



La crisi francese del 2024: una cronaca costituzionale

di Marco Cerase

5 Dicembre 2024

1. Premessa

L'art. 5 della Costituzione francese del 1958 – la quale dà fondamento alla V Repubblica, unitamente alle modifiche del 1962 – prevede che il Presidente della Repubblica assicuri il rispetto della Costituzione e, con il suo potere d'arbitraggio, il regolare funzionamento dei poteri pubblici e la continuità dello Stato¹.

A sua volta, l'art. 8 della medesima Costituzione prevede che egli nomini il Primo ministro e, su proposta di questi, gli altri ministri. Egli, peraltro, presiede il Consiglio dei ministri. Il Governo dura in carica fino alle eventuali dimissioni o all'approvazione da parte dell'Assemblea nazionale di una mozione di censura (di sfiducia, si direbbe in Italia).

Dopo la correzione del 1962, in virtù della quale il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale diretto dal popolo francese², si suole dire che la forma di governo francese è semipresidenziale³.

Non più parlamentare (o, addirittura, "assembleare", come nelle esperienze della III e della IV Repubblica), perché il Parlamento non è più depositario quasi esclusivo dell'indirizzo politico; ma neanche presidenziale, perché l'Assemblea Nazionale può sfiduciare il Governo, ciò che - per esempio - negli Stati Uniti o in Brasile non è previsto (l'unico modo per il potere legislativo di sbarazzarsi di uno o più membri dell'Esecutivo è, nei sistemi presidenziali, la messa in stato d'accusa).

È a fronte di questo assetto istituzionale che occorre misurare i convulsi eventi che hanno interessato la Francia negli ultimi mesi.

¹ Cfr. J. GICQUEL e J.E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, Paris 2023, pag. 715.

² V. B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, Sirey, Paris 2015, pag. 413.

³ V. M. BAUDREZ e B. RAVAZ, *La Quinta Repubblica: regime semipresidenziale o parlamentarismo presidenzialista?*, in *Semipresidenzialismi*, a cura di L. Pegoraro e A. Rinella, Cedam, Padova 1997, pag. 49.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

2. Le elezioni europee del 9 giugno 2024 e lo scioglimento anticipato dell'Assemblée nationale. Svoltosi secondo il metodo proporzionale, le consultazioni europee per la Francia hanno visto come vincitore politico indiscusso il *Rassemblement national*, partito connotato a destra, presieduto da Marine Le Pen.

Il RN - che ha riportato il 31 per cento dei voti espressi - è erede del *Front National* di Jean Marie Le Pen (padre di Marine), già deputato europeo e candidato alla Presidenza nel 2002, giunto al ballottaggio e sconfitto da Chirac⁴. Le Pen padre era dichiaratamente estraneo al patto costituzionale golliano⁵.

La lista che, invece, si rifaceva al Presidente in carica al secondo mandato (Emmanuel Macron⁶) ha riportato il 14⁷ per cento dei voti.

Nella giornata del 10 giugno, il Presidente Macron - al quale mancavano ancora 3 anni di mandato - ha deciso di sciogliere anticipatamente l'*Assemblée Nationale* (la scadenza naturale era nel 2027)⁸. La determinazione in tal senso⁹ (comunicata in modo informale al Primo ministro e ai Presidenti delle Camere) è venuta non solo e non tanto per

⁴ Jean Marie Le Pen si era già presentato alle presidenziali del 1974 (ottenendo poco meno di 200 mila voti) e poi ancora nel 1988 e nel 1995 raccogliendo in ciascuna tornata circa 4 milioni di voti. Nel 2002 arrivò per la prima (e sola) volta al ballottaggio.

⁵ L'impostazione per cui la destra francese è repubblicana e collocata nel solco storico della lotta al nazifascismo è ricondotta dalla storiografia al proclama radiofonico da Londra di Charles De Gaulle, del 18 giugno 1940. Dal punto vista ideale, le basi di quest'appello stanno in una lettura della storia francese più complessa di quella offerta dalla sinistra tradizionale. Mentre Leon Blum faceva derivare la III Repubblica - sconfitta dall'invasione tedesca - direttamente dalla tradizione rivoluzionaria, per il Generale l'identità nazionale stava in una considerazione più completa e integrale della vicenda storica francese, che ricomprendeva anche i secoli anteriori al 1789 (v., al riguardo, J.L. CREMIEUX-BRILHAC, *De Gaulle, la République et la France libre*, Perrin, Parigi 2014, pag. 21 ss.).

⁶ Per un'ampia e documentata riflessione sull'ascesa alla presidenza di Macron nel 2017, v. U. COLDAGELLI, *Macron: il sogno di una nuova grandeur*, Donzelli, Roma 2019.

⁷ Nel complesso, le liste non ostili al Presidente hanno quindi riportato poco più del 20 per cento.

⁸ Al proposito, l'art. 12 della Costituzione prevede che - sentiti il Primo ministro e i presidenti delle Camere - può pronunciare lo scioglimento della sola Assemblea nazionale. Le nuove elezioni hanno luogo non prima di venti e non più di quaranta giorni dallo scioglimento. Il Presidente non può avvalersi nuovamente di questa facoltà se non dopo un anno da tali elezioni.

⁹ Lo scioglimento dell'Assemblea nazionale, deciso da Macron come conseguenza dei risultati delle elezioni europee, è venuto incontro - sia pure in senso forse impreveduto - alle preoccupazioni manifestate da N. LUPO e A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo (Una introduzione)*, LUISS Press, Roma 2019, pag. 20, i quali avevano sottolineato come gli esiti delle consultazioni europee generalmente hanno una matrice costitutiva in sede nazionale ma poi si sganciano dalle logiche domestiche, per restare confinati nel circuito istituzionale dell'UE. Per un panorama sulle reazioni allo scioglimento, v. F. FRESSOZ, *La dissolution est, pour Emmanuel Macron, l'ultime tentative de susciter un mouvement*, in *Le monde*, 11 giugno 2024, pag. 9; e, in Italia, A.M. LECCIS COCCO ORTU, *Lo scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale francese, ennesimo esempio dello squilibrio dell'iperpresidenzialismo della Quinta Repubblica*, in *Diritti comparati*, 19 giugno 2024, la quale - infatti - riporta la critica mossa a Macron di aver voluto "nazionalizzare uno scrutinio europeo".



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

assecondare una richiesta di Jordan Bardella (il giovane capolista alle elezioni europee del RN), fatta più per maniera di propaganda che per convinzione, quanto per un preciso calcolo politico.

Ritenendo che anche nelle elezioni politiche anticipate il RN avrebbe potuto ottenere una maggioranza relativa dei suffragi e che esso avrebbe avuto in Parlamento - sì - una maggioranza (più o meno ampia o, persino, risicata) ma sarebbe stato costretto, in ogni caso, a una coabitazione, Macron aveva l'intenzione di mettere alla prova i propositi programmatici del RN e, alla lunga, di causarne il logoramento. Nella riflessione del Presidente, nel 2027 il RN sarebbe arrivato alle presidenziali affaticato dalle responsabilità del governo, con minori possibilità di vittoria.

All'indomani dello scioglimento, pur nell'ambito di un contesto di commenti politici che sottolineavano l'azzardo e, addirittura, la sconsideratezza di Macron, tre blocchi politici si sono fatti trovare sostanzialmente pronti: il RN, il quale in capo a una settimana ha inglobato anche una fetta dei gollisti repubblicani, guidati da Eric Ciotti; il campo presidenziale, guidato dal primo ministro in carica, Gabriel Attal, e composto non solo dal movimento politico fondato dal Presidente (Ensemble) ma anche, tra gli altri, dai gollisti che si sono rifiutati di unirsi al RN; e un Nuovo Fronte popolare di sinistra, composto da verdi, socialisti, comunisti e dal movimento *La France Insoumise*, capeggiato da Jean-Luc Melenchon, già esponente socialista e candidato alle presidenziali del 2022 (ma non giunto al ballottaggio, il quale aveva visto sfidarsi proprio Macron e Marine Le Pen).

3. Le elezioni politiche del 30 giugno e 7 luglio 2024. Nel primo turno delle elezioni legislative, tenutosi il 30 giugno (secondo la nota legge elettorale a doppio turno di collegio¹⁰ e dopo una campagna elettorale tanto breve quanto frenetica), il risultato delle elezioni europee si è sostanzialmente replicato: poco meno di un terzo dei voti è andato al RN e circa il 21 per cento al campo presidenziale. La sorpresa è stata però il NFP di sinistra che ha riportato circa il 28 per cento dei suffragi.

Proprio questa forza, la sera stessa dei risultati del 30 giugno ha dichiarato che - nel secondo turno previsto per il 7 luglio - avrebbe ritirato tutti i propri candidati qualificatisi per il ballottaggio che fossero arrivati terzi. Il NFP invitava conseguentemente i propri elettori a votare (ovviamente) per il proprio candidato ove qualificatosi primo o secondo; e a votare per il candidato del campo macronista, nel caso in cui costui fosse opposto in prima o in seconda posizione al candidato del RN.

¹⁰ La legge elettorale per le elezioni legislative – a differenza della Costituzione per le presidenziali – prevede che (in mancanza di un vincitore al primo turno, che riporti la maggioranza assoluta dei voti espressi, a patto che corrispondano ad almeno un quarto degli aventi diritto) al ballottaggio si qualificano tutti i candidati che abbiano riportato voti pari ad almeno il 12,5 per cento degli aventi diritto.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Nei giorni successivi, sia pure con minore schiettezza e linearità, anche Attal ha dato un'analogia indicazione agli elettori del campo presidenziale, facendo ritirare i propri candidati giunti terzi al primo turno.

La sera del 7 luglio 2024 si è avuto quello che è sembrato, agli osservatori più avveduti, un indubbio successo di Macron.

La desistenza tra le componenti repubblicane ha avuto un esito addirittura imprevisto, portando all'esclusione nel ballottaggio di molte decine di candidati del RN. Esso ha quindi riportato un numero di seggi tale da consegnargli, formalmente, il primo gruppo parlamentare (126 su 577, cui si potevano aggiungere 16 deputati dei gollisti di destra fuoriusciti assieme a Ciotti) ma politicamente il terzo, dal momento che l'espressione parlamentare degli altri due blocchi era (ed è) ben maggiore (circa 190 il NFP e intorno a 170 il campo presidenziale).

4. La difficile formazione del governo. Macron, pertanto, si è trovato, dal punto di vista costituzionale, nella pienezza dei suoi poteri arbitrali. Previsti – sì – dal testo della Costituzione, tali poteri non sono però quasi mai stati effettivamente esercitati da un Presidente nella fase genetica del Governo.

Il Capo dello Stato ha generalmente avuto dalle elezioni indicazioni inequivoche, potendo contare su una maggioranza conforme al proprio orientamento politico oppure dovendosi (di fronte a una chiara maggioranza contraria nell'*Assemblée nationale*) acconciare a una coabitazione¹¹ (l'ultimo esempio è stato quello di Chirac, che nel 1997 dette l'incarico a Jospin, poiché i socialisti avevano vinto le elezioni politiche, da lui indette con 2 anni di ritardo sulla sua elezione a presidente, nel 1995).

Sotto il profilo politico, quindi, innanzi a Macron si sono aperte difficoltà del tutto inedite. Egli aveva preventivato una coabitazione con Marine Le Pen, la quale invece è stata (temporaneamente ma chiaramente) sconfitta. La nomina del primo ministro doveva cadere su una figura diversa da un esponente del RN¹².

Gabriel Attal si è dimesso il 16 luglio. Macron ha accettato le dimissioni, con la precisazione che il Primo ministro sarebbe rimasto in carica per gli affari correnti fino all'entrata in carica del nuovo esecutivo.

Il 18 luglio 2024 si sono svolti gli adempimenti costituzionali interni all'*Assemblée nationale*: si è proceduto all'elezione delle cariche parlamentari e si sono costituiti i gruppi parlamentari. E' risultata rieletta presidente dell'Assemblea nazionale Yaël Braun-

¹¹ Il primo caso di coabitazione è stato nel 1986, allorquando i gollisti vinsero le elezioni politiche mentre era presidente François Mitterand, il quale dovette nominare Jacques Chirac (v., tra gli altri, J.J. BECKER, *Histoire politique de la France depuis 1945*, Armand Colin, Paris 2005, pag. 200).

¹² Per una lettura italiana dei risultati elettorali, v. L. GIANNITI, *La discesa dall'Olimpo: Macron e la via obbligata del parlamentarismo*, in *Magazine Treccani*, 10 luglio 2024.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Pivet, presidente uscente e appartenente al gruppo di riferimento del Presidente Macron¹³.

Senonché il 26 luglio hanno preso avvio le Olimpiadi di Parigi e Macron ha dichiarato di avvalersi della "tregua olimpica".

Conclusi i giochi l'11 agosto 2024, il Presidente ha tuttavia atteso il 23 agosto¹⁴ per avviare un giro di consultazioni, che i commentatori hanno subito etichettato come "in stile italiano"¹⁵.

Il gruppo di sinistra ha proposto la nomina a Primo ministro dell'esponente indipendente, già iscritta al partito socialista, Lucie Castets. Gli altri gruppi consultati (compreso il RN, ricevuto il 26 agosto 2024) hanno fatto sapere a Macron che se egli avesse nominato un governo, tra i cui componenti vi fossero stati esponenti della *France Insoumise*, avrebbero certamente proposto una mozione di censura. Appresa la notizia, Jean-Luc Melenchon ha indirizzato a tutti i capigruppo parlamentari una lettera (in parte provocatoria) in cui domandava loro se avrebbero presentato ugualmente la mozione di censura ove la compagine ministeriale di Castets non avesse avuto membri della *France Insoumise*.

Ma la sera stessa del 26 agosto, Macron ha diramato un comunicato in cui ha affermato che non avrebbe nominato Castets per ragioni di "stabilità istituzionale".

Nella giornata del 31 agosto 2024, Macron ha fatto trapelare la notizia di essere intenzionato a nominare Bernarde Cazeneuve, già ministro dei governi sotto il Presidente Hollande, allontanatosi dal partito socialista nel 2022 per contrasti di linea politica. Olivier Faure, il segretario del PS, ha fatto sapere di essere contrario a tale nomina, pur se all'interno del partito sul punto non si è registrata l'unanimità.

Nei giorni successivi, la nomina di Cazeneuve ha raccolto molta freddezza in ambito parlamentare, sicché Macron ha fatto circolare anche il nome di Thierry Beaudet, il presidente del Consiglio economico e sociale francese (l'equivalente del CNEL italiano) e poi ancora quello di Xavier Bertrand (quest'ultimo un esponente dei gollisti repubblicani, con chances di scampare alla censura parlamentare addirittura inferiori ai due precedenti). Nel frattempo, il Presidente ha avviato nella giornata del 3 settembre

¹³ Peraltro, contro questa elezione 71 deputati del NFP hanno interposto ricorso alla Corte costituzionale per la lamentata violazione dei diritti dell'opposizione parlamentare, riportandone tuttavia il rigetto (sentenza del 31 luglio 2024) a motivo dell'incompetenza della Corte medesima a pronunciarsi. I deputati ricorrenti sostenevano che la votazione stessa era illegittima perché vi aveva partecipato proprio Attal, neo-eletto deputato e dimessosi – sì – ma ancora Primo ministro in carica per affari correnti. In argomento, v. approfonditamente S. CURRERI, *Sulla legittimità della partecipazione dei ministri dimissionari del governo Attal all'elezione del Presidente dell'Assemblea nazionale francese*, in questo *Forum*, 8 settembre 2024.

¹⁴ Per perplessità su tali lungaggini, v. S. DE ROYER, *Gouvernement: Macron n'en fini pas de prendre son temps*, in *Le monde*, 19 agosto 2024, pag. 9.

¹⁵ Tra gli altri, già L. GIANNITI, *La discesa dall'Olimpo: Macron e la via obbligata del parlamentarismo*, cit.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

2024 un ulteriore giro di consultazioni, nel quale ha coinvolto anche le forze sociali, tra cui principalmente l'associazione degli industriali.

Lo sblocco quasi improvviso dello stallo si è avuto nella mattinata del 5 settembre 2024, allorquando Macron ha nominato Primo ministro Michel Barnier¹⁶.

Politico di lunghissima esperienza della Francia gollista, Barnier è stato deputato, senatore e ministro a più riprese in molti governi. La sua notorietà e sensibilità europee sono però dovute a ben due mandati da membro della Commissione europea (agli affari regionali, sotto Romano Prodi – 1999-2004 – e al mercato interno, sotto Barroso – 2009-2014) e al ruolo di capo-negoziatore con il Regno Unito nella sventurata vicenda della Brexit (da lui definita, innanzi alle Commissioni riunite del Parlamento italiano nel 2018, “un jeu lose-lose”¹⁷).

La nomina di Barnier ha suscitato reazioni opposte negli schieramenti politici.

Gli esponenti del NFP hanno gridato alla violazione della Costituzione e al “vol de l'election” (furto del voto)¹⁸, a motivo che Barnier faceva riferimento al gruppo parlamentare dei gollisti repubblicani che sono il quarto gruppo nell'emiclo francese e – a loro avviso – aveva una bassissima legittimazione popolare. Essi hanno svolto quindi manifestazioni di piazza (peraltro già indette a seguito della mancata nomina di Castets) in tutto il Paese per il 7 settembre 2024. I dirigenti dei partiti che compongono il NFP hanno fatto sapere che avrebbero presentato immediatamente una mozione di censura nei riguardi di Barnier.

Al contrario, la scelta caduta su Barnier è stata ritenuta saggia e di alto profilo da tutto il campo macronista, i cui esponenti hanno sottolineato la correttezza del Presidente, soprattutto alla luce della carenza in Parlamento di una chiara maggioranza.

Di sostanziale attendismo è stata la risposta di Marine Le Pen: ella ha dichiarato di non aderire alle posizioni di delegittimazione di Barnier proposte dal NFP ma ha sostenuto che avrebbe ascoltato le dichiarazioni programmatiche del capo del Governo prima di decidere se votare contro la mozione di censura o di limitarsi all'astensione.

Nei giorni dal 6 settembre in poi, l'investitura di Barnier è apparsa sempre più, anziché come una nomina “alla francese”, come un incarico “all'italiana”. Egli si è avvalso del canale privilegiato con Macron, molto aiutato dal segretario generale della Presidenza, Alexis Kohler, e ha cominciato – a sua volta - un prolungato giro di consultazioni, volto a capire quale fosse la compagine ministeriale che avrebbe avuto la migliore possibilità

¹⁶ Per un accurato riepilogo del percorso che ha portato alla nomina di Barnier v. il servizio redazionale *Les dix jours qui ont mené Barnier à Matignon*, in *Le monde*, 11 settembre 2024, pag. 9.

¹⁷ Sul punto, sia consentito il rinvio a M. CERASE, *La BREXIT: anatomia di un addio*, in *Rassegna parlamentare* 2020, pag. 514.

¹⁸ V. le dichiarazioni di Jean-Luc Melenchon e di Manon Aubry, riportate nella stampa sia francese sia italiana (v. per esempio, F. DE REMIGIS, *Macron sceglie Barnier. L'ira di Melenchon: Ladri!*, nel *Giornale*, 6 settembre 2024, pag. 14 e A. M. MERLO, *Macron capovolge il voto. Per il governo un patto con Le Pen*, nel *Manifesto*, 6 settembre 2024, pag. 2).



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

di scampare alla mozione di sfiducia¹⁹. Peraltro, il 17 settembre 2024, Barnier ha annunciato che non avrebbe rispettato i tempi di legge nella presentazione del disegno di legge di bilancio per il 2025 all'Assemblée nationale, onde riservarsi di modificare il progetto già predisposto da Attal, dando così luogo a un nuovo inedito politico-parlamentare (salvo poi nel prosieguo rinunciare a proporre qualsiasi modifica del bilancio preventivo, laddove emendamenti sono invece venuti da parte dei gruppi parlamentari).

Il medesimo 17 settembre, il gruppo parlamentare della France Insoumise, inoltre, ha presentato una proposta di destituzione di Macron, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, il quale prevede (oggi, a seguito di una modifica costituzionale del 2007) la messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica innanzi alle Camere riunite in Alta Corte di giustizia per "violazioni dei doveri manifestamente incompatibili con l'esercizio del mandato" (la proposta deve essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti).

Infine, il 21 settembre 2024, Michel Barnier ha formato il suo ministero, includendovi principalmente personalità appartenenti a Ensemble e ai gollisti di destra, non sgradite a Marine Le Pen. Sulla compagine governativa, Macron ha esercitato un potere di espunzione rispetto ai ministri proposti alla giustizia (Olivier Marleix) e ai territori d'oltremare (Philippe Bas), ottenendone la sostituzione (con, rispettivamente, Didier Migaud e François-Noël Buffet).

Barnier non ha reso le dichiarazioni programmatiche all'Assemblée nationale che il 1° ottobre. Durante in suo intervento, i deputati del NFP hanno agitato le tessere elettorali, come a sottolineare il tradimento del responso delle urne. Viceversa, nel corso del dibattito che ne è seguito, Marine Le Pen ha affermato che il RN non avrebbe votato a favore di una mozione di censura, considerando che una dichiarazione in tal senso sarebbe stata il frutto di un atteggiamento ingiustificatamente pregiudiziale nei riguardi dell'Esecutivo.

La Commissione referente competente sulle proposte di risoluzione per l'accusa al Presidente della Repubblica, poi, nella mattinata del 2 ottobre ha respinto (con 54 voti contro 15, con il concorso dei deputati del RN) la proposta di destituzione di Macron²⁰. Essa ha, infatti, approvato le conclusioni del relatore (il deputato ecologista Jérémie Jordanoff), nelle quali è stato sottolineato che Macron è incorso in numerosi errori politici. Nondimeno né l'art. 68 della Costituzione né la successiva legge organica n. 1392 del 2014²¹ definiscono che cosa sia la "violazione dei doveri manifestamente incompatibile

¹⁹V., per esempio, S. CASSINI e C. GATINOIS, *Michel Barnier a tâtons avec le RN*, in *Le monde*, 10 settembre 2024, pag. 9.

²⁰ V. M. DARAME, *Destitution: la procédure rejeté en commission*, in *Le monde*, 4 ottobre 2024, pag. 11.

²¹ Tale legge prevede una procedura piuttosto complessa: in ciascuna Camera deve essere approvata una risoluzione tesa ad avviare la messa in stato d'accusa. Indi, uno speciale comitato bicamerale (composto da



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

con l'esercizio del mandato". Di qui la proposta di rieiezione, motivata sul fatto che nell'Assemblée nationale mancava un consenso diffuso che quella violazione fosse manifesta.

Presentata da tutti i gruppi del NFP l'8 ottobre 2024²², la mozione di censura, è stata respinta lo stesso giorno dall'Assemblée nationale (con soli 197 voti a favore).

5. Osservazioni conclusive. Questa evoluzione, che può ben qualificarsi come un precedente storico privo di simili, stimola alcune riflessioni sulla condotta politico-costituzionale di Emmanuel Macron.

Jean-Luc Melenchon lo ha accusato, senza mezzi termini, di aver violato la Costituzione e di aver trascurato l'esito delle elezioni che egli stesso aveva indetto, con lo scioglimento dell'Assemblée nationale deciso in solitudine il 10 giugno 2024, senza alcun previo passaggio parlamentare né le dimissioni di Attal. La tesi del leader della France Insoumise, se ha elementi plausibili sotto il profilo politico, nel complesso, sotto l'aspetto squisitamente giuridico-istituzionale non pare accoglibile.

Macron ha interpretato il suo ruolo secondo quello che la dottrina pubblicistica francese ha chiamato *abritrage actif*, vale a dire un interventismo istituzionale consentito dall'art. 5 della Costituzione, come concepito da Charles De Gaulle, padre del telaio istituzionale della V Repubblica²³. L'art. 5 della Costituzione, laddove assegna al Presidente il compito di assicurare il regolare funzionamento dei poteri pubblici, gli attribuisce – secondo il verbo golliano – il potere di dire l'ultima parola su tutti i problemi che si pongono al vertice dello Stato. Peraltro, De Gaulle – nelle sue esternazioni degli anni '60 dello scorso secolo²⁴ – si era spinto ad affermare che tale assetto lo rendeva la sorgente primaria del potere esecutivo e che il Primo ministro non era che un suo delegato. Il Generale aveva così dato un contenuto forte (e suo personale) alla famosa definizione di Michel Debré

22 membri, 11 deputati e 11 senatori) funge da ufficio di presidenza dell'Alta corte di giustizia, per regolarne i lavori. Accanto a questo organismo opera un comitato inquirente composto da 6 vicepresidenti di ciascuna Camera (12 in tutto). Le Camere riunite in Alta corte (sotto la presidenza del presidente dell'Assemblée nationale) deliberano a scrutinio segreto sulla proposta avanzata dal comitato inquirente. L'unico precedente rispetto a quello di cui qui si discorre risale al 2016, in cui però l'ufficio di presidenza dell'Assemblée nationale dichiarò irricevibile una proposta di risoluzione contro Francois Hollande.

²² Dopo l'esito della proposta sulla procedura d'accusa, l'esito della mozione di sfiducia appariva segnata. Lo osservano anche M. DARAME e R. MARRAT-VARCARCEL, *Pour le NFP une motion de censure de principe*, in *Le monde*, 9 ottobre 2024, pag. 12.

²³ V. P. PACTET e F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, Sirey, Paris 2006, pag. 423. Per un'analisi diacronica del pensiero costituzionale di Charles De Gaulle e, in particolare, della fisionomia più recente del suo concetto di Stato (maturata essenzialmente nella sua opposizione alla IV Repubblica), v. J.L. DEBRÉ, *Les idées constitutionnelles du general De Gaulle*, Parigi 1974 (ristampa LGDJ, Paris 2015, pag. 83 e ss.).

²⁴ Le ricorda esattamente U. COLDAGELLI, *La Quinta Repubblica da De Gaulle a Sarkozy*, Donzelli, Roma 2009, pag. 47.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

del 1958 (antecedente alla riforma del 1962) per cui il Presidente era la “chiave di volta delle istituzioni” francesi (la *clef de voûte*)²⁵.

Senonchè, come pure la dottrina ha sottolineato, questo schema concettuale regge finché nell'Assemblée nationale sussiste una maggioranza omogenea all'indirizzo politico presidenziale²⁶. Nel caso di omogeneità tra Presidente e Parlamento eletto, la divisione di compiti tra Presidente e Primo ministro è detta verticale, perché la fiducia (melius: la non sfiducia) della maggioranza parlamentare li investe entrambi alla stessa maniera.

Viceversa, nel caso di distonia politica, tutto cambia e la divisione diventa orizzontale²⁷: il Primo ministro è il solo a godere dell'appoggio parlamentare. Egli quindi si pone come diaframma tra l'Assemblée nationale, di più fresca legittimazione popolare, e il titolare dell'Eliseo, il quale, in pratica, si eclissa fino alla crisi successiva (o fino alle successive elezioni presidenziali). Questa è la sostanza politico-costituzionale della coabitazione: il Presidente resta garante del funzionamento delle istituzioni ma l'indirizzo politico passa nelle mani del raccordo maggioranza parlamentare–Primo ministro.

Orbene, la critica che è stata mossa a Macron è che egli non avrebbe rispettato il cambio di situazione che le elezioni gli hanno servito, togliendo al suo movimento e ai suoi alleati la maggioranza parlamentare. Egli avrebbe esercitato i poteri derivanti dall'art. 5 in chiave puramente golliana, senza tener conto della cesura storica ormai acquisita in virtù di ben tre casi di coabitazione (1986, 1993 e 1997), con l'aggravante che egli stesso se l'era prefigurata al momento di sciogliere l'Assemblée nationale.

Il rilievo coglie solo in parte nel segno. Come pure la dottrina ha ricordato, non è sempre successo che la distinzione di situazioni (maggioranza sicura a favore del Presidente o maggioranza salda contro) fosse così netta.

Nel 1988, per esempio, il rieletto Mitterand sciolse l'Assemblea ma il responso delle urne non gli conferì una solida maggioranza parlamentare. Egli nominò Primo Ministro – sì – il socialista Michel Rocard ma quest'ultimo dovette procedere attentamente, barcamenandosi tra sponde opposte (i comunisti, da un lato, e i gollisti, dall'altro)²⁸, riuscendo a mantenere il timone dell'Esecutivo per 3 anni (e non tutti i 5 della legislatura). E lo stesso Macron, nelle elezioni politiche del 2022, appena successive alla sua rielezione, ha riportato una maggioranza parlamentare solo relativa, ciò che ha costretto Attal a un governo di minoranza che è durato sino a 2 anni, solo in virtù della mancanza di una maggioranza contraria, che approvasse una mozione di sfiducia.

²⁵ V. ancora P. PACTET e F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, cit. pag. 423 nonché G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa (ordinamenti europei a confronto)*, Mulino, Bologna 2012, pag. 143.

²⁶ V. ancora P. PACTET e F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, cit. pag. 425.

²⁷ Così ancora P. PACTET e F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, cit. pag. 425.

²⁸ Lo ricordano anche M. BAUDREZ e B. RAVAZ, *La Quinta Repubblica: regime semipresidenziale o parlamentarismo presidenzialista?*, cit. pag. 55.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Questo ambito, dai contorni meno nitidi dell'apparente, spiega le significative le parole del relatore Iordanoff sulla proposta di destituzione del Presidente della Repubblica. Dopo un'accurata ricostruzione della forma di governo francese, il deputato ecologista ha affermato che il comportamento di Macron è stato denso di errori e forzature sotto il profilo, sia della tempistica sia delle scelte politiche. Tuttavia, per giungere alla destituzione del Capo dello Stato, occorre che l'incompatibilità di una violazione dei doveri con l'esercizio del mandato sia ritenuta "manifesta" da una consistente maggioranza dei rappresentanti del popolo, elemento che in questo caso è mancato.

In pratica, nel 2024 si è presentata una congiuntura che non era nettamente favorevole al Presidente in carica ma neanche tale da imporgli – quantomeno sotto l'aspetto giuridico-istituzionale – una coabitazione con uno schieramento ben individuato. In questo contesto, privo di un quadro numerico e parlamentare preciso, il Presidente si è mosso (forse con grande disinvoltura, ma) approfittando di quello che è stato autorevolmente definito un "sistema politico senza verità costituzionale"²⁹.

²⁹ Così efficacemente U. COLDAGELLI, *La Quinta Repubblica da De Gaulle a Sarkozy*, cit., pag. 45.

Sotto questo aspetto, sono rivelatrici di un'ambiguità di fondo del modello francese le prime istruzioni che De Gaulle impartì al principale dei suoi consiglieri, il ministro della giustizia, Michel Debré (quest'ultimo sarebbe poi stato Primo ministro dal 1958 al 1962 e poi ancora ministro in successivi governi). Per un verso, nel giugno 1958, riteneva essenziale che il Presidente della Repubblica avesse un potere reale d'indirizzo politico. Il capo del governo doveva essere un "primo ministro" accanto agli altri, ma il Consiglio dei ministri doveva essere presieduto dal Presidente. Se non erano ancora maturi i tempi perché egli fosse eletto dal popolo (il Generale se ne convincerà solo dopo la crisi algerina), a quello stesso popolo egli avrebbe dovuto avere la facoltà di rivolgersi, mediante due vie: lo scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale e il *referendum* (ed entrambe queste possibilità furono inserite nella Costituzione della V Repubblica). Per altro verso, però, De Gaulle non voleva che il Presidente s'immischiasse nella politica minuta e intendeva che egli fosse un regolatore supremo e che assicurasse la separazione dei poteri (intesa anzitutto come incompatibilità tra carica di ministro e membro del Parlamento). Quest'ultimo avrebbe potuto far valere la responsabilità dell'Esecutivo, ma non con il voto iniziale di fiducia e soltanto a scadenze dilatate con la mozione di censura (v. al proposito l'accurata ricostruzione storico-normativa di J.L. DEBRÉ, *Les idées constitutionnelles du general De Gaulle*, cit. pag. 155 ss.). Tale meccanismo protettivo della stabilità di governo pare oggi indicare un ruolo importante anche per la compagine ministeriale, tanto che da molti si parla di un "esecutivo bicefalo". L'ambivalenza del pensiero costituzionale di De Gaulle è evidenziata anche da S. BERSTEIN, *La France de l'expansion (la République gaullienne)*, vol. 17 della *Nouvelle histoire del France contemporaine*, Seuil, Paris 1989, pag. 123: nel discorso alla stampa del 31 gennaio 1964 De Gaulle disse che la sorgente dell'autorità statale e della sua stabilità stava nella Presidenza. Eppure non era (e non è) questa lettera della Costituzione del 1958, pure propugnata dal Generale. Per dimostrare l'assunto sarebbe stato necessario che il Primo ministro e il Parlamento si sottomettessero all'autorità presidenziale, ciò che invece non è sempre accaduto (per esempio, con Pompidou Presidente, il governo Chaban-Delmas fu sfiduciato dall'Assemblea nazionale nel 1973 e il Presidente fu costretto ad accettarne le dimissioni; si pensi poi alle coabitazioni si è detto nel testo).