

FULVIO PASTORE#

*Decentralizzazione autonomistica e assetto del bicameralismo
nella V Repubblica francese**

SOMMARIO: 1. Premessa: spinte centrifughe e ristrutturazione dell'organizzazione costituzionale negli Stati membri dell'Unione Europea. – 2. Cenni storici al bicameralismo e al semipresidenzialismo francese. – 3. Forma di stato e autonomie territoriali nella V Repubblica: rilevanza e limiti dei processi di decentralizzazione. – 3.1. Il sistema delle collettività territoriali. – 3.2. Il riparto delle competenze tra i livelli territoriali di governo. – 3.2.1. Le competenze regionali. – 3.2.2. Le competenze dipartimentali. – 3.2.3. Le competenze comunali. – 4. Forma di governo semipresidenziale e bicameralismo francese. – 4.1. Carattere bicefalo dell'esecutivo e ruolo del presidente nella V Repubblica francese. – 4.2. Relazioni tra governo, maggioranza e opposizioni parlamentari. – 5. Il senato della V Repubblica dopo il II atto della decentralizzazione. – 5.1. La riforma della disciplina relativa alla costituzione e alla elezione della seconda camera (la legge organica n. 2003-696 e la legge 2003-697). – 5.2. Profili problematici e prospettive di riforma. – 6. Riflessioni riassuntive e conclusive: l'ordinamento francese costituisce un utile punto di riferimento per la riforma del bicameralismo e della forma di governo in Italia?

Professore associato di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Cassino.

* Il presente lavoro – rinvenibile in stampa nei seguenti volumi: M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, Napoli, Jovene, 2007; V. BALDINI (a cura di), *La camera degli interessi territoriali nello Stato composto*, Satura Editrice, Napoli, 2007 - è stato svolto nell'ambito della ricerca PRIN, cofinanziata dal M.U.R. e coordinata a livello nazionale dal prof. Michele Scudiero, sul tema: «Le autonomie territoriali al centro nella prospettiva della riforma federale dello Stato e del processo di integrazione europea». In particolare, il testo costituisce il rapporto individuale di ricerca elaborato dall'autore nell'ambito dell'attività svolta dall'Unità operativa locale istituita presso l'Università degli Studi di Cassino e coordinata dal prof. Vincenzo Baldini.

1. *Premessa: spinte centrifughe e ristrutturazione dell'organizzazione costituzionale negli Stati membri dell'Unione Europea*

Un fenomeno giuridico particolarmente evidente degli ultimi decenni consiste nella ridefinizione della forma degli Stati membri dell'Unione Europea in conseguenza di una serie di spinte centrifughe: verso l'alto, ovvero in favore dell'ordinamento sopranazionale¹; verso il basso, ovvero in favore di enti territoriali autonomi².

Le indicate tendenze – solo a prima vista contrastanti – si alimentano vicendevolmente; poiché, gli enti territoriali autonomi trovano spesso, nell'ambito del processo di integrazione europea, l'occasione di far valere le proprie istanze autonomistiche: intervenendo sia nella c.d. fase ascendente, sia nella c.d. fase discendente. Non è un caso, quindi, che il principio di sussidiarietà – espressamente positivizzato a livello europeo con il trattato di Maastricht – abbia caratterizzato numerosi processi di riforma intervenuti negli ordinamenti degli Stati membri³. Neppure appare casuale il fatto che processi di decentramento territoriale

¹ Sul tema, in particolare, cfr. M. SCUDIERO (a cura di), *Il trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, n. 7, Jovene, Napoli, 2005; M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, n. 5, Jovene, Napoli, 2002.

² Sul tema del decentramento territoriale autonomistico, con particolare riferimento all'ordinamento giuridico italiano, da ultimo, cfr. S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali. Profili analitici e ricostruzione sistematica*, Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, n. 8, Jovene, Napoli, 2006.

³ Sul principio di sussidiarietà, *ex pluribus*, cfr., da ultimo, V. BALDINI (a cura di), *Sussidiarietà e diritti*, Satura Editrice, Napoli, 2007. Ivi, ampi e aggiornati riferimenti bibliografici sul tema.

autonomistico abbiano interessato non solo l'Italia ma la maggior parte degli Stati membri; ivi inclusi il Regno Unito e la Francia, tradizionalmente indicati come esempi di stato accentrato.

In molti Stati membri dell'Unione Europea – tra i quali Italia, Germania Federale, Francia, Regno Unito e Spagna – la riforma del riparto di competenze legislative e amministrative tra lo stato e le autonomie territoriali si è prodotta in tempi abbastanza rapidi e ha incontrato resistenze non insormontabili; non altrettanto può dirsi, invece, con riferimento alle proposte di riforma volte ad accentuare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e soprattutto con riferimento alle proposte volte ad accentuare il grado di rappresentanza delle autonomie territoriali a livello statale⁴.

⁴ Il dibattito sull'ipotesi di riforma del bicameralismo attraverso l'introduzione di una camera rappresentativa degli interessi territoriali trova le sue radici già nei lavori dell'Assemblea costituente e ha accompagnato tutta la storia repubblicana, giungendo a un sufficiente grado di maturazione, anche se in qualche occasione il discorso ha assunto una piega ideologica e astratta – vertendo su apodittici *pro* e *contro* – anziché scendere nel merito delle possibili soluzioni organizzative, sia con riferimento ai meccanismi costitutivi che con riferimento alle funzioni.

Tra i più recenti contributi sul tema cfr. AA.VV., *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, atti del convegno di Roma del 20 febbraio 2003 organizzato dalla Presidenza della Provincia di Roma con il coordinamento scientifico di Stelio Mangiameli, E.S.I., Napoli, 2003; U. ALLEGRETTI, *Per una camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996, p. 126 e ss.; U. ALLEGRETTI, *Un Senato "federale"?*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 816 e ss.; V. BALDINI, *La proposta di riforma del senato federale: un'abiura del modello Bundesrat?*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 610 e ss.; R. BIFULCO, *Il bilanciamento dell'orafo, appunti per la riforma del Senato*, in L. Chieffi (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2004; P. BILANCIA, *Osservazioni a prima lettura sulla configurazione proposta di Senato federale e sul bicameralismo "asimmetrico"*, in F. Bassanini (a cura di), *Costituzione. Una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Passigli editori, Antella (Firenze), 2004; S. BONFIGLIO, *Elezioni presidenziali e Senato nelle proposte di riforma*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 120 e ss.; B. CARAVITA DI TORRITO, *Perché il Senato delle Regioni?*, in *Quad. cost.*, 2000, p. 636 e ss.; L. CASTELLI, *Il cosiddetto "Senato federale" nel disegno di legge di riforma della Parte II della Costituzione*, in F. Bassanini (a cura di), *op. cit.*; A. D'ATENA, *La riforma*

Del resto, se è vero che il processo di deperimento delle competenze e delle funzioni statali non sembra avere esaurito la sua spinta; apparendo, anzi, come una tendenza di lungo periodo destinata a spingersi ben oltre gli attuali equilibri; è del pari evidente, come sia prematuro il *de profundis* che si sente talvolta intonare a livello politico e dottrinario sulle sorti dello Stato, che ha da svolgere a lungo un ruolo ancora decisivo⁵.

della riforma. Uno sguardo sul dopo referendum, in *Le istituzioni del federalismo*, fasc. 3-4, 2001, p. 630 e ss.; G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, 1997, p. 277 e ss.; G. GUZZETTA, *Una proposta per il Senato "federale"*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 118 e ss.; N. MANCINO, *Un ruolo di prestigio per il Senato federale*, in F. Bassanini (a cura di), *op. cit.*; F. PALERMO, *La seconda Camera federale nelle proposte di riforma. Analisi, valutazioni, conclusioni*, in *Rass. parl.*, 1997, p. 416 e ss.; B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania Federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano, 1990; A. REPOSO, *Il problema della seconda Camera (ovvero la "Camerina")*, in *Dir. e soc.*, 1998, p. 213 e ss.; F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, Milano, 1995; I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006; G. M. SALERNO, *Il Senato tra riforma del bicameralismo e rappresentanza degli enti territoriali*, in *Le Regioni*, 1998; R. TOSI, *La seconda Camera*, in *Le Regioni*, 1997, p. 993 e ss.; M. VILLONE, *Il bicameralismo: problemi vecchi e nuovi*, in *Politica del diritto*, n. 2, 1992; L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle Regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Milano, 1989; W. VITALI, *Un Senato poco "federale"*, in F. Bassanini (a cura di), *op. cit.*

⁵ Il tema qui richiamato del rapporto tra livelli territoriali di governo nell'ambito del processo di integrazione europea, non va confuso con un altro fenomeno di grande rilievo e di medio/lungo periodo che riguarda la ristrutturazione degli Stati in conseguenza dei processi di globalizzazione.

Per altro, il luogo comune che raffigura la globalizzazione come un fenomeno subito passivamente dagli Stati, che dovrebbe portare gradualmente al loro superamento e alla loro scomparsa, sembra smentito da una avvertita analisi sociologica ed economica; la quale mette in luce, al contrario, come lo Stato nazionale abbia preparato e reso possibile la globalizzazione odierna, nonché come i processi di globalizzazione economica e politica continuino a essere modellati e canalizzati da istituzioni e principi che sono stati storicamente concepiti all'interno dello Stato nazionale. In questa prospettiva, piuttosto, è vero che la globalizzazione, lungi dal mettere in discussione la sopravvivenza degli Stati, ha contribuito a determinare la loro de-nazionalizzazione. In tal senso cfr. S. SASSEN, *Territory, Authority, Rights: from Medieval to Global Assemblages*, Prince-

In particolare, lo Stato ha da giocare un ruolo essenziale nel campo delle politiche sociali e dell'occupazione, nonché nel campo della sanità, dell'istruzione, della formazione professionale, della protezione civile e più in generale nella garanzia dei diritti civili, politici e sociali. Le politiche redistributive, infatti, non possono essere affidate agli enti territoriali autonomi, dal momento che le disparità potrebbero essere determinate proprio dagli squilibri territoriali. Nello stesso tempo, il livello istituzionale europeo appare – almeno nella attuale fase storica – inadeguato a svolgere tali compiti e ciò per almeno due ordini di motivi: la eccessiva disomogeneità politica, economica, culturale e sociale degli Stati membri, che porterebbe a un livellamento verso il basso nella tutela dei diritti sociali; la mancanza di capacità impositiva dell'Unione Europea, determinata dalla ritrosia degli Stati membri a consegnare nelle mani dell'Unione la leva fiscale.

Non a caso, le competenze complementari dell'Unione si riferiscono proprio ai campi nei quali più pressante è l'esigenza di spiegare politiche di riequilibrio. In tal senso, non va trascurato il rilievo che le competenze complementari assumono nell'ambito delle relazioni tra Unione Europea e Stati membri nella prospettiva del processo di integrazione europea. Le azioni di sostegno, di coordinamento e di complemento, infatti, consentono alle istituzioni europee di intraprendere significative iniziative in importanti settori in cui gli Stati membri non sarebbero altrimenti disponibili a sopportare un'ulteriore integrazione⁶.

ton University Press, Princeton, 2007.

⁶ Sul punto cfr. A. VON BOGDANDY - J. BAST, *I poteri dell'Unione: una questione di competenza. L'ordine verticale delle competenze e proposte per la sua riforma*, in *Riv. it. dir. pubbl. co.*, n. 2-3, 2002, p. 303 e ss., p. 332, ove si evidenzia come: «In particolare, le competenze di incentivazione, con tutto il loro rispetto per l'autonomia nazionale, hanno un notevole impatto mediante i vari programmi comunitari, come, ad esempio, il famoso programma ERASMUS. La

Le richiamate difficoltà – verificatesi negli ultimi anni in molti Paesi membri dell'Unione Europea – di realizzare una effettiva autonomia finanziaria delle collettività territoriali nonché una loro efficace rappresentanza a livello statale, come si tenterà di evidenziare nel presente lavoro, si sono manifestate chiaramente anche nella V Repubblica francese.

2. *Cenni storici al bicameralismo e al semipresidenzialismo francese*

La prima apparizione del bicameralismo in Francia si verificò con la Costituzione del giorno otto fruttidoro, anno III (22 agosto 1795). Nel tentativo di porre fine agli eccessi del Terrore, imputati sul piano costituzionale al regime convenzionale, essenzialmente monocamerale, il Costituente termidoriano divise il potere legislativo tra due camere, elette per tre anni: il consiglio dei cinquecento, così denominato perché composto da cinquecento membri dell'età di almeno 30 anni, dotato di potere redigente; il consiglio degli anziani, composto di duecentocinquanta membri dell'età di almeno 40 anni, dotato del potere di approvare o respingere i progetti di legge approvati dal consiglio dei cinquecento, ma non di emendarli⁷.

La parola «senato» entrò per la prima volta nel vocabo-

loro importanza ai fini dell'integrazione non deve quindi essere sottovalutata».

Sul tema delle competenze complementari sia consentito in questa sede il rinvio a F. PASTORE, *Azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento dell'Unione Europea*, in M. Scudiero (a cura di), *Il trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, cit.

⁷ Un *excursus* storico sulle origini della seconda camera in Francia si rinvie in J. L. HÉRINE, *Le Sénat en devenir*, Collection Clefs politique, Editions Montchrestien, Paris, 2001, p. 13 e ss.; J. PASCAL, *Les assemblées parlementaires françaises*, La documentation Française, Paris, 2005, p. 15 e ss.

lario del diritto costituzionale positivo il 13 dicembre 1799, quando al senato conservatore, composto di ottanta membri, inamovibili e a vita, di almeno quaranta anni, venne affidato il compito di vegliare sul rispetto della Costituzione⁸.

Il 24 dicembre 1799, il senato si installò nel palazzo del Lussemburgo.

La revisione costituzionale dell'anno X (senato-consulti del 2 e 4 agosto 1802), estese le attribuzioni del senato conservatore, ormai chiamato a regolare con dei senato-consulti tutto ciò che non fosse stato previsto dalla Costituzione e che fosse necessario alla sua attuazione.

La Costituzione «imperiale» del 28 floreale, anno XII (18 maggio 1804) consacrò l'esistenza del senato comprendente i principi francesi e i grandi dignitari dell'impero, nonché ogni cittadino che l'imperatore ritenesse degno di essere elevato alla dignità di senatore.

Ma, per somma ingratitudine, sarà proprio il senato francese a proclamare, con un atto costituzionale del 3 aprile 1814, la decadenza dell'imperatore, che nel suo memoriale di Sant'Elena si abbandonerà a una riflessione amara, definendo il senato come un fallimento⁹.

Nel quadro della restaurazione, la Carta costituzionale del 4 giugno 1814, all'art. 24, concepì la camera dei pari, sul modello della camera dei *lords*, come una parte del potere legislativo, affidando al re la nomina dei suoi membri e omettendo di indicare un tetto massimo al numero dei suoi componenti. Al re venne anche affidata la scelta discrezionale tra nomine a vita e nomine ereditarie. La presidenza delle sedute venne affidata al ministro di giustizia o, in sua assenza, a un membro nominato dal re; fu stabilita la segretezza delle sedute; fu prevista la costituzione della camera

⁸ Cfr. J. L. HÉRINE, *op. cit.*, p. 14; J. PASCAL, *Les assemblées ...*, cit., p. 19 e s.

⁹ Cfr. J. L. HÉRINE, *op. cit.*, p. 15; J. PASCAL, *Les assemblées ...*, cit., p. 20.

dei pari in alta corte di giustizia, con il compito di giudicare sui crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato¹⁰.

La camera dei pari si vedrà riconoscere il potere di iniziativa legislativa con la c.d. Monarchia di luglio (1830-1848), quando le sedute saranno rese pubbliche.

Dopo l'eclissi monocamerale della II Repubblica (1848-1851), il futuro Napoleone III, al momento del colpo di stato del 2 dicembre 1851, annunciò la sua volontà di restaurare una seconda assemblea con funzioni di garanzia del patto fondamentale e delle libertà pubbliche. Nella sua proclamazione al popolo francese in data 14 gennaio 1852, Luigi Napoleone, presidente della Repubblica, tenne a rimarcare la differenza tra il nuovo senato e la superata camera dei pari; nonché la specificità del senato come depositario del patto fondamentale e delle libertà compatibili con la Costituzione. Il numero dei senatori non poteva eccedere i centocinquanta: si trattava di cardinali, marescialli, ammiragli, altri cittadini che il presidente della Repubblica giudicava opportuno elevare alla dignità di senatori. Ai sensi dell'art. 26 della Costituzione del 14 gennaio 1852 il senato veniva configurato come un organo conservatore, nel senso che poteva opporsi alla promulgazione di una legge che gli apparisse contraria alla Costituzione, alla religione, alla morale, alla libertà dei culti, alla libertà individuale, all'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, all'inviolabilità della proprietà o al principio di inamovibilità della magistratura¹¹.

Il senato del II Impero (1852-1870) non è stato propriamente un legislatore, ma piuttosto un organo di garanzia della Costituzione. A partire dal 1869, l'Impero intraprende delle riforme liberali: una delle vie di questa liberalizzazione

¹⁰ Cfr. J. L. HÉRINE, *op. cit.*, p. 15; J. PASCAL, *Les assemblées ...*, cit., p. 20 e s.

¹¹ Cfr. J. L. HÉRINE, *op. cit.*, p. 16; J. PASCAL, *Les assemblées ...*, cit., p. 21.

condurrà alla trasformazione del senato in una vera seconda camera. In virtù del senato-consulto del 21 maggio 1870: l'iniziativa delle leggi appartiene all'imperatore, al senato e al corpo legislativo; i progetti di legge di iniziativa dell'imperatore possono essere per sua scelta presentati sia al senato sia al corpo legislativo; il senato discute e vota il progetto di legge.

Il senato della III Repubblica, come delineato nella legge del 24 febbraio 1875, si presenta come un argine rispetto al rischio di derive in un sistema caratterizzato da un bicameralismo perfetto: la seconda camera conta trecento membri, di cui duecentoventicinque eletti da un collegio composto in maggioranza da delegati municipali, i restanti settantacinque nominati a vita dall'assemblea nazionale; dell'età di almeno quaranta anni, i senatori elettivi restano in carica per nove anni, con un rinnovamento parziale dell'assemblea ogni tre anni; i poteri del senato sono speculari rispetto a quelli della camera dei deputati¹².

Nel secondo dopoguerra, all'inizio della IV Repubblica, con il referendum del 5 maggio 1946, i francesi rigettano, con il 53% dei voti, un primo progetto di costituzione. Le cause del voto sono molteplici, ma tra queste assume signi-

¹² Sulla genesi del «Gran Consiglio dei Comuni di Francia» nel 1875 e sulle scelte compiute dai fondatori della III Repubblica cfr., in particolare, J. PASCAL, *Les assemblées ...*, cit., p. 21; F. ROBBE, *La Représentation des collectivités territoriales par le Sénat. Étude sur l'article 24 alinéa 3 de la Constitution française du 4 octobre 1958*, préface de Michel Dreyfus-Schmidt, avant-propos de Michel Verpeaux, L.G.D.J., Paris, 2001, p. 257 e ss.

Sulle principali critiche formulate all'indirizzo della Costituzione della III Repubblica cfr. P. PICCIACCHIA, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 4 e ss.

Nella letteratura più recente sulla forma di governo della III Repubblica cfr. S. PINON, *Les réformistes constitutionnels des années trente. Aux origines de la V^{ème} République*, L.G.D.J., Paris, 2003; P. BASSET, *La Troisième République: une République qui n'a pas su se faire aimer: 1870-1940*, VIII édition, Saint-Germain-en-Laye, 2003.

ficativo rilievo la diffidenza del corpo elettorale per un parlamento monocamerale, come quello configurato nel progetto respinto¹³.

La seconda assemblea costituente, eletta il 2 giugno 1946, elabora un nuovo progetto, nel quale, al titolo II, si prevede formalmente un bicameralismo attenuato o ineguale. La seconda camera viene configurata come un organo consultivo, con la denominazione di consiglio della Repubblica: il mandato dei consiglieri della Repubblica viene fissato in sei anni; la camera si rinnova per metà ogni tre anni; l'assemblea nazionale elegge con un sistema proporzionale un sesto dei consiglieri della Repubblica, con la attenuazione per tale via della rappresentanza delle collettività territoriali da parte della seconda camera¹⁴.

Nel settembre 1948 una legge elettorale ristabilisce il principio della elezione, da parte dei rappresentanti delle collettività territoriali, dei membri della seconda camera, ai quali viene restituito nel dicembre 1948 il titolo di senatori¹⁵.

La revisione costituzionale del 7 dicembre 1954 restituisce la contitolarità del potere legislativo alla seconda camera: le proposte di legge devono essere approvate nello stesso testo dalle due camere; ai senatori viene riconosciuto il diritto di iniziativa legislativa e quello di emendamento; il consiglio della Repubblica si vede fissare un termine di due mesi per la discussione dei testi approvati dall'assemblea nazionale; per il progetto di bilancio, il termine non può ec-

¹³ Sulle indicate vicende storiche cfr. J. PASCAL, *Les assemblées ...*, cit., p. 22; P. PICIACCHIA, *op. cit.*, p. 26 e ss.

Nella letteratura più recente sulla forma di governo della IV Repubblica cfr. J. BOUGRAB, *Aux origines de la Constitution de la IV^{ème} République*, Dalloz, Paris, 2002.

¹⁴ Sulla seconda assemblea costituente del 1946, con riferimento alle scelte concernenti il senato, cfr., in particolare, F. ROBBE, *La Représentation ...*, cit., p. 306 e ss.; J. PASCAL, *Les assemblées ...*, cit., p. 22 e ss.; P. PICIACCHIA, *op. cit.*, p. 40 e ss.

¹⁵ Cfr. F. ROBBE, *La Représentation ...*, cit., p. 315 e ss.

cedere il tempo utilizzato dall'assemblea nazionale per il suo esame; se l'accordo non interviene entro un termine di cento giorni a partire dalla trasmissione della proposta al consiglio della Repubblica per la seconda lettura (termine ridotto a un mese per le proposte di spesa e a quindici giorni in caso di urgenza), l'assemblea nazionale può avere l'ultima parola, riprendendo l'ultimo testo da lei approvato o modificandolo con l'adozione di uno o più emendamenti apportati al testo dal consiglio della Repubblica.

La Costituzione della V Repubblica del 4 ottobre 1958 preserva l'unità del senato e ristabilisce la pienezza delle sue prerogative parlamentari: il principio del doppio esame della legge viene consacrato con la previsione della possibilità offerta al governo di dare l'ultima parola all'assemblea nazionale, tranne che per le revisioni costituzionali e le leggi organiche relative al senato. Il rafforzamento dell'esecutivo si realizza così attraverso un riequilibrio del bicameralismo¹⁶.

Come è noto l'elezione diretta del presidente della Repubblica è stata introdotta in Francia in virtù di un referendum, indetto ai sensi dell'art. 11 Cost. e svoltosi il 6 novembre 1962, con il quale, modificandosi gli artt. 6 e 7 della Costituzione della V Repubblica francese promulgata il 4 ottobre 1958, è stata altresì fissata in sette anni la durata del mandato e sono state previste alcune diverse modalità per la sua sostituzione temporanea¹⁷.

¹⁶ Cfr. F. ROBBE, *La Représentation ...*, cit., p. 323 e ss.

¹⁷ Fu proprio in tale occasione che si mise in evidenza la rilevanza di una affermazione effettiva del principio di responsabilità nei confronti del presidente. Sul punto cfr. M. C. PONTHEUREAU, *Il Presidente della quinta Repubblica dopo l'elezione del 2002. Una funzione tra continuità e cambiamento*, in *Pol. dir.*, XXXIV, 1, 2003, p. 88, ove si ricorda a tale proposito che: «De Gaulle annunciò il 20 settembre 1962 una revisione costituzionale che riguardava l'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale diretto. A causa dell'ostilità parlamentare verso questo progetto, De Gaulle decise di sottoporlo direttamente

La scelta di De Gaulle, di ricorrere al referendum ex art. 11 Cost., anziché al procedimento di revisione costituzionale disciplinato dall'art. 89 Cost., si deve soprattutto alla esigenza di aggirare la probabile contrarietà del senato a tale revisione.

In precedenza, il titolo II della Costituzione del 1958, prevedeva, all'art. 7, che il presidente della Repubblica fosse eletto per sette anni da un collegio di circa 80.000 elettori, costituito da parlamentari, membri dei consigli generali dei dipartimenti e delle assemblee dei territori d'oltremare e da numerosi componenti e delegati di tutti i consigli municipali del Paese.

Sin dall'inizio, quindi, la Costituzione della V Repubblica aveva sottratto alle due camere riunite il potere, loro assegnato sia nella III che nella IV Repubblica francese, di eleggere il capo dello Stato, nel tentativo, poi rafforzato con la riforma del 1962, di realizzare un compromesso tra la forma di governo parlamentare e quella presidenziale.

L'art. 5 della Costituzione del 1958 sottolineava il ruolo di arbitro istituzionale attivo affidato al capo dello Stato, chiamato a risolvere eventuali conflitti tra gli organi di indirizzo politico¹⁸. Anche la durata settennale del mandato era fun-

al popolo, ricorrendo all'art. 11 della Costituzione (che prevede il referendum in materie legislative, ma il generale ha interpretato in modo estensivo la possibilità di presentare un "progetto sull'organizzazione dei poteri pubblici"). I deputati dell'opposizione furono del parere, invece, che esisteva una procedura di revisione costituzionale espressamente prevista dalla Costituzione (art. 89). Nell'impossibilità di destituire il Presidente, rovesciarono il Governo Pompidou. Alla mozione di sfiducia contro il Governo, seguì lo scioglimento della Camera che "vanificò ogni velleità di una seria e durevole opposizione parlamentare nei confronti del presidente" (ultima citazione riferita a B. BRANCHET, *Contribution à l'étude de la Constitution de 1958. Le contreseing et le régime politique de la V^{ème} République*, Paris, L.G.D.J., 1996, p. 247)».

¹⁸ Sulla genesi e sul rilievo dell'art. 5 Cost. della V Repubblica cfr. F. FEDE, *Il Capo dello Stato «arbitro» istituzionale. Normative e prassi negli ordinamenti costituzionali di Francia, Grecia, Portogallo e Spagna*, in *Giur. cost.*, fasc. 2, 1997, p. 1167 e ss. Ivi si rileva tra l'altro che: «Secondo l'art. 5 Cost., il Presi-

zionale a tale compito, in quanto sfasava il periodo di permanenza in carica del presidente rispetto a quello di durata delle singole legislature, accentuandone l'indipendenza e l'imparzialità politica¹⁹.

La finalità principale della riforma costituzionale del 1962 è quella di rinvigorire e rendere stabile l'esecutivo, ponendo così riparo ai difetti palesati dal sistema parlamentare vigente nel corso della IV Repubblica.

Secondo un'opinione comune tanto alla dottrina costituzionalistica quanto alle principali forze politiche dell'epoca, infatti, i limiti della IV Repubblica erano rappresentati principalmente: «1) dall'eccessiva instabilità ministeriale; 2)

dente della Repubblica, garante del rispetto della Costituzione, dell'indipendenza nazionale e dell'integrità del territorio, "assicura, mediante il suo arbitrato, il funzionamento regolare dei poteri pubblici nonché la continuità dello Stato". Come affermato da una parte della dottrina (F. LUCHAIRE - G. CONAC, *La Constitution de la V^{ème} République*, Parigi, 1987, p. 229), tale articolo può essere paradossalmente considerato come uno dei più importanti, anche se non indispensabile, servendo non ad attribuire competenze specifiche al Capo dello Stato, ma ad indicare il ruolo che questo dovrebbe avere nel sistema. E di tale articolo il termine "arbitrato" rappresenta la chiave di lettura. Ma allora perché i costituenti francesi fecero questa scelta dal carattere anfibiologico che lasciava spazio a possibili diverse interpretazioni o forse è meglio dire questa "non scelta"? La risposta va ritrovata in quella che potremmo definire un'ambiguità "genetica" della Costituzione della V Repubblica: la sua elaborazione fu il frutto di un compromesso fra due diverse visioni rispetto all'unico obiettivo comune – il rafforzamento, tramite stabilità ed efficienza, dell'esecutivo. Da un lato, infatti, c'era l'idea gollista di ottenere tale risultato rafforzando la posizione del Capo dello Stato; dall'altro, il progetto di chi – come il Guardasigilli Debré e la componente non gollista dell'allora Governo – voleva raggiungere lo stesso risultato rafforzando l'autorità del Governo ed in particolare del Primo Ministro. Diverse soluzioni perché diversi erano i modelli politico-costituzionali di riferimento: britannico Debré; weimariano De Gaulle. (...). Si nota, dunque, che la visione gollista del Presidente della Repubblica, al di là delle apparenze, più che dal Constant è influenzata da Schmitt: come quest'ultimo, infatti, anche De Gaulle tende ad evidenziare ed esaltare gli aspetti "attivi" della funzione presidenziale».

¹⁹ Sulla disciplina della presidenza della V Repubblica anteriore alla riforma semipresidenziale del 1962 cfr. P. PICCIACCHIA, *op. cit.*

dall'impotenza del Parlamento a legiferare efficacemente; 3) dal progressivo indebolimento dei partiti politici, colla conseguente scarsa coesione delle possibili coalizioni maggioritarie parlamentari»²⁰.

In effetti, in circa dodici anni si alternarono ben venti governi diversi, con una durata media di circa sette mesi. Sicché il predominio del parlamento sugli esecutivi si accentuò a tal punto da orientare la forma di governo francese verso il modello assembleare.

La cronica incapacità del parlamento di svolgere con efficienza la funzione legislativa ad esso assegnata dalla Costituzione si manifestava attraverso il frequente ricorso a leggi cornice; le quali, fissati i principî generali della singola materia, devolvevano al potere normativo del governo il compito di regolamentare la materia stessa, talvolta realizzando significativi processi di delegificazione.

A ciò si aggiunga il progressivo deteriorarsi del sistema partitico, determinato dal declino dei partiti di massa e dalla creazione di ramificati circuiti clientelari ad opera di singoli parlamentari, sempre più insofferenti della disciplina di partito.

Nella IV Repubblica, del resto, il capo dello Stato era chiamato a svolgere, in un quadro di continuità con l'evoluzione politica della III Repubblica e con la stessa tradizione repubblicana, una mera *magistrature d'influence*, di modo da non contrastare l'assoluta centralità

²⁰ Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1970, p. 272.

Sulla Costituzione della IV Repubblica francese cfr. G. BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, VII édition, Paris, 1957; M. PRÉLOT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1957; M. DUVERGER, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, III édition, Paris, 1958. Per la letteratura italiana in argomento cfr. P. PICACCHIA, *op. cit.*

Sull'evoluzione storica e politica dell'ordinamento francese nel periodo di vigenza della IV Repubblica cfr. M. DUVERGER, *Demain, la République*, Paris, 1958.

dell'assemblea²¹.

Il 9 settembre 1968, il generale De Gaulle annunciò, durante una conferenza stampa, la sua intenzione di ricorrere all'art. 11 Cost. per far approvare un progetto di revisione costituzionale che prevedeva la fusione del senato con il consiglio economico e sociale. Il progetto di legge, comprendente sia disposizioni legislative che costituzionali, venne sottoposto a referendum il 27 aprile 1969 e venne respinto: ci furono 12.007.102 voti contrari e 10.901.753 voti favorevoli.

Il generale De Gaulle ravvisò nel voto referendario una manifestazione di sfiducia del corpo elettorale nei suoi confronti e decise di rassegnare le dimissioni.

3. *Forma di stato e autonomie territoriali nella V Repubblica: rilevanza e limiti dei processi di decentralizzazione*

L'assetto delle relazioni tra i livelli territoriali di governo nella V Repubblica francese ha subito negli ultimi anni una serie di riforme rilevanti e progressive tendenti al superamento del tradizionale carattere centralistico della forma di stato francese²²: dopo le «*lois de décentralisation*» approvate a partire dal 1982 (c.d. decentralizzazione) la tappa più importante di questo processo è rappresentata dalla legge costituzionale del 28 marzo 2003 relativa all'organizzazione decentralizzata della Repubblica, nonché dalle leggi organi-

²¹ Sul ruolo del capo dello Stato nella IV Repubblica cfr. P. PICIACCHIA, *op. cit.*

²² Sulla storia delle collettività territoriali in Francia cfr. M. VERPEAUX, *Les origines*, in M. Bonnard (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, III édition revue et augmentée, La documentation Française, Paris, 2005, p. 1 e ss.; M. VERPEAUX, *Le cadre législatif depuis 1982*, in M. Bonnard (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, op. cit., p. 11 e ss.; M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales en France*, III édition, Dalloz, Paris, 2006, p. 31 e ss.

che e ordinarie che hanno dato svolgimento ai principî dalla stessa introdotti nel sistema costituzionale (c.d. atto II della decentralizzazione)²³.

Numerose e significative le novità introdotte dalla revisione costituzionale del 2003: le principali delle quali sono di seguito sinteticamente elencate²⁴. Si tratta comunque di una riforma che si colloca pienamente in una linea di continuità con il I atto della decentralizzazione, proponendosi di dare luogo a uno sviluppo progressivo e graduale delle tendenze già delineate nella riforma degli anni ottanta²⁵.

²³ Per una trattazione organica e sistematica dell'ordinamento delle collettività territoriali nella V Repubblica francese cfr. E. AUBIN - C. ROCHE, *Droit de la Nouvelle Décentralisation*, préface de Stéphane Braconnier, Gualino éditeur, Paris 2005; J. B. AUBY, *La décentralisation et le droit*, L.G.D.J., Paris, 2006; M. BONNARD (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, op. cit.; N. DANTONEL-COR, *Droit des collectivités territoriales*, II édition, Bréal, Clamecy, 2005; Y. GAUDEMET - O. GOHIN (sous la direction de), *La République décentralisée*, Editions Panthéon Assas, L.G.D.J. Diffuseur, Paris, 2004; M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales en France*, cit.; E. VITAL-DURAND, *Les collectivités territoriales en France*, VI édition, Hachette Supérieur, Paris, 2006.

²⁴ Sulle linee di fondo del II atto della decentralizzazione cfr., in particolare, P. BERNARD, *Décentralisation acte II: contribution à un bilan d'étape*, in *La revue administrative*, n. 335, 2003, p. 526 e ss.; J. M. PONTIER, *La République décentralisée de J. -P. Raffarin*, in *La revue administrative*, n. 332, 2003, p. 187 e ss.

²⁵ Se il II atto della decentralizzazione si ponga in una logica di continuità o invece di rottura con il I atto della decentralizzazione è il tema affrontato in G. MARCOU, *Décentralisation: approfondissement ou nouveau cycle?*, in *Cahiers français*, La documentation Française, n. 318, janvier-février 2004, p. 8 e ss.

Si evidenzia il carattere progressivo del processo di riforma delle collettività territoriali nella V Repubblica francese in AA.VV., *La décentralisation en mouvement*, Les travaux du centre d'études et de prospective, Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, La documentation Française, Paris, 2006; D. CULTIAUX, *De l'État jacobin à la République des proximités ou la longue marche vers la décentralisation*, in *Revue politique et parlementaire*, 107^e année, n. 1034, janvier-février-mars 2005, p. 79 e ss.; J. P. BALLIGAND, *La décentralisation au risque de l'acte II*, in *Revue politique et parlementaire*, cit., p. 90 e ss.

Sui timori che hanno caratterizzato una parte dell'opinione pubblica e della classe politica nella fase che ha portato dal I al II atto della decentralizzazione cfr. J. FOURQUET, *Qui a peur de la décentralisation? L'opinion face à la réforme*,

Il carattere decentralizzato dell'organizzazione della Repubblica è stato espressamente affermato nell'art. 1 Cost., accanto ai principi di indivisibilità della Repubblica e di eguaglianza dinanzi alla legge²⁶.

Ha trovato espressa positivizzazione costituzionale, nell'art. 37-1 Cost., la possibilità per la legge o per il regolamento di introdurre delle disposizioni a carattere sperimentale in ordine ai rapporti tra i livelli territoriali di governo.

È stabilito, nell'art. 39 Cost., che i progetti di legge aventi per principale oggetto l'organizzazione delle collettività territoriali siano sottoposti in primo luogo all'esame del senato.

La nuova formulazione dell'art. 72 Cost. dona un rinnovato vigore al principio di libera amministrazione delle collettività territoriali²⁷. Le regioni sono formalmente riconosciute dalla Costituzione come collettività territoriali, allo stesso

in *Revue politique et parlementaire*, 105^e année, 2003, p. 58 e ss.

Di freddezza e di mancanza di passione nell'opinione pubblica francese verso i processi di decentralizzazione si parla in P. BERNARD, *La décentralisation à la française*, in *La revue administrative*, n. 334, 2003, p. 376 e ss.; R. DRAGO, *Les Français et la décentralisation*, in *La revue administrative*, n. 331, 2003, p. 49 e ss.

Di revisione sostanzialmente inutile si parla in R. CHIROUX, *De la nécessité d'éviter un usage abusif de la révision constitutionnelle*, in *La revue administrative*, n. 331, 2003, p. 103 e ss.

²⁶ Sul rapporto tra decentralizzazione e principi repubblicani cfr. E. AUBIN - C. ROCHE, *op. cit.*, p. 51 e ss.; J. B. AUBY, *op. cit.*, p. 125 e ss.; L. DAVEZIES, *Décentralisation: un risque d'inégalités accrues?*, in *Cahiers français*, La documentation Française, n. 318, janvier-février 2004, p. 67 e ss.; P. HASSENTEUFEL - P. LONCLE MORICEAU, *Territorialisation versus décentralisation?*, in *Cahiers français*, La documentation Française, n. 318, janvier-février 2004, p. 72; S. REGOURD, *La révision constitutionnelle de mars 2003 et l'unité de la République*, in *Cahiers français*, La documentation Française, n. 318, janvier-février 2004, p. 59 e ss.; M. VERPEAUX, *La Constitution et les collectivités territoriales*, in M. Bonnard (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, *op. cit.*, p. 20 e ss.

²⁷ Con specifico riferimento ai riflessi della riforma sui principi del diritto amministrativo cfr. P. DEVOLVÉ, *La révision du titre XII: l'apport au droit administratif*, in Y. Gaudemet, O. Gohin (sous la direction de), *op. cit.*, p. 151 e ss.

modo delle collettività a statuto particolare²⁸. Si prevede che una collettività territoriale possa essere creata dalla legge. Si affermano altresì: il principio di sussidiarietà; il potere regolamentare delle collettività territoriali. Si riconosce alle collettività territoriali un diritto alla sperimentazione nel quadro fissato da una legge organica²⁹. Si contempla la possibilità che una collettività territoriale, pur senza esercitare una forma di tutela su altre collettività, si veda riconoscere dalla legge un ruolo di capofila allorquando eserciti delle competenze che richiedono la collaborazione di altre collettività. Il ruolo del rappresentante dello Stato presso le collettività territoriali è riaffermato ma se ne precisano meglio i compiti³⁰.

Allo sviluppo della democrazia partecipativa è dedicato l'art. 72-1 Cost., che prevede il diritto di petizione e il referendum locale decisionale³¹.

Il nuovo art. 72-2 Cost. stabilisce la c.d. Costituzione fi-

²⁸ Anche il sistema elettorale regionale è stato di recente oggetto di significative riforme volte a produrre maggioranze ampie e stabili in grado di assicurare la governabilità. Sul tema cfr. R. PIASTRA, *Réforme du scrutin régional: quelles conséquences?*, in *Revue politique et parlementaire*, 105^e année, n. 1024-1025, mai-juin / juillet-août 2003, p. 61 e ss.; M. SINEAU, *Parité 2004: les effets pervers de la loi*, in *Revue politique et parlementaire*, 106^e année, n. 1031, juillet-août-septembre 2004, p. 153 e ss.

²⁹ Sul diritto alla sperimentazione delle collettività territoriali cfr., in particolare, G. DRAGO, *Le droit à l'expérimentation*, in Y. Gaudemet, O. Gohin (sous la direction de), *op. cit.*, p. 65 e ss.

Sul concetto di sperimentazione legislativa cfr. F. CROUZATIER - DURAND, *Réflexion sur le concept d'expérimentation législative (à propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République)*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 56, octobre 2003, p. 675 e ss.

³⁰ Sulla rivisitazione della figura del rappresentante dello Stato nell'ambito del II atto della decentralizzazione cfr., in particolare, Y. GAUDEMET, *Le représentant de l'État*, in Y. Gaudemet, O. Gohin (sous la direction de), *op. cit.*, p. 87 e ss.

³¹ Sul tema cfr. P. SADRAN, *La démocratie locale*, in M. Bonnard (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, *op. cit.*, p. 171 e ss.; P. SADRAN, *Démocratie locale: les carences de l'«acte II»*, in *Cahiers français*, La documentation Française, n. 318, janvier-février 2004, p. 73 e ss.

nanziaria delle collettività territoriali: corollario essenziale del principio di libera amministrazione. In particolare, si afferma il principio del trasferimento della capacità impositiva alle collettività territoriali che potranno, nei limiti fissati dalla legge, determinare l'imponibile e i tassi. Le entrate fiscali e altre risorse proprie dovranno rappresentare, per ciascuna categoria di collettività, una parte determinante dell'insieme delle loro risorse, nelle condizioni fissate da una legge organica. Ogni trasferimento di competenza dovrà essere accompagnato da risorse equivalenti a quelle utilizzate dallo Stato per il suo esercizio. La legge dovrà prevedere delle misure perequative volte a favorire l'uguaglianza tra le collettività territoriali.

Infine, le collettività territoriali situate oltre-mare si vedono riconoscere margini molto più estesi di autonomia in virtù degli artt. da 72-3 a 74-1 Cost.

Dal punto di vista nominalistico si segnala il riferimento sistematico nelle nuove disposizioni costituzionali all'espressione «collettività territoriali» che si sostituisce all'espressione «collettività locali».

Il testo dell'art. 7 Cost. è stato rimaneggiato al fine di permettere alla legge organica di fissare di sabato il giorno dello scrutinio per l'elezione del presidente in alcune collettività territoriali situate oltre-mare, così da tenere conto del fuso orario. In tal modo, la consultazione degli elettori ultramarini considerati sarà terminata prima che possano essere conosciuti i risultati nella metropoli.

Le disposizioni costituzionali introdotte dalla revisione costituzionale del 2003 operano frequenti rinvii a leggi organiche, alle quali si affida il compito di dare svolgimento ai nuovi principi costituzionali. Tra le leggi organiche e le leggi già approvate ed entrate in vigore, si segnalano, per il particolare rilievo: la legge organica n. 2003-704 del 1° agosto 2003 sulla sperimentazione normativa da parte delle collet-

tività territoriali; la legge organica n. 2003-705 del 1° agosto 2003 recante disposizioni in tema di referendum locale³²; la legge organica n. 2004-758 del 29 luglio 2004 relativa all'autonomia finanziaria delle collettività territoriali; la legge n. 2004-809 del 13 agosto 2004 relativa alle libertà e responsabilità locali; la legge organica 2007-223 del 21 febbraio 2007 recante disposizioni statutarie e istituzionali relative all'oltre-mare.

Quest'ultima legge organica: ha creato due nuove collettività territoriali d'oltre-mare, Saint-Barthélemy e Saint-Martin; ha modificato gli statuti delle collettività di Mayotte e Saint-Pierre-et-Miquelon, accrescendone le competenze; ha previsto nuovi poteri normativi in favore dei dipartimenti e delle regioni d'oltre-mare, accrescendo anche la loro autonomia finanziaria³³.

Particolarmente significativa, dal punto di vista del sistema delle fonti, la previsione da parte della legge organica n. 2007-223 della approvazione di *Lois du Pays* proprie delle collettività d'oltre-mare. Il *Conseil constitutionnel*, nella importante pronuncia n. 2007-547 ha fatto salva la citata previsione, ritenendo che l'art. 1 della legge organica non sia in contrasto con l'art. 73, co. 4, Cost., nella parte in cui prevede un adattamento delle leggi e dei regolamenti nel caso dei dipartimenti d'oltre-mare, fissando l'*iter* che tali norme devono seguire affinché sia possibile un adattamento alle esigenze e alle peculiarità delle collettività territoriali³⁴.

³² Sulle leggi organiche dell'agosto 2003 cfr., in particolare, J. M. PONTIER, *Les lois organiques de l'été 2003*, in *La revue administrative*, n. 336, 2003, p. 622 e ss.

³³ L'art. 1 della legge organica 2007-223 del 21 febbraio 2007 aggiunge un intero capitolo V al titolo IV del libro IV della parte III del codice delle collettività territoriali.

³⁴ Sulla citata decisione del *Conseil constitutionnel* cfr. I. CIOLLI, *La Decisione del Conseil constitutionnel n. 2007-547 sulla Legge organica riguardante le disposizioni statutarie e istituzionali relative all'oltremare*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 22 maggio 2007.

La previsione di *Lois du Pays* proprie delle collettività territoriali rappresenta una novità di grande rilievo, in un ordinamento come quello francese, dove le collettività territoriali esercitano la propria autonomia esclusivamente attraverso atti di natura regolamentare o amministrativa e dove manca una autonomia legislativa: proprio quest'ultima lacuna sembra, infatti, attualmente l'ostacolo maggiore rispetto alla trasformazione in senso pienamente autonomistico e pluralistico della forma di stato francese³⁵.

A un III atto della decentralizzazione sono quindi rivolte le attese della parte più avveduta della dottrina e del sistema politico-istituzionale, affinché siano risolte le contraddi-

Merita segnalare in questa sede, come il *Conseil constitutionnel*, con una decisione del 26 marzo 2003 – adottata all'esito di un giudizio di legittimità costituzionale introdotto con un ricorso proposto da più di sessanta senatori (*saisine parlementaire*), avente ad oggetto la proposta di legge costituzionale approvata in ultima lettura dall'assemblea nazionale in data 17 marzo 2003 – con il chiaro intento di sottrarsi all'accusa di voler instaurare un governo dei giudici e di volersi porre al di sopra della Costituzione: ha affermato la propria incompetenza a sindacare la legittimità costituzionale di una legge costituzionale; ha negato l'esistenza di norme costituzionali costitutive di un nucleo irrinunciabile di valori sottratto al potere di revisione.

La decisione, di segno chiaramente contrario rispetto agli orientamenti di altri giudici costituzionali nazionali (tra i quali la corte costituzionale italiana e il tribunale costituzionale federale tedesco) si comprende solo alla luce del carattere originale del sistema di giustizia costituzionale francese, nonché in considerazione della non chiara distinzione tra potere costituente e potere di revisione costituzionale nella giuspubblicistica francese.

Sul tema cfr. C. BIGAUT, *La Constitution demeure la norme suprême: le pouvoir constituant est souverain*, in *La revue administrative*, n. 336, 2003, p. 622 e ss.; O. GOHIN, *La révision du titre XII: pouvoir constituant et jurisprudence constitutionnelle*, in Y. Gaudemet, O. Gohin (sous la direction de), *op. cit.*, p. 25 e ss.

³⁵ Su decentralizzazione e poteri normativi delle collettività territoriali cfr. E. AUBIN - C. ROCHE, *op. cit.*, p. 69 e ss.; J. B. AUBY, *op. cit.*; B. FAURE, *Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales: doit-il rester précaire?*, in Y. Gaudemet, O. Gohin (sous la direction de), *op. cit.*, p. 57 e ss.; A. ROUX, *Vers un pouvoir réglementaire local?*, in M. Bonnard (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, *op. cit.*, p. 32 e ss.

zioni e colmate le lacune attuali³⁶.

3.1. *Il sistema delle collettività territoriali*

Attualmente il sistema delle autonomie territoriali francesi appare complesso e articolato, tanto da rendere particolarmente problematica la elaborazione di una classificazione idonea a ricondurre tale fenomenologia entro un sistema ordinato e razionale. In via del tutto convenzionale, partendo dalla nuova elencazione proposta dall'art. 72 Cost.³⁷, è possibile classificare le collettività territoriali in tre categorie: collettività di diritto comune; collettività a statuto speciale; collettività d'oltre-mare³⁸.

³⁶ L'auspicio che avvenga un terzo atto della decentralizzazione è molto ricorrente negli scritti sulle collettività territoriali degli autori sensibili alle ragioni del pluralismo autonomistico. Cfr., ad es., D. CULTIAUX, *op. cit.*; J. P. BALLIGAND, *op. cit.*, p. 95 e s.; J. P. HELBERT - J. P. PHILIBERT, *Le bilan contrasté de la décentralisation*, in *Revue politique et parlementaire*, 107° année, n. 1034, janvier-février-mars 2005, p. 97 e ss.; D. MAUS, *La fin de l'exception constitutionnelle française?*, in *Revue politique et parlementaire*, 107° année, n. 1034, janvier-février-mars 2005, p. 103 e ss.

³⁷ La Costituzione del 1958 non contiene un elenco tassativo delle collettività territoriali, accontentandosi, nella formulazione risultante dalla revisione del 28 marzo 2003, di affermare, al co. 1 dell'art. 72, che: «les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74». Lo stesso articolo prevede che: «toute autre collectivité territoriale est créé par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinea». Si apre così la possibilità di istituire per via legislativa dei nuovi tipi di collettività territoriale. Il legislatore, già prima del 2003, ha approfittato di questa possibilità concessa dalla Costituzione per creare delle collettività territoriali a statuto specifico o delle «categorie a una sola unità». Cfr. in particolare sul tema M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales en France*, cit., p. 19 e ss.

³⁸ La legge costituzionale del 28 marzo 2003 ha cancellato la categoria dei territori d'oltre-mare che figurava nella Costituzione del 1946 e nel testo originario del 1958. Tuttavia, la nuova categoria delle collettività d'oltre-mare non si sovrappone alla vecchia categoria dei territori d'oltre-mare. L'intento del legislatore

Le collettività territoriali di diritto comune insistono sia sul territorio metropolitano che oltre-mare. Si tratta di categorie la cui consistenza numerica, come è naturale, dipende dalla dimensione delle unità che le compongono, anche se il regime giuridico di ciascuna categoria è omogeneo. Vi sono tre categorie principali di collettività territoriali di diritto comune: comuni; dipartimenti; regioni. A queste categorie previste dalla Costituzione se ne deve aggiungere una quarta di tipo residuale, costituita da collettività territoriali di diritto comune che potremmo definire come «atipiche», poiché, pure appartenendo a uno dei tre tipi indicati (comune; dipartimento; regione), se ne discostano sotto particolari profili³⁹.

La categoria delle collettività territoriali a statuto speciale, per rispondere a esigenze specifiche, ha fatto la sua apparizione in Francia nel 1976 con riferimento al territorio di Mayotte; il caso successivo è quello di Saint-Pierre-et-

costituzionale era quello di dare vita a una categoria delle collettività non metropolitane, facendone un elenco. L'art. 72 enumera, in effetti, nominativamente l'insieme delle collettività che non sono situate nella metropoli, senza includervi la Corsica: l'elenco è alfabetico e comprende le collettività previste dall'art. 73 (regime dei dipartimenti e delle regioni d'oltre-mare) e quelle previste dall'art. 74, relativo alle collettività d'oltre-mare. L'elencazione comprende e distingue nello stesso tempo le collettività situate oltre-mare dalle altre collettività. Cfr. M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales en France*, cit., p. 5 e s.

³⁹ Parigi, Marsiglia e Lione si possono annoverare tra le collettività territoriali di diritto comune atipiche, in quanto sono rette da due leggi speciali del 31 dicembre 1982 con le quali si instaura una doppia amministrazione, attraverso forme di decentramento infracomunali: gli *arrondissements*, ciascuno con un suo consiglio e un suo sindaco. Gli *arrondissements*, tuttavia, non costituiscono dei nuovi tipi di collettività territoriali, come ha precisato il *Conseil constitutionnel* nella sua decisione 82-149 DC del 28 dicembre 1982, poiché non possiedono né la personalità giuridica, né un patrimonio proprio. Del resto, una legge del 31 dicembre 1975 conferisce a Parigi, in modo del tutto peculiare, una doppia natura: quella di comune e quella di dipartimento.

Tra le collettività territoriali di diritto comune atipiche, si possono annoverare, altresì, i dipartimenti e regioni di oltre-mare, ai quali una legge del 13 dicembre del 2000, ha conferito un regime differenziato, poi confermato e rafforzato dalla revisione costituzionale del 2003.

Miquelon, che ha ricevuto uno statuto speciale nel 1985; e infine quello più discusso della Corsica, dotata di statuto speciale a partire dal 1991. Tuttavia, siccome la nuova formulazione dell'art. 74 Cost. ha incluso Mayotte e Saint-Pierre-et-Miquelon tra le collettività d'oltre-mare, attualmente la Corsica rimane l'unica collettività a statuto speciale⁴⁰.

La categoria delle collettività d'oltre-mare è costituita da quelle collettività, lontane dal territorio metropolitano, che beneficiano di un regime costituzionale privilegiato volto a proteggere la loro organizzazione particolare tenendo conto dei loro propri interessi nell'insieme degli interessi della Repubblica⁴¹. Le collettività d'oltre-mare, ai sensi dell'art. 74 Cost., hanno uno statuto approvato, su parere dell'assemblea territoriale interessata, con legge organica e, quindi, sottoposto al controllo preventivo e obbligatorio di legittimità costituzionale da parte del *conseil constitutionnel*⁴².

⁴⁰ Sulle collettività territoriali a statuto speciale cfr. N. DANTONEL-COR, *op. cit.*, p. 50 e ss.; E. VITAL-DURAND, *op. cit.*, p. 89 e ss.

Il *conseil constitutionnel*, nella importante decisione 91-290 DC del 9 maggio 1991 sulla legge del 13 maggio 1991 recante lo statuto speciale della Corsica, pur censurando l'espressione «popolo corso, componente del popolo francese», ha ritenuto legittima, ai sensi dell'art. 72 Cost., la creazione nella Francia metropolitana da parte del legislatore di una collettività territoriale a statuto speciale che venga per tale via sottratta alla categoria delle collettività territoriali di diritto comune.

⁴¹ Sulle collettività d'oltre mare cfr., in particolare, J. C. DOUENCE, *Les outre-mer*, in M. Bonnard (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, *op. cit.*, p. 80 e ss.; J. JORDA, *Les collectivités territoriales outre-mer et la révision de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 56, octobre 2003, p. 697 e ss.; Y. PIMONT, *L'assimilation adaptée de l'article 73*, in Y. Gaudemet, O. Gohin (sous la direction de), *op. cit.*, p. 123 e ss.; A. ROUX, *L'évolution du régime statutaire des collectivités territoriales d'outre-mer*, in Y. Gaudemet, O. Gohin (sous la direction de), *op. cit.*, p. 111 e ss.; M. VERPEAUX, *Le referendum local outre-mer*, in Y. Gaudemet, O. Gohin (sous la direction de), *op. cit.*, p. 93 e ss.

⁴² Ai sensi dell'art. 74 Cost., come novellato dalla legge costituzionale del 28 marzo 2003: «1. – Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article

ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République. 2. – Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe: les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables; les compétences de cette collectivité; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'Etat ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique; les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante; les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence. 3. – La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles: le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi; l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité; des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier; la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'Etat, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques. 4. – Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante».

A sua volta l'Art. 74-1 della Costituzione prevede che: «1. – Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'Etat, étendre par ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure. 2. – Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication».

Sulla specificità statutaria delle collettività d'oltre-mare previste dall'art. 74 Cost. cfr., in particolare, D. DORMOY, *La spécificité statutaire des collectivités d'outre-mer de l'article 74*, in Y. Gaudemet, O. Gohin (sous la direction de), *op. cit.*, p. 131 e ss.

Le collettività d'oltre-mare sono attualmente: Saint-Pierre-et-Miquelon; Mayotte; le isole Wallis-et-Futuna; la Polynésie française.

Vi sono infine delle entità di incerta classificazione. Si tratta di due territori che erano fino a pochi anni fa dei territori d'oltre-mare: la Nouvelle-Calédonie e le Terres australes et antarctiques françaises.

La legge organica del 19 marzo 1999, relativa alla Nouvelle-Calédonie, ne ha fissato il nuovo regime statutario senza pronunciarsi sulla natura dell'ente. La stessa legge precisa che le province e i comuni della Nouvelle-Calédonie sono delle collettività territoriali della Repubblica e che si amministrano liberamente attraverso assemblee elette a suffragio universale diretto. Lo statuto della Nouvelle-Calédonie non è fissato nella Costituzione, salvo un rinvio al titolo XIII, contenuto nell'art. 72-3, co. 3. Questo riferimento non la reintegra nell'alveo delle collettività d'oltre-mare, previste al titolo XII, né precisa meglio la sua natura. Il fatto che le disposizioni sulla Nouvelle-Calédonie siano collocate fuori dal titolo XII e la sua assenza nell'elenco contenuto dall'art. 72-3 Cost. sembra confermare che si tratta di un'entità a se stante, non pienamente riconducibile alla categoria delle collettività territoriali⁴³.

Anche le Terres australes et antarctiques françaises meritano una menzione a parte. Questi territori sono costituiti dalle isole Saint-Paul, Amsterdam, dagli arcipelaghi Kerguelen e Crozet, e dalla terra Adélie, che è una parte del continente artico. Gli stessi non sono abitati da popolazioni permanenti e, quindi, non possono essere amministrati da consigli eletti. In virtù della legge del 6 agosto 1955, che ha loro conferito autonomia amministrativa e finanziaria, i territori in

⁴³ Cfr. M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales en France*, cit., p. 17 e ss.

Sull'applicazione del principio di sussidiarietà nel quadro della nuova decentralizzazione cfr., altresì, E. AUBIN - C. ROCHE, *op. cit.*, p. 74 e ss.

questione sono gestiti da un consiglio consultivo e da un amministratore superiore, depositario degli interessi della Repubblica sul territorio, che ha sede a Saint-Denis-de-la-Réunion.

3.2. *Il riparto delle competenze tra i livelli territoriali di governo*

Il principio di sussidiarietà ha trovato una incerta e ambigua positivizzazione nell'art. 72, co. 2 Cost., ove si prevede che: «les collectivités (...) ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon». Il testo ha sollevato delle controversie interpretative dottrinali che non hanno ancora trovato risoluzione sul piano legislativo e giurisprudenziale, con particolare riferimento al significato da attribuire all'inciso «ont vocation à prendre». Attualmente, quindi, le competenze delle collettività territoriali, in Francia, secondo alcuni discenderebbero da un principio costituzionale generale di competenza; secondo altri, sarebbero conferite dalla legge e dovrebbero quindi ritenersi tassativamente enumerate⁴⁴.

In effetti, le leggi del 1983 (c.d. atto primo della decentrazione), implementate da numerose leggi più puntuali, hanno inteso conferire alle collettività territoriali delle competenze enumerate in modo sistematico, attraverso dei veri

⁴⁴ Cfr. M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales en France*, cit., p. 111 e ss.

Sul tema cfr., altresì, S. FONROJET, *L'organisation territoriale: quelle répartition des compétences*, in *Cahiers français*, La documentation Française, n. 318, janvier-février 2004, p. 22 e ss.; J. M. LEMOYNE DE FORGES, *Subsidiarité et chef de file: une nouvelle répartition des compétences?*, in Y. Gaudemet, O. Gohin (sous la direction de), *op. cit.*, p. 47 e ss.

e propri blocchi di competenze⁴⁵.

L'intento della prima decentralizzazione era quello di realizzare una netta distinzione di competenze tra i vari livelli territoriali⁴⁶. Tuttavia, tale intento non è stato realizzato; poiché, vi sono numerose materie nelle quali le collettività territoriali hanno competenze complementari rispetto a quelle di altri livelli territoriali di governo, in una logica di collaborazione, piuttosto che di competizione⁴⁷.

Il conferimento di funzioni realizzato ha determinato di fatto una interdipendenza delle collettività territoriali tra loro e con lo Stato: i dipartimenti, ad esempio, hanno il compito di assistere tecnicamente, giuridicamente e finanziariamente i comuni che lo richiedano.

Infine, le leggi del 1983 hanno stabilito che il trasferimento di competenze deve essere accompagnato dall'attribuzione di adeguate risorse finanziarie: intento perseguito sia attraverso il trasferimento di entrate fiscali; sia attraverso il versamento da parte dello Stato di una dotazione generale di decentralizzazione; sia attraverso il trasferimento di servizi dallo Stato alle collettività territoriali e la messa a disposizione di servizi statali necessari all'esercizio delle competenze trasferite alle collettività territoriali⁴⁸.

⁴⁵ Ci si riferisce, in particolare, alla legge del 7 gennaio 1983, relativa alla ripartizione delle competenze tra i comuni, i dipartimenti, le regioni e lo Stato (completata dalla legge del 22 luglio 1983); nonché alle leggi del 25 gennaio 1985 e del 6 gennaio del 1986, che hanno dato seguito alle prime due. Cfr. M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales en France*, cit., p. 116.

⁴⁶ Un bilancio critico sui risultati della prima decentralizzazione si traccia in S. REGOURD, *L'organisation territoriale issue de la décentralisation de 1982: un bilan critique*, in *Cahiers français*, La documentation Française, n. 318, janvier-février 2004, p. 3 e ss.

⁴⁷ Un'approfondita analisi delle competenze delle collettività territoriali, sulla base di una sistematica per materia anziché per tipo di ente, si rinviene in E. AUBIN - C. ROCHE, *op. cit.*, p. 173 e ss.; M. BONNARD (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, *op. cit.*, pp. 126-165; N. DANTONEL-COR, *op. cit.*, p. 148 e ss.

⁴⁸ Su finanze locali e autonomia finanziaria cfr. N. DANTONEL-COR, *op. cit.*, p.

Sul piano dell'effettività, contrariamente all'intento del legislatore e ai principi della riforma, non sempre al trasferimento delle competenze ha fatto seguito il trasferimento alle collettività territoriali di risorse adeguate⁴⁹.

Il riparto di competenze tra livelli territoriali di governo realizzato dalla prima decentralizzazione è stato significativamente modificato dalla legge 2004-809 del 13 agosto 2004.

3.2.1. *Le competenze regionali*

La regione è una collettività che si occupa soprattutto dello sviluppo economico, poiché ha competenze in materia di pianificazione economica e di programmazione; inoltre, si occupa di formazione professionale permanente e di apprendistato, incluso l'inserimento dei giovani svantaggiati⁵⁰. Le regioni hanno ricevuto una missione importante nel campo dell'insegnamento di base, poiché la legge affida loro la costruzione, la manutenzione e il funzionamento dei licei di insegnamento generale nonché delle scuole medie superiori per l'insegnamento in agraria. La regione è anche incaricata di aiutare direttamente o indirettamente le imprese per sollecitarle a impiantarsi nel territorio regionale; ai

205 e ss.; F. LABIE, *Finances locales et autonomie financière*, in *Cahiers français*, La documentation Française, n. 318, janvier-février 2004, p. 80 e ss.; J. PUECH, *Fiscalité et décentralisation*, in *Revue politique et parlementaire*, 107^e année, n. 1037, octobre-décembre 2005, p. 33 e ss.; F. ROBERT, *Vers une fiscalité décentralisée*, in *Cahiers français*, La documentation Française, n. 318, janvier-février 2004, p. 52 e ss.; F. ROBERT, *Les finances locales*, in M. Bonnard (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, op. cit., p. 109 e ss.; E. VITAL-DURAND, op. cit., p. 135 e ss.

⁴⁹ Cfr. M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales en France*, cit., p. 117.

⁵⁰ Sulle competenze regionali cfr. M. J. TULARD, *Les compétences de la région*, in M. Bonnard (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, op. cit., p. 60 e ss.; E. VITAL-DURAND, op. cit., p. 67 e ss.

sensi della legge del 27 febbraio 2002, i dipartimenti e i comuni possono ormai partecipare al finanziamento delle imprese nell'ambito di convenzioni stipulate con la regione.

La regione è altresì partecipe della elaborazione ed esecuzione del contratto di piano per la parte di interesse regionale. Nel campo dei trasporti – dopo un periodo di prova in alcune regioni – i trasporti regionali dei passeggeri, soprattutto quelli ferroviari, sono a carico delle regioni; inoltre, le regioni concorrono al finanziamento di nuove infrastrutture, come la costruzione di nuove linee ferroviarie.

La legge del 27 febbraio 2002 relativa alla democrazia di prossimità conferisce in via sperimentale alle regioni ulteriori competenze in materia di protezione del patrimonio, di sviluppo dei porti marittimi e degli aeroporti.

La stessa legge conferisce alle regioni delle nuove competenze in materia ambientale: come, ad esempio, l'elaborazione di un piano regionale per la qualità dell'aria e la disciplina delle riserve naturali regionali.

La legge n. 2004-809, del 13 agosto 2004, ha dato luogo a nuovi conferimenti di funzioni in favore delle collettività territoriali e in specie in favore delle regioni, che sono state incaricate di coordinare le attività delle altre collettività territoriali in materia di sviluppo economico. In materia di pubblica istruzione, le regioni hanno ottenuto la proprietà degli edifici scolastici sedi di licei, ma anche la gestione del personale non docente. Inoltre, la stessa legge ha previsto numerosi casi di trasferimenti di competenze concesse in via sperimentale alle regioni per un periodo non superiore a cinque anni. Si tratta, soprattutto: di interventi economici; della gestione di fondi strutturali europei; della gestione di aeroporti.

3.2.2. Le competenze dipartimentali

Il dipartimento è stato concepito dalla riforma del 1983

come un ente di gestione rivolto principalmente a rendere servizi pubblici e a compiere azioni di solidarietà⁵¹. In particolare, il dipartimento si occupa: di protezione della maternità e dell'infanzia, gestione delle pratiche di adozione, sostegno alle famiglie in difficoltà finanziaria; di politiche di alloggiamento e di inserimento sociale delle persone diversamente abili; di creazione e gestione di case di riposo per anziani, di assistenza domiciliare per le persone anziane.

La legge del 27 luglio 1999 concernente l'assistenza sanitaria universale non pone più a carico dei dipartimenti l'assistenza medica.

La legge del 1° dicembre 1988 ha posto a carico dei dipartimenti una parte del reddito minimo d'inserimento.

I dipartimenti gestiscono anche: i trasporti scolastici fuori del perimetro urbano; i porti per la pesca e il commercio; le strade dipartimentali; la costruzione, manutenzione e attrezzatura delle scuole per l'insegnamento secondario. In campo culturale i dipartimenti si occupano di: creazione e gestione di biblioteche dipartimentali; di servizi di archivio dipartimentale; di musei. Il dipartimento, infine, ha la missione di aiutare i comuni rurali: assicurando la viabilità rurale e l'approvvigionamento idrico; finanziando la meccanizzazione dell'agricoltura.

Il sessanta per cento del bilancio dei dipartimenti viene utilizzato per l'assistenza sociale; le altre spese più consistenti riguardano i trasporti e l'insegnamento.

La legge 2003-1200 del 18 dicembre 2003 ha affidato interamente ai dipartimenti la gestione del vecchio reddito minimo di inserimento (RMI), divenuto reddito minimo di attività (RMA).

Dalla legge del 13 agosto 2004 i dipartimenti si sono visti

⁵¹ Sulle competenze dei dipartimenti cfr. J. M. BÉCET, *Les compétences du département*, in M. Bonnard (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, op. cit., p. 68 e ss.; E. VITAL-DURAND, op. cit., p. 51 e ss.

affidare le stesse funzioni affidate alle regioni in materia di istruzione scolastica, ma applicate ai collegi. Essi hanno ricevuto soprattutto maggiori competenze in materia di viabilità, fatta eccezione per autostrade e strade di interesse nazionale.

3.2.3. *Le competenze comunali*

Il comune, proprio per le sue dimensioni, è solitamente l'ente ideale per l'amministrazione di prossimità o di contatto. Collettività esponenziale e vicina agli abitanti, è in grado di offrire servizi pubblici quotidiani: il trasporto urbano; le scuole materne e primarie; l'urbanistica; le biblioteche; i musei⁵².

Le leggi sulla decentralizzazione, a differenza di quanto avvenuto per dipartimenti e regioni, non hanno sconvolto le competenze dei comuni. I comuni sono stati destinatari del conferimento di funzioni in precedenza esercitate dallo Stato in materia urbanistica, attraverso una accentuazione dell'autonomia regolamentare e il riconoscimento di un ruolo decisivo nella elaborazione dei piani locali urbanistici (PLU) – che hanno rimpiazzato i piani di occupazione dei suoli – nonché nella pianificazione territoriale concertata. I comuni – in particolare i sindaci – hanno ricevuto dalla legge del 1983 anche la competenza a concedere autorizzazioni individuali urbanistiche, tra le quali i permessi di costruire nei comuni dotati di un piano locale urbanistico.

Tra le varie competenze comunali rientrano anche compiti nel campo sanitario, sociale, della pubblica istruzione (limitatamente alle scuole elementari e pre-elementari). I

⁵² Sulle competenze dei comuni cfr. J. M. BÉCET, *Les compétences de la commune*, in M. Bonnard (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, op. cit., p. 74 e ss.; E. VITAL-DURAND, *op. cit.*, p. 25 e ss.

comuni svolgono compiti di grande rilievo anche in materia di cultura, sport, turismo e spettacolo.

I comuni sono altresì incaricati della manutenzione delle strade comunali; nonché della protezione dell'ordine pubblico locale attraverso la scappatoia del potere di polizia del sindaco.

A tutte queste competenze vanno aggiunte quelle che i sindaci svolgono in nome e per conto dello Stato come: tenuta dei registri dello stato civile e delle liste elettorali.

La dimensione estremamente piccola di molte realtà comunali (i comuni francesi sono circa trentaseimila) ha determinato esigenze di riordino territoriale alle quali si è cercato di rispondere soprattutto con lo sviluppo di strutture di cooperazione intercomunale⁵³.

4. *Forma di governo semipresidenziale e bicameralismo francese*

L'assetto del bicameralismo nella V Repubblica francese non può essere valutato appieno, nella sua complessità, se non considerandolo anche in rapporto con la forma di governo semipresidenziale. Se è vero, infatti, che la forma di governo non si qualifica in ragione delle connotazioni dei singoli organi costituzionali, quanto piuttosto per le relazioni che intercorrono tra gli stessi in ordine all'allocazione del potere politico; non si può disconoscere come isolare tali relazioni dai rapporti giuridici con le stesse profondamente in-

⁵³ Sul tema cfr., in particolare, J. L. BŒUF, *L'intercommunalité depuis 1999: la révolution tranquille*, in *Cahiers français*, La documentation Française, n. 318, janvier-février 2004, p. 35 e ss.; C. DEMAZIÈRE, *Les structures de coopération intercommunale*, in M. Bonnard (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, op. cit., p. 86 e ss.; J. M. PONTIER, *Les réformes de l'intercommunalité dans la loi «libertés et responsabilités locales»*, in *La revue administrative*, n. 342, 2004, p. 623 e ss.

trecciati sul piano dell'effettività sia operazione astratta, valida solo per comodità di analisi.

Le valutazioni sul rendimento dei sistemi costituzionali e dei singoli organi, presuppongono la contestualizzazione dei modelli; a maggior ragione in una chiave comparatistica, ovvero basata sul raffronto tra ordinamenti omogenei. In caso contrario, si rischierebbe di smarrire la dimensione storica dei fenomeni giuridici esaminati e di incorrere in una astrazione concettuale fuorviante sul piano scientifico, prima ancora che in una prospettiva politico-istituzionale: in particolare, laddove si volesse valutare la pregevolezza di proposte di riforma ispirate a esperienze straniere.

Del resto, come dimostra l'esperienza storica di vari Paesi membri dell'Unione Europea, anche se formalmente estranee al rapporto fiduciario e al circuito elettore-parlamento-governo, le camere parlamentari rappresentative degli interessi territoriali, nei fatti, finiscono per avere un ruolo determinante nella formazione dell'indirizzo politico di maggioranza e spesso riescono anche a svolgere una incisiva funzione oppositiva rispetto alle politiche degli esecutivi;⁵⁴

In particolare, il senato della V Repubblica francese – anche se chiamato ad assicurare la rappresentanza delle collettività territoriali dall'art. 24 Cost. – finisce per rimanere una camera essenzialmente politica, con funzioni di riequilibrio dell'altra camera e di controllo sull'esecutivo. Le ragioni del ruolo politico svolto sul piano dell'effettività dalla seconda camera francese risiedono, come si tenterà di evidenziare: nei suoi meccanismi costitutivi, nel sistema elettorale che la caratterizza, nelle sue attribuzioni.

⁵⁴ Sul tema, in una chiave comparatistica, ma con particolare riferimento all'esperienza francese, cfr. P. LAUVAUX, *Quand la deuxième chambre s'oppose*, in *Pouvoirs*, 2003, p. 81 e ss.

4.1. *Carattere bicefalo dell'esecutivo e ruolo del presidente nella V Repubblica francese*

I poteri del capo dello Stato, per rifarsi a una distinzione adottata da autorevolissima dottrina, sono tali da travalicare senza ombra di dubbio la funzione di indirizzo politico-costituzionale⁵⁵, per scendere direttamente, ed a pieno titolo, sul piano dell'indirizzo politico *tout court*.

Al presidente della Repubblica, che presiede il consiglio dei ministri, spetta di nominare il primo ministro e su proposta di quest'ultimo i ministri.

Rientrano tra i poteri propri del presidente della Repubblica, in aggiunta a quelli già citati: quello di promulgare le leggi, eventualmente chiedendone un previo riesame al parlamento; quello di inviare messaggi alle camere; quello di sciogliere l'assemblea nazionale; quello di firmare i decreti e le ordinanze deliberati dal consiglio dei ministri; quello di effettuare le nomine alle più alte cariche dello Stato; quello di accreditare ambasciatori presso potenze straniere; quello di presiedere le forze armate; quello di concedere la grazia; quello di negoziare e ratificare trattati; quello, esercitabile solo in caso di grave emergenza, di assumere qualsiasi misura ritenuta necessaria, previa consultazione del consiglio costituzionale.

Gli atti del presidente sono sottoposti a controfirma del primo ministro e, se del caso, dei ministri responsabili; tuttavia, ai sensi dell'art. 19 Cost. sono sottratti espressamente alla controfirma: la nomina del primo ministro (art. 8 Cost.); la sottoposizione a referendum di progetti di legge concernenti l'organizzazione dei pubblici poteri, comportanti l'approvazione di un accordo delle comunità o tendente ad

⁵⁵ Ci si riferisce alla distinzione tra indirizzo politico di maggioranza e indirizzo politico-costituzionale elaborata da Paolo Barile.

autorizzare la ratifica di un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione, potrebbe avere incidenza sul funzionamento delle istituzioni (art. 11 Cost.); lo scioglimento dell'assemblea nazionale (art. 12 Cost.); le misure necessarie a fronteggiare minacce gravi e immediate alle istituzioni della Repubblica, all'indipendenza della Nazione, all'integrità del territorio, o all'esecuzione di impegni internazionali, in caso di interruzione del regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali (art. 16 Cost.); messaggi alle assemblee parlamentari (art. 18 Cost.); richiesta al consiglio costituzionale di esprimersi sulla legittimità costituzionale di impegni internazionali (art. 54 Cost.); nomina di tre membri del consiglio costituzionale (art. 56 Cost.); deferimento al consiglio costituzionale di una legge prima della promulgazione (art. 61 Cost.).

Gli atti sottoposti a controfirma sono evidentemente nella piena responsabilità del presidente della Repubblica, il quale, nel compierli esercita poteri sia formalmente che sostanzialmente presidenziali.

Al di là dell'estensione formale dei poteri, di per sé ampia in raffronto con quelli riconosciuti al capo dello Stato in altri ordinamenti caratterizzati da una forma di governo parlamentare, rileva tuttavia l'uso che il presidente della Repubblica francese ne fa sotto il profilo sostanziale.

Infatti, essendo investito da una legittimazione popolare diretta, il capo dello Stato è portato a fare un uso particolarmente incisivo delle sue prerogative.

Se è vero che il presidente francese rappresenta la nazione nella sua unitarietà e quindi tutti i cittadini francesi; è altrettanto vero che egli è espressione diretta di una parte del corpo elettorale, in quanto viene eletto sulla base di un preciso programma politico in contrapposizione con altri candidati di altre parti politiche, portatori di diversi programmi.

Del tutto inappropriata sarebbe, quindi, la definizione di

potere neutro, o imparziale, con riferimento al presidente della V Repubblica francese. Al contrario, questi rappresenta un vero e proprio potere esecutivo, in quanto portatore di un indirizzo politico approvato direttamente dal corpo elettorale.

Queste affermazioni sono pienamente confermate dall'esperienza e in particolare dall'esercizio sinora fatto durante la V Repubblica dei poteri presidenziali di nomina del primo ministro e dei ministri, nonché di scioglimento dell'assemblea nazionale.

Ad esempio, il Presidente Mitterand, subito dopo essere stato rieletto alla presidenza della Repubblica il 12 maggio 1988, nominò un nuovo governo guidato dal socialista Rocard, nonostante la maggioranza dell'assemblea nazionale fosse avversa a tale governo; quindi, poco dopo, decise di sciogliere la stessa assemblea nazionale, nella speranza di un cambio di maggioranza favorevole al nuovo governo. Più recentemente, il presidente della Repubblica Chirac, utilizzando in modo discrezionale e partigiano il potere di scioglimento anticipato dell'assemblea nazionale, ha tentato di ottenere una maggioranza del suo stesso orientamento politico, restando però deluso dalle urne e dovendosi così adattare ad una coabitazione con il primo ministro socialista Jospin quasi per tutta la durata del mandato presidenziale⁵⁶.

⁵⁶ Sull'esercizio dei poteri presidenziali di nomina del primo ministro e dei ministri, nonché del potere di scioglimento anticipato dell'assemblea nazionale nella V Repubblica francese cfr. S. BONFIGLIO, *Lo scioglimento anticipato delle assemblee parlamentari, profili comparativi e ipotesi di riforma in Italia*, in *Nomos*, 2, 1999, p. 47 e ss. Ivi si sottolinea, in particolare che: «Negli anni Ottanta e, soprattutto, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta è stata data una grande attenzione al sistema costituzionale francese della V Repubblica e, in particolare alla sua forma di governo ritenuta capace di assicurare una forte stabilità governativa. In effetti, la esperienza delle coabitazioni e l'uso dello scioglimento anticipato per evitarle costituiscono, come si dirà, fattori di instabilità. (...) Oggi in Francia, in attesa delle riforme da più parti auspiccate, le coabitazioni e l'uso dello scioglimento presidenziale contro le coabitazioni, cioè contro la

A differenza di quanto accade nei sistemi presidenziali *tout court*, però, nel sistema semipresidenziale, il presidente non è l'unico titolare del potere esecutivo, che appare «bicefalo». Nel sistema semipresidenziale, infatti, si verifica la presenza contestuale di due centri di formazione e di manifestazione della volontà appartenenti entrambi all'ambito del potere esecutivo: da una parte il capo dello Stato e, dall'altra, il governo, i cui componenti sono nominati dal presidente della Repubblica ma devono avere la fiducia della maggioranza dell'assemblea nazionale⁵⁷.

maggioranza parlamentare, costituiscono un fattore di instabilità governativa. Durante i due settennati della presidenza Mitterand (1981-1995) si sono avuti in Francia ben nove governi, più di quanti ve ne siano stati in Spagna dal primo governo Suarez al quarto governo Gonzales nel corso di venti anni (1976-1996)».

⁵⁷ *Contra* cfr. S. GAMBINO, *Presidenzialismo e parlamentarismo nella V Repubblica francese e nelle proposte di riforma costituzionale in Italia*, in L. Mezzetti, V. Piergigli (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 147 e ss. In particolare, sul punto si rileva a p. 174 e s.: «In questo senso, quindi, sembrerebbe non sufficientemente suffragata la tesi circa la natura bicefala dell'esecutivo francese della V Repubblica, nel senso cioè di una con direzione nell'esercizio della funzione esecutiva fra Presidente della Repubblica e Primo Ministro. In realtà, i due organi costituzionali hanno ruoli e funzioni differenti. Il Capo dello Stato ha, infatti, bisogno del Primo Ministro per ciò che attiene l'attività di governo e quella amministrativa, la messa in esercizio della procedura legislativa e, dunque, dei rapporti col Parlamento, rapporti con la maggioranza e con l'insieme dell'opinione pubblica, ma ad esso va imputata la determinazione dei processi decisionali e di indirizzo politico, dato questo che è ben diverso dal mero esercizio della funzione esecutiva. D'altronde, un tale contesto non determina l'esistenza di autonome sfere di competenza fra Primo Ministro e Presidente della Repubblica, attraverso cui teorizzare una con direzione dell'esecutivo, ma un rapporto di subalternità del primo verso il secondo. E ciò trova spiegazione, oltre che nella centralità dell'organo presidenziale, nel riconosciuto potere di quest'ultimo, di nominare, ma soprattutto di revocare il Primo Ministro. A siffatta conclusione si giunge partendo dall'esame del già richiamato art. 8 Cost., il quale afferma che è il Presidente della Repubblica a nominare il Primo Ministro (atto che, come si ricorda, non richiede controfirma ministeriale, ed è quindi espressione di potere autonomo); inoltre, è lo stesso a porre fine alle sue funzioni».

Il sistema presidenziale si connota per la netta separazione dei poteri, tanto da essere definito «sistema a poteri divisi» o anche «sistema duale»: esecutivo e legislativo hanno meccanismi costitutivi separati e autonoma legittimazione; il parlamento non può sfiduciare il governo; il presidente non può sciogliere le camere.

Viceversa, il sistema semipresidenziale unisce l'elezione diretta del presidente, tipica dei sistemi presidenziali, ad una serie di connotazioni proprie dei regimi parlamentari: *continuum* tra governo e maggioranza parlamentare, con possibilità per l'assemblea nazionale di sfiduciare il governo; scioglimento dell'assemblea nazionale da parte del capo dello Stato; controfirma ministeriale.

Nel sistema semipresidenziale, pertanto, è naturale si determini un coprotagonismo tra presidente della Repubblica e primo ministro che può assumere contorni diversi a seconda dei casi.

Anche i poteri del primo ministro, infatti, sono sul piano astratto molto estesi. In particolare, il primo ministro, ai sensi e per gli effetti dell'art. 21 Cost.: dirige l'azione del governo; è responsabile della difesa nazionale; assicura l'esecuzione delle leggi; esercita il potere regolamentare; nomina agli impieghi civili e militari; sostituisce, se del caso, il presidente della Repubblica nella presidenza dei consigli e dei comitati superiori della difesa nazionale; può, a titolo eccezionale, sostituirlo nella presidenza di un consiglio dei ministri in virtù di una delega speciale e per un ordine del gior-

La tesi sopra richiamata, tuttavia, trascura il rilievo del rapporto fiduciario che si instaura tra governo e maggioranza parlamentare e la responsabilità politica, per quanto flebile, che ne discende in capo al governo, rispetto alla quale il capo dello Stato rimane estraneo. Il governo, quindi, non può essere considerato come «esecutore» di un indirizzo politico dettato dal capo dello Stato, in quanto è contemporaneamente portatore di un indirizzo politico codeterminato con la maggioranza parlamentare, quasi sempre di coalizione e quindi caratterizzata da un vivace pluralismo partitico.

no determinato.

Inoltre, il primo ministro presiede il consiglio di gabinetto, al quale sono devoluti compiti essenzialmente preparatori delle decisioni adottate dal consiglio dei ministri.

Quando la maggioranza dell'assemblea nazionale è politicamente omogenea a quella che ha espresso il presidente della Repubblica, il sistema si presenta particolarmente stabile perché il capo dello Stato può scegliere il primo ministro e i ministri tra gli esponenti della sua parte politica, sicché si determina un *continuum* presidente-governo-maggioranza dell'assemblea nazionale che ben poco spazio lascia alle opposizioni parlamentari.

In tal caso, il ruolo del presidente della Repubblica è quello di vero e proprio *dominus* della politica nazionale, in quanto rispetto al primo ministro, gode di una investitura popolare diretta che gli conferisce particolare autorevolezza e prestigio. Del resto, il primo ministro ha spazi di manovra molto angusti, in quanto si trova astretto da un doppio legame fiduciario: il primo nei confronti della maggioranza dell'assemblea parlamentare, che lo deve costantemente sostenere nella sua azione politica; il secondo nei confronti dello stesso presidente della Repubblica, che lo ha prescelto tra le varie personalità della maggioranza parlamentare.

Quando, invece, la maggioranza dell'assemblea nazionale è politicamente contrapposta a quella che ha espresso il presidente della Repubblica, il sistema si presenta meno monolitico e coeso; perché il capo dello Stato è costretto a scegliere il primo ministro e i ministri tra gli esponenti della maggioranza determinatasi nell'assemblea nazionale, sicché si determina una convivenza di indirizzi politici diversi nell'ambito del potere esecutivo.

In tal caso, il ruolo del presidente della Repubblica è fortemente limitato dalla coabitazione con il governo che, forte del sostegno della maggioranza parlamentare, si muove secondo direttive programmatiche diverse e talvolta contra-

stanti con quelle sostenute dal capo dello Stato durante la campagna elettorale presidenziale⁵⁸.

Il presidente, nei periodi in questione, lascia maggiore spazio al governo sul piano della politica economica e della politica interna, tentando di far valere il proprio peso politico soprattutto in materia di difesa e di relazioni internazionali⁵⁹.

A sua volta, il primo ministro assume un ruolo di maggiore rilievo in quanto viene scelto in virtù della *leadership* acquisita nella coalizione di maggioranza e non in virtù di un rapporto di fiducia con il presidente. Tuttavia, pur godendo di una particolare visibilità e prestigio politico, incontra notevoli ostacoli nell'attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza per la coabitazione con il presidente⁶⁰.

⁵⁸ Sul ruolo del capo dello Stato in caso di coabitazione cfr. A. CANEPA, *Elementi per una analisi della cohabitation nelle istituzioni della V Repubblica*, Genova, 1994.

⁵⁹ Sul punto cfr. M. C. PONTHEAU, *op. cit.*, p. 86, ove si sottolinea che: «La funzione presidenziale non è risultata indebolita dalle due prime coabitazioni perché sia il detentore che i pretendenti alla funzione si sono accordati per preservarla. Si è reso necessario tener presente la nuova situazione politica, ma il capo dello Stato, lungi dall'essere ridotto al ruolo di comparsa, ha fatto pieno uso delle prerogative che gli permettono di conservare un peso politico rilevante. Questo è stato possibile non in virtù dei poteri propri (così detti perché non richiedono la controfirma del primo ministro o dei ministri) di uso eccezionale e dunque poco utili in periodo di coabitazione, ovvero condizionati dal contesto politico, come la nomina del primo ministro. Il capo dello Stato che presiede il Consiglio dei ministri, è invece in grado di ritardare l'applicazione del programma della maggioranza parlamentare perché deve firmare l'attuazione dei meccanismi del parlamentarismo razionalizzato. Inoltre, la coabitazione ha visto la consacrazione dei "domini riservati", benché la Costituzione non riservi al Presidente competenze esclusive nell'ambito della difesa e della politica estera. Infine, il Presidente detiene un'arma temibile: la parola. Egli può, quando lo ritenga opportuno, inviare messaggi al popolo attraverso gli interventi televisivi. Né la Costituzione, né la prassi gli impongono di rispettare una certa riservatezza, a differenza del suo omologo tedesco o della regina dell'Inghilterra».

⁶⁰ Il presidente della Repubblica, infatti, facendo leva sull'art. 5 Cost., riesce ad esercitare una forte influenza sull'attività del governo anche in fase di coabitazione. A tal fine, nell'ambito dei poteri condivisi, il presidente ha di frequente fatto ricorso alle *facultés d'empêcher* a sua disposizione; ad esempio, rifiutan-

Dal canto loro, le opposizioni parlamentari si potranno avvalere della sponda offerta dal presidente per esercitare più efficacemente la funzione di controllo sul governo e preparare così le basi per un'alternativa.

Nel corso della V Repubblica si sono ormai verificati ben tre casi di coabitazione, senza che si manifestassero pericoli per la tenuta democratica dell'ordinamento. Anzi, lo svolgimento della vita democratica è proseguito, in quei periodi, in modo ordinato e civile, consentendo alla Francia di compiere notevoli progressi sul piano economico, nonché di partecipare attivamente al processo di integrazione europea e alla vita della comunità internazionale. Tuttavia, alla fine del terzo periodo di coabitazione, sembrava quasi essersi smarrita l'identità della funzione presidenziale, affievolita in una sorta di «magistero morale»⁶¹.

Il limite vero della coabitazione nel sistema semipresidenziale francese, pertanto, non sta nel rischio di un blocco del circuito democratico per la formulazione di veti incrociati e nemmeno nel rischio di involuzioni autoritarie del sistema, come temeva parte autorevole della dottrina costituzionali-

dosi di nominare alcuni ministri oppure di firmare delle ordinanze che il governo aveva adottato *ex art 38 Cost.*

⁶¹ Cfr. M. C. PONTTHOREAU, *op. cit.*, p. 86, la quale rileva a tale proposito che: «La trasformazione della funzione presidenziale non si è prodotta perché il problema fondamentale della responsabilità politica è stato scartato senza considerare che la legittimità del potere presidenziale ne risulterebbe alterata. La coabitazione è stata presentata come eccezionale e, conseguentemente, vissuta come una parentesi voluta dai francesi. Il messaggio degli elettori può essere indubbiamente interpretato come una volontà di metter fine ad un potere presidenziale imposto: ciò nonostante, una volta terminati questi periodi (nel 1998 e nel 1995), la pratica presidenzialista è stata ripresa. Dal 1997, la coabitazione sembra essersi imposta come pratica ricorrente. La sua ripetizione può far temere una perdita d'identità della funzione presidenziale che si traduce, agli inizi della terza coabitazione, nella seguente questione: durante un periodo così lungo (virtualmente cinque anni) non si corre il rischio di assistere a un depotenziamento della funzione che si ridurrebbe a nient'altro che un semplice "magistero morale"?».

stica, ma nella difficoltà per il governo di attuare appieno il proprio programma e nella indeterminatezza delle funzioni presidenziali.

In caso di coabitazione, infatti, il buon funzionamento del sistema semipresidenziale è affidato al senso di responsabilità del presidente e del primo ministro; ma più in generale, a quello dei partiti di maggioranza e di opposizione, che devono cercare continui compromessi per evitare situazioni di stallo se non di vera e propria crisi. Ad ogni modo, appare chiaro come nel sistema semipresidenziale i rischi indicati siano di gran lunga minori rispetto al sistema presidenziale, per la mancanza in quest'ultimo modello di una necessaria linea di continuità tra governo e maggioranza parlamentare⁶².

⁶² La intrinseca debolezza dei regimi presidenziali determinata dalla contemporanea legittimazione popolare diretta dell'esecutivo e del legislativo è ben evidenziata, con riferimento alle esperienze centroamericane, sudamericane, africane e asiatiche da J. J. LINZ, *Democrazia presidenziale o democrazia parlamentare: vi è differenza?*, in J. J. Linz, A. Valenzuela (a cura di), *Il fallimento del presidenzialismo*, tr. it., Il Mulino, Bologna, 1995, p. 19 e ss. Ivi si rileva, tra l'altro: «Il fatto più notevole è che in un sistema presidenziale anche i parlamentari godono di una legittimità democratica, soprattutto quando essi rappresentano partiti bene organizzati e disciplinati che per gli elettori costituiscono reali scelte ideologiche e politiche. E inoltre è possibile che la maggioranza parlamentare sia politicamente differente dalla maggioranza elettorale che ha sostenuto il presidente. In tali circostanze, chi, sulla base dei principi democratici, è più legittimato a parlare nel nome del popolo? Il presidente o la maggioranza parlamentare che si oppone alle sue politiche? Poiché il potere di entrambi deriva dal voto del popolo, espresso in una libera competizione tra alternative ben definite, è sempre latente un conflitto, e talvolta è facile che esso scoppi drammaticamente. Non c'è nessun principio democratico che lo possa risolvere, e i meccanismi che la costituzione potrebbe prevedere sono in genere complessi, molto tecnici, legalistici e perciò di dubbia legittimità democratica agli occhi dell'elettorato. Non è quindi un caso che in alcune di queste situazioni intervenga l'esercito in veste di *poder moderador*.»

«Si potrebbe sostenere che tali conflitti sono normali negli Stati Uniti e che essi non hanno portato a serie crisi. I limiti di questo saggio non ci permettono di spiegare l'unicità delle pratiche e delle istituzioni politiche americane che hanno contenuto l'impatto di tali conflitti, incluse le peculiari caratteristiche dei partiti

In Francia la coabitazione non ha determinato momenti di particolare tensione anche perché le coalizioni di partiti che si sono alternate al governo erano unite dalle comuni radici antifasciste e dal riconoscimento di valori comuni consacrati nella Carta costituzionale e nei trattati dell'Unione Europea.

L'introduzione dell'elezione diretta del presidente, del resto, pur essendo mirata a sminuire il ruolo dei partiti, paradossalmente ha favorito il loro rafforzamento, attraverso la bipolarizzazione del sistema partitico e la moderazione ideologica dei partiti tradizionalmente collocati alle estremità del sistema⁶³.

Un ruolo importante, in tal senso, ha giocato anche il sistema elettorale uninominale maggioritario a doppio turno, con elevata soglia di sbarramento, utilizzato per l'elezione dell'assemblea nazionale.

Ed è proprio al rafforzamento e alla moderazione del sistema partitico che il semipresidenzialismo deve in gran parte, la sua relativa stabilità⁶⁴. In presenza di un sistema

politici americani che hanno indotto molti scienziati politici americani ad auspicare un sistema partitico più responsabile e ideologicamente disciplinato. A mio parere lo sviluppo dei moderni partiti politici, in contrasto con i partiti americani, probabilmente tende a rendere particolarmente complessi e minacciosi tali conflitti, soprattutto in società socialmente o ideologicamente polarizzate».

⁶³ Sul tema cfr. E. N. SULEIMAN, *Presidenzialismo e stabilità politica in Francia*, in J. J. Linz, A. Valenzuela (a cura di), *op. cit.*, p. 229 e ss., il quale a p. 246 nota: «L'istituzione della presidenza e l'elezione del presidente da parte del popolo hanno suscitato la formazione di alleanze all'interno della sinistra e all'interno della destra. La conquista della massima carica ha provocato la ristrutturazione dei partiti – almeno dei partiti che volevano partecipare al potere –, perché senza fare alleanze è estremamente difficile ottenere la maggioranza. Il sistema presidenziale ha bipolarizzato le elezioni, di modo che il sistema è fatto di "due poli principali", ciascuno dei quali è composto di parecchi partiti distinti che sono costretti a cooperare fra loro al fine di vincere l'elezione presidenziale e di governare con una maggioranza parlamentare che rifletta tale cooperazione».

⁶⁴ Cfr. E. N. SULEIMAN, *Presidenzialismo e stabilità politica in Francia*, in J. J. Linz, A. Valenzuela (a cura di), *op. cit.*, p. 248, il quale rileva: «Lo sviluppo di

partitico destrutturato, rissoso e caratterizzato dalla presenza di partiti anti-sistema fortemente ideologizzati, infatti, è probabile che il semipresidenzialismo francese avrebbe avuto un rendimento non molto dissimile rispetto a quello della forma di governo della IV Repubblica⁶⁵.

Concludendo, la sensazione che se ne ricava è quella di un sistema a doppio volto, quasi un Giano bifronte: monista e decisionista in caso di omogeneità politica tra presidente e maggioranza parlamentare; solo tendenzialmente duale e compromissorio in caso di maggioranza parlamentare avversa al presidente⁶⁶.

partiti di governo nella Quinta Repubblica è un singolare esito per un regime che era stato creato proprio al fine di minare l'influenza dei partiti politici. E tuttavia è in larga misura a questo frutto imprevisto che la Quinta Repubblica deve la sua stabilità».

⁶⁵ Il rilievo del sistema elettorale e del sistema partitico viene evidenziato in S. CECCANTI, *Il sistema semipresidenziale francese: cosa dice la Costituzione, come funziona nella realtà*, in S. CECCANTI - O. MASSARI - G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 55 e ss., il quale a p. 91 e s. sostiene che: «Senza la nazionalizzazione della contesa legata all'elezione diretta del Presidente con potere discrezionale di scioglimento (quindi non imprigionabile in un'Assemblea precedentemente eletta), il puro e semplice sistema uninominale a doppio turno non sarebbe sufficiente a innervare il testo costituzionale e a disciplinare i partiti, comunque necessari in una logica bipolare coerente. La Quinta Repubblica diventerebbe prontamente una Terza-bis o una Quarta-bis. Nel contempo, anche la persistenza dell'elezione diretta (ormai di fatto irreversibile) e del potere discrezionale di scioglimento, svincolati dall'elezione maggioritaria del Parlamento, così come si è rischiato tra il 1985 ed il 1986, porterebbe Parigi a Weimar, ovvero per richiamarci ancora a Duverger, a "un'anarchia temperata dall'influenza del Presidente". Il resto del testo costituzionale non potrebbe evitare tale evoluzione negativa del contesto. Per questo il nocciolo duro del positivo passaggio tra Quarta e Quinta Repubblica deve essere correttamente individuato nell'indissolubile triangolo di ferro costituito da: elezione diretta del Presidente (articoli 6 e 7 della Costituzione come risultanti dalla revisione "inverante" e "invariante" del 1962); sistema uninominale maggioritario a doppio turno, con elevato sbarramento, per l'Assemblea (formalmente extra-costituzionale, ovvero stabilito con legge ordinaria); scioglimento discrezionale previsto dall'art. 12».

⁶⁶ Ma sul punto cfr. M. VOLPI, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in *Quad. cost.*, anno XVII, 1997, n. 2, p. 267,

Ad ogni modo, il presidente della Repubblica non si trova mai a svolgere quel ruolo di «arbitro» istituzionale che la Costituzione del 1958, all'art. 5, espressamente gli assegnava⁶⁷. Neppure in caso di coabitazione, infatti, si può dire

ove si sostiene al riguardo: «Poco convincente è la tesi secondo cui la V Repubblica si caratterizzerebbe per l'«avvicendamento tra fasi presidenziali e fasi parlamentari», a seconda che vi sia o no coincidenza tra maggioranza presidenziale e maggioranza parlamentare e quindi la guida del Governo spetti al Presidente o al Primo Ministro (M. DUVERGER, *A new Political System Model: Semi-presidential Government*, in *European Journal of Political Research*, 1980, p. 186). Infatti nei periodi di *cohabitation* il Presidente francese certamente non dirige più l'azione di governo, ma mantiene l'esercizio di un *domaine réservé* in materia di politica estera e di politica di difesa (ivi compreso il potere di fare ricorso all'uso dell'arma nucleare) e soprattutto può svolgere la funzione arbitrale attribuitagli dall'art. 5 della Costituzione mediante atti che gli consentono di bloccare o di ritardare l'attività del governo (rifiuto di firmare le ordinanze deliberate in Consiglio dei ministri, di porre certe questioni all'ordine del giorno del Consiglio, di bloccare un progetto di revisione costituzionale approvato dalle Camere ecc.). Quindi egli non si riduce in nessun caso ad un Capo dello Stato di tipo parlamentare, ma se mai l'esperienza francese durante la *cohabitation* si avvicina a quella del secondo sottotipo di forma di governo semi-presidenziale, grazie ad una più netta separazione di funzioni tra Presidente e Primo ministro e ad una più fedele attuazione del dettato costituzionale.»

«Altrettanto discutibile è la tesi secondo cui «il sistema francese è man mano diventato un autentico sistema misto fondato su una struttura di autorità flessibile, e cioè su un esecutivo bicefalo la cui prima testa muta (oscilla) al mutare delle combinazioni maggioritarie» [G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata* (1994), tr. it., Bologna, 1995, p. 139].»

«Questa impostazione presuppone che la *cohabitation* sia un evento normale e frequente, se non addirittura auspicabile. Ma così non è: nei 34 anni trascorsi dal 1962 la *cohabitation* si è verificata solo per 4 anni (dal 1986 al 1988 e dal 1993 al 1995) e in entrambi i casi alla fine del mandato del Capo dello Stato, nella prospettiva di ravvicinate elezioni presidenziali che hanno ristabilito la concordanza tra maggioranze, e in circostanze politiche che sconsigliavano un conflitto aperto tra Presidente e Primo ministro. Quindi la coabitazione potrebbe produrre esiti molto diversi a seconda delle situazioni concrete e della sua durata».

⁶⁷ A tale riguardo Cfr. T. S. RENOUX, *L'esperienza francese*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 529 e ss., il quale rileva che: «La Costituzione francese del 1958 fa del Presidente un arbitro, ma non è mai stata veramente applicata in questo senso. La pratica del Generale De Gaulle, mai smentita dai suoi successori, Georges

che il presidente svolga un ruolo «arbitrale», che presupporrebbe la sua imparzialità e quindi un'investitura diversa da quella a suffragio universale diretto⁶⁸.

La recente riforma costituzionale, avvenuta in virtù della legge costituzionale del 2 ottobre 2000 – adottata grazie al referendum del 24 settembre 2000 – che ha ridotto la durata del mandato presidenziale da sette a cinque anni, si propone principalmente due finalità⁶⁹: consentire lo svolgimento

Pompidou, François Mitterand e, anche se l'esperienza del potere è ancora breve, Jacques Chirac, ha fatto del Presidente della Repubblica francese un "monarca elettivo". La pratica di Valéry Giscard d'Estaing, quella di una presidenza a sostegno parlamentare minoritario, o di François Mitterand, a due riprese, dal 1986 al 1988 e dal 1993 al 1995, quella di un Presidente posto di fronte ad una maggioranza parlamentare contrapposta, rafforzando lo Stato di diritto, doveva farne un Presidente repubblicano».

⁶⁸ In senso non del tutto conforme cfr. F. FEDE, *op. cit.*, p. 1183 e s., secondo il quale: «La coabitazione, dunque, determina sicuramente una netta riduzione dell'intervento del Capo dello Stato nell'agone politico e, quindi, un suo riavvicinamento al ruolo di arbitro "neutrale" garante del funzionamento dei pubblici poteri. Bisogna però aggiungere che, essendo – come visto – questo stato di cose frutto di una contingente situazione politica, il Presidente della Repubblica, pur sempre dotato di poteri propri, sarà fortemente tentato di operare in modo che si possano ripristinare quelle condizioni politiche che gli permetterebbero di tornare ad essere il principale organo di decisione politica. In conclusione si può dire che in Francia l'elemento fondamentale del ruolo politicamente "attivo" del Presidente della Repubblica più ancora dei forti poteri costituzionalmente previsti, più ancora dell'elezione diretta, è costituito dal controllo della maggioranza parlamentare».

⁶⁹ Le vicende che hanno portato alla legge costituzionale del 2 ottobre 2000 sono ripercorse in R. CASELLA, *La Quinta repubblica verso la riduzione del mandato presidenziale*, in *Quad. cost.*, anno XX, 2000, n. 3, il quale ricorda che: «Il 9 maggio 2000 l'ex presidente della repubblica Valery Giscard d'Estaing ha presentato una proposta di revisione costituzionale volta a ridurre da sette a cinque anni la durata in carica del capo dello Stato, nonché a prevedere un limite alla sua rieleggibilità, fissato a due mandati successivi. L'iniziativa, subito seguita da altre, rivolte anche a riforme costituzionali assai più ampie, ha avviato un intenso dibattito politico ed istituzionale sull'introduzione del quinquennio presidenziale nell'ordinamento della Quinta repubblica.»

«In effetti, il 19 maggio il primo ministro L. Jospin, nel pronunciarsi in favore della modifica costituzionale, per la quale si era già apertamente impegnato du-

contestuale delle elezioni presidenziali e di quelle politiche nazionali, di modo da rendere meno probabile una disomogeneità politica tra presidente e maggioranza dell'assemblea nazionale; dare una risposta alla richiesta di maggiore effettività del principio di responsabilità nei confronti del presidente, chiamando più frequentemente il popolo alle urne, così come proposto nel rapporto Vedel⁷⁰.

Il risultato è quello di consolidare in senso maggioritario e monista la forma di governo francese, lasciando irrisolta la questione della responsabilità politica del presidente durante il mandato⁷¹, ma soprattutto omettendo di affrontare la

rante la campagna elettorale per le presidenziali del 1995 e nelle dichiarazioni programmatiche del proprio governo nel 1997, ha preannunciato di voler proporre al capo dello Stato, ai sensi dell'art. 89 della Costituzione, un progetto di legge di revisione in materia, riservandosi, in caso contrario, di sostenere la riforma attraverso l'iniziativa parlamentare. Il presidente della repubblica J. Chirac, nonostante la propria precedente contrarietà al quinquennio, il successivo 5 giugno ha deciso di sostenere la revisione costituzionale fissando alcune ben definite condizioni: il decorrere della riforma soltanto dalle previste nuove elezioni del 2002, il divieto di porre limiti alla rieleggibilità del capo dello Stato ed infine l'inemendabilità del progetto di legge in sede di dibattito parlamentare (il c.d. *quinquennat sec*). Posto ciò, lo stesso Chirac ha altresì dichiarato di voler completare la revisione costituzionale attraverso il ricorso al referendum e non al voto delle Camere riunite in Congresso a Versailles, senza tuttavia considerarsi politicamente vincolato dall'esito di tale consultazione popolare. Così, il progetto di legge costituzionale, una volta approvato dal consiglio dei ministri, è stato presentato alle Camere il 7 giugno. Il relativo dibattito parlamentare si è concluso con il voto favorevole dell'assemblea nazionale e del senato rispettivamente il 20 giugno ed il 30 giugno, mentre il 24 settembre la riforma è stata approvata con referendum».

⁷⁰ Il rapporto Vedel, infatti, rilevava sul punto che: «un mandato di cinque anni rende più sopportabile il cumulo dell'autorità e dell'irresponsabilità». Cfr. M. DE VILLIERS - T. RENOUX (a cura di), *Code constitutionnel, Annexe XIII, Rapport remis au président de la République le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le Doyen Vedel*, Litec, Paris, 2001, p. 1407.

⁷¹ Condivisibili, al riguardo, le osservazioni contenute in M. C. PONTHEAU, *op. cit.*, p. 95, ove si sottolinea che: «(...) la responsabilità politica non si riassume nella perdita del potere, ma suppone che il potere sia esercitato in modo da renderne conto (secondo il principio di *accountability* ben noto nel mondo anglo-

questione del riequilibrio dei poteri e della rivitalizzazione del controllo parlamentare⁷².

4.2. *Relazioni fra governo, maggioranza e opposizioni parlamentari*

Il sistema delle relazioni tra governo, maggioranza e opposizioni parlamentari nella V Repubblica francese è connotato dalla netta prevalenza del governo, sia in virtù del sistema elettorale maggioritario, che garantisce solitamente alla coalizione vincente alle elezioni una maggioranza ampia in assemblea nazionale, sia in virtù del depotenziamento degli strumenti parlamentari di controllo e di indirizzo a livello costituzionale.

I poteri di cui il governo dispone sono molto ampi. In particolare, lo stesso: determina e dirige la politica nazionale; dispone dell'amministrazione e delle forze armate; è responsabile davanti al parlamento, nelle condizioni e secondo le procedure previste dalla Costituzione.

L'intento di ridimensionare il ruolo del parlamento, rispetto a quello avuto dallo stesso nella precedente Costituzione, emerge chiaramente anche dal titolo V della Costituzione

sassone). In altri termini, i governanti devono giustificare pubblicamente le loro azioni. Una volta adottata la riduzione del mandato presidenziale, si tratta dunque di migliorare il controllo dell'attività presidenziale».

⁷² Sul tema cfr. M. C. PONTHEAU, *op. cit.*, p. 83 e ss., la quale rileva a tale proposito: «Dopo tre coabitazioni e la recente riduzione del mandato da sette a cinque anni, i lineamenti della funzione presidenziale sono oramai difficilmente distinguibili, ma soprattutto è l'autorità presidenziale in quanto potere legittimo che sembra essersi affievolita, benché la riforma costituzionale avesse come obiettivo la sua rivitalizzazione. Nel momento stesso in cui si forma un consenso assai largo per ammettere che il vero problema istituzionale consiste nel riequilibrio dei poteri nell'ambito della Quinta Repubblica, l'ultima revisione costituzionale sembra paradossalmente inscrivere nella logica del presidenzialismo maggioritario».

del 1958, relativo ai rapporti tra governo e parlamento.

Ciò appare evidente sin dal primo articolo di tale titolo, l'art. 34, infatti, attribuendo il potere legislativo al parlamento, indica le materie che possono essere regolate con legge, mentre l'art. 37, al suo primo comma, stabilisce che «Le materie diverse da quelle riservate alla legge hanno carattere regolamentare»⁷³, così ponendo una riserva di regolamento in tutte le materie non indicate nell'art. 34, secondo un criterio di tipo residuale.

A ciò si aggiungano: la possibilità, prevista dallo stesso art. 34, che la legge si limiti in determinate materie a dettare i principî fondamentali, devolvendo la disciplina di dettaglio alla fonte regolamentare; la possibilità di delegazione legislativa al governo prevista dall'art. 38 Cost.; la preclusione alla legge della disciplina di tutte le materie riservate ai regolamenti del governo.

Ai sensi dell'art. 41 Cost., infatti, se nel corso dell'*iter* legislativo risulta che una proposta o un emendamento siano estranei alla materia riservata alla legge o siano contrari ad una delega accordata ai sensi dell'art. 38, il governo può eccepirne l'inammissibilità. In caso di disaccordo tra il governo ed il presidente dell'assemblea parlamentare interessata, il consiglio costituzionale, a richiesta dell'uno o dell'altro, decide nel termine di otto giorni.

Tali disposizioni, infrangono «la tradizionale presunzione di competenza normativa generale delle Camere, trasformando il classico rapporto tra legge e regolamento da "rapporto di gerarchia" in mero "rapporto di competenza"»⁷⁴.

Anche la parte della Costituzione relativa al controllo politico dell'assemblea nazionale sul governo evidenzia la si-

⁷³ La traduzione, adottata nel testo, dell'art. 37 della Costituzione francese, così come quella delle disposizioni citate successivamente, è tratta da E. PALICI DI SUNI PRAT - M. COMBA - F. CASSELLA, *Le Costituzioni dei Paesi della Comunità europea*, con introduzione di G. Lombardi, Luculano, Pavia, 1993, p. 116.

⁷⁴ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *op. cit.*, p. 284.

tuazione di minorità dell'organo parlamentare rispetto all'esecutivo. Infatti, non è previsto alcun voto iniziale di conferimento della fiducia, sul tipo di quello previsto dalla Costituzione italiana all'art. 94. L'art. 49 prevede l'ipotesi dell'adozione di un voto di censura nei confronti del governo, ma le modalità del procedimento ed i *quorum* richiesti sono tali da rendere improbabile il ricorso a tale istituto da parte dell'opposizione parlamentare.

Recita, infatti, l'art. 49 della Costituzione francese: «Il Primo ministro, su deliberazione del Consiglio dei ministri, impegna dinanzi l'Assemblea nazionale la responsabilità del Governo sul suo programma o eventualmente su una dichiarazione di politica generale. L'Assemblea nazionale fa valere la responsabilità del Governo mediante la votazione di una mozione di sfiducia. La mozione non è ammissibile se non è firmata da almeno un decimo dei membri dell'Assemblea nazionale. La votazione non può aver luogo prima di 48 ore dalla presentazione della mozione. Si tiene conto solo dei voti favorevoli alla mozione di sfiducia, che deve essere approvata a maggioranza dei componenti l'Assemblea nazionale. Se la mozione di sfiducia è respinta, i firmatari non possono proporre una nuova nel corso della stessa sessione, salvo il caso previsto dal comma seguente. Il Primo ministro può, su deliberazione del Consiglio dei ministri, impegnare la responsabilità del Governo dinanzi l'Assemblea nazionale sulla votazione di un testo. In tal caso il testo si considera adottato, salvo che una mozione di sfiducia, presentata nel termine di 24 ore, sia votata nei modi previsti dal comma precedente. Il Primo ministro ha facoltà di richiedere al Senato l'approvazione di una dichiarazione di politica generale»⁷⁵.

Come previsto dalla riportata disposizione, la mozione di

⁷⁵ Traduzione tratta da E. PALICI DI SUNI PRAT - M. COMBA - F. CASSELLA, *op. cit.*, p. 118.

sfiducia deve essere approvata a maggioranza assoluta, e non a maggioranza semplice – come prevede, ad esempio, la Costituzione italiana – inoltre l'approvazione della mozione è resa ulteriormente difficile attraverso la inclusione, di fatto, di astenuti ed assenti tra i sostenitori del governo.

Merita, inoltre, segnalare che ai sensi dell'art. 44, co. 3 Cost., il governo può sempre chiedere all'assemblea di pronunciarsi su di un intero progetto di legge, con i soli emendamenti proposti o accettati dal governo stesso, attraverso un unico voto (c.d. *vote bloqué*), e ciò senza neppure mettere in gioco la sopravvivenza del governo.

L'art. 11 Cost., già più volte richiamato, prevede che: «Il Presidente della Repubblica, su proposta del Governo durante le sessioni, o su proposta congiunta delle due Assemblee, pubblicate nel *Journal Officiel*, può sottoporre a *referendum* ogni progetto di legge concernente l'organizzazione dei pubblici poteri, comportante l'approvazione di un accordo delle Comunità o tendente ad autorizzare la ratifica di un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione, potrebbe avere incidenza sul funzionamento delle istituzioni. Se il *referendum* risulta favorevole all'adozione del progetto, il Presidente della Repubblica promulga la legge nel termine previsto dall'articolo precedente»⁷⁶.

Tale disposizione consentendo l'approvazione, con *referendum* popolare, di leggi in determinate materie ed attribuendo all'esecutivo il potere di indire tale consultazione, offre allo stesso esecutivo lo strumento per scavalcare il parlamento, al fine di ottenere l'entrata in vigore di leggi invise al parlamento stesso, attraverso il ricorso alla volontà popolare, contrapposta a quella dell'organo rappresentativo.

Come già indicato con riferimento alla riforma del 1962 – contraddicendo l'opinione prevalente della dottrina, che rite-

⁷⁶ Traduzione tratta da E. PALICI DI SUNI PRAT - M. COMBA - F. CASSELLA, *op. cit.*, p. 111.

neva doversi limitare l'uso del riportato art. 11 alle leggi – il *referendum* approvativo previsto da tale disposizione è stato utilizzato, per ottenere l'approvazione di leggi di riforma costituzionale, di modo da svuotare il parlamento anche di tale prerogativa.

La posizione di minorità del parlamento rispetto all'esecutivo è ulteriormente rimarcata da altre disposizioni costituzionali, come: l'art. 28, il quale limita a due le sessioni parlamentari, fissandone la durata in un periodo complessivo inferiore a cinque mesi⁷⁷; l'art. 29, secondo il quale le sessioni straordinarie non possono avere durata superiore a 12 giorni e comunque possono essere indette solo su richiesta del governo o su richiesta della maggioranza dell'assemblea nazionale⁷⁸; l'art. 48, il quale stabilisce che nell'ordine del giorno delle assemblee i disegni di legge governativi e le proposte di iniziativa parlamentare appoggiati dal governo abbiano la precedenza sulle altre proposte di legge⁷⁹.

⁷⁷ L'art. 28 stabilisce testualmente: «Il Parlamento si riunisce di diritto in due sessioni ordinarie ogni anno. La prima sessione si apre il 2 ottobre, la sua durata è di 80 giorni. La seconda sessione si apre il 2 aprile e la sua durata non può eccedere i 90 giorni. Se il 2 ottobre o il 2 aprile è un giorno festivo, l'apertura della sessione ha luogo nel primo giorno utile successivo». Traduzione tratta da E. PALICI DI SUNI PRAT - M. COMBA - F. CASSELLA, *op. cit.*, p. 114.

⁷⁸ L'art. 29 prevede testualmente: «Il Parlamento si riunisce in sessione straordinaria a richiesta del Primo ministro o della maggioranza dell'Assemblea nazionale, con ordine del giorno determinato. Quando la sessione straordinaria è tenuta a richiesta dei membri dell'Assemblea nazionale, il decreto di chiusura interviene solo dopo che il Parlamento ha esaurito l'ordine del giorno per il quale è stato convocato e al più tardi dopo dodici giorni dalla prima riunione. Solo il Primo ministro può chiedere una nuova sessione prima del termine del mese successivo al decreto di chiusura». Traduzione tratta da E. PALICI DI SUNI PRAT - M. COMBA - F. CASSELLA, *op. cit.*, p. 114.

⁷⁹ L'art. 48 detta testualmente: «L'ordine del giorno delle assemblee comporta, per priorità e nell'ordine fissato dal Governo, la discussione dei disegni di legge presentati dal Governo e delle proposte di legge da esso accettate. Ogni settimana una seduta è riservata, con precedenza su ogni altra questione, alle interrogazioni dei membri del Parlamento ed alle risposte del Governo». Tradu-

Il coinvolgimento dell'opposizione non è indispensabile per la approvazione di leggi di revisione costituzionale, né si può dire che il modo in cui è articolato il procedimento di revisione favorisca la ricerca, da parte della maggioranza, di un consenso dell'opposizione parlamentare sui progetti di revisione. Infatti, in base al procedimento disciplinato dall'art. 89 Cost., il progetto di revisione, per essere approvato, deve essere votato nello stesso testo, a maggioranza semplice, da tutte e due le camere, e successivamente approvato con *referendum* dal corpo elettorale.

Pertanto, a differenza di quanto previsto ad esempio dalla Costituzione italiana all'art. 138, non è necessario il raggiungimento di un quorum aggravato per modificare la Costituzione, essendo sufficiente la maggioranza semplice in unica lettura, pur con il completamento del *referendum* approvativo.

Tuttavia, al fine di evitare il *referendum* il presidente può decidere, ai sensi del co. 3 dell'art. 89, di sottoporre il progetto in seconda lettura al parlamento convocato in congresso; in tal caso, il progetto di revisione si considera approvato solo se riporta la maggioranza dei tre quinti dei voti validi.

In questa ultima ipotesi, è previsto un *quorum* aggravato, ma la *ratio* della norma, non è tanto quella di tutelare l'opposizione parlamentare, quanto quella di consentire al presidente di evitare il *referendum*, qualora ritenga che il progetto di revisione approvato dal parlamento non goda con sicurezza del consenso del corpo elettorale.

Del resto, il potere di richiedere l'approvazione in seconda lettura da parte del parlamento convocato in congresso è riservato al presidente della Repubblica, mentre diverso sarebbe stato se tale facoltà fosse stata conferita anche ad un certo numero di parlamentari; così come appare significati-

vo che il *quorum* aggravato dei tre quinti faccia riferimento come base di calcolo al numero dei partecipanti al voto e non al numero degli aventi diritto.

Se è vero che il procedimento di revisione costituzionale previsto dall'art. 89 Cost. non conferisce all'opposizione parlamentare la capacità di contrastare efficacemente l'ipotesi di una riforma della Costituzione voluta solo dalla maggioranza; ancora più grave appare il ricorso fatto da diversi presidenti della Repubblica all'art. 11 Cost., come già riferito in precedenza, per realizzare delle revisioni della Costituzione in via del tutto extra-parlamentare.

Anche il procedimento di formazione delle leggi organiche, disciplinato dall'art. 46 Cost., non può essere inserito tra gli istituti di garanzia dell'opposizione parlamentare; infatti, è possibile che tali leggi siano approvate con la procedura ordinaria, ovvero a maggioranza semplice, nel caso in cui non sorga contrasto tra le due assemblee; d'altra parte, anche quando si dovesse rendere necessaria l'approvazione a maggioranza assoluta da parte dell'assemblea nazionale, l'opposizione parlamentare difficilmente potrebbe opporsi all'approvazione, visto che generalmente il governo dispone in assemblea nazionale di una maggioranza ben salda grazie al sistema elettorale maggioritario a doppio turno.

Le norme che regolano la nomina o l'elezione di organi costituzionali e di autorità indipendenti non offrono particolari garanzie o poteri all'opposizione parlamentare. Lo stesso dicasi per la nomina o l'elezione di presidenti di organi parlamentari.

I presidenti delle assemblee parlamentari, ad esempio, sono eletti da ciascuna camera a maggioranza assoluta e, a partire dal terzo scrutinio, a maggioranza semplice. Sicché la maggioranza può disporre liberamente di tali cariche, né esistono consuetudini, convenzioni o prassi che attribuisca-

no all'opposizione parlamentare la presidenza di una delle due assemblee; dal momento che, al contrario, la maggioranza suole eleggere propri esponenti ad entrambe le cariche.

Il principio di proporzionalità temperato da quello di rappresentatività regola la composizione dell'ufficio di presidenza dell'assemblea nazionale, che ai sensi del regolamento deve riprodurre il più possibile la configurazione politica dell'assemblea.

I presidenti delle commissioni permanenti vengono eletti a maggioranza assoluta nei primi due scrutini ed a maggioranza semplice a partire dal terzo. Anche tali cariche, pertanto, sono nella disponibilità della maggioranza; la quale, non lascia generalmente nessuna presidenza all'opposizione; così come, in genere, fa incetta anche di tutte le altre cariche degli uffici di presidenza delle commissioni permanenti.

Ai sensi dell'art. 56 Cost., il consiglio costituzionale comprende nove membri, il cui mandato dura nove anni e non è rinnovabile. Il consiglio costituzionale si rinnova per un terzo ogni tre anni. Dei suoi membri, tre sono nominati dal presidente della Repubblica, tre dal presidente dell'assemblea nazionale, tre dal presidente del senato.

In aggiunta ai nove membri di cui si è detto, fanno parte di diritto ed a vita del consiglio costituzionale, gli ex presidenti della Repubblica. Tuttavia, a partire dal 1962 gli ex presidenti della Repubblica non hanno più preso parte alle riunioni del consiglio, e ciò anche in conseguenza del carattere sempre più marcatamente giurisdizionale assunto dall'attività dell'organo.

L'analisi della composizione del consiglio costituzionale dimostra che l'orientamento politico dei suoi membri tende a variare in consonanza con il variare della maggioranza politica. D'altra parte, ciò appare inevitabile: dato il monopolio della maggioranza sulle presidenze delle due assemblee

parlamentari; e, soprattutto, considerato che tanto il presidente della Repubblica quanto i presidenti delle assemblee parlamentari – stante l'assenza di contrarie consuetudini o convenzioni – sono soliti nominare, quali membri del consiglio, esponenti della propria parte politica, senza tenere conto in alcun modo di esigenze di proporzionalità o di rappresentatività dell'organo.

La maggioranza parlamentare dispone anche dell'elezione dei membri dell'alta corte di giustizia e, in larga parte, della corte di giustizia della Repubblica. Tali organi esercitano la giurisdizione penale rispettivamente sui reati commessi dal presidente della Repubblica e dai ministri nell'esercizio delle rispettive funzioni.

Le norme che disciplinano la composizione del consiglio superiore della magistratura – oggetto di riforma in virtù di legge costituzionale n. 93-952 del 27 luglio 1993 – non concedono alcun tipo di influenza all'opposizione parlamentare sulla scelta dei componenti; mentre, poteri di nomina vengono attribuiti, anche in questo caso, al presidente della Repubblica ed ai presidenti delle due assemblee parlamentari.

L'autonomia del parlamento rispetto agli altri organi costituzionali non implica né l'accoglimento della teoria della insindacabilità degli *interna corporis acta*, né la conseguenza della insindacabilità dei regolamenti parlamentari, infatti: i regolamenti parlamentari sono soggetti automaticamente al controllo preventivo di costituzionalità da parte del *Conseil constitutionnel*; le controversie in materia elettorale sono demandate al *Conseil constitutionnel*; la proposta di bilancio delle due camere viene predisposta da una commissione bicamerale della quale fanno parte anche tre magistrati della corte dei conti; il bilancio delle due camere viene quindi approvato in uno con il bilancio dello Stato.

Anche la disciplina relativa alla costituzione e al funzio-

namento delle commissioni parlamentari non sembra ispirata dalla preoccupazione di assicurare alle opposizioni particolari prerogative o tutele⁸⁰.

Il numero delle commissioni permanenti di ciascuna camera non è lasciato all'auto-organizzazione delle camere, essendo fissato direttamente in Costituzione e precisamente dall'art. 43, co. 2, in base al quale: «I disegni e le proposte di legge sono, a richiesta del Governo o dell'Assemblea che ne è investita, inviati per l'esame a Commissioni espressamente designate. I disegni e le proposte per le quali non è stata fatta tale richiesta, sono inviati ad una delle Commissioni permanenti, il cui numero è limitato a sei per ciascuna Assemblea»⁸¹.

La citata norma, nel porre un limite massimo al numero delle commissioni permanenti, determina per ciò stesso, come già rilevato, una lesione del potere di auto-organizzazione delle due camere. Inoltre, nel fissare il limite in un numero così basso, mira all'evidenza ad impedire una specializzazione delle commissioni, per evitare che le stesse acquisiscano una penetrante capacità di controllo sull'operato del governo.

Come se non bastasse, ai sensi dell'art. 31 del regolamento dell'assemblea nazionale, il governo può richiedere

⁸⁰ Sulle Commissioni parlamentari nella V Repubblica francese cfr. *Assemblée nationale, Les commissions à l'Assemblée nationale*, Secrétariat Général de l'Assemblée nationale, collection Connaissance de l'Assemblée, 1992; P. AVRIL - J. GICQUEL, *Droit Parlementaire*, Montchrestien, Paris, 1996; P. CAHOUA, *Les commissions, lieu du travail législatif*, in *Pouvoirs*, n. 34, 1985; B. CHANTEBOUT, *Le controle parlementaire (le role des commissions d'enquete et de controle)*, in *Documents d'études*, n. 1-14, 1988; A. DELCAMP - J. L. BERGEL - A. DUPAS, *Controlle parlementaire et évaluation*, La documentation française, Paris, 1995; A. KIMMEL, *L'Assemblée nationale sous la cinquième République*, Presses de la fondation nationale des sciences, Paris, 1991; P. LOQUET, *Les commissions parlementaires permanentes de la V République*, PUF, 1982.

⁸¹ Traduzione tratta da E. PALICI DI SUNI PRAT - M. COMBA - F. CASSELLA, *op. cit.*, p. 117.

la costituzione di commissioni *ad hoc* per l'esame di disegni e proposte di legge. Di modo, da consentire al governo di aggirare facilmente l'ostacolo, qualora dovesse ritenere contraria a tale progetto legislativo la commissione permanente astrattamente competente per il merito.

Per non dire che sull'organizzazione e il funzionamento delle camere sono intervenute diverse leggi organiche, alcune delle quali approvate da De Gaulle con ordinanza, in virtù dei poteri allora conferitigli dall'art. 92 Cost.

Per attenuare lo strapotere della maggioranza, nel 1974 l'allora presidente della Repubblica Giscard d'Estaing diede l'avvio ad una serie di riforme volte a bilanciare i rapporti tra governo e opposizione parlamentare.

Tra le importanti riforme varate in tale periodo⁸² meritano sicuramente di essere ricordate: la legge di revisione costituzionale del 29 ottobre 1974, con la quale è stato riconosciuto a 60 deputati o a 60 senatori il potere di ricorrere al consiglio costituzionale per ottenere il controllo preventivo di legittimità costituzionale di una legge ordinaria⁸³; l'istituzione

⁸² Una sintetica rassegna di tali istituti in S. GIULI, *Le statut de l'opposition en Europe*, in *Notes et études documentaires*, La documentation française, n. 4585-4586, 24 settembre 1980; V. GIAMMUSSO, *Francia*, in Senato della Repubblica, *Lo Statuto dell'opposizione. Rassegna degli istituti di garanzia dell'opposizione in Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti d'America*, Quaderni di documentazione, Servizio studi del Senato della Repubblica, n. 27, Roma, luglio 1995.

⁸³ Il controllo preventivo di legittimità costituzionale è obbligatorio per le leggi organiche e per i regolamenti delle assemblee parlamentari: le leggi organiche vengono controllate dal consiglio costituzionale prima della promulgazione; anche i regolamenti delle assemblee parlamentari vengono controllati prima della loro entrata in vigore.

Sul Consiglio costituzionale francese cfr. F. LUCHAIRE, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, 1980; J. C. COLLIARD, *L'évolution du Conseil constitutionnel*, in *Revue politique et parlementaire*, 1981; P. GABORIT, *L'évolution du Conseil constitutionnel*, in *Revue politique et parlementaire*, 1981; L. FAVOREU - L. PHILIP, *Il Consiglio costituzionale e l'alternanza*, in *Quad. cost.*, 1982; L. PHILIP, *Le développement du contrôle de constitutionnalité et l'accroissement des pouvoirs*

di nuovi tipi di interrogazioni al governo; l'accrescimento delle funzioni di controllo delle commissioni permanenti, attraverso la possibilità di audizioni di alti funzionari ministeriali; l'instaurazione di una prassi che ha consentito lo svolgimento di riunioni delle commissioni oltre i limiti di durata delle sessioni parlamentari.

Il controllo preventivo di costituzionalità delle leggi ordinarie da parte del consiglio costituzionale su iniziativa di sessanta deputati o di sessanta senatori (art. 61, co. 2 Cost.) rappresenta oggi uno dei più efficaci strumenti di controllo a disposizione delle opposizioni parlamentari in Fran-

du juge constitutionnel, in *Revue du droit public*, 1983; L. FAVOREU, *Le Conseil Constitutionnel et les réformes de la gauche*, Paris, 1984; L. FAVOREU, *Le Conseil Constitutionnel et les partis politiques*, Paris-Aix-Marseille, 1988; G. VEDDEL, *Le Conseil constitutionnel, gardien du droit positif ou défenseur de la transcendence des droits de l'homme*, in *Pouvoirs*, n. 45, 1988; P. AUTIN - J. GICQUEL, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, 1992; L. FAVOREU - L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, VII édition, Paris, 1993.

Sul ricorso diretto dell'opposizione al consiglio costituzionale francese cfr. M. CHARASSE, *Saisir le Conseil constitutionnel (La pratique du groupe socialiste de l'Assemblée nationale)*, in *Pouvoirs*, 1980, n. 13; P. AUTIN, *Les exceptions d'irricevibilità soulevées par les parlementaires français*, in *Revue du droit public*, 1983; L. PHILIP, *Bilan et effets de la saisine du Conseil constitutionnel*, in *Revue française de science politique*, 1984; AA.VV., *Vingt ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, raccolta degli atti della giornata di studio del 16 marzo 1994 promossa dall'Associazione Francese dei Costituzionalisti, Aix-Marseille, 1995.

Tra gli scritti di autori italiani in tema di ricorso dell'opposizione parlamentare al *Conseil constitutionnel* cfr. G. D'ORAZIO, *In tema di legittimazione ad adire la Corte: tendenze e proposte di modifica*, in *Giur. cost.*, 1977; V. PERIFANAKI ROTOLO, *Le minoranze parlamentari in Francia ed il controllo del Conseil Constitutionnel sui trattati e gli accordi internazionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980; G. D'ORAZIO, *Una proposta francese per un più ampio ricorso al Consiglio costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1990; G. D'ORAZIO, *Riflettendo a posteriori sul controllo a priori del Consiglio costituzionale francese*, in *Arch. giur.*, 1992; L. MEZZETTI, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare (Modelli europei a confronto)*, Maggioli, Rimini, 1992; G. D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al Giudice delle leggi (prolegomeni ad una soluzione italiana)*, Milano, Giuffrè, 1996.

cia. Sebbene fosse stato originariamente concepito come strumento di controllo del governo sul parlamento e, in particolare, come strumento di tutela della riserva di regolamento governativo di cui all'art. 37 Cost.

Il ricorso può in astratto essere proposto anche dai parlamentari della maggioranza; ma, come ben può comprendersi, sono proprio i parlamentari dell'opposizione a farne largo uso.

Il ricorso va proposto dopo l'approvazione e prima della promulgazione. Esso investe, in genere, i progetti di legge più significativi e, quasi sistematicamente, il progetto di legge finanziaria approvato annualmente dal parlamento.

Talvolta il ricorso preventivo al consiglio costituzionale viene minacciato dall'opposizione parlamentare per ottenere l'accoglimento di emendamenti o per convincere la maggioranza a rinunciare all'approvazione di un progetto di legge.

Negli ultimi anni si è registrata in Francia una tendenza al potenziamento della funzione ispettiva delle camere, dovuta alla consapevolezza maturata dalle forze politiche della inadeguatezza dei poteri di controllo del parlamento.

In particolare, tale processo di riforma ha interessato le interrogazioni parlamentari al governo e le commissioni d'inchiesta.

L'art. 48 Cost., già sopra richiamato in merito alla formulazione dell'ordine del giorno delle assemblee parlamentari, stabilisce che ogni settimana una seduta venga riservata, con precedenza su ogni altra questione, alle interrogazioni dei membri del parlamento e alle risposte del governo. Tali interrogazioni possono essere sia scritte che orali.

A partire dal 1974, è stato introdotto – su intesa tra il primo ministro Chirac e il presidente dell'assemblea nazionale – un nuovo tipo di interrogazione orale: l'interrogazione al governo su questioni di attualità.

Le interrogazioni orali al governo su questioni di attualità

si svolgono nella seduta pomeridiana del mercoledì, che – essendo trasmessa dalla televisione – vede generalmente una elevata presenza dei deputati. La disciplina di tale tipo di interrogazione – che ricorda molto da vicino quella del *question time* britannico e italiano – non è fissata dal regolamento ma sulla base di convenzioni raggiunte in sede di conferenza dei capi-gruppi. Le interrogazioni possono essere depositate sino a poche ore prima dell'inizio delle sedute e vengono svolte in aula secondo un criterio di alternanza tra quelle proposte dalla maggioranza e quelle proposte dalle minoranze.

Le interrogazioni al singolo ministro sono state introdotte in via di prassi nel 1989; a partire da tale anno, infatti, ogni settimana viene dedicata un'ora dei lavori dell'assemblea nazionale alle interrogazioni rivolte a un ministro sull'attività del suo dicastero e/o sulle materie di sua competenza.

Le interrogazioni orali erano disciplinate più dettagliatamente dal regolamento dell'assemblea nazionale; il quale ne determinava la procedura fissando dei limiti al loro contenuto. Con la risoluzione n. 151 del 26 gennaio 1994, tuttavia, gli articoli del regolamento che disciplinavano la materia sono stati abrogati.

Attualmente, pertanto, le interrogazioni orali sono regolate dalle norme generali previste dagli artt. 133 e 134 del regolamento dell'assemblea nazionale; in base ai quali, l'ufficio di presidenza determina le modalità per il deposito delle interrogazioni, la notificazione e la pubblicazione delle stesse; mentre, la conferenza dei presidenti determina l'organizzazione delle sedute dedicate al loro esame.

In base all'art. 139 del regolamento dell'assemblea nazionale, le interrogazioni scritte vengono presentate dal deputato al presidente dell'assemblea. A sua volta, il presidente dell'assemblea notifica le interrogazioni scritte al governo, il quale è tenuto a rispondere nel termine di un mese.

Ciascuna delle due camere può istituire una commissio-

ne d'inchiesta o una commissione di controllo mediante l'approvazione a maggioranza di una specifica risoluzione.

Le commissioni d'inchiesta vengono istituite al fine di raccogliere informazioni, documenti e testimonianze su fatti determinati; mentre, le commissioni di controllo vengono istituite per effettuare un esame delle gestioni amministrative, finanziarie o tecniche di servizi pubblici o imprese nazionali.

La legge n. 91-698 del 20 luglio 1991 – modificando l'ordinanza n. 58-1100 nella parte relativa alle commissioni d'inchiesta ed a quelle di controllo – ha sostanzialmente abolito le differenze di funzione tra i due tipi di commissioni, prevedendo che alle commissioni d'inchiesta possano essere attribuite le competenze proprie delle commissioni di controllo.

La stessa legge del 1991 ha modificato i criteri di composizione delle commissioni d'inchiesta, nel senso di assicurare una rappresentanza proporzionale ai vari gruppi parlamentari, mentre il vecchio criterio prevedeva la designazione dei componenti sulla base di uno scrutinio maggioritario.

Recentemente si è affermata una convenzione parlamentare secondo la quale ogni anno l'assemblea nazionale approva a maggioranza una proposta di costituzione di una commissione d'inchiesta voluta dall'opposizione (c.d. *droit de tirage*).

Da segnalare, in tema di accesso delle minoranze parlamentari ai mezzi di comunicazione di massa, le disposizioni previste in materia dalla legge n. 86-1067 del 30 settembre 1986, recante norme in tema di libertà di comunicazione.

Organo di vigilanza sul settore radio-televisivo è il consiglio superiore dell'audiovisivo; un'autorità amministrativa indipendente composta da nove membri, di cui: tre nominati

dal presidente della Repubblica, tre dal presidente dell'assemblea nazionale, tre dal presidente del senato.

Al consiglio superiore dell'audiovisivo sono demandati, tra gli altri, i compiti di: assicurare la parità di trattamento, garantire l'indipendenza e l'imparzialità del settore pubblico radiotelevisivo, vigilare sulla qualità e varietà dei programmi.

Nel corso della campagna per l'elezione dell'assemblea nazionale, viene fissato un tempo complessivo da destinare alla propaganda elettorale dei partiti; quindi, questo tempo viene ripartito in parti uguali tra maggioranza e opposizione.

Tale norma assume particolare rilievo, in quanto si tratta di un rarissimo caso in cui l'opposizione ottiene un riconoscimento giuridico; inoltre, essa viene considerata unitariamente, così come unitariamente viene considerata la maggioranza.

All'interno dei due blocchi di maggioranza ed opposizione, saranno poi i capi-gruppi parlamentari a suddividersi il tempo sulla base della consistenza di ciascun gruppo.

La medesima legge prevede che il governo possa richiedere alle società nazionali di programma di riservare dei tempi di trasmissione a dichiarazioni o comunicazioni del governo.

Le richieste di replica dell'opposizione vengono valutate dal consiglio superiore dell'audiovisivo, il quale fissa eventualmente le modalità della replica.

Il principio della *par condicio* nell'accesso dei partiti alla radio e alla televisione è sancito sia con riferimento ai periodi elettorali che con riferimento ai periodi non elettorali.

5. Il senato della V Repubblica dopo il II atto della decentralizzazione

L'art. 4 della legge costituzionale n. 2003-276 del 28 marzo 2003 (c.d. atto II della decentralizzazione) – come

già ricordato in precedenza – ha completato l'ultimo comma dell'art. 39 Cost., aggiungendo la seguente frase: «*Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat*».

Prima della legge costituzionale del 28 marzo 2003 – fatta eccezione per le leggi finanziarie e le leggi di finanziamento della sicurezza sociale, per le quali l'assemblea nazionale dispone di una priorità di esame fondata sul principio costituzionale del consenso dei cittadini sulle imposte (art. XIV della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino) – il deposito dei disegni di legge poteva essere effettuato indifferentemente al senato o all'assemblea nazionale.

L'art. 39 Cost., così completato, riconosce a vantaggio del senato una priorità – spesso già praticata nei fatti per i testi concernenti le collettività territoriali – fondata sul già più volte richiamato co. 3 dell'art. 24 Cost., secondo il quale: «*Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat*».

La priorità di esame riconosciuta al senato riguarda esclusivamente i disegni di legge. Infatti, l'assemblea nazionale può esaminare prima del senato le proposte di legge depositate dai deputati, comprese quelle che hanno per principale oggetto l'organizzazione delle collettività territoriali.

Deve escludersi l'interpretazione dell'art. 39 Cost. – così come completato dalla legge costituzionale del 2003 – nel senso che l'assemblea nazionale, quando esamina progetti di legge aventi per principale oggetto l'organizzazione delle collettività territoriali e progetti di legge relativi alle istanze

rappresentative dei francesi residenti all'estero, debba limitarsi alla scelta tra respingere o approvare senza modifiche il testo deliberato dal senato. Infatti, come è noto, l'art. 44, co. 1 Cost. – non a caso richiamato dalla disposizione costituzionale in questione – stabilisce che: «*Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement*».

La priorità d'esame riconosciuta al senato, dunque, riguarda i disegni di legge nella loro versione originaria, non gli emendamenti ai disegni di legge. Mentre, non subisce ulteriori deroghe il principio costituzionale – sancito dall'art. 45 Cost. – che assicura all'assemblea nazionale l'ultima parola, fatta eccezione per le leggi costituzionali (art. 89, co. 2 Cost.) e le leggi organiche relative al senato (art. 46, co. 4 Cost.).

L'espressione «disegni di legge aventi per principale oggetto» l'organizzazione delle collettività territoriali appare quanto mai elastica.

Si può ritenere apprezzabile l'intento del legislatore costituzionale di evitare un'interpretazione estensiva della disposizione in questione volta ad applicare la norma a qualsiasi disegno di legge contenente disposizioni relative alle collettività territoriali. Tuttavia, non si può fare a meno di sottolineare come l'espressione in questione lasci uno spazio eccessivo alla possibilità che si verifichino contrasti di interpretazione.

Alla luce del codice generale delle collettività territoriali, rientrano – sicuramente (e senza pretesa di esaustività) – tra le disposizioni relative all'organizzazione di una collettività territoriale quelle concernenti: il nome e la delimitazione territoriale delle collettività territoriali (ivi incluse le ipotesi di fusione); gli organi politici delle collettività territoriali (ad es. assemblee elettive, esecutivi); statuto degli eletti (comprese le norme in tema di eleggibilità e incompatibilità, nonché le norme in tema di responsabilità); il regime giuridico degli atti delle autorità locali; le norme in tema di informazione e di

partecipazione degli abitanti alla vita politico-amministrativa a livello locale; le relazioni con l'amministrazione statale.

Alla definizione dei confini della disposizione in oggetto potrebbe dare un contributo significativo il *Conseil constitutionnel* in sede di controllo preventivo sulla legittimità costituzionale delle leggi, atteso che questo tipo di controllo concerne anche la legittimità del procedimento di formazione seguito per l'adozione dei testi di legge deferiti.

5.1. *La riforma della disciplina relativa alla costituzione e alla elezione della seconda camera (la legge organica n. 2003-696 e la legge 2003-697)*

L'art. 24 della Costituzione francese e il codice elettorale prevedono che i senatori siano prevalentemente eletti a suffragio universale indiretto da un collegio di grandi elettori composto da deputati e rappresentanti delle collettività territoriali sulla base di circoscrizioni elettorali dipartimentali⁸⁴.

Solo dodici – su oltre trecento – sono i senatori attualmente rappresentativi dei due milioni di francesi residenti all'estero: i loro grandi elettori sono centocinquanta, tutti membri del *Conseil supérieur des Français de l'étranger*⁸⁵.

La *loi organique n. 2003-696 du 30 juillet 2003 portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat* (J.O. del 31 luglio 2003) e la *loi n. 2003-697 du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs* (J.O. del 31 luglio 2003) hanno apportato modifiche significative al sistema elettorale

⁸⁴ Per un'analisi organica e approfondita – sebbene prodotta prima delle riforme del 2003 – circa la genesi, la portata normativa e l'implementazione della citata disposizione costituzionale, cfr. F. ROBBE, *La Représentation ...*, cit.

⁸⁵ Sul tema cfr. J. GARRIAUD - MAYLAM, *La représentation parlementaire des Français de l'étranger: 60 ans d'histoire mouvementée (1944-2004)*, in *Revue politique et parlementaire*, 106° année, n. 1028-1030, Avril-Juin 2004.

applicato per l'elezione del senato; introducendo una serie di norme caratterizzate principalmente dallo scopo di garantire un equilibrio tra i due diversi modi di scrutinio utilizzati, di modo da evitare che il senato veda attenuato il suo ruolo di rappresentanza delle collettività territoriali⁸⁶.

In particolare, la legge organica n. 2003-696 ha ridotto da nove a sei anni la durata del mandato dei senatori, facendola coincidere con la durata dei mandati elettivi a livello territoriale. Di conseguenza, il rinnovamento dei seggi – che prima avveniva per un terzo ogni tre anni – avviene attualmente per la metà ogni tre anni. Qualora si fosse voluta tenere ferma la previsione del rinnovo per un terzo, infatti, le elezioni senatoriali avrebbero dovuto svolgersi ogni due anni, con riflessi negativi sulla stabilità degli equilibri interni all'assemblea elettiva⁸⁷. L'età minima dei senatori è stata ridotta da 35 a 30 anni per rendere più omogeneo il limite con quello previsto per le altre elezioni⁸⁸. La suddivisione dei

⁸⁶ Le linee essenziali delle due leggi del 30 luglio 2003 sono state delineate in gran parte dai lavori del senato. I passaggi decisivi del processo di riforma possono essere individuati, in particolare: nella proposta di legge di Paul Girod, senatore dell'Aisne, presentata il 15 giugno 1999; nel rapporto del gruppo di riflessione sull'istituzione senatoriale presieduto da Daniel Hoeffel, senatore del Bas-Rhin, comunicato il 2 luglio 2002; nel rapporto di Jacques Larché, senatore della Seine-et-Marne, per la commissione delle leggi. Cfr. J. LARCHÉ, *Reforme de la durée du mandat et de l'élection des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat*, Rapport, Première lecture, Sénat, Commission des Lois, n. 333, 2002-2003, imprimé pour le Sénat par les Librairies-Imprimeries Réunies, Paris, 2003. Sul tema cfr., altresì, N. GRIGNY, *Les élections sénatoriales du 26 septembre 2004: requiem pour la série C*, in *Revue politique et parlementaire*, 106^o année, n. 1032-1033, octobre-novembre-décembre 2004, p. 40 e ss.

⁸⁷ Sul rilievo del fattore temporale nelle elezioni del senato cfr. N. GRIGNY, *Les avatars du calendrier des élections locales et sénatoriales*, in *Revue politique et Parlementaire*, 108^o année, n. 1038, Janvier-Mars 2006, p. 102 e ss.

⁸⁸ Sul punto cfr. M. VERPEAUX, *Le Sénat et ses réformes*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 59 e ss. Ivi si nota a tale proposito: «Il suffit de 18 ans pour être élu maire d'une grande ville, tandis que le président de la République peut être élu dès l'âge de 23 ans. L'âge de 35 ans pour devenir sénateur, qui était exigé jusqu'à la réforme de 2003, pouvait passer pour "canonique" dans une so-

seggi senatoriali tra i dipartimenti è stata riformulata sulla base del censimento risalente al 1999, in ossequio ad una decisione del *Conseil constitutionnel* che impegnava il legislatore a modificare la ripartizione dei seggi tra i dipartimenti in considerazione delle variazioni delle popolazioni delle autonomie territoriali di cui il senato assicura la rappresentanza. I seggi sono stati aumentati da 321 a 346 per favorire una più equa redistribuzione degli stessi tra i dipartimenti, secondo i criteri su indicati. Tuttavia, non è stato aumentato il numero dei senatori eletti dai francesi residenti all'estero, attualmente pari a dodici come già sopra ricordato.

La legge n. 2003-697, a sua volta, ha attuato i principi della legge organica n. 2003-696 per quanto concerne la ripartizione dei seggi e modificato il sistema elettorale prevedendo: lo scrutinio proporzionale (sulla base delle medie più alte, senza *panachage* né voto di preferenza) per i dipartimenti in cui si eleggono almeno quattro senatori; lo scrutinio maggioritario a doppio turno per i dipartimenti con un numero inferiore di seggi⁸⁹.

Consentendo al senato di mettersi dietro le spalle la definizione di camera «arcaica» o «misogina», la legge n. 2003-697 ha introdotto una disciplina volta a favorire la rappresentanza di genere, sia attraverso lo scrutinio maggioritario che attraverso lo scrutinio proporzionale: infatti, a seguito delle elezioni parziali del 2001 e del 2004, il numero delle senatrici è nettamente aumentato; tanto che oggi la seconda camera conta in percentuale più componenti donne rispetto all'assemblea nazionale⁹⁰.

ciété hantée par le "jeunisme"».

⁸⁹ Il *Conseil constitutionnel* non ha emesso critiche riguardo ai cambiamenti relativi al modo di scrutinio e non ha voluto svolgere considerazioni sui pregi e i difetti dello scrutinio maggioritario o di quello proporzionale. Sul punto cfr. M. VERPEAUX, *Le Sénat et ses réformes*, cit., p. 64.

⁹⁰ Sul punto cfr. A. TROUPEL, *Le Sénat à l'heure de la parité: une acclimation réussie*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 65 e ss.

Le indicate modifiche, tuttavia, per quanto incisive, non hanno stravolto la fisionomia della seconda camera francese, abituata a metabolizzare rapidamente i cambiamenti⁹¹.

Cinque sono le caratteristiche principali che fanno del senato una camera parlamentare essenzialmente diversa dall'assemblea nazionale sotto il profilo costitutivo: un'età più elevata per l'acquisto dell'elettorato passivo; una durata del mandato più lunga; una ripartizione dei seggi vantaggiosa per i dipartimenti meno popolosi; un doppio modo di scrutinio, in parte proporzionale, in parte maggioritario; un'elezione di secondo grado con un collegio elettorale espressivo prevalentemente dei consigli municipali⁹².

5.2. *Profili problematici e prospettive di riforma*

Il Senato francese non è più minacciato nella sua esistenza⁹³. Oggi la camera alta è divenuta un soggetto decisi-

Sui risultati elettorali relativi alle tornate 1998, 2001 e 2004 cfr. P. MARTIN, *Les élections sénatoriales: évolutions récentes et perspectives*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 71 e ss.

⁹¹ L'abitudine del senato ad assimilare i cambiamenti è stata mirabilmente sottolineata da Jean Mastias, il quale ha affermato a tale proposito: «Aucune institution française, plus que le Sénat, n'offre l'image de la stabilité, de la sérénité, de la sécurité des opinions et des carrières. Aucune, pourtant n'a jamais pareillement vécu sous l'emprise perpétuelle de la menace du changement. La question de la réforme de la Haute Assemblée est permanente d'âge en âge». Cfr. J. MASTIAS, *Le Sénat de la V République*, Economica, Paris, 1980.

⁹² Cfr. N. GRIGNY, *Les élections sénatoriales du 26 septembre 2004: requiem pour la série C*, cit., p. 40 e ss.

⁹³ Se è vero che l'ipotesi di abrogazione del senato non sembra attualmente iscritta nell'agenda politica, è altrettanto vero che non manca in dottrina chi abbia prospettato, anche di recente, una soluzione così estrema. Cfr., ad es., in tal senso P. ALLIES, *Sénat: pour en finir avec l'anachronisme*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 87 e ss. Ivi si sostiene che il senato francese sia una camera storicamente «conservatrice» e divenuta «illegittima» in ragione di un modo di scrutinio che la condanna a una rappresentanza fondamentalmente squilibrata dei territori; a tal punto da essere divenuta una «anomalia», (come affermato

vonell'approvazione delle leggi; la sua influenza è in costante crescita nell'ambito della funzione legislativa e in quello della funzione di controllo dell'indirizzo politico governativo. Le recenti riforme volte ad accentuare la decentralizzazione autonomistica della forma di Stato francese concorrono a rafforzare, in una qualche misura, il ruolo del senato come rappresentante e garante della libera amministrazione delle collettività territoriali.

Ciò non di meno, la mancanza di autonomia legislativa per le regioni e l'assenza di una vera autonomia finanziaria delle collettività territoriali, inducono a considerare non ancora compiuto il processo di decentramento autonomistico in Francia.

A sua volta, il senato stenta ancora a essere una camera pienamente rappresentativa degli interessi delle collettività territoriali, restando ancorato prevalentemente al ruolo di camera di garanzia e di riequilibrio politico. Sicché rimane aperta la questione relativa al suo futuro: sia con riferimento alle sue competenze, sia con riferimento alle modalità di elezione dei suoi componenti⁹⁴.

Con riferimento a questo ultimo profilo, la riforma del 2003 ha affrontato la questione concernente gli squilibri nella rappresentanza territoriale determinati dai mutamenti demografici evidenziati dai risultati del censimento generale della popolazione realizzato nel 1999. Senza, peraltro, tro-

anche da Lionel Jospin) una «camera anacronistica», «da rifare». Ivi si ritiene, altresì, che anche a seguito delle ultime recenti riforme, il *deficit* rappresentativo del senato sia rimasto intatto. L'impossibilità di una rifondazione della camera alta potrebbe, secondo l'autore, condurre un giorno alla conseguenza che sia meglio «sopprimerla puramente e semplicemente». Convinto che il senato sarà sempre un ostacolo alla sua modernizzazione – avendone il potere – e che lo squilibrio della V Repubblica non sia più correggibile, l'autore ritiene che solo l'avvento di una VI Repubblica permetterebbe, su questo punto, come su altri, di farla finita con gli «arcaismi» della attuale Costituzione.

⁹⁴ La questione è affrontata in J. PASCAL, *La place, le rôle constitutionnel et l'influence du Sénat*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 48 e ss.

vare dei rimedi risolutivi. In effetti, i correttivi demografici apportati correggono solo lievemente la distribuzione dei seggi: malgrado la riforma, il numero relativo dei senatori resta più elevato nei dipartimenti rurali che nei dipartimenti urbani, ivi compresi quelli in forte crescita demografica⁹⁵.

Ma quel che più conta sottolineare, la riforma non ha affrontato alla radice il vero problema: ovvero, la sottorappresentazione delle regioni e dei dipartimenti a vantaggio delle municipalità⁹⁶. Il sistema è il risultato di una organizzazione territoriale ereditata dal XIX secolo e che lascia poco spazio all'innovazione; indispensabile, invece, per raggiungere i seguenti obiettivi: equilibrio territoriale; considerazione delle regioni e dei soggetti intercomunali⁹⁷.

L'elezione dei senatori, come sempre dopo il 1875, si svolge a suffragio universale indiretto in seno a un collegio elettorale dipartimentale composto da varie categorie di eletti a livello locale. I delegati municipali sono in effetti largamente maggioritari, costituendo quasi il novantacinque per cento del collegio elettorale. Di qui la denominazione del senato come «Gran consiglio dei comuni di Francia» (Gambetta). I deputati, i consiglieri regionali, i consiglieri dell'assemblea della Corsica e i consiglieri dipartimentali rappresentano poco più del cinque per cento dei grandi elettori.

A ciò si aggiunga che il numero dei grandi elettori espressi dai comuni non è proporzionale al numero degli abitanti, al punto che: mentre un delegato di un comune con meno di tremilacinquecento abitanti rappresenta in media duecentonovantadue abitanti; un delegato di una grande città, come Lione o Marsiglia, rappresenta in media novecen-

⁹⁵ Sul punto cfr. M. BUSSI, *Assurer la "représentation des territoires" ... Mais lesquels?*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 75 e ss.

⁹⁶ Cfr. J. PASCAL, *La place, le rôle constitutionnel ...*, cit., p. 52 e s.

⁹⁷ Cfr. M. BUSSI, *op. cit.*, p. 75.

totrentadue abitanti. Ciò conduce al paradosso per cui i delegati dei piccoli comuni (con meno di tremilacinquecento abitanti), rappresentano quasi la metà dei grandi elettori; viceversa, le città con più di centomila abitanti esprimono meno del cinque per cento dei delegati⁹⁸.

Dal complesso delle indicate modalità di costituzione dei collegi elettorali del senato risulta una sovrarappresentazione delle zone rurali, soprattutto a scapito delle grandi città. Queste disparità alimentano notevolmente le proposte di riforma della seconda camera⁹⁹.

Si tenga anche presente il fatto, già in precedenza ricordato, che in Francia esistono attualmente circa trentaseimila comuni – a fronte dei poco più di ottomila comuni italiani – con evidenti esigenze di riordino territoriale e di rafforzamento della cooperazione intercomunale. Uno Stato composto nel quale gli interessi territoriali siano rappresentati sulla base di una realtà territoriale così frammentata appare quanto mai lontano, non solo da un ordinamento di tipo federale, ma perfino da un ordinamento di tipo regionale o comunque seriamente autonomistico¹⁰⁰.

Il carattere frammentato e disomogeneo delle entità territoriali rappresentate attraverso il sistema utilizzato per l'elezione del senato – nonostante la riforma del 2003 – fa ancora apparire le elezioni senatoriali come elezioni essenzialmente politiche¹⁰¹.

C'è dunque uno iato, una contraddizione intima, tra l'aspirazione del senato a voler rappresentare efficacemen-

⁹⁸ Cfr. J. PASCAL, *La place, le rôle constitutionnel ...*, cit., p. 53.

⁹⁹ *Idem*.

¹⁰⁰ Sul tema cfr. M. BUSSI, *op. cit.*

¹⁰¹ Le ragioni che rendono insoddisfacente la riforma del sistema elettorale per il senato realizzata nel 2003 sono ben rappresentate in F. ROBBE, *Le Sénat à l'heure des demi-réformes*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 56, ottobre 2003, p. 725 e ss. Ivi si sottolinea anche il carattere essenzialmente politico delle elezioni senatoriali.

te e realisticamente gli interessi territoriali, da una parte, e le modalità di elezione dei senatori, dall'altra. Questa contraddizione appare ancora più grave se si tiene conto della difficoltà del senato, nel tutelare gli interessi territoriali, determinata dal fatto di operare nel complesso di un parlamento fortemente indebolito¹⁰².

A ciò si aggiunga che i senatori cumulano solitamente la carica con quella di consiglieri municipali e/o con quella di consiglieri generali, il che contribuisce a costituire una sorta di notabilato locale, sensibile più a interessi clientelari che allo sviluppo delle autonomie territoriali¹⁰³.

Per altro verso, il ruolo di difensore delle collettività territoriali ha rappresentato una «appropriazione» più che un compito affidato espressamente alla camera alta dalla Costituzione: nel senso che le attribuzioni formalmente attribuite al senato dalla Costituzione non forniscono al senato strumenti giuridici adeguati allo svolgimento di un ruolo che pure la seconda camera ha voluto politicamente rivestire¹⁰⁴.

In effetti, l'art. 24 del testo costituzionale del 1958, relativo alla composizione del parlamento, precisa che il senato assicura la rappresentanza delle collettività territoriali; ma questa formula non indicava originariamente, in alcun mo-

¹⁰² In tal senso cfr. N. SAUGER, *De l'utilité des Chambres hautes et des difficultés du Sénat français*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 110 e ss.

¹⁰³ Si è parlato a tale proposito di «jacobinisme apprivoisé» (giacobinismo addomesticato). Cfr. M. BUSSI, *op. cit.*, p. 77.

Sul fenomeno del notabilato in Francia, da ultimo ed estesamente, cfr. A. TILLIE, *La fin des notables: pour une reconquête de la démocratie par les citoyens*, L'Harmattan, Paris, 2005.

¹⁰⁴ Sul tema cfr. F. ROBBE, *Le Sénat défenseur des collectivités locales: histoire d'une «appropriation»*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 54 e ss.

Ivi si sottolinea che la scelta di far eleggere i senatori da collegi di eletti locali, fu la risultante esclusivamente della volontà di preservare un ideale politico: monarchico nel 1875; repubblicano dopo il 1880. Al contrario, non fu mai in discussione di affidare alla seconda camera un qualunque ruolo di difensore dei poteri locali: visione incompatibile con le concezioni molto centralistiche dell'epoca.

do, una volontà di affidare alla camera alta un ruolo particolare di tutela degli interessi autonomistici.

Anzi, non è mancato neppure, in dottrina, chi ha individuato proprio nel senato il principale ostacolo a una riforma autonomistica avanzata delle collettività territoriali, attraverso l'uso di un potere di blocco che si sarebbe tradotto in un blocco del potere: ostacolo che avrebbe condannato i governi e le maggioranze politiche a una sorta di «incrementalismo»¹⁰⁵.

Per altri, l'espressione di Lionel Jospin, che ha definito il senato francese «un'anomalia democratica», riflette bene la realtà di un'assemblea quasi totalmente indifferente alle evoluzioni dell'opinione pubblica, ai cambiamenti demografici, geografici, economici e culturali della Francia; un'assemblea che non può mai essere sciolta, che non incorre in alcuna forma di responsabilità politica e che dispone, per giunta, di un potere di veto assoluto su ogni riforma istituzionale¹⁰⁶.

Meno ingenerosamente, si può ritenere che il senato – pur riflettendo le contraddizioni presenti nel seno della Francia – abbia dimostrato di sapersi fare interprete e promotore di processi di riforma – sia pure cauti e gradualisti – grazie alla esperienza politica (o «saggezza») dei suoi componenti e alla sua capacità di «mettersi all'ascolto» delle collettività territoriali¹⁰⁷.

Tra coloro che si sono battuti negli ultimi anni affinché il senato divenisse la «casa delle collettività territoriali» sembra giusto annoverare il presidente della seconda camera Christian Poncelet, promotore di alcune delle più incisive ri-

¹⁰⁵ In tal senso cfr. P. LE LIDEC, *Le Sénat de la V^{ème} République. Pouvoir de blocage et blocage du pouvoir*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 81 e ss.

¹⁰⁶ In tal senso cfr. G. CARCASSONNE, *Pour un Bundesrat français ...*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 104 e ss.

¹⁰⁷ In tal senso cfr. A. DELCAMP, *Célébration du Sénat*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 93 e ss.

forme di cui si tratta nel presente lavoro. Poncelet – come è naturale – rivendica, dal suo punto di vista, i passi in avanti compiuti dalla seconda camera nel ruolo di: interlocutore naturale degli eletti locali; pungolo della decentralizzazione; controllore vigile della decentralizzazione; fornitore di servizi alle collettività territoriali¹⁰⁸.

Certo, non si deve esagerare la portata della legge costituzionale del 28 marzo 2003 con riferimento al ruolo del senato: in effetti, come si è visto, in virtù di tale revisione, la seconda camera beneficia solo di una priorità di esame dei disegni di legge aventi per principale oggetto le collettività territoriali. Le nuove disposizioni costituzionali, pertanto, non mettono affatto il senato sullo stesso piano dell'assemblea nazionale; atteso che, anche con riguardo ai disegni di legge in questione, i deputati possono sempre decidere da soli in ultima lettura, in caso di disaccordo prolungato tra le due assemblee¹⁰⁹.

Tra le proposte di riforma che si propongono di risolvere le indicate questioni, si segnala quella volta a prevedere: per quanto concerne la composizione, la presenza, accanto ai senatori eletti (oggi prevalentemente rappresentativi dei comuni) dei senatori di diritto, nelle persone dei presidenti delle regioni e dei dipartimenti; per quanto concerne le competenze, un potere di veto (da esercitare con una maggioranza qualificata dei tre quinti) per i disegni di legge a-

¹⁰⁸ Cfr. C. PONCELET, *La «maison» des collectivités locales*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 118 e ss.

Dopo la sua elezione alla presidenza dell'assemblea del senato nell'ottobre 2001, Christian Poncelet ha istituito un gruppo di riflessione sul rinnovamento dell'istituzione senatoriale, affidando la presidenza a Daniel Hoeffel: al termine di diversi mesi di lavoro, il gruppo di riflessione ha reso un rapporto in data 7 luglio 2002, contenente numerose proposte concrete di riforma che hanno costituito la base di partenza per la riforma del 2003. Sulle speranze suscitate, all'origine, dal processo di riforma cfr. A. VIOLA, *Encore un effort, Mesdames et Messieurs les Sénateurs!*, in *La revue administrative*, n. 335, 2003, p. 544 e ss.

¹⁰⁹ Cfr. F. ROBBE, *Le Sénat défenseur* ..., cit., p. 58.

venti per oggetto principale l'ordinamento delle collettività territoriali¹¹⁰.

Un'altra proposta, anch'essa volta a istituire una vera camera dei territori – attraverso il riconoscimento di diritto del seggio senatoriale ai presidenti delle regioni e agli eletti di grandi agglomerati urbani – vorrebbe conferire al senato, così profondamente trasformato, il ruolo di garante del rispetto del principio di sussidiarietà, con poteri concentrati sulla decentralizzazione e i poteri locali¹¹¹.

Secondo una diversa prospettiva, occorrerebbe una volontà politica forte per dare una nuova legittimazione al senato come camera dei territori. Pertanto, il senato andrebbe sì riformato, per farne una camera rappresentativa soprattutto di regioni e intercomunalità, ma con la previsione del suffragio universale diretto per l'elezione dei senatori. Inoltre, la riforma dovrebbe avvenire attraverso una manifestazione di volontà referendaria del corpo elettorale ex art 11 Cost. Coerentemente, il senato dovrebbe, come rappresentante delle collettività territoriali, vedere rinforzate le sue prerogative soprattutto nel campo relativo alle funzioni amministrative di una «Repubblica decentralizzata»¹¹².

Della necessità di una «bundesrattizzazione parziale» del senato francese parla esplicitamente chi propone che la metà dei componenti continui a essere eletta con il sistema attuale e che l'altra metà sia costituita da membri di diritto: presidenti delle regioni e sindaci delle grandi città¹¹³.

Tra le proposte più ricorrenti, va annoverata anche quella di introdurre il divieto di cumulare la carica di senatore

¹¹⁰ Cfr. J. PASCAL, *La place, le rôle constitutionnel ...*, cit., p. 53.

¹¹¹ Cfr. In tal senso A. ZELLER, *Pour un Sénat Chambre des territoires ...*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 97 e ss.

¹¹² In tal senso cfr. R. SAVY, *Plaidoyer pour un Sénat du XXI siècle*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 100 e ss.

¹¹³ In tal senso cfr. G. CARCASSONNE, *Pour un Bundesrat français ...*, cit.

con cariche assunte a livello locale¹¹⁴. Permettendo il cumulo di un mandato nazionale e di un mandato regionale o locale, infatti, la legislazione elettorale francese, ad avviso di parte della dottrina, contribuisce fortemente ad un mancato sviluppo democratico degli enti territoriali autonomi. In quest'ottica, riforma del senato, regionalizzazione e divieto del cumulo dei mandati sembrano tre facce di una stessa riforma: quella di una decentralizzazione politica piena, un invocato «atto III della decentralizzazione»¹¹⁵.

6. *Riflessioni riassuntive e conclusive: l'ordinamento francese costituisce un utile punto di riferimento per la riforma del bicameralismo e della forma di governo in Italia?*

La legge organica n. 2003-696 e la legge 2003-697 si propongono di realizzare, nella seconda camera parlamentare, una migliore rappresentanza delle autonomie territoriali a livello nazionale. La riforma dei meccanismi costitutivi e del sistema elettorale del senato trovano, del resto, riscontro in un'accentuazione del processo di decentramento territoriale pluralistico, in specie di livello regionale (cfr. la legge costituzionale del 2003 e la sua implementazione attraverso leggi organiche e leggi ordinarie). Processo che, a sua volta, trae alimento dalle spinte centrifughe determinate dal processo di integrazione europea (che ha reso opportune, del resto, anche in Francia, significative revisioni costituzionali: cfr. il titolo XV della Costituzione, artt. 88-1, 88-2, 88-3

¹¹⁴ Così ad esempio M. C. BLANDIN, *L'avenir du Sénat: une démocratie locale plus juste*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 95 e ss.

In senso conforme, sia pure limitatamente ai componenti eletti, nell'ambito di un'ipotesi di riforma che prevede la metà dei componenti di diritto, cfr. G. CARCASSONNE, *Pour un Bundesrat français ...*, cit.

¹¹⁵ Così R. PASQUIER, *Sénat, régionalisation, cumul des mandats: trois piliers pour un «acte III»?*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 115 e ss.

e 88-4, dedicati alle Comunità Europee e all'Unione Europea).

In effetti, la decentralizzazione sembra offrire al senato della V Repubblica una nuova legittimazione e una difesa contro le accuse – frequenti nel passato – di scarsa rappresentatività, dovute soprattutto alla disomogeneità demografica dei collegi elettorali. Il senato, infatti, in quanto camera rappresentativa delle collettività territoriali, non è tenuto al rispetto del principio «una testa, un voto». Piuttosto, il vero problema da affrontare è ora quello relativo ai soggetti da rappresentare per assicurare una migliore rappresentanza degli interessi territoriali.

Sotto questo ultimo profilo il senato sembra «inchiodato» a «ritagli» territoriali ultrasecolari – i comuni e i dipartimenti – e sembra quindi inadatto alle sfide attuali della decentralizzazione¹¹⁶.

Non è raro, del resto, che in Francia si levino ancora voci a difesa del carattere giacobino della Repubblica francese o volte a esaltare il carattere nazionalistico dello Stato¹¹⁷.

Si può ben comprendere, dunque, che la Francia sia ancora considerata da gran parte della dottrina giuspubblicistica italiana ed europea come un paradigma dello stato nazionale accentrato.

Al momento, infatti, non pare che le collettività territoriali francesi abbiano conquistato margini di autonomia lontanamente equiparabili a quelli di cui godono ormai da tempo le regioni in Italia o le *comunitates autonomas* in Spagna. Basti dire che le regioni francesi, solo recentemente costituzionalizzate, in virtù della già richiamata legge di revisione costituzionale del 2003, non dispongono di autonomia legi-

¹¹⁶ In tal senso cfr. M. BUSSI, *op. cit.*, p. 80.

¹¹⁷ Cfr., ad es., J. FOYER, *Apologie pour l'État jacobin*, in *La revue administrative*, n. 332, 2003, p. 168 e ss.

slativa ma solo di potere regolamentare¹¹⁸.

Allo stesso modo, nonostante le recenti richiamate riforme, non pare che attualmente il senato francese possa essere considerato come una camera parlamentare veramente rappresentativa degli interessi e dei bisogni delle collettività territoriali: in effetti, i suoi meccanismi costitutivi e le sue attribuzioni ne fanno più una camera politica di compensazione e di riequilibrio delle decisioni assunte nell'assemblea nazionale che una camera delle autonomie territoriali; mentre i senatori sembrano, talvolta, più propensi a esercitare una forma di notabilato locale che a farsi interpreti degli interessi autonomistici delle collettività territoriali.

In particolare, desta perplessità il ruolo – di fatto – riconosciuto al senato francese nella formazione dell'indirizzo politico legislativo e, a maggior ragione, il potere di veto riconosciuto costituzionalmente allo stesso per le leggi costituzionali (art. 89, co. 2 Cost.) e le leggi organiche relative al senato (art. 46, co. 4 Cost.), attesa la mancata previsione in Costituzione della possibilità di un suo scioglimento anticipato, così come di adeguate modalità alternative per far valere una sua responsabilità politica.

Dunque, il bicameralismo francese – così come d'altronde quello italiano – costituisce, attualmente, più un «antimodello» che un modello da imitare: in particolare, il senato della V Repubblica sembra in crisi di identità e alla

¹¹⁸ Si pone l'accento sul carattere «singolare» dell'ordinamento francese nel panorama europeo sotto il profilo delle relazioni tra i livelli territoriali di governo, in F. DELPÉRÉE, *Organisation territoriale et "exception française"*, in *Cahiers français*, La documentation Française, n. 318, janvier-février 2004, p. 15 e ss.; D. MAUS, *op. cit.*; H. PORTELLI, *Union européenne: des systèmes fédéraux ou régionalisés*, in *Cahiers français*, La documentation Française, n. 318, janvier-février 2004, p. 19 e ss.

Un'interessante comparazione tra ordinamento regionale italiano e francese si rinviene in S. CASSESE, *Deux réformes régionales: comparaison entre la France et l'Italie*, in Y. Gaudemet, O. Gohin (sous la direction de), *op. cit.*, p. 145 e ss.

ricerca di un riconoscimento politico oltre che di un ruolo più definito¹¹⁹.

L'analisi comparatistica svolta acquisterebbe maggiore interesse, nella prospettiva di una riforma della Costituzione italiana, solo se si considerasse che una seconda camera strutturata come quella francese offrirebbe un rendimento completamente diverso nel caso in cui fosse calata in un contesto ordinamentale caratterizzato da un accentuato decentramento territoriale autonomistico e da una forma di governo parlamentare classica, sia pure razionalizzata.

In senso inverso, l'esame dell'assetto bicamerale e più in generale dell'organizzazione costituzionale della V Repubblica francese¹²⁰ assume particolare interesse a seguito del-

¹¹⁹ Di seconda camera alla ricerca di un modello e di un riconoscimento politico si parla espressamente in J. PASCAL, *Les assemblées ...*, cit., p. 7 e ss.

¹²⁰ Sulla Costituzione della V Repubblica francese cfr. P. AVRIL, *La V^{ème} République. Histoire politique et constitutionnelle*, Presses universitaires de France, Paris, 1994; F. LUCHAIRE - G. CONAC (a cura di), *La constitution de la République française*, II édition, Paris, 1987; J. L. QUERMONNE, *Le gouvernement de la France sous la V^{ème} République*, III édition, Paris, 1987; CH. DEBBASH - J. BOURDON - J. M. PONTIER - J. CL. RICCI, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, III édition, Paris, 1990; CL. LECLERQ, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, VII édition, Paris, 1990; M. PRÉLOT - J. BOULOIS, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, XI édition, Paris, 1990; D. G. LAVROFF, *Le système politique français, la V^{ème} République*, V édition, Paris, 1991; PH. ARDANT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, III édition, Paris, 1991; P. PACTET, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, X édition, Paris, 1991; L. FAVOREU (a cura di), *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1998; J. MEKHANTAR, *Droit politique et constitutionnel*, ESKA, Paris, 1997.

Tra le opere di autori italiani in argomento cfr. M. VOLPI, *La democrazia autoritaria*, Bologna, 1979; S. BARTOLINI, *Riforma istituzionale e sistema politico. La Francia gollista*, Bologna, 1981; C. PINELLI, *Capo dello Stato e governo nel sistema e nell'esperienza della V Repubblica*, in *Dir. soc.*, 1981, p. 31 e ss.; L. PEGORARO, *Il Governo in Parlamento (l'esperienza della V Repubblica francese)*, Padova, 1983; A. GIOVANNELLI, *Aspetti della V Repubblica da De Gaulle a Mitterrand*, Milano, 1984; P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. 1. Il sistema francese*, 6^a ed., Giuffrè, Milano, 1988; P. PICCIACCHIA, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, Giuffrè, Milano, 1998.

la adozione della forma di governo semipresidenziale nel progetto di riforma della seconda parte della Costituzione italiana trasmesso il 30 giugno 1997 alle assemblee di camera dei deputati e senato della Repubblica dalla commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita in Italia nel corso della XIII legislatura con legge costituzionale n. 1 del 1997¹²¹.

Sebbene, infatti, il progetto di riforma della seconda parte della Costituzione italiana elaborato dalla commissione bicamerale nella XIII legislatura non sia andato a buon fine – essendosi definitivamente arenato, durante la prima lettura da parte dell'assemblea della camera dei deputati, proprio allorché si era giunti ad esaminare le disposizioni concernenti i poteri da attribuire al presidente direttamente

Per un quadro sintetico dell'assetto attuale dell'ordinamento costituzionale francese, nella dottrina italiana, cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *op. cit.*; G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*; P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. 1. Il sistema francese*, Giuffrè, Milano 1988.

Sul rapporto tra forma di governo, sistema partitico e sistemi elettorali, con riferimento anche all'ordinamento francese, cfr. L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 634 e ss.; D. FISICHELLA, voce *Sistemi elettorali*, in *Enc. dir.*, Milano, 1970; F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981; G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1997; M. CALISE, *op. cit.*; S. GAMBINO, *Rappresentanza politica e Governo nelle democrazie contemporanee*, in S. Gambino (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam, Padova, 1995; A. DI VIRGILIO, *Semipresidenzialismo e doppio turno nella Quinta Repubblica francese*, in S. Gambino (a cura di), *op. cit.*

Sul sistema partitico francese cfr. M. DUVERGER (a cura di), *Partis politiques et classes sociales en France*, Paris, 1955.

¹²¹ Numerosissimi sono i contributi di riflessione e commento offerti dalla dottrina sul progetto elaborato dalla commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita nel corso della XIII legislatura in virtù di legge costituzionale n. 1 del 1997; tra i tanti cfr. quelli raccolti in M. SCUDIERO - S. STAIANO (a cura di), *La riforma della Costituzione nei lavori della Bicamerale*, Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, n. 4, Jovene, Napoli, 2000; P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Cedam, Padova, 1998.

eletto –; sebbene, inoltre, il modello semipresidenziale non sia stato recepito nelle proposte di revisione formulate dalla maggioranza e dal governo nella passata XIV legislatura; il semipresidenzialismo rimane, pur sempre, un modello quanto mai interessante ed in grado di riscuotere ampi consensi in una prospettiva di riforma dell'ordinamento italiano.

Per altro, va notato come la forma di governo semipresidenziale, probabilmente proprio grazie alla sua duttilità, abbia trovato larga diffusione in Europa. Infatti – anche se quando si parla di semipresidenzialismo si fa riferimento generalmente alla Francia – non va dimenticato che si tratta di una forma di governo sperimentata anche in altri Paesi europei come: Portogallo, Austria, Finlandia, Islanda, Irlanda¹²².

¹²² Sul modello semipresidenziale francese e sulla sua circolazione cfr. F. BASTIEN, *Dietro le quinte della quinta Repubblica. Avvertenze agli utenti sprovveduti*, in *Nuvole*, anno VII, n. 1, gennaio-aprile 1997, p. 13 e ss.; S. CECCANTI - O. MASSARI - G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Il Mulino, Bologna, 1996; L. PEGORARO - A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Quaderni giuridici del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Trieste, Cedam, Padova, 1997; A. RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, 1997; D. AMIRANTE, *Brevi note sul semi-presidenzialismo "alla francese": le difficoltà di esportazione di un modello di successo*, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Maggioli, Rimini, 1997; S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997; G. IERACI, *Presidenti, parlamenti, governi: il problema del semipresidenzialismo e oltre*, in *Quad. scien. pol.*, anno V, n. 2, agosto 1998, p. 293.

Sul semipresidenzialismo portoghese cfr. J. MIRANDA, *L'esperienza portoghese*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *op. cit.*, p. 513 e ss.; J. MIRANDA, *L'esperienza portoghese di sistema semipresidenziale*, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo...*, cit.; V. PIERGIGLI, *La forma di governo portoghese nella Costituzione e nell'esperienza della II Repubblica: confluenza di fattori extragiuridici, regole formali e dinamiche politiche*, in L. Mezzetti, V. Piergigli, *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Giappichelli, Torino, 1997.

Sul semipresidenzialismo austriaco cfr. H. SCHÄFFER, *L'esperienza austriaca*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 549

Non è da escludere, pertanto, che in futuro l'adozione di una forma di governo semipresidenziale possa nuovamente essere riproposta nel nostro Paese e magari trovare accoglimento.

La scelta di analizzare l'ordinamento francese, anziché altri ordinamenti caratterizzati da forme di governo di tipo semipresidenziale, dipende dalla considerazione che in Francia il semipresidenzialismo si è instaurato da tempo sufficiente a consentire un'analisi attendibile del suo rendimento¹²³. Inoltre, a tale esempio di semipresidenzialismo dichiarano solitamente di volersi richiamare i sostenitori di tale modello.

Sicché, appare opportuno chiedersi se tale ordinamento possa validamente costituire un modello per il ripensamento della forma di governo italiana.

e ss.; H. SCHÄFFER, *Il modello di governo austriaco. Fondamenti costituzionali ed esperienze politiche*, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo...*, cit.; L. MEZZETTI, *La forma di governo austriaca fra semipresidenzialismo apparente e sistema politico compromissorio*, in L. MEZZETTI - V. PIERGIGLI, *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, ...*, cit.

Sulla forma di governo finlandese cfr. L. MEZZETTI, *La forma di governo finlandese tra semipresidenzialismo storico e parlamentarismo attuale*, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo...*, cit.

Sulle forme di governo semipresidenziali di Irlanda e Islanda cfr. S. MANCINI, *Le esperienze di Islanda e Irlanda*, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo...*, cit.

Anche in altri ordinamenti meno omogenei rispetto al nostro – quindi, difficilmente comparabili con lo stesso per le evidenti differenze nella forma di stato – le relazioni tra gli organi supremi dell'ordinamento statale hanno assunto parvenze simili a quelle di una forma di governo di tipo semi-presidenziale. Tra questi: Polonia, Romania, Russia, Ucraina. Sulle forme di governo semipresidenziali di Polonia e Romania, cfr. A. RINELLA, *"Semi-presidenzialismi" in Europa centro-orientale. I casi di Polonia e Romania*, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo...*, cit. Sulla forma di governo russa cfr. M. GANINO, *Il modello di governo della Russia*, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo...*, cit.

¹²³ Sulla storia costituzionale francese cfr. tra gli altri: M. PANNETIER, *Institutions et vie politique française de 1789 à nos jours*, Paris, 1981.

Del resto, l'elezione diretta del capo dello Stato si è innestata in Francia, su un sistema di tipo parlamentare classico. Tanto che molti autori classificano la forma di governo assunta dalla Francia nella V Repubblica tra quelle parlamentari razionalizzate.

Il sistema francese, in effetti, pur presentando la particolarità di un esecutivo bicefalo, è caratterizzato dal perdurare del *continuum* governo-maggioranza parlamentare.

Dal punto di vista funzionale, il modello evidenzia ulteriormente tale connotazione; infatti, il sistema elettorale maggioritario a doppio turno attenua la frammentazione politica delle assemblee parlamentari, favorendo la formazione di maggioranze chiare e fondate su coalizioni non troppo variegate; nel contempo, condiziona il sistema partitico, assicurando maggiore coesione all'interno dei partiti esistenti e scoraggiando la nascita di formazioni minori.

Il prevalere degli elementi di tipo parlamentare su quelli di tipo presidenziale si manifesta chiaramente nei periodi di «coabitazione»; ovvero, allorquando il presidente della Repubblica sia espressione di un orientamento politico diverso e contrapposto rispetto a quello della maggioranza parlamentare.

In tutte le occasioni in cui si è determinata una maggioranza di segno politico contrario, infatti, il presidente della Repubblica ha ritenuto di dover nominare come primo ministro un esponente della parte politica avversa, ben rendendosi conto che un governo in grado di governare deve, in tale ordinamento, godere della fiducia della maggioranza parlamentare.

Il controllo parlamentare, tuttavia, viene inteso in senso tradizionale – proprio dello stato liberale classico – come controllo esercitato dal parlamento nel suo complesso sull'esecutivo.

Neppure a seguito del programma di riforme di cui si è

fatto promotore il Presidente Giscard d'Estaing a partire dall'anno 1974, l'opposizione può dirsi destinataria, in quanto tale, di strumenti di garanzia e di controllo che possano far parlare, quantomeno in via convenzionale, di uno «statuto dell'opposizione parlamentare».

D'altro canto, la situazione di minorità del parlamento rispetto al governo svilisce ulteriormente la funzione dell'opposizione parlamentare; la quale, non essendo destinataria di particolare considerazione, si trova, per di più, a dover proporre le proprie istanze e le proprie critiche in una sede depotenziata.

In tale quadro, è proprio il presidente della Repubblica, nei periodi di coabitazione, a farsi carico delle ragioni dell'opposizione; talvolta, dovendosi assumere il compito di tutelare la stessa opposizione parlamentare di fronte allo strapotere della maggioranza e del governo¹²⁴.

Questa funzione di riequilibrio è possibile, tuttavia, solo

¹²⁴ Sul punto cfr. M. SCUDIERO, *Conclusioni*, in AA.VV., *La riforma costituzionale*, cit., p. 503, il quale, richiamando il pensiero di Elia, ricorda come: «il sistema semipresidenziale presente in Francia racchiuda un rischio costante di iperpresidenzialismo, tanto da far ritenere la coabitazione come la forma veramente normale di funzionamento di quel sistema perché più bilanciata, più equilibrata. Se invece guardiamo alla monarchia repubblicana (Duverger) che è stata per tanto tempo in auge con De Gaulle e poi con Mitterand, allora notiamo che lì c'è stato un eccesso di ruolo dell'Esecutivo, che va ben oltre la soluzione forte del premierato inglese (se ci muoviamo nell'ambito della grande famiglia delle forme di governo con un ruolo rimarcato del Parlamento) e dello stesso presidenzialismo statunitense».

Sul tema nella letteratura francese cfr. M. C. PONTHEAU, *Les droits de l'opposition en France. Penser une opposition présidentielle*, in *Pouvoirs*, 2003, p. 101 e ss.

Una configurazione della coabitazione come vera e propria forma di governo si rinviene in S. GOZI, *La terza coabitazione e la politica europea della Francia: rischio di crisi istituzionale od ulteriore adattamento del "modello francese"?*, in «1989», anno VIII, n. 1/1998, p. 121 e ss. Sul ruolo svolto dal Presidente francese nei periodi di coabitazione cfr. F. FEDE, *Il Capo dello Stato «arbitro» istituzionale. Normative e prassi negli ordinamenti costituzionali di Francia, Grecia, Portogallo e Spagna*, in *Giur. cost.*, fasc. 2, 1997, p. 1167 e ss.

grazie alla forte condivisione dei valori repubblicani da parte delle forze politiche che si alternano al governo del Paese e grazie alla maturità democratica del popolo francese.

Viceversa, in un Paese dove mancasse una forte identità comune e una condivisione generalizzata dei valori fondamentali dell'ordinamento, la contrapposizione ideologica e politica tra un presidente direttamente eletto e la maggioranza parlamentare, se portata alle estreme conseguenze, potrebbe favorire, a causa delle tensioni e dei veti incrociati, una crisi del sistema democratico, suscettibile di degenerare fino alla guerra civile e/o al colpo di Stato¹²⁵.

Gli ordinamenti caratterizzati dall'elezione diretta del capo dello Stato o del capo del governo, infatti, recano in sé una contrapposizione ineliminabile tra legittimazione democratica diretta del vertice dell'esecutivo e legittimazione democratica diretta dei parlamentari: sicché, ciascuno si sente il legittimo interprete della volontà popolare. Tale contrapposizione, se può essere tollerata in un ordinamento caratterizzato da moderazione delle forze politiche, condivisione ampia dei valori fondamentali e adeguati contrappesi istituzionali; diventa estremamente pericolosa in un ordinamento caratterizzato da eccessiva frammentazione partitica e da eccessiva contrapposizione ideologica, che sia per giunta demunito di adeguati contrappesi istituzionali.

Al contrario, quando il presidente della Repubblica sia espressione della stessa coalizione che detiene la maggioranza parlamentare, si determina una sorta di «super-presidenzialismo», nel quale l'opposizione viene a trovarsi del tutto priva di efficienti strumenti di controllo e di comuni-

¹²⁵ Destano preoccupazione in tal senso le recenti vicende politiche della Ucraina, caratterizzate da uno scontro politico forte tra: Presidente eletto, di orientamento filo-occidentale, da una parte; governo e maggioranza parlamentare, filo-russi, dall'altra.

cazione¹²⁶. Del resto – come osservato da larga parte della dottrina – la riduzione a cinque anni della durata del mandato presidenziale, avvenuta nel 2000, ha messo in crisi il ruolo di «monarca repubblicano» assunto in passato dal presidente della Repubblica, attraendolo sempre più nell'orbita dell'esecutivo¹²⁷.

Dallo studio condotto emerge chiaramente come nella V Repubblica francese, attualmente, non risultino bilanciate in modo soddisfacente le esigenze di efficienza e stabilità dell'esecutivo con quelle di rappresentatività delle minoranze. Né l'opposizione costituisce un limite significativo alla affermazione dell'indirizzo politico della maggioranza, essendole garantito – sostanzialmente – solo un diritto al dissenso.

Sicché non può ritenersi che il modello francese possa costituire un valido punto di riferimento per un ripensamento della forma di governo italiana; almeno, non nel senso della costruzione di un sistema politico fondato sull'equilibrio tra maggioranza e opposizione in una dialettica di tipo bipolare, ispirata al principio dell'alternanza. Più confacente al sistema italiano si ritiene possa essere una riforma volta a intro-

¹²⁶ Argomenti analoghi valgono anche per le forme di governo recentemente introdotte in Italia a livello regionale e locale, convenzionalmente definite neoparlamentari, ma difficilmente riconducibili ai modelli classici di forme di governo elaborati dalla dottrina, per i tratti inediti che le caratterizzano.

In effetti, l'esperienza relativa al funzionamento delle indicate forme di governo – in gran parte positiva sotto il profilo del rendimento – non sembra sufficiente a diradare le preoccupazioni destinate dall'ipotesi di trasposizione a livello nazionale di soluzioni analoghe, atteso il fatto che lo Stato dispone di competenze particolarmente incisive e delicate come: tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza; difesa e forze armate; politica estera e rapporti internazionali; rapporti con le confessioni religiose; giurisdizione; determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; previdenza sociale.

¹²⁷ Cfr. P. AVRIL, *Intervention*, in *Rev. dr. pub. sc. pol.*, n. spec. 4 (numero monotematico intitolato *Le quinquennat*), 2000, p. 954 e ss.; R. CHIROUX, *Le Président Chirac à mi-mandat du quinquennat*, in *Rev. adm.*, n. 347, 2005, p. 544 e ss.

durre degli elementi di stabilizzazione e di razionalizzazione costituzionale della forma di governo che non contemplino la elezione e/o designazione diretta del capo dello Stato o del primo ministro¹²⁸.

D'altra parte, anche in Francia è stata da tempo percepita l'esigenza di portare a compimento i processi di riforma in senso autonomistico dei rapporti tra i livelli istituzionali di governo. Così come si è percepita da tempo l'esigenza di un miglioramento della procedura legislativa e di un rafforzamento dei poteri di controllo del parlamento sull'esecutivo. Altrettanto chiaramente, è stata avvertita l'esigenza di un riequilibrio nelle relazioni tra maggioranza e minoranze parlamentari, così come dimostrano: il rapporto – rimasto purtroppo in gran parte ancora privo di riscontro – rimesso al presidente della Repubblica il 15 febbraio 1993 dal comitato consultivo per la revisione della Costituzione in adempimento del mandato dallo stesso presidente conferito (c.d. rapporto Vedel)¹²⁹; il rapporto consegnato nel mese di

¹²⁸ Sul tema sia qui consentito per esigenze di sintesi il rinvio a F. PASTORE, *Evoluzione della forma di governo parlamentare e ruolo del capo dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2003.

¹²⁹ Sui risultati, sia pure settoriali e parziali, sortiti dal rapporto Vedel cfr. P. FRAISSEIX, *La "fenetre parlementaire" de l'article 48-3 de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 33, 1998, p. 3 e ss.; P. CHRESTIA, *La rénovation du Parlement, une oeuvre inachevée*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 30, 1997, p. 293 e ss.; A. MIABOULA-MILANDOU, *Les moyens du Parlement à l'égard de la loi votée*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 33, 1998, p. 35 e ss.; L. FONDRAZ, *La question préalable au Sénat*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 33, 1998, p. 35; P. LOIC, *La révision constitutionnelle du 22 février 1996*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 27, 1996, p. 451.

Per un'analisi del sistema politico-istituzionale francese, con particolare riferimento al rapporto maggioranza-opposizione cfr. P. LAUVAUX, *La démocratie majoritaire: conception et discussion d'un modèle polaire*, in *Pouvoirs*, n. 85, *La démocratie majoritaire*, 1998, p. 5 e ss.; J. C. COLLIARD, *La singularité française*, in *Pouvoirs*, n. 85, *La démocratie majoritaire*, 1998, p. 47 e ss.; G. CARCASSONNE, *La place de l'opposition: le syndrome français*, in *Pouvoirs*, n. 85, *La démocratie majoritaire*, 1998, p. 75 e ss.; J. MASTIAS, *Système majoritaire et bicamé-*

dicembre del 2002 (J.O. 14 décembre 2002) al presidente della Repubblica dalla *Commission de réflexion sur le statut pénal du président de la République* (c.d. rapporto Avril)¹³⁰.

Ci si può augurare che le questioni emerse trovino risoluzione attraverso puntuali interventi riformatori a livello costituzionale, legislativo e regolamentare; nonché, attraverso la formazione di nuove convenzioni costituzionali e l'assunzione di nuovi comportamenti politici.

Tuttavia, non si può fare a meno di notare come – contrariamente a tali auspici – sullo sfondo si veda già avanzare la sagoma di una VI Repubblica¹³¹, caratterizzata: nella

risme, in *Pouvoirs*, n. 85, *La démocratie majoritaire*, 1998, p. 89 e ss.; X. ROQUES, *Système majoritaire et contrôle de la constitutionnalité*, in *Pouvoirs*, n. 85, *La démocratie majoritaire*, 1998, p. 101 e ss.

¹³⁰ In effetti, il «rapporto Avril», nell'affrontare il tema della responsabilità penale e politica del presidente della Repubblica ha suggerito di pervenire a un diverso assetto del bicameralismo e a un riequilibrio tra i poteri. Sul tema cfr. M. DE CAZALS, *A propos du "Rapport Avril". Vers une véritable responsabilité politique présidentielle?*, in *Revue politique et parlementaire*, 105^e année, n. 1024-1025, mai-juin / juillet-août 2003, p. 40 e ss.

¹³¹ Di passaggio dalla V a una VI Repubblica, si è discusso in una conferenza-dibattito, organizzata da Stéphane Pinon, dal titolo «*La question de la VI République*», svoltasi il 4 aprile 2007 presso l'Università di Cergy-Pontoise (*Faculté de Droit, École Doctorale Internationale, Droit et Sciences Humaines*). La conferenza-dibattito (molto interessante e partecipata) ha visto la presenza, tra gli altri, di Jean Gicquel e Dominique Rousseau: sia pure con toni diversi e partendo da posizioni non sempre convergenti, i due relatori hanno evidenziato non solo la possibilità, ma anche l'opportunità, che si addivenga a una VI Repubblica, caratterizzata da un più efficace raccordo tra governo e parlamento, nonché da un rafforzamento del principio rappresentativo e di quello della responsabilità politica. Tuttavia – come sottolineato nelle conclusioni del presente lavoro – le tendenze in atto nel sistema politico-istituzionale francese non sembrano in linea con le indicate prospettive.

L'avvento di una VI Repubblica, come già sottolineato in una precedente nota, è auspicato anche in P. ALLIÈS, *Sénat: pour en finir avec l'anachronisme*, cit.

Sullo stesso tema, ma con un taglio più politologico, riferito alle posizioni politiche della sinistra francese, cfr. E. MARCOVICI, *La gauche et la VI^{ème} République*, L'Harmattan, Paris, 2005.

Una proposta politica articolata e approfondita si formula nella direzione del

forma di governo, da una torsione monocratica, con il consolidamento dei poteri presidenziali; nelle relazioni internazionali e sopranazionali, dalla accentuazione del profilo nazionalistico. Almeno questa è la sensazione che si ricava osservando: sul primo versante, le vicende che hanno portato nel maggio del 2007 alla formazione del governo neogollista presieduto da François Fillon; sul secondo versante, l'esito del *referendum* del 29 maggio 2005 sulla ratifica del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa¹³², nonché gli esordi del neo-eletto presidente Nicolas Sarkozy nelle sedi istituzionali dell'Unione Europea.

superamento della V Repubblica in J. LANG, *Un nouveau régime politique pour la France*, Odile Jacob, Paris, 2004.

Di ineluttabilità della nascita a breve di una VI Repubblica si parla in A. MONTEBOURG, *Ce que sera la VI^{ème} République en 2007*, in *Revue politique et parlementaire*, 107^e année, n. 1034, janvier-février-mars 2005, p. 108 e ss. Dello stesso autore cfr., altresì sul tema, A. MONTEBOURG, *La Constitution de la VI^{ème} République: réconcilier les Français avec la démocratie*, Odile Jacob, Paris, 2005.

Sulle ragioni che avrebbero decretato la morte della V Repubblica cfr. M. F. GARAUD, *La fête des fous: qui a tué la V^{ème} République?*, Plon, Paris, 2006.

¹³² In senso conforme Cfr. J. ROBERT, *Un gâchis référendaire (29 mai 2005)*, in *Rev. dr. pub. sc. pol.*, 2005, p. 839 e ss., il quale conclude, amaramente, osservando che se non si è ancora pervenuti a una VI Repubblica resta la sensazione – condivisa da larga parte della dottrina – di vivere ormai un'agonia della V Repubblica, non rivalizzata neppure dalle riforme degli ultimi anni.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Vingt ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, raccolta degli atti della giornata di studio del 16 marzo 1994 promossa dall'Associazione Francese dei Costituzionalisti, Aix-Marseille, 1995.
- AA.VV., *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, atti del convegno di Roma del 20 febbraio 2003 organizzato dalla Presidenza della Provincia di Roma con il coordinamento scientifico di Stelio Mangiameli, E.S.I., Napoli, 2003.
- AA.VV., *La décentralisation en mouvement*, Les travaux du centre d'études et de prospective, Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, La documentation Française, Paris, 2006.
- U. ALLEGRETTI, *Per una camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996, p. 126 e ss.
- U. ALLEGRETTI, *Un Senato "federale"?*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 816 e ss.
- P. ALLIES, *Sénat: pour en finir avec l'anachronisme*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 87 e ss.
- M. AMELLER, *L'Assemblée nationale*, PUF, coll. Que sais-je?, Paris, 1994.
- D. AMIRANTE, *Brevi note sul semi-presidenzialismo "alla francese": le difficoltà di esportazione di un modello di successo*, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Maggioli, Rimini, 1997.
- PH. ARDANT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 3^a ed., Paris, 1991.
- Assemblée nationale, *Les comissions à l'Assemblée nationale*, Secrétariat Général de l'Assemblée nationale, collection Connaissance de l'Assemblée, Paris, 1992.
- E. AUBIN - C. ROCHE, *Droit de la Nouvelle Décentralisation*, préface de Stéphane Braconnier, Gualino éditeur, Paris 2005.
- J. B. AUBY, *La décentralisation et le droit*, L.G.D.J., Paris, 2006.
- P. AUTIN, *Les exceptions d'irrecevibilité soulevées par les parlementaires français*, in *Revue du droit public*, 1983.

- P. AUTIN - J. GICQUEL, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, 1992.
- P. AVRIL, *La V^{ème} République. Histoire politique et constitutionnelle*, Presses universitaires de France, Paris, 1994.
- P. AVRIL, *Intervention*, in *Rev. dr. pub. sc. pol.*, n. spec. 4 (numero monotematico intitolato *Le quinquennat*), 2000, p. 954 e ss.
- P. AVRIL - J. GICQUEL, *Droit Parlementaire*, Montchrestien, Paris, 1996.
- J. BAGUENARD, *Le Sénat*, PUF, coll. Que sais-je?, Paris, 1990.
- V. BALDINI, *La proposta di riforma del senato federale: un'abiura del modello Bundesrat?*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 610 e ss.
- V. BALDINI (a cura di), *Sussidiarietà e diritti*, Satura Editrice, Napoli, 2007.
- J. P. BALLIGAND, *La décentralisation au risque de l'acte II*, in *Revue politique et parlementaire*, 107^e année, n. 1034, janvier-février-mars 2005, p. 90 e ss.
- S. BARTOLINI, *Riforma istituzionale e sistema politico. La Francia gollista*, Bologna, 1981.
- P. BASSET, *La Troisième République: une République qui n'a pas su se faire aimer: 1870-1940*, VIII édition, Saint-Germain-en-Laye, 2003.
- F. BASTIEN, *Dietro le quinte della quinta Repubblica. Avvertenze agli utenti sprovveduti*, in *Nuvole*, anno VII, n. 1, gennaio-aprile 1997, p. 13 e ss.
- J. M. BECET, *Les compétences du département*, in M. Bonnard (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, III édition revue et augmentée, La documentation Française, Paris, 2005, p. 68 e ss.
- J. M. BECET, *Les compétences de la commune*, in M. Bonnard (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, III édition revue et augmentée, La documentation Française, Paris, 2005, p. 74 e ss.
- J. M. BELORGEY, *Le parlement à refaire*, Gallimard, Paris, 1991.
- P. BERNARD, *La décentralisation à la française*, in *La revue administrative*, n. 334, 2003, p. 376 e ss.
- P. BERNARD, *Décentralisation acte II: contribution à un bilan d'étape*, in *La revue administrative*, n. 335, 2003, p. 526 e ss.
- R. BIFULCO, *Il bilanciamento dell'orafo, appunti per la riforma del Senato*, in L. Chieffi (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2004.

- C. BIGAUT, *La Constitution demeure la norme suprême: le pouvoir constituant est souverain*, in *La revue administrative*, n. 336, 2003, p. 622 e ss.
- P. BILANCIA, *Osservazioni a prima lettura sulla configurazione proposta di Senato federale e sul bicameralismo "asimmetrico"*, in F. Bassanini (a cura di), *Costituzione. Una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Passigli editori, Antella (Firenze), 2004.
- P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1970.
- M. C. BLANDIN, *L'avenir du Sénat: une démocratie locale plus juste*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 95 e ss.
- J. L. BŒUF, *L'intercommunalité depuis 1999: la révolution tranquille*, in *Cahiers français*, La documentation Française, n. 318, janvier-février 2004, p. 35 e ss.
- A. BOGDANDY - J. BAST, *I poteri dell'Unione: una questione di competenza. L'ordine verticale delle competenze e proposte per la sua riforma*, in *Riv. ital. dir. pubbl. co.*, n. 2-3, 2002, p. 303 e ss.
- S. BONFIGLIO, *Lo scioglimento anticipato delle assemblee parlamentari, profili comparativi e ipotesi di riforma in Italia*, in *Nomos*, 1999, 2, p. 43 e ss.
- S. BONFIGLIO, *Elezioni presidenziali e Senato nelle proposte di riforma*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 120 e ss.
- M. BONNARD (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, III édition revue et augmentée, La documentation Française, Paris, 2005.
- J. BOUGRAB, *Aux origines de la Constitution de la IV^{ème} République*, Dalloz, Paris, 2002.
- B. BRANCHET, *Contribution à l'étude de la Constitution de 1958. Le contreseing et le régime politique de la V^{ème} République*, L.G.D.J., Paris, 1996.
- G. BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, VII édition, Paris, 1957.
- M. BUSSI, *Assurer la "représentation des territoires" ... Mais lesquels?*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 75 e ss.
- P. CAHOUA, *Les commissions, lieu du travail législatif*, in *Pouvoirs*, n. 34, 1985.
- M. CALISE, *Partiti e forma parlamentare di governo*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n° 4*, seminario

- 1993, Giuffrè, Milano, 1994.
- J. P. CAMBY - P. SERVENT, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Clefs, Montchrestien, II édition, Paris, 1994.
- A. CANEPA, *Elementi per una analisi della cohabitation nelle istituzioni della V Repubblica*, Genova, 1994.
- B. CARAVITA DI TORITTO, *Perché il Senato delle Regioni?*, in *Quad. cost.*, 2000, p. 636 e ss.
- G. CARCASSONNE, *La place de l'opposition: le syndrome français*, in *Pouvoirs*, n. 85, *La démocratie majoritaire*, 1998, p. 75 e ss.
- G. CARCASSONNE, *Pour un Bundesrat français ...*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 104 e ss.
- P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Cedam, Padova, 1998.
- R. CASELLA, *La Quinta repubblica verso la riduzione del mandato presidenziale*, in *Quad. cost.*, anno XX, 2000, n. 3.
- S. CASSESE, *Deux réformes régionales: comparaison entre la France et l'Italie*, in Y. Gaudemet, O. Gohin (sous la direction de), *La République décentralisée*, Editions Panthéon Assas, L.G.D.J. Diffuseur, Paris, 2004, p. 145 e ss.
- L. CASTELLI, *Il cosiddetto "Senato federale" nel disegno di legge di riforma della Parte II della Costituzione*, in F. Bassanini, *Costituzione. Una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Passigli editori, Antella (Firenze), 2004.
- S. CECCANTI, *Il sistema semipresidenziale francese: cosa dice la Costituzione, come funziona nella realtà*, in S. CECCANTI - O. MASSARI - G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 55 e ss.
- S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- S. CECCANTI - O. MASSARI - G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- A. CHANDERNAGOR, *Un Parlement pour quoi faire?*, Gallimard, Paris, 1967.
- B. CHANTEBOUT, *Le controle parlementaire (le rôle des commissions d'enquete et de controle)*, in *Documents d'études*, n. 1-14, 1988.
- M. CHARASSE, *Saisir le Conseil constitutionnel (La pratique du groupe socialiste de l'Assemblée nationale)*, in *Pouvoirs*, 1980, n. 13.
- R. CHIROUX, *De la nécessité d'éviter un usage abusif de la révision*

- constitutionnelle*, in *La revue administrative*, n. 331, 2003, p. 103 e ss.
- R. CHIROUX, *Le Président Chirac à mi-mandat du quinquennat*, in *La revue administrative*, n. 347, 2005, p. 544 e ss.
- P. CHRESTIA, *La rénovation du Parlement, une oeuvre inachevée*, in *Revue Française de droit constitutionnel*, n. 30, 1997, p. 293 e ss.
- I. CIOLLI, *La Decisione del Conseil constitutionnel n. 2007-547 sulla Legge organica riguardante le disposizioni statutarie e istituzionali relative all'oltremare*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 22 maggio 2007.
- J. C. COLLIARD, *L'évolution du Conseil constitutionnel*, in *Revue politique et parlementaire*, 1981.
- J. C. COLLIARD, *La singularité française*, in *Pouvoirs*, n. 85, *La démocratie majoritaire*, 1998, p. 47 e ss.
- F. CROUZATIER-DURAND, *Réflexion sur le concept d'expérimentation législative (à propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République)*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 56, octobre 2003, p. 675 e ss.
- D. CULTIAUX, *De l'État jacobin à la République des proximités ou la longue marche vers la décentralisation*, in *Revue politique et parlementaire*, 107^e année, n. 1034, janvier-février-mars 2005, p. 79 e ss.
- N. DANTONEL-COR, *Droit des collectivités territoriales*, II édition, Bréal, Clamecy, 2005.
- A. D'ATENA, *La riforma della riforma. Uno sguardo sul dopo referendum*, in *Le istituzioni del federalismo*, fasc. 3-4, 2001, p. 630 e ss.
- L. DAVEZIES, *Décentralisation: un risque d'inégalités accrues?*, in *Cahiers français*, La documentation Française, n. 318, janvier-février 2004, p. 67 e ss.
- CH. DEBBASH - J. BOURDON - J. M. PONTIER - J. CL. RICCI, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, III édition, Paris, 1990.
- M. DE CAZALS, *A propos du "Rapport Avril". Vers une véritable responsabilité politique présidentielle?*, in *Revue politique et parlementaire*, 105^e année, n. 1024-1025, mai-juin / juillet-août 2003, p. 40 e ss.
- A. DELCAMP, *Célébration du Sénat*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67,

- IV/2005, p. 93 e ss.
- A. DELCAMP - J. L. BERGEL - A. DUPAS, *Controle parlementaire et évaluation*, La documentation française, Paris, 1995.
- F. DELPEREE, *Organisation territoriale et "exception française"*, in *Cahiers français*, La documentation Française, n. 318, janvier-février 2004, p. 15 e ss.
- C. DEMAZIERE, *Les structures de coopération intercommunale*, in M. Bonnard (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, III édition revue et augmentée, La documentation Française, Paris, 2005, p. 86 e ss.
- P. D'EUGENE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, éditions Loysel, Paris, réédité, avec une préface de M. Ameller, en 1989.
- G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1993.
- M. DE VILLIERS - T. RENOUX (a cura di), *Code constitutionnel, Annexe XIII, Rapport remis au président de la République le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le Doyen Vedel*, Litec, Paris, 2001.
- P. DEVOLVE, *La révision du titre XII: l'apport au droit administratif*, in Y. Gaudemet, O. Gohin (sous la direction de), *La République décentralisée*, Editions Panthéon Assas, L.G.D.J. Diffuseur, Paris, 2004, p. 151 e ss.
- A. DI VIRGILIO, *Semipresidenzialismo e doppio turno nella Quinta Repubblica francese*, in S. Gambino (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam, Padova, 1995.
- G. D'ORAZIO, *In tema di legittimazione ad adire la Corte: tendenze e proposte di modifica*, in *Giur. cost.*, 1977.
- G. D'ORAZIO, *Una proposta francese per un più ampio ricorso al Consiglio costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1990.
- G. D'ORAZIO, *Riflettendo a posteriori sul controllo a priori del Consiglio costituzionale francese*, in *Arch. giur.*, 1992.
- G. D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al Giudice delle leggi (prolegomeni ad una soluzione italiana)*, Giuffrè, Milano, 1996.
- D. DORMOY, *La spécificité statutaire des collectivités d'outre-mer de l'article 74*, in Y. Gaudemet, O. Gohin (sous la direction de), *La République décentralisée*, Editions Panthéon Assas, L.G.D.J. Diffuseur, Paris, 2004, p. 131 e ss.

- J. C. DOUENCE, *Les outre-mer*, in M. Bonnard (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, III édition revue et augmentée, La documentation Française, Paris, 2005, p. 80 e ss.
- R. DRAGO, *Les Français et la décentralisation*, in *La revue administrative*, n. 331, 2003, p. 49 e ss.
- G. DRAGO, *Le droit à l'expérimentation*, in Y. Gaudemet, O. Gohin (sous la direction de), *La République décentralisée*, Editions Panthéon Assas, L.G.D.J. Diffuseur, Paris, 2004, p. 65 e ss.
- M. DUVERGER (a cura di), *Partis politiques et classes sociales en France*, Paris, 1955.
- M. DUVERGER, *Demain, la République*, Paris, 1958.
- M. DUVERGER, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, III édition, Paris, 1958.
- M. DUVERGER, *A new Political System Model: Semi-presidential Government*, in *European Journal of Political Research*, 1980.
- L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 634 e ss.;
- G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, 1997, p. 277 e ss.
- B. FAURE, *Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales: doit-il rester précaire?*, in Y. Gaudemet, O. Gohin (sous la direction de), *La République décentralisée*, Editions Panthéon Assas, L.G.D.J. Diffuseur, Paris, 2004, p. 57 e ss.
- L. FAVOREU, *Le Conseil Constitutionnel et les réformes de la gauche*, Paris, 1984.
- L. FAVOREU, *Le Conseil Constitutionnel et les partis politiques*, Paris-Aix-Marseille, 1988.
- L. FAVOREU (a cura di), *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1998.
- L. FAVOREU - L. PHILIP, *Il Consiglio costituzionale e l'alternanza*, in *Quad. cost.*, 1982.
- L. FAVOREU - L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, VII édition, Paris, 1993.
- F. FEDE, *Il Capo dello Stato «arbitro» istituzionale. Normative e prassi negli ordinamenti costituzionali di Francia, Grecia, Portogallo e Spagna*, in *Giur. cost.*, fasc. 2, 1997, p. 1167 e ss.;
- D. FISICHELLA, voce *Sistemi elettorali*, in *Enc. dir.*, Milano, 1970.
- L. FONDRAZ, *La question préalable au Sénat*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, n. 33, 1998, p. 35 e ss.
- S. FONROJET, *L'organisation territoriale: quelle répartition des com-*

- pétences*, in *Cahiers français*, La documentation Française, n. 318, janvier-février 2004, p. 22 e ss.
- J. FOURQUET, *Qui a peur de la décentralisation? L'opinion face à la réforme*, in *Revue politique et parlementaire*, 105^e année, 2003, p. 58 e ss.
- J. FOYER, *Apologie pour l'État jacobin*, in *La revue administrative*, n. 332, 2003, p. 168 e ss.
- P. FRAISSEIX, *La "fenetre parlementaire" de l'article 48-3 de la Constitution*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, n. 33, 1998, p. 3 e ss.
- P. GABORIT, *L'évolution du Conseil constitutionnel*, in *Revue politique et parlementaire*, 1981.
- S. GAMBINO, *Rappresentanza politica e Governo nelle democrazie contemporanee*, in S. Gambino (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam, Padova, 1995.
- S. GAMBINO, *Presidenzialismo e parlamentarismo nella V Repubblica francese e nelle proposte di riforma costituzionale in Italia*, in L. Mezzetti, V. Piergigli (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Giappichelli, Torino, 1997.
- M. F. GARAUD, *La fête des fous: qui a tué la V^{ème} République?*, Plon, Paris, 2006.
- J. GARRIAUD-MAYLAM, *La représentation parlementaire des Français de l'étranger: 60 ans d'histoire mouvementée (1944-2004)*, in *Revue politique et parlementaire*, 106^e année, n. 1028-1030, Avril-Juin 2004.
- Y. GAUDEMET, *Le représentant de l'État*, in Y. Gaudemet, O. Gohin (sous la direction de), *La République décentralisée*, Editions Panthéon Assas, L.G.D.J. Diffuseur, Paris, 2004, p. 87 e ss.
- Y. GAUDEMET - O. GOHIN (sous la direction de), *La République décentralisée*, Editions Panthéon Assas, L.G.D.J. Diffuseur, Paris, 2004.
- V. GIAMMUSSO, *Francia*, in Senato della Repubblica, *Lo Statuto dell'opposizione. Rassegna degli istituti di garanzia dell'opposizione in Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti d'America*, Quaderni di documentazione, Servizio studi del Senato della Repubblica, n. 27, Roma, luglio 1995.
- A. GIOVANNELLI, *Aspetti della V Repubblica da De Gaulle a Mitterrand*, Milano, 1984.

- S. GIULJ, *Le statut de l'opposition en Europe*, Notes et études documentaires, La documentation française, n. 4585-4586, 24 settembre 1980.
- O. GOHIN, *La révision du titre XII: pouvoir constituant et jurisprudence constitutionnelle*, in Y. Gaudemet, O. Gohin (sous la direction de), *La République décentralisée*, Editions Panthéon Assas, L.G.D.J. Diffuseur, Paris, 2004, p. 25 e ss.
- S. GOZI, *La terza coabitazione e la politica europea della Francia: rischio di crisi istituzionale od ulteriore adattamento del "modello francese"?*, in «1989», anno VIII, n. 1/98, p. 121 e ss.
- N. GRIGNY, *Les élections sénatoriales du 26 septembre 2004: requiem pour la série C*, in *Revue politique et parlementaire*, 106° année, n. 1032-1033, octobre-novembre-décembre 2004, p. 40 e ss.
- N. GRIGNY, *Les avatars du calendrier des élections locales et sénatoriales*, in *Revue politique et Parlementaire*, 108° année, n. 1038, Janvier-Mars 2006, p. 102 e ss.
- G. GUZZETTA, *Una proposta per il Senato "federale"*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 118 e ss.
- P. HASSENTEUFEL - P. LONCLE MORICEAU, *Territorialisation versus décentralisation?*, in *Cahiers français*, La documentation Française, n. 318, janvier-février 2004, p. 72.
- J. P. HELBERT - J. P. PHILIBERT, *Le bilan contrasté de la décentralisation*, in *Revue politique et parlementaire*, 107° année, n. 1034, janvier-février-mars 2005, p. 97 e ss.
- J. L. HERINE, *Le Sénat en devenir*, Collection Clefs politique, Editions Montchrestien, Paris, 2001, p. 13 e ss.
- G. IERACI, *Presidenti, parlamenti, governi: il problema del semipresidenzialismo e oltre*, in *Quaderni di scienza politica*, anno V, n. 2, agosto 1998, p. 293.
- J. JORDA, *Les collectivités territoriales outre-mer et la révision de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 56, octobre 2003, p. 697 e ss.
- A. KIMMEL, *L'Assemblée nationale sous la cinquième République*, Presses de la fondation nationale des sciences, Paris, 1991.
- F. LABIE, *Finances locales et autonomie financière*, in *Cahiers français*, La documentation Française, n. 318, janvier-février 2004, p. 80 e ss.
- F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Il Mulino, Bo-

- logna, 1981.
- J. LANG, *Un nouveau régime politique pour la France*, Odile Jacob, Paris, 2004.
- J. LAPORTE - M. J. TULARD, *Le droit parlementaire*, PUF, coll. Que sais-je?, Paris, 1986.
- J. LARCHE, *Reforme de la durée du mandat et de l'élection des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat*, Rapport, Première lecture, Sénat, Commission des Lois, n. 333, 2002-2003, imprimé pour le Sénat par les Librairies-Imprimeries Réunies, Paris, 2003.
- P. LAUVAUX, *La démocratie majoritaire: conception et discussion d'un modèle polaire*, in *Pouvoirs*, n. 85, *La démocratie majoritaire*, 1998, p. 5 e ss.
- P. LAUVAUX, *Quand la deuxième chambre s'oppose*, in *Pouvoirs*, 2003, p. 81 e ss.
- D. G. LAVROFF, *Le système politique français, la V^{ème} République*, V édition, Paris, 1991.
- CL. LECLERQ, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, VII édition, Paris, 1990.
- P. LE LIDEC, *Le Sénat de la V^{ème} République. Pouvoir de blocage et blocage du pouvoir*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 81 e ss.
- J. M. LEMOYNE DE FORGES, *Subsidiarité et chef de file: une nouvelle répartition des compétences?*, in Y. Gaudemet, O. Gohin (sous la direction de), *La République décentralisée*, Editions Panthéon Assas, L.G.D.J. Diffuseur, Paris, 2004, p. 47 e ss.
- J. J. LINZ, *Democrazia presidenziale o democrazia parlamentare: vi è differenza?*, in J. J. Linz, A. Valenzuela (a cura di), *Il fallimento del presidenzialismo*, tr. it., Il Mulino, Bologna, 1995, p. 19 e ss.
- P. LOIC, *La révision constitutionnelle du 22 février 1996*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, n. 27, 1996, p. 451.
- P. LOQUET, *Les commissions parlementaires permanentes de la V^{ème} République*, PUF, Paris, 1982.
- F. LUCHAIRE - G. CONAC (a cura di), *La constitution de la V^{ème} République française*, II édition, Paris, 1987.
- F. LUCHAIRE, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, 1980.
- P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. 1. Il sistema francese*, 6^a ed., Giuffrè, Milano, 1988.
- J. LYON, *Nouveau suppléments au Traité. Fin de la III^{ème} République*

- (1924-1925), Documentation française, Paris, 1984.
- J. LYON, *Nouveau suppléments au Traité. La IV République (1946-1958)*, Documentation française, Paris, 1990.
- N. MANCINO, *Un ruolo di prestigio per il Senato federale*, in F. Bassanini (a cura di), *Costituzione. Una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Passigli editori, Antella (Firenze), 2004.
- G. MARCOU, *Décentralisation: approfondissement ou nouveau cycle?*, in *Cahiers français*, La documentation Française, n. 318, janvier-février 2004, p. 8 e ss.
- E. MARCOVICI, *La gauche et la VI République*, L'Harmattan, Paris, 2005.
- P. MARTIN, *Les élections sénatoriales: évolutions récentes et perspectives*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 71 e ss.
- J. MASTIAS, *Le Sénat de la V^{ème} République*, Economica, Paris, 1980.
- J. MASTIAS, *Système majoritaire et bicamérisme*, in *Pouvoirs*, n. 85, *La démocratie majoritaire*, 1998, p. 89 e ss.
- D. MAUS, *La fin de l'exception constitutionnelle française?*, in *Revue politique et parlementaire*, 107^o année, n. 1034, janvier-février-mars 2005, p. 103 e ss.
- J. MEKHANTAR, *Droit politique et constitutionnel*, ESKA, Paris, 1997.
- L. MEZZETTI, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare (Modelli europei a confronto)*, Maggioli, Rimini, 1992.
- A. MIABOULA-MILANDOU, *Les moyens du Parlement à l'égard de la loi votée*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, n. 33, 1998, p. 35 e ss.
- A. MONTEBOURG, *Ce que sera la VI^{ème} République en 2007*, in *Revue politique et parlementaire*, 107^o année, n. 1034, janvier-février-mars 2005, p. 108 e ss.
- A. MONTEBOURG, *La Constitution de la VI^{ème} République: réconcilier les Français avec la démocratie*, Odile Jacob, Paris, 2005.
- P. PACTET, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, X édition, Paris, 1991.
- F. PALERMO, *La seconda Camera federale nelle proposte di riforma. Analisi, valutazioni, conclusioni*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, p. 416 e ss.
- E. PALICI DI SUNI PRAT - M. COMBA - F. CASSELLA, *Le Costituzioni dei Paesi della Comunità europea*, con introduzione di G. Lombardi,

- Iuculano, Pavia, 1993.
- M. PANNETIER, *Institutions et vie politique française de 1789 à nos jours*, Paris, 1981.
- J. PASCAL, *La place, le rôle constitutionnel et l'influence du Sénat*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 48 e ss.
- J. PASCAL, *Les assemblées parlementaires françaises*, La documentation Française, Paris, 2005.
- R. PASQUIER, *Sénat, régionalisation, cumul des mandats: trois piliers pour un «acte III»?*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 115 e ss.
- G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- F. PASTORE, *Evoluzione della forma di governo parlamentare e ruolo del capo dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2003.
- F. PASTORE, *Azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento dell'Unione Europea*, in M. Scudiero (a cura di), *Il trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, n. 7, Jovene, Napoli, 2005.
- L. PEGORARO, *Il Governo in Parlamento (l'esperienza della V Repubblica francese)*, Cedam, Padova, 1983.
- L. PEGORARO - A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Quaderni giuridici del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Trieste, Cedam, Padova, 1997.
- V. PERIFANAKI ROTOLO, *Le minoranze parlamentari in Francia ed il controllo del Conseil Constitutionnel sui trattati e gli accordi internazionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980.
- B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania Federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano, 1990.
- L. PHILIP, *Le développement du contrôle de constitutionnalité et l'accroissement des pouvoirs du juge constitutionnel*, in *Revue du droit public*, 1983.
- L. PHILIP, *Bilan et effets de la saisine du Conseil constitutionnel*, in *Revue française de science politique*, 1984.
- R. PIASTRA, *Réforme du scrutin régional: quelles conséquences?*, in *Revue politique et parlementaire*, 105^e année, n. 1024-1025, mai-juin / juillet-août 2003, p. 61 e ss.

- P. PICIACCHIA, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, Giuffrè, Milano, 1998.
- Y. PIMONT, *L'assimilation adaptée de l'article 73*, in Y. Gaudemet, O. Gohin (sous la direction de), *La République décentralisée*, Editions Panthéon Assas, L.G.D.J. Diffuseur, Paris, 2004, p. 123 e ss.
- C. PINELLI, *Capo dello Stato e governo nel sistema e nell'esperienza della V Repubblica*, in *Dir. e soc.*, 1981, p. 31 e ss.
- S. PINON, *Les réformistes constitutionnels des années trente. Aux origines de la V^{ème} République*, L.G.D.J., Paris, 2003.
- C. PONCELET, *La «maison» des collectivités locales*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 118 e ss.
- M. C. PONTHEOREAU, *Il Presidente della quinta Repubblica dopo l'elezione del 2002. Una funzione tra continuità e cambiamento*, in *Pol. dir.*, XXXIV, 1, 2003, p. 88.
- M. C. PONTHEOREAU, *Les droits de l'opposition en France. Penser une opposition présidentielle*, in *Pouvoirs*, 2003, p. 101 e ss.
- J. M. PONTIER, *La République décentralisée de J.-P. Raffarin*, in *La revue administrative*, n. 332, 2003, p. 187 e ss.
- J. M. PONTIER, *Les lois organiques de l'été 2003*, in *La revue administrative*, n. 336, 2003, p. 622 e ss.
- J. M. PONTIER, *Les réformes de l'intercommunalité dans la loi «libertés et responsabilités locales»*, in *La revue administrative*, n. 342, 2004, p. 623 e ss.
- H. PORTELLI, *Union européenne: des systèmes fédéraux ou régionalisés*, in *Cahiers français*, La documentation Française, n. 318, janvier-février 2004, p. 19 e ss.
- M. PRELOT, *Droit parlementaire français*, Les cours de droit, Institut d'études politiques de Paris, 1957-1958.
- M. PRELOT - J. BOULOIS, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, XI édition, Paris, 1990.
- M. PRELOT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1957.
- J. PUECH, *Fiscalité et décentralisation*, in *Revue politique et parlementaire*, 107^o année, n. 1037, octobre-décembre 2005, p. 33 e ss.
- J. L. QUERMONNE, *Le gouvernement de la France sous la V^{ème} République*, III édition, Paris, 1987.
- S. REGOURD, *L'organisation territoriale issue de la décentralisation*

- de 1982: un bilan critique*, in *Cahiers français*, La documentation Française, n. 318, janvier-février 2004, p. 3 e ss.
- S. REGOURD, *La révision constitutionnelle de mars 2003 et l'unité de la République*, in *Cahiers français*, La documentation Française, n. 318, janvier-février 2004, p. 59 e ss.
- T. S. RENOUX, *L'esperienza francese*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 529 e ss.
- A. REPOSO, *Il problema della seconda Camera (ovvero la "Camerina")*, in *Dir. e soc.*, 1998, p. 213 e ss.
- F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, Milano, 1995.
- A. RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, 1997.
- F. ROBBE, *La Représentation des collectivités territoriales par le Sénat. Étude sur l'article 24 alinéa 3 de la Constitution française du 4 octobre 1958*, préface de Michel Dreyfus-Schmidt, avant-propos de Michel Verpeaux, L.G.D.J., Paris, 2001.
- F. ROBBE, *Le Sénat à l'heure des demi-réformes*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 56, octobre 2003, p. 725 e ss.
- F. ROBBE, *Le Sénat défenseur des collectivités locales: histoire d'une «appropriation»*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 54 e ss.
- F. ROBERT, *Vers une fiscalité décentralisée*, in *Cahiers français*, La documentation Française, n. 318, janvier-février 2004, p. 52 e ss.
- F. ROBERT, *Les finances locales*, in M. Bonnard (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, III édition revue et augmentée, La documentation Française, Paris, 2005, p. 109 e ss.
- J. ROBERT, *Un gâchis référendaire (29 mai 2005)*, in *Rev. dr. pub. sc. pol.*, 2005, p. 839 e ss.
- X. ROQUES, *Système majoritaire et contrôle de la constitutionnalité*, in *Pouvoirs*, n. 85, *La démocratie majoritaire*, 1998, p. 101 e ss.
- A. ROUX, *L'évolution du régime statutaire des collectivités territoriales d'outre-mer*, in Y. Gaudemet, O. Gohin (sous la direction de), *La République décentralisée*, Editions Panthéon Assas, L.G.D.J. Diffuseur, Paris, 2004, p. 111 e ss.
- A. ROUX, *Vers un pouvoir réglementaire local?*, in M. Bonnard (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, III édition revue

- et augmentée, La documentation Française, Paris, 2005, p. 32 e ss.
- I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006.
- P. SADLAN, *Démocratie locale: les carences de l'«acte II»*, in *Cahiers français*, La documentation Française, n. 318, janvier-février 2004, p. 73 e ss.
- P. SADLAN, *La démocratie locale*, in M. Bonnard (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, III édition revue et augmentée, La documentation Française, Paris, 2005, p. 171 e ss.
- G. M. SALERNO, *Il Senato tra riforma del bicameralismo e rappresentanza degli enti territoriali*, in *Le Regioni*, 1998.
- G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata* (1994), tr. it., Bologna, 1995.
- S. SASSEN, *Territory, Authority, Rights: from Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, Princeton, 2007.
- N. SAUGER, *De l'utilité des Chambres hautes et des difficultés du Sénat français*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 110 e ss.
- R. SAVY, *Plaidoyer pour un Sénat du XXI siècle*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 100 e ss.
- M. SCUDIERO, *Conclusioni*, in AA.VV., *La riforma costituzionale*, Atti del convegno dell'A.I.C. svoltosi a Roma il 6 e 7 novembre 1998, Cedam, Padova, 1999, p. 497 e ss.
- M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, n. 5, Jovene, Napoli, 2002.
- M. SCUDIERO (a cura di), *Il trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, n. 7, Jovene, Napoli, 2005.
- M. SCUDIERO - S. STAIANO (a cura di), *La riforma della Costituzione nei lavori della Bicamerale*, Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, n. 4, Jovene, Napoli, 2000.
- M. SINEAU, *Parité 2004: les effets pervers de la loi*, in *Revue politique et parlementaire*, 106^e année, n. 1031, juillet-août-septembre 2004, p. 153 e ss.
- S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle*

- autonomie locali. Profili analitici e ricostruzione sistematica*, Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, n. 8, Jovene, Napoli, 2006.
- E. N. SULEIMAN, *Presidenzialismo e stabilità politica in Francia*, in J. J. Linz, A. Valenzuela (a cura di), *Il fallimento del presidenzialismo*, tr. it., Il Mulino, Bologna, 1995, p. 229 e ss.
- A. TILLIE, *La fin des notables: pour une reconquête de la démocratie par les citoyens*, L'Harmattan, Paris, 2005.
- R. TOSI, *La seconda Camera*, in *Le Regioni*, 1997, p. 993 e ss.
- A. TROUPEL, *Le Sénat à l'heure de la parité: une acclimatation réussie*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 65 e ss.
- M. J. TULARD, *Les compétences de la région*, in M. Bonnard (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, III édition revue et augmentée, La documentation Française, Paris, 2005, p. 60 e ss.
- G. VEDEL, *Le Conseil constitutionnel, gardien du droit positif ou défenseur de la transcendance des droits de l'homme*, in *Pouvoirs*, n. 45, 1988.
- M. VERPEAUX, *Le referendum local outre-mer*, in Y. Gaudemet, O. Gohin (sous la direction de), *La République décentralisée*, Editions Panthéon Assas, L.G.D.J. Diffuseur, Paris, 2004, p. 93 e ss.
- M. VERPEAUX, *Le Sénat et ses réformes*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 59 e ss.
- M. VERPEAUX, *Les origines*, in M. Bonnard (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, III édition revue et augmentée, La documentation Française, Paris, 2005, p. 1 e ss.
- M. VERPEAUX, *Le cadre législatif depuis 1982*, in M. Bonnard (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, III édition revue et augmentée, La documentation Française, Paris, 2005, p. 11 e ss.
- M. VERPEAUX, *La Constitution et les collectivités territoriales*, in M. Bonnard (a cura di), *Les collectivités territoriales en France*, III édition revue et augmentée, La documentation Française, Paris, 2005, p. 20 e ss.
- M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales en France*, III édition, Dalloz, Paris, 2006.
- M. VILLONE, *Il bicameralismo: problemi vecchi e nuovi*, in *Politica del*

- diritto*, n. 2, 1992.
- A. VIOLA, *Encore un effort, Mesdames et Messieurs les Sénateurs!*, in *La revue administrative*, n. 335, 2003, p. 544 e ss.
- L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle Regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Milano, 1989.
- E. VITAL-DURAND, *Les collectivités territoriales en France*, VI édition, Hachette Supérieur, Paris, 2006.
- W. VITALI, *Un Senato poco "federale"*, in F. Bassanini (a cura di), *Costituzione. Una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Passigli editori, Antella (Firenze), 2004.
- M. VOLPI, *La democrazia autoritaria*, Bologna, 1979.
- M. VOLPI, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in *Quad. cost.*, anno XVII, 1997, n. 2, p. 247 e ss.
- A. ZELLER, *Pour un Sénat Chambre des territoires ...*, in *Pouvoirs locaux*, n. 67, IV/2005, p. 97 e ss.