



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI  
STUDI E LE RICERCHE  
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2020

«La dimensione dei parlamenti:  
logiche politiche e  
questioni costituzionali»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

*giugno 2020*



## **Sommario**

Introduzione alla Ricerca	I-VI
I. Italia – Parlamento nazionale	1-87
II. Italia – Consigli regionali	89-179
III. Francia	181-265
IV. Germania	267-344
V. Spagna	345-437

# **III**

## **Francia**

di

Irene Addolorato  
Andrea Maria D'Introno  
Alessandro Fricano  
Giacomo Mingardo  
Leonardo Alberto Pesci

# LA DIMENSIONE DEI PARLAMENTI: LOGICHE POLITICHE E QUESTIONI COSTITUZIONALI

## FRANCIA

SOMMARIO: **1. La riduzione del numero dei parlamentari: une réforme pour quoi faire?** – 1.1. Quali premesse, quali obiettivi? – 1.2 Il valore dei numeri: *une histoire constitutionnelle*. – 1.3 La "loi organique", una prospettiva a geometrie variabili. – 1.4 Rappresentatività in crisi e divieto di cumulo dei mandati: quali i rischi, quali le derive? – 1.5. *Le Coût de la démocratie*: due modelli a confronto. – 1.6 Considerazioni conclusive – **2. La riduzione del numero dei parlamentari e i progetti di legge pour le renouveau de la vie démocratique** - 2.1 Gli articoli 24 e 25 della Costituzione francese e la riforma costituzionale del 2008 – 2.2 La riduzione del numero dei parlamentari, il *Gran Débat National* e i progetti di legge per il "renouveau de la vie démocratique" – 2.3 Il contenuto del progetto di legge organica e ordinaria – 2.4 Il progetto di legge costituzionale – 2.5 Possibili correttivi al taglio dei parlamentari? – 2.5.1 Il referendum di iniziativa condivisa e la riforma del *Conseil économique, social et environnemental* – 2.5.2 Il cumulo dei mandati nel tempo – 2.6 I progetti di riforma del 2018: elementi di continuità e differenze – 2.7 Una prima breve comparazione con l'Italia – **3. Le questioni aperte della riforma per un renouveau de la vie démocratique** 3.1 Le sfide procedurali per l'adozione della riforma delle istituzioni. – 3.1.1 L'attualità dell'articolo 11 della Constitution. - 3.1.2 La legge organica, il referendum diretto, ed il falso allarme delle «lois organiques relatives au Sénat». - 3.1.3 La natura organica o necessariamente costituzionale delle disposizioni limitative del cumulo dei mandati nel tempo - 3.2 L'incidenza della riduzione del numero dei parlamentari - 3.2.1 La soglia minima di deputati e senatori per adire il Conseil constitutionnel dipende dal numero dei parlamentari? - 3.2.2 Le ragioni di un dibattito assente intorno ai riflessi della riduzione del numero dei parlamentari sui regolamenti parlamentari. - 4. Una proposta di riforma elettorale effettiva o simbolica? - 4.1. La rappresentanza proporzionale secondo i francesi, tra pregiudizi ed esperienze politico-istituzionali. - 4.1.1. Verso l'introduzione di una quota proporzionale per l'elezione dei deputati: una proposta di riforma effettiva o simbolica? - 4.1.2. Verifica d'impatto di ipotetiche quote di proporzionale - 4.2. Il principio del voto eguale e il ritaglio delle circoscrizioni - 4.2.1. La giurisprudenza costituzionale sul ritaglio delle circoscrizioni. - 4.2.2. Verso un nuovo ritaglio delle circoscrizioni: ci sarà una maggiore o minore rappresentatività? - 4.3 Effetti indesiderati al Senato - **5. Debole quanto basta. Le riforme francesi mettono all'angolo il Parlamento** 5.1 Il revisionismo costituzionale francese: un'inquietante continuità – 5.2 In direzione ostinata e contraria – 5.3 Rappresentanza senza rappresentatività – 5.4 Verso un sistema presidenziale razionalizzato – **6. Considerazioni conclusive**

## 1. La riduzione del numero dei parlamentari: une réforme pour quoi faire?

di *Alessandro Fricano*

### 1.1. Quali premesse, quali obiettivi?

Nel suo discorso al Parlamento riunito in Congresso il 3 luglio 2017, Emmanuel Macron ha individuato le fasi principali di una riforma organica delle istituzioni. Il presidente dichiara senza mezzi termini che: «un parlamento meno numeroso ma rafforzato nei suoi mezzi è un parlamento in cui il lavoro diventa più fluido, in cui i parlamentari possono circondarsi di collaboratori meglio formati e più numerosi, è un parlamento che lavora meglio»<sup>674</sup>. Seguendo questa prospettiva, due misure dovrebbero condurre, per effetto combinato, ad una

---

<sup>674</sup> «Un Parlement moins nombreux, mais renforcé dans ses moyens, c'est un Parlement où le travail devient plus fluide, où les parlementaires peuvent s'entourer de collaborateurs mieux formés, plus nombreux. C'est un Parlement qui travaille mieux.» in *Journal officiel de la République française, Débats parlementaires, Compte rendu intégral*, lundi 3 juillet 2017, p. 6.

profonda modifica del sistema parlamentare della Quinta Repubblica. Una fra queste è la riforma delle procedure di voto, l'altra (e ben più incisiva) è la riduzione di un quarto dei membri delle "trois assemblées constitutionnelles", ovvero l'Assemblea nazionale, il Senato e il Consiglio economico, sociale e ambientale (CESE).<sup>675</sup> L'espressione è certamente foriera di numerose perplessità. Con riferimento all'art. 24 della Costituzione francese, il Parlamento: "*comprend l'Assemblée nationale et le Sénat*". La modernizzazione dell'assetto costituzionale, e le evidenti ripercussioni sul concetto stesso di rappresentanza, avevano già contraddistinto la campagna elettorale di Emmanuel Macron, ben prima della sua ascesa all'Eliseo<sup>676</sup>. Un miglioramento auspicato del lavoro parlamentare in termini di efficacia e rapidità della produzione normativa, necessiterebbe – nelle intenzioni del *Président de la République française* – della riduzione del 25% dei membri di ciascuna Camera. A questa misura corrisponderebbe un aumento progressivo del numero di collaboratori a disposizione di ciascun rappresentante. Un taglio drastico del numero dei parlamentari sarebbe così controbilanciato dal divieto di cumulo dei mandati e dall'introduzione di una quota proporzionale nel sistema elettorale in grado di rappresentare le più diverse sensibilità. Attualmente un parlamentare francese rappresenta circa 72.500 abitanti. Il numero complessivo è di 925 parlamentari, di cui 577 deputati e 348 senatori, per 67 milioni di abitanti. La riforma in esame ridurrebbe 144 seggi di deputati e 87 seggi di senatori, ottenendo così un parlamento composto da 694 membri, articolato in 433 deputati e 261 senatori. Ogni parlamentare rappresenterebbe circa 96.500 cittadini francesi<sup>677</sup>. Se l'obiettivo resta quello dell'efficienza del Parlamento, l'interrogativo è come rappresentare meglio con meno rappresentanti. La Francia quinto-repubblicana affronta l'annoso tema – riscontrato in una pluralità di ordinamenti costituzionali – del funzionamento parlamentare in quei sistemi dove il vertice dell'esecutivo gode di un'ampia legittimazione democratica<sup>678</sup>. Nell'inseguire il mito imperativo della governabilità – tentativo peraltro non isolato nelle esperienze costituzionali europee – l'intervento riformatore mira alla stigmatizzazione di un parlamento lento, incapace di incidere significativamente sul procedimento legislativo e scarsamente

---

<sup>675</sup> «*C'est pourquoi je proposerai une réduction d'un tiers du nombre de membres des trois assemblées constitutionnelles. Je suis convaincu que cette mesure aura des effets favorables sur la qualité générale du travail parlementaire. Les Français, pour leur majeure partie, en sont également certains. Cette réforme indispensable, qui devra être conduite en veillant à la juste représentation de tous les territoires de la République – hexagonaux et ultramarins – n'a pas pour but de nourrir l'antiparlementarisme ambiant, bien au contraire. Elle vise à donner aux élus de la République plus de moyens et plus de poids.*» in *Journal officiel de la République française, Débats parlementaires, Compte rendu intégral*, lunedì 3 juillet 2017, p. 6.

<sup>676</sup> Per un maggiore approfondimento v. P. PASQUINO, *Elezioni francesi 2017) La vittoria di Emmanule Macron: virtù, fortuna e istituzioni*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 18 ottobre 2017, 3/2017.

<sup>677</sup> Come facilmente desumibile dal programma elettorale di Emmanuel Macron: «*Au Parlement, un député représente sept fois plus de personnes aux États-Unis qu'en France*» v. in <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/vie-politique-et-vie-publique>.

<sup>678</sup> «[...] l'esperienza costituzionale francese presenta un interesse di tipo generale, in quanto costituisce (inverso sin dalla rivoluzione francese, ma, per quel che ci concerne, dal 1958 in poi) una sorta di avanguardia del costituzionalismo, nell'evoluzione della quale (e nelle sue numerose revisioni costituzionali) si possono osservare, sul testo delle disposizioni normative e sul campo dell'esperienza concreta, le trasformazioni, le contraddizioni e fors'anche le virtualità proprie delle forme di governo contemporanee.» LUPO N., *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia)*, Seminario di ASTRID "La riforma della Costituzione in Francia", Roma, 19 novembre 2008, p.2.

rappresentativo degli interessi sociali. A questa euristica premessa mancano tuttavia le congiunture necessarie per raggiungere l'obiettivo desiderato.

## 1.2. Il valore dei numeri: une histoire constitutionnelle

L'evoluzione storico-normativa francese dimostra come, nonostante i diversi sistemi adottati, il numero complessivo dei parlamentari sia stato sempre più alto rispetto a quello previsto dalla riforma del presidente Macron. La Costituzione del 3 settembre 1791 prevedeva che l'Assemblea legislativa nazionale comprendesse 745 rappresentanti per una popolazione di circa 27 milioni, ovvero un parlamentare ogni 36.000 abitanti. La Convenzione nazionale, risultante dalla Costituzione del 21 settembre 1792, manterrà lo stesso numero. Con l'avvento del Direttorio (1795-1799), la Costituzione francese del 1795, detta anche Costituzione dell'anno III, prevedeva due organi legislativi: il Consiglio degli Anziani (composto da 250 membri) e il Consiglio dei Cinquecento. Durante gli anni del Consolato (1799-1804), con la promulgazione Costituzione francese del 1799, meglio nota come Costituzione dell'anno VIII, si prospettava invece un potere legislativo frammentato: il Tribunato (100 membri), il Corpo legislativo (300 rappresentanti) ed un terzo organo, *le Sénat conservateur* (80 membri), che presentava tuttavia caratteristiche assai peculiari<sup>679</sup>. Sarà Napoleone Bonaparte a fare del Senato una élite selezionata. Nel 1802 una revisione della Costituzione rinforzò le prerogative del Senato, consentendogli di legiferare, tramite atti aventi forza di legge, detti senatoconsulti. Durante gli anni del Primo Impero (1804-1815) la composizione delle assemblee restò pressoché inalterata. Con la Carta costituzionale del 1814, la Camera dei deputati dei dipartimenti conterà circa 258 deputati, mentre sarà illimitato il numero dei membri della Camera dei pari. La legge elettorale del 29 giugno 1820 aumenterà il numero dei parlamentari fino a 430 deputati. Dopo la rivoluzione del 1830 nota come *Trois Glorieuses*, la monarchia di luglio (1830-1848) istituì la Camera dei pari di Francia, di nomina regia e numero illimitato, ed una Camera dei deputati. Quest'ultima era composta dai rappresentanti eletti nei collegi elettorali, la cui organizzazione veniva demandata alle leggi, e nel caso specifico si prevedeva un numero complessivo di 459 deputati.

Dovremo attendere la Seconda Repubblica (1848-1852) e le due assemblee che verranno successivamente elette, affinché i numeri aumentino. La Costituzione francese del 1848 infatti, fissava a 750 il numero totale dei rappresentanti del popolo, ivi inclusi i rappresentanti d'Algeria e delle colonie francesi, per una popolazione stimata intorno ai 36 milioni di abitanti. La Carta prevedeva altresì un incremento fino a 900 membri per l'Assemblea costituente nazionale dal 1848-1849. Negli anni del Secondo Impero francese (1852-1870), la Costituzione del 1852 per il Corpo legislativo non fissò un numero, bensì un rapporto: un deputato ogni trentacinquemila elettori. Il rapporto si traduceva concretamente in 261 seggi tra il 1852<sup>680</sup> e il 1857, per arrivare a 283 parlamentari tra 1863 e il 1870. Successivamente,

---

<sup>679</sup>Si discute sulla natura legislativa del Senato conservatore, lo stesso [Sieyès](#) lo descrisse come appartenente ad un potere del tutto diverso dai poteri [esecutivo](#), [legislativo](#) e [giudiziario](#). Sarà [Napoleone](#) Bonaparte a fare del Senato una élite selezionata. Nel 1802 una revisione della Costituzione rinforzò le prerogative del Senato, consentendogli di legiferare, tramite atti aventi forza di legge, detti [senatoconsulti](#).

<sup>680</sup> E' lo stesso Presidente della Repubblica Luigi Napoleone che nella proclamazione della Costituzione 14 gennaio 1852 dirà: «*La Chambre n'est plus composée que d'environ deux cent soixante membres. C'est là une première garantie*

dopo la breve esperienza della Comune di Parigi, l'Assemblea nazionale del 1871 conterà 768 rappresentanti. Sempre la Costituzione del 1852 stabilì tuttavia una soglia massima per la composizione del senato, pari a 150. Durante gli anni della Terza Repubblica<sup>681</sup>, significative furono le leggi costituzionali del 1875, che stabilirono due organi legislativi: la Camera dei deputati e il Senato, quest'ultimo composto da 300 membri. Nell'arco di tempo compreso tra il 1876 e il 1940, il numero dei componenti della Camera dei deputati oscillerà da un minimo di 521 ad un massimo di 617 parlamentari.

Conclusasi la drammatica esperienza del governo di Vichy, le due assemblee nazionali costituenti del 1945-46, saranno entrambe costituite dallo stesso numero di rappresentanti, ovvero 586 deputati. La Quarta Repubblica (1946-1958), con la costituzione francese del 1946, prevedeva un parlamento articolato in due rami: l'Assemblea Nazionale e il Consiglio della Repubblica. Il numero di quest'ultimo non poteva essere inferiore a 250 né superiore a 320. L'Assemblea Nazionale invece, comprenderà inizialmente 618 deputati, 627 deputati dopo le elezioni legislative del 1951 e infine 593 deputati alle elezioni del 1956. Da questi dati si evince che, prima dell'ultimo tentativo di riforma, furono due gli interventi normativi caratterizzati da una drastica riduzione del numero di parlamentari: la Costituzione francese del 1799 risalente agli anni del Consolato, e la Costituzione 14 gennaio 1852.

Il tema della debolezza strutturale del parlamento francese non è estraneo neppure al dibattito costituzionale della Quinta Repubblica<sup>682</sup>. Il testo originario della Costituzione del 1958 nulla dice circa il numero di parlamentari delle due camere del Parlamento. Il confronto temporale mostra dapprima, un calo del numero dei componenti dell'Assemblea nazionale, già agli albori della Quinta Repubblica: dai 579 del 1959 ai 482 del 1962. Questo restringimento delle dimensioni assembleari fu la diretta conseguenza degli accordi di Evian del 18 marzo 1962 tra il governo francese ed il governo provvisorio della Repubblica algerina, e del successivo referendum di autodeterminazione del 1° luglio 1962. Un calo che corrisponde cioè alla soppressione dei deputati eletti nei dipartimenti algerini e sahariani<sup>683</sup>. Nel periodo compreso tra il 1967 e il 1973, i seggi complessivamente attribuiti in seno all'Assemblea furono 487; 490 nel 1973, 491 dal 1978 al 1986 e 577 dal 1986 ad oggi. Per quanto concerne il Senato francese, occorre precisare che fino al 2004 il numero complessivo dei senatori ammontava a 321 eletti per un periodo di nove anni. Da allora il mandato è stato ridotto a sei anni, mentre il numero dei senatori ha raggiunto quota 346 nel 2010, adeguandosi così all'aumento demografico<sup>684</sup>. Una svolta decisiva in materia si deve alla riforma

---

*du calme des délibérations, car trop souvent on a vu dans les Assemblées la mobilité et l'ardeur des passions croître en raison du nombre».*

<sup>681</sup>Un periodo che va dalle ceneri delle guerre franco-prussiane del 1871 al regime di Vichy del 1940.

<sup>682</sup>Dirimente l'analisi di Enzo Cheli sulla Quinta Repubblica, in occasione di progetto di riforma del 2008: «La Costituzione della V Repubblica nasceva, sul modello Debré, nella illusione di poter combinare i vantaggi del parlamentarismo con i vantaggi del presidenzialismo, cioè di far nascere governi forti, ma sottoposti al principio di responsabilità parlamentare. La vicenda storica della Francia ha però dimostrato che il modello semipresidenziale ha sommato gli svantaggi dei due Modelli [...]» in E. CHELI, «La riforma della Costituzione in Francia», Seminario di ASTRID, Roma, 19 novembre 2008.

<sup>683</sup>V. Ordonnance n°62-737 du 3 juillet 1962, relative au mandat des députés et sénateurs élus dans les départements algériens et sahariens.

<sup>684</sup>«Une stabilité du format des organes constitutionnels, dont les effectifs ne doivent pas être remis en cause en fonction des aléas politiques». Vedi J. WARSMANN, Rapport n°892 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle n°820 de modernization des institutions de la V<sup>e</sup> République, AN, 15 mai 2008, p. 206.



costituzionale del 2008<sup>685</sup>, che ha di fatto costituzionalizzato il numero dei parlamentari. Prima di allora spettava ad una legge organica fissare «la durata dei poteri di ciascuna assemblea, il numero dei suoi membri, le loro indennità, le condizioni di eleggibilità, e il regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità». Relativamente alla composizione delle camere, l'art. 24 Cost. come novellato stabilisce che il numero massimo dei membri dell'Assemblea nazionale non può essere superiore a 577 deputati, per il Senato invece il limite è di 348 senatori.<sup>686</sup>

Per comprendere la riforma attualmente in discussione, occorre marcare le distanze dall'ultimo grande intervento di revisione costituzionale risalente al 2008. La Costituzione francese si è sempre contraddistinta per una accorta formulazione dei rapporti tra esecutivo e legislativo. Prima dell'entrata in vigore della riforma del 2008, numerosi erano gli istituti di diritto parlamentare che trovavano disciplina nella Carta costituzionale. Il testo originale infatti, prevedeva dei limiti alle prerogative parlamentari al fine di consolidare la centralità del governo e del capo dello stato. Se nei propositi riformatori, Sarkozy intendeva rafforzare il Parlamento, le intenzioni di Macron risulterebbero, per così dire, antinomiche. La revisione costituzionale del 2008 aveva introdotto strumenti rafforzativi dell'azione parlamentare, in aperto contrasto con l'assetto istituzionale disegnato dalla Costituzione del 58'. Si pensi all'introduzione delle funzioni di controllo, a fianco di quelle legislative, sull'operato del Governo in capo al Parlamento<sup>687</sup>. L'attuale intervento di riforma, opera invece l'ennesima inversione di rotta, accelerando un processo di ultrapresidenzialismo, che tenta e preoccupa non poche democrazie europee. Un sistema istituzionale ripiegato sulle istanze governative e in cui il potere legislativo risulta del tutto ancillare, è un sistema involutivo. Ridurre il numero dei parlamentari per assicurare tempi legislativi certi comporta la cristallizzazione della dialettica parlamentare. Un prezzo troppo alto da dover sopportare.

### 1.3. La “loi organique”, una prospettiva a geometrie variabili

Nella realtà fattuale qualsiasi modifica rispetto al numero dei parlamentari è demandata ad una legge organica<sup>688</sup> in ottemperanza all'articolo 25 della Costituzione. Quest'ultimo stabilisce che una «legge organica fissa la durata dei poteri di ciascuna assemblea, il numero dei suoi membri, il loro compenso, le condizioni di ammissibilità, il regime di ineleggibilità

---

<sup>685</sup> Per una più esaustiva trattazione delle riforme si rinvia a: E. THIERS, *Pour une histoire intellectuelle des révisions constitutionnelles*, en *Pouvoirs*, 2018, n°166; R. BIAGI, *La costituzione francese tra continuità e innovazione*, Giappichelli, 2010.

<sup>686</sup> Per ulteriori considerazioni cfr. C. REGOURD, *La gouvernance par les nombres à l'épreuve du droit constitutionnel*, in *Revue du Droit Public*, 2019, n°3, p.727.

<sup>687</sup> L'art. 24 della Costituzione francese dispone che “*le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques*”.

<sup>688</sup> La [Costituzione francese del 1958](#) rinvia alla legge organica la disciplina circa il funzionamento degli organi e delle istituzioni di rilevanza costituzionale.

e incompatibilità»<sup>689</sup>. Sarà la infatti LOI organique n° 2009-38 del 13 gennaio 2009 a modificare l'articolo LO 119 del Code électoral nella parte dedicata alla *Composition de l'Assemblée nationale et durée du mandat des députés*. L'art. LO 119 del Codice elettorale statuisce: «il numero dei deputati è cinquecentosettantasette». L' articolo LO 274 dello stesso codice stabilisce che: «il numero di senatori eletti nei dipartimenti è 326». Conformemente a quanto fin qui detto, la riforma del numero dei parlamentari deve quindi passare attraverso l'abrogazione o la modifica di questi articoli mediante la legge organica<sup>690</sup>. Tuttavia, il diritto costituzionale francese prevede per l' adozione o la modifica di leggi organiche, una procedura legislativa aggravata, di cui all'articolo 46 della Costituzione<sup>691</sup>. Il progetto di revisione costituzionale costa di tre diversi strumenti legislativi. Si ricorre alla *loi organique* per la riduzione del numero dei parlamentari e per il divieto di cumulo dei mandati. L'introduzione di una quota proporzionale in materia elettorale avviene invece mediante legge ordinaria. Da ultimo, viene esperita la legge costituzionale per ovviare ad una riduzione della soglia, da 60 a 45 parlamentari, necessaria alla *saisine parlementaire* (art. 61 Cost.) dinanzi al *Conseil constitutionnel*. Si è preferito procedere per vie ben più ardimentose, avviando cioè l'iter di revisione costituzionale tripartito. Se l'obiettivo fosse stato la sola diminuzione degli eletti si sarebbe scelto un metodo legislativo semplificato. Da ciò se ne deduce che riduzione *à la française* del numero dei parlamentari, non è una meta tendenziale ma un passaggio obbligato. La riforma va quindi letta nella sua interezza e nella sua apprezzabile organicità. Non è un caso se il percorso di rinnovamento istituzionale trovi completamente nella modifica del regolamento dell'Assemblea Nazionale<sup>692</sup>, e che il presidente Richard Ferrand definisce «*fluidifier, dynamiser, moderniser*»<sup>693</sup>. Certamente la riforma istituzionale proposta dal presidente della Repubblica francese stupisce più che per il suo contenuto, per il metodo adottato. Ambiguità procedurali, audaci a tal punto da lasciar presupporre un riformismo *à géométrie variable*.

#### 1.4. Rappresentatività in crisi e divieto di cumulo dei mandati: quali i rischi, quali le derive?

Rimanendo all'interno del quadro di riferimento dei sistemi politici occidentali, e in particolare del francese, come si articola il sistema di rappresentanza? In che modo la

---

<sup>689</sup> Art. 25 della Costituzione francese del 1958: «*Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités*».

<sup>690</sup> Cfr. R. DE LESSALY, *Vade-mecum d'une révision constitutionnelle : pourquoi et comment réduire le nombre de parlementaires ?*, in *L'Hétairie – Note n°8 – Série « La réforme des Institutions »* (2), 23 janvier 2018.

<sup>691</sup> Si rinvia a J. GICQUEL et J-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 31ème éd., 2017, p. 818-819.

<sup>692</sup> Cfr. P. PICCIACCHIA, *Oltre il Grand Débat National: la proposta di modifica del regolamento dell'assemblea nazionale e la rivincita del diritto interno delle Camere*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 1, 2019.

<sup>693</sup> «*Forte du profond renouvellement intervenu sur tous ses bancs, l'Assemblée nationale s'est engagée dans un travail d'amélioration de ses pratiques et de modernisation de son fonctionnement. Cette réforme du Règlement entend accélérer la rénovation de notre institution en répondant à une triple exigence : fluidifier, dynamiser, moderniser.*» Richard Ferrand Presidente dell'Assemblea nazionale, *Réforme du Règlement de l'Assemblée nationale*, Synthèse, Avril 2019.

partecipazione organizza le relazioni consensuali? <sup>694</sup> Il rapporto tra il numero dei rappresentanti e il numero degli abitanti è attualmente nella media continentale. Viceversa, nell'ipotesi in cui venisse approvata la riforma, la riduzione di circa un quarto dei membri altererebbe la proporzione eletto-elettore in misura significativa, discostandosi nettamente dalle altre esperienze continentali. Un taglio netto, sordo e orizzontale che comprometterebbe la rappresentatività del Parlamento. Per quanto concerne invece la rappresentanza dei territori, a trenta dipartimenti corrisponderebbero soltanto un deputato a fronte dei due attuali. Queste differenze dimensionali delle circoscrizioni potrebbero senza dubbio acuire forme di disparità strutturali nella ripartizione dei seggi. Collegi elettorali territorialmente più ampi e demograficamente più intensi, tenderanno ad allontanare i rappresentanti dai loro dipartimenti. Una distanza siderale tra elettori ed eletti che rischierebbe di tradursi nell'impermeabilità delle istanze locali, a favore delle questioni di carattere nazionale. Alla notevole riduzione delle circoscrizioni disponibili seguiranno minori *chances* di ricandidatura in capo all'eletto. Aspettative che, se esasperate, potrebbero compromettere il libero mandato e l'autonomia del singolo parlamentare.

Strettamente connesso alla questione della rappresentatività appare il tema del divieto di cumulo dei mandati. Già nel 2015 il politologo Frédéric Sawicki affermava che: «una volta applicato il divieto di cumulo dei mandati, non vedo a che cosa possano servire 577 deputati»<sup>695</sup>. In realtà si deve alla legge organica n° 125 del 14 febbraio 2014 il divieto di cumulo di funzioni esecutive locali con il mandato di deputato o senatore. Segno che il processo di revisione del sistema rappresentativo in corso in Francia, e di cui la riduzione del numero dei parlamentari fa parte, ha radici ben consolidate nel tempo. Se ciascun rappresentante può dedicarsi interamente al proprio mandato, non sussiste motivo alcuno di mantenere inalterato il numero dei parlamentari <sup>696</sup>. All'attuale progetto di riforma costituzionale si deve l'introduzione, effettiva a partire dal 2022, di un limite al cumulo di più di tre mandati consecutivi identici per i parlamentari (nazionali ed europei) e per talune cariche locali. Si tratta di una misura che se da un lato favorisce l'alternanza rappresentativa, dall'altro costituisce un limite alla libertà di scelta del singolo elettore. Il dato certo è che una scelta simile non trova un precedente corrispettivo nella stragrande maggioranza delle democrazie consolidate.

### 1.5. *Le Coût de la démocratie: due modelli a confronto*

Occorre mettere in discussione la pretesa giustificatrice della diminuzione dei seggi, senza cedere nella tentazione di stimare un "numero aureo" di parlamentari. La riduzione del 25%

---

<sup>694</sup> A voler sottolineare la dimensione civica della rappresentatività, [François Mitterrand](#), nel giorno della sua investitura il 21 maggio 1981 dirà: «*la majorité politique des Français, démocratiquement exprimée, vient de s'identifier à sa majorité sociale*».

<sup>695</sup> «*Une fois que l'interdiction du cumul des mandats sera appli-quée, je ne vois pas très bien à quoi pourront servir 577 députés*» in C. BARTOLONE, M. WINOCK, *Refaire la démocratie*, Vincennes, éd. Thierry Mar-chaisse, 2016, p. 135.

<sup>696</sup> Cfr. T. EHRHARD, O. ROZENBERG, *La réduction du nombre de parlementaire est-elle justifiée? Une valuation ex-ante*, in *LIEPP Working Paper* (SciencesPo, Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Politiques Publiques), n. 75, 2/2018, p.13.

del numero dei parlamentari risponde davvero alle necessità correnti di una democrazia rappresentativa matura? Al di là degli aspetti tecnici relativi all'organizzazione dei poteri, la dimensione assembleare plasma la definizione stessa di democrazia<sup>697</sup>. In effetti, la ricerca di un numero ideale non è l'oggetto precipuo dell'attuale riforma costituzionale, che ha una portata organica vasta. Una delle argomentazioni più suggestive a favore della riforma parrebbe quella di un presunto risparmio di risorse pubbliche. La riduzione di un quarto del numero dei parlamentari non sortirebbe alcun effetto diretto sulla maggior parte delle restanti spese, come i costi del personale dell'Assemblea nazionale che rappresentano circa 175 milioni di euro ogni anno. I risparmi ammonterebbero a circa 100 milioni di euro annui, ovvero il 20% del bilancio dell'Assemblea. Si tratterebbe cioè dello 0,03% del bilancio statale. Nel corso dei decenni, il bilancio dell'Assemblea nazionale è aumentato in misura poderosa: da 74,51 milioni nel 1952 a 530,43 del 2015<sup>698</sup>. Un aumento dovuto al reclutamento di funzionari parlamentari (693 nel 1965 e 1275 nel 2015), all'acquisto di diversi edifici, e alla dotazione di un massimo di tre collaboratori a deputato<sup>699</sup>. I parlamentari francesi hanno un livello di remunerazione nella media europea. In Francia ogni deputato percepisce una retribuzione lorda di 7.100,15 euro, che al netto delle ritenute previdenziali e sociali arriva a € 5.148,77 mensili. L'importo totale si ottiene sommando i tre tipi di indennità: l'indennità parlamentare di base, l'indennità di residenza (per le spese per l'alloggio) e l'indennità di funzione. Considerando il PIL ed i restanti indici di ricchezza, la Francia è tra gli stati più virtuosi.

Tuttavia è proprio nelle ambizioni che la riforma francese differisce in maniera significativa dal taglio dei parlamentari in discussione in Italia. Se nel dibattito pubblico francese, le ragioni riformatrici si fondano saldamente su una maggiore *efficacia* ed una migliore *efficienza* dell'intero sistema istituzionale, in Italia invece sembrano prevalere soltanto sedicenti – se non illusori – criteri di *economicità*. In Francia ad essere premiato è il criterio di funzionalità: un parlamento a ranghi ridotti è, parafrasando le parole dello stesso Macron, «*un Parlement qui travaille mieux*». Per quanto pretenziosa, la *ratio* della riforma guarda ad un innalzamento qualitativo del lavoro parlamentare e del potere legislativo nel suo complesso. La soluzione francese presenta un quadro d'intervento articolato che va ben oltre gli orizzonti della riforma italiana. Quella voluta da Macron è una revisione su larga scala, di cui la riduzione del numero degli eletti costituisce solo un singolo segmento. Si tratta di un complesso di interventi armonizzati, e non di misure isolate. Basti pensare al divieto di cumulo dei mandati elettivi e all'introduzione di una dose di proporzionale, che fanno da corredo al taglio dei parlamentari. In Italia, la riduzione del numero degli eletti non è accompagnata da nessuna misura compensativa o più semplicemente coordinata. L'ampio consenso nell'opinione pubblica italiana ad un mero restringimento numerico dei parlamentari è indice del quanto mai basso livello di rappresentatività di cui godono i singoli

---

<sup>697</sup>Rileva a tal proposito lo studio del professor Alain Supiot circa l'impatto della *gouvernance* dei numeri sulla trasformazione della legge e dello stato al tempo della globalizzazione economica, v. A.SUPIOT., *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, 2008, Fayard, Poids et mesure du monde.

<sup>698</sup>Secondo i dati della Questure de l'Assemblée nationale.

<sup>699</sup>Cfr. T. EHRHARD e O. ROZENBERG, *La réduction du nombre de parlementaire est-elle justifiée? Une valuation ex-ante*, in *LIEPP Working Paper* (SciencesPo, Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Politiques Publiques), n. 75, 2/2018, p. 19.

rappresentanti dinanzi al corpo elettorale<sup>700</sup>. Un *vulnus* certamente comune a diverse democrazie. Da una prima analisi comparata fra i due modelli sembrerebbero emergere più dissomiglianze che corrispondenze. La razionalizzazione della spesa pubblica ed il contenimento dei costi della politica si dimostrano quindi motivazioni assai fragili per giustificare una riforma di simile portata. La diminuzione del numero di parlamentari non può tradursi nel restringimento degli spazi di democrazia. Ridurre, ma a che prezzo?

### 1.6. Considerazioni conclusive

Le riforme istituzionali fin qui delineate in realtà sono ben lungi dal rispondere ad una esigenza strutturale, sembrano tutt'al più assecondare *l'esprit du temps*. Una misura, quella della riduzione del numero dei parlamentari, che si colloca in un quadro di progressivo svilimento delle prerogative parlamentari, e che eroderà quanto resta dell'istituto della rappresentanza. Il progetto di riforma istituzionale interviene anche su diversi aspetti del procedimento legislativo. La misura più evidente si riscontra nella limitazione al numero degli emendamenti depositati prevedendo il rigetto per quelli non direttamente connessi con il testo o privi di carattere normativo. Gli interventi – di segno opposto rispetto alla revisione costituzionale del 2008 ispirata al riequilibrio istituzionale<sup>701</sup> – guardano ad un ridimensionamento del Parlamento nella sua azione propulsiva. Una peculiarità tutta francese quella del “parlamentarismo razionalizzato”, in un ordinamento contraddistinto da una spiccata vocazione maggioritaria e presidenzialista. Che Macron non fosse estraneo a tentazioni golliste, è fatto notorio. L'attuale progetto di revisione non guarda con occhio prospettico al divenire, ma alla struttura originaria pensata nel 1958. A distanza di più di cinquanta anni dalla cocente sconfitta di Charles de Gaulle in occasione del referendum sulla riforma del Senato e la regionalizzazione del 1969, la Francia potrebbe rivivere la stessa crisi di sistema. L'ulteriore compressione dei poteri di iniziativa dei rappresentanti sancisce, di fatto, il passaggio da un *parlamentarismo razionalizzato* ad un *parlamentarismo inibito*. Una volta esautorata la funzione del Parlamento quale contropotere rispetto all'Eliseo e limitati gli strumenti di dialettica assembleare, sarà possibile procedere ad una più immediata trasposizione normativa dell'azione di governo<sup>702</sup>. Il riordino istituzionale non può essere l'alibi per indebolire i parlamenti, alterandone sensibilmente la fisionomia, ed ovviando così ad una *sublimazione costituzionale* del Capo dello Stato. Ne consegue che la riforma Macron, sebbene ancorata ad un disegno unitario, esaspererebbe un già cronico disallineamento funzionale tra potere esecutivo e legislativo. L'attuale progetto di revisione è ben lungi dal profilare un complesso di *checks and balance* a presidio della democrazia. Riconsiderare il sistema istituzionale nel suo complesso, da un lato rischierebbe di incidere in misura assai

---

<sup>700</sup>FERRAJOLI C. F., Un declino senza cambiamento. Il Parlamento italiano tra la XVII e la XVIII Legislatura, in *Costituzionalismo.it*, 2019, fasc. 1, pp.64-67.

<sup>701</sup>Per una più esaustiva trattazione si rinvia a J. GICQUEL, *La reparlementarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, n. 126, 2008; J.-P. CAMBY, *1958-2018: évolutions ou révolutions du travail parlementaire?*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (1958-2018. *La Ve République face aux révisions : mutations et permanences*), 2018.

<sup>702</sup>Cfr. R. CASELLA, *Il progetto di riforme istituzionali del Presidente Macron e il ridimensionamento del ruolo del Parlamento francese*, in *Nomos*, 2018, fasc.3.

rilevante sull' equilibrio della *Cinquième République*, dall' altro costituirebbe un precedente inquietante per la tenuta democratica dei moderni ordinamenti costituzionali.

## **2. La riduzione del numero dei parlamentari e i progetti di legge pour le renouveau de la vie démocratique**

di *Giacomo Mingardo*

### *2.1 Premesse: gli articoli 24 e 25 della Costituzione francese e la riforma costituzionale del 2008*

Delineata l'evoluzione storica della variazione del numero dei componenti delle assemblee elettive nelle costituzioni francesi e la portata politica dell' intervento auspicato dal presidente Macron<sup>703</sup>, in questo contributo ci si propone un esame delle disposizioni contenute all' interno dei progetti di legge «pour le renouveau de la vie démocratique»<sup>704</sup>. Tuttavia prima di procedere a tale analisi, sarà necessario ritornare non solo sulle disposizioni costituzionali relative al numero dei parlamentari e sulla riforma costituzionale del 2008, ma anche sul dibattito politico in cui questa riforma si inserisce al fine di poter comprendere al meglio il panorama giuridico e politico di riferimento.

All' interno della Costituzione francese del 1958, le disposizioni che direttamente si riferiscono al numero dei parlamentari e risultano centrali nell' analisi del tema sono i commi 2 e 3 dell' articolo 24 della Costituzione<sup>705</sup>, e il primo comma dell' articolo 25<sup>706</sup>. La Costituzione francese si articola, dunque, in due direzioni: da una parte fissa il numero massimo dei parlamentari (art. 24) e dall' altra lascia al legislatore organico la facoltà di determinare l' esatto numero di membri per ciascuna camera (art. 25).

Questo assetto è frutto della revisione costituzionale del 2008, la quale con l' obiettivo di *moderniser e rééquilibrer* le istituzioni della V Repubblica<sup>707</sup> ha rivalorizzato il ruolo del Parlamento<sup>708</sup>. In questo contesto, il legislatore costituzionale, pur lasciando invariata la

---

<sup>703</sup> Cfr. Capitolo I.

<sup>704</sup> Projet de Loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, n. 2203, del 29 agosto 2019, Assemblée nationale; Projet de Loi organique pour un renouveau de la vie démocratique, n. 2204, del 29 agosto 2019, Assemblée nationale; Projet de Loi pour un renouveau de la vie démocratique, n. 2205, del 29 agosto 2019, Assemblée nationale.

<sup>705</sup> Art. 24 comma 2 e 3 «Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct.

Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République».

<sup>706</sup> Art. 25 comma 1 «Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d' éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités».

<sup>707</sup> A fronte di questo obiettivo dichiarato, è stato individuato un ulteriore obiettivo non esplicitato vale a dire quello di arginare una crisi di fiducia nei confronti delle istituzioni democratiche A. LEVADE, *Les objectifs de la réforme et ses travaux préparatoires*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 4/2018 n. 116, p. 739 ss.

<sup>708</sup> Sul tema è presente un' ampia dottrina, dovuta anche al fatto che la riforma del 2008 è stata considerata come un degli interventi organici più importanti della Costituzione del 1958. Inoltre si veda J. GICQUEL, *La*

previsione di una legge organica per fissare il numero dei parlamentari, ha modificato l'articolo 24, per l'appunto, introducendo un tetto massimo di 577 deputati per l'Assemblea Nazionale e di 348 senatori per il Senato<sup>709</sup>. Nel corso della V Repubblica, infatti, la mancanza di un numero massimo di parlamentari in Costituzione aveva portato ad una variazione del numero dei componenti delle due assemblee<sup>710</sup>. Pur non essendo contenuta all'interno del rapporto «Une V<sup>e</sup> République plus démocratique» elaborato dal comitato Balladur<sup>711</sup>, tale previsione è stata inserita durante l'esame parlamentare. I motivi di questa scelta emergono dal rapporto della Commissione per le leggi costituzionali, la legislazione e l'amministrazione generale della repubblica sul progetto di legge costituzionale<sup>712</sup>, in base al quale l'inserimento di un numero massimo di parlamentari perseguiva il fine di garantire la stabilità della composizione degli organi costituzionali ed evitare che tale cifra fosse rimesso in causa per «aléas politique»<sup>713</sup>. Concezione ribadita nel corso della seconda lettura della proposta di riforma costituzionale all'Assemblea Nazionale durante la quale si è sostenuto, inoltre, che fissare questo limite avesse lo scopo di fermare un'inflazione «non nécessaire et non souhaitée» dai cittadini<sup>714</sup>.

Come messo in luce da parte della dottrina, la costituzionalizzazione di un numero massimo avrebbe avuto, un ulteriore duplice obiettivo: da una parte evitare un'inflazione del numero dei parlamentari che avrebbe reso difficilmente gestibile la gestione delle assemblee e avrebbe gettato ulteriore discredito sulla classe politica; dall'altra stabilizzare la proporzione tra i membri dell'Assemblea Nazionale e il Senato, soprattutto alla luce del meccanismo di revisione costituzionale disciplinato all'articolo 89 della Costituzione che prevede l'adozione a maggioranza dei 3/5 del Parlamento riunito in Congresso<sup>715</sup>.

---

*reparlementarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, 3/2008, p. 47 ss. il quale colloca questa riforma all'interno di un processo storico di continua valorizzazione del Parlamento.

<sup>709</sup> In realtà si è trattata della costituzionalizzazione della situazione esistente per quanto riguarda l'Assemblea Nazionale, mentre per il Senato si è tenuto conto degli effetti della riforma del 2003 che adattava i seggi senatoriali all'evoluzione demografica delle collettività territoriali e della creazione per la legge del 2007 di due seggi senatoriale per le collettività di Saint-Barthélemy e di Saint-Martin. In base al combinato disposto di queste due previsioni normative nel 2011 il Senato avrebbe raggiunto i 348 membri per tale motivo si è deciso di iscrivere in Costituzione tale cifra. Su quest'ultimo punto si rimanda al Rapport n° 387 (2007-2008) de M. Jean-Jacques HYEST, fait au nom de la commission des lois, depositato l'11 giugno 2008, p. 91 e consultabile al seguente link <https://www.senat.fr/rap/107-387/107-3871.pdf> (ultima consultazione 20/05/2020).

<sup>710</sup> Sul tema si veda *supra* Capitolo I.

<sup>711</sup> Dal nome del presidente, l'ex Primo ministro Édouard Balladur, del *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République* incaricato dal Presidente della Repubblica Nicolas Sarkozy di elaborare delle proposte di riforma delle istituzioni della Quinta Repubblica. Il rapporto è consultabile al seguente link <https://www.vie-publique.fr/rapport/29423-une-ve-republique-plus-democratique-comite-de-reflexion-et-de-proposit> (ultima consultazione 20/05/2020).

<sup>712</sup> Rapport n° 892 del deputato Jean-Luc Warsmann, a nome della commissione delle leggi. Il testo è consultabile al seguente link <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r0892.asp> (ultima consultazione 20/05/2020).

<sup>713</sup> *Ibidem*, 206 «La réforme de l'État exige une stabilité du format des organes constitutionnels, dont les effectifs ne doivent pas être remis en cause en fonction des aléas politiques. Nos concitoyens l'exigent. Ainsi, il est proposé de fixer dans la Constitution le nombre maximal des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat [...]».

<sup>714</sup> «Constatant que de très nombreuses Constitutions des démocraties comparables à notre pays l'imposaient et dans le souci de ne pas permettre une inflation non nécessaire et non souhaitée par nos concitoyens du nombre de parlementaires, l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des Lois, a souhaité fixer, dans l'article 9 modifiant l'article 24 de la Constitution, un plafond du nombre de ses membres». Rapport n° 1009 di Jean-Luc Warsmann, a nome della commissione delle leggi, p. 12. Il testo è consultabile al seguente link <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1009.asp> (ultima consultazione 20/05/2020).

<sup>715</sup> F. HAMON – M. TROPER, *Droit constitutionnel*, LGDJ, Parigi, 2015 (35<sup>a</sup> edizione), p. 570.

In un'ottica comparata, la scelta francese si è posta in un panorama abbastanza particolare, trovando solamente un riscontro nella costituzione danese in cui è previsto un numero massimo di parlamentari<sup>716</sup>. Generalmente, infatti, le costituzioni europee si possono suddividere tra quelle che prevedono il numero esatto di componenti del parlamento, come nel caso della Costituzione italiana, olandese o polacca, e quelle che invece prevedono sia un tetto massimo che minimo, lasciando la determinazione del numero ad una fonte subcostituzionale. Tra queste, è possibile citare la costituzione spagnola, greca o in seguito alla riforma del 1992 la costituzione portoghese.

L'inserimento in Costituzione solamente di un tetto massimo e non anche di un tetto minimo, come nel caso francese, pone infatti un potenziale interrogativo in relazione alla riduzione del numero dei parlamentari, cioè fino a che punto sia possibile un'eventuale riduzione per il legislatore organico senza compromettere i poteri e il funzionamento delle Parlamento.<sup>717</sup> La questione pone l'accento sul numero minimo di componenti che un assemblea legislativa deve avere per poter esercitare a pieno i propri poteri, tuttavia questa è difficilmente risolvibile *a priori* e secondo un ragionamento astratto<sup>718</sup>. Il punto non è stato affrontato neppure dal *Conseil constitutionnel* in occasione della pronuncia di costituzionalità della legge organica prevista dall'articolo 25 della Costituzione in quanto il legislatore si è limitato a riprodurre il numero massimo previsto nel testo costituzionale<sup>719</sup>. Una parziale risposta, tuttavia, proviene dallo studio di impatto<sup>720</sup> sulla legge organica di riduzione del numero dei parlamentari che sembra legittimare una riduzione inferiore al 33%, come una riduzione che riesca a non compromettere le esigenze di rappresentanza delle due assemblee elettive. Tale scelta sembra essere stata appoggiata anche dal *Conseil d'Etat* che nel suo parere sul progetto di legge ha ritenuto che così come formulata la misura rientrerebbe nella discrezionalità politica del legislatore e per tale motivo non può essere censurata<sup>721</sup>. Seppur

---

<sup>716</sup> Costituzione del Regno di Danimarca, section 28 « The Folketing shall consist of one assembly of not more than one hundred and seventy-nine Members [...] ». La Costituzione danese è consultabile in inglese sul sito internet del Parlamento danese al seguente link [https://www.thedanishparliament.dk/-/media/pdf/publikationer/english/my\\_constitutional\\_act\\_with\\_explanations.ashx](https://www.thedanishparliament.dk/-/media/pdf/publikationer/english/my_constitutional_act_with_explanations.ashx) (ultima consultazione 20/05/2020).

<sup>717</sup> Agli inizi degli anni Novanta, il decano Henry Roussillon proponeva ironicamente e provocatoriamente una mini assemblea composta solamente da un centinaio membri H. ROUSSILLON, *Pour un mini-Assemblée nationale*, in *Pouvoirs*, 64/1993, p. 123 ss.

<sup>718</sup> Cfr. G. J. STIGLER, *The Sizes of Legislatures*, in *The Journal of Legal Studies*, 5/1976, p. 17 ss. Secondo alcuni teorici, il numero ideale di seggi parlamentari è rappresentato dalla radice cubica della popolazione.

<sup>719</sup> Decisione n° 2008-572 DC del 8 gennaio 2009. Sul tema si veda il commento di R. GHEVONTIAN – S. LAMOUREUX, *Le contrôle des lois d'application de l'article 25 de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 79/2009, p. 575 ss.

<sup>720</sup> La revisione del 2008 ha previsto all'articolo 39 della Costituzione una legge organica per disciplinare le condizioni per la presentazione di un progetto di legge da parte del Governo. Con l'articolo 8 della Loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, JORF du 16 avril 2009, p. 6528, il legislatore ha introdotto l'obbligo per il Governo di accompagnare la presentazione dei progetti di legge davanti al parlamento di uno studio di impatto in cui si definiscono gli obiettivi perseguiti, identificando le possibili opzioni diverse dall'intervento legislativo e spiegando i motivi del ricorso a tale strumento. All'articolo 11 della stessa legge organica è riportato l'ambito di esclusione dall'obbligo di presentare lo studio di impatto. Per una descrizione tecnica dello studio di impatto si veda Segretariato generale del Consiglio dei ministri e dal Consiglio di Stato, *La Guide légistique*, La Documentation Française, Parigi, 2017 (3a edizione), p. 14 ss. ; per una lettura critica circa l'applicazione di tale obbligo si veda B.-L. COMBRADE, *L'impact de l'étude d'impact*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 4/2018, p. 899 ss.

<sup>721</sup> Ai sensi dell'articolo 39 della Costituzione i progetti di legge prima di essere deliberati dal Consiglio dei ministri, sono soggetti al parere obbligatorio del *Conseil d'Etat*. Sono soggetti altresì al parere obbligatorio i progetti



questi due testi non dirimano definitivamente la questione, essendo la censura di costituzionalità conferita al *Conseil constitutionnel*, risultano indicativi per poter abbozzare concretamente una risposta all'interrogativo posto.

## 2.2 La riduzione del numero dei parlamentari, il *Gran Débat National* e i progetti di legge per il *renouveau de la vie démocratique*

Il problema del *quantum* non è emerso, come precedentemente scritto, nei vari comitati incaricati di elaborare delle proposte di modifiche costituzionali quasi a significare che la riduzione del numero dei parlamentari non fosse una preoccupazione di questi organi<sup>722</sup>

La questione si è posta, invece, nel rapporto «*Refaire la Démocratie*», voluto dal Presidente dell'Assemblea Nazionale nel 2015 e formulato da una commissione paritetica di 11 deputati e 12 personalità di comprovata esperienza, scelte tra giuristi, filosofi, economisti e rappresentanti del mondo del lavoro<sup>723</sup>, in cui si è avanzata la proposta di riduzione del numero dei parlamentari: 400 membri per l'Assemblea Nazionale e 200 membri per il Senato<sup>724</sup>.

Nel corso della campagna elettorale per le elezioni legislative del 2017, il tema della riduzione dei parlamentari è stato proposto da vari candidati<sup>725</sup> ed è stato portato avanti da Emmanuel Macron in seguito alla sua elezione a Presidente della Repubblica. Quest'ultimo, infatti, sia nel discorso al Congresso nel 2017, sia nel suo discorso al 100° Congresso dei sindaci del 24 novembre 2017, ha annunciato l'intenzione di ridurre il numero dei parlamentari. Secondo le parole del Presidente, il taglio dei parlamentari non è solo una riforma desiderata dai cittadini, ma risulta una misura indispensabile da mettere in campo, in quanto persegue l'obiettivo di migliorare la qualità del lavoro legislativo, poiché «[u]n Parlement moins nombreux mais renforcé dans ses moyens c'est un Parlement où le travail

---

di *ordonnance* e di decreti. Con la revisione costituzionale del 2008, i presidenti dell'Assemblea Nazionale e del Senato possono richiedere un parere su una proposta di legge di iniziativa parlamentare. Dal 2015, per volontà del Presidente della Repubblica, i pareri sono resi pubblici.

<sup>722</sup> Oltre al comitato Balladur, la proposta non era stata vagliata neppure dal Comitato Vedel istituito negli anni Novanta sotto la presidenza Mitterrand per elaborare proposte di riforme istituzionali. Cfr. *Propositions pour une révision de la Constitution* redatto dal *Comité consultatif pour une révision la Constitution*, presieduto dal decano Georges Vedel e consultabile al seguente link <https://www.vie-publique.fr/rapport/29582-propositions-pour-une-revision-de-la-constitution-rapport-au-president> (ultima consultazione 20/05/2020). Il tema non è stato affrontato nemmeno nel comitato Jospin incaricato nel 2012 dal Presidente Hollande di elaborare proposte sul tema del rinnovamento della vita pubblica. Cfr. rapporto *Pour un renouveau de la vie démocratique*, redatto dalla *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*, presieduto da Lionel Jospin e consultabile al link <https://www.vie-publique.fr/rapport/32803-commission-renovation-et-deontologie-vie-publique-renouveau-democratique> (ultima consultazione 20/05/2020).

<sup>723</sup> La particolarità di questo comitato risiede nel fatto che la nomina non è avvenuta per una volontà presidenziale come nei comitati precedenti, ma è stato fortemente voluto dall'allora Presidente della Camera Claude Bartolone che lo ha co-presieduto assieme allo storico Michel Winock. Il comitato aveva lo scopo di riflettere sull'avvenire delle istituzioni. Il rapporto finale denominato «*Réfaire la démocratie*», presieduto da Claude Bartolone e Michel Winock, consultabile al seguente link [http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/institutions/Rapport\\_groupe\\_travail\\_avenir\\_institutions\\_T1.pdf](http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/institutions/Rapport_groupe_travail_avenir_institutions_T1.pdf) (ultima consultazione 20/05/2020).

<sup>724</sup> Proposition n. 9 del rapporto n. 3100 «*Réfaire la démocratie*».

<sup>725</sup> Sulle proposte di riforme istituzionali, tra cui anche la riduzione del numero dei parlamentari, si veda il contributo di R. CASELLA – M. MALVICINI, *Francia: le proposte di riforma istituzionale nei programmi dei candidati alle elezioni presidenziali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 14 giugno 2017.

devient plus fluide, où les parlementaires peuvent s'entourer de collaborateurs mieux formés et plus nombreux, c'est un Parlement qui travaille mieux»<sup>726</sup>.

L'intenzione presidenziale è stata tradotta dapprima in un pacchetto di riforme istituzionali presentate nel 2018 che ha subito una battuta d'arresto a causa dello scenario politico francese, in particolare l'opposizione del Senato a tali riforme e il movimento dei *Gilet jaunes*. Proprio per contrastare quest'ultimo, su volontà del presidente Macron è stato indetto il *Gran Débat National*<sup>727</sup>. Con questo evento, che si iscrive all'interno della tradizione francese del *débat publique*<sup>728</sup>, si è cercato di mettere in atto una pluralità di procedure consultive (tra cui questionari online, dibattiti locali e nazionali) per raccogliere l'opinione dei cittadini, in modo tale da raggiungere il più vasto pubblico possibile<sup>729</sup>. Come annunciato nella lettera dello stesso Presidente, il dibattito si è incentrato su quattro tematiche: fiscalità e imposte, organizzazione dello Stato e dei servizi pubblici, transizione ecologica, democrazia e cittadinanza.

I risultati emersi dalla consultazione avvenuta mediante questionari online sono interessanti soprattutto per quanto riguarda il presente lavoro<sup>730</sup>. All'interno del tema "Democrazia e Cittadinanza", una delle questioni ha riguardato un eventuale taglio del numero dei parlamentari e al riguardo è emerso che circa l'86% ritiene che sia utile una riduzione del numero dei parlamentari<sup>731</sup>. Interrogati sul futuro ruolo delle assemblee legislative, il 53% dei rispondenti ha ritenuto che fosse necessario trasformarle, attraverso una soppressione del Senato (20%), del Conseil économique, social et environnemental (19,6%), e più in generale sopprimerle (13,1%)<sup>732</sup>.

---

<sup>726</sup> Discours d'Emmanuel Macron devant le Parlement réuni en Congrès <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/07/03/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres> (ultima consultazione 20/05/2020).

<sup>727</sup> Per un'analisi del Grand Débat dal punto di vista giuridico si veda E. BUGE – C. MORIO, *Le Grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne*, in *Revue du droit public*, n. 5/2019, p. 1205.

<sup>728</sup> Il *débat public* è uno strumento di democrazia partecipativa istituito negli anni Ottanta che prevede su determinati progetti in materia ambientale e di costruzione di grandi opere di consultare preventivamente i cittadini per poter definire il miglior bilanciamento degli interessi in gioco. Cfr. G. PEPE, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi. Un'analisi comparata*, CEDAM, Milano, 2020, p. 74 ss.

<sup>729</sup> È stato reso disponibile online un questionario sui temi del dibattito e sono stati istituiti presso i comuni dei *cahiers citoyens* per poter raccogliere le osservazioni dei cittadini. Parallelamente sono state organizzate delle riunioni locali organizzate dai sindaci, dai deputati, dalle associazioni di categoria o dagli stessi cittadini, dei dibattiti nazionali su ciascun tema proposto e ventuno riunioni regionali formate da cittadini estratti a sorte.

<sup>730</sup> I dati riportati sono consultabili sul sito del *Gran Débat National* <https://granddebat.fr> (ultima consultazione 20/05/2020).

<sup>731</sup> Tuttavia, occorre segnalare che il questionario permetteva solamente di rispondere "sì" o "no" alla domanda, senza permettere un'indicazione sul numero ritenuto idoneo.

<sup>732</sup> Inoltre, è interessante riportare alcuni altri risultati delle consultazioni sui temi che emergeranno nel corso del lavoro. È emerso, infatti, che il divieto di cumulo dei mandati è stato ritenuto come "una buona cosa" dal 64% (si poteva scegliere tra le opzioni 'une bonne choses', 'une mauvaise chose' 'je ne sais pas'). La proposta di introdurre l'elezione di una parte dei rappresentanti per mezzo di una quota proporzionale al fine di permettere una migliore rappresentazione delle varie sensibilità politiche è stata sostenuta dal 42,2% degli intervistati, i quali hanno individuato nelle elezioni legislative quelle più indicate per tale proposta (62%). Per il tema della democrazia partecipativa, la maggior parte degli intervistati si è dichiarata favorevole allo strumento del referendum, ritenendo il 27,8% tra loro che l'istituzione di referendum consentirebbe una democrazia più partecipativa e concordando (circa l'80%) che si debba ricorrere a più referendum a livello locale. Inoltre c'è stato un giudizio favorevole sul referendum di iniziativa condivisa (RIP), ritenendo, però, 42% dei rispondenti che sia necessario facilitarne l'utilizzo, in particolare abbassando le soglie di attivazione per il RIP (14,4%) e associandolo a un referendum di iniziativa cittadina (5,8%).

All'esito del *Grand Débat National*, la riduzione del numero dei parlamentari è stata proposta nel 2019 all'interno delle riforme istituzionali promosse dal Governo e intitolate «renouveau de la vie démocratique». Come riportato dal titolo della legge, l'intenzione del legislatore non è tanto la sola riduzione del numero dei parlamenti, quanto piuttosto un rinnovamento della democrazia in cui questa misura risulta essere un tassello fondamentale. Rinnovamento richiesto dall'evoluzione della società che ha cambiato le concezioni della politica, dell'autorità e della cittadinanza<sup>733</sup>. Nel perseguire questo fine, sono state seguite due direttrici: da una parte una legge costituzionale e dall'altra un progetto di legge organica e ordinaria.

### 2.3 Il contenuto del progetto di legge organica e ordinaria

È possibile analizzare la struttura del testo del progetto di legge organica e ordinaria congiuntamente<sup>734</sup>. Nonostante infatti il ricorso a fonti di rango diverso (vale a dire organico e ordinario) sia dovuto al dettato dell'articolo 25 della Costituzione, entrambi i testi hanno come obiettivo tre misure ritenute presentare «l'avantage de dépasser les seuls clivages partisans et de recueillir un large assentiment parmi nos compatriotes»<sup>735</sup>: la riduzione del numero dei parlamentari, l'elezione di una parte dei deputati con uno scrutinio di lista proporzionale e un limite al cumulo dei mandati nel tempo.

Dal punto di vista della struttura, la legge organica si compone di quindici articoli suddivisi in quattro capitoli, mentre il progetto di legge ordinaria comprende nove articoli ripartiti anch'essi in quattro capitoli.

Il cuore della riforma è sicuramente il capitolo I di ciascun progetto. L'articolo 1 della legge organica, modificando il *Code électoral* agli articoli L.O. 119 e L.O. 274 prevede una riduzione del 25% del numero dei deputati e dei senatori e fissa pertanto a 433 il numero dei deputati e a 261 il numero dei senatori. Al contempo, nel progetto di legge ordinaria si introduce l'elezione del 20% dei deputati in base ad uno scrutinio di lista, vale a dire 87 deputati secondo la nuova configurazione dell'Assemblea Nazionale. Il resto del primo capitolo dedica spazio alle modifiche derivanti da tali innovazioni, in particolar modo alle conseguenze derivanti dall'elezione dei deputati su base proporzionale. A titolo esemplificativo, dunque la legge organica in materia di ineleggibilità estende le previsioni dello scrutinio del sistema maggioritario allo scrutinio di lista oppure prevede la modifica del contenzioso elettorale di fronte al *Conseil constitutionnel* stabilendo la proclamazione del candidato seguente nell'ordine della lista<sup>736</sup>.

Al capitolo II di entrambi i testi, si configura una limitazione temporale dell'esercizio di determinati mandati e funzioni. Nello specifico, la legge organica applica questa limitazione ai parlamentari e ai titolari delle funzioni locali nelle collettività previste oltre mare e in

---

<sup>733</sup> Citazione tratta dall'esposizione introduttiva dei motivi al disegno di legge costituzionale depositate all'Assemblea Nazionale.

<sup>734</sup> Un'analisi unitaria è stata condotta sia dal *Conseil d'Etat* nel suo avviso sui progetti di legge, sia dal governo nell'esposizione introduttiva dei motivi ai disegni di legge depositati all'Assemblea Nazionale.

<sup>735</sup> Citazione tratta dall'esposizione introduttiva dei motivi ai disegni di legge depositati all'Assemblea Nazionale

<sup>736</sup> In base agli artt. 58 e 59 della Costituzione del 1958, il *Conseil constitutionnel* esercita una competenza in materia di contenzioso elettorale riguardante sia l'elezione presidenziale sia l'elezione dei deputati e dei senatori.

Nuova-Caledonia<sup>737</sup>, mentre la legge ordinaria l'applica all'esercizio delle funzioni locali (con l'eccezione dei comuni al di sotto di 9.000 abitanti)<sup>738</sup>. In entrambi i casi, la *ratio* è quella di impedire al titolare di tre mandati consecutivi di presentarsi alle elezioni per un quarto mandato per la stessa carica, tenendo conto dei mandati incompleti qualora il periodo durante il quale non siano stati esercitati sia inferiore a 365 giorni. Tale meccanismo, dunque, si applica solamente ai mandati identici non ponendo alcun limite al cumulo nel tempo tra mandati di diversa natura tra loro<sup>739</sup>.

Le modalità di entrata in vigore delle disposizioni sono disciplinate in entrambi i casi al capitolo IV. La riduzione del numero dei deputati e l'elezione di una quota di essi mediante scrutinio proporzionale troverà attuazione a partire dalle elezioni legislative del 2021 e nello stesso anno si prevede anche il rinnovo integrale del Senato sulla base delle nuove disposizioni<sup>740</sup>. Inoltre, le disposizioni sul divieto di cumulo nel tempo dei mandati parlamentari e delle funzioni esecutive locali prevedono di computare già il mandato o la funzione esercitato al momento della promulgazione della legge nel calcolo dei tre mandati completi e consecutivi.

Da una lettura dei capitoli I, II e IV è ravvisabile una sostanziale simmetria tra i due testi, mentre il contenuto del capitolo III risulta differente. Infatti, nel progetto di legge organica è previsto un unico articolo di modifica della procedura di fronte al *Conseil constitutionnel* del referendum di iniziativa condivisa, disposizione, quindi, non in linea rispetto agli altri contenuti appena descritti. Diversamente, invece, la legge ordinaria si allinea alle tematiche trattate dai due testi di riforma, autorizzando il governo ad adottare per via di *ordonnance* entro diciotto mesi le misure necessarie all'implementazione delle riforme<sup>741</sup>. Tale disposizione mira perciò a delegare al Governo la definizione delle circoscrizioni elettorali

---

<sup>737</sup> Le collettività d'oltre mare (abbreviate in COM) sono previste e regolate dall'articolo 74 della Costituzione franc. Sono state create dalla revisione costituzionale del 2003 e sostituiscono in parte i territori d'oltre mare. Attualmente tali collettività sono Saint-Pierre-et-Miquelon, le isole Wallis et Futuna, la Polynésie française, Saint-Barthélemy e Saint-Martin (questi ultimi due sono stati creati nel 2007). La Nouvelle-Calédonie invece è considerata una collettività d'oltre mare a statuto particolare regolata dal Titolo XIII della Costituzione del 1958. In entrambi i casi gli statuti sono precisati da una legge organica. Cfr. B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Parigi, 2018 (5<sup>a</sup> edizione), p. 351 e ss.

<sup>738</sup> Sono considerate funzioni esecutive locali quei ruoli a cui si accede mediante un'elezione indiretta da parte di un organo che esercita un mandato rappresentativo. All'interno di questa nozione rientra la funzione di capo dell'esecutivo o di presidente deliberante di una stessa collettività territoriale e di uno stesso *établissement public de coopération intercommunale* (EPCI), la funzione di sindaco, di sindaco dell'arrondissement, di sindaco di Parigi, di presidente del consiglio dipartimentale, di presidente del consiglio regionale, di presidente del consiglio metropolitano di Lione, di presidente del consiglio esecutivo e dell'assemblea di Corsica.

<sup>739</sup> Per esempio un deputato dopo tre mandati può candidarsi ad una funzione locale come quella di sindaco.

<sup>740</sup> Occorre ricordare che il Senato francese è eletto mediante un suffragio universale indiretto da un collegio di grandi elettori. Il Senato è rinnovato per la metà ogni tre anni e un mandato da senatore dura 6 anni. Nell'intenzione governativa, per evitare uno squilibrio eccessivo tra le due serie dovuto ad un'entrata in vigore progressiva per la riduzione del numero dei senatori, è necessario un rinnovamento integrale.

<sup>741</sup> In base all'art. 38 della Costituzione francese, il governo può chiedere al Parlamento l'autorizzazione ad adottare, per un tempo limitato, delle misure che normalmente rientrano nell'ambito della legge al fine di attuare il proprio programma. L'autorizzazione è data dal voto parlamentare di una *loi d'habilitation*. Tali atti definite *ordonnances* sono prese nel Consiglio dei ministri, previo parere del Consiglio di Stato e devono essere firmate dal Presidente della Repubblica. Esse entrano in vigore con la pubblicazione, tuttavia devono essere ratificate espressamente con legge dal Parlamento. Sul tema si veda la monografia A.M. LE POURHIET, *Les ordonnances : la confusion des pouvoirs en droit public français*, LGDJ, Parigi, 2011.

alla luce sia della riduzione del numero di deputati e senatori, sia dell'elezione di una quota di deputati secondo lo scrutinio proporzionale.

#### 2.4 Il progetto di legge costituzionale

Analizzati i progetti di legge ordinaria e organica, occorre esaminare anche il progetto di legge costituzionale rubricato anch'esso «pour un renouveau de la vie démocratique». L'ambizione dichiarata è di «transformer et renouveler le fonctionnement de [la] démocratie dans ses règles et ses pratiques»<sup>742</sup>. Come è stato sottolineato, però, il tentativo di nominare in maniera simmetrica i tre progetti di legge così da presentare le riforme come «triptique cohérent», appare messo in crisi se si analizzano i contenuti della riforma costituzionale e li si pongono in relazione con i temi di riforma contenuti nella legge organica e ordinaria<sup>743</sup>. Il progetto di revisione costituzionale prevede, infatti, interventi che possono essere raggruppati in quattro ambiti.

Il primo ambito riguarda la transizione ecologica e la preservazione dell'ambiente. Si prevede infatti l'iscrizione all'articolo 1 della Costituzione del principio secondo il quale la Francia «favorise la préservation de l'environnement, la diversité biologique et l'action contre les changements climatiques»<sup>744</sup> e parallelamente la modifica dell'articolo 34 stabilendo che la legge determina i principi fondamentali del diritto dell'ambiente. introducendo, dunque, un dovere di azione positiva da parte dei poteri pubblici, la riforma mira a rinforzare la protezione dell'ambiente, tema costituzionalizzato già nel 2005 con l'iscrizione dalla *Charte de l'environnement*<sup>745</sup> nel Preambolo della Costituzione del 1958. La volontà di rafforzare la partecipazione dei cittadini alla vita democratica è il secondo ambito di intervento. In particolare, accanto alla previsione di un servizio nazionale universale<sup>746</sup> e ad un allargamento dell'ambito di applicazione del referendum ex articolo 11 Costituzione<sup>747</sup>, si prevede una riforma del referendum di iniziativa condivisa<sup>748</sup>. Tale istituto, introdotto nel 2008 al terzo comma dell'articolo 11 della Costituzione, troverà una nuova collocazione all'interno del nuovo articolo 69 della Costituzione e sarà innovato profondamente. Oltre all'allargamento del campo di applicazione, infatti, saranno riviste le soglie per il sostegno di tale iniziativa,

---

<sup>742</sup> Citazione tratta dall'esposizione introduttiva dei motivi al disegno di legge costituzionale depositato all'Assemblea Nazionale

<sup>743</sup> T. EHRHARD, *La réforme électorale: la véritable réforme institutionnelle?*, in <http://blog.juspoliticum.com/>, 13 giugno 2018 (ultima consultazione 20/05/2020).

<sup>744</sup> Articolo 1 del *Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique*.

<sup>745</sup> *Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1 mars 2005 relative à la Charte de l'environnement*.

<sup>746</sup> L'articolo 4 del progetto di legge costituzionale prevede l'iscrizione all'articolo 34 del servizio nazionale universale nel campo di competenza della legge. L'obiettivo è di rinforzare l'impegno dei giovani nella vita della Nazione. Il progetto di Servizio Nazionale Universale è consultabile sul sito del Governo <https://www.gouvernement.fr/service-national-universel-snu> (ultima consultazione 20/05/2020).

<sup>747</sup> Il progetto di legge costituzionale estende il referendum all'organizzazione dei poteri pubblici territoriali e alle questioni della società. Il campo di applicazione del referendum è già stato modificato nel 1995 e in seguito nel 2008 per poter permettere di rivitalizzare questo istituto poco utilizzato nella legislazione francese. È possibile consultare i referendum svolti nella V Repubblica al seguente link <https://www.vie-publique.fr/fiches/23970-les-referendums-de-la-ve-republique-et-leurs-resultats> (ultima consultazione 20/05/2020).

<sup>748</sup> Sul tema del referendum di iniziativa condivisa all'interno del progetto costituzionale e i nodi critici che si sono sollevati si veda J.-P. SCHOETTL, *Le «référendum d'initiative partagée» (RIP) dans le nouveau projet de loi constitutionnelle*, in *Petites Affiches*, 144/2019, p. 8 ss. L'articolo fa riferimento al progetto di riforma del 2018, tuttavia come si chiarirà nel proseguo del lavoro le osservazioni possono essere applicate anche al progetto di riforma del 2019.

richiedendo l'appoggio di 1/10 dei parlamentari e di un milione di elettori<sup>749</sup>. Un ulteriore elemento di novità riguarderà il potere di iniziativa che attualmente è appannaggio dei soli parlamentari i quali devono poi raccogliere il sostegno popolare. Si prevede invece la possibilità di estendere tale diritto anche ai cittadini, invertendo così l'ordine, vale a dire l'iniziativa potrà essere esercitata dai cittadini i quali dovranno poi ricercare il sostegno parlamentare<sup>750</sup>. Per evitare che attraverso la semplificazione della procedura tale istituto possa divenire una sorta di voto di appello della delibera parlamentare, sono stati previsti dei vincoli sia all'esame popolare sia all'esame parlamentare. In tal senso dunque si è previsto che il testo sottoposto al referendum di iniziativa condivisa non possa avere ad oggetto né l'abrogazione di una disposizione legislativa promulgata da meno di tre anni, né una disposizione in corso d'esame al Parlamento, né un testo adottato dal Parlamento ma non ancora promulgato. Ugualmente, il Parlamento non potrà adottare nel corso della stessa legislatura una disposizione avente un oggetto contrario a una legge adottata per via referendaria. Sul tema del rafforzamento della partecipazione civile, è proposta anche una modifica radicale del Titolo XI rubricandolo «De la participation citoyenne». Il *Conseil économique, social et environnemental* (abbreviato in CESE) sarà sostituito dal *Conseil de la participation citoyenne*, composto da 155 membri e non più da 233. Oltre ad una semplificazione delle procedure, questo nuovo organo costituzionale potrà organizzare le consultazioni pubbliche necessarie per chiarire i poteri pubblici su materie economiche, sociali e ambientali e le conseguenze a lungo termine delle loro decisioni, avvalendosi anche di gruppi di cittadini estratti a sorte. Inoltre, si è allargato l'ambito delle leggi che devono ricevere un parere dal futuro *Conseil de la participation citoyenne* nel corso del procedimento legislativo: i progetti di legge aventi un oggetto economico, sociale o ambientale.

Oltre al concetto di partecipazione, il progetto si muove anche nella direzione di un rafforzamento del decentramento, riconoscendo un diritto di differenziazione in capo alle collettività territoriali. Questo si traduce sia in un diritto di differenziazione di competenze, ossia il riconoscimento della possibilità di esercitare competenze - in numero limitato - di cui non dispongono le collettività della stessa categoria, sia di differenziazione di norme applicabili in base al quale è possibile derogare alle disposizioni legislative o regolamentari che prevedono l'esercizio di una competenza. Nel testo è previsto, inoltre, un riconoscimento particolare alla Corsica come collettività a statuto particolare, stabilendo la possibilità di adottare leggi e regolamenti adattati alle specificità dell'insularità e alle sue caratteristiche geografiche, economiche e sociali.

Infine, l'ultimo ambito di intervento riguarda il rafforzamento dell'indipendenza della giustizia, sopprimendo il diritto degli ex presidenti della Repubblica di far parte del *Conseil constitutionnel*<sup>751</sup> e la *Cour de Justice de la République*, competente a giudicare i reati

---

<sup>749</sup> Attualmente, in base all'articolo 11 co. 3 è richiesto l'iniziativa di 1/5 dei parlamentari che riceva il sostegno di 1/10 degli elettori iscritti nelle liste elettorali.

<sup>750</sup> Le modalità saranno fissate in una legge organica.

<sup>751</sup> Ai sensi dell'articolo 56 co. 2, sono nominati membri di diritto del *Conseil constitutionnel* gli ex Presidenti della Repubblica. L'abolizione di questa disposizione è stata richiesta sia dalla dottrina che a più riprese dai vari comitati di riflessione per la modifica della Costituzione che si sono susseguiti nel tempo, soprattutto, in seguito all'introduzione della *question prioritaire de constitutionnalité* (abbreviata in QPC) che ha accentuato il carattere giurisdizionale di quest'organo. Tuttavia E. LE MAIRE, *Conseil constitutionnel : la suppression de la catégorie des membres de droit, une réforme indispensable mais insuffisante*, in <http://blog.juspoliticum.com>, 19 giugno 2018 sostiene che, pur a fronte di una misura necessaria, occorra ripensare il sistema di composizione ed elezione di tutti i membri del *Conseil*

commessi dai membri del governo nell'esercizio delle proprie funzioni<sup>752</sup>. Il progetto mira inoltre a rafforzare l'indipendenza dei pubblici ministeri che saranno nominati su avviso conforme del Consiglio superiore della magistratura e non più su parere non vincolante. Allo stesso modo, quest'ultimo giudicherà nei procedimenti disciplinari i pubblici ministeri, non limitandosi più a predisporre un avviso non vincolante al ministro della giustizia.

Da questa analisi, emerge come, diversamente dai due progetti di legge organica e ordinaria, la legge costituzionale segue una direzione differente. Temi della riforma, infatti, riguardano l'ecologia, la partecipazione cittadina, il potenziamento della decentralizzazione e il rafforzamento dell'indipendenza della giustizia, temi questi che non presentano collegamenti con i contenuti della legge organica e della legge ordinaria, riguardanti invece più direttamente la composizione del Parlamento. Un collegamento con i temi della legge organica si rinviene, tuttavia, all'articolo 3 del progetto di legge costituzionale in cui è prevista la diminuzione a 45 parlamentari per poter adire il *Conseil constitutionnel* mediante la *saisine parlementaire*<sup>753</sup> o per poter adire la Corte di Giustizia dell'Unione Europea contro un atto legislativo europeo per violazione del principio di sussidiarietà. Simmetricamente, dunque, con la riduzione del 25% del numero di parlamentari da parte della legge organica, il legislatore ha previsto anche una medesima riduzione della quota per poter adire il *Conseil constitutionnel* da parte dei parlamentari. Ugualmente la legge organica, come si è visto, presenta un articolo che attiene alla modifica della legge organica del procedimento di fronte al *Conseil constitutionnel* in tema di referendum ad iniziativa condivisa.

Oltre a queste disposizioni, le due direzioni di riforma paiono, dunque, non interconnesse tra loro, motivo per cui l'eventuale rigetto di un testo, non precluderebbe l'adozione dell'altro. L'unico vincolo sarebbe rappresentato, perciò, dallo stesso fine perseguito dai tre progetti ossia quello di rinnovare la vita democratica.

### 2.5 Possibili correttivi al taglio dei parlamentari?

Nonostante la riduzione del numero dei componenti del Parlamento risulti la misura centrale e maggiormente incisiva pare emergere il tentativo di mitigarne gli effetti mediante tre misure: gli strumenti di partecipazione cittadina, il cumulo dei mandati nel tempo e l'elezione di una quota di deputati mediante scrutinio di lista proporzionale<sup>754</sup>.

---

*constitutionnel*. Occorre segnalare che attualmente è membro di diritto solamente Valéry Giscard D'Estaing, poiché sia Nicolas Sarkozy che François Hollande hanno rinunciato a tale diritto.

<sup>752</sup> I ministri saranno giudicati dalla corte d'appello di Parigi. Per evitare un abuso del potere giudiziario che possa avere come scopo quello di impedire l'esercizio delle funzioni, sarà nominata una commissione per valutare le richieste ed esercitare un filtro per scartare quelle manifestamente infondate. Tale commissione sarà formata da tre magistrati giudicanti della Corte di Cassazione, due membri del Consiglio di Stato e due magistrati della Corte dei Conti.

<sup>753</sup> La *saisine parlementaire* può avere ad oggetto un progetto di legge (art. 61 della Costituzione), un trattato internazionale (art. 51 della Costituzione) o la verifica del permanere delle condizioni giustificative dell'esercizio delle misure straordinarie da parte del Presidente della Repubblica (art. 16 della Costituzione).

<sup>754</sup> Quest'ultimo tema sarà trattato separatamente nel capitolo IV.

### 2.5.1 Il referendum di iniziativa condivisa e la riforma del Conseil économique, social et environnemental

Una prima riflessione riguarda, per l'appunto, gli strumenti per rinvigorire (o rafforzare) la partecipazione cittadina.

In seguito alla previsione del referendum di iniziativa condivisa in Costituzione, il dibattito dottrinale è stato molto ampio e si è concentrato sulla difficile configurazione di tale strumento come espressione di una democrazia diretta quanto piuttosto, per come è stato disciplinato, come uno strumento al servizio del Parlamento e della forza di maggioranza<sup>755</sup>. Tali critiche non paiono essere superate neppure dalla riforma costituzionale in esame. Come descritto precedentemente, infatti, la riforma del referendum di iniziativa condivisa delinea un assetto rinnovato di tale istituto, prevedendo delle soglie più basse per la sua attivazione, un campo di applicazione allargato e un potere di iniziativa esteso anche ai cittadini. A fronte di tali modifiche che renderebbero più agevole il ricorso a questa tipologia di referendum, il legislatore ha però ritenuto di bilanciarle con una serie di preclusioni più stringenti. In questa direzione, si iscrive l'impossibilità di presentare un referendum su un progetto di legge avente ad oggetto l'abrogazione di una disposizione legislativa introdotta da meno di tre anni o una disposizione su cui è in corso l'esame del Parlamento oppure adottata ma non ancora promulgata. Da qui la difficoltà a superare le critiche già emerse in seguito alla riforma del 2008 e configurare, alla luce della riforma proposta nel 2019, questa forma di democrazia diretta come un *référéndum d'initiative citoyenne* e dunque come un contropotere in grado di bilanciare la perdita di rappresentanza.

La stessa riforma del CESE in *Conseil de la participation citoyenne*, lontana dal potersi inscrivere all'interno di un percorso di *démocratie continue*<sup>756</sup>, sembra voler tentare di rivitalizzare un'assemblea che ha trovato scarso spazio nella storia istituzionale francese. Nonostante, infatti, si proceda verso un maggior coinvolgimento di tale organo nel processo legislativo rendendo obbligatorio la richiesta di un suo parere, rimane la funzione meramente consultiva e la difficoltà nel configurare una dimensione maggiormente aperta e rappresentativa della società civile. Inoltre, gli effetti di questo intervento potrebbero risultare in contrasto con la *ratio* del taglio dei parlamentari. A fronte dell'esigenza di velocità dei lavori parlamentari per cui si giustifica una riduzione dei membri del Parlamento, l'intervento

---

<sup>755</sup>M. HAULBERT, *Le référendum d'initiative « partagée » : représentants versus représentés ?*, in *Revue du droit public*, 6/2014, p. 1639 ss. Si veda inoltre A.M. LE POURHIEU, *La constitution de 1958 et la révision de 2008*, in *Il Filangieri – Quaderno 2008*, Jovene, Napoli, 2009, p. 49 la quale ha sostenuto che «cette nouveauté ressemble fort à un gadget politique». Ugualmente E. GROSSO, *Una Quinta Repubblica più democratica? La riforma del referendum legislativo il mito (infranto) della democrazia partecipativa*, in M. CAVINO – A. DI GIOVINE – E. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 97 afferma che si tratta di uno strumento verosimilmente inidoneo a funzionare né come iniziativa popolare né come referendum».

<sup>756</sup>La definizione di «démocratie continue» si deve a Dominique Rousseau, il quale in contrapposizione alle categorie di democrazia rappresentativa e democrazia diretta contrappone una democrazia continua formata da assemblee cittadine dotate di poteri deliberativi in grado di incidere sullo spazio pubblico. Tra le proposte per istituire questo tipo di democrazia, vi è quella di trasformare il CESE in un'Assemblée sociale délibérative, ossia un'assemblea pienamente legislativa in cui la società civile delibera attraverso forme di partecipazione deliberative. Cfr. D. ROUSSEAU, *La démocratie continue : fondements constitutionnels et institutions d'une action continue des citoyens*, in *Confluence des droits. La revue*, 02/2020, p. 1 ss.



obbligatorio del *Conseil de la participation citoyenne* in determinati progetti di legge contribuirebbe ad allungare i tempi del procedimento legislativo<sup>757</sup>.

Le modifiche agli strumenti di democrazia partecipativa, così come delineati nella riforma costituzionale del 2019, risultano avere un'efficacia debole e piuttosto limitata se lette alla luce del taglio del numero dei parlamentari e intese come strumenti di correzione. Non è possibile pensarle, infatti, né come una forma di contropotere, né come esercizio di un potere politico in grado di incidere direttamente sulla realtà<sup>758</sup>.

### 2.5.2 Il cumulo dei mandati nel tempo

Una seconda riflessione può essere fatta sulla proposta di divieto di cumulare nel tempo una carica elettiva. Occorre, tuttavia, prima delineare lo storico dibattito all'interno della cultura giuridica francese sulla possibilità di cumulare contemporaneamente più mandati elettivi o funzioni esecutive da parte di un parlamentare.

La Costituzione del 1958 ha previsto, infatti, un'unica incompatibilità all'art. 23 disponendo che l'esercizio delle funzioni di membro del governo siano incompatibili con quelle di parlamentare e disciplinando un meccanismo di sostituzione per il parlamentare divenuto membro dell'esecutivo. In base all'art. 25, invece, si è rinviato ad una legge organica il compito di stabilire i regimi di ineleggibilità ed incompatibilità dei deputati e dei senatori. La mancanza di un vincolo costituzionale alle situazioni di incompatibilità ha portato nel corso della V Repubblica ad una situazione in cui la quasi totalità dei parlamentari deteneva contemporaneamente un mandato locale. Per tale motivo, la disciplina dell'incompatibilità parlamentare è stata definita l'*exception française* da parte di numerosi commentatori politici e da parte della dottrina giuridica, per sottolinearne la peculiarità rispetto ad altri Stati europei<sup>759</sup>. Efficace, per rendere l'idea del dibattito, è stato l'uso della metafora dell'Idra di Lerna per indicare i numerosi disegni di legge che si sono proposti sul tema<sup>760</sup> con il fine di arginare tale fenomeno per cui nel 2012, l'82% dei deputati e il 77% dei senatori era in una situazione di cumulo con altre cariche elettive<sup>761</sup>.

Nel corso della V Repubblica, il legislatore è intervenuto prima nel 1985 e poi nel 2000 senza mai porre un punto finale alla discussione dal momento che la logica adottata è stata

---

<sup>757</sup> A. M. LE POURHET, *Le CESE s'habille en Prada...*, in *Petites Affiches*, 136/2018, p. 74 ss.

<sup>758</sup> Come affermato da D. BARANGER, *Le Grand débat national, la Constitution, le régime*, in *La Semaine Juridique - Edition générale*, 22 aprile 2019, «La vraie force d'un régime consiste dans la possibilité pour des contre-pouvoirs d'émerger et de soumettre ceux qui gouvernent à une véritable épreuve de responsabilité».

<sup>759</sup> Un'analisi comparata delle legislazioni in tema di cumulo di mandati da parte dei parlamentari è svolta da J. BOUDON, *Sur le cumul des mandats : quelle originalité française?*, *Revue du droit public*, n. 6/2010, p. 1691 ss. Tuttavia si veda C. VINTZEL, *Les incompatibilités parlementaires et le thème de l'exception française*, in *Petites Affiches*, n. 152/2014, p. 43 ss. che non concorda con la definizione di *exception française* in quanto da una ricerca comparata la legislazione francese non risulta singolare, quanto piuttosto mette in luce una *singularité culturelle française* di fare un ampio uso del cumulo di mandati elettivi e funzioni locali. Per una analisi storica del dibattito si veda T. BRANTHÔME, *Repères historiques*, in *Petites Affiches*, 152/2014, p. 5 ss.

<sup>760</sup> Secondo il mito greco, l'Idra di Lerna era un mostro a più teste le quali se venivano tagliate, ricrescevano più numerose. La metafora è stata proposta da J.P. CAMBY, *La limitation du cumul des mandats: lutte contre l'ubiquité ou contre l'hydre de Lerne?*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 6/1997, p. 1545 ss.

<sup>761</sup> I dati sono tratti dal sito informativo del governo *Vie publique* <https://www.vie-publique.fr/eclairage/19374-le-cumul-des-mandats-electoraux-une-pratique-de-plus-en-plus-restreinte> (ultima consultazione 20/05/2020).

quella non della proibizione ma della limitazione<sup>762</sup>. Adito per un controllo preventivo di costituzionalità, il *Conseil constitutionnel* ha dichiarato la legittimità costituzionale di tali interventi. Nel giudizio sulla legge del 2000, ha infatti ritenuto che il legislatore sia libero di rafforzare le incompatibilità tra le funzioni elettive, qualora reputi che il cumulo delle funzioni esecutive locali non permetta ai titolari di esercitarle in maniera soddisfacente<sup>763</sup>. Tali restrizioni devono essere giustificate, in base all'articolo 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, dalla necessità «de protéger la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou l'indépendance des juridictions contre les risques de confusion ou de conflits d'intérêts»<sup>764</sup>.

Il tema è stato ripreso dal comitato Balladur che ha proposto un divieto tra il mandato parlamentare e le funzioni esecutive locali con lo scopo di permettere una maggiore attenzione del parlamentare al proprio lavoro di rappresentanza nazionale, soprattutto nel quadro delle riforme proposte dal comitato e dal peso guadagnato dal Parlamento<sup>765</sup>. Oltre a questa motivazione, nel comitato Jospin si è aggiunta l'esigenza di perseguire, mediante la proposta di divieto, anche un rinnovamento della vita pubblica<sup>766</sup>. Queste due proposte, dunque, miravano a raggiungere diversi obiettivi: l'esigenza di garantire l'indipendenza dell'eletto e di metterlo nelle condizioni di poter esercitare pienamente le sue funzioni e dall'altra parte di evitare conflitti di interesse e una professionalizzazione della politica<sup>767</sup>.

Nel 2014, sotto la presidenza di François Hollande è stata adottata una riforma del cumulo dei mandati elettivi<sup>768</sup> che ha ristretto definitivamente le ipotesi di compatibilità. Richiamando quanto auspicato dal comitato Jospin, la legge ha disposto che la carica di deputato, senatore e parlamentare europeo sia compatibile solamente con un solo *mandat*

---

<sup>762</sup> J.-P. DEROSIER, *Limiter le cumul... et recommencer!*, in *Petites Affiches*, 152/2014, nota n. 2. Inizialmente, le leggi del 1985 permettevano ai parlamentari di cumulare fino a un massimo di due mandati locali senza includere nella limitazione i consiglieri municipali, i sindaci dei comuni inferiori a 20 000 abitanti e i membri della giunta comunale dei comuni fino a 100 000 abitanti. Nel 2000, le leggi restrinsero ulteriormente le disposizioni, mantenendo il massimo di due mandati ma integrando nel limite il mandato municipale per i comuni al di sopra dei 3 500 abitanti.

<sup>763</sup> Conseil constitutionnel, decisione n. 2000 – 426 del 30 marzo 2000 punto 5 « Considérant [...] qu'il était en effet loisible au législateur de renforcer les incompatibilités entre fonctions électives, dès lors qu'il estimait que le cumul de fonctions exécutives locales ne permettait pas à leur titulaire de les exercer de façon satisfaisante ».

<sup>764</sup> *Ivi*, punto 15. Art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 «La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

<sup>765</sup> «L'activité parlementaire de législation et de contrôle constitue, par elle-même, une activité à temps plein. Aussi le Comité est-il d'avis que le mandat unique est la seule mesure qui corresponde vraiment aux exigences d'une démocratie parlementaire moderne». *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, cit., p. 64

<sup>766</sup> «[...] la Commission considère qu'une limitation stricte du cumul des mandats peut être un instrument efficace de renouvellement du personnel politique. La rénovation de la vie publique exige que l'accès aux fonctions électives locales et nationales soit plus largement ouvert aux femmes. De même, on ne peut se satisfaire du nombre très faible d'élus issus de classes populaires ou encore de Français issus de l'immigration au sein des assemblées. Si une telle ouverture dépend d'abord des partis politiques, la limitation du cumul des mandats est de nature, selon la Commission, à la favoriser». *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*, cit., p. 60.

<sup>767</sup> P. TÜRK, *Les parlementaires et le cumul des mandats : le nombre des mandats successifs doit-il être limité?*, in *Petites Affiches*, 136/2018 p. 104 ss.

<sup>768</sup> Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur e loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen entrnmbae pubblicata in JORF n°0040 du 16 février 2014.

*local simple* ossia consigliere dipartimentale o municipale<sup>769</sup> e parallelamente, ha interdetto il cumulo contemporaneo con funzioni esecutive locali, ad esempio sindaco, vicesindaco, presidente e vicepresidente del consiglio regionale<sup>770</sup>. La legge, giudicata conforme a Costituzione<sup>771</sup>, ha trovato applicazione, per espressa disposizione legislativa, a partire dalle elezioni legislative del 2017<sup>772</sup>.

Se il tema del cumulo dei mandanti simultanei è stato un vero *topos* del dibattito non solo politico, ma anche giuridico della V Repubblica, lo stesso non si può dire per il cumulo temporale. Il tema ha riguardato il mandato presidenziale, tanto che nel 2008 si è introdotto il divieto di elezione per più di due mandati consecutivi del Presidente della Repubblica<sup>773</sup>, ma non per i mandati parlamentari. La questione, infatti, è stata affrontata marginalmente in dottrina proprio perché considerata sia poco interessante, sia poco pertinente ad una democrazia rappresentativa<sup>774</sup>. I primi accenni si sono manifestati proprio in seguito all'introduzione del limite di due mandati presidenziali<sup>775</sup>, tuttavia è nel rapporto «Réfaire la démocratie» del 2015 che si è proposto, oltre alla riduzione del numero dei parlamentari tra le altre misure, per la prima volta la limitazione nel tempo dei mandati elettorali<sup>776</sup>. La *ratio* della norma era individuata nella necessità di dare una maggiore rappresentanza ai vari soggetti, limitando dunque una professionalizzazione della carica politica dovuta alla continua rielezione della stessa persona.

La misura, come è si è descritto nei paragrafi precedenti, è stata prevista nel progetto di legge organica e ordinaria proprio con il fine di permettere un rinnovamento democratico e potrebbe essere letta, dunque, come un potenziale correttivo alla riduzione del numero dei parlamentari. Un minor numero di rappresentanti potrebbe infatti comportare una difficile emersione dei gruppi meno rappresentati e potrebbe rafforzare il potere dei partiti politici nella selezione delle candidature, contribuendo ulteriormente al fenomeno della professionalizzazione della politica<sup>777</sup>.

È opportuno, tuttavia, sottolineare la diversa portata delle due norme. Mentre il taglio del numero dei parlamentari risulta permanente, il divieto di cumulo di mandati consecutivi,

---

<sup>769</sup> Cfr. gli artt. LO 140 per i deputati e LO 297 per i senatori del Code électoral.

<sup>770</sup> Le varie figure sono indicate all'articolo LO 140-1 del Code électoral.

<sup>771</sup> Decisioni n. 2014-689 e n. 2014-688 DC del 13 febbraio 2014.

<sup>772</sup> Sul punto il Governo si è adeguato al parere del Consiglio di Stato, parere del 21 febbraio 2013, nn. 387368 e 387367, il quale ha ritenuto che un'applicazione anticipata rispetto alle elezioni legislative avrebbe comportato un numero imprevedibile di dimissioni dei parlamentari entrando in contrasto con « [...] le droit de suffrage et le principe de l'exercice de la souveraineté nationale par les représentants du peuple, consacrés par l'article 3 de la Constitution, ni avec les exigences de continuité du fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels».

<sup>773</sup> Art. 6 co. 2. La riforma è stata aspramente criticata da H. ROUSSILLON, *La limitation à deux du nombre de mandats présidentiels*, in *Petites Affiches*, 152/2014, p. 13 ss.

<sup>774</sup> Cfr. P. TÜRK, *Les parlementaires et le cumul des mandats : le nombre des mandats successifs doit-il être limité?*, cit., p. 104 ss.

<sup>775</sup> Cfr. P. TÜRK, *Le cumul des mandats dans le temps : Quelles limites au renouvellement du mandat et à la rééligibilité des gouvernants?*, in *Petites Affiches*, 152/2014, p. 32 ss.

<sup>776</sup> Proposition n° 1: Imposer le non-cumul des mandats dans le temps, Groupe de travail sur l'avenir des institutions, cit., p. 51.

<sup>777</sup> Secondo parte della dottrina, la riduzione del numero dei parlamentari e l'introduzione di una quota proporzionale nella legge elettorale contribuirebbe a rinforzare il legame tra il deputato e il partito a vantaggio di quest'ultimo. Cfr. T. EHRHARD – P. MARTIN- R. RAMBAUD, *Réforme des modes de scrutin: enjeux et défis*, in *Constitutions*, juillet - septembre 2017, p. 389. B. DAUGERON, G. LARRIVE, J.-J. URVOAS, *Composition du Parlement et «crise de la représentation»*, in *Constitution*, janvier – mars 2019, 26.

riguarda solamente un eventuale quarto mandato. Ferme restando le altre variabili, i deputati dell'Assemblea Nazionale, dunque, potrebbero rimanere in carica per 15 anni prima di un eventuale cambio generazionale. Sicuramente questo è un ragionamento per assurdo che non tiene conto di una serie di variabili, tuttavia mostra come tale misura possa configurarsi solo parzialmente come correttivo di un'eventuale perdita di rappresentanza in seguito ad una riduzione del numero dei parlamentari. Paradossalmente, infatti, il combinato disposto delle due norme, vanifica la *ratio* della limitazione del numero di mandati ossia quella di dare una maggiore rappresentatività sia ai giovani sia a quei gruppi sociali che non hanno una rappresentanza politica.

## 2.6 I progetti di riforma del 2018: elementi di continuità e differenze

Precedentemente ai progetti di riforme istituzionali appena descritti e attualmente all'esame dell'Assemblea Nazionale, il Governo aveva depositato il 9 maggio 2018 tre progetti di legge, suddivisi in legge costituzionale, organica e ordinaria e rubricate «Pour une démocratie plus représentative, plus responsable et plus efficace», e ritirati successivamente il 29 agosto 2019. Senza entrare nell'analisi puntuale di tali riforme<sup>778</sup>, è utile sottolineare i punti principali di differenza intercorrenti tra i due progetti.

Innanzitutto, rispetto al testo del 2018, il legislatore nel testo del 2019 ha deciso di aumentare il numero di deputati eletti con scrutinio proporzionale e simultaneamente di ridurre il taglio previsto. Vi è stata quindi una rimodulazione della quota sia di riduzione dei parlamentari, sia di scrutinio proporzionale. Precedentemente, si prevedeva infatti una riduzione del numero dei parlamentari pari al 30% portando così i deputati a 404 e i senatori a 244, mentre la quota di proporzionale era del 15%, riguardando perciò l'elezione di 61 deputati.

La maggior differenza è ravvisabile, però, nella presenza nel testo del 2018, di un *corpus* di norme relativo al procedimento legislativo, rispondenti all'intenzione governativa di renderlo più razionalizzato e dunque più efficace. In tal senso, dunque, le modifiche intervenivano sul diritto di emendamento prevedendo l'irricevibilità di tutti gli emendamenti non in linea con l'oggetto del progetto di legge<sup>779</sup>. Si prevedeva, per taluni testi, inoltre l'esame esclusivo in commissione, disponendo la discussione generale e la votazione in aula ed eliminando, in questa sede, dunque, la possibilità di emendamento<sup>780</sup>. Vi era anche una razionalizzazione del procedimento della *navette* disponendo un numero massimo di due letture per ciascuna Camera, eliminando l'ulteriore lettura per ciascuna camera in caso di disaccordo in sede di commissione mista e consentendo al Governo di deferire la decisione

---

<sup>778</sup> Per un'analisi più approfondita, si rimanda a R. CASELLA, *Il progetto di riforme istituzionali del presidente Macron e il ridimensionamento del ruolo del parlamento francese*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, n. 3/2018.

<sup>779</sup> Attualmente in base all'articolo 45 co. 2 «Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis». Tale modifica introdotta nel 2008 recepiva la giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* iniziata negli anni Ottanta. Sul punto si rimanda a M.-A. GRANGER, *La rénovation du droit d'amendement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2008/3 (n° 75), p. 585 ss.

<sup>780</sup> Criticamente R. CASELLA, *op. cit.*, 17 ha sottolineato come «[l]a scelta di affidare al *plenum* dell'Assemblea solo il dibattito sui punti principali presuppone infatti che proprio le Commissioni, aumentate di numero con la revisione del 2008, ma in futuro sensibilmente ridimensionate nel numero dei propri componenti, siano in grado di svolgere l'intensa e complessa attività legislativa loro imposta dalla riforma».

definitiva all'Assemblea Nazionale. Si proponeva, poi, un'accelerazione dell'esame delle leggi finanziarie che doveva concludersi in 50 giorni e non più in 70 gironi. Come contrappeso, vi era il rafforzamento della funzione di controllo e valutazione attraverso la possibilità per le commissioni di ascoltare a posteriori il Governo sull'esecuzione delle leggi finanziarie.

Infine, le norme riguardanti la partecipazione cittadina nel progetto di riforma del 2018 erano limitate esclusivamente alla trasformazione del CESE in *Chambre de la société civile* con una disciplina rimasta sostanzialmente inalterata, ma non era presente alcun accenno alla modifica del referendum ad iniziativa condivisa.

Le differenze tra i due testi mettono in luce dunque come la riforma del 2018 risultasse maggiormente incentrata sul Parlamento. Quest'ultimo subiva una modifica sia nella sua composizione, mediante la riduzione del numero dei parlamentari, la quota di proporzionale e il limite dei mandati, sia nell'organizzazione del procedimento legislativo, e quindi dell'esercizio dei suoi poteri. Per tale motivo, la riforma era stata criticata aspramente dalla dottrina, ritenendolo un passo indietro rispetto a quanto conquistato nel 2008<sup>781</sup>. Differentemente, l'esclusione del *corpus* di norme riferibili all'attività legislativa ha fortemente depotenziato il testo del 2019, nel quale il cambiamento maggiore si è avuto per quanto riguarda i contenuti del disegno di legge costituzionale, mentre è rimasto invariato l'impianto della legge organica e ordinaria, toccate quest'ultime solamente da una rimodulazione. Il testo del 2019, quindi, si presenta come una sorta di riedizione del testo precedente, epurata solamente di alcune parti, e risultando in tal modo, come emerso dall'analisi, un'occasione mancata per poter individuare dei meccanismi per controbilanciare efficacemente gli effetti dovuti alla riduzione del numero dei parlamentari.

### 3. Le questioni aperte della riforma per un *renouveau de la vie démocratique*

di *Leonardo Alberto Pesci*

#### 3.1 *Le sfide procedurali per l'adozione della riforma delle istituzioni*

Il progetto di riforma presentato dal Governo Philippe il 29 agosto 2019 per un *renouveau de la vie démocratique* è organizzato, come si è visto, attorno a tre pilastri che coinvolgono altrettante fonti normative.

Il primo ambito è quello della soppressione dei membri di diritto del Consiglio costituzionale, della *Cour de justice de la République*, la riforma del *Conseil économique, social et environnementale*, l'introduzione in Costituzione del diritto alla differenziazione territoriale, e per quanto è qui di interesse la diminuzione della soglia minima di deputati o

---

<sup>781</sup> Cfr. D. CHAGNOLLAUD DE SABOURET, *La réforme constitutionnelle affaiblit les droits du Parlement*, in *Le Monde* 9 luglio 2018 [https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/07/09/la-reforme-constitutionnelle-affaiblit-les-droits-du-parlement\\_5328153\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/07/09/la-reforme-constitutionnelle-affaiblit-les-droits-du-parlement_5328153_3232.html) (ultima consultazione 20/05/2020).

senatori per la *saisine* del Consiglio costituzionale, oltre che la modifica del *référéndum d'initiative partagé* (RIP). Tutte modifiche che rilevano della legge costituzionale<sup>782</sup>.

Il secondo, che è invece il principale oggetto di studio di questo elaborato, è quello della riduzione del numero dei parlamentari e la limitazione nel tempo del numero dei mandati successivi, entrambi contenuti in un progetto di legge organica<sup>783</sup>.

Infine, la riforma elettorale, con l'introduzione di una dose di proporzionale nel sistema maggioritario francese, può essere adottata attraverso una legge ordinaria<sup>784</sup>.

È in ragione della pluralità di fonti che concorrono alla composizione della riforma nel suo insieme, e segnatamente del peculiare procedimento deliberativo proprio delle leggi costituzionali (Art. 89 *Constitution*) e delle leggi organiche (Art. 46 *Constitution*, in particolare l'*alinéa* 4 per le «*lois organiques relatives au Sénat*»), che il tema del diritto di veto del Senato, su qualsiasi riforma istituzionale che non possa compiersi attraverso il solo procedimento legislativo ordinario, è divenuto nuovamente centrale nel dibattito dottrinale francese; anche se, per la verità, non ne è mai uscito.

Infatti, il procedimento di revisione costituzionale prevede che la legge costituzionale sia votata «*par les deux assemblées en terme identiques*» attribuendo, di fatto, al Senato il potere di interdire qualsiasi tipo di revisione<sup>785</sup>, tanto più se la maggioranza senatoriale non è dello stesso colore politico di quella dell'*Assemblée nationale*. Una prerogativa, questa, che è sempre stata mal sopportata non solo dal mondo politico, ma anche da una parte della dottrina poiché ostativa alla realizzazione di una riforma costituzionale avvertita come necessaria dal corpo elettorale e dai suoi diretti rappresentanti: il Presidente della Repubblica e l'Assemblea nazionale.

Per tale ragione l'art. 11, *alinéa* 1 della *Constitution* è divenuto, ad opera di de Gaulle, nel 1962, con successo, e nel 1969 con esito infausto, lo strumento giuridico per aggirare il veto senatoriale rispettivamente sull'elezione diretta del Presidente della Repubblica<sup>786</sup> e sulla regionalizzazione dello Stato e la riforma del Senato.

---

<sup>782</sup>*Projet de Loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique*, n. 2203, del 29 agosto 2019, *Assemblée nationale*.

<sup>783</sup>*Projet de Loi organique pour un renouveau de la vie démocratique*, n. 2204, del 29 agosto 2019, *Assemblée nationale*.

<sup>784</sup>*Projet de Loi pour un renouveau de la vie démocratique*, n. 2205, del 29 agosto 2019, *Assemblée nationale*.

<sup>785</sup>In realtà anche il Presidente della Repubblica dispone di un potere di interdizione rispetto alla conclusione dell'iter di revisione costituzionale a cui ha dato avvio. Già G. VEDEL, *Cours de droit constitutionnel et d'institutions politique 1960-1961*, Le cours de droit, Paris 1960, p. 1044, riteneva che «*le soin de retirer la parole au Peuple dans la procédure de révision constitutionnelle a été donné, sous la V<sup>e</sup> République, au Président de la République et non pas au Parlement, comme c'était le cas sous la IV<sup>e</sup> République*». Non solo, il Presidente può ritirare la parola anche al Congresso. Basti pensare, tra i tanti, alla riforma voluta da Pompidou nel 1973 sulla riduzione del mandato presidenziale a cinque anni. Fu approvata di misura dalle Camere, perciò il Presidente decise di non sottoporre il testo né a referendum, né al Congresso. Potere questo che gli deriva dal disegno dell'articolo 89 della *Constitution*, che fa del Presidente il vero motore del procedimento. Si veda: H. PORTELLI, *Le temps de la décision... ou du renoncement. L'épreuve du Congrès*, in J. BENETTI – B. MATHIEU – M. VERPEAUX (a cura di), *Révision de la Constitution: mode d'emploi*, Dalloz, Paris 2017, pp. 31 e ss; R. VINCENT, *Réviser la révision? Quelques propositions relative à l'organe parlementaire et au juge constitutionnel*, in J. BENETTI – B. MATHIEU – M. VERPEAUX (a cura di), *Révision de la Constitution: mode d'emploi*, Dalloz, Paris 2017, pp. 64 e ss.

<sup>786</sup>L'ostilità verso l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente non era certamente concentrata solo tra i senatori, ma poteva ben dirsi trasversale tra tutti i parlamentari. Il motivo era evidente. L'elezione diretta sottraeva al Parlamento la nomina del Presidente, con il definitivo spostamento del baricentro istituzionale all'Eliseo.

Si potrebbe quasi dire che da allora il ricorso al referendum per l'approvazione diretta da parte del popolo di un progetto di legge sull' «*organisation des pouvoirs publics*» è entrato a far parte, nel sentire dei Presidenti della Repubblica, dell'«armentario» costituzionale di cui essi dispongono per attuare il proprio programma di governo<sup>787</sup>.

In questo quadro non rappresenta una «sbavatura di colore» il Presidente Macron che, nel suo discorso dinnanzi al Parlamento riunito in Congresso del 3 luglio 2017, in merito alle riforme di cui si tratta, ha asserito: «*Ces réformes seront soumises à votre vote. Mais si cela est nécessaire, je recourrai au vote de nos concitoyens par voie de référendum*».

Alla luce di tale contesto la riforma del Presidente Macron pone molteplici quesiti in merito alla procedura con la quale si intenderà approvarla. Innanzitutto, sulla legittimità giuridica, al di là dei convincimenti presidenziali, di un eventuale utilizzo dell'art. 11, *alinéa* 1 della *Constitution* per approvare le riforme costituzionali (§ 3.1.1), ma anche quelle contenute nel progetto di legge organica (§ 3.1.2), oltre che la possibilità, limitatamente al progetto di legge organica, che esso possa essere approvato facendo ricorso al cosiddetto «*dernier mot*» dell'*Assemblée nationale*, art. 46, *alinéa* 3 *Constitution*, ciò dipendendo dall'interpretazione data della nozione di «*lois organiques relatives au Sénat*» che invece debbono essere votate negli stessi termini dalle due assemblee (§ 3.1.2).

Ulteriore elemento di approfondimento non può non essere la limitazione nel tempo dei mandati successivi, che è contemplata dal progetto di legge organica. È proprio la scelta della fonte legislativa organica, in luogo di quella costituzionale, che può far sorgere delle perplessità in ordine alla costituzionalità di tale opzione (§ 3.1.3).

### 3.1.1 L'attualità dell'articolo 11 della Constitution

Addentrarsi nel dibattito circa la possibilità che l'articolo 11 rappresenti una procedura parallela all'art. 89 *Constitution* è la premessa necessaria per poter formulare un pronostico sull'adozione oppure l'abbandono della riforma.

Dopo l'invito rivolto dal Presidente Macron ai presidenti delle due Camere a formulare delle proposte per arricchire il progetto di riforma, il dossier del Senato contenente «*40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France*» non ha tardato ad arrivare. E certamente trasuda dalle proposte n. 6 e n. 8 un legittimo scetticismo sull'adeguatezza della

---

<sup>787</sup>V. GISCARD D'ESTEING, *Le président de la République rappelle les règles de révision de la Constitution*, *Le Monde*, 10 novembre 1977, sosteneva che «*aucune révision de la Constitution n'est possible que si elle est votée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat*», sebbene alcuni giuristi stimassero che questa netta presa di posizione facesse schermo ad «*une ombre*» (G. VEDEL, *Des rayons et des ombres*, *Le Monde*, 10 novembre 1977), «*une énigme présidentielle*» (J.-M. JEANNEMEY, *Sur une énigme présidentielle*, *Le Monde*, 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1977). A fornire l'interpretazione autentica della presidenza della Repubblica rispetto all'utilizzo dell'articolo 11 fu F. MITTERAND, *Sur les institutions*, in *Pouvoirs*, n. 45, 1988, p. 138: «*L'usage établi et approuvé par le peuple peut désormais être considéré comme l'une des voies de la révision, concurremment avec l'article 89*». È proprio per scongiurare il pericolo di un ricorso all'articolo 11, al fine di sormontare il veto senatoriale, che il *Comité consultatif pour la révision de la Constitution*, detto *Comité Vedel*, nel 1993 suggeriva di modificare l'articolo 89 della *Constitution* affinché consentisse al Presidente di sottoporre a referendum qualsiasi progetto o proposta di revisione che fosse stata adottata alla maggioranza di tre quinti da una delle due Camere. Anche G. CARCASSONNE – M. GUILLAUME, *La Constitution*, Éditions du Seuil, Paris 2019, p. 103 sembrano fissare come preconditione per un corretto utilizzo dell'articolo 11 una riforma dell'art. 89 sulla linea di quanto proposto dal *Comité Vedel*.

misura della riduzione del numero dei parlamentari per conseguire un rinnovamento della vita democratica<sup>788</sup>.

Come si è detto, la riduzione del numero dei parlamentari rileva della legge organica, ma è difficile poter scindere questa riforma da quelle costituzionali, che benché non necessariamente interconnesse, fatta salva, forse, la riduzione della soglia di deputati o senatori per la *saisine* del *Conseil constitutionnel*, rappresentano un unico progetto di riforma articolato su tre fonti. Pertanto, un destino comune le lega.

Ecco, allora, l'attualità del dibattito sulla praticabilità del ricorso al referendum, art. 11 *Constitution* da parte del Presidente, al fine di far sortire il suo progetto dagli eventuali "incagli" parlamentari.

La decisione di sottoporre a referendum un progetto di legge, in questo caso «*portant sur l'organisation des pouvoirs publics*», appartiene al Presidente della Repubblica che deve essere investito di una proposta da parte del Primo ministro ovvero da una proposta congiunta della due assemblee<sup>789</sup>.

La legge referendaria si inserisce nella gerarchia delle fonti al livello che le è conferito dal suo contenuto. Pertanto, se si tratta di disposizioni di natura costituzionale, organica o ordinaria, queste potranno essere modificate o abrogate con legge costituzionale, organica o ordinaria, senza bisogno di ripercorrere la procedura referendaria<sup>790</sup>. Non solo, se la legge referendaria contiene delle disposizioni di carattere regolamentare, taluni ritengono che queste possano comunque essere declassate a tale livello e quindi modificate con decreto governativo<sup>791</sup>.

---

<sup>788</sup> *Rapport du Sénat, 40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France, del 24 janvier 2018*, p. 10: «*Rappeler que la rénovation démocratique ne passe pas, par principe, par une baisse du nombre de parlementaires*», [www.sénat.fr](http://www.sénat.fr). Tale rapporto è stato oggetto di un'analisi da parte di P. ESPLUGAS-LABATUT – S. MOUTON, *Expertise sur les propositions sénatoriales relative à la réforme des institutions*, Institut Maurice Hauriou – Université Toulouse I Capitole.

<sup>789</sup> Art. 11 della *Constitution*: «*Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.*

*Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.*

<sup>790</sup> Sul punto: L. FAVOREU – L. PHILIP, *Le grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Sirey, Paris 1993<sup>7e</sup> édition, p. 186. Due sono le decisioni fondative di tale giurisprudenza: CC, n. 76-65 DC, du 14 juin 1976 con la quale il Consiglio costituzionale dichiara costituzionalmente conforme una *loi organique* di origine parlamentare ma modificativa del art 3, *alinéa* 1 e 2, della *loi n. 62-1292 du 6 novembre 1962*, di rilievo organico ma approvata con il referendum del 1962.; e CC., 89-265 DC, du 9 janvier 1990. In quest'ultima il Consiglio, pur esprimendosi sulla possibilità che una legge ordinaria possa incidere su di una legge referendaria di livello ordinario, con il considerare n. 8 asserisce chiaramente che qualsiasi legge parlamentare può modificare delle disposizioni contenute in una legge referendaria, purché vi sia un parallelismo gerarchico tra la tipologia di legge parlamentare e quella referendaria. Considérant n. 8 «*Considérant que le principe de la souveraineté nationale ne fait nullement obstacle à ce que le législateur, statuant dans le domaine de compétence qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, modifie, complète ou abroge des dispositions législatives antérieures ; qu'il importe peu, à cet égard, que les dispositions modifiées, complétées ou abrogées résultent d'une loi votée par le Parlement ou d'une loi adoptée par voie de référendum ; qu'il incombe simplement au législateur, lorsqu'il exerce son pouvoir d'abrogation de la loi, de ne pas priver de garanties légales des principes constitutionnels*»

<sup>791</sup> G. CARCASSONNE – M. GUILLAUME, *La Constitution*, cit., p. 99. In realtà è bene precisare che, come fa Carcassonne, vista la procedura stabilita dall'art.37 della Costituzione, la quale contempla l'intervento del Consiglio costituzionale affinché dichiari il carattere regolamentare delle disposizioni, ed essendosi questi rifiutato di conoscere



È l'oscura nozione di «*loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics*» che ha aperto la breccia sull'utilizzabilità dell'articolo 11 come procedura parallela di revisione costituzionale rispetto all'art. 89.

Di fatto nel 1962 de Gaulle si erse ad interprete autentico della Costituzione, cui aveva contribuito in larga parte alla redazione<sup>792</sup>, fornendo ad essa il significato di qualsiasi legge, anche costituzionale, che contenga disposizioni sull'organizzazione dei pubblici poteri. Dunque, non qualsiasi norma costituzionale, perché ne sarebbero escluse quelle sui diritti e libertà fondamentali.

Tale esegesi, ancora oggi sostenuta da alcuni autori<sup>793</sup>, trova il proprio fondamento in un precedente storico: *la loi constitutionnelle du 25 février 1875*. Infatti, tale legge, una delle tre leggi costituzionali istitutive della *III<sup>e</sup> République*, si intitolava «*loi relative à l'organisation des pouvoirs publics*».

Certo, in molti contestarono, ed ancora oggi contestano, che fondandosi sul testo della Costituzione si possa addivenire alla conclusione che l'articolo 11 contenga una procedura parallela all'art. 89<sup>794</sup>. Innanzitutto perché non è contenuto nel *Titre XVI*, rubricato «*de la révision*», e poi perché la lettera della Costituzione non presenta l'art. 11 della *Constitution* come una procedura “derogatoria”<sup>795</sup> dell'art. 89.

Argomenti, questi, che rischiano di rivelarsi capziosi e forieri di un'infinita e sterile *querelle*. *In primis*, sebbene l'articolo 11 sia unanimemente riconosciuto come il fondamento giuridico per l'approvazione referendaria di una legge ordinaria, non è contenuto nel *Titre V*,

---

delle leggi referendarie (CC, 62-20 DC, 6 novembre 1962), allo stato non sarebbe possibile declassare delle disposizioni regolamentari racchiuse all'interno di una legge adottata dal popolo. Ivi, p. 198.

<sup>792</sup>Dalle parole del generale de Gaulle traspare chiaramente come egli avesse inteso la scelta del 1962. «*C'est vraiment un comble que de prétendre me démentir*» (CH. DE GAULLE, *Mémoires d'espoir*, Tome II, Plon, Paris 1971, p. 41) dal momento che si era riconosciuto un «*pouvoir d'interprétation authentique en vue d'assurer l'intérêt national*» (CH. DE GAULLE, *Mémoires d'espoir*, Tome I, Plon, Paris 1970, p. 284). Ripreso da: J. GICQUEL, *Propos conclusifs. Rigidité et souplesse de la Constitution de la Ve République*, in J. BENETTI – B. MATHIEU – M. VERPEAUX (a cura di), *Révision de la Constitution: mode d'emploi*, Dalloz, Paris 2017, p. 91 nota 5.

<sup>793</sup>M. TROPER, *La possibilité d'un référendum constitutionnel direct*, in M. TROPER e J-P. DEROSIER, *Quelle voie pour la réforme constitutionnelle? Échanges autour du référendum constitutionnel direct*, in *L'Hétairie*, Livret n. 5 – Série “La réforme des Institutions”, 12 décembre 2017, p. 10.

<sup>794</sup>Per una rassegna completa delle posizioni dottrinali sull'articolo 11 e sulle loro evoluzioni: J. NOËL, *Pour une analyse épistémologique de la querelle autour de l'article 11: de la dénonciation à la réhabilitation d'une violation de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 106, 2016, pp. 391-410.

<sup>795</sup>M. TROPER, *La possibilité d'un référendum constitutionnel direct*, cit., p. 11 parla di disciplina derogatoria, *lex specialis*, a proposito dell'art. 11 in relazione all'art. 89. Ma se così fosse, in linea con quanto afferma M. CHARPENTIER, *Comment j'ai appris à ne plus m'en faire et à (presque) aimer le recours à l'article 11 pour réviser la Constitution*, in *blog.juspublicum.com*, 2018, p. 2, applicando il principio della *lex specialis derogat generali*, si dovrebbe concludere che l'art. 89 non è applicabile alle leggi di organizzazione dei pubblici poteri di rilievo costituzionale. Il rapporto di incompatibilità tra art. 11 ed art. 89 potrebbe, però, essere ricondotto alla figura dell'incompatibilità totale-parziale (A. ROSS., *Diritto e giustizia*, Einaudi, Torino 2001, p. 122) risolvendolo non applicando il principio della *lex specialis*, ma quello della “concorrenza”. Una concorrenza procedurale paragonabile a quella che si instaura tra procedimento legislativo ed art. 75 Cost. it per l'abrogazione di una legge o atto avente forza di legge. L'argomento della *lex specialis* è utilizzato al contrario da J-P DEROSIER, *L'impossible référendum directe*, in M. TROPER e J-P. DEROSIER, *Quelle voie pour la réforme constitutionnelle? Échanges autour du référendum constitutionnel direct*, in *L'Hétairie*, Livret n. 5 – Série “La réforme des Institutions”, 12 décembre 2017, pp. 31-32. Per Derosier l'art. 11 rappresenterebbe la legge generale per l'adozione di qualsiasi legge sull'organizzazione dei pubblici poteri, mentre la procedura per la revisione costituzionale dettata dall'art. 89 Costituzione la *lex specialis*. Invertendo l'attribuzione del carattere generale e speciale alle procedure referendarie previste dagli art. 11 e 89, ne può concludere che, «*pour réviser la Constitution, on ne peut recourir à procédure générale, dès lors qu'une procédure spéciale est prévue*».

«des rapports entre le Gouvernement et le Parlement» che disciplina il procedimento legislativo, artt. 39 e ss., *deinde*, non contiene alcuna formula in base alla quale sia esplicitata la sua natura di procedimento parallelo rispetto a questo. Seguendo questo ragionamento per assurdo si dovrebbe necessariamente ritenere, in forza di un'interpretazione letterale, che l'art. 11 non possa mai essere utilizzato, privando così di senso tale norma<sup>796</sup>. Appare quindi evidente che la collocazione “spaziale” dell'articolo 11 nella Costituzione, e la sua mancata formulazione nel senso di un procedimento concorrente dell'articolo 89, non siano di per sé dirimenti.

Altrettanto si è detto della prestigiosa teoria del *doyen* Vedel secondo il quale «*bonne ou mauvaise, une pratique que sa réussite et l'assentiment populaire ont transformée en coutume a modifié le droit constitutionnel positif de la France*»<sup>797</sup>. Ad avviso dell'illustre giurista una vera e propria consuetudine costituzionale si sarebbe formata a seguito, non solo del referendum del 1962 e del suo risultato, ma del riconoscimento del risultato da parte di tutti gli attori politici, e delle elezioni presidenziali che ne sono conseguite, a cui si sono candidati anche gli oppositori del referendum. Insomma, «*une pratique accompagnée d'une conviction juridique [permet] de faire la soudure entre le droit ancien et le nouveau*»<sup>798</sup>.

Molteplici obiezioni sono state rivolte a tale tesi: non può esservi una consuetudine *contra legem*; l'iniziativa del generale de Gaulle non ha beneficiato di un'adesione generalizzata; e soprattutto “*une fois n'est pas coutume*”<sup>799</sup>, ma sembra che nemmeno queste possano riuscire nell'intento di avvalorare, pienamente, la posizione avversa. Innanzitutto, perché talvolta la storia costituzionale francese ha corroborato l'idea che una consuetudine possa impiantarsi in un ordinamento anche se *contra legem*, si pensi, durante la *III<sup>e</sup> République*, alla consuetudine che impediva ai presidenti della Repubblica di esercitare il potere di scioglimento delle Camere, quando il testo costituzionale era chiaramente nel senso opposto. Ma in questo caso, essendo difficile fornire un'interpretazione incontrovertibile sulle leggi «*portant sur l'organisation des pouvoirs publics*», piuttosto che di una consuetudine *contra legem* si potrebbe trattare di una consuetudine che ha fornito l'interpretazione autentica di quella nozione, ricomprendendovi anche le leggi costituzionali in materia di organizzazione dei pubblici poteri. Allo stesso modo per il difetto di adesione generalizzata. Una consuetudine esiste anche se non è condivisa dall'intero corpo dei consociati, essendo sufficiente la sussistenza di una *opinio juris ac necessitatis* che garantisca a quella norma di essere giuridicamente vincolante, e dunque effettiva. E questo ben può esserne il caso, avendo fatto seguito al referendum del 1962 un secondo referendum, con esito diverso, nel 1969<sup>800</sup>,

---

<sup>796</sup>M. CHARPENTIER, *Comment j'ai appris à ne plus m'en faire et à (presque) aimer le recours à l'article 11 pour réviser la Constitution*, cit., p. 3, ma ancor prima R. LAMPUE, *Le mode d'élection du président de la république et a procédure de l'article 11*, in *RDJ*, 1962, pp. 931.

<sup>797</sup>G. VEDEL, *À propos de la réforme du Sénat. II Le droit, le fait, la coutume ...*, *Le Monde*, 27 juillet 1968.

<sup>798</sup>*Ibid.*

<sup>799</sup>J.-E. SCHOETTL, *Les révisions constitutionnelles depuis trente ans (et aujourd'hui) ou l'érosion de la souveraineté*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086, 2018, p. 9.

<sup>800</sup>G. CARCASSONNE – M. GUILLAUME, *La Constitution*, cit., p. 103, usando gli argomenti della teoria di Vedel sulla consuetudine costituzionale, al fine di dimostrarne le contraddizioni, evidenzia come il referendum del 1969, per il suo esito negativo, avrebbe, allora, abrogato la modificazione implicita verificatasi con il referendum del 1962 ed il suo risultato. Ma in realtà, a voler seguire la tesi di Vedel, non è che l'esito negativo di un referendum possa scalfarne la legittimità ormai stabilita, anzi, il solo fatto che vi sia stata una campagna referendaria, e che i cittadini abbiano partecipato al voto, seppur respingendolo, potrebbe forse dimostrare il contrario: ossia che il referendum dell'articolo 11 è una procedura ormai consolidata per la revisione della Costituzione.

ed essendosi compiute, in seguito al 1962, dieci elezioni presidenziali. Infine, vi è la mancata ripetizione nel tempo del ricorso all'art. 11 per riformare la Costituzione. Oltre al secondo tentativo di de Gaulle nel 1969 nessun presidente l'ha più utilizzato per modificare la Costituzione. *Quid* della sostanziale adesione di Mitterand alla ricostruzione dell'articolo 11 come procedura alternativa all'articolo 89, ed ora alla medesima presa di posizione da parte del Presidente Macron nel suo discorso dinnanzi al Parlamento riunito in Congresso?

Non aggiunge probabilmente molto la teoria "realista" che si rifà alle due pronunce del *Conseil constitutionnel*: CC, n. 62-20 DC, *du 6 novembre 1962* e CC, n. 92-313 DC, *du 23 septembre 1992*.

Il *Conseil constitutionnel* ha sempre declinato la propria competenza a conoscere delle leggi referendarie. Sia perché gli artt. 60 e 11 della Costituzione non gli attribuiscono alcuna competenza nel momento che intercorre tra l'adozione della legge da parte del popolo e la sua promulgazione, sia perché, e questo è l'argomento decisivo per la tenuta della motivazione, «*au regard de l'équilibre des pouvoirs établi par la Constitution, les lois que celle-ci a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées par le Peuple français à la suite d'un référendum contrôlé par le Conseil constitutionnel au titre de l'article 60, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale*»<sup>801</sup>.

L'idea che il popolo, quale detentore della sovranità nazionale, si esprima attraverso il referendum, impedisce qualsiasi controllo di costituzionalità. Allo stesso modo, infatti, il *Conseil* ha escluso che una QPC, *question prioritaire de constitutionnalité*, possa avere ad oggetto una legge adottata per referendum (CC, n. 2014-392 QPC *du 25 avril 2014*).

Si può quindi parlare, a buon diritto, di immunità delle leggi referendarie nell'ordinamento francese<sup>802</sup>.

Certo, la tesi che il popolo possa, in quanto detentore della sovranità, art. 3 de la *Constitution*, esprimersi senza incorrere in censure da parte del guardiano della Costituzione, può far emergere qualche perplessità. Soprattutto se si differenzia tra popolo costituito, quello che trae i propri poteri dalla Costituzione, quindi tenuto al rispetto del diritto, ed il popolo costituente, detentore di un potere di fatto<sup>803</sup>.

Una divisione perfetta da un punto di vista scientifico, ma che purtroppo si scontra con l'impossibilità pratica di distinguere tra popolo costituente e costituito. Riconoscendosi il

---

<sup>801</sup>CC, n. 92-313 DC, *du 23 septembre 1992*. In questa pronuncia il *Conseil constitutionnel* sembra aver maturato una nuova concezione di sé, poiché nella decisione CC, n. 62-20 DC, *du 6 novembre 1962*, si definiva un regolatore dei pubblici poteri. Considérant n. 2 « *il résulte de l'esprit de la Constitution qui a fait du Conseil constitutionnel un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics que les lois que la Constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées par le Peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale* ».

<sup>802</sup>D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, Paris 2013<sup>10e édition</sup>, pp. 216 e ss. In particolare, pp. 218-219 in cui prospetta un rischio derivante dall'assenza di controllo. Un governo poco sicuro della costituzionalità del proprio progetto di legge potrebbe evitare il Parlamento cercando di "legiferare" via referendum.

<sup>803</sup>In questo senso J-P DEROSIER, *L'impossible référendum directe*, cit., pp. 22 e ss.

popolo come sempre uguale a se stesso nel suo esprimersi<sup>804</sup>, il *Conseil* preferisce defilarsi tenuto conto de «*l'équilibre des pouvoirs établi par la Constitution*»<sup>805</sup>.

Per di più un'ulteriore questione si sarebbe posta. Ossia, la rigidità della Costituzione si oppone anche al popolo<sup>806</sup> ?

Queste sono sicuramente le ragioni che hanno portato il *Conseil constitutionnel*, dando prova di grande prudenza, a ritrarsi.

Nondimeno l'assenza di controllo, *sic et simpliciter*, non può nemmeno essere elevata a fondamento della legittimità del ricorso all'art. 11 della Costituzione per la revisione della stessa, come vorrebbe la teoria "realista". Il mancato controllo lascerebbe privo di sanzione un comportamento eventualmente *contra ius*, ma non potrebbe renderlo conforme al diritto se questo non lo era già. Il solo fatto che il Presidente de Gaulle abbia fornito la propria interpretazione dell'art. 11, e che questa non sia stata sanzionata per assenza di un organo competente, non sembra una buona ragione per qualificare la procedura referendaria dell'articolo 11 come parallela a quella dell'art. 89 se non lo era fin dall'inizio.

Tanto più che il *Conseil*, da sempre competente a rendere un parere preventivo su tutti gli atti concernenti l'organizzazione delle operazioni referendarie<sup>807</sup>, art. 46 *ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel*, recentemente<sup>808</sup> si è riconosciuto competente a giudicare in sede contenziosa della validità degli atti preparatori del referendum, in particolare il decreto del Presidente della Repubblica di indizione dello stesso.

Con la decisione CC, n. 2000-21 REF, *du 25 juillet 2000, Hauchemaille* il Consiglio costituzionale ha aperto alla ricevibilità dei ricorsi contro gli atti preparatori, in particolare il decreto presidenziale di indizione del referendum, in linea di principio inammissibili, salvo

---

<sup>804</sup>T. MEINDL, *Le Conseil constitutionnel aurait pu se reconnaître compétent*, in *Revue du droit public et de la science sociale et politique en France et à l'étranger*, 2003, p. 758, il quale afferma che la distinzione è impossibile a meno che non si inizi a distinguerlo in generazioni, passate, presenti e future. Anche M. TROPER, *La notion de principes supraconstitutionnels*, in *Journées de la Société de législation comparée – 15es Journées juridique franco-italienne*, *Revue internationale de droit comparé*, n. spécial Vol. XV, Paris 1999, p. 349. 337-355

<sup>805</sup>D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, cit., p. 218.

<sup>806</sup>M. CHARPENTIER, *Comment j'ai appris à ne plus m'en faire et à (presque) aimer le recours à l'article 11 pour réviser la Constitution*, cit., p. 4., per il quale la nozione di rigidità costituzionale non è una nozione di diritto positivo, ma piuttosto una nozione dottrinale atta a descrivere un certo stato del diritto positivo. Per cui «*affirmer que les dispositions de l'article 89 s'opposent au référendum constitutionnel direct parce que la Constitution est rigide, alors même que la rigidité – ou le degré de rigidité – de la Constitution résulte d'une interprétation de ces dispositions mêmes, revient donc à commettre une inévitable position de principe*». In effetti, gli strumenti di rigidità della Costituzione impediscono alla legge ordinaria di modificare la Costituzione, ma non possono impedire al popolo di modificare la Costituzione.

<sup>807</sup>È ormai noto che nel 1962 il *Conseil constitutionnel* fornì un parere negativo sull'utilizzabilità dell'art. 11 come referendum costituzionale diretto. L. FAVOREU – L. PHILIP, *Le grandes décisions du Conseil constitutionnel*, cit., p. 186 per ripercorrere gli eventi che portarono al referendum del 1962.

<sup>808</sup>Fino alla decisione *Hauchemaille du 25 juillet 2000* il *Conseil constitutionnel* aveva sempre rigettato, perché inammissibile, qualsiasi ricorso sugli atti preparatori del referendum. Riteneva, infatti, che le reclamazioni di cui lo investiva l'art. 50 dell'*ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel*, fossero esclusivamente quelle inerenti alle contestazioni formulate in seguito al referendum. Perciò il Consiglio di Stato assicurava il controllo di tutti gli atti preparatori del referendum, salvo il decreto d'indizione del referendum, nel quale vedeva un atto politico. Una breccia nella giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* si era aperta con la CC, n. 81-1 ELEC, *du 11 juin 1981, Delmas*, che ammetteva la competenza del Consiglio costituzionale a giudicare del decreto di convocazione delle elezioni legislative. Sull'evoluzione si veda: O. PFERSMANN, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris 2017<sup>19e édition</sup>, p. 343; D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, cit., p. 214 e pp. 436-438.

che «*l'irrecevabilité qui serait opposée à ces requêtes risquerait de compromettre gravement l'efficacité de son contrôle des opérations référendaires, vicierait le déroulement général du vote ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics*».

In quel caso si trattava del referendum ex art. 89 della Costituzione, ma successivamente con la decisione CC, n. 2005-31 REF, *du 24 mars 2005 Hauchemaille et Meyet*<sup>809</sup>, ha esteso i parametri precedentemente stabiliti anche ai ricorsi contro i decreti presidenziali di indizione di un referendum ex art. 11.

Nel caso di specie il presidente aveva sottoposto a referendum la legge di ratifica del Trattato che adotta una costituzione per l'Europa.

Ora, ciò è consentito ai sensi dell'art. 11, *alinéa* 1, purché il trattato internazionale che abbia delle incidenze sul funzionamento delle istituzioni nazionali non sia contrario alla Costituzione.

Questo è quello che contestavano i ricorrenti, ritenendolo confliggente con la *Charte de l'environnement*, all'epoca da poco costituzionalizzata.

Il *Conseil constitutionnel*, con un'espressione alquanto nebulosa, afferma che «*en tout état de cause*», il trattato non è contrario alla Costituzione.

Ecco, questa formula sembrerebbe poter mettere un punto alla *querelle* sull'utilizzabilità dell'art. 11 in concorrenza rispetto all'art. 89<sup>810</sup>. Se è vero che questa espressione è utilizzata dal Consiglio costituzionale per rigettare nel merito i motivi di ricorso quando questi sono infondati<sup>811</sup>, ciò comporterebbe che il controllo operato in tale sede non verterebbe solo sulla regolarità formale dei decreti<sup>812</sup>, ma anche sulla regolarità sostanziale<sup>813</sup>.

In sostanza, qualora un presidente della Repubblica decidesse di sottoporre a referendum un progetto di legge costituzionale, il giudice costituzionale potrebbe impedire il ripetersi di quanto avvenuto nel 1962 e nel 1969, senza tuttavia abbandonare la propria giurisprudenza del 1962, riconfermata nel 1992. Potrebbe, insomma, annullare il decreto presidenziale rendendo impossibile l'indizione legale del referendum.

Un tale argomentare, però, metterebbe ai margini un elemento di non poca importanza. In occasione della riforma del 2008 sulla “*modernisation et le rééquilibrage des institutions*”, non solo fu avanzata dal *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions*, detto *Comité Balladur*, la proposta di sottrarre all'ambito materiale dell'articolo 11 quello della revisione costituzionale, ma ne fu discusso anche in Parlamento.

Tuttavia, alcuna disposizione che andasse in tal senso fu approvata. Al contrario, con l'introduzione del referendum d'iniziativa minoritaria, ossia da parte dei parlamentari, si è previsto un controllo di costituzionalità preliminare solo per le proposte di legge e non anche

---

<sup>809</sup>Si veda il commento di M. FATIN-ROUGE STEFANINI, *La décision du Conseil constitutionnel du 24 mars 2005, Hauchemaille et Meyet: un nouveau pas en matière de contrôle des référendums*, in *RFDA*, 2005, pp. 1040 e ss.

<sup>810</sup>*CE*, 30 octobre 1998, *Sarran* in cui distinguendo tra referendum legislativo, art. 11, e referendum costituzionale, art. 89, sembrava escludere che il primo potesse essere interpretato come referendum costituzionale diretto.

<sup>811</sup>*Dossier documentaire* p. 33, consultabile sul sito [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr).

<sup>812</sup>B. MATHIEU – P. ARDANT, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, Paris 2019<sup>31e</sup> édition, p. 99, il quale ritiene che l'esame di tale decreto dovrebbe essere limitato alla regolarità formale.

<sup>813</sup>In questo senso: M. FATIN-ROUGE STEFANINI, *La décision du Conseil constitutionnel du 24 mars 2005, Hauchemaille et Meyet: un nouveau pas en matière de contrôle des référendums*, cit.; P. MAZEAUD, *Libres opinions d'un grand témoin sur les évolutions de la Ve république*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086, 2018, p. 5.

per i progetti di legge. Segno evidente che l'ambiguità iniziale sull'interpretazione da attribuire all'art. 11 è stata ormai abbandonata, in favore di una chiara possibilità di ricorrere all'art. 11 per adottare una legge costituzionale.

Questa evoluzione potrebbe avere delle ripercussioni anche sulla giurisprudenza *Hauchemaille e Meyet* del 2005. In fondo, se un controllo preliminare di ammissibilità è stato previsto, dagli artt. 11, *alinéa* 3 e 61, *alinéa* 1 della *Constitution*, solo per le proposte di legge da sottoporre a referendum, è fortemente probabile che anche il Consiglio costituzionale, se adito, si troverebbe a dover declinare la propria competenza a conoscere, anche prima dell'approvazione, della costituzionalità del progetto di legge da adottare tramite l'art. 11, *alinéa* 1<sup>814</sup>. Dunque, il controllo sul decreto presidenziale non potrebbe che limitarsi alla regolarità formale.

Il legislatore costituzionale del 2008, con il proprio intervento sugli artt. 11, *alinéa* 3 e 61, *alinéa* 1, ed il mancato intervento sull'articolo 11, *alinéa* 1, avrebbe definitivamente qualificato come costituzionale quell'interpretazione che vede nell'articolo 11 una procedura parallela rispetto all'art. 89<sup>815</sup>.

Ed allora, se ne potrebbe concludere che la spada di Damocle che il Presidente Macron avrebbe inteso porre sopra le teste dei parlamentari, in occasione del suo discorso dinnanzi al Congresso, paventando il ricorso al referendum diretto dell'art. 11 per riformare la costituzione, non sia incostituzionale.

Anche il procedimento legislativo organico, però, non è esente da qualsiasi insidia parlamentare, e merita pertanto di essere approfondito.

### 3.1.2 La legge organica, il referendum diretto, ed il falso allarme delle «*lois organiques relatives au Sénat*»

Come si è visto, è l'art. 25, *alinéa* 1 della *Constitution* che investe la legge organica della determinazione «*des pouvoirs de chaque assemblée, [du] nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités*».

La legge organica assume, perciò, un ruolo rilevante nel completamento del dettato costituzionale, potendola definire, a buon diritto, un «*décret d'application de la Constitution*»<sup>816</sup>. In sostanza, se la Costituzione fissa i principi e le norme fondamentali, «*c'est le législateur organique qui intervient comme relais*»<sup>817</sup>.

Di fatto il costituente del 1958 ha trasposto l'insegnamento di Michel Debré, il quale nel suo discorso dinanzi al *Conseil d'État* asseriva che la «*Constitution ne peut pas tout réglementer [...]. Il n'est pas bon, cependant, qu'une loi organique soit hâtivement rédigée*

---

<sup>814</sup>Di questo avviso: M. TROPER, *La possibilité d'un référendum constitutionnel direct*, cit., pp. 17-18; M. FATIN-ROUGE STEFANINI, *Vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendums en France : entre apparence et réalité*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 100, 2014, p. 916.

<sup>815</sup>B. MATHIEU, *Le référendum, la Ve République et la démocratie*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086, 2018, p. 2; M. FATIN-ROUGE STEFANINI, *Vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendums en France : entre apparence et réalité*, cit., p. 913.

<sup>816</sup>J.-E. SCHOETTL, *Les révisions constitutionnelles depuis trente ans (et aujourd'hui) ou l'érosion de la souveraineté*, cit., p.10.

<sup>817</sup>B. MATHIEU, *Introduction*, in B. MATHIEU – M. VERPEAUX (a cura di), *Les lois organiques et la mise en œuvre e la révision constitutionnelle*, Dalloz, Paris 2009, p. 2.

*et votée. Une procédure particulière, simplement marquée par un long temps de réflexion et des pouvoirs accrus du Sénat est destinée à faire des lois organiques des textes dotés d'une plus grande stabilité, c'est-à-dire, comme il se doit, entouré d'un plus grand respect*<sup>818</sup>, pur tuttavia restando al di fuori della Costituzione.

Queste parole permettono di definire le linee direttrici di questa analisi: da un lato il ruolo della legge organica nel sistema delle fonti francesi; le procedure previste dalla Costituzione per l'adozione; ed infine uno sguardo a cosa siano ridotti, ormai, quei «*pouvoirs accrus du Sénat*» che Debré presentava come elemento distintivo delle leggi organiche, determinanti per pronosticare l'approvazione o l'abbandono della riforma Macron.

L'istituto della legge organica è certamente qualificabile come un istituto storico del diritto costituzionale francese. Le leggi organiche esistono fin dalla seconda Repubblica, eppure è soltanto sotto la quinta Repubblica che acquisiscono una fisionomia propria. Sino al 1958 la legge organica non era nulla più che un titolo che il legislatore attribuiva, a suo piacimento, a delle leggi di particolare rilievo per il funzionamento dell'impianto costituzionale tratteggiato dalla Costituzione. Non vi era, perciò, né una procedura particolare di adozione, né un arricchimento del novero delle fonti del diritto.

Oggi, invece, la legge organica non è una fonte della quale il Parlamento possa disporre liberamente<sup>819</sup>. La Costituzione opera un vero e proprio riparto di materie tra il legislatore organico e quello ordinario. Per cui, in determinati ambiti, tassativamente previsti dalla Costituzione<sup>820</sup>, e non in altri, può intervenire la legge organica. Insomma, per usare una terminologia propria dell'ordinamento italiano, la Costituzione prevede, per la normativa applicativa e di dettaglio di certi istituti, una riserva di legge organica.

Infatti, il *Conseil constitutionnel*, in sede di controllo preventivo di costituzionalità delle leggi organiche, ex artt. 46, *alinéa* 5 e 61, *alinéa* 1, qualora una legge organica contenga delle disposizioni vertenti su di una materia che la Costituzione non le ha riservato, provvede a riquificarle come leggi ordinarie<sup>821</sup>. Non è vero il contrario. Per cui quando una legge ordinaria interviene su di una materia organica, il Consiglio costituzionale pronuncia una declaratoria di incostituzionalità<sup>822</sup>.

Proprio in ragione del riparto per materia operato dalla Costituzione, che distingue, così, tra ambiti riservati alla legge organica ed ambiti propri della legge ordinaria, il rapporto intercorrente tra le due fonti non può essere strutturato sulla base di criteri gerarchici.

---

<sup>818</sup>M. Debré discours devant le Conseil d'État le 27 août 1958, in D. MAUS, *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République*, La Documentation française, Paris 1998, p. 4.

<sup>819</sup>B. MATHIEU – P. ARDANT, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, cit., p. 72.

<sup>820</sup>D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, cit., p. 107 nota 57. Le più rilevanti: le modalità d'elezione del Presidente della Repubblica (art. 6); l'applicazione dell'incompatibilità tra le funzioni governative e quelle di parlamentare (art. 23); la durata dei poteri di ogni assemblea, il numero dei suoi membri, lo statuto dei parlamentari (art. 25); le condizioni di voto da parte del Parlamento delle leggi di bilancio (art. 47); la procedura e le norme applicative della QPC (question prioritaire de constitutionnalité) le regole di funzionamento e di organizzazione del Consiglio costituzionale (art. 63); lo statuto dei Magistrati (art. 64); la composizione, l'organizzazione e le attribuzioni del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 65); le condizioni per la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica (art. 68)

<sup>821</sup>CC, n. 76-63 DC, du 28 janvier 1976; CC, n. 87-228 DC, du 28 juin 1987; CC, n. 87-242 DC, du 10 mars 1988; CC, n. 99-410 DC, du 15 mars 1999.

<sup>822</sup>CC, n. 86-217 DC, du 18 septembre 1986; CC, n. 99-409 DC, du 15 mars 1999, CC, n. 2000-427 DC, du 30 mars 2000; CC, n. 2000-429 DC, du 30 mai 2000;

Si tratta, piuttosto, di un rapporto di specialità. Per cui una legge ordinaria in contrasto con una legge organica non è incostituzionale per violazione del dettato della legge organica, ma perché contraria a quella disposizione costituzionale che sul punto rinviava alla legge organica<sup>823</sup>.

Non sono quindi parte integrante del “*bloc de constitutionnalité*”, né possono essere ritenute delle norme interposte nel giudizio di costituzionalità delle leggi ordinarie, salvo l’eccezione di quelle leggi organiche che hanno un contenuto prescrittivo nei confronti del legislatore ordinario, per volontà della Costituzione.

Talvolta, infatti, il costituente impone alla legge ordinaria il rispetto di condizioni che non pone esso stesso, ma la cui definizione è demandata alla legge organica. La legge organica diviene un parametro di costituzionalità, ma solo in questi casi, e perché espressamente previsto dalla Costituzione. È ciò che Vedel definiva una «*violation médiate de la Constitution*»<sup>824</sup>. Ne sono un esempio: gli artt. 47 e 47-1, rispettivamente per le *lois organiques relative aux lois de finances* (LOLF), le *lois organiques relatives aux lois de financement de la sécurité sociale* (LOLFSS), l’art. 34, ed in generale tutte quelle disposizioni che rinviano alla legge organica per la fissazione della procedura d’adozione delle leggi ordinarie, del loro contenuto ed i limiti d’intervento del legislatore ordinario; gli artt. 72 e 73 sulle condizioni di sperimentazione locale della legislazione ed il suo adattamento.

Composto il quadro d’insieme del ruolo della legge organica nel sistema costituzionale francese, si può passare alle insidie procedurali per la loro adozione, che potrebbero determinare gli esiti della riforma.

L’art. 46 della Costituzione attribuisce l’iniziativa legislativa di una legge organica al Governo ed ai parlamentari, ponendo un termine minimo di quindici giorni intercorrente tra il deposito del progetto/proposta di legge organica ed il suo esame presso una delle due Camere.

L’iter è quello legislativo ordinario, art. 45 Costituzione, salvo che le due Camere non pervengano ad un accordo. In quel caso, al fine di assicurare il primato dell’Assemblea nazionale sul Senato, secondo la procedura della commissione mista paritetica<sup>825</sup>, il Governo

---

<sup>823</sup>Una legge ordinaria viola la Costituzione allorché è contraria alla legge ordinaria perché ha un «*effet équivalent à celui de l’abrogation ou de la modification au moins partielle de la loi organique selon une procédure qui n’est pas celle de l’article 46 de la Constitution*» G. VEDEL, *La place de la Déclaration dans le “bloc de constitutionnalité”*, in *La Déclaration des droits de l’homme et du citoyen et la jurisprudence*, PUF, Paris 1989, p. 35, in particolare pp. 49 e 50. Nello stesso senso G. VEDEL, *Cours de droit constitutionnel et d’institutions politique 1960-1961*, cit., p. 1010; A. ROBLOT-TROIZIER, *La place des lois organiques dans la hiérarchie des normes*, in B. MATHIEU – M. VERPEAUX (a cura di), *Les lois organiques et la mise en œuvre e la révision constitutionnelle*, Dalloz, Paris 2009, pp. 30 e ss.; B. MATHIEU – P. ARDANT, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, cit., p. 136, D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, cit., p. 108; O. PFERSMANN, *Droit constitutionnel*, cit., p. 143.

<sup>824</sup>G. VEDEL, *La place de la Déclaration dans le “bloc de constitutionnalité”*, cit., p. 35 e in particolare pp. 49-50; A. ROBLOT-TROIZIER, *La place des lois organiques dans la hiérarchie des normes*, cit., p. 36; O. PFERSMANN, *Droit constitutionnel*, cit., p. 143.

<sup>825</sup>Art. 45 Costituzione: «*Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l’adoption d’un texte identique. Sans préjudice de l’application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu’il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.*

*Lorsque, par suite d’un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n’a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d’engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s’y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d’entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la*



può investire l'Assemblea nazionale della decisione finale in ultima lettura, che però dovrà avvenire a maggioranza assoluta<sup>826</sup>. Adottato il testo di legge organica, il Primo ministro, pena la non promulgazione dello stesso<sup>827</sup>, lo trasmette al Consiglio costituzionale, affinché si pronunci sulla sua costituzionalità, ex artt. 46, *alinéa* 5 e 61, *alinéa* 1 Costituzione.

La questione principale è, in ogni caso, quella della qualificazione di detto progetto di legge organica di riduzione del numero dei parlamentari. Infatti, l'art. 46, *alinéa* 4 Costituzione recita: «*Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées*»<sup>828</sup>, escludendo il “*dernier mot*” dell'Assemblea nazionale.

È dunque evidente che, se tale progetto potesse essere sussunto sotto la categoria delle leggi organiche relative al Senato, la Camera alta ritroverebbe il suo «*droit de véto*».

Il riferimento alle leggi organiche relative al Senato è presente fin dal progetto preliminare di Costituzione del luglio 1958<sup>829</sup> e non sembra che abbia dato luogo a discussioni particolari<sup>830</sup>. Si trattava di un tassello essenziale per rendere effettiva la volontà di restaurare la seconda Camera, implementando l'esperienza del *Conseil de la République* della IV<sup>e</sup> *République*<sup>831</sup>. E vi è chi ipotizza che scopo inconfessato della norma fosse anche quello di proteggere il Senato, il cui collegio elettorale era vicino a quello presidenziale, da eventuali pretese di un'Assemblea nazionale eletta a suffragio universale<sup>832</sup>.

Il fine, in ogni caso, era certamente quello di «*prévenir toute modification par l'Assemblée nationale des conditions d'élection et de fonctionnement du Sénat contre son gré*», senza

---

*faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.*

*Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.*

*Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat».*

<sup>826</sup>Vi è chi osserva che, il consolidarsi del “*fait majoritaire*”, con la conseguente stabilizzazione della maggioranza governativa, abbia avuto come effetto la banalizzazione della procedura prevista per le leggi organiche. Banalizzazione che potrebbe essere corretta da un innalzamento della maggioranza ai tre quinti dei voti espressi. J. BENETTI, *Le spécificités de la procédure d'adoption des lois organiques*, in B. MATHIEU – M. VERPEAUX (a cura di), *Les lois organiques et la mise en œuvre e la révision constitutionnelle*, Dalloz, Paris 2009, pp. 11 e ss.; A. DELCAMP, *La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé »*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 87, 2011, p. 496.

<sup>827</sup>La dottrina si è interrogata su quali potrebbero essere gli strumenti per adire il *Conseil constitutionnel* in caso di astensione da parte del Primo ministro. J. BENETTI, *Le spécificités de la procédure d'adoption des lois organiques*, cit., pp. 8 e ss.

<sup>828</sup>Gli studi più completi sul punto sono quelli di: A. DELCAMP, *La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé »*, cit., pp. 465-498; J.-P. CAMBY, *La loi organique relative au Sénat*, in *AJDA*, n. 3, 2013, p. 160 e ss.; P. BLANQUET, *Les lois organiques spécifiques au Sénat et les justifications du Conseil constitutionnel*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 121, 2020, pp. 71-92.

<sup>829</sup>F. LUCHAIRE – G. CONAC – X. PRETOT, *La Constitution de la République française – Analyse et commentaires*, article 46, Economica, Paris 2009<sup>3e</sup> édition, p. 1120.

<sup>830</sup>J. LAPORTE, *La procédure législative*, in D. MAUS – L. FAVOREU – J.-L. PARODI, *L'écriture de la Constitution de 1958*, Economica-Presses Universitaires d'Aix Marseille, Paris 1992, p. 374.

<sup>831</sup>A. DELCAMP, *La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé »*, cit., p. 484.

<sup>832</sup>Ivi, p. 485.

attribuire però all'assemblea senatoriale un potere di blocco, di cui invece dispone per la revisione costituzionale<sup>833</sup>.

Dunque, obiettivo della norma sarebbe quello di garantire gli equilibri parlamentari, attraverso la non alterazione del rapporto tra Assemblea nazionale e Senato<sup>834</sup>.

Per molto tempo la nozione di legge organica relativa al Senato non ha avuto alcun risvolto pratico<sup>835</sup>, e ciò fino agli anni 70 e 80. Infatti, se da un lato il Governo desiderava che l'esame dei suoi progetti si concludesse positivamente, e l'Assemblea nazionale cercava di far prevalere le sue posizioni, dall'altro il timore di un'eventuale censura da parte del *Conseil constitutionnel* per violazione dell'articolo 46, *alinéa* 4, essendo necessariamente adito per le leggi organiche, spingeva il Governo a non esercitare le sue prerogative, lasciando proseguire la "navette" tra le due assemblee in vista di un compromesso, senza convocare la commissione mista paritetica<sup>836</sup>.

Con la decisione CC, n. 85-185 DC, *du 10 juillet 1985*, il Consiglio costituzionale pone le prime basi per circoscrivere la categoria delle leggi organiche relative al Senato.

Con il considerando n. 5 definisce tali leggi come «*les dispositions législatives qui ont pour objet, dans les domaines réservés aux lois organiques, de poser, de modifier ou d'abroger des règles concernant le Sénat ou qui, sans se donner cet objet à titre principal, n'ont pas moins pour effet de poser, de modifier ou d'abroger des règles le concernant*». Una precisazione era d'obbligo, poiché si sarebbe potuto dedurre che una legge che indirettamente toccasse il Senato avrebbe potuto essere qualificata come *loi organique relative au Sénat*. In effetti, nel prosieguo della parte motiva, esplicita che, «*si une loi organique ne présente pas ces caractères, la seule circonstance que son application affecterait indirectement la situation du Sénat ou de ses membres ne saurait la faire regarder comme relative au Sénat*».

Nel caso di specie oggetto del vaglio di costituzionalità era la legge organica che elevava il numero di deputati da 491 a 577. L'obiezione sollevata dal relatore Paul Girod, in nome della *commission des lois* del Senato, era che l'aumento del numero dei deputati comportava, inevitabilmente, un'alterazione dell'equilibrio tra deputati e senatori in seno al Congresso.

È proprio questo motivo di incostituzionalità che intende scalzare il Consiglio costituzionale con il considerando precedente. E per essere ancora più esplicito aggiunge: «*Considérant de même que, si l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique, qui ne touche pas aux règles définissant la composition du Congrès, a une incidence sur les proportions respectives de députés et de sénateurs composant le Parlement réuni en Congrès dans les termes de l'article 89 de la Constitution, cette disposition, qui ne prive d'aucun droit ou prérogative les sénateurs en tant que tels, ne peut être regardée comme relative au Sénat au sens de l'article 46 de la Constitution*» (Considerando n. 8)<sup>837</sup>.

---

<sup>833</sup>*Ibid.*

<sup>834</sup>P. BLANQUET, *Les lois organiques spécifiques au Sénat et les justifications du Conseil constitutionnel*, cit., p. 73. «*Il n'est donc pas possible de la dissocier d'une certaine logique protectionniste mais il est permis de la dépasser afin de lui trouver une utilité plus constructive, comme la protection d'un équilibre constitutionnel entre les deux chambres, ou la protection, plus générale encore, de l'autonomie du Parlement*».

<sup>835</sup>J.-C. CAR, *Les lois organiques de l'article 46 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Economica- Presses Universitaires d'Aix Marseille, Paris 1999, p. 200.

<sup>836</sup>A. DELCAMP, *La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé »*, cit., p. 470-471.

<sup>837</sup>Analogo ragionamento lo si ritrova al considerando n. 7, per quanto concerneva il riordino delle circoscrizioni per l'elezione dei deputati, in forza del passaggio al proporzionale. Allo stesso modo nei considerando 9 e ss., per

Ciò detto, la giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* è sempre stata molto frammentaria sul punto. Essenzialmente perché le sue pronunce erano limitate dalla prassi di esprimersi sulla possibilità di qualificare una legge organica come relativa *au Sénat* soltanto quando il Governo aveva deciso di far uso del “*dernier mot*” dell’Assemblea nazionale. Solo in quell’occasione rinveniva un interesse a fugare qualsiasi dubbio di costituzionalità per violazione dell’art. 46, *alinéa* 4. Questo sino alla decisione CC, n. 2007-559 DC, *du 6 décembre 2007*, nella quale si premura di verificare che un comma relativo al Senato sia stato votato in identità di testo dalle due Camere, sebbene tutta la legge fosse stata adottata in termini identici dalle due Camere<sup>838</sup>.

Residuava però un’incertezza interpretativa: una legge organica che avesse disposto, su di una determinata materia, le stesse regole sia per l’Assemblea nazionale che per il Senato, poteva dirsi relativa a quest’ultimo? Anche se non era esclusivamente inerente al Senato?

La decisione del 1985 non era in grado di chiarificare la questione, ma probabilmente nemmeno quelle successive, eccezion fatta per il *commentaire* di accompagnamento della decisione CC, n. 2009-576 DC, *du 3 mars 2009*.

Oggetto della decisione era la legge organica applicativa dell’art. 13 *Constitution*, la quale ampliava le competenze delle commissioni parlamentari dell’Assemblea nazionale e del Senato in materia di nomina governativa dei presidenti delle società *France-Télévision* e *Radio France*, oltre che della società incaricata dell’audiovisivo estero.

Il Consiglio costituzionale liquidava la questione affermando in maniera assertiva che non si trattava di una legge organica relativa al Senato (Considerando n. 1). Solo il commentario fa luce sulla motivazione della decisione. Dal momento che le medesime commissioni delle due Camere erano investite delle stesse funzioni di controllo in punto di nomine governative delle società pubbliche dell’audiovisivo, non si poteva trattare di una legge relativa al Senato<sup>839</sup>.

Solo recentemente questa giurisprudenza è giunta a maturazione, con la decisione CC, n. 2014-689 DC, *du 13 février 2014*.

In quell’occasione il *Conseil constitutionnel*, chiamato a vagliare la legittimità costituzionale della legge disciplinante le incompatibilità in materia di cumulo dei mandati elettivi, che era stata approvata in ultima lettura dalla sola Assemblea nazionale, pose fine alle incertezze affermando che «*considérant que les autres dispositions de la loi organique ne modifient ni n'instaurent des règles applicables au Sénat ou à ses membres différentes de celles qui le sont à l'Assemblée nationale ou à ses membres; qu'elles ne sont donc pas relatives au Sénat [:elles] pouvaient ne pas être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées*» (Considerando n. 5).

---

quanto attinente alla sostituzione dei deputati, per quei seggi divenuti vacanti per qualsiasi ragione, tra cui l’incompatibilità prevista dall’art. 23 della Costituzione. In entrambi i casi il Consiglio costituzionale asserisce che quelle disposizioni non intaccavano il Senato, intervenendo esclusivamente nell’ambito dell’Assemblea nazionale.

<sup>838</sup>Se ne può dedurre che una disposizione relativa al Senato, contenuta in una legge organica, non comporta l’estensione di tale qualifica a tutta la legge, se è dissociabile dal resto.

<sup>839</sup>*Commentaire de la décision* n. 2009-576, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr), pp. 3-4. J.-P. CAMBY, *La loi organique relative au Sénat*, cit., p. 160. Nello stesso senso il *Commentaire de la décision* n. 2011-628, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr), p. 2: «*Il juge désormais constamment qu’est une loi relative au Sénat une loi qui lui est propre. Tel n’est pas le cas d’une loi dont les mêmes dispositions concernent les deux assemblées*».

Così facendo il giudice costituzionale ha ormai definitivamente abbracciato la tesi delle leggi organiche relative al Senato come leggi che «*sont propres au Sénat*»<sup>840</sup>, tesi che già Larché aveva sostenuto<sup>841</sup>.

Questo ha necessariamente dei riflessi sulla riforma Macron. La riduzione del numero dei parlamentari, ma anche le condizioni previste dal progetto di legge organica per la limitazione nel tempo del numero dei mandati, per quanto attiene ai parlamentari, sono due misure che incidono allo stesso modo su entrambe le Camere. Ed allora, secondo l'ultimo stato della giurisprudenza costituzionale, non sembra che il progetto di legge organica qui esaminato possa essere sussunto sotto la categoria delle leggi organiche relative *au Sénat*.

Corollario di tale mancata qualificazione sarebbe la sottoponibilità della decisione da parte del Governo al “*dernier mot*” dell'Assemblea nazionale, in caso di disaccordo con il Senato, il che aumenterebbe le possibilità che una tale riforma possa compiersi<sup>842</sup>. In questo senso la riforma del 2014, sul cumulo dei mandati elettivi locali e nazionali, che ha dato luogo alla decisione CC, n. 2014-689 DC, *du 13 février 2014*, rappresenta un precedente.

Per concludere merita un accenno il possibile ricorso al referendum diretto dell'art. 11 *Constitution*.

---

<sup>840</sup> *Commentaire de la décision* n. 2014-689, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr), p. 5: «*Lorsque seules certaines dispositions de la loi sont propres au Sénat, le Conseil constitutionnel vérifie qu'elles ont été adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées*». È importante sottolineare come il *Conseil constitutionnel* cerchi, in questo commentario, di dimostrare la continuità della sua giurisprudenza sul punto. Ciononostante, P. BLANQUET, *Les lois organiques spécifiques au Sénat et les justifications du Conseil constitutionnel*, cit., pp. 74 e ss. parla di «*illusion de la continuité*», ribadendo come la continuità giurisprudenziale dal 1985 al 2014 sia artificialmente ricreata dal Consiglio costituzionale attraverso un'esegesi dei propri commentari, piuttosto che facendosi forza delle decisioni loro relative, alquanto nebulose sul punto. Invece J.-P. CAMBY, *La loi organique relative au Sénat*, cit., pp. 160 e ss. sebbene il suo scritto sia precedente alla decisione del 2014, ritiene che: «*On ne saurait voir dans cette évolution un changement de jurisprudence, mais bien un changement d'attitude: au silence qui règne jusqu'en 2005, le Conseil substitue une position plus volontariste, sans doute pour éviter de se voir reprocher d'avoir un jour à l'affirmer brutalement. Prévenir fait également partie de l'office du contrôle de constitutionnalité a priori. Au demeurant, la position prise en 1985 n'est pas démentie: elle est progressivement précisée dans un sens restrictif*».

<sup>841</sup> È lo stesso *Conseil* a richiamarla nel commentario della decisione 2014. J. LARCHE, *Le Conseil constitutionnel organe du pouvoir d'État*, in *AJDA*, mars 1972, p. 136 sosteneva che: «*Toute loi "concernant le Sénat" nous paraît donc devoir être soumise à l'interrogation suivante: le projet modifie-t-il la situation actuelle d'une assemblée par rapport à l'autre, établit-elle des prérogatives ou une organisation particulière pour l'une ou l'autre des deux assemblées: alors elle doit être considérée comme "relative au Sénat". Au contraire, la loi modifie-t-elle de la même façon les pouvoirs de chacune des deux chambres de telle sorte que l'équilibre établi entre elles par la Constitution ne s'en trouve pas modifié... alors la loi n'est pas relative au Sénat, mais relative au parlement. Le Sénat ne dispose pas en la matière d'une prérogative particulière*». P. BLANQUET, *Les lois organiques spécifiques au Sénat et les justifications du Conseil constitutionnel*, cit., pp. 86 e 88 contesta questa giustificazione. Riportando il pensiero di Larché, che aveva avanzato tre interpretazioni, «*deux extrêmes et une moyenne*», ritiene che il significato attribuito dal Consiglio costituzionale alle parole di Larché non sia esatto. La prima ipotesi estrema di Larché qualificava come legge organica relativa al Senato quella riguardante il solo Senato, ma è dallo stesso esclusa perché si risolverebbe in una frode alla Costituzione, consentendo, di fatto, che il Parlamento possa votare una legge modificativa della situazione del Senato senza il suo assenso. L'altra ipotesi è quella di includere in detta categoria tutte le leggi che tocchino, in qualche modo, il Senato o i senatori. Si tratterebbe di un travisamento del significato di relative *au Sénat* nel senso di relative *au Parlement*. Per Blanquet, in definitiva, la nuova interpretazione avallerebbe l'idea che l'istituto dell'art. 46, *alinéa 4*, sia uno strumento al servizio di un «*corporatisme sénatoriale*», piuttosto che dell'equilibrio bicamerale.

<sup>842</sup> P. ESPLUGAS-LABATUT, *Projet de réforme des institutions: l'essentiel a-t-il été oublié*, in *AJDA*, n. 2, 2019, p. 73 e R. DE LASSALY, *Vademecum d'une révision constitutionnelle: pourquoi et comment réduire le nombre de parlementaires?*, in *L'Hénaire*, 22 janvier 2018, p. 13; T. EHRHARD, P. MARTIN, R. RAMBEAUD, *Réforme des modes de scrutin: enjeux et défis*; in *Constitutions*, 2017, p. 387.

Se dei dubbi persistono in dottrina, come si è ampiamente visto, circa l'utilizzo di tale referendum ai fini della revisione costituzionale, non si può dire altrettanto per l'impiego di tale meccanismo al fine dell'adozione di una legge organica «*portant sur l'organisation des pouvoirs publics*»<sup>843</sup>.

Nonostante il precedente della *loi référendaire n. 62-1292 du 6 novembre 1962*, che prevedeva, al suo art. 3, che «*l'ordonnance n. 58-1064 portant loi organique relative à l'élection du Président de la République est remplacée par les disposition suivantes ayant valeur de loi organique*», che in ogni caso si inseriva nel “pacchetto” della riforma costituzionale sull'elezione diretta del Presidente della Repubblica, nessuna legge organica è stata successivamente adottata per via referendaria.

Non per un'opposizione particolare, ma piuttosto perché non ve ne è mai stata la necessità. A ciò si aggiunga il carattere tecnico delle disposizioni contenute in una legge organica, difficilmente esplicabili nel corso di una campagna referendaria d'innanzi ai cittadini, e di scarso interesse per gli stessi.

Tuttavia, qualche contrarietà circa l'utilizzo dell'art. 11 per l'approvazione della riduzione del numero dei parlamentari, raro esempio di riforma organica che potrebbe destare l'attenzione dei cittadini, è stata sollevata da Schoettl.

Egli sostiene che la previsione di un controllo di costituzionalità a priori, art. 46, *alinéa 5* Costituzione, impedirebbe il ricorso all'art. 11, *alinéa 1*, perché aggirerebbe, di fatto, la suddetta *conditio sine qua non* per la promulgazione<sup>844</sup>.

Ora, vi è un altro caso di controllo a priori, ed è quello dell'art. 54 della Costituzione. Questo consente al Consiglio costituzionale, su richiesta del Presidente della Repubblica; del Primo ministro; del Presidente di una delle due Camere o di sessanta deputati o senatori, di accertare la conformità a Costituzione di un trattato internazionale di cui è in corso l'autorizzazione alla ratifica da parte del Parlamento. Ciononostante, l'art. 11 contempla tra le tipologie di legge demandabili all'approvazione referendaria quelle di autorizzazione alla ratifica di un «*traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions*».

Certo, si potrebbe obiettare che, per l'appunto la Costituzione prevede la non incostituzionalità del trattato affinché si possa procedere con il referendum.

Nessuna disposizione simile, però, è prevista per le leggi «*portant sur l'organisation des pouvoirs publics*». Per cui secondo l'adagio *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*, la costituzionalità di una legge organica approvata per referendum non sembra un problema che il Costituente abbia voluto porre. Tanto più che, alla luce della sopra ricordata giurisprudenza *Hauchemaille et Meyet*, si potrebbe dubitare della effettività di un controllo di costituzionalità sostanziale sul decreto di indizione del referendum. E questo vorrebbe dire non poter garantire quella non contrarietà alla Costituzione che l'art. 11, *alinéa 1* pone quale condizione per sottoporre a referendum un trattato. Infatti, non essendo possibile per il *Conseil constitutionnel* sanzionare una legge referendaria contraria alla Costituzione, l'unico modo potrebbe essere l'instaurarsi di un controllo a monte, che però, per quanto si è detto, non sembra esistere.

---

<sup>843</sup>B. MATHIEU, *Le référendum, la Ve République et la démocratie*, cit., p. 3; D. ROUSSEAU, *Constitution, mode d'emploi*, in *Gazette du palais*, n. 9, 2018, p. 3; J-P DEROSIER, *L'impossible référendum directe*, cit., p. 32.

<sup>844</sup>È questa l'argomentazione di J.-E. SCHOETTL, *Les révisions constitutionnelles depuis trente ans (et aujourd'hui) ou l'érosion de la souveraineté*, cit., p. 10.

Pertanto, non vi sarebbe una particolare differenza di trattamento tra le leggi organiche «*portant sur l'organisation des pouvoirs publics*», e una legge di autorizzazione alla ratifica di un trattato che «*sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions*».

Tanto più che l'esclusione della legge organica dal novero degli atti adottabili attraverso il referendum diretto di cui all'art. 11, svuoterebbe di significato la nozione di legge «*portant sur l'organisation des pouvoirs publics*». Se per alcuni non sono ricomprese le leggi costituzionali aventi tale oggetto, per altri neppure quelle organiche, cosa residuerebbe? Una legge ordinaria. In particolare, la legge elettorale. Ma se questa fosse stata l'intenzione del costituente, non avrebbe fatto uso di una nozione fumosa e foriera di incertezze interpretative come quella di legge «*portant sur l'organisation des pouvoirs publics*»<sup>845</sup>. Era sufficiente parlare di legge elettorale.

Se ne può dedurre che, non solo la riforma Macron, per quanto attiene all'ambito della riduzione del numero dei parlamentari, non è una legge organica relativa al Senato, per cui un'Assemblea nazionale particolarmente disciplinata ed in linea con i *desiderata* presidenziali potrebbe approvarla in ultima lettura<sup>846</sup>, ma anche che la strada dell'art. 11, *alinéa* 1 della Costituzione potrebbe dirsi aperta ad un Presidente che volesse “ipotecare” la propria permanenza all'Eliseo per l'approvazione della sua riforma delle istituzioni.

Comunque, una norma in particolare pone dei dubbi di costituzionalità tra quelle contenute nel progetto di legge organica, ed è quella relativa al cumulo dei mandati parlamentari nel tempo.

### 3.1.3 La natura organica o necessariamente costituzionale delle disposizioni limitative del cumulo dei mandati nel tempo.

L'articolo 11 del progetto di legge organica introduce una novità assoluta nella disciplina delle cause di ineleggibilità per i parlamentari della *V<sup>e</sup> République*: la limitazione del numero dei mandati nel tempo<sup>847</sup>.

In sé questa misura non è singolare per il panorama costituzionale francese, soprattutto se si guarda alle prime esperienze costituzionali post-rivoluzionarie. La Costituzione del 3 e 4

---

<sup>845</sup> Già J.-E. SCHOETTL, *Les révisions constitutionnelles depuis trente ans (et aujourd'hui) ou l'érosion de la souveraineté*, cit., p. 10 riconosce la fondatezza dell'obiezione, ma la considera di minor peso rispetto al rischio di aggiramento del controllo costituzionale obbligatorio. Nello stesso senso qui sostenuto B. MATHIEU, *Le référendum, la Ve République et la démocratie*, cit., p. 3.

<sup>846</sup> Non è di questo avviso: J.-E. SCHOETTL, *Questions sur la modification du régime électoral parlementaire*, in *Petites affiches*, n.118, 2018, pp. 7 e ss; e forse per prudenza il *Conseil d'État*, *Avis, séance du 20 juin 2019, sur le projet de loi organique et sur le projet de loi ordinaire pour un renouveau de la vie démocratique*, p. 3, [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)

<sup>847</sup> Art. 11 du *Projet de Loi organique pour un renouveau de la vie démocratique*, n. 2204, del 29 agosto 2019, *Assemblée nationale*: «Après l'article L.O.127, il est inséré un article L.O.127-1 ainsi rédigé: « Art. L.O. 127-1. – I. – Les personnes ayant exercé trois mandats consécutifs de député ne peuvent faire acte de candidature à l'élection organisée au terme du troisième mandat ni pendant la durée du mandat auquel elle pourvoit.

II. – Pour l'application du I du présent article, les mandats incomplets, y compris lorsque le député est appelé à exercer des fonctions gouvernementales, sont pris en compte si la durée pendant laquelle ils n'ont pas été exercés est inférieure à 365 jours».

Con gli articoli successivi la limitazione è estesa anche ai titolari di mandati locali elettivi.

settembre del 1791, come la Costituzione montagnarda del 24 giugno 1794 contemplavano un divieto di cumulo dei mandati di tipo orizzontale, ossia temporale.

La questione non è certamente slegata da una precisa concezione della rappresentanza e della sovranità popolare, ed infatti con le *Chartes* del 1814 e del 1830 non vi è più traccia nelle Costituzioni francesi di tale limitazione<sup>848</sup>. L'unica eccezione è rappresentata dalla Costituzione del 1848 che consentiva un solo mandato per il Presidente della Repubblica. Limite che da protezione per la democrazia si trasformerà in condanna per la stessa con l'avvento del Secondo Impero, dopo il colpo di Stato del 2 dicembre 1851 da parte di Louis Napoléon Bonaparte.

Con questo<sup>849</sup> progetto di legge organica il tema della limitazione del numero dei mandati parlamentari nel tempo torna alla ribalta.

Un tema sconnesso da quello della riduzione del numero dei parlamentari, ma che in realtà può trovarvi la sua ragion d'essere.

Le riforme del 2000, dalla riduzione del mandato presidenziale a cinque anni, all'inversione del calendario elettorale, per cui l'elezione dell'Assemblea nazionale segue ed è conseguenza delle presidenziali, hanno certamente rafforzato il Presidente della Repubblica nel semipresidenzialismo alla francese<sup>850</sup>. Il successo dei deputati alle legislative dipende dal successo del Presidente.

In tal guisa, il Presidente della Repubblica, sempre più leader di partito<sup>851</sup>, si trova ad esercitare una forte presa nei confronti dei parlamentari, essendo l'artefice della loro elezione.

Una presa che il binomio riduzione del numero dei parlamentari ed introduzione di una quota di proporzionale nel sistema elettorale non potrebbe che aumentare<sup>852</sup>.

Così, la limitazione nel tempo del numero dei mandati potrebbe essere vista come un correttivo per allentare il vincolo. Da un lato il limite massimo del numero dei mandati è superiore a quello previsto dalla Costituzione per il Presidente della Repubblica<sup>853</sup>, dall'altro un deputato giunto al suo terzo ed ultimo mandato potrebbe concedersi qualche libertà in più, non dovendo adoperarsi per la sua rielezione.

Ad onore del vero, per come è strutturato tale divieto di rielezione, che consente ad un parlamentare che si è dimesso più di un anno prima della conclusione del terzo mandato di

---

<sup>848</sup>Per una rassegna storica: P. TURK, *Le cumul des mandats dans le temps: quelles limites au renouvellement du mandat et à la rééligibilité des gouvernants?*, in *Petites affiches*, n. 152, 2014, pp. 32 e ss.

<sup>849</sup>In realtà il dibattito si è riaperto nel 2013, con un emendamento all'articolo 1bis della riforma sul cumulo dei mandati locali e nazionali che disciplinava anche la limitazione dei mandati nel tempo. Un emendamento poi non approvato. *Débats AN, 3<sup>e</sup> séance du 4 juillet 2013*. Tale articolo fu introdotto con l'emendamento CL68 adottato dalla *commission des lois*, presentato da P. Baumel e C. Khirouni, e dall'emendamento CL35 di S. Coronado.

<sup>850</sup>B. DAUGERON – G. LARRIVE – J.-J. URVOAS, *Composition du Parlement et crise de la représentation*, in *Constitutions, janvier-mars 2019*, Dalloz, p. 9; P. AVRIL, *La profession parlementaire*, in *Petites affiches*, n. 152, pp. 11 e ss.

<sup>851</sup>O. DUHAMEL, *Macron ou l'illusion de la République gaullienne*, in *Pouvoirs*, n. 166, 2018, pp. 5-12 mette in evidenza come la strutturazione della V<sup>e</sup> République abbia rivivificato i partiti, anche grazie alla figura presidenziale.

<sup>852</sup>La riduzione dei seggi diminuisce le *chances* di rielezione dei parlamentari uscenti e di quelli a venire. Inoltre, la previsione di uno scrutinio di lista nazionale per la quota proporzionale, consentirebbe ai partiti di collocarvi quei parlamentari più "deboli" in un confronto tra candidati per un seggio uninominale, ma anche di garantire un'elezione sicura a determinati parlamentari. Soprattutto se il partito ha una solida base elettorale. T. EHRHARD – P. MARTIN – R. RAMBAUD, *Réforme des modes de scrutin: enjeux et défis*, in *Constitutions*, 2017, pp. 388-389; B. DAUGERON – G. LARRIVE – J.-J. URVOAS, *Composition du Parlement et crise de la représentation*, cit., p. 6.

<sup>853</sup>È l'art. 6, *alinéa 2 Constitution* che limita a due il numero di mandati consecutivi. Questa disposizione è stata introdotta con la riforma del 2008.

ricandidarsi, oltre che prendere in conto solo tre mandati identici, completi, e consecutivi, sembra difficile che tale limitazione possa riuscire nell'intento di correggere il maggior potere che i partiti deterranno sui parlamentari in conseguenza della riduzione del loro numero. Sempre che la limitazione del cumulo orizzontale dei mandati in generale possa essere uno strumento valido per raggiungere l'obiettivo della maggior autonomia degli eletti rispetto ai partiti.

In ogni caso diviene centrale, ai fini procedurali, la questione della idoneità della legge organica per introdurre questa nuova causa di ineleggibilità.

Come ha sostenuto il *Conseil d'État*<sup>854</sup> nel suo parere al Governo su tale progetto, non esistono materie che per loro natura abbiano rango costituzionale. E se è vero che l'art. 25 *Constitution* demanda al legislatore organico la fissazione delle cause di ineleggibilità, resta nondimeno la necessità che tale legge, subordinata alla Costituzione, ne rispetti i principi.

L'art. 6 della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789, parte integrante del "*bloc de constitutionnalité*"<sup>855</sup>, oltre che sancire il principio cardine della democrazia rappresentativa, «*la loi est l'expression de la volonté générale*», pone anche il principio di uguaglianza. Pertanto, la legge «*doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents*».

È sulla base del principio di uguaglianza di tutti i cittadini nell'elettorato attivo e passivo che il *Conseil constitutionnel* ha costruito la propria giurisprudenza sulle "*quotas par sexe*".

Infatti, con la decisione CC, n. 82-146 DC, *du 18 novembre 1982*, relativa alla legge sulle elezioni municipali, il *Conseil* dichiarava incostituzionali quelle disposizioni modificative del Codice elettorale introducendo una distinzione tra candidati sulla base del loro sesso.

Questo perché la «*qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu; que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles*» (Considerando n. 7). Per tale motivo fu necessario intervenire con la *loi constitutionnelle du 8 juillet 1999* per costituzionalizzare il criterio di discriminazione su base sessuale, al fine di favorire l'uguale accesso delle donne e degli uomini alle funzioni elettive<sup>856</sup>.

Oggi questa giurisprudenza è rimasta immutata. L'uguaglianza dei cittadini nell'elettorato attivo e passivo è la regola, la discriminazione è l'eccezione. Una discriminazione che il giudice costituzionale stima legittima solo «*dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le suffrage et à la préservation de la liberté de l'électeur*»<sup>857</sup>.

---

<sup>854</sup>*Conseil d'État, Avis, séance du 20 juin 2019, sur le projet de loi organique et sur le projet de loi ordinaire pour un renouveau de la vie démocratique*, p. 12, [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr).

<sup>855</sup>CC, n. 71-44 DC, *du 16 juillet 1971*. Con questa decisione il *Conseil constitutionnel* estende la portata del testo costituzionale al suo preambolo, di cui sino ad allora si negava una valenza costituzionale. Questo con un sibillino «*Vu la Constitution et notamment son préambule*». L'espressione "*bloc de constitutionnalité*" appare per la prima volta in C. EMERI et J.-L. SEURIN, «*Vie et droit parlementaire*», RDP, n. 86, 1970, p. 678

<sup>856</sup>Al tempo artt. 3 e 4 Costituzione, oggi, dopo la riforma del 2008, art. 1 Costituzione.

<sup>857</sup>CC, n. 2011-628 DC, *du 12 avril 2011*. Considerando n. 5



Da un lato la misura deve rispondere ad un interesse generale volto a garantire l'uguaglianza sostanziale, la libertà dell'elettore e l'indipendenza dell'eletto, dall'altro deve essere proporzionata allo scopo.

Sull'interpretazione di tali parametri, e sulla conformità agli stessi dell'art. 11 del progetto di legge organica si interroga la dottrina.

Si tratta di un dibattito fortemente influenzato dalla posizione di ciascun autore nei confronti di tale misura.

I favorevoli<sup>858</sup> vedono nella limitazione del cumulo dei mandati di tipo orizzontale uno strumento rispondente ad un interesse generale di de-professionalizzazione della politica al fine di consentirne il rinnovamento dell'offerta, con l'effetto benefico di rendere maggiormente effettiva la libertà di scelta dell'elettore e l'indipendenza dell'eletto. Per di più, con tutti i correttivi di cui è assortita, si tratterebbe di una misura proporzionata allo scopo. I suoi detrattori<sup>859</sup>, invece, vi leggono uno strumento di coartazione della libertà di scelta dell'elettore, che non potrebbe più riconfermare un proprio rappresentante oltre i tre mandati, oltre che una misura incostituzionale poiché il rinnovamento della classe politica non può essere un interesse meritevole di tutela attraverso una causa di ineleggibilità.

Allo stato attuale il *Conseil constitutionnel* non si è mai espresso sulla riconducibilità del rinnovamento degli eletti e la de-professionalizzazione ad un interesse generale compatibile con la Costituzione. È stato sempre chiamato a pronunciarsi su cause di ineleggibilità dovute a precedenti condanne, alla natura di determinate funzioni, a potenziali conflitti di interesse (CC, n. 2017-752 DC e n. 2017-753 DC *du 8 septembre 2017, Loi pour la confiance dans la vie politique*).

Risulta quindi difficile poter fornire una risposta assertiva sulla idoneità della legge organica ad introdurre una tale causa di ineleggibilità.

È opportuno osservare, ad ogni modo, che nel 2008, quando è stata introdotta la limitazione dei mandati presidenziali, si è preferito agire per via costituzionale.

Indubbiamente l'art. 6 della Costituzione nel demandare alla legge organica le sole modalità di applicazione dello stesso non era così esplicito come l'art. 25 Costituzione che abilita il legislatore organico a fissare il regime delle ineleggibilità, ma ciò non toglie che le cause di ineleggibilità per il Presidente della Repubblica sono sempre state disciplinate con la legge organica applicativa dell'art. 6<sup>860</sup>.

È ragionevole concluderne che, per evitare qualsiasi incertezza, tale disposizione avrebbe potuto esser contenuta nel progetto di legge costituzionale, tanto più che la riforma Macron è una riforma composita dal punto di vista delle fonti e di cui non manca la parte costituzionale.

---

<sup>858</sup>P. TURK, *Le cumul des mandats dans le temps: quelles limites au renouvellement du mandat et à la rééligibilité des gouvernants?*, cit., pp. 32 e ss.; P. TURK, *Les parlementaires et le cumul des mandats: le nombre des mandats successifs doit-il être limité ?*, in *Petites affiches*, n. 136, 2018, pp. 104 e ss.. In questo senso anche l'Avis del *Conseil d'État* sul progetto di legge organica.

<sup>859</sup>J.-E. SCHOETTL, *Les révisions constitutionnelles depuis trente ans (et aujourd'hui) ou l'érosion de la souveraineté*, cit., p. 9.

<sup>860</sup>È la *loi référendaire* n. 62-1292, art. 3 che rinvia all'art. LO 127 del *Code électoral*. Su questa posizione: J.-E. SCHOETTL, *Questions sur la modification du régime électoral parlementaire*, cit., pp. 7 e ss. Il *Conseil d'État* nel suo *Avis*, p. 13, rimarca che l'inserimento di una simile limitazione per il Presidente della Repubblica per via legislativa avrebbe potuto essere considerata come una lesione della separazione dei poteri. Ciò perché il Presidente della Repubblica non dispone nel procedimento legislativo organico di un intervento diretto, di cui invece dispone per quello costituzionale (art. 89 Costituzione).

Se l'ordinamento è un insieme interconnesso di norme, restano da analizzare gli effetti a cascata di tale riduzione sulle norme costituzionali attualmente vigenti e sui regolamenti parlamentari.

### 3.2 *L'incidenza della riduzione del numero dei parlamentari sulle norme costituzionali e sui regolamenti parlamentari*

L'«*exposé des motifs*» del *projet de loi constitutionnelle* presenta la riduzione del numero minimo di deputati o senatori per adire il Consiglio costituzionale ai sensi dell'art. 16, *alinéa* 6, dell'art. 54 o dell'art. 61, *alinéa* 2 Costituzione, o ancora per adire la Corte di Giustizia dell'Unione Europea per violazione, da parte di un atto dell'unione, del principio di sussidiarietà, art. 88-6 Costituzione, come una modifica necessaria e conseguente a quella della riduzione del numero dei parlamentari (§ 3.2.1).

Al di là delle implicazioni sulle norme costituzionali, l'istinto dello studioso sarebbe quello di interrogarsi sulle implicazioni del progetto di riduzione del numero dei parlamentari in punto di regolamenti parlamentari. Ebbene, questo tema non ha troppo destato l'attenzione dei giuristi francesi, e questo certamente per varie ragioni (§ 3.2.2).

#### 3.2.1 *La soglia minima di deputati e senatori per adire il Conseil constitutionnel dipende dal numero dei parlamentari?*

Il progetto di legge costituzionale riduce a quarantacinque, dai sessanta attualmente previsti, il numero minimo di deputati o senatori per adire il Consiglio costituzionale affinché verifichi, dopo trenta giorni di esercizio dei poteri eccezionali, se le condizioni per il loro esercizio siano ancora riunite (art. 16, *alinéa* 6 Costituzione), o ancora per investirlo dell'esame di un trattato internazionale che presenti delle clausole contrarie alla Costituzione (art. 54 Costituzione), ovvero per deferirgli una legge ordinaria al fine di un controllo di costituzionalità a priori (art. 61, *alinéa* 2 Costituzione).

Della stessa proporzione è abbassata la soglia per il numero di parlamentari che possono formare un ricorso dinnanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea affinché annulli un atto dell'Unione adottato in violazione del principio di sussidiarietà.

L'«*exposé des motifs*», si è visto, ritiene che tale disposizione sia un corollario della riduzione del numero dei parlamentari, ed in effetti l'abbassamento di tali soglie è effettuato nella stessa misura della riduzione del numero dei parlamentari, un quarto<sup>861</sup>.

Anche la dottrina sembra avviata su questa strada<sup>862</sup>, ma una riflessione ulteriore è d'obbligo.

La “*saisine parlementaire*” del *Conseil constitutionnel* è stata introdotta con la *loi constitutionnel du 29 octobre 1974*. All'epoca era prevista solo per investire il Consiglio

---

<sup>861</sup>Questa giustificazione è sposata anche dal *Conseil d'État, Avis, séance du 20 juin 2018, sur le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique*, p. 5, [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr). La *Proposition n. 7 del Rapport du Sénat, 40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France, del 24 janvier 2018*, p. 11, [www.senat.fr](http://www.senat.fr) invita a tirare le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sulla *saisine parlementaire*.

<sup>862</sup>A. LEVADE, *Réforme des institutions: quel impact sur le futur Parlement?*, in *lesclubdesjuristes.com*, 5 avril 2018.

costituzionale del controllo a priori della legge ordinaria, e fu poi progressivamente estesa alle altre fattispecie riprendendo lo stesso numero minimo di deputati o senatori<sup>863</sup>.

È interessante notare, riesaminando il dibattito parlamentare di detta legge costituzionale, che la scelta di prevedere una soglia determinata da un numero piuttosto che da una proporzione fu una scelta consapevole.

Il progetto di legge costituzionale presentato dal Governo concedeva il diritto di *saisine* ad un quinto dei componenti dell'una o dell'altra assemblea<sup>864</sup>. Fu il dibattito parlamentare ad imporre una soglia numerica.

Il relatore del progetto all'Assemblea nazionale, con l'appoggio della *commission des lois*, J.-C. Krieg, denunciava «*une anomalie dans les effets réels de la proposition*». In quanto non era «*logique d'exiger un nombre plus élevé de signatures de sénateurs que des députés*», proponendo di fissare la soglia ad un «*dixième au moins des membres composant le Parlement, soit soixante-seize députés et sénateurs au moins*»<sup>865</sup>.

Al di là della formulazione impropria, poiché secondo il progetto governativo era più alto il numero necessario di firme dei deputati che quello dei senatori, essendone più alto il numero, ciò che emerge è un intento di livellare tale soglia per renderla identica tra le due assemblee, prescindendo da qualsiasi logica legata al numero dei loro componenti.

Infatti, dopo il rifiuto da parte del Senato dell'emendamento testé descritto, il punto di caduta fu trovato in sessanta deputati o sessanta senatori.

Tanto era slegata tale soglia dal numero dei parlamentari, che il progressivo aumento dei seggi, con il picco dell'Assemblea nazionale nel 1986 con gli attuali 577 deputati, e quello del Senato nel 2011 a 348 senatori non ha mai posto la questione di rivedere al rialzo quella soglia e quelle che da essa ne derivano.

Sebbene il progetto di legge costituzionale sembri, invece, voler salvaguardare un rapporto tra *droit de saisine parlementaire* e numero dei seggi, l'analisi storica smentisce tale necessità. Per di più che, il raffronto tra i deputati e senatori del 1974, rispettivamente 490 e 283, non si discosta troppo dalla situazione post riduzione: 433 deputati e 261 senatori, con uno scarto di soli 57 deputati e 22 senatori rispetto al 1974.

In ogni caso, se l'obiettivo fosse quello di salvaguardare il nuovo rapporto che, nel tempo, si sarebbe andato configurando tra numero minimo di parlamentari per adire il *Conseil* o la CGUE, e il numero degli eletti, l'introduzione di una soglia relativa appare più adatta allo scopo, anche perché risolutiva alla radice del problema<sup>866</sup>.

Per concludere si dovranno analizzare le implicazioni della riduzione del numero dei parlamentari sui regolamenti parlamentari.

---

<sup>863</sup>Art. 16, *alinéa* 6, completato dall'art. 6 della *loi constitutionnelle du 23 juillet 2008*; art. 54, completato dall'art. 2 della *loi constitutionnelle du 25 juin 1992*. Lo stesso per il ricorso davanti alla CGUE. L'art. 88-6 è stato introdotto dall'art. 47 della *loi constitutionnelle du 23 juillet 2008*.

<sup>864</sup>*Projet de loi constitutionnelle portant révision de l'article 61 de la Constitution*, n. 1181, du 27 septembre 1974.

<sup>865</sup>*JO Débats AN*, 8 octobre 1974, p. 4859.

<sup>866</sup>M. GLINEL, *Proposition n. 7: Nombre de parlementaires, pour saisir le Conseil constitutionnel e la CJUE*, in P. ESPLUGAS-LABATUT – S. MOUTON (a cura di), *Expertise sur les propositions sénatoriales relative à la réforme des institutions*, Institut Maurice Hauriou – Université Toulouse I Capitole, pp. 16 e ss.

### 3.2.2 Le ragioni di un dibattito assente intorno ai riflessi della riduzione del numero dei parlamentari sui regolamenti parlamentari

L'avvento della V<sup>e</sup> République ha rappresentato una rivoluzione copernicana per i regolamenti parlamentari.

Gran parte delle materie normalmente disciplinate dai regolamenti parlamentari sono state costituzionalizzate, o comunque disciplinate con legge organica, stante il frequente richiamo ad essa operato dalla Costituzione<sup>867</sup>. È allora inevitabile che l'autonomia regolamentare abbia visto ridotti i propri spazi, sempre più coperti dalla Costituzione o dalla legge organica.

Una scelta consapevole quella operata dal costituente, e mossa dall'intento di porre fine alla sovranità parlamentare nelle forme in cui si era consolidata sotto la III<sup>e</sup> e la IV<sup>e</sup> République.

Ciò è confermato dalle parole di Eugène Pierre, prese in prestito da qualsiasi autore si sia confrontato con la materia dei regolamenti parlamentari: «*le règlement n'est en apparence que la loi intérieure des Assemblées, un recueil de prescription destinées à faire procéder avec méthode une réunion où se rencontrent et se heurtent beaucoup d'aspirations contradictoires. Mais en réalité c'est un instrument redoutable aux mains des partis; il a souvent plus d'influence que la Constitution elle-même sur la marche des affaires publiques*»<sup>868</sup>.

In reazione a questa concezione della fonte regolamentare, de Gaulle invitava «*le Gouvernement à saisir le Conseil constitutionnel des règlements que tentent de se donner le Chambres et qui excèdent leurs attributions*»<sup>869</sup>. Ed infatti, questa volontà di contrastare qualsiasi abuso da parte dei regolamenti parlamentari<sup>870</sup> si materializza nella Costituzione del 1958 all'art. 61, alinéa 1: «*Les loi organiques avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires*<sup>871</sup>, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution».

---

<sup>867</sup> J. DE SAINT SERNIN, *L'autonomie réglementaire sous la V<sup>e</sup> République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 113, 2018, p.134 e P. PICIACCHIA, *Oltre il Grand débat national: la proposta di modifica del regolamento dell'assemblea nazionale e la rivincita del diritto interno delle Camere*, in *nomos.leattualitaneldiritto.it*, gennaio-aprile 2019, pp. 1 e ss.

<sup>868</sup> E. PIERRE, *Traité de droit politique électorale et parlementaire*, Librairie-Imprimerie Réunie, Paris, 1902<sup>2e</sup> édition, p. 492.

<sup>869</sup> CH. DE GAULLE, *Mémoires d'espoir*, Tome I, cit., p. 291. L'articolo 61, alinéa 1, Costituzione non si esprime sulla titolarità a ricorrere al Consiglio costituzionale al fine del controllo dei regolamenti parlamentari, ma oggi si ritiene che spetti al Presidente della Camera che ha approvato il regolamento o la sua modifica. J. DE SAINT SERNIN, *L'autonomie réglementaire sous la V<sup>e</sup> République*, cit., p. 133.

<sup>870</sup> M. DEBRE, *Trois républiques pour une France: mémoires*, Tome II, Albin Michel, Paris 1988, p. 382 presenta il controllo di costituzionalità dei regolamenti come una meccanismo capitale visto «*à quel point les règlements ajoutent à la Constitution et dans un sens souvent déplorable pour l'autorité gouvernementale et la valeur du travail législatif*». (Ripreso da P. PICIACCHIA, *Oltre il Grand débat national: la proposta di modifica del regolamento dell'assemblea nazionale e la rivincita del diritto interno delle Camere*, cit., pp. 1-2.)

<sup>871</sup> Sono escluse dal controllo tutte quelle disposizioni riguardanti la vita interna della Camera e che sono contenute nell'*Instruction générale du bureau: «secrétariat des groupes, nombre et fonction des assistants parlementaires»*. Il Consiglio ha ritenuto che rientri sotto la sua giurisdizione anche il regolamento del Congrès, sebbene l'art. 17 dell'*ordonnance n. 58-1067, du 7 novembre 1958, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel*, parli dei «*règlements et [des] modifications aux règlements adoptés par l'une ou l'autre assemblée*» CC, n. 63-24 DC, du 20 décembre 1963.

Un controllo che si è rivelato particolarmente serrato poiché il Conseil ritiene che la conformità alla Costituzione dei regolamenti parlamentari debba apprezzarsi «*tant au regard de la Constitution elle-même que des lois organiques prévues par elle ainsi que des mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions, prises en vertu de l’alinéa 1<sup>er</sup> de l’article 92 de la Constitution*» (Considerando n. 2)<sup>872</sup>. Dunque, tre fonti distinte, costituzionale, organica, legislativa ordinaria, possono fungere da parametro di costituzionalità per i regolamenti.

In caso di incostituzionalità degli stessi, non potendo questi essere applicati senza la “patente di costituzionalità” rilasciata dal giudice delle leggi, la Camera interessata è chiamata a riesaminare le disposizioni censurate e metterle in conformità con quanto espresso dal *Conseil constitutionnel*. Al nuovo esame farà seguito un nuovo controllo di costituzionalità<sup>873</sup>.

Non a caso la dottrina unanimemente ritiene che il *Conseil constitutionnel*, nell’esercitare il controllo sui regolamenti, sia stato un pedissequo applicatore dei principi ispiratori del “*parlementarisme rationalisé*”<sup>874</sup>

Contrariamente a quanto ci si potrebbe aspettare, i regolamenti parlamentari non integrano il “*bloc de constitutionnalité*”, in quanto «*n’ont pas valeur constitutionnelle*»<sup>875</sup>, per cui «*la seule méconnaissance des dispositions réglementaires invoquées ne saurait avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution*» (Considerando n. 5)<sup>876</sup>. In fondo i regolamenti non sono che delle risoluzioni<sup>877</sup> adottate senza alcuna maggioranza qualificata.

Alla luce di un ruolo così marginale come quello ricoperto dai regolamenti parlamentari nell’ordinamento francese, si può intuire perché i giuristi d’oltralpe non abbiano concentrato le proprie riflessioni sulle implicazioni della riduzione del numero dei parlamentari su tali regolamenti.

Se cercassimo di riproporre in Francia due problematiche che invece animano il parallelo dibattito italiano: il numero delle commissioni permanenti e la loro composizione; oltre che il numero minimo di parlamentari per formare un gruppo, ci si renderebbe subito conto che non possono trovare lo stesso spazio nel dibattito francese.

---

<sup>872</sup>CC, n. 66-28 DC, du 8 juillet 1966. Vedere anche CC, n. 92-309 DC, du 9 juin 1992 e CC, n. 2015-712 DC, du 11 juin 2015.

<sup>873</sup>D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, cit., p. 196; O. PFERSMANN, *Droit constitutionnel*, cit., p. 345. CC, n. 59-4 DC, du 24 juillet 1959; CC, n. 60-9 DC, du 18 novembre 1960; CC, 64-26 DC, du 15 octobre 1964; CC, 69-38 DC, du 15 janvier 1970.

<sup>874</sup>D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, cit., p. 199; O. PFERSMANN, *Droit constitutionnel*, cit., p. 345; B. MATHIEU – P. ARDANT, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, cit., p. 546; J. DE SAINT SERNIN, *L’autonomie réglementaire sous la V<sup>e</sup> République*, cit., pp. 125 e ss.

<sup>875</sup>CC, n. 80-117 DC, du 22 juillet 1980, Considerando n. 3

<sup>876</sup>CC, n. 84-181 DC, du 11 octobre 1984. Il Consiglio va oltre la propria giurisprudenza precedente, facendo così chiarezza. Le norme contenute nei regolamenti non hanno «*eux-mêmes*» valore costituzionale, specificando così che qualora siano riproduttive di una norma costituzionale, la legge il cui procedimento fosse viziato in ragione della violazione delle stesse, sarebbe incostituzionale per contrarietà alla Costituzione, non al regolamento. Già in questo senso: CC, n. 78-97, du 27 juillet 1978, Considerando n. 3. G. CARCASSONNE – M. GUILLAUME, *La Constitution*, cit., p. 307: «*La violation des dispositions du règlement ne présentant pas ce caractère est certes blâmable, mais elle ne suffit pas à justifier la censure de la loi adoptée dans ces conditions peccamineuse*».

<sup>877</sup>B. MATHIEU – P. ARDANT, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, cit., p. 74.

La Costituzione francese, infatti, all'art. 43, novellato dall'art 18 della *loi constitutionnelle du 23 juillet 2008*, ha limitato il numero massimo delle commissioni permanenti ad otto, elevandolo rispetto alle sei originariamente previste.

Infatti, se l'*Assemblée nationale* ne ha istituite otto, di cui il numero massimo dei membri «est égal à un huitième de l'effectif des membres composant l'Assemblée, arrondi au nombre immédiatement supérieur» (Art. 36, *alinéa* 19 RAN), il *Sénat* ne ha istituite sette, con una forbice di componenti che va da quarantanove a cinquantuno (Art. 7 RS).

In queste condizioni anche una riduzione di un quarto dei parlamentari non potrà avere una portata paragonabile a quella che invece si ravviserebbe, in particolare, nel Senato italiano post-riforma, che invece consta di quattordici commissioni permanenti; poco meno del doppio.

In Francia le assemblee riformate si troverebbero comunque a disporre, in media, di cinquantaquattro deputati<sup>878</sup>, e trentasette senatori.

Per quanto attiene al numero minimo di deputati e senatori ai fini della formazione di un gruppo autonomo, è evidente che questa soglia sia avulsa da qualsiasi logica di consistenza numerica delle assemblee di riferimento.

Quando l'Assemblea nazionale contava 491 membri, il regolamento fissava a trenta deputati il numero minimo, ora che consta di 577, è ridotto a quindici (Art. 19, *alinéa* 1 RAN). Lo stesso vale per il Senato. Nel 1971, con 283 membri, la soglia minima era fissata a quindici, oggi con 348 membri è fissata a dieci (Art. 5, *alinéa* 5 RS).

Questa illogicità aritmetica, come è immaginabile, trova la propria logica in ragioni dovute alle contingenze politiche. All'Assemblea nazionale il limite minimo fu abbassato a due riprese: nel 1988, a venti, per permettere ai comunisti di conservare un gruppo, e nel 2009, a quindici, per rispondere alle aspirazioni dei radicali. Al Senato la riduzione è avvenuta nel 2011 per consentire la costituzione di un gruppo ecologista<sup>879</sup>.

Con questi numeri è di tutta evidenza che non vi sia la necessità di un'ulteriore contrazione. Anzi, vi è piuttosto chi denuncia una «*balkanisation de la représentation nationale*»<sup>880</sup> dovuta alla esiguità delle soglie per la costituzione di un gruppo, considerando l'eventuale diminuzione una misura a rischio di incostituzionalità<sup>881</sup>.

Se ne può concludere che l'assenza di un dibattito animato sul punto sia, per intero, da ricondurre alla specificità francese dei regolamenti parlamentari e delle discipline che contengono.

---

<sup>878</sup>Per l'Assemblea nazionale, vista la formulazione dell'art. 36, *alinéa* 19 RAN, non è nemmeno necessario che i deputati mettano mano al regolamento per adeguarlo alla riduzione dei parlamentari.

<sup>879</sup>Come riporta G. BERGOUIGNOUS, *La multiplication du nombre de groupes parlementaires: pluralismes ou balkanisation de la représentation nationale?*, in *Constitutions*, juillet-septembre 2018, pp. 376-377.

<sup>880</sup>Ivi, p. 379.

<sup>881</sup>Ivi, p. 377. Tale tesi è fondata sul fatto che nella decisione CC, n. 2011-643 DC, *du 22 décembre 2011* il *Conseil constitutionnel* abbia giudicato conforme a costituzione l'abbassamento «*dans cette mesure*»; riservandosi il giudizio per qualsiasi riduzione ulteriore, questa sì, forse, incostituzionale.

#### 4. Una proposta di riforma elettorale effettiva o simbolica?

di Irene Addolorato

##### *Premessa*

La disciplina elettorale d'oltralpe relativa alle modalità di elezione dei componenti dell'Assemblea Nazionale è rimasta pressoché immutata nel tempo a partire dall'avvio della Quinta Repubblica, quando la scelta è ricaduta su un sistema maggioritario a due turni con collegi uninominali. Una tale configurazione rappresenta un unicum nel panorama europeo e si traduce in una semplificazione del quadro partitico per l'esistenza di soglie elevate ai fini dell'assegnazione e in una personalizzazione della candidatura per la natura propria dei collegi. Il punto critico dei sistemi maggioritari e, in particolare, del modello francese è ravvisabile nel deficit di rappresentatività. La questione è aperta e appare lontana dall'essere risolta. Ciò nonostante, vale la pena di ricordare i timidi passi compiuti fino ad oggi con lo scopo di aumentare la rappresentatività dell'Assemblea Nazionale. A metà degli anni Ottanta, ad esempio, è stato adottato un sistema proporzionale, ma è rimasto vigente soltanto per una tornata elettorale. Si è avuto, poi, un lungo silenzio interrotto nell'ultimo decennio da alcune risultanze parlamentari rimaste ferme ad uno stadio prodromico. Infine, nel quadro delle riforme istituzionali di fattura macronienne compaiono plurimi interventi di modifica che incidono fortemente sulla composizione del Parlamento, attraverso la riduzione significativa dei componenti stessi, il divieto di cumulo dei mandati elettivi<sup>882</sup> e l'inserimento di una quota proporzionale per l'assegnazione di taluni seggi in seno all'Assemblea Nazionale.

Nel prosieguo della trattazione verrà compiuta un'analisi del sistema elettorale francese per comprendere se con la riforma annunciata verrà data una risposta soddisfacente all'esigenza di rendere l'Assemblea Nazionale *le miroir de la société*. A completamento dell'assetto elettorale verranno, poi, tratteggiate le conseguenze che si produrranno in via ipotetica al Senato.

##### *4.1. La rappresentanza proporzionale secondo i francesi, tra pregiudizi ed esperienze politico-istituzionali*

Osservando la materia elettorale in una prospettiva diacronica si può notare che il meccanismo di voto proporzionale non è del tutto estraneo all'ordinamento francese, che lo ha sperimentato a periodi alterni tra l'Ottocento e la prima metà del Novecento, salvo poi abbandonarlo per la quasi totalità della Quinta Repubblica<sup>883</sup>. Questa scelta, a parere di molti, è da ricondurre alla cattiva prova che il sistema proporzionale avrebbe dato di sé e, più specificamente, di aver prodotto governi instabili<sup>884</sup>. È altresì noto che un sistema elettorale, qualunque esso sia, rappresenta soltanto un tassello del quadro politico-istituzionale e, di conseguenza, non è in grado di determinare l'agognata stabilità dei governi che, al contrario,

---

<sup>882</sup> Questi aspetti sono stati esaminati approfonditamente nei contributi precedenti sia da un punto di vista storico che costituzionale (punti 1.2, 1.4, 2.2, 2.5.2, 3.1.3 e 3.2).

<sup>883</sup> M.-A. COHENDET, J. LANG, J.-F. LASLIER, T. PECH, F. SAWICKI, *Une dose de proportionnelle : pourquoi, comment, laquelle ?*, in *Terra Nova*, 2018, pp. 9-12.

<sup>884</sup> *Ibidem*.

dipende e risente di molteplici fattori, fra i quali vi sono la struttura dei partiti, la configurazione della forma di governo, i poteri attribuiti al Presidente della Repubblica<sup>885</sup>. Si veda, ad esempio, la Quarta Repubblica (1946–1958), una fase storica fortemente caratterizzata dall'instabilità e dal succedersi di numerosi governi. In quel periodo venne ripristinato il metodo proporzionale per volontà dei principali partiti e del generale De Gaulle che temeva la vittoria del partito comunista con l'adozione di un sistema maggioritario a due turni<sup>886</sup>. De Gaulle si mostrò favorevole alla proporzionale per scongiurare la vittoria dell'avversario politico, grazie al fatto che più partiti potessero conseguire un numero minimo di seggi in tutti i dipartimenti. Si fece, inoltre, una operazione di suddivisione dei dipartimenti più popolati in più distretti, con il risultato che i deputati eletti erano lungi dal rappresentare lo stesso numero di elettori nell'intero territorio. I partiti eletti si mostravano deboli, tanto a destra quanto a sinistra, in quanto afflitti da divisioni interne, sia per motivi collegati alle conseguenze del collaborazionismo, sia per gli equilibri generati dalla guerra fredda<sup>887</sup>. La debolezza congenita ai partiti ha avuto inevitabilmente riflessi sulla sorte dei governi. Da questi rilievi è possibile notare che gli effetti di un panorama politico già diviso sono stati aggravati e amplificati, ma non prodotti, dalla vigenza di un meccanismo di voto proporzionale. La stagione proporzionalista è esistita in senso proprio fino al 1951, quando è stato introdotto, su impulso dei partiti di centro, un premio di maggioranza alle liste collegate.

Di lì a poco la Quarta Repubblica ha ceduto il passo alla Quinta Repubblica, il cui segno distintivo è la vocazione maggioritaria. Il ritorno ad una relativa stabilità, come osservato<sup>888</sup>, è stato favorito dall'autorità del Presidente De Gaulle e, in gran parte, dai meccanismi del parlamentarismo razionalizzato previsti nella Costituzione del 1958. Queste previsioni erano frutto della convinzione che il meccanismo di voto, finanche quello di stampo maggioritario, non fosse sufficiente a determinare una maggioranza stabile per il governo<sup>889</sup>.

Un altro motivo di diffidenza verso l'adozione di un metodo proporzionale è dato dalla circostanza che esso consentirebbe l'ingresso di formazioni estremiste, in particolare di estrema destra. Nel corso della breve parentesi proporzionalista risalente al 1986 si è assistito ad un maggior peso della rappresentanza dei piccoli partiti e delle frange estremiste. È stato, altresì, osservato che tali partiti godono, attualmente, di un largo seguito anche in altri Stati, indipendentemente dalla forma di governo e dal sistema elettorale vigenti<sup>890</sup>. Il metodo maggioritario ha contribuito a frenare l'avanzata di quei partiti che non sono riusciti, di fatto, ad accedere alla spartizione dei seggi, ma non ha altrettanto inciso in termini di consenso elettorale che è, invece, aumentato nel tempo, in Francia come altrove. L'esclusione di questi

---

<sup>885</sup> A. DI VIRGLIO, *Francia, doppio turno e Quinta Repubblica*, in *Seminari su Democrazia, buon governo e sistemi elettorali. L'esperienza straniera: Francia, Germania, Spagna*, Istituto De Gasperi – Bologna, 2012, pp. 1-3. L'A. afferma che le ragioni del successo della Quinta Repubblica sono riconducibili non tanto al metodo di voto maggioritario, bensì ai meccanismi di parlamentarismo razionalizzato, alla struttura dei partiti, alla forma di governo, ai poteri del Presidente della Repubblica e, in parte, anche alla centralizzazione politico-amministrativa e alle qualità della burocrazia.

Si veda il contributo 5 per comprendere la natura e gli sviluppi della forma di governo francese.

<sup>886</sup> M.-A. COHENDET, J. LANG, J.-F. LASLIER, T. PECH, F. SAWICKI, *Une dose de proportionnelle : pourquoi, comment, laquelle ?*, cit., p. 13.

<sup>887</sup> Ibidem.

<sup>888</sup> Ibidem.

<sup>889</sup> M.-A. COHENDET, J. LANG, J.-F. LASLIER, T. PECH, F. SAWICKI, *Une dose de proportionnelle : pourquoi, comment, laquelle ?*, cit., p. 15.

<sup>890</sup> Ivi, p. 16.



partiti da una ragionevole rappresentanza in seno al Parlamento ha fatto venire meno il senso di appartenenza con i connessi rischi del discredito delle istituzioni, l'aumento di atteggiamenti di rifiuto e di protesta tipici delle formazioni estremiste. L'esistenza di un secondo turno e di una soglia qualificata di ingresso hanno costituito un argine, ma non hanno determinato il venir meno di tali partiti nella società, all'interno della quale il loro seguito è cresciuto al punto che, in futuro, potrebbero disporre, comunque, dei numeri necessari per superare il turno.

Sebbene non esista una evidente correlazione fra il metodo di voto e il tasso di partecipazione, è stato rilevato che in Francia è aumentata progressivamente l'astensione, mentre ciò non si è verificato nelle democrazie nord-europee in cui vigono sistemi parlamentari classici e dove il metodo di voto è proporzionale o misto<sup>891</sup>. È frequente imbattersi in cittadini che reputano di non sentirsi pienamente rappresentati, soprattutto dai deputati nel loro insieme. Questa condizione di malessere è stata intercettata e illustrata nel lavoro svolto dal *Groupe de travail Bartolone-Winock* (2015), in base al quale il distacco dei cittadini dai propri rappresentanti politici è in costante crescita e il tasso di astensione non è altro che una manifestazione esteriore di questa sfiducia<sup>892</sup>. La sotto-rappresentazione di milioni di elettori non appare sostenibile e ad essa è possibile rimediare con l'adozione di una buona dose di scrutinio proporzionale<sup>893</sup>.

In conclusione, il metodo proporzionale non è di per sé causa dell'instabilità governativa, non favorisce le frange estremiste in assenza di un vasto consenso sociale, realizza nelle sedi parlamentari una proiezione più eterogenea e fedele della società e, infine, può incentivare la partecipazione alle consultazioni elettorali.

#### *4.1.1. Verso l'introduzione di una quota proporzionale per l'elezione dei deputati: una proposta di riforma effettiva o simbolica?*

La Costituzione del 1958 non contiene alcun riferimento espresso al meccanismo di voto da adottare per le elezioni dell'Assemblea Nazionale, che è rimesso alla scelta del legislatore ordinario<sup>894</sup>. Questa opzione, sebbene comune ad altri ordinamenti, appare discutibile in quanto la legge pura e semplice si presta più facilmente ad essere modificata all'occorrenza, come è avvenuto per l'aumento della soglia di accesso al secondo turno (individuata al 5% nel 1958, al 10% nel 1966 e al 12,5% nel 1976) e al momento del passaggio ad un sistema elettorale proporzionale nel 1985, a cui è seguito il ripristino del maggioritario all'indomani delle elezioni tenutesi l'anno successivo. Per ovviare alla facilità di modifica è possibile percorrere tre alternative ricorrendo ad una norma di rango costituzionale o ad una legge

---

<sup>891</sup> Ivi, p. 17. Gli Autori aggiungono che negli Stati presi in esame le elezioni del parlamento sono percepite come principali, a differenza della Francia in cui tali elezioni sono sempre più viste come confermate del risultato presidenziale. I tassi di partecipazione messi a confronto vedono la Francia al 42,6% contro Lussemburgo 91,4%, Paesi Bassi 80,4%, Germania 76,2%, Austria 79,5%, Belgio 88,5%, Danimarca 85,8%, Finlandia 70%, Svizzera 83,3%.

<sup>892</sup> Groupe de travail sur l'avenir des institutions, *Refaire la démocratie*, Rapport n° 3100, 2016, p. 27.

<sup>893</sup> M.-A. COHENDET, J. LANG, J.-F. LASLIER, T. PECH, F. SAWICKI, *Une dose de proportionnelle : pourquoi, comment, laquelle ?*, cit., p. 18.

<sup>894</sup> Art. 34 Const. "*La loi fixe également les règles concernant: le régime électoral des assemblées parlementaires, (...)*".

organica o alla previsione di una procedura ad hoc<sup>895</sup>. Quest'ultima è vista con maggior favore da parte degli studiosi ed è comparsa fra le risultanze parlamentari<sup>896</sup>. Sono rimaste, invece, minoritarie la previsione costituzionale<sup>897</sup> e quella di legge organica, in un caso perché l'oggetto sarebbe stato lo scrutinio maggioritario a due turni in controtendenza agli stati europei che hanno sancito più spesso il metodo proporzionale e nell'altro caso, invece, perché l'esistenza di un disaccordo fra le due Camere avrebbe consentito alla sola Assemblea Nazionale di approvare la nuova disciplina con la maggioranza assoluta<sup>898</sup>.

Il sistema elettorale della Camera bassa si articola in due turni. Risultano eletti al primo turno i candidati che abbiano conseguito la maggioranza assoluta dei voti espressi e un numero di voti pari ad almeno il 25% degli elettori iscritti nelle liste elettorali. Se ciò non accade, ha luogo il secondo turno a cui prendono parte i candidati che abbiano ottenuto i voti di almeno il 12,5% degli elettori iscritti nelle liste elettorali. Infine, risultano vincitori i candidati che abbiano ottenuto il maggior numero dei voti espressi. Una siffatta configurazione genera una competizione elettorale fortemente selettiva e con effetto disrappresentativo, nella misura in cui dà luogo a sovra-rappresentazione, sotto-rappresentazione e mancata rappresentazione a seconda dei partiti considerati<sup>899</sup>. Quanto appena detto è riscontrabile dai dati delle ultime elezioni, nelle quali la République en Marche ha conseguito il 28% dei voti validi, la France Insoumise l'11% e il Front National il 13%, vantando rispettivamente 306, 17 e 8 deputati<sup>900</sup>.

Da qui l'opportunità di una correzione in senso proporzionale, avvertita anche nelle sedi parlamentari. L'ultimo in ordine di tempo è il progetto di riforma avanzato dal Presidente Macron che prevede l'introduzione di una quota proporzionale dei seggi per l'Assemblea Nazionale<sup>901</sup>. Questa proposta risponde all'esigenza manifestata da più parti di veder riconosciuto un maggior pluralismo, finora ridimensionato dalla formula maggioritaria. Di segno analogo sono le indicazioni contenute in alcuni atti che non sono, poi, sfociati in una

---

<sup>895</sup> L. SEUROT, *Faut-il constitutionnaliser le mode de scrutin aux élections législatives ?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 103, 2015, pp. 657-678.

<sup>896</sup> G. DELLEDONNE, *La legislazione elettorale come campo di tensione fra parlamenti e corti: riflessioni comparatistiche*, in *Saggi – DPCE online*, 2019/4, p. 2873. L'A. ricorda che l'ipotesi di un rinforzo procedurale per la materia elettorale era contenuto fra le raccomandazioni del Comité Vedel (1993). Esso avrebbe dovuto riguardare "les éléments fondamentaux du mode de scrutin comportant la définition du scrutin lui-même et les critères qui devraient présider au découpage des circonscriptions".

<sup>897</sup> La *Commission Balladur* ha dichiarato "ni opportun ni utile de constitutionnaliser les modes de scrutin", ad eccezione di due suoi membri. Si veda Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Cinquième République, *Une Cinquième République plus démocratique*, in *La Documentation française*, 2007, p. 69.

<sup>898</sup> L'opzione della legge organica compare nei lavori della Costituente. Come è stato ricordato da V. J.-L. DEBRE', *La Constitution de la Cinquième République*, Paris, Puf, 1975, p. 42.

<sup>899</sup> G. SARTORI, *Le leggi sulla influenza dei sistemi elettorali*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1, 1984, p. 37.

<sup>900</sup> B. DAUGERON, *Représentation/représentativité : quels enjeux constitutionnels à la réforme du mode de scrutin pour les élections législatives ?*, in *Petites Affiches*, n° 136, 2018, p. 11. L'A. ritiene che il divario fra i voti espressi e i seggi ottenuti insieme alla percentuale dei votanti (48% al primo turno e 42% al secondo turno) rendano l'Assemblea Nazionale scarsamente rappresentativa.

<sup>901</sup> Per un'analisi di carattere normativo dei progetti di legge si veda supra il contributo 2.3.

discussione parlamentare vera e propria<sup>902</sup>. Da una lettura sommaria di questi lavori emergono analogie e differenze con il progetto attuale di riforma.

Il *Comité Balladur* (2007) prevedeva una quota del 5%, pari a 20/30 seggi per i partiti che avessero ottenuto il 5% al primo turno. È una quota minima che aveva, comunque, il pregio di valorizzare quelle formazioni partitiche che, sebbene incapaci di accedere al secondo turno, avrebbero potuto vantare una presenza per la loro forza aggregativa.

La *Commission Jospin* (2012) riprendeva la necessità di riservare una quota con metodo proporzionale e la estendeva fino al 10%, pari a 58 seggi.

Del tutto nuovo è stato l'operato del *Groupe de travail Bartolone-Winock* (2015) che è intervenuto su due piani: la riduzione dei parlamentari e il sistema elettorale. È stato il primo lavoro di natura collegiale ad iniziativa dell'Assemblea Nazionale, a differenza delle esperienze antecedenti in cui l'iter era stato avviato dal Presidente della Repubblica. La riduzione proposta valeva per entrambe le Camere nella misura di 400 deputati e 200 senatori. Il sistema elettorale veniva configurato secondo una formula mista in cui la metà dei seggi era attribuita con metodo maggioritario e l'altra metà con metodo proporzionale.

Il progetto attuale si pone a metà strada rispetto alle proposte fin qui illustrate, in quanto ripropone il binomio riduzione dei parlamentari-riforma elettorale in linea di continuità con il *Groupe de travail*, con cui condivide la riduzione in modo pressoché equivalente per l'Assemblea Nazionale e in misura inferiore al Senato, ma da esso si discosta per la dose ridotta di proporzionale collocata al 20%, soglia più vicina a quella del *Comité Balladur* e della *Commission Jospin*<sup>903</sup>.

#### 4.1.2. Verifica d'impatto di ipotetiche quote di proporzionale

Alcuni studiosi si sono cimentati nell'arduo compito di verificare gli effetti potenziali connessi all'introduzione di una quota proporzionale nel sistema elettorale. A tal fine sono state fatte diverse simulazioni basate su contesti reali le cui variabili sono l'entità della dose proporzionale, la riduzione numerica dei deputati e le specificità dello scrutinio (es. in uno o due turni, con liste bloccate o aperte). Le analisi d'impatto non costituiscono un mero esercizio accademico, ma divengono ora, in costanza di dibattito, strumenti preziosi e indefettibili, come tali idonei a orientare le future scelte politiche.

Nel *Rapport Terra Nova*<sup>904</sup> è stata immaginata un'Assemblea Nazionale ridotta a 400 deputati, a cui vengono collegati tre primi ipotetici scenari:

- 100 eletti con metodo maggioritario + 300 con metodo proporzionale;
- 200 eletti con metodo maggioritario + 200 con metodo proporzionale;

---

<sup>902</sup> R. CASELLA, *Il progetto di riforme istituzionali del Presidente Macron e il ridimensionamento del ruolo del Parlamento francese*, in *Nomos*, n° 3, 2018, p. 12. L'A. riporta in quali altre occasioni era stata proposta l'introduzione di una quota proporzionale di seggi dell'Assemblea Nazionale: *Comité Balladur* (2007), *Commission Jospin* (2012) e *Groupe de travail Bartolone-Winock* (2015).

<sup>903</sup> Ivi, p. 11. L'A. riassume le modifiche del sistema elettorale dell'Assemblea Nazionale come delineate nel *projet de loi ordinaire*.

<sup>904</sup> M.-A. COHENDET, J. LANG, J.-F. LASLIER, T. PECH, F. SAWICKI, *Une dose de proportionnelle : pourquoi, comment, laquelle ?*, cit., p. 18.

- 300 eletti con metodo maggioritario + 100 con metodo proporzionale.

Sebbene delineati in modo ancora elementare è possibile compiere alcune osservazioni di carattere generale. Secondo gli Autori, nella prima ipotesi verrebbe a crearsi un sistema elettorale non dissimile da un proporzionale puro, senza che vi sia bisogno di analizzare ulteriori fattori. Nella seconda ipotesi, invece, sarebbe prevalente la connotazione maggioritaria anche se il metodo di calcolo dei seggi di tipo proporzionale fosse semplicemente additivo, ossia consentisse di competere per l'assegnazione dei seggi a tutti i partiti risultati vincitori dalla selezione maggioritaria. Nella terza ipotesi, infine, gli effetti cambierebbero in base alle peculiarità dei metodi di calcolo.

Sulla base di questi primi dati è stata fatta una proiezione di ciò che sarebbe potuto avvenire alle elezioni del 2017. In essa sono stati tenuti in debito conto i rapporti di forza all'epoca esistenti in un quadro riformato al minimo con dose proporzionale al 25% e calcolo additivo favorevole ai grandi partiti, il cui risultato è stato che nessuno avrebbe ottenuto la maggioranza assoluta dell'Assemblea Nazionale<sup>905</sup>.

Successivamente l'analisi diviene più articolata, in quanto mette insieme diverse variabili distinguendo gli effetti in base all'articolazione del voto in uno o più turni e alla regola di ripartizione applicata ai seggi assegnati con metodo proporzionale<sup>906</sup>. Gli Autori hanno scelto di rivolgere la propria attenzione limitatamente a tre modelli, quelli ritenuti plausibili<sup>907</sup>:

- 75% quota proporzionale, calcolo additivo, due turni;
- 50% quota proporzionale, calcolo additivo, due scrutini paralleli;
- 25% quota proporzionale, calcolo compensativo, due turni di cui il primo è multifunzionale.

A partire da essi è stata espressa la preferenza per il secondo modello, in quanto appare idoneo ad arricchire la rappresentatività dei partiti e a realizzare un punto di equilibrio fra il voto per il candidato e il voto d'opinione<sup>908</sup>. In secondo luogo, è stato suggerito il terzo modello che si caratterizza per avere un calcolo compensativo o anche semi-compensativo in modo da accrescere l'effetto proporzionale di una quota numericamente più bassa<sup>909</sup>. Da escludere è, invece, la previsione di una quota proporzionale inferiore al 25%, che finirebbe per avere un valore simbolico<sup>910</sup>.

---

<sup>905</sup> Ivi, p. 19. Gli Autori suppongono che in tale ipotesi la République en Marche avrebbe potuto vantare 198 seggi su 400 e ai fini della maggioranza avrebbe dovuto accordarsi necessariamente con un altro partito che avesse almeno tre eletti, come il MoDem (27 eletti) o il PS (32 eletti) o ancora i Républicains (87 eletti).

<sup>906</sup> Ivi, pp. 20-2.

<sup>907</sup> Ivi, pp. 23-6.

<sup>908</sup> Ivi, pp. 27-8. Gli Autori sottolineano che negli Stati europei in cui vige un sistema elettorale misto la quota proporzionale è pari alla metà dei seggi messi a disposizione.

<sup>909</sup> Ibidem.

<sup>910</sup> Ibidem.

#### 4.2. Il principio del voto eguale e il ritaglio delle circoscrizioni

Il principio del voto eguale fonda e nutre la democrazia rappresentativa, facendo in modo che la voce di ogni elettore abbia lo stesso peso<sup>911</sup>. Questo principio è stato definito come “l’influenza che ciascun elettore esercita sul risultato finale delle elezioni deve essere uguale a quello che esercita ogni altro elettore”<sup>912</sup>. Lo stesso concetto è contenuto nell’adagio “*one man, one vote*”. È invalso distinguere il voto eguale in entrata da quello in uscita. Nel primo caso assume rilievo la manifestazione di volontà dell’elettore che è ammessa in senso aritmetico escludendo il voto multiplo, plurimo, per classi e graduato, mentre nel secondo caso è tenuto in considerazione il risultato elettorale, ossia la trasformazione dei voti in seggi. Ad un primo sguardo è possibile notare che negli ordinamenti in cui vige tale principio è pressoché assente l’accezione del voto in uscita<sup>913</sup>. Ad essere privilegiata è la prima prospettazione, alla quale si riconnette la questione del ritaglio delle circoscrizioni. Si vuole evitare il fenomeno cd. *gerrymandering*<sup>914</sup>, dove la delimitazione del relativo perimetro è dettata da ragioni esclusivamente politiche e, come tali, in contrasto con le garanzie connesse al principio del voto eguale. Nei fatti l’uguaglianza del voto è parametrata alla popolazione, per cui i collegi elettorali aventi la medesima densità abitativa devono eleggere lo stesso numero di rappresentanti. L’uguaglianza viene infranta nell’ipotesi in cui lo stesso numero di eletti è attribuito a collegi elettorali diversamente popolati. In quest’ultimo caso i voti espressi dal collegio con meno abitanti avrebbero un peso maggiore dei voti espressi dal collegio con più abitanti. In alternativa al criterio demografico è stato proposto di valorizzare il dato del corpo elettorale che si fonda sulla relazione fra rappresentanza ed elezione<sup>915</sup>. Questa tesi è rimasta minoritaria, in quanto ad essa è stato obiettato che gli eletti non sono assimilabili alla figura dei mandatari e, quindi, non rappresentano soltanto il collegio elettorale, bensì la nazione intera.

---

<sup>911</sup> C. CASTOR, *L'égalité devant le suffrage*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n° 90, 2012. L’A. compie una disamina sul principio del voto eguale attraverso i concetti della teoria generale e le pronunce del *Conseil Constitutionnel*.

<sup>912</sup> H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. S. COTTA e G. TREVES, Etas, Milano, 1994. Il medesimo principio può essere espresso anche in termini matematici così: “il peso di ciascun voto corrisponde a una frazione in cui il denominatore è il numero dei votanti che compongono il corpo elettorale e il numeratore è il numero dei deputati che il corpo elettorale deve eleggere”.

<sup>913</sup> E. LONGO, *Eguaglianza e diritto di voto*, in A. PIN (a cura di), *Il diritto e il dovere dell’uguaglianza. Problematiche attuali di un principio risalente*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015. L’A. analizza il principio del voto eguale nelle due accezioni (uguaglianza in entrata, uguaglianza in uscita) e riferisce le esperienze di alcuni ordinamenti (Stati Uniti, Francia, Germania). Il focus del contributo è il caso italiano all’indomani della dichiarazione di incostituzionalità della legge elettorale del 2005. Questa sentenza ha generato un acceso dibattito, per il quale si rimanda a G. TARLI BARBIERI, *La legge elettorale*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione. Seminario fiorentino del 13 febbraio 2014*, Napoli, 2014; V. PIERGIGLI, *Premio di maggioranza ed uguaglianza del voto. Osservazioni a margine della sentenza Corte Cost. n. 1/2014*, in *Rivista Iustus*, 2014.

<sup>914</sup> Questo fenomeno trae origine dall’operato del governatore del Massachusetts E. Gerry che ridisegnò ad arte i collegi elettorali per favorire il suo partito di appartenenza. Fra questi collegi ne emerse uno per la forma simile a quella di una salamandra. Un’analisi delle pronunce nordamericane è stata compiuta da A. MARTINUZZI, *La fine di un antico feticcio: la sindacabilità della legge elettorale italiana*, in *Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna*, 2014.

<sup>915</sup> C. CASTOR, cit., pp. 16-19.

#### 4.2.1. La giurisprudenza costituzionale sul ritaglio delle circoscrizioni

Il ritaglio delle circoscrizioni rappresenta un aspetto assai delicato della materia elettorale su cui si misura l'osservanza del principio di uguaglianza del voto. A garanzia di ciò un ordinamento dispone di vari meccanismi di tutela, dai più blandi e comuni che conferiscono ampia discrezionalità al legislatore o ad una commissione indipendente con conseguente riduzione della cognizione del giudizio costituzionale, a quelli più rigidi e meno frequenti, in cui il giudice ha un ruolo centrale con la facoltà di avvalersi di parametri fissi e verificabili secondo una formula numerica, come avviene in Francia<sup>916</sup>. Al di fuori di queste ipotesi, vi sono gli Stati che escludono espressamente la tutela giurisdizionale e quelli che, pur non vietandola, non la contemplan<sup>917</sup>.

Ponendo attenzione al caso francese emerge che il principio del voto eguale è stato recepito dal *Conseil Constitutionnel* che, a sua volta, lo ha adattato e assimilato ad un parametro di equilibrio demografico connesso all'individuazione di una soglia di tollerabilità<sup>918</sup>. Per comprendere meglio la fisionomia di questo principio tanto noto, quanto risalente è utile compiere un breve excursus delle principali sentenze emanate dallo stesso *Conseil*.

In primo luogo, il voto eguale è stato ricondotto al più ampio principio di uguaglianza, fondando così la sua base giuridica direttamente nell'art. 2 della Costituzione, nell'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino<sup>919</sup> e, con riferimento alle elezioni dell'Assemblea Nazionale e del Senato, anche nell'art. 24 Cost<sup>920</sup>.

Ai fini applicativi il principio in esame è stato, poi, quantificato dal *Conseil* individuando nel 20 per cento, in difetto o in eccesso, la soglia di tollerabilità consentita, per identificare la base demografica della circoscrizione. Questa soglia va parametrata alla popolazione media delle circoscrizioni, calcolata a livello nazionale.

Il *Conseil* ha fatto ricorso a questo criterio nella *décision* n° 86-208 du 2 juillet 1986, dove ha censurato la disposizione con oggetto le elezioni legislative, nella parte in cui riconosceva l'elezione di almeno due deputati a ciascun dipartimento, in quanto la differenza fra la popolazione del dipartimento e quella media dei dipartimenti risultava superiore alla soglia di tollerabilità. Col tempo, lo stesso criterio è stato rievocato per altre tipologie di elezioni, come quelle locali<sup>921</sup>, finendo per assurgere a regola comunemente accettata dai giudici, i quali di recente<sup>922</sup> hanno respinto le modalità di elezione previste dal legislatore, limitandosi ad addurre che esse erano manifestamente sproporzionate.

Al criterio del "delta 20 per cento" è consentito derogare soltanto in casi limitati. Dalle pronunce del *Conseil* si ricava che le deroghe ammesse sono circoscritte agli imperativi di

---

<sup>916</sup> N. PALAZZO, *Giudizio di uguaglianza davanti al suffragio e discrezionalità legislativa: riflessioni a partire dalla sentenza del Conseil sulla Loi Notre*, in *Nomos*, n. 1/2016.

<sup>917</sup> *Ibidem*. La maggior parte degli Stati non prevede un controllo giudiziale sulla delimitazione delle circoscrizioni.

<sup>918</sup> G. DELLEDONNE, *La legislazione elettorale come campo di tensione fra parlamenti e corti: riflessioni comparatistiche*, in *Saggi – DPCE online*, 2019/4.

<sup>919</sup> Cons. const., *décision* n° 85-196 DC, 8 aout 1985.

<sup>920</sup> Cons. const., *décision* n° 86-208 DC, 2 juillet 1986.

<sup>921</sup> Cons. const., *décision* n° 2010-608 DC, 9 décembre 2010. In modo analogo, il *Conseil* ha adottato la stessa regola per l'elezione del Parlamento europeo (Cons. const., *décision* n° 2003-468 DC, 3 avril 2003), del Consiglio comunale di Marsiglia (Cons. const., *décision* n° 1987-227 DC, 7 juillet 1987), dell'Assemblea della Polinesia francese (Cons. const., n° 2000-438 DC, 10 janvier 2001), del Consiglio comunale di Parigi (Cons. const., n° 2013-667 DC, 16 mai 2013).

<sup>922</sup> Cons. const., *décision* n° 2015-717 DC, 6 aout 2015.

interesse generale<sup>923</sup>, a cui la dottrina ha ricondotto la valorizzazione del legame esistente fra elettore ed eletto, le ragioni di solidarietà e le caratteristiche morfologiche del territorio, tutti elementi che necessitano di un apprezzamento caso per caso<sup>924</sup>.

Il principio del voto eguale comporta anche la necessità di adeguare la mappatura delle circoscrizioni in presenza di un incremento demografico. Il *Conseil Constitutionnel* è intervenuto più di una volta per sollecitare il legislatore a correggere il disallineamento che si era creato fra le varie circoscrizioni, come è avvenuto con toni severi in vista delle elezioni dell'anno 2007<sup>925</sup>. All'epoca era ancora vigente la loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986 che si basava sul censimento generale del 1982. Nessuna revisione, infatti, era stata apposta al ritaglio delle circoscrizioni, nonostante vi fossero altri due censimenti, rispettivamente del 1990 e del 1999, che avevano decretato un aumento significativo della popolazione. A ciò si riconnetteva una disparità di rappresentanza che, ad avviso del *Conseil*, appariva poco compatibile con la lettura in combinato disposto dell'art. 6 della Dichiarazione del 1789 e degli artt. 3 e 24 della Costituzione.

L'adeguamento del *découpage* elettorale, pur raccomandato in precedenza dal *Conseil*, è stato possibile soltanto all'indomani delle elezioni e, più precisamente, con la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, che ha istituito una commissione indipendente con compiti specifici in materia<sup>926</sup>. Con la creazione di questo organo, è stato osservato, la disciplina avrebbe una maggiore caratura politica e potrebbe ridurre il margine di intervento del *Conseil Constitutionnel*<sup>927</sup>. È emblematica la *décision* n° 2010-602 du 18 février 2010, in cui il *Conseil* ha rifiutato di esaminare le controproposte formulate dai richiedenti, adducendo che ad esso non compete un potere generale di apprezzamento e di decisione paragonabile a quello che possiede il Parlamento<sup>928</sup>, ma spetta un controllo limitato che trova conforto nel dato normativo, in base al quale esiste una commissione indipendente incaricata di esaminare i progetti e le disposizioni normative riguardanti la delimitazione delle circoscrizioni<sup>929</sup>. Quanto espresso dal *Conseil Constitutionnel* si accorda con l'idea che a differenziare la

---

<sup>923</sup> Ibidem.

<sup>924</sup> C. CASTOR, cit., pp. 19-21.

<sup>925</sup> CC, *Observations sur les échéances électorales de 2007*, in *JORF*, 8 juillet 2005. In questo atto il Conseil non risparmia critiche all'operato del legislatore ribadendo la necessità di modificare l'assetto delle circoscrizioni che, se non potrà avvenire prima delle elezioni del 2007, qualificando tale inerzia come *regrettable*, dovrà essere fatto subito dopo.

Per un'analisi del *découpage* elettorale alla vigilia delle elezioni del 2007 si rimanda a N. SUSANI, *Une aporie de la justice constitutionnelle française : l'impuissance du Conseil Constitutionnel face à l'inconstitutionnalité de l'actuel découpage électoral pour les élections législatives de 2007*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n° 69, 2007.

<sup>926</sup> Loi const. n° 2008-724, 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Cinquième République, *JORF*, 24 juillet 2008. Per una disamina sui soggetti istituzionali che intervengono in materia di *découpage* si rimanda a T. EHRHARD, *Le découpage électoral des circonscriptions législatives : le Parlement hors jeu ?*, in *Pouvoirs*, n° 146, 2013.

<sup>927</sup> T. EHRHARD, *Réforme des modes de scrutin : enjeux et défis*, in *Constitutions*, juillet-septembre 2017, pp. 387-8. L'A. riporta l'opinione espressa da Romain Rambaud sul ruolo ricoperto dal Conseil dopo la creazione della commissione indipendente.

<sup>928</sup> T. EHRHARD, *Le découpage électoral des circonscriptions législatives : le Parlement hors jeu ?*, cit., pp. 119-121. L'A. ha sottolineato che l'operazione di ritaglio elettorale è sistematicamente realizzata con ordinanza, per cui il Parlamento ha un peso marginale. Ad essere protagonista è il governo e, più specificamente, il Ministero dell'Interno.

<sup>929</sup> Ibidem.

commissione indipendente e il *Conseil* è la natura del controllo, l'uno prettamente politico nel rispetto dei principi giuridici, mentre l'altro di tipo giurisdizionale<sup>930</sup>.

#### 4.2.2. Verso un nuovo ritaglio delle circoscrizioni: ci sarà una maggiore o minore rappresentatività?

La riduzione dei parlamentari e l'introduzione di una quota proporzionale si portano dietro la necessità di operare un nuovo ritaglio dei collegi elettorali. Quest'ultimo costituisce uno degli effetti negativi<sup>931</sup> e problematici della proposta di riforma macronienne. Le circoscrizioni, infatti, a riforma approvata dovranno essere diminuite di un numero pari alla riduzione dei deputati e ai seggi attribuiti con scrutinio maggioritario. Ciò comporta un mutamento significativo che potrebbe tradursi, stando ad alcune simulazioni<sup>932</sup>, anche nel passaggio da 577 a 289 circoscrizioni, ossia la metà rispetto alla configurazione originaria.

In uno scenario in cui le circoscrizioni venissero ridotte in modo così drastico, ci sarebbero molti dipartimenti con un solo seggio attribuito<sup>933</sup>. Una situazione di fatto che non sarebbe conforme all'orientamento espresso dal *Conseil Constitutionnel* di veder garantito in ciascun dipartimento il pluralismo dei partiti<sup>934</sup>.

Un altro aspetto critico è dato dall'ampiezza delle circoscrizioni che, a riforma approvata, dovranno comprendere un numero superiore di abitanti<sup>935</sup>. Questa circostanza fa sì che il candidato, da una parte abbia una conoscenza minore delle caratteristiche e delle esigenze territoriali e dall'altra non sia facilmente noto agli elettori, a meno che non disponga di risorse e collaboratori fidati<sup>936</sup>.

Da questi rilievi è presumibile ritenere che gli interventi normativi proposti non condurranno all'esito di una maggiore eterogeneità della rappresentanza politica volta a creare un'Assemblea Nazionale che sia *le miroir de la société*, ma favoriranno un mantenimento dello status quo con una probabile accentuazione del distacco fra le Istituzioni e la società civile.

#### 4.3. Effetti indesiderati al Senato

La proposta di riforma elettorale fin qui illustrata coinvolge anche il Senato, non in forma diretta ma attraverso la rideterminazione della composizione che vede una forte riduzione dei

---

<sup>930</sup> Ivi, p. 130. L'A. esclude che vi possa essere una limitazione del campo di intervento del *Conseil*, pena altrimenti il fallimento sia in termini di lavoro svolto dalla commissione, sia per la comune appartenenza dei suoi membri. Si ricorda che il Presidente di questa commissione Yves Guéna era stato Presidente del *Conseil* tra il 2000 e il 2004.

<sup>931</sup> T. EHRHARD, O. ROZENBERG, *La réduction du nombre de parlementaires est-elle justifiée ? Une évaluation ex-ante*, in *hal-02186814*, 2018, p. 26. Gli Autori dopo aver analizzato le ragioni sottese alla proposta di riforma indagano gli effetti negativi, fra i quali compare il ritaglio delle circoscrizioni.

<sup>932</sup> Ivi, pp.27-30. Gli Autori hanno ipotizzato che in presenza di una riduzione dei deputati pari a 1/3, ossia 385, la quota proporzionale fosse pari al 25%, ossia 96 seggi, come suggerito dal Presidente dell'Assemblea Nazionale François de Rugy.

<sup>933</sup> *Ibidem*.

<sup>934</sup> Cons. const., décision n° 2008-573 DC, 8 janvier 2009.

<sup>935</sup> T. EHRHARD, O. ROZENBERG, *La réduction du nombre de parlementaires est-elle justifiée ? Une évaluation ex-ante*, cit., p. 27. Gli Autori calcolano che ad un seggio corrisponderanno 230.000 abitanti contro i 125.000 attuali.

<sup>936</sup> Ivi, p. 42.



suoi membri<sup>937</sup>. La diminuzione complessiva riduce, a sua volta, il numero dei senatori da eleggere nei singoli collegi elettorali e ciò determina, non di rado, un conseguente mutamento del regime elettorale. Infatti la disciplina del metodo di voto vigente al Senato varia a seconda del numero di eletti in funzione della popolazione ed è di tipo maggioritario a due turni per i collegi in cui vengono eletti da uno a due senatori, mentre è più spesso di tipo proporzionale con la media maggiore quando vi siano tre o più eletti.

La ripartizione attuale è la risultante di un processo riformatore che è stato avviato nell'ultimo ventennio con esiti alterni dopo una lunga stasi, in cui il metodo proporzionale è stato adottato limitatamente ai collegi aventi almeno cinque eletti. Ciò costituiva il riflesso pratico di quella tendenza maggioritaria che è stata a lungo prevalente, sebbene quest'ultima fosse inadeguata a dare luogo ad una composizione eterogenea confacente alla natura moderatrice del Senato<sup>938</sup>.

Si è avuto un primo tentativo di modifica nel 2000 quando è stato portato a tre eletti il limite inferiore per l'adozione del metodo proporzionale, ad esso è seguito nel 2003 un ripensamento, oggetto di aspre critiche, che ha visto ridurre l'ambito di applicazione a quattro o più eletti. Infine, nel 2013 la rappresentanza proporzionale è stata, nuovamente, ricondotta ai collegi aventi tre o più eletti che corrispondono al 73% dei collegi complessivi.

La soluzione adottata per ultima e tuttora vigente amplia la platea dei senatori eletti con un meccanismo proporzionale rispetto alla previsione originaria e, conseguentemente, favorisce l'assegnazione dei seggi a partiti differenti, ma non sembra garantire, allo stesso tempo, una effettiva rappresentatività delle diverse realtà territoriali in difformità all'art. 24 Const., in cui il Senato assolve la funzione di una Camera di rappresentanza territoriale. È stato osservato in più occasioni che non vi è un eguale peso delle diverse comunità territoriali, in quanto sono presenti in misura maggiore i Comuni e le aree rurali a discapito dei Dipartimenti e delle Regioni per i quali, da ultimo, è stata registrata una crescita della loro importanza che non può dirsi ancora soddisfacente<sup>939</sup>. Questo profilo sebbene sia ritenuto problematico non è stato preso in considerazione dalla proposta di riforma in esame che, al contrario, finisce per rappresentare un ritorno al passato.

Dalle proiezioni più accreditate i collegi interessati dal metodo proporzionale passerebbero dal 73% al 56% dei seggi complessivi determinando un indebolimento del Senato in termini di rappresentatività partitica vanificando i progressi compiuti in tal senso nell'arco dell'ultimo ventennio<sup>940</sup>.

---

<sup>937</sup> Questa riduzione dei componenti non è condivisa dai senatori, come si può evincere dal *Rapport Larcher*. Si veda R. CASELLA, *Il progetto di riforme istituzionali del Presidente Macron e il ridimensionamento del ruolo del Parlamento francese*, cit., pp. 6-7.

<sup>938</sup> Sulla funzione di riflessione propria del Senato si veda S. VENTURA, *Il Senato francese. Un contro-potere in un parlamentarismo razionalizzato*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2016, pp. 322-7. Sulla necessità di una rappresentanza più equilibrata delle forze politiche si veda F. ROBBE, *Le Sénat à l'heure des demi-réformes*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n°56, 4/2003, pp. 753-6.

<sup>939</sup> *Ibidem*. Inoltre si veda per la proposta di riforma in senso regionale del Senato, F. ROBBE, *Le Sénat à l'heure des demi-réformes*, cit., pp. 757-8. Secondo l'A. l'elezione dei senatori in un quadro regionale permetterebbe una ripartizione più equa dei seggi riducendo a pochi casi uno o due eletti.

<sup>940</sup> Di questo avviso è S. BROUARD, *L'introduction de la proportionnelle et la réduction de la taille des assemblées parlementaires vont-elles vraiment améliorer la proportionnalité de la représentation ?*, in *LIEPP Policy Brief*, n° 39, mars 2019, p. 5.

## 5. Debole quanto basta. Le riforme francesi mettono all'angolo il Parlamento

di *Andrea Maria D'Introno*

### 5.1 *Il revisionismo costituzionale francese: un'inquietante continuità*

La storia della Repubblica francese è costellata da ripetuti interventi di revisione costituzionale, molti dei quali sono sfociati nell'elaborazione di un nuovo testo e quindi nell'apertura di una nuova fase repubblicana. Volendo circoscrivere l'esame all'esperienza della Quinta Repubblica, inaugurata con la Costituzione del 1958, sono ben 23 gli interventi di riforma costituzionale – cui si aggiunge l'attuale – di cui due particolarmente significativi per la forma di governo francese. Il primo è senza dubbio rappresentato dalla revisione costituzionale del 1962, la quale ha introdotto l'elezione a suffragio universale del Presidente della Repubblica. Tale legittimazione plebiscitaria del Capo dello Stato, unita agli incisivi poteri che la Costituzione già gli attribuiva, ha segnato il passaggio della Repubblica francese ad una forma di governo semipresidenziale<sup>941</sup>, nella quale il Presidente della Repubblica – cui compete la nomina del Governo – si trova a “coabitare” con il Parlamento – chiamato ad instaurare un rapporto di fiducia con il Governo medesimo –. Il secondo rilevante intervento di revisione costituzionale (che ha interessato quasi la metà degli articoli della Costituzione) si è registrato in tempi più recenti ad opera della legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 di modernizzazione delle istituzioni della Quinta Repubblica.

Prima di addentrarsi nell'esame del complessivo disegno riformatore, del quale l'attuale proposta di revisione costituzionale appare naturale completamento, occorre svolgere alcune considerazioni preliminari sulla tendenza francese al revisionismo costituzionale.

Volendo indagare le ragioni di una prassi che ha visto il ciclico alternarsi di momenti di rottura costituzionale ad altri di semplice manutenzione<sup>942</sup>, possono registrarsi alcuni punti fermi. In primo luogo, va detto che l'ordinamento costituzionale francese non conosce quella decisa separazione, tipica di altri ordinamenti, tra potere costituente e potere di revisione, sicché risulta più agevole da un punto di vista culturale rimettere in discussione ovvero rinnegare il testo costituzionale di riferimento. In secondo luogo, la revisione costituzionale ha rappresentato in diverse occasioni lo strumento per fare ordine nella forma di governo “sbiadita” della Costituzione del 1958, nella quale convivono meccanismi ed istituti ambigui, tali da prestare il fianco a letture ora in senso parlamentare ora in senso presidenziale. Questo bisogno di certezza del quadro costituzionale è emerso in modo particolare in occasione della

---

<sup>941</sup> M. VOLPI, *Le forme di governo*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Monduzzi, 1997, p. 350, il quale, analizzando le due anime (presidenziale e parlamentare) sottese a tale forma di governo, sostiene che «non pare possibile privilegiare uno dei due elementi che compongono lo schema teorico della forma di governo semi-presidenziale e di conseguenza, questa, essendo irriducibile tanto al classico modello presidenziale quanto a quello parlamentare, ha tutte le carte in regola per essere considerata una categoria scientificamente distinta. Se si preferisce si potrà parlare di “costituzioni a molteplice virtualità”, a seconda della prevalenza che l'una o l'altra componente potranno assumere nei fatti». Cfr. anche M. VOLPI, *La democrazia autoritaria. Forma di governo bonapartista e V Repubblica francese*, Bologna, il Mulino, 1979; ID., *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Maggioli, Rimini, 1983, p. 51; ID., *Forme di governo e revisione costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1998.

<sup>942</sup> M. CALAMO SPECCHIA, *La revisione della Costituzione in Francia. Tra rovesciamenti di regime e manutenzione costituzionale*, in F. PALERMO (a cura di), *La “manutenzione” costituzionale*, Cedam, Padova, 2007, pp. 109 ss.

riforma costituzionale del 2008, la quale accoglieva parzialmente le indicazioni del comitato Balladur, costituito dal Presidente Sarkozy per assicurare «una più chiara attribuzione di poteri, strumenti e responsabilità»<sup>943</sup> all'interno del sistema.

Il bisogno di certezza sembra essersi recentemente trasformato in una certa ansia di razionalizzazione<sup>944</sup>. A partire dal 2000 si sono infatti susseguite ben 12 delle 23 revisioni costituzionali, sintomo di una crisi delle istituzioni repubblicane che, a propria volta, finisce per alimentare l'idea che la revisione costituzionale sia la panacea di tutti i mali. Eppure, la vicenda storica della Francia, così come lo stesso afflato riformatore francese proteso verso una costante operazione di sintesi tra modelli costituzionali, ha finito per dimostrarsi meno efficace di quanto ritenesse di apparire. La medicina si è così rivelata più amara della cura.

Lo stesso modello Debré, posto a fondamento della Costituzione del 1958, costruiva il semipresidenzialismo sull'illusoria idea di combinare i vantaggi del parlamentarismo con quelli del presidenzialismo e quindi poter beneficiare di un sistema all'interno del quale un Governo forte, di nomina presidenziale, coesistesse con un Parlamento forte, in forza del principio di responsabilità parlamentare. In realtà, per un'eterogenesi dei fini, il modello semipresidenziale ha finito per cumulare gli svantaggi dei due modelli, sommando l'irresponsabilità del vertice dell'Esecutivo con la fragilità dei Governi. Di qui l'esigenza di far ordine nel sistema costituzionale francese, di cui il comitato Balladur<sup>945</sup> si è fatto carico, promuovendo nel 2008 un progetto di riforma volto a contenere i poteri del Presidente della Repubblica e a rafforzare il ruolo del Parlamento, in un'ottica di più generale valorizzazione della volontà espressa dal corpo elettorale.

Il rapporto Balladur, pur prendendo le mosse dal fallimento del sistema semipresidenziale francese, è di estremo interesse per il costituzionalismo contemporaneo<sup>946</sup>, poiché traduce nero su bianco le aspirazioni che muovono (e da sempre affannano) le moderne democrazie. Esse sono: il rafforzamento del ruolo del Governo unito al rafforzamento della relativa responsabilità verso gli organi parlamentari; il ripristino dell'autorevolezza istituzionale del Parlamento, nel contesto di un generale declino storico; il potenziamento di una giustizia costituzionale in grado di incidere sulla sfera politica e costituzionale. La soluzione Balladur, malgrado le premesse, non abbandona nella sostanza la forma di governo semipresidenziale, preferendo operare nel segno della razionalizzazione. L'impianto costituzionale resta quello dualista originario<sup>947</sup>, con l'elezione diretta del Capo dello Stato ed un Parlamento, per forza di cose, inevitabilmente marginalizzato.

---

<sup>943</sup> S. VENTURA, *I poteri del presidente nella V Repubblica. Presidente dei francesi o leader della maggioranza?*, in *Quaderni di scienza politica*, 3, 2007, p. 533.

<sup>944</sup> M. LASCOMBE, «*La Ve République se meurt, la Ve République est morte*», in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel, Constitutions et pouvoirs*, Montchrestien, Paris, 2008, p. 292, mette in luce il diffondersi di una *révisionniste* patologica, che interviene sempre più sullo «statuto e i poteri delle istituzioni essenziali del regime».

<sup>945</sup> B. ACCOYER, *L'apport de l'Assemblée nationale à la préparation de la révision constitutionnelle, in 1958-2008. Les 50 ans de la Constitution*, cit., p. 253 s.

<sup>946</sup> E. CHELLI, *La riforma della Costituzione in Francia*, in <http://www.astrid-online.it/dossier/dossier--r2/234FC990-05A3-4155-ABA7-8A155F680CF4.html>, 19 novembre 2008.

<sup>947</sup> V. G. PASQUINO, *Duetti e duelli: l'adattabilità dei semipresidenzialismi*, in S. CECCANTI O. MASSARI. G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Il Mulino, Bologna, 1996, pp. 99 ss.; ID., *Forma di governo semipresidenziale e sistemi elettorali*, in L. PERGORARO E A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Cedam, Padova, 1997, pp. 345 ss., il quale sostiene che la superiorità di una forma di governo "flessibile", fondata sul

Anche il rapporto tra Esecutivo e Parlamento definito dalla Costituzione del 1958 risponde ad una logica in parte anacronistica. Gli strumenti di razionalizzazione introdotti nel 1958 per consentire al Governo di imporre comunque la propria volontà sull'Assemblea Nazionale sono il frutto di una generale sfiducia nell'istituzione parlamentare, considerata frammentaria ed in generale debole da un punto di vista strutturale<sup>948</sup>, a causa del cumulo dei mandati e della tendenza municipalista dei suoi componenti. La debolezza del Parlamento è, dunque, la causa<sup>949</sup> e non l'effetto della razionalizzazione del sistema semipresidenziale.

Deve, peraltro, essere rammentata un'altra significativa circostanza. La forma di governo semipresidenziale della Quinta Repubblica non fu una scelta consapevole dei gollisti del 1958, ma piuttosto il frutto di un processo di deviazione<sup>950</sup> dall'originario modello parlamentare innescatosi con il referendum del 1962 e di una prassi costituzionale solo parzialmente aderente al dettato costituzionale. Di qui la non necessitata equazione tra Quinta Repubblica e regime semipresidenziale. La prassi ha dimostrato un costante scollamento tra Costituzione e attività politica, costruendo una forma di governo a geometria variabile<sup>951</sup>, nella cui definizione il testo costituzionale (con le annesse ripetute modifiche) ha svolto un ruolo modesto e sempre relativo. Ne è prova l'alternanza tra fasi di più accentuato presidenzialismo e fasi di ritorno al parlamentarismo dipendente ora dalla creazione ora dalla rottura del *fait majoritaire*, vale a dire della congiunzione delle maggioranze.

Tali considerazioni sono utili al fine di circoscrivere l'effettiva capacità innovatrice del revisionismo costituzionale francese. Da un lato, esso è conseguenza di un più ampio processo di trasformazione politica del paese che il testo costituzionale finisce per sanzionare. Dall'altro, non può pretendersi di conformare la realtà politica del sistema – retta da interpretazioni e prassi costituzionali – ricorrendo alla revisione costituzionale, dal momento che tale scelta finirebbe per essere contraddetta dalla Costituzione “vivente”. In un sistema del genere la valutazione di una riforma costituzionale non può, dunque, essere circoscritta all'esame delle innovazioni apportate al documento costituzionale, ma deve più correttamente riguardare l'analisi della prassi costituzionale sulla quale essa si innesta.

## 5.2 In direzione ostinata e contraria

L'attuale riforma istituzionale francese e l'impatto che la stessa è destinata ad operare sulla forma di governo possono essere compresi soltanto avendo come referente lo spirito della riforma costituzionale del 2008. Il ridimensionamento del ruolo svolto dal Parlamento

---

dualismo all'interno del potere esecutivo, sia sotto il profilo della stabilità e della decisionalità sia sotto quello dell'esistenza del valido contrappeso che sarebbe rappresentato dalla *cohabitation*.

<sup>948</sup> M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in <http://www.astrid-online.it/dossier/dossier--r2/234FC990-05A3-4155-ABA7-8A155F680CF4.html>, 19 novembre 2008.

<sup>949</sup> M. DUVERGER, *La nozione di regime «semi-presidenziale» e l'esperienza francese*, in *Quad. cost.*, 1983, 260. In un'altra opera lo studioso rileva che «*Dans son texte originare, la Constitution de la V République mélange des éléments archaïques évocant l'orléanisme et des éléments modernes correspondant à un "parlementarisme rationalisé"*» (ID., *Le système politique français*, Paris, PUF, 1990, pp. 174-178).

<sup>950</sup> M. VOLPI, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in G. GAMBINO, *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, Maggioli, 1997, p. 55

<sup>951</sup> L'espressione si deve a L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 666).

all'interno della Quinta Repubblica sembrerebbe porsi, infatti, in netta controtendenza rispetto al programma di ricentralizzazione parlamentare<sup>952</sup> attuato nel 2008. Vale pertanto la pena ai fini della trattazione ripercorrerne, seppur sommariamente, le principali innovazioni.

La Costituzione del 1958, ispirata da un generale intento di razionalizzazione del sistema parlamentare, presenta diverse disposizioni<sup>953</sup> che limitano fortemente le prerogative del Parlamento<sup>954</sup> collocandolo all'interno di un sistema maggioritario a forte impronta presidenziale, che ha rappresentato il principale fattore di continuità<sup>955</sup> dell'esperienza quintorepubblicana. La riforma costituzionale del 2008 ha tentato di arginare tale squilibrio istituzionale introducendo una serie di misure tese al rafforzamento delle prerogative del Parlamento, le quali, pur globalmente positive<sup>956</sup>, non sono tuttavia riuscite ad assicurare un effettivo riequilibrio nei rapporti di forza tra Parlamento ed Esecutivo<sup>957</sup>.

La legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 nasce con l'ambizione di modernizzare le istituzioni della Quinta Repubblica. La modalità prescelta è tuttavia ambigua: conservare l'assetto istituzionale fino ad allora maturato ed al contempo ridefinire le dinamiche interne alla forma di governo. Il Parlamento ne esce per certi versi rafforzato<sup>958</sup> grazie al recepimento di prassi (si pensi a quella dell'emendamento) riconosciute dalla giurisprudenza costituzionale. Tuttavia, dietro a tale cortina parlamentare la riforma del 2008

---

<sup>952</sup> J. GICQUEL, *La reparation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, n. 126, 2008, p. 48.

<sup>953</sup> Si possono citare, tra gli altri, l'art. 48 della Cost. sulla determinazione dell'ordine del giorno, l'art. 49, 3° comma Cost. sulla questione di fiducia o l'art. 44 Cost. relativo al diritto di emendamento ed al voto bloccato.

<sup>954</sup> La dottrina è concorde nel ritenere che con l'adozione della Costituzione del 1958 il Parlamento francese sia entrato in una fase di generale debolezza politico-istituzionale. Per tutti, si veda A. CHANDERNAGOR, *Un Parlement, pour quoi faire?*, Paris, Gallimard, 1967.

<sup>955</sup> Cfr., J.-P. DEROSIER, *La constance du pouvoir présidentiel de la V République*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (1958-2018. *La V République face aux révisions: mutations et permanences*), 2018, pp. 82 ss..

<sup>956</sup> P. TÜRK, *La revalorisation du Parlement: jusqu'ou?*, in *Cahier français*, 397, 2017, p. 17

<sup>957</sup> Le ragioni che hanno portato al sostanziale fallimento della riforma del 2008 sono principalmente dovute all'incapacità del Parlamento di sfuggire alla "subordinazione interiorizzata" indotta dal *fait majoritaire* (quest'ultimo, di fatto, dotato di un vero e proprio "valore sovraconstituzionale"). In tal senso, H. PORTELLI, *Soixante ans de subordination parlementaire*, in *Pouvoirs*, 166, 2018, p. 77. Non sono tuttavia mancati precisi limiti interni alla riforma stessa (la valorizzazione del lavoro in commissione che non si è tradotta in un pieno potenziamento dell'istituzione parlamentare e nel miglioramento della qualità legislativa, l'eccessivo numero degli emendamenti presentati nel corso della discussione e il mancato rilievo riconosciuto all'étude d'impact da allegare a ogni progetto di legge). Cfr. H. HOURDIN, *La révision constitutionnel du 2008. Un premier bilan*, Fondation pour l'innovation politique, in *fondapol.org*, octobre 2018, p. 19.

<sup>958</sup> Un primo gruppo di misure è volto a migliorare l'attività legislativa del Parlamento. Tra queste si annoverano il potenziamento del numero e dei poteri delle commissioni parlamentari permanenti; la limitazione dell'uso da parte del Governo della questione di fiducia solo alle leggi finanziarie e di sicurezza sociale e ad un testo per sessione; l'introduzione della facoltà di ciascuna camera di adottare in qualunque campo di propria competenza risoluzioni che non hanno effetti vincolanti ma che rappresentano manifestazioni di intenti e che contribuiscono a liberare l'atto legislativo della funzione tribunitia che finiva con l'offuscarne il carattere normativo. Un secondo gruppo di misure attiene ai poteri dei Presidenti d'Assemblea. Ne fanno parte le norme che regolano il potere di fissare l'o.d.g.; il potere di opporre l'irricevibilità di un progetto di legge che invada che competenze legislative; il potere di dichiarare l'urgenza di un testo in approvazione con conseguente convocazione della commissione mista paritaria. Infine, l'ultimo gruppo di misure potenzia il ruolo del Parlamento nei rapporti con l'Unione europea, mediante l'istituzione di un apposito *commission chargée des affaires européennes* all'interno di ciascuna camera e attraverso l'obbligo di comunicazione da parte del Governo di tutti gli atti (e dunque non solo gli atti di natura legislativa) in corso di approvazione a livello comunitario, formalizzando in tal modo una più stretta collaborazione e partecipazione del Parlamento alla fase ascendente del processo di integrazione comunitaria.

finisce nel complesso per collocarsi nel processo di progressiva presidenzializzazione della forma di governo francese, avviato a partire dal 2000. La definizione del ruolo del Presidente della Repubblica si riallaccia alla tradizione dualista successiva al 1962, anche se la riforma non recepisce la proposta (centrale) del comitato Balladur di riforma degli artt. 5 e 20 Cost.<sup>959</sup>, attribuendo al Presidente il potere di definire la politica nazionale, che il Governo avrebbe dovuto condurre (e non più concorrere a determinare).

Al netto di tali ambiguità, si è autorevolmente sostenuto che la riforma del 2008 abbia operato una riparlamentarizzazione<sup>960</sup> della forma di governo francese e che pertanto le riforme *macronienne* segnino un punto di rottura rispetto a tale tendenza. Tuttavia, il riconoscimento di più ampi diritti dei parlamentari operato nel 2008 va comunque collocato nel solco della particolare fase che sta attraversando la Repubblica francese a partire dal 2000 che, per giudizio comune<sup>961</sup>, ha segnato una trasformazione in senso presidenziale della forma di governo. In tale ottica, pertanto, il rafforzamento del Parlamento deve essere letto in coerenza con tale trasformazione come l'espressione della necessità di creare – in linea con il modello statunitense – adeguati contrappesi all'emergere di un Esecutivo sempre più forte e dotato, al vertice, di una legittimazione popolare. Sembra perciò più opportuno parlare di “valorizzazione”<sup>962</sup> del Parlamento nella nuova forma di governo presidenziale. Così interpretata, la riforma attuale si pone in linea di continuità e non di rottura rispetto alla revisione costituzionale operata dal 2008.

Prendendo a prestito un'affermazione di Mény<sup>963</sup>, occorre evidenziare che «*la Quinta Repubblica ha fatto ad alta voce quello che la maggior parte dei sistemi ha messo in opera con più tatto e discrezione*». Da un'analisi comparata delle realtà politico-istituzionali delle principali democrazie contemporanee emerge infatti una generale tendenza alla razionalizzazione del sistema parlamentare in via di prassi. Ne danno testimonianza, ad esempio, il sempre più frequente ricorso alla decretazione emergenziale così come l'assorbente mole dei disegni di legge di origine governativa. Il problema dell'individuazione di un ruolo adeguato delle Assemblee parlamentari nei sistemi in cui il vertice dell'Esecutivo è eletto, o comunque legittimato direttamente, dai cittadini, coinvolge in modo più o meno diretto la generalità delle democrazie occidentali contemporanee, a prescindere dalla forma

---

<sup>959</sup> J. PINI, *Le Premier ministre, clé de voûte de l'Exécutif?*, in *Revue Française de droit constitutionnel*, 2008 (n. hors-série), pp. 89-91; M. LASCOMBE, *Le Gouvernement et la révision constitutionnelle : un oublié très présent*, in *La semaine juridique, JCP*, 30 juillet 2008, pp. 35ss.

<sup>960</sup> J. GICQUEL, *La reparlementarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, n. 2008, n. 126, p. 47 ss;

<sup>961</sup> Cfr. S. CECCANTI, *Le istituzioni e il sistema politico dopo il primo “quinquennato”*, in *La Francia di Sarkozy*, a cura di G. BALDINI e M. LAZAR, Il mulino, Bologna, 2007, p. 27 s.; S. BONFIGLIO, *La forma di governo nella V Repubblica francese: un sistema in disequilibrio? Dalla esperienza delle coabitazioni al limite dei due mandati presidenziali*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione francese/La Constitution française*, Atti del Convegno biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato-Bari 22-23 maggio 2008, Vol. 2, Giappichelli, Torino, 2009, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu); M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in <http://www.astrid-online.it/dossier/dossier--r2/234FC990-05A3-4155-ABA7-8A155F680CF4.html>, 19 novembre 2008.

<sup>962</sup> J.P. CHEVÈNEMENT, *Revaloriser les pouvoirs du Parlement*, in 1958-2008. *Les 50 ans de la Constitution*, LexisNexis-Litec, Paris, 2008, p. 249 s.

<sup>963</sup> Y. MENY, *La V République: archaïque ou post-moderne?*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (1958-2018. *La V République face aux révisions : mutations et permanences*), 2018, p. 23.

di governo adottata<sup>964</sup> (lo si rinviene, infatti, tanto in sistemi presidenziali, come quello statunitense, quanto in sistemi parlamentari, come quello del Regno Unito).

La tendenza comune sembra comunque quella del superamento della fase storica del Parlamento legislatore, nell'ampia accezione politica di sede in cui maggioranza e opposizione ricercano un accordo per quanto possibile ampio sulle leggi da approvare. Trattasi di una condizione che accomuna tutti gli ordinamenti democratici la cui stabilità poggia su strutture di partito forti o su altre forme di compensazione dell'eventuale debolezza partitica. Ciononostante, non è un assunto insuperabile l'equazione tra forma di governo monistico e Parlamento debole, dal momento che in alcune circostanze anche forme di governo presidenziale possono presentare Assemblee reattive (si pensi al Congresso degli Stati Uniti). Per questo è sempre importante contestualizzare<sup>965</sup> la forma di governo all'interno di una specifica forma di stato.

Le modifiche strutturali oggetto della riforma Macron completano, dunque, le modifiche funzionali del Parlamento oggetto della riforma del 2008. La valorizzazione del Parlamento è, cioè, accompagnata ad un progressivo quanto inevitabile depotenziamento istituzionale, finalizzato a garantire la coerenza tra decisioni politiche di vertice e prodotto legislativo. In questi termini il Parlamento francese, come contraltare alla perdita della "signoria legislativa", vede rinvigoriti i poteri di indirizzo e di controllo sull'Esecutivo, trasformandosi in organo di valutazione delle politiche pubbliche<sup>966</sup>. Se, dunque, all'interno della forma di governo francese si è assistito ad un mutamento del ruolo del Parlamento che ne ha spostato in avanti il baricentro dell'attività – dal momento che non opera più tradizionalmente *ex ante* come decisore ma *ex post* come controllore – è naturale che la riduzione del numero dei parlamentari, oggi in discussione, rappresenti il logico completamento di tale trasformazione.

---

<sup>964</sup> In Italia, come noto, il nodo relativo al ruolo delle Assemblee elettive si riscontra con particolare evidenza a livello regionale, nell'ambito della forma di governo delineata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, e in una qualche misura interessa altresì, da una quindicina d'anni, anche il livello statale.

<sup>965</sup> F. LANCHESTER, *La riforma della Costituzione in Francia*, in <http://www.astrid-online.it/dossier/dossier--r2/234FC990-05A3-4155-ABA7-8A155F680CF4.html>, 19 novembre 2008.

<sup>966</sup> Sui nuovi poteri parlamentari si veda N. LUPO, *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia)*, in <http://www.astrid-online.it/dossier/dossier--r2/234FC990-05A3-4155-ABA7-8A155F680CF4.html>, 19 novembre 2008, il quale evidenzia come la valorizzazione del Parlamento all'interno della fase presidenziale della Quinta Repubblica si sia realizzata: a) prevedendo un controllo sulle nomine effettuate dal Presidente della Repubblica da parte delle commissioni parlamentari, e attribuendo ad esse il potere di opporsi alle stesse, a maggioranza qualificata (art. 13; si veda altresì l'art. 56, che prevede un parere delle commissioni parlamentari sulle nomine dei giudici costituzionali spettanti ai Presidenti di Assemblea); b) introducendo la possibilità per il Presidente della Repubblica di prendere la parola davanti alle Camere riunite, dando eventualmente luogo ad un dibattito, senza voto (art. 18); c) consentendo, in via generale, il voto di risoluzioni da parte delle Assemblee (in precedenza ammesse, ma, secondo quanto stabilito dal *Conseil constitutionnel* a partire dal 1959, limitatamente a decisioni di ordine interno)<sup>11</sup>, alla cui iscrizione all'ordine del giorno può comunque opporsi il Governo (art. 34, comma 1); d) rafforzando il legame tra Parlamento e Corte dei conti, in particolare stabilendo che questa assista il Parlamento nel controllo dell'azione del Governo; mentre è chiamata ad assistere sia il Parlamento che il Governo nella valutazione delle politiche pubbliche (art. 47, comma. 2); e) inserendo in Costituzione una disciplina delle commissioni d'inchiesta (già conosciute nella prassi e nei regolamenti parlamentari, dal 1958 in poi), in seno a ciascuna Assemblea, finalizzate all'esercizio di missioni di controllo e di valutazione (art. 51, comma 2); f) adeguando le procedure comunitarie alle significative novità introdotte, anche sulla spinta della giurisprudenza del *Conseil constitutionnel*, dal trattato di Lisbona, che come è noto coinvolge anche i Parlamenti nei processi decisionali dell'Unione europea, in particolare istituendo una Commissione per gli affari europei presso ciascuna Assemblea e consentendo il voto di "risoluzioni europee" sulle proposte di atti comunitari (art. 88, comma 4).

Il pluralismo democratico sotteso alla necessità di un numero elevato di membri delle Assemblee elettive è infatti funzionale a garantire il massimo grado possibile di dibattito politico necessario all'assunzione delle scelte legislative. Nel momento in cui tale prerogativa viene sacrificata in nome di un generale disegno presidenzialista è logico ritenere che tanto il numero elevato dei parlamentari quanto la rappresentatività delle Camere non siano da ritenersi indispensabili ai fini dello svolgimento di compiti di valutazione e controllo delle politiche pubbliche. In altri termini, una volta mutato il ruolo del Parlamento non ha più senso conservare la struttura che in precedenza risultava funzionale all'adempimento delle funzioni connesse a tale ruolo.

### 5.3 Rappresentanza senza rappresentatività

Sotto l'egida della maggiore "efficacia" e "rappresentatività" del Parlamento la presidenza Macron ha promosso un significativo intervento riformatore della struttura istituzionale delle Camere, le cui direttrici principali sono rappresentate dall'introduzione di una componente proporzionale nel sistema elettorale e dalla riduzione del numero dei parlamentari. I progetti di legge organica ed ordinaria a tal fine predisposti dal Governo, lungi dal soddisfare le declamate esigenze, prendono le mosse dalle dinamiche istituzionali affermatesi all'indomani della Costituzione del 1958.

In via preliminare va detto che la proposta di riduzione del numero di parlamentari non registra quel carattere di indispensabilità paventato dal Presidente della Repubblica. L'esigenza è, infatti, squisitamente politica dal momento che tale proposta fu sostenuta nel corso della campagna presidenziale del 2017 da tutti i candidati – ad eccezione di Benoit Hamon del Partito Socialista e di Jean-Luc Mélançon<sup>967</sup> de *La France Insoumise* –. L'attuale rapporto abitanti per deputato è infatti nella media dei Paesi europei con popolazione comparabile alla Francia. Al contrario, l'inserimento di una riforma di tale portata all'interno di un progetto di legge organica recante lo stesso titolo («per un rinnovamento della vita democratica») degli altri due progetti di legge (costituzionale e ordinaria) dello stesso trittico riformatore, finisce per mascherare<sup>968</sup> il contenuto effettivo della revisione istituzionale in corso.

In primo luogo, va destituita di fondamento l'idea secondo cui la riduzione del numero dei parlamentari sia utile ad una maggiore efficacia<sup>969</sup> dell'azione del Parlamento. Da un lato, in una prospettiva comparata, i risultati legislativi dell'attuale Assemblea nazionale sono in linea con quelli delle istituzioni parlamentari degli altri Paesi europei. Dall'altro, la riduzione dei parlamentari determinerebbe, al contrario, un pregiudizio sulla «dimensione multifunzionale»<sup>970</sup> delle Assemblee, dal momento che numerose sono le attività non

---

<sup>967</sup> Il quale si dimostrò comunque favorevole all'abolizione del Senato. Cfr. R. CASELLA e M. MALAVICINI, *Francia: le proposte di riforma costituzionale nei programmi dei candidati alle elezioni presidenziali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 6, 2017, pp. 6 ss..

<sup>968</sup> In tale senso, T. EHRHARD, *La réforme électorale: la véritable réforme institutionnelle?*, in *blog.juspoliticum.com*, 13 juin 2018, p. 1..

<sup>969</sup> La nozione è stata indagata nelle sue molteplici manifestazioni da P. AVRIL, *Renforcer le Parlement: qu'est-ce à dire?*, in *Pouvoirs*, 146, 2013, pp. 9 ss..

<sup>970</sup> In riferimento all'impatto negativo della riduzione del numero dei parlamentari sulla capacità del Parlamento di svolgere molteplici funzioni (legislativa, di controllo, di valutazione, di informazione) e di porsi come "istituzione del



legislative da queste svolte. L'efficacia parlamentare va misurata in relazione al grado di incidenza delle scelte del Parlamento rispetto al Governo, la quale finisce per essere irrimediabilmente conculcata da una diminuzione del numero dei componenti delle Camere.

Inoltre, la prospettata riduzione del numero dei parlamentari non garantirebbe neppure la maggiore «rappresentatività»<sup>971</sup> politica e territoriale del Parlamento. Rispetto alle componenti politiche, infatti, l'effetto della riforma unito alla marginalità della quota proporzionale introdotta non è in grado di incidere sulla complessiva dinamica maggioritaria. Quanto alla rappresentatività territoriale, la riduzione del numero dei seggi con la garanzia di almeno un deputato e un senatore per dipartimento finisce per accentuare le disparità<sup>972</sup> esistenti tra circoscrizioni elettorali e tra dipartimenti. Va evidenziato come l'aumento delle dimensioni territoriali e demografiche dei singoli collegi finisca inevitabilmente per allontanare i deputati dalle istanze del territorio, avvicinandoli a politiche nazionali. Tale prossimità determina il naturale condizionamento delle elezioni parlamentari da parte di quelle presidenziali, con ulteriore rafforzamento del partito del Presidente<sup>973</sup>.

Non va peraltro trascurato l'impatto negativo che tale riforma avrà in termini di riduzione dell'autonomia del singolo parlamentare rispetto al proprio partito: avendo quest'ultimo a disposizione meno circoscrizioni in cui presentare le proprie candidature si ridurrà la forbice di selezione dei candidati, con preferenza per quei candidati che nella passata legislatura siano stati maggiormente allineati rispetto alle indicazioni del gruppo parlamentare. In definitiva, l'innesto del taglio dei parlamentari su un sistema elettorale a prevalenza maggioritario, contrariamente a quanto auspicato, darà vita ad una rappresentanza politica priva di rappresentatività, impedendo alle forze minoritarie (come *La France Insoumise*, il *Front National*, il Partito comunista e in parte anche il *Mouvement démocrate*), il cui consenso è territorialmente concentrato, di controbilanciare la sovra-rappresentanza<sup>974</sup> delle forze maggioritarie, per via dei pochi seggi assegnati con il proporzionale e l'assenza di un adeguato raccordo tra i due scrutini.

---

pluralismo», si veda T. EHRHARD – O. ROZENBERG, *La réduction du nombre de parlementaire est-elle justifiée? Une évaluation ex-ante*, in *LIEPP Working Paper (SciencesPo, Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Politiques Publiques)*, n. 75, 2/2018, pp. 16.

<sup>971</sup> In riferimento all'impatto negativo della riduzione del numero dei parlamentari sulla capacità del Parlamento di svolgere molteplici funzioni (legislativa, di controllo, di valutazione, di informazione) e di porsi come «istituzione del pluralismo», si veda T. EHRHARD – O. ROZENBERG, *La réduction du nombre de parlementaire est-elle justifiée? Une évaluation ex-ante*, in *LIEPP Working Paper (SciencesPo, Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Politiques Publiques)*, n. 75, 2/2018, pp. 16.

<sup>972</sup> Applicando la diminuzione dei seggi alla realtà attuale, trenta dipartimenti disporrebbero di un solo deputato, contro i due attuali, mentre la metà dei dipartimenti esprimerebbero un solo senatore. Nella quota proporzionale ridisegnata dalla riforma, invece, rientrerebbe il 70% dei senatori (170 contro 74 eletti con scrutinio maggioritario) a fronte dell'attuale 73%, con paradossale riduzione della percentuale dei senatori eletti su base proporzionale. cfr., G. JACQUOT - F. VIGNAL, *Réforme institutionnelle: la moitié des départements n'aurait plus qu'un seul sénateur*, in *publicsenat.fr*, 5 avril 2018

<sup>973</sup> Secondo T. EHRHARD, *Débat: réforme des modes de scrutin: enjeux et défis*, in *Constitutions*, 3, 2017, p. 389, la complessiva riforma elettorale (riduzione del numero dei parlamentari ed introduzione di una limitata componente proporzionale) avrà come effetto l'instaurazione di un sistema di «fait majoritaire accresciuto».

<sup>974</sup> Per P. MARTIN, *Les modes de scrutin et la V<sup>e</sup> République*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (1958-2018). *La V<sup>e</sup> République face aux révisions: mutations et permanences*, 2018, pp. 148-149, la marcata riduzione del numero delle circoscrizioni sullo stesso territorio produrrà l'effetto di «accentuare fortemente la dinamica maggioritaria dello scrutinio uninominale, riducendo sensibilmente le opportunità per le forze minoritarie di ottenere dei seggi».

Infine, la riduzione del numero dei parlamentari compromette gravemente il rapporto di prossimità tra rappresentante ed elettore. La distanza, tanto geografica quanto psicologica<sup>975</sup>, è inevitabile per i deputati eletti con sistema proporzionale basato su lista nazionale ma è altresì esasperata per quei deputati eletti con sistema maggioritario in collegi di dimensioni raddoppiate rispetto a quelle attuali.

Sotto un diverso angolo di visuale, l'inutilità della proposta di riduzione del numero dei parlamentari era stata altresì evidenziata in relazione all'obiettivo di rafforzare la fiducia nelle istituzioni, dal Presidente del Senato Larcher. A differenza dell'Assemblea Nazionale, dominata da un'ampia maggioranza del partito presidenziale *La République en Marche*, il Senato risultava controllato da *Les Républicains*, principale gruppo di opposizione, uscito rafforzato dalle elezioni del 24 settembre 2017. Nel Rapporto «*Mieux faire la loi, mieux contrôler l'action du Gouvernement, réconcilier les citoyens avec le Parlement. Pour une révision constitutionnelle utile à la France*» presentato il 24 gennaio 2018 dal gruppo di lavoro costituitosi al Senato<sup>976</sup>, evidenziava come la riduzione del numero dei parlamentari, lungi dall'essere necessaria al migliore funzionamento della democrazia, per non frustrare la fiducia dei cittadini (*i.e.* rappresentatività) nelle istituzioni avrebbe dovuto in ogni caso salvaguardare la rappresentanza territoriale. Per far questo si proponeva di non preconstituire la quantità di seggi da sopprimere ma di mantenere l'equilibrio tra deputati e senatori rispetto al numero totale di parlamentari (pari al rapporto del 62% dei primi contro il 38 % dei secondi).

Accogliendo parzialmente le osservazioni dell'opposizione, il progetto di legge organica all'art. 1 prevede la riduzione del 25% del numero dei parlamentari, passando i membri dell'Assemblea Nazionale da 577 a 433 e quelli del Senato da 348 a 261, così preservando il rapporto tra numero dei deputati e dei senatori.

Inoltre, alcune perplessità solleva la modalità di riduzione del numero dei senatori. L'art. 16 del progetto di legge organica prevede, infatti, che, al fine di garantire la simultanea applicazione ai due gruppi di senatori (*série* 1 e 2) della riduzione, si proceda in via del tutto eccezionale al rinnovo integrale del Senato entro il 2021<sup>977</sup>, in luogo dell'ordinario rinnovo parziale ogni tre anni dell'intera Assemblea. La scelta, mossa dall'idea di evitare che un rinnovo parziale del collegio senatoriale con la nuova legge organica sulla composizione ridotta unita alla nuova legislazione elettorale determini un eccessivo squilibrio, dal momento

---

<sup>975</sup> E. SCHOETTL, *Les révisions constitutionnelles depuis trent'ans (et aujourd'hui) ou l'érosion de la souveraineté*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (1958-2018). *La Ve République face aux révisions: mutations et permanences*, 2018, p. 56.

<sup>976</sup> Il Rapporto Larcher si articolava in 40 proposte di revisione costituzionale le quali si muovevano lungo quattro direttrici, all'interno di cinque distinti ambiti di intervento. In particolare, le direttrici individuate indicavano la necessità di «*assicurare la rappresentanza di tutti i territori della Repubblica nella loro diversità, rinnovare il lavoro del Parlamento al fine di migliorare la qualità della legge e lottare contro l'inflazione normativa, rafforzare l'attività di controllo e di valutazione del Parlamento, adeguare il funzionamento di certe istituzioni e in particolare di quelle giudiziarie*». Per un'analisi più articolata, si vedano P. PICIACCHIA, *Sullo sfondo del progetto di rilancio dell'UE e della linea in politica estera: le questioni istituzionali (aperte) del quinquennio Macron*, in *Nomos*, 1-2018, p. 9; A. LEMARIÉ, *Réforme des institutions: les exigences de Gérard Larcher*, in *Le Monde*, 17 novembre 2017; ID., *Réforme constitutionnelle: Gérard Larcher présente ses conditions*, *ivi*, 24 gennaio 2018.

<sup>977</sup> Il limite temporale è stato individuato come il più opportuno dal momento che entro quella data il Senato avrà la possibilità di costituirsi sulla scorta dei risultati delle diverse consultazioni locali (rinnovo generale dei consigli municipali, elezioni dipartimentali e regionali del 2020).

che finisce per incidere in modo irragionevole sulla durata del mandato senatoriale. Secondo tale ricostruzione<sup>978</sup>, il primo gruppo di senatori eletto nel 2017 vedrà il proprio mandato ridursi di due anni, mentre il secondo eletto nel 2014 aumenterà di un ulteriore anno e nel 2021, in forza dell'obbligo costituzionale di rinnovamento parziale del Senato, gli eletti della *série* 1 rimarranno in carica solo tre anni, mentre quelli della *série* 2 disporranno di un ordinario mandato di sei anni.

#### 5.4 Verso un sistema presidenziale razionalizzato

È stato osservato<sup>979</sup> che, laddove approvata, la revisione costituzionale promossa dalla presidenza Macron sarebbe la prima dal 1958 ad avere ad oggetto una regressione dei diritti dei parlamentari. Emerge, infatti, non troppo efficacemente dissimulato dagli obiettivi di razionalizzazione istituzionale, un preciso disegno di depotenziamento del ruolo del Parlamento francese. La proposta di legge costituzionale e le proposte di legge organica ed ordinaria esprimono nettamente un indebolimento della capacità delle Assemblée di (im)porsi come interlocutore necessario del Governo, che ne esce invece rafforzato ed onnipotente.

Volendo trarre le fila del discorso, le misure proposte, posta la totale ininfluenza rispetto al complessivo efficientamento della macchina istituzionale, sembrano piuttosto recuperare la logica di necessaria efficacia dell'azione di Governo. Circoscrivendo l'analisi alle riforme della struttura delle Camere, è chiaro come un intervento di riduzione senza precedenti del numero dei parlamentari rivesta un ruolo essenziale<sup>980</sup> nella generale opera di chirurgia dei poteri quintorepubblicani dal momento che interviene direttamente sul sostrato politico-partitico da cui le istituzioni traggono la propria incisività.

Le proposte di riforma istituzionale (riduzione del numero dei parlamentari, divieto di cumulo dei mandati elettivi e introduzione di una quota proporzionale per l'Assemblée nazionale) creano le condizioni per una riduzione da un lato dell'autonomia del parlamentare rispetto al proprio gruppo di appartenenza e dall'altro della capacità dei gruppi di opposizione di operare da contrappeso istituzionale del Governo. Neppure la quota di proporzionale (soli 87 seggi su 433) in favore di questi ultimi è in grado di ribaltare la solidarietà politica tra il Governo di nomina presidenziale e la maggioranza presente nell'Assemblée nazionale.

Tali considerazioni inducono a soffermarsi con maggiore attenzione sulle implicazioni che la nuova struttura del Parlamento francese determinerà sul ruolo svolto dal Capo dello Stato.

La strategia messa in atto da Macron muove dall'esigenza di recuperare il carattere *régalienne* del Presidente della Repubblica<sup>981</sup>, in virtù del quale spetti a quest'ultimo un ruolo

---

<sup>978</sup> R. CASELLA, *Il progetto di riforme istituzionali del presidente Macron e il ridimensionamento del ruolo del Parlamento francese*, in *Nomos*, 3/2018, p. 11.

<sup>979</sup> Cfr., J.-P. CAMBY, *1958-2018: évolutions ou révolutions du travail parlementaire?*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (1958-2018. *La V République face aux révisions: mutations et permanences*), 2018, p. 105, «dopo la revisione del 29 ottobre 1974, è raro che una revisione della Costituzione non abbia avuto per oggetto principale o per evidente effetto secondario un rafforzamento dei diritti del Parlamento (...)». Al riguardo, H. PORTELLI, *Soixante ans de subordination parlementaire*, in *Pouvoirs*, 166, 2018, pp. 69 ss., sottolinea come dai tempi della Costituzione del 1958, nonostante le numerose revisioni costituzionali – nessuna delle quali promossa direttamente dalle Camere –, il Parlamento sia rimasto in una «posizione subalterna» nei confronti dell'Esecutivo.

<sup>980</sup> T. EHRHARD, *La réforme électorale: la véritable réforme institutionnelle?*, op. cit., p. 2.

<sup>981</sup> Sul progetto di riforma del ruolo del Capo dello Stato in senso monarchico-cesarista, si veda J.-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *Histoire de la V République (1958-2017)*, Paris, Dalloz, 2017, pp. 657 ss..

*super partes* (*Chef d'État jupitérien*) di indirizzo, attraverso cui procedere all'individuazione delle grandi priorità nazionali che il Governo è chiamato ad attuare senza troppi ostacoli.

In altri termini, quello di Macron non è un attacco diretto all'istituzione parlamentare, ma piuttosto un tentativo di più ampia ristrutturazione della forma di governo della Quinta Repubblica francese, teso alla valorizzazione della figura presidenziale mediante una duplice operazione di allontanamento dagli schieramenti politici e di condizionamento dell'azione governativa. Il presidenzialismo razionalizzato del Presidente Macron si propone di superare il ruolo di *leader* politico svolto dai suoi predecessori (Hollande, Sarkozy, Chirac) i quali, attraverso una sempre più accentuata sovrapposizione<sup>982</sup> tra il ruolo istituzionale ricoperto e l'ideologia partitica portata avanti, hanno finito irrimediabilmente per trasformare il dissenso politico dell'opinione pubblica in perdita di prestigio dell'istituzione.

La revisione istituzionale in corso mira, dunque, a restituire al Capo dello Stato l'autorevolezza negli anni perduta, secondo uno stile che è stato definito «antico ma aggiornato»<sup>983</sup>. Due sono le direttrici lungo le quali tale operazione mira ad essere compiuta. In primo luogo, il Presidente della Repubblica diventa organo «insindacabile» di indirizzo politico, titolare del potere di definire il programma che l'Esecutivo da lui nominato provvede a realizzare sotto il controllo presidenziale, unitamente al potere di sollevare il Primo ministro dall'incarico conferito. In secondo luogo, riaffermando un rapporto politico diretto con l'elettorato<sup>984</sup> e privo di mediazioni partitiche, in linea con l'originario assetto gollista della Quinta Repubblica.

È evidente, pertanto, come la riforma costituzionale e la stessa proposta di riduzione del numero dei parlamentari si muovano in tale direzione. Esse, lungi dall'essere le vere *finalità* della revisione in atto, non sono che dei *mezzi* per l'attuazione di un disegno più radicato e profondo. L'esigenza di «efficienza ed effettività» delle procedure parlamentari, alla base della riforma, non deve essere letta in rapporto ai tempi di attività attuali delle Camere – perfettamente in linea rispetto a quelli degli altri Parlamenti europei – all'interno, cioè, di un circuito bicamerale rappresentativo in grado di calmierizzare l'azione di Governo. Al contrario, la riduzione dei tempi di decisione è da rapportare al nuovo ruolo propulsivo che il Presidente della Repubblica ambisce ad assicurarsi nel sistema costituzionale francese, rispetto al quale il dibattito parlamentare è percepito come un ostacolo alla piena realizzazione del programma presidenziale – che trae diretta legittimazione dal corpo elettorale –.

---

Sul «sogno gollista» di una Quinta Repubblica fondata su un «monarca repubblicano al di sopra dei partiti» ovvero su un «presidenzialismo effettivo e democratico», ma «senza droite e senza gauche», O. DUHAMEL, *Macron ou l'illusion de la république gaullienne*, in *Pouvoirs*, 166, 2018, pp. 9 e 10.

<sup>982</sup> M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 71, secondo cui tale sovrapposizione non è superabile neppure con il ricorso da parte del Presidente della Repubblica alla *démission-révocation* del Primo ministro.

<sup>983</sup> Così, J.-P. DEROSIER, *La constance du pouvoir présidentiel de la Ve République*, *op. cit.*, p. 82, mentre P. IGNAZI, *Macron tra Giove e Minerva*, in R. Brizzi e M. Lazar, *La Francia di Macron*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 156, definisce «jupitérien» lo stile adottato da Macron.

<sup>984</sup> Ne danno prova le principali iniziative adottate subito dopo l'avvio del suo quinquennato (il *message inaugural* al Congresso; il programma di riforme istituzionali; le misure adottate per la moralizzazione della vita pubblica e la presentazione di un progetto per l'Unione europea). Cfr., M. CALAMO SPECCHIA, *Una rilettura del ruolo del Presidente della Repubblica in Francia*, *op. cit.*, pp. 34 ss..

Lette in tal senso, le riforme proposte mirano ad assicurare al Governo nominato e guidato dal Capo dello Stato una pronta e sicura traduzione legislativa degli impegni programmatici assunti dal Presidente davanti al corpo elettorale<sup>985</sup>, senza che le diverse sensibilità politiche presenti all'interno del partito presidenziale di maggioranza all'Assemblea nazionale possano intervenire in maniera incisiva sul progetto di legge e senza che il Senato possa svolgere il proprio ruolo di contropotere rispetto all'Esecutivo.

La forma di governo mista della Quinta Repubblica ha in sé il germe dell'instabilità. Essa è retta da un delicato rapporto trilatero tra Capo dello Stato, Capo del Governo e Parlamento all'interno del quale non è possibile garantire la massima realizzazione del potere di una delle tre Istituzioni senza pregiudicare la corretta funzionalità delle altre. La prassi politica francese ha mostrato una costante oscillazione tra parlamentarismo e presidenzialismo, sintomo dell'ibridazione del sistema costituzionale. La deriva presidenzialista, a seguito dell'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, si è realizzata attraverso l'introduzione di due correttivi al testo costituzionale: l'introduzione del quinquennato e la proroga dell'XI legislatura al fine di determinare un'inversione del calendario delle elezioni del 2002, con anticipazione delle elezioni presidenziali rispetto a quelle legislative. Giuristi e politologi francesi hanno da tempo evidenziato come rappresenti un'anomalia rispetto alle democrazie contemporanee la circostanza che in Francia siano due le elezioni decisive per la conquista del governo. Gli altri sistemi semipresidenziali, infatti, hanno visto la progressiva prevalenza dell'elemento parlamentare con conseguente centralizzazione del Capo di Governo. L'eccezione francese, invece, si propone di garantire la governabilità simulando un apparente dualismo coabitazionista che maschera in realtà un presidenzialismo esacerbato. Si è, infatti, sottolineato come il Presidente della Repubblica francese goda, nell'ambito di una forma di governo che si professa ibrida, di un potere ben più ampio<sup>986</sup> di quello del Capo di Stato all'interno di altre esperienze puramente presidenziali, come quella degli Stati Uniti. Il coabitazionismo è stato considerato dalla maggioranza degli studiosi francesi come una deviazione dal modello di netta contrapposizione tra maggioranza, rappresentata dal Primo ministro, e opposizione, rappresentata dal Presidente. Tale espediente costituzionale, infatti, segna soltanto un'apparente parlamentarizzazione del ruolo del Capo dello Stato<sup>987</sup>, che comunque conserverebbe un ruolo decisivo nella politica estera e in quella di difesa, beneficiando di significativi poteri di veto.

---

<sup>985</sup> Emblematica è in tal senso la prassi avviata dal Presidente Macron di firmare i decreti di promulgazione nel corso di una cerimonia pubblica all'Eliseo, alla presenza dei ministri, così da mostrarsi ufficialmente dinanzi all'opinione pubblica come «l'autore politico dei testi legislativi» votati dal Parlamento. Cfr. P. BLACHER, *La Constitution de 1958, toujours d'actualité?*, Paris, *La Documentation française*, 2018, p. 45.

<sup>986</sup> La dottrina francese è pressoché pacifica nel considerare senza eguali la concentrazione di poteri di cui beneficia il Presidente della Repubblica francese. Si è parlato in proposito di “regime ultrapresidenziale” o “presidenziale dualistico e maggioritario” o “presidenzialista ad eccezione coabitazionista”; Cfr. rispettivamente G. VEDEL, *Cinquième République*, in O. DUHAMEL, Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Paris, 1992, pp. 138-139, C. EMERI C. BIDÉGARY, *La Constitution en France de 1789 à nos jours*, Armand Colin, Paris, 1997, pp. 276 ss, O. DUHAMEL, *Le pouvoir politique en France*, Seuil, Paris 1993, pp. 72-73.

<sup>987</sup> G. VEDEL, *Voter oui et comprendre*, in *Le Monde*, 16 settembre 2000, secondo il quale la «*malaugurata coabitazione [...] che certuni pretendono popolare sotto il pretesto che non è intollerabile e che dà luogo ad alcune peripezie pittoresche di cui i media e i giuristi sono ghiotti*» non è che «*una stampella che può essere necessaria in caso di incidente, ma questo non vuol dire che gli incidenti siano benefici e che bisogna provarli*».

L'efficientamento dei processi decisionali, che è alla base tanto della riforma Balladur del 2008 quanto di quella Macron avviata nel 2018, nasconde in realtà un'esigenza di garanzia di puntuale e certa realizzazione delle direttrici di politica generale definite dal Capo dello Stato. Per far questo, dunque, è necessario depotenziare tutti i soggetti intermedi che si frappongono tra la volontà del Presidente della Repubblica – che è, in ultima istanza, la volontà della nazione che lo ha eletto – e l'emanazione dei provvedimenti legislativi. Di qui un duplice intervento di neutralizzazione di possibili contropunte tanto a livello governativo quanto a livello parlamentare. Il disegno riformatore, infatti, non può che essere letto nella sua organicità istituzionale<sup>988</sup>: i poteri del Presidente della Repubblica possono raggiungere la massima potenzialità espressiva solo quando il Capo dello Stato può contare su di un largo sostegno all'Assemblea nazionale, considerato che la concretizzazione delle idee presidenziali passa necessariamente per il tramite del Primo ministro e dei suoi strumenti d'azione (progetti di legge, decreti governativi, ecc.).

La trasformazione della forma di governo francese in senso presidenziale passa attraverso un duplice intervento. In primo luogo, introducendo meccanismi di “razionalizzazione” del sistema parlamentare che permettano al Governo di imporre comunque la propria volontà rispetto all'Assemblea nazionale. La riduzione del numero dei parlamentari, unita alla limitazione del numero dei mandati per ciascun parlamentare, si colloca lungo tale direttrice. In secondo luogo, separando l'imputazione del potere politico dalla relativa responsabilità<sup>989</sup> si è attribuito al Capo dello Stato un potere di indirizzo politico generale non sanzionato dal voto di fiducia con le Camere, che invece lega il solo Esecutivo. La sostanziale irresponsabilità politica del Presidente della Repubblica rappresenta, ad oggi, il più grave *deficit* di democraticità del sistema francese. La conseguenza di tale operazione è la trasformazione del ruolo del Primo ministro in parafulmine<sup>990</sup> dell'insuccesso delle scelte politiche presidenziali, al verificarsi delle quali finisce per essere prontamente sostituito.

Il prodotto ultimo di tale operazione di snellimento istituzionale è rappresentato dalla definitiva perdita di autorevolezza del Parlamento francese, ridotto a mero ratificatore delle decisioni politiche assunte altrove e sostanzialmente usurpato della principale delle proprie funzioni che è quella legislativa: un Parlamento, in fin dei conti, debole quanto basta.

---

<sup>988</sup> M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*, in <http://www.astrid-online.it/dossier/dossier--r2/234FC990-05A3-4155-ABA7-8A155F680CF4.html>, 19 novembre 2008.

<sup>989</sup> Si è parlato di «un sistema profondamente squilibrato, addirittura perverso, nel quale sotto la copertura dell'unzione elettorale il Presidente della Repubblica governa senza doverne rendere conto a nessuno.». Cfr. B. FRANÇOIS, *Misère de la V République*, Denoel, Paris, 2001, p. 170.

<sup>990</sup> Come sottolineato da A. DI VIRGILIO, *Francia: le molte risorse del primo ministro*, in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, Il Mulino, 2005, p. 60, il quale fa discendere da tale anomalia il fatto che in cinquant'anni vi siano stati in Francia 18 Primi ministri e ben 33 governi e quindi il “governo di legislatura” costituisca un'assoluta eccezione.

## 6. Considerazioni conclusive

Partendo dall'analisi compiuta sulle proposte di riforma istituzionale promosse dal Presidente Macron è possibile esprimere alcune considerazioni aventi non soltanto una valenza interna all'ordinamento francese, ma anche esterna in un'ottica comparata con il caso italiano.

L'oggetto principale della riforma francese è il Parlamento che viene ridisegnato nella composizione a partire dalla riduzione dei suoi componenti. A questo si aggiunga l'introduzione del divieto di cumulo dei mandati elettivi nel tempo e l'introduzione di una quota proporzionale per l'assegnazione dei seggi all'Assemblea nazionale. L'insieme di queste misure incide profondamente sulle dinamiche istituzionali generando un assetto politico in cui il Parlamento potrebbe subire una riduzione della propria capacità di porsi come reale interlocutore del Governo nella dialettica politica, in controtendenza alla riforma del 2008 che mirava a costruire adeguati contrappesi all'Esecutivo. La via intrapresa da Macron condurrebbe verosimilmente al passaggio da un parlamentarismo razionalizzato a un parlamentarismo inibito, nel quale il Presidente della Repubblica vedrebbe accentuati i connotati di uno *Chef d'État jupitérien*<sup>991</sup> in grado di dettare l'agenda politica, fissare le linee di intervento e reggere gli equilibri istituzionali. Oltre a ciò, la dose di proporzionale, già da tempo presente nel dibattito politico, diverrebbe in questo progetto di riforma una misura apparente e illusoria, inadeguata ad accrescere la rappresentatività dell'Assemblea nazionale, come emerge dalle verifiche d'impatto. Effetti peggiorativi si produrrebbero anche al Senato che risulterebbe compromesso in termini di pluralismo e di rappresentanza territoriale.

Certo, non vi è nessuna certezza circa l'approvazione della riforma da parte del Parlamento, tant'è che ad oggi i progetti di legge che la compongono sono ancora in attesa di iniziare l'iter parlamentare, ma probabilmente non vedrà la luce. Questo sia in ragione dell'opposizione del Senato, già resa manifesta, che limitatamente al versante costituzionale del progetto detiene un diritto di veto, sia in ragione del fatto che si tratta di una riforma che non "scalda i cuori" dei parlamentari in generale. Il Presidente Macron potrebbe superare il veto senatoriale ricorrendo al referendum diretto (art. 11, *alinéa* 1 della Costituzione), tanto per l'adozione della legge di revisione costituzionale, quanto per l'adozione della legge organica di riduzione del numero dei parlamentari, oltre che quella elettorale (legge ordinaria), ma implicitamente legherebbe la propria permanenza all'Eliseo al successo referendario. Anche gli strumenti del parlamentarismo razionalizzato non potrebbero essergli di particolare aiuto, segnatamente la procedura del "*dernier mot*" che consentirebbe all'Assemblea nazionale, più rispondente ai desiderata presidenziali, di prevalere rispetto all'opposizione del Senato circa la contrazione dei seggi parlamentari, rilevando questa della legge organica. Sebbene possibile giuridicamente, quest'ultima opzione genererebbe una frattura con la maggioranza repubblicana del Senato, che probabilmente il Governo non

---

<sup>991</sup> L'espressione è stata usata da Emmanuel Macron durante un'intervista al quotidiano online *Challenges* il 16 ottobre 2016 «*François Hollande ne croit pas au "président jupitérien". Il considère que le Président est devenu un émetteur comme un autre dans la sphère politico-médiatique. Pour ma part, je ne crois pas au président "normal". [...] Pour moi, la fonction présidentielle dans la France démocratique contemporaine doit être exercée par quelqu'un qui, sans estimer être la source de toute chose, doit conduire la société à force de convictions, d'actions et donner un sens clair à sa démarche*». Anche la dottrina ne ha tratto degli spunti di riflessione: O. DUHAMEL, *Macron ou l'illusion de la République gaullienne*, in *Pouvoirs*, n. 166, 2018, pp. 5-12.

sarebbe disposto ad affrontare per tutta la restante parte della legislatura. Senza considerare che l'adozione di un solo troncone della riforma minerebbe l'idea di una riforma d'insieme.

Allora, spostando l'attenzione sul caso italiano si comprende, più lucidamente, quale potrebbe essere l'effettiva portata della riduzione del numero dei parlamentari, oggetto esclusivo della legge di revisione costituzionale approvata da entrambe le camere e in attesa della celebrazione del referendum<sup>992</sup>.

Entrambe le proposte, infatti, prevedono un'identica riduzione del numero di componenti per ciascuna camera, tuttavia con una proporzione differente: a fronte di una riduzione francese di un quarto dei membri delle due assemblee legislative, la proposta italiana ha ridotto di un terzo il numero dei parlamentari, portando a 400 i deputati e a 200 i senatori.

Le differenze, tuttavia, non si attestano solamente nella quota di riduzione ma riguardano anche le modalità con cui le due riforme sono state costruite. La misura francese si inserisce all'interno di un pacchetto di riforme istituzionali, seppur, come è emerso dall'analisi, con temi uniti più da un comune obiettivo finale che da un'idea organica di riforma dell'assetto costituzionale. Differentemente la revisione costituzionale italiana si compone di un'unica legge inserita all'interno di un programma politico di riforme. Questa impostazione fa sì che pur a fronte del peso preponderante che la riforma del taglio dei parlamentari occupa all'interno del progetto francese, si è tentato di introdurre, seppur in maniera debole, alcuni meccanismi di compensazione quali la quota proporzionale, il limite dei mandati nel tempo e il rafforzamento degli strumenti di democrazia partecipativa.

La comparazione fa emergere che, al di là delle molteplici differenze, incidere sul dato numerico dei componenti potrebbe non essere una misura utile al raggiungimento di una maggiore efficienza delle assemblee stesse, ma piuttosto un mezzo per conseguire fini non dichiarati. Il risultato, in concreto, potrebbe essere perciò quello di indebolire il Parlamento e i suoi membri andando a colpire l'essenza stessa della rappresentanza.

---

<sup>992</sup> Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», pubblicato in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.240 del 12-10-2019.



## BIBLIOGRAFIA

- ACCOYER B., *L'apport de l'Assemblée nationale à la préparation de la révision constitutionnelle, in 1958-2008. Les 50 ans de la Constitution*, cit., p. 253 ss.;
- AVRIL P., *La profession parlementaire*, in *Petites affiches*, n. 152, pp. 11 e ss.;
- AVRIL P., *Renforcer le Parlement: qu'est-ce à dire?*, in *Pouvoirs*, 146, 2013, pp. 9 ss.;
- BARANGER D., *Le Grand débat national, la Constitution, le régime*, in *La Semaine Juridique - Edition générale*, 22 aprile 2019;
- BENETTI J., *Le spécificités de la procédure d'adoption des lois organiques*, in B. MATHIEU – M. VERPEAUX (a cura di), *Les lois organiques et la mise en œuvre e la révision constitutionnelle*, Dalloz, Paris 2009, pp. 5-13;
- BERGOUIGNOUS G., *La multiplication du nombre de groupes parlementaires: pluralismes ou balkanisation de la représentation nationale?*, in *Constitutions*, juillet-septembre 2018, pp. 376-379.
- BIAGI R., *La costituzione francese tra continuità e innovazione*, Giappichelli, 2010;
- BLACHER P., *La Constitution de 1958, toujours d'actualité?*, Paris, *La Documentation française*, 2018, p. 45;
- BLANQUET P., *Les lois organiques spécifiques au Sénat et les justifications du Conseil constitutionnel*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 121, 2020, pp. 71-92.
- BONFIGLIO S., *La forma di governo nella V Repubblica francese: un sistema in disequilibrio? Dalla esperienza delle coabitazioni al limite dei due mandati presidenziali*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione francese/La Constitution française*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), 22-23 maggio 2008;
- BOUDON J., *Sur le cumul des mandats : quelle originalité française?*, *Revue du droit public*, n. 6/2010;
- BRANTHOME T., *Repères historiques*, in *Petites Affiches*, 152/2014;
- BROUARD S., *L'introduction de la proportionnelle et la réduction de la taille des assemblées parlementaires vont-elles vraiment améliorer la proportionnalité de la représentation ?*, in *LIEPP Policy Brief*, n° 39, mars 2019;
- BUGE E. – MORIO C., *Le Grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne*, in *Revue du droit public*, n. 5/2019;
- CALAMO SPECCHIA M., *La revisione della Costituzione in Francia. Tra rovesciamenti di regime e manutenzione costituzionale*, in F. PALERMO (a cura di), *La "manutenzione" costituzionale*, Cedam, Padova, 2007, pp. 109 ss.;
- CALAMO SPECCHIA M., *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*, in <http://www.astrid-online.it/dossier/dossier--r2/234FC990-05A3-4155-ABA7-8A155F680CF4.html>, 19 novembre 2008;
- CALAMO SPECCHIA M., *Una rilettura del ruolo del Presidente della Repubblica in Francia*, op. cit., pp. 34 ss.;

- CAMBY J.-P., *1958-2018: évolutions ou révolutions du travail parlementaire?*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (1958-2018. *La Ve République face aux révisions : mutations et permanences*), 2018;
- CAMBY J.P., *La limitation du cumul des mandats: lutte contre l'ubiquité ou contre l'hydre de Lerne?*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'etranger*, n. 6/1997;
- CAMBY J.-P., *La loi organique relative au Sénat*, in *AJDA*, n. 3, 2013, p. 160 e ss. ;
- CAR J.-C., *Les lois organiques de l'article 46 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Economica- Presses Universitaires d'Aix Marseille, Paris 1999 ;
- CARCASSONNE G. – GUILLAUME M., *La Constitution*, Éditions du Seuil, Paris 2019 ;
- CASELLA R. – MALVICINI M., *Francia: le proposte di riforma istituzionale nei programmi dei candidati alle elezioni presidenziali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 14 giugno 2017;
- CASELLA R., *Il progetto di riforme istituzionali del presidente Macron e il ridimensionamento del ruolo del parlamento francese*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 3, 2018;
- CASTOR C., *L'égalité devant le suffrage*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n° 90, 2012.
- CECCANTI S., *Le istituzioni e il sistema politico dopo il primo "quinquennato"*, in *La Francia di Sarkozy*, a cura di G. BALDINI e M. LAZAR, Il mulino, Bologna, 2007, p. 27 ss.;
- CHAGNOLLAUD DE SABOURET D., *La réforme constitutionnelle affaiblit les droits du Parlement*, in *Le Monde* 9 luglio 2018 [https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/07/09/la-reforme-constitutionnelle-affaiblit-les-droits-du-parlement\\_5328153\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/07/09/la-reforme-constitutionnelle-affaiblit-les-droits-du-parlement_5328153_3232.html)
- CHANDERNAGOR A., *Un Parlement, pour quoi faire?*, Paris, Gallimard, 1967;
- CHARLOT J., *Les mutations du système de partis français*, Pouvoirs, 49, 1989;
- CHARPENTIER M., *Comment j'ai appris à ne plus m'en faire et à (presque) aimer le recours à l'article 11 pour réviser la Constitution*, in [blog.juspublicum.com](http://blog.juspublicum.com), 2018, pp. 1-7.
- CHELI E., *"La riforma della Costituzione in Francia"*, Seminario di ASTRID, Roma, 19 novembre 2008;
- CHEVALLIER J.-J. – G. CARCASSONNE – O. DUHAMEL – J. BENETTI, *Histoire de la V République (1958-2017)*, Paris, Dalloz, 2017;
- CHEVÈNEMENT J.P., *Revaloriser les puvoirs du Parlement, in 1958-2008. Les 50 ans de la Constitution*, LexisNexis-Litec, Paris, 2008;
- COHENDET M.-A., LANG J., LASLIER J.-F., PECH T., SAWICKI F., *Une dose de proportionnelle: pourquoi, comment, laquelle ?*, in *Terra Nova*, 2018.
- COMBRADE B.-L., *L'impact de l'étude d'impact*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 4/2018;
- DAUGERON B. –LARRIVE G. –URVOAS J.-J., *Composition du Parlement et crise de la représentation*, in *Constitutions, janvier-mars* 2019, pp. 1-10;
- DAUGERON B., *Représentation/représentativité : quels enjeux constitutionnels à la réforme du mode de scrutin pour les élections législatives ?*, in *Petites Affiches*, n° 136, 2018;
- DE GAULLE CH., *Mémoires d'espoir*, Tome I, Plon, Paris 1970;
- DE GAULLE CH., *Mémoires d'espoir*, Tome II, Plon, Paris 1971;
- DE LESSALY R., *Vade-mecum d'une révision constitutionnelle : pourquoi et comment réduire le nombre de parlementaires ?*, in *L'Hétairie – Note n°8 – Série « La réforme des Institutions »* (2), 23 janvier 2018;

- DE SAINT SERNIN J., *L'autonomie réglementaire sous la V<sup>e</sup> République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 113, 2018, pp. 125-149;
- DEBRE M., *Trois républiques pour une France: mémoires*, Tome II, Albin Michel, Paris 1988;
- DEBRE V.J-L., *La Constitution de la Cinquième République*, Paris, Puf, 1975;
- DELCAMP A., *La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé »*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 87, 2011, pp. 465-498 ;
- DELLEDONNE G., *La legislazione elettorale come campo di tensione fra parlamenti e corti: riflessioni comparatistiche*, in *Saggi – DPCE online*, 2019/4;
- DEROSIER J.-P., *La constance du pouvoir présidentiel de la V<sup>e</sup> République*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (1958-2018. *La V<sup>e</sup> République face aux révisions: mutations et permanences*), 2018;
- DEROSIER, *Quelle voie pour la réforme constitutionnelle? Échanges autour du référendum constitutionnel direct*, in *L'Hétairie*, Livret n. 5 – Série “La réforme des Institutions”, 12 décembre 2017, pp. 9-21 ;
- DI VIRGILIO A., *Francia, doppio turno e Quinta Repubblica*, in *Seminari su Democrazia, buon governo e sistemi elettorali. L'esperienza straniera: Francia, Germania, Spagna*, Istituto De Gasperi – Bologna, 2012;
- DI VIRGILIO A., *Francia: le molte risorse del primo ministro*, in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, Il Mulino, 2005;
- DUHAMEL O., *Le pouvoir politique en France*, Seuil, Paris 1993, pp. 72-73;
- DUHAMEL O., *Macron ou l'illusion de la République gaullienne*, in *Pouvoirs*, n. 166, 2018, pp. 5-12;
- DUVERGER M., *La nozione di regime «semi-presidenziale» e l'esperienza francese*, in *Quad. cost.*, 1983, 260;
- DUVERGER M., *Le système politique français*, Paris, PUF, 1990;
- EHRHARD T., *Débat: réforme des modes de scrutin: enjeux et défis*, in *Constitutions*, 3, 2017, p. 389;
- EHRHARD T. e ROZENBERG O., *La réduction du nombre de parlementaire est-elle justifiée? Une évaluation ex-ante*, in *LIEPP Working Paper* (SciencesPo, Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Politiques Publiques), n. 75, 2/2018;
- EHRHARD T. –MARTIN P. –RAMBAUD R., *Réforme des modes de scrutin: enjeux et défis*, in *Constitutions*, 2017, pp. 381-389.
- EHRHARD T., *La réforme électorale: la véritable réforme institutionnelle?*, in <http://blog.juspoliticum.com/> , 13 giugno 2018;
- EHRHARD T., *Le découpage électoral des circonscriptions législatives : le Parlement hors jeu ?* , in *Pouvoirs*, n° 146, 2013.
- ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970;
- EMERI C. –BIDEGARY C., *La Constitution en France de 1789 à nos jours*, Armand Colin, Paris, 1997;
- EMERI C. et SEURIN J.-L., «*Vie et droit parlementaire*», RDP, n. 86, 1970;
- ESPLUGAS-LABATUT P. –MOUTON S., *Expertise sur les propositions sénatoriales relative à la réforme des institutions*, Institut Maurice Hauriou – Université Toulouse I Capitole ;

- ESPLUGAS-LABATUT P., *Projet de réforme des institutions: l'essentiel a-t-il été oublié*, in *AJDA*, n. 2, 2019, p. 73;
- FATIN-ROUGE STEFANINI M., *La décision du Conseil constitutionnel du 24 mars 2005, Hauchemaille et Meyet: un nouveau pas en matière de contrôle des référendums*, in *RFDA*, 2005, pp. 1040 e ss.;
- FATIN-ROUGE STEFANINI M., *Vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendums en France : entre apparence et réalité*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 100, 2014, pp. 907-919 ;
- FAURE B., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Parigi, 2018 (5<sup>e</sup> edizione);
- FAVOREU L. –PHILIP L., *Le grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Sirey, Paris 1993<sup>7<sup>e</sup> édition</sup> ;
- FERRAJOLI C. F., *Un declino senza cambiamento. Il Parlamento italiano tra la XVII e la XVIII Legislatura*, in *Costituzionalismo.it*, 2019, fasc. 1, pp.64-67;
- FRANÇOIS B., *Misère de la V République*, Denoel, Paris, 2001;
- GHEVONTIAN R. –LAMOUROUX S., *Le contrôle des lois d'application de l'article 25 de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 79/2009;
- GICQUEL J., *La reparlementarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, n. 126, 2008;
- GICQUEL J., *Propos conclusif. Rigidité et souplesse de la Constitution de la Ve République*, in J. BENETTI – B. MATHIEU – M. VERPEAUX (a cura di), *Révision de la Constitution: mode d'emploi*, Dalloz, Paris 2017, pp. 89-94 ;
- GISCARD D'ESTEING V., *Le président de la République rappelle les règles de révision de la Constitution*, *Le Monde*, 10 novembre 1977;
- GLINEL M., *Proposition n. 7: Nombre de parlementaires, pour saisir le Conseil constitutionnel e la CJUE*, in ESPLUGAS-LABATUT P.– MOUTON S. (a cura di), *Expertise sur les propositions sénatoriales relative à la réforme des institutions*, Institut Maurice Hauriou – Université Toulouse I Capitole, pp. 16-20;
- GRANGER M.-A., *La rénovation du droit d'amendement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2008/3 (n° 75);
- GROSSO E., *Una Quinta Repubblica più democratica? La riforma del referendum legislativo il mito (infranto) della democrazia partecipativa*, in M. CAVINO – A. DI GIOVINE – E. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, Torino, 2010;
- HAMON F. –TROPER M., *Droit constitutionnel*, LGDJ, Parigi, 2015 (35<sup>a</sup> edizione);
- HAULBERT M., *Le référendum d'initiative «partagée»: représentants versus représentés ?*, in *Revue du droit public*, 6/2014;
- HOURLIN H., *La révision cosnstitutionnel du 2008. Un premier bilan*, Fondation pour l'innovation politique, in *fondapol.org*, octobre 2018, p. 19;
- IGNAZI P., *Macron tra Giove e Minerva*, in R. BRIZZI – M. LAZAR, *La Francia di Macron*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 156;
- JACQUOT G. - VIGNAL F., *Réforme institutionnelle: la moitié des départements n'aurait plus qu'un seul sénateur*, in *publicsenat.fr*, 5 avril 2018;
- JEANNEMEY J.-M., *Sur une énigme présidentielle*, *Le Monde*, 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1977

- KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. COTTA S. e TREVES G., Etas, Milano, 1994.
- LAMPUE R., *Le mode d'élection du président de la république et la procédure de l'article 11*, in *RDP*, 1962;
- LANCHESTER F., *La riforma della Costituzione in Francia*, in <http://www.astrid-online.it/dossier/dossier--r2/234FC990-05A3-4155-ABA7-8A155F680CF4.html>, 19 novembre 2008;
- LAPORTE J., *La procédure législative*, in MAUS D. –FAVOREU L. –PARODI J.-L., *L'écriture de la Constitution de 1958*, Economica-Presses Universitaires d'Aix Marseille, Paris 1992.
- LARCHE J., *Le Conseil constitutionnel organe du pouvoir d'État*, in *AJDA*, mars 1972, pp. 129-137 ;
- LASCOMBE M., «*La Ve République se meurt, la Ve République est morte*», in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel, Constitutions et pouvoirs*, Montchrestien, Paris, 2008, p. 292,
- LASCOMBE M., *Le Gouvernement et la révision constitutionnelle : un oublié très présent*, in *La semaine juridique, JCP*, 30 juillet 2008;
- LASSALY R., *Vademecum d'une révision constitutionnelle: pourquoi et comment réduire le nombre de parlementaires?*, in *L'Hénaire*, 22 janvier 2018, pp. 1-14;
- LE MAIRE E., *Conseil constitutionnel : la suppression de la catégorie des membres de droit, une réforme indispensable mais insuffisante*, in <http://blog.juspoliticum.com>, 19 giugno 2018;
- LE POURHIET A. M., *Le CESE s'habille en Prada...*, in *Petites Affiches*, 136/2018;
- LE POURHIET A.M., *La constitution de 1958 et la révision de 2008*, in *Il Filangieri – Quaderno 2008*, Jovene, Napoli, 2009;
- LE POURHIET A.M., *Les ordonnances: la confusion des pouvoirs en droit public français*, LGDJ, Parigi, 2011;
- LEMARIE A., *Réforme constitutionnelle: Gérard Larcher présente ses conditions*, in *Le Monde*, 24 gennaio 2018;
- LEMARIE A., *Réforme des institutions: les exigences de Gérard Larcher*, in *Le Monde*, 17 novembre 2017;
- LEVADE A., *Les objectifs de la réforme et ses travaux préparatoires*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 4/2018 n. 116;
- LEVADE A., *Réforme des institutions: quel impact sur le futur Parlement?*, in *lesclubdesjuristes.com*, 5 avril 2018.
- LONGO E., *Eguaglianza e diritto di voto*, in A. PIN (a cura di), *Il diritto e il dovere dell'uguaglianza. Problematiche attuali di un principio risalente*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015.
- LUCHAIRE F. – CONAC G. – PRÉTOT X., *La Constitution de la République française – Analyse et commentaires*, article 46, Economica, Paris 2009<sup>3e édition</sup> ;
- LUPU N., *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia)*, in <http://www.astrid-online.it/dossier/dossier--r2/234FC990-05A3-4155-ABA7-8A155F680CF4.html>, 19 novembre 2008;
- LUPU N., *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari,*

in Italia), Seminario di ASTRID “La riforma della Costituzione in Francia”, Roma, 19 novembre 2008;

MARTIN P., *Les modes de scrutin et la V<sup>e</sup> République*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (1958-2018. *La V<sup>e</sup> République face aux révisions: mutations et permanences*), 2018, pp. 148-149;

MATHIEU B. –ARDANT P., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, Paris 2019<sup>31e édition</sup> ;

MATHIEU B., *Introduction*, in B. MATHIEU – M. VERPEAUX (a cura di), *Les lois organiques et la mise en œuvre e la révision constitutionnelle*, Dalloz, Paris 2009, pp. 1-4 ;

MATHIEU B., *Le référendum, la Ve République et la démocratie*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086, 2018;

MAUS D., *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République*, La Documentation française, Paris 1998;

MAZEAUD P., *Libres opinions d'un grand témoin sur les évolutions de la Ve république*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086, 2018;

MEINDL T., *Le Conseil constitutionnel aurait pu se reconnaître compétent*, in *Revue du droit public et de la science sociale et politique en France et à l'étranger*, 2003, pp. 741-766;

MENY Y., *La V République: archaïque ou post-moderne?*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (1958-2018. *La V République face aux révisions : mutations et permanences*), 2018;

MITTERAND F., *Sur les institutions*, in *Pouvoirs*, n. 45, 1988, pp. 131-139;

NOËL J., *Pour une analyse épistémologique de la querelle autour de l'article 11: de la dénonciation à la réhabilitation d'une violation de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 106, 2016, pp. 391-410;

PALAZZO N., *Giudizio di uguaglianza davanti al suffragio e discrezionalità legislativa: riflessioni a partire dalla sentenza del Conseil sulla LoiNotre*, in *Nomos*, n. 1/2016;

PASQUINO G., *Duetti e duelli: l'adattabilità dei semipresidenzialismi*, in S. CECCANTI - O. MASSARI - G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Il Mulino, Bologna, 1996;

PASQUINO G., *Forma di governo semipresidenziale e sistemi elettorali*, in L. PERGORARO E A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Cedam, Padova, 1997, pp. 345 ss.;

PASQUINO P., *Elezioni francesi 2017) La vittoria di Emmanule Macron: virtù, fortuna e istituzioni*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 18 ottobre 2017, 3/2017;

PEPE G., *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi. Un'analisi comparata*, CEDAM, Milano, 2020;

PFERSMANN O., *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris 2017<sup>19e édition</sup> ;

PICIACCHIA P., *Oltre il Grand débat national: la proposta di modifica del regolamento dell'assemblea nazionale e la rivincita del diritto interno delle Camere*, in *nomos.leattualitaneldiritto.it*, gennaio-aprile 2019, pp. 1-19.

PICIACCHIA P., *Sullo sfondo del progetto di rilancio dell'UE e della linea in politica estera: le questioni istituzionali (aperte) del quinquennato Macron*, in *Nomos*, 1-2018;

PIERRE E., *Traité de droit politique électorale et parlementaire*, Librairie-Imprimerie Réunie, Paris, 1902<sup>2e édition</sup> ;

- PINI J., *Le Premier ministre, clé de voûte de l'Exécutif?*, in *Revue Française de droit constitutionnel*, 2008 (n. hors-série), pp. 89-91;
- PORTELLI H., *Le temps de la décision... ou du renoncement. L'épreuve du Congrès*, in J. BENETTI – B. MATHIEU – M. VERPEAUX (a cura di), *Révision de la Constitution: mode d'emploi*, Dalloz, Paris 2017, pp. 31-34;
- PORTELLI H., *Soixante ans de subordination parlementaire*, in *Pouvoirs*, 166, 2018;
- REGOURD C., *La gouvernance par les nombres à l'épreuve du droit constitutionnel*, en *Revue du Droit Public*, 2019, n°3;
- ROBBE F., *Le Sénat à l'heure des demi-réformes*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n° 56, 4/2003.
- ROBLOT-TROIZIER A., *La place des lois organiques dans la hiérarchie des normes*, in B. MATHIEU – M. VERPEAUX (a cura di), *Les lois organiques et la mise en œuvre e la révision constitutionnelle*, Dalloz, Paris 2009, pp. 21-38.
- ROSS. A., *Diritto e giustizia*, Einaudi, Torino 2001;
- ROUSSEAU D., *Constitution, mode d'emploi*, in *Gazette du palais*, n. 9, 2018, p. 3;
- ROUSSEAU D., *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, Paris 2013<sup>10<sup>e</sup> édition</sup> ;
- ROUSSEAU D., *La démocratie continue : fondements constitutionnels et institutions d'une action continue des citoyens*, in *Confluence des droits. La revue*, 02/2020;
- ROUSSILLON H., *La limitation à deux du nombre de mandats présidentiels*, in *Petites Affiches*, 152/2014;
- ROUSSILLON H., *Pour un mini-Assemblée nationale*, in *Pouvoirs*, 64/1993;
- SARTORI G., *Le leggi sulla influenza dei sistemi elettorali*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1, 1984;
- SCHOETTL J.-E., *Les révisions constitutionnelles depuis trente ans (et aujourd'hui) ou l'érosion de la souveraineté*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086, 2018.
- SCHOETTL J.-E., *Questions sur la modification du régime électoral parlementaire*, in *Petites affiches*, n.118, 2018, pp. 7 e ss.;
- SCHOETTL J.-P., *Le «référendum d'initiative partagé» (RIP) dans le nouveau projet de loi constitutionnelle*, in *Petites Affiches*, 144/2019;
- SEUROT L., *Faut-il constitutionnaliser le mode de scrutin aux élections législatives ?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 103, 2015, pp. 657-678.
- STIGLER G. J., *The Sizes of Legislatures*, in *The Journal of Legal Studies*, 5/1976;
- SUPIOT. A., *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, 2008, Fayard, Poids et mesure du monde;
- SUSANI N., *Une aporie de la justice constitutionnelle française : l'impuissance du Conseil Constitutionnel face à l'inconstitutionnalité de l'actuel découpage électoral pour les élections législatives de 2007*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n° 69, 2007;
- TARLI BARBIERI G., *La legge elettorale*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione, Seminario fiorentino del 13 febbraio 2014*, Napoli, 2014;
- THIERS E., *Pour une histoire intellectuelle des révisions constitutionnelles*, in *Pouvoirs*, 2018, n°166;
- TROPER M., *La notion de principes supraconstitutionnels*, in *Journées de la Société de législation comparée – 15<sup>es</sup> Journées juridique franco-italienne*, *Revue internationale de droit comparé*, n. spécial Vol. XV, Paris 1999, pp. 737-755;

- TROPER M., *La possibilité d'un référendum constitutionnel direct*, in M. TROPER e J-P. DEROSIER, *Quelle voie pour la réforme constitutionnelle? Échanges autour du référendum constitutionnel direct*, in *L'Hétairie*, Livret n. 5 – Série “La réforme des Institutions”, 12 décembre 2017, pp. 9-21 ;
- TÜRK P., *La revalorisation du Parlement: jusqu'ou?*, in *Cahier français*, 397, 2017, p. 17;
- TURK P., *Le cumul des mandats dans le temps: quelles limites au renouvellement du mandat et à la rééligibilité des gouvernants?*, in *Petites affiches*, n. 152, 2014, pp. 32 e ss;
- TURK P., *Les parlementaires et le cumul des mandats: le nombre des mandats successifs doit-il être limité ?*, in *Petites affiches*, n. 136, 2018, pp. 104 e ss;
- VEDEL G., *À propos de la réforme du Sénat. II Le droit, le fait, la coutume ...*, *Le Monde*, 27 juillet 1968;
- VEDEL G., *Cinquième République*, in DUHAMEL O. –MENY Y., *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Paris, 1992, pp. 138-139;
- VEDEL G., *Cours de droit constitutionnel et d'institutions politique 1960-1961*, Le cours de droit, Paris 1960;
- VEDEL G., *Des rayons et des ombres*, *Le Monde*, 10 novembre 1977;
- VEDEL G., *La place de la Déclaration dans le “bloc de constitutionnalité”*, in *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence*, PUF, Paris 1989;
- VEDEL G., *Voter oui et comprendre*, in *Le Monde*, 16 settembre 2000;
- VENTURA S., *I poteri del presidente nella V Repubblica. Presidente dei francesi o leader della maggioranza?*, in *Quaderni di scienza politica*, 3, 2007, p. 533;
- VENTURA S., *Il Senato francese. Un contro-potere in un parlamentarismo razionalizzato*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2016, pp. 322-7.
- VINCENT R., *Réviser la révision? Quelques propositions relative à l'organe parlementaire et au juge constitutionnel*, in J. BENETTI – B. MATHIEU – M. VERPEAUX (a cura di), *Révision de la Constitution: mode d'emploi*, Dalloz, Paris 2017, pp. 64-76;
- VINTZEL C., *Les incompatibilités parlementaires et le thème de l'exception française*, in *Petites Affiches*, n. 152/2014;
- VOLPI M., *Forme di governo e revisione costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1998;
- VOLPI M., *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, Il Mulino, 2014;
- VOLPI M., *La democrazia autoritaria. Forma di governo bonapartista e V Repubblica francese*, Bologna, il Mulino, 1979;
- VOLPI M., *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in <http://www.astrid-online.it/dossier/dossier--r2/234FC990-05A3-4155-ABA7-8A155F680CF4.html>, 19 novembre 2008;
- VOLPI M., *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in G. GAMBINO, *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, Maggioli, 1997;
- VOLPI M., *Le forme di governo*, in MORBIDELLI G. - PEGORARO L. -REPOSO A. - VOLPI M., *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Monduzzi, 1997, p. 350;
- VOLPI M., *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Maggioli, Rimini, 1983;