

La crisi politica francese e i sistemi elettorali: primi appunti per una discussione

di Franco Bassanini

Sui risultati del secondo turno delle elezioni legislative francesi e sulle loro conseguenze si è aperto un vivace dibattito, non solo in Francia, ma anche in altri Paesi, tra cui l'Italia. Diamo a questo dibattito un contributo anche in questo numero di *Astrid Rassegna* con gli articoli di Riccardo Perissich¹, Bernard Spitz², Pasquale Pasquino³, Christian Sautter e Catherine Cadou⁴. Aggiungo da parte mia poche altre sommarie riflessioni “a prima lettura”.

Sono riflessioni ovviamente influenzate dalle deformazioni professionali proprie del costituzionalista.

1. Non credo sia fondata la conclusione – che invece più d'uno ha prospettato in Italia in questi giorni – secondo cui la Francia si troverebbe a dovere affrontare una difficile conversione da una forma di governo (semi) presidenziale a una forma di governo parlamentare. La forma di governo della V Repubblica (solo in parte – come è noto – riflettente l'originario disegno di De Gaulle, poi più volte modificato con successive riforme) è sempre stata “a fisarmonica”, oscillando tra un regime quasi presidenziale quando il Presidente era affiancato da una maggioranza del suo partito (non senza tuttavia qualche tentativo del Primo Ministro di ricavarli modesti spazi di autonomia), e un regime quasi parlamentare in caso di coabitazione tra il Presidente e un Primo Ministro espressione di una maggioranza parlamentare a lui ostile (con un *domaine réservé* del Presidente anch'esso

¹ Riccardo Perissich, *Il drammatico rebus francese*, in *Astrid Rassegna*, n. 11/2024.

² Bernard Spitz, *La France après les élections législatives: rien ne va plus*, in *Astrid Rassegna*, n. 11/2024.

³ Pasquale Pasquino, *Le metamorfosi della Quinta Repubblica francese*, in *Astrid Rassegna*, n. 11/2024

⁴ Christian Sautter e Catherine Cadou, *La revanche de la société civile*, in *Astrid Rassegna*, n. 11/2024,

a fisarmonica, perché in concreto correlato alla situazione politica e alla personale popolarità/autorevolezza del Presidente).

2. È vero invece che, quando il pendolo oscillava verso il presidenzialismo, si è comunque sempre trattato di una forma presidenziale *sui generis*, mancando la rigida separazione di poteri che caratterizza il modello presidenziale classico. Anche per questo la forma di governo della V Repubblica è per lo più classificata come semipresidenziale. Non solo perché in caso di coabitazione il sistema funziona in modo quasi parlamentare; ma anche perché, quando maggioranza dell'Assemblea e Presidente sono espressi dalla stessa parte dello schieramento politico, il Presidente può disporre di alcuni poteri di condizionamento delle scelte parlamentari che di norma caratterizzano il rapporto tra governo e parlamento nei sistemi parlamentari: dal potere di scioglimento dell'Assemblea nazionale ai diversi strumenti a disposizione del suo Governo per incidere sui lavori parlamentari, compresa la facoltà di ottenere l'approvazione di disegni di legge senza voto parlamentare ai sensi dell'art. 49, 3° comma, della Costituzione (istituto in qualche modo simile all'italiana questione di fiducia sui maxiemendamenti).

3. Grazie al sistema elettorale uninominale per l'Assemblea nazionale (che conferisce ai deputati una rappresentanza diretta dell'elettorato della loro circoscrizione e dunque dà loro una autonoma legittimità democratica) e grazie alla elezione indiretta del Senato (rappresentativo degli eletti locali), il Parlamento ha comunque in Francia sempre mantenuto un qualche margine di autonomia, anche quando il Presidente ha disposto di una maggioranza a lui fedele. Valga il caso di Nicolas Sarkozy, che fu costretto a rinunciare a diverse riforme innovative contenute nel suo originario programma di governo, di fronte all'opposizione della maggioranza conservatrice del suo partito e di fronte al rifiuto del Partito socialista di compensare queste defezioni concorrendo alla approvazione di quelle riforme e di quei provvedimenti anche quando coincidevano sostanzialmente con proposte contenute nel programma elettorale del partito socialista.

4. Il cambiamento più significativo intervenuto negli ultimi anni non riguarda in realtà la forma di governo, ma il **sistema politico francese** (cosa che ha, beninteso, incidenza diretta sulla Costituzione materiale e

dunque sul concreto funzionamento della forma di governo). Fino a qualche anno fa esso era tendenzialmente **bipolare** con un partito *pivot* alla guida di ciascuno dei due poli, in grado di garantire in qualche modo la coesione politico-programmatica della coalizione: il bipolarismo era ovviamente favorito se non plasmato dalla legge elettorale maggioritaria a doppio turno. Ora - per ragioni che sono oggetto di analisi ancora controverse (e che non possono a mio avviso essere ricondotte solo alla discesa in campo di Emmanuel Macron e del suo progetto “centrista”) - il sistema è evoluto in senso **tripolare**, se non addirittura **multipolare**: o, se si preferisce, ora la legge elettorale non riesce più a plasmare il sistema politico in senso bipolare.

Il pendolo oscilla così inevitabilmente verso la versione quasi parlamentare della forma di governo della V Repubblica, sia pure con tentativi di frenarne l'oscillazione a colpi di ricorsi all'art. 49.3. Questi ricorsi hanno caratterizzato l'inizio del secondo mandato presidenziale di Macron. Ma non possono tuttavia durare in eterno.

5. È controverso se l'evoluzione intervenuta nel sistema politico francese da bipolare a tripolare o multipolare debba essere considerata:

a) la variante francese di una tendenza a carattere **strutturale**, dovuta anche (e forse soprattutto) a una serie di fattori politico-culturali che hanno incentivato la radicalizzazione e la frammentazione delle posizioni politiche (non ultimi le trasformazioni della comunicazione politica indotte dai social media⁵); non solo in Francia, ma anche in molti altri Paesi nei quali si assiste a una crescente pluralizzazione se non frammentazione di sistemi politico-partitici tradizionalmente bipolari;

oppure debba essere considerata:

b) la variante francese di una oscillazione **temporanea** del sistema politico-partitico, destinata ad essere più o meno rapidamente superata dalla costrizione bipolare imposta da sistemi maggioritari.

6. La crisi francese ha inevitabilmente riattivato il dibattito aperto da tempo in Francia sul sistema elettorale, con la riproposizione di una sua riforma in senso proporzionale, o di correzioni proporzionali all'attuale sistema maggioritario a doppio turno (correzioni prese in considerazione, in

⁵ Rinvio su questo punto al mio articolo su *I partiti, le comunità intermedie e la crisi della democrazia rappresentativa*, in questo stesso numero di *Astrid Rassegna*.

diverse occasioni, anche da Emmanuel Macron). A me pare che il dibattito non possa non tenere conto della alternativa or ora indicata in sintesi, circa la natura e le prospettive dell'evoluzione dell'assetto del sistema politico-partitico.

7. Se dovesse rivelarsi fondata la prima delle due ipotesi sintetizzate sopra (5, *a*), e cioè se il superamento dell'assetto bipolare del sistema politico francese dovesse rivelarsi strutturale e irreversibile, sembrerebbero sussistere forti ragioni per una riforma elettorale nel senso della adozione di un sistema elettorale **proporzionale** selettivo (sul modello tedesco o spagnolo), perché in linea di principio questo sistema:

a) consente più facilmente di mantenere (o ritrovare) l'identità politico-programmatica dei singoli partiti e ne agevola il radicamento sociale;

b) facilita la costruzione (faticosa ma poi tendenzialmente stabile nel corso della legislatura) di governi di coalizione basati su accordi politico-programmatici negoziati fra i partiti che compongono la maggioranza;

c) porta alla formazione di governi e maggioranze legittimate dal fatto che le loro componenti nel loro insieme hanno raccolto il voto della maggioranza dei votanti (vedi Germania, Paesi scandinavi, ma non solo).

Un sistema proporzionale avrebbe consentito oggi in Francia la formazione, sia pure dopo lunghi negoziati fra i partiti interessati, di quella maggioranza repubblicana, che oggi è auspicata da Macron nella sua "Lettera alle francesi e ai francesi". Sulla base degli orientamenti politico-elettorali espressi dalle elezioni per il Parlamento europeo (e tenendo conto delle correzioni conseguenti alla maggiore partecipazione al voto registrata dalla elezione dell'Assemblea Nazionale), è infatti probabile che ci sarebbero stati i numeri per una maggioranza comprendente i Repubblicani, i macroniani di Renaissance e i socialisti, eventualmente estesa alle formazioni minori del centro destra, del centro e della sinistra, escludendo solo le due ali estreme, *Rassemblement National* a destra (Le Pen, Bardella) e *France Insoumise* (Mélenchon) a sinistra. La costruzione di un comune programma di governo tra queste forze non sarebbe stata facile, ma avrebbe potuto trovare una base di partenza nella condivisione delle scelte fondamentali di politica estera ed europea e del rifiuto di derive populiste.

8. Se dovesse rivelarsi fondata la seconda delle due ipotesi sintetizzate sopra (5, *b*), e dunque se in Francia il superamento dell'assetto bipolare del sistema politico-partitico dovesse rivelarsi (ritenersi) congiunturale e

reversibile, penso che sarebbero prevalenti le ragioni per il mantenimento di un sistema **maggioritario** uninominale a **doppio turno**, eventualmente correggendolo mediante la previsione dell'accesso al secondo turno soltanto dei primi due votati (salvo rinuncia) e mediante l'introduzione di un "diritto di tribuna" per i partiti altrimenti non rappresentati, secondo il modello a suo tempo proposto da Georges Vedel. Questo sistema faciliterebbe infatti la ristrutturazione in senso bipolare di un sistema politico che, in questa ipotesi, non avrebbe ragioni strutturali per tendere verso la frammentazione; favorirebbe dunque il ritorno all'alternanza tra governi e maggioranze stabili e relativamente coesi, meglio di quanto farebbe un sistema proporzionale; ma anche meglio (molto meglio) di quanto farebbero un sistema uninominale maggioritario a turno unico o un sistema proporzionale con premio di maggioranza attribuito a turno unico, sistemi che spingono alla costruzione di alleanze elettorali molto ampie ma poco coese, buone per vincere le elezioni, ma non per governare.

9. Quale delle due ipotesi di evoluzione del sistema politico-partitico valga per la Francia di oggi è materia di discussione. L'idea che le elezioni anticipate abbiano alla fine confermato, sia pur mutando i rapporti di forza elettorale, un assetto tripolare, mi sembra frutto di una illusione ottica. L'assetto prodotto dalle elezioni sembra infatti evolversi piuttosto in direzione multipolare rendendo difficile anche se non impossibile l'assemblaggio di una maggioranza di governo stabile (mediante la costruzione di una *Große Koalition* che isolerebbe le due estreme). Ma neanche può del tutto escludersi il ritorno a un assetto bipolare, facendo leva sul Nuovo Fronte Popolare da un lato e su una possibile alleanza tra un *Rassemblement National* "melonizzato" e gli ex gollisti dall'altro e mettendo il centro macroniano e i suoi alleati nella difficile condizione di dovere fare una scelta per l'uno o per l'altro.

10. Il dibattito sul sistema elettorale potrebbe riaprirsi, nella stessa luce, anche nel **Regno Unito**, dove per la prima volta - nelle elezioni del 4 luglio scorso - la somma dei voti conseguiti dai due maggiori partiti (laborista e conservatore) non raggiunge i tre quinti dei voti espressi, anzi ne resta parecchio al di sotto; e dove la larga maggioranza assoluta di Starmer nella nuova Camera dei Comuni si accoppia a uno dei risultati elettorali peggiori registrato nella storia dal Labour Party.

È certo improbabile che un'ampia maggioranza laburista arrivi a cambiare un sistema elettorale che in questo caso l'ha favorita. Ma potrebbe emergere un serio problema di rappresentatività della Camera dei Comuni che sarebbe nel tempo difficilmente risolvibile senza qualche modifica al sistema elettorale.

11. Quanto all'**Italia**, ricordo che in più occasioni in passato ricerche e convegni di Astrid⁶ conclusero proponendo un'opzione fra sistemi proporzionali selettivi sul modello tedesco o spagnolo e sistemi maggioritari uninominali a doppio turno sul modello francese (ma con una preferenza per i correttivi proposti da Georges Vedel). La scelta fra le due opzioni mi pare debba oggi, anche per l'Italia, tenere conto di ragionevoli previsioni sulla futura evoluzione del sistema politico-partitico italiano, alla luce della alternativa sopra delineata nel punto 5.

Da ultimo, nel recente paper sulla riforma costituzionale proposta dal Governo Meloni⁷, abbiamo motivato le ragioni per le quali riteniamo che convenga oggi adottare un sistema proporzionale ben strutturato, e dunque ragionevolmente selettivo, sul modello di quelli tedesco o spagnolo, anche allo scopo di agevolare quella ricostituzione dell'identità politica programmatica e del radicamento sociale dei partiti che appare necessaria per contrastare la crisi di rappresentatività delle istituzioni democratiche italiane⁸.

12 luglio 2024

⁶ Vedi soprattutto, Astrid, *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, a cura di F. Bassanini e R. Gualtieri, Firenze 2009; Astrid, *I referendum elettorali*, Firenze 2006

⁷ Astrid, *Quale riforma costituzionale. La proposta del Governo e la possibile alternativa*, a cura di G. Amato e al., Firenze 2024, e soprattutto il cap. 7, *Il sistema elettorale. Una legge elettorale per rafforzare la democrazia parlamentare* di A. Floridia e L. Spadacini.

⁸ Rinvio anche su questo al mio articolo su *I partiti, le comunità intermedie e la crisi della democrazia rappresentativa*, in questo stesso numero (11/2024) di *Astrid Rassegna*.