In quest'ultima direzione, Cheminade ha prefigurato una valorizzazione del mandato dei parlamentari, eliminando la possibilità di cumulare le cariche nazionali con quelle a livello locale e, allo stesso tempo, fornendo loro nuovi e più efficaci strumenti per la realizzazione dei loro compiti e delle loro funzioni. Oltre a ciò, il candidato indipendente ha proposto la riduzione del numero dei deputati a 400 e, nel contempo, l'approvazione di una legge concernente le figure degli assistenti parlamentari, affidando le procedure di controllo contabile e amministrativo sulla loro attività direttamente alla corte dei conti e all'ispettorato del lavoro. Inoltre, una particolare



attenzione è stata dedicata da Cheminade alla possibilità per le forze politiche con un consenso politico ridotto di ottenere una rappresentanza presso l'assemblea nazionale (obiettivo realizzabile attraverso una "proporzionalizzazione" della legge elettorale a doppio turno), nonché alla trasformazione del senato in una camera «territorial-corporativa» per metà eletta tramite l'attuale meccanismo dei collegi e per l'altra metà composta da membri di diritto quali i presidenti delle regioni, i sindaci dei comuni più popolosi, quelli delle «*communautés de communes*» e i rappresentanti del mondo economico e sociale.

5. L'elezione a presidente della repubblica di Macron ha reso molto improbabile l'avvio in futuro di una nuova stagione di riforme dell'assetto istituzionale della Quinta repubblica. Il nuovo capo dello Stato, come peraltro evidenziato dalle proposte contenute nel suo programma (contraddistinte, com'è stato sottolineato, solo dall'introduzione di un' indefinita «dose» di proporzionale nel sistema elettorale dell'assemblea nazionale e da misure rivolte prevalentemente alla razionalizzazione dell'attività parlamentare) non intende superare la Quinta repubblica, regime segnato dalla stabilità di governo, ma al contrario recuperarne lo spirito originario, rinvigorendo la funzione presidenziale<sup>22</sup>.

In particolare, alla luce dell'*écrasante* maggioranza parlamentare ottenuta da LREM nelle elezioni legislative del giugno 2017<sup>23</sup>, Macron sembra intenzionato a svolgere un ruolo politico-istituzionale destinato a condizionare sensibilmente la futura dinamica della *Cinquième*.

Secondo il nuovo capo dello Stato, infatti, la pratica istituzionale dei suoi due predecessori (e in particolare quella adottata da Hollande, seguita personalmente per due anni in qualità di segretario generale aggiunto dell'Eliseo), in quanto assimilabile a quella di un *leader* politico di parte chiamato quotidianamente a intervenire in prima persona nella quasi totalità delle decisioni adottate dall'esecutivo, ha finito per "desacralizzare" irrimediabilmente la figura presidenziale.

In ragione di ciò, Macron, ispirandosi apertamente all'esperienza «*gaullomitterrandienne*», ritiene indispensabile non solo recuperare, oltre il piano strettamente simbolico, la natura *regalienne* del capo dello Stato (in quanto capace di coniugare, riannodando i diversi regimi politici conosciuti dalla Francia<sup>24</sup>, l'antica tradizione con la modernità istituzionale), ma anche assicurare che il presidente, più che essere «normale»,

22 F. FRESSOZ, *Esprit de la Ve République, es-tu (encore) là?*, in *Le Monde*, 15/05/17. Sulla necessità di sfuggire alla scelta tra «un'iperpresidenza arrogante, inefficace e irresponsabile» e «l'instabilità di governo e la sovranità del Parlamento», si veda J.- M. DENQUIN, *Paysage après la bataille. Vème, VIème ou IVème République?*, in *JP, JusPoliticum Blog*, 02/05/17, per il quale «la Quinta repubblica ha vinto il confronto con la Sesta» ma la sua vittoria, rischia di essere quella «di Pirro», visto che il mancato superamento delle sue criticità consegna «l'arbitrato del match alla Quarta».

23 Sulla base delle proiezioni effettuate a partire dal risultato del [primo turno \(11 giugno 2017\) delle elezioni per il rinnovo dell'assemblea nazionale](#), il partito del presidente Macron potrebbe ottenere, dopo il ballottaggio, ben 455 seggi su 577, ovvero una delle maggioranze parlamentari più ampie dal 1958. Sugli scenari politico-istituzionali (erroneamente) evocati in vista del risultato delle elezioni legislative (compreso il passaggio ad una Sesta repubblica fondata su una forma di governo *primo-ministérielle*), si vedano J.- M. DENQUIN, *Les élections législatives de juin 2017: les dangers de la futurologie*, in [JP, JusPoliticum Blog](#), 26/05/2017; O. PFERSMANN, *Dopo un primo turno presidenziale e prima di una cesura politico-costituzionale*, in [Federalismi.it](#), 26/04/17; G. ALLEGRI, *Verso la Sesta repubblica francese? In attesa del ballottaggio del 7 maggio 2017*, [ivi](#), 03/05/17.

24 Così, come Macron aveva dichiarato in un'[intervista](#) dell'8 agosto 2015, «Nel processo democratico e nel suo funzionamento c'è un assente. Nella politica francese a essere assente è la figura del re, che credo il popolo francese non abbia voluto vedere morto. Il Terrore ha scavato un vuoto emozionale, immaginario, collettivo: il re non è più lì! Abbiamo cercato di riempire questo vuoto mettendoci altre figure, ma ci siamo riusciti davvero solo nel periodo napoleonico e in quello gollista; a parte questi due periodi, la democrazia francese non è riuscita a riempire questo vuoto. La dimostrazione è la continua messa in discussione della figura presidenziale, costante da quando il generale de Gaulle è morto. Dopo il generale, la normalizzazione della figura presidenziale ha inserito una poltrona vuota nel cuore della vita politica: pretendiamo che il presidente della Repubblica occupi questa funzione, ma chi è eletto non riesce più a farlo. Tutto è fondato su questo malinteso» (in merito, si veda *Emmanuel Macron, plus royaliste que socialiste*, in [Lepoint.fr](#), 07/07/15 e modificato 14/05/17).

sappia «mantenere la sua parte di verticalità e di mistero». In altri termini, proponendosi attraverso la metafora dello «*chef d'État jupitérien*»<sup>25</sup>, capace “dall’alto” di «[fissare la strategia, definire la rotta e assicurare gli equilibri istituzionali](#)», il nuovo presidente della repubblica intende «presiedere e non governare»<sup>26</sup>, riservandosi di operare un costante e diretto controllo dell’azione dei ministri affinché i risultati da essi raggiunti rispettino effettivamente gli impegni assunti con gli elettori<sup>27</sup>.

Così, una volta scongiurata, grazie alla schiacciante vittoria ottenuta nelle elezioni legislative e quindi alla riproposizione del *fait majoritaire*, la necessità di fronteggiare le divisioni *partisanes* con il ricorso a mere «maggioranze di idee» e a «*concentrations républicaines*»<sup>28</sup>, Macron pare in grado di assicurare, all’insegna di una rinnovata “monarchia repubblicana”, una presidenza «arbitrale ed esecutiva» in cui si assommano sia «la dimensione simbolica, affettiva, del potere» che «la gestione quotidiana degli affari»<sup>29</sup>.

\*\* Ricercatore di Diritto pubblico comparato, Università di Pisa; Dottorando di ricerca in Persona e Tutele Giuridiche, Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa.

---

25 Cfr., S. MAILLARD, *Emmanuel Macron, une présidence qui emprunte à de Gaulle et Mitterrand*, in [La Croix](#), 14/05/17.

26 *Ibidem*.

27 B. DAUGERON, *Election présidentielle: les illusions du «présidentialisme programmatique»*, in [JP. Jus Politicum Blog](#), 07/04/17.

28 D. BARANGER, *Avec quelle majorité M. Macron pourra-t-il gouverner?*, [ivi](#), 08/05/17.

29 Così, J. L. DEBRÉ, *Journal Officiel Assemblée nationale*, 1<sup>e</sup> séance du juin 2000. Sulla figura del «monarca repubblicano» sia consentito il rinvio a R. CASELLA, *Il monarca repubblicano. La figura del capo dello Stato nell’evoluzione costituzionale francese dalla grande révolution alla Quinta repubblica*, Napoli, Jovene, 2009.