

FRANCO BASSANINI

Le prospettive dello Stato francese tra modernizzazione delle istituzioni e sviluppo economico / Les perspectives de l'État français entre modernisation des institutions et croissance économique¹

1. - Quando gli organizzatori di questo Convegno mi hanno chiesto di parlare delle "prospettive dello Stato francese tra modernizzazione delle istituzioni e sviluppo economico", confesso di avere a lungo esitato. A me - come (immagino) a molti tra voi - non era del tutto evidente quale fosse il contributo che una riflessione su questa questione può dare a un dibattito sulla Costituzione francese.

Re melius perpensa, mi è sembrato tuttavia di avere identificato una chiave di lettura che può presentare qualche interesse. Ve la propongo con ampio beneficio di inventario.

2. - Come è noto, il passaggio dalla quarta alla quinta repubblica francese fu determinato, o quanto meno fortemente influenzato, dalla crisi algerina.

La questione della riforma costituzionale e della modernizzazione dello Stato francese mi pare influenzata anche oggi da un vettore esterno, del tutto diverso, ma non meno potente: la necessità di far fronte - con grandi, difficili riforme strutturali - alle sfide di questo secolo, innanzitutto ai nuovi problemi della crescita e della competizione globale; dunque la necessità di attrezzare le istituzioni a vincere queste sfide, e innanzitutto a progettare e a decidere le riforme necessarie e poi a realizzarle, dunque a farle accettare e condividere.

Come è ben detto nella prima pagina del ben noto rapporto conclusivo della Commissione Attali², il mondo è oggi attraversato dalla più forte ondata di crescita materiale della sua storia. Nel 2006 e nel 2007 centoventiquattro Paesi nel mondo hanno registrato una crescita annua pari o superiore al 4% in termini di prodotto interno lordo³. Questa crescita crea ricchezza e sviluppo a un ritmo finora sconosciuto; e crea anche straordinarie e inedite disuguaglianze. Dovrebbe

¹ Testo riveduto e corretto della relazione tenuta al Convegno Convegno biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo su *La Costituzione francese/La Constitution française*, Bari, 22-23 maggio 2008.

² V. COMMISSION POUR LA LIBERATION DE LA CROISSANCE FRANÇAISE PRESIDEE PAR JACQUES ATTALI, *300 décisions pour changer la France*, XO Editions-La Documentation Française, Paris, 2008, p. 11

³ Fareed ZAKARIA, *L'era post-americana*, Rizzoli, Milano, p. 10. La crisi finanziaria del 2008 ha rallentato il ritmo della crescita in diversi paesi, ma non in tutti. La maggioranza degli analisti ritiene comunque che tale rallentamento sia temporaneo.

produrre una parallela crescita delle libertà, della democrazia, del sapere, della qualità della vita: talora lo fa, talora no. Come è noto, infatti, la crescita economica non produce necessariamente crescita civile, culturale e sociale. Né emancipazione dalla povertà, dalla fame, dall'ignoranza e dalle malattie; o diffusione delle libertà e dei diritti. E' un indicatore parziale del progresso di un Paese⁴.

Cionondimeno, la globalizzazione è un dato di fatto; può essere governata e regolata, non arrestata. Perché resta comunque vero che la crescita, dunque la produzione di ricchezza, costituisce un presupposto se non una condizione necessaria per affrontare i problemi della fame e delle malattie, della povertà e dell'istruzione, del sottosviluppo e della qualità della vita. Molto dipenderà dall'uso che si farà di queste risorse. Ma è comunque certo che, per la prima volta nella storia, per alcuni miliardi di esseri umani questi problemi possono oggi essere affrontati con una concreta possibilità di risolverli, nell'arco di una o due generazioni, grazie alla crescita combinata con le straordinarie risorse di conoscenza e di interrelazione offerte dalla rivoluzione digitale (che della straordinaria crescita globale dell'era contemporanea è - come si sa - uno dei vettori cruciali). E sempre che il deficit di regole e di efficaci istituzioni di governo globale non produca crisi devastanti capaci di invertire e azzerare il processo di crescita.

3. - La globalizzazione modifica con rapidità impressionante la distribuzione dei poteri e dei ruoli politici ed economici fra gli Stati⁵. Propone nuove sfide competitive. Offre anche - come è noto - grandi e inedite opportunità per i Paesi sviluppati, ben oltre la pur importante apertura di nuovi mercati per i loro prodotti e i loro servizi.

Oggi, tuttavia, una parte importante dell'Europa (Francia e Italia comprese) non partecipa alla crescita mondiale, o vi partecipa molto parzialmente. Anzi, molti europei (molti francesi così come molti italiani) vivono come una minaccia le grandi trasformazioni, le grandi sfide che caratterizzano questo cambio di millennio: le sfide della competizione globale, della rivoluzione digitale, dell'innovazione tecnologica e produttiva, della società della informazione, dell'emergenza climatica e ambientale; e, ancora, l'emergere sui mercati mondiali di nuove formidabili potenze economiche, i grandi flussi migratori, i problemi delle società multietniche e multiculturali, la domanda di nuovi diritti e di nuove libertà, la crescente richiesta di sicurezza, la segmentazione della società e la diversificazione dei bisogni e delle domande sociali.

⁴ Anche per questo, nel gennaio 2008, Nicolas Sarkozy ha annunciato di avere affidato a Amartya Sen e a Joseph Stiglitz l'incarico di elaborare indicatori di crescita più raffinati e significativi del Prodotto Interno Lordo. V. F. BASSANINI - M. MONTI, *La Commissione Attali e l'Italia*, in JACQUES ATTALI, *Liberare la crescita. 300 decisioni per cambiare la Francia*, Univ. Bocconi-Rizzoli, Milano, 2008, pagg. VIII.

⁵ V. ancora, fra i molti, il già cit. Fareed ZAKARIA, *L'era post-americana*, passim.

Insomma: la Francia, come l'Italia, vive con tremore e timore l'epoca della globalizzazione. Ne coglie le grandi opportunità, ma anche i rischi, le minacce, le sfide⁶.

La verità è che queste sfide non possono essere vinte senza grandi riforme, senza forti innovazioni⁷. Sul punto, Francia e Italia hanno problemi analoghi, pur muovendo da assetti istituzionali assai diversi (e anche da sistemi politici assai diversi, anche se ciò è assai meno vero oggi di quanto non lo fosse un anno fa).

Come l'Italia, anche la Francia ha il problema di liberare energie e risorse per la crescita; di rimuovere i freni e i lacci che la ostacolano; e, in positivo, di varare riforme intese a promuovere i talenti, l'iniziativa individuale e collettiva, la capacità e la voglia di intraprendere, di sperimentare, di innovare, di competere, di rischiare.

Come l'intera Europa centro-occidentale, la Francia ha il problema di conciliare competizione, flessibilità, dinamismo e innovazione, con la salvaguardia di alti livelli di solidarietà e coesione sociale, di tutela dei diritti e delle libertà dei cittadini, di qualità della vita, di sostenibilità ambientale, di qualità dei servizi sociali (il "modello sociale europeo").

Come l'Italia, anche la Francia deve fronteggiare e vincere gli ostacoli alle riforme e alle innovazioni opposti da interessi corporativi forti e ben radicati, da aree di privilegio e di rendita consolidate. Molti temono che le riforme mettano in discussione rendite, privilegi, diritti acquisiti. Tutti capiscono che il cammino delle riforme è stretto, e ingombro di ostacoli e resistenze. Vedono che in Francia (e più ancora in Italia) le istituzioni e la politica sembrano inadatte a imboccarlo con decisione, incapaci di affrontare ostacoli e resistenze comunque formidabili.

Per vincere queste resistenze, per superare questi ostacoli, occorre un sistema istituzionale efficace. Capace di varare le riforme necessarie; ma soprattutto di attuarle. Capace di adottare decisioni coraggiose e anche impopolari; e poi di attuarle con determinazione e coerenza.

4. - Si dirà: ma la Francia - a differenza dell'Italia - un sistema istituzionale capace di decidere lo ha. La legge elettorale uninominale maggioritaria a doppio turno produce maggioranze stabili e apparentemente coese. Il Governo dispone (disponeva) di poteri quasi illimitati per determinare l'agenda del Parlamento e per condizionarne le decisioni: a partire dal voto bloccato previsto dall'art. 44 terzo

⁶ V. per tutti il *pamphlet* di Giulio TREMONTI, *La paura e la speranza*, Mondadori, Milano, 2008, e l'amplissimo dibattito che esso ha suscitato.

⁷ La necessità di riforme radicali per vincere le sfide della globalizzazione e conciliare competitività e salvaguardia del modello sociale europeo è il leit-motiv della presidenza Sarkozy. V. per es. N. SARKOZY, *Un Etat fort une République moderne*, discorso di Epinal 12 luglio 2007, reperibile in http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Documenti-/SARKOZY-Discorso_Epinal-12_07_07.pdf; v. anche *Allocution de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, à l'occasion de l'installation de la Commission pour la libération de la croissance française*, Palazzo dell'Eliseo, 30 agosto 2007, reperibile in <http://www.astrid-online.it/Dossier--C/Documenti-/Allocution-du-Pr-sident.pdf>. V. anche F. BASSANINI e M. MONTI, *La Commissione Attali e l'Italia*, cit., pagg. VII e segg.

comma, dall'approvazione senza voto salvo censura prevista dall' art. 49, 3° comma, dai poteri di emergenza riconosciuti al Presidente commissario alle crisi dall'art. 16, dalla maitrise governativa degli ordini del giorno delle due assemblee parlamentari e dall'obbligo di discussione in aula sui testi del Governo anziché sui testi delle Commissioni parlamentari. Un complesso imponente di poteri, ricavati certo quasi tutti dall'arsenale del parlamentarismo razionalizzato e concepiti nel comprensibile intento di superare le degenerazioni assemblearistiche della Quarta Repubblica. Ma che, accoppiati poi all'adozione di un sistema elettorale maggioritario, alla introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, e alla forte torsione presidenzialista impressa dalla interpretazione gaulliana dei rapporti fra Presidente e Primo ministro hanno portato a un Parlamento strutturalmente debole⁸ e pronò alla volontà dell'esecutivo e a una concentrazione di poteri in capo al Presidente, che molti giudicano senza eguali nelle democrazie contemporanee⁹, e tale da assommare, in qualche modo, i poteri del Presidente degli Stati Uniti con quelli del cancelliere tedesco o del premier britannico.

C'è - è vero - il rischio della coabitazione e del conseguente bicefalismo dell'esecutivo (dato che il Capo dello Stato conserva, anche in tal caso, poteri non irrilevanti in materia di politica estera e di difesa, il diritto di veto sulle ordinanze deliberate in Consiglio dei ministri e la presidenza del Consiglio dei Ministri), che legittimano la definizione della attuale forma di governo della V Repubblica come di un regime "sballottato tra presidenzialismo esacerbato e coabitazione debilitante"¹⁰, e che hanno innescato, negli ultimi anni, un dibattito assai vivace sulla necessità di una impegnativa riforma costituzionale, che sfociasse, sciogliendo le contraddizioni e le ambiguità della Costituzione del 1958, in una coerente scelta per la forma di governo presidenziale all'americana o per la forma di governo parlamentare razionalizzata sul modello anglotedesco¹¹.

E tuttavia, le probabilità di coabitazione, già limitate (9 anni di coabitazione nei primi cinquant'anni della Quinta Repubblica), si sono ulteriormente assottigliate

⁸ V. per es.: A. CHANDERNAGOR, *Un Parlement, pour quoi faire?*, Gallimard, Paris, 1967. L. FAVOREU, in AA. VV., *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1998, p. 660; M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2008, p. 15.

⁹ V. G. VEDEL, *Cinquième République*, in O. DUHAMEL, Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Paris, 1992, pp. 138-139, O. DUHAMEL, *Le pouvoir politique en France*, Seuil, Paris 1993, pp. 72-73 ; C. EMERI, C. BIDEGARAY, *La Constitution en France de 1789 à nos jours*, Armand Colin, Paris, 1997, pp. 276 ss.

¹⁰ O. DUHAMEL, *Vive la VI^e République*, Seuil, Paris, 2002, p. 99.

¹¹ V. per es. : O. DUHAMEL, *Vive la VI^e République*, cit., passim ; B. FRANÇOIS, A. MONTEBOURG, *La Constitution de la VI^e République : réconcilier les Français avec la démocratie*, Odile Jacob, Paris, 2005, passim ; S. CECCANTI, *La Francia si interroga sulle sue istituzioni: si scopre anomala e cerca alternative*, in *Quad. Cost.*, 2006, pp. 347 ss.; 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. 130 ss.; M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, cit., p. 5 ss.

per effetto delle due riforme istituzionali del 2000-2001: la legge costituzionale n. 2000-964 del 2 ottobre 2000 che ha ridotto la durata del mandato presidenziale da sette a cinque anni; e la legge organica n. 2001-419 del 16 maggio 2001 che, modificando il calendario elettorale, e posponendo le elezioni parlamentari a quelle presidenziali, grazie ad una proroga della durata dell'Assemblea Nazionale in carica, ha provocato un effetto di traino dell'elezione presidenziale sulle elezioni parlamentari e ha reso così assai probabile che dalla elezione dell'Assemblea nazionale esca una maggioranza fedele al Presidente eletto.

E tuttavia la coabitazione resta possibile, sia per la possibilità che le due competizioni elettorali vengano a sfalsarsi per effetto di uno scioglimento anticipato della Assemblea Nazionale o di dimissioni morte o impedimento del Presidente della Repubblica, sia per la possibilità che un sostanziale equilibrio elettorale fra i maggiori partiti dia luogo ad un esito contraddittorio e "bilanciato" delle due ravvicinate consultazioni elettorali (per la Presidenza della Repubblica e per l'Assemblea nazionale) per effetto di spostamenti di voti anche modesti, influenzati dalle personalità dei candidati o dalla volontà di una frazione dell'elettorato di evitare gli eccessi della presidenzializzazione imponendo al Presidente eletto la coabitazione.

5. - In coerenza con quanto fin qui osservato, ci si poteva dunque aspettare, che - per superare le resistenze e gli ostacoli che anche in Francia rendono difficile il varo delle riforme strutturali necessarie per vincere le sfide della globalizzazione - il presidente Sarkozy e la sua maggioranza tentassero di riformare le istituzioni della V Repubblica nel senso di una ulteriore concentrazione dei poteri di decisione e di una ulteriore riduzione della probabilità di situazioni di coabitazione al vertice dell'esecutivo. Una riforma siffatta sarebbe stata, del resto, coerente con quella "ultrapresidenzializzazione" nel funzionamento delle istituzioni, che, secondo alcuni studiosi¹², sembrava essere la conseguenza ineludibile della interpretazione della funzione presidenziale e dello stile di governo di Nicolas Sarkozy, da lui stesso esplicitamente enunciato nei primi giorni del suo mandato: "Io sarò un Presidente

¹² Così R. PONCEYRI, *La Cinquième République au risque de l'hyperprésidentialisme*, in *Rev. Pol. Parl.*, juillet/août/septembre 2007, pp. 176 ss.; e M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2008, p. 7. Secondo 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. 303, "il Presidente della Repubblica è ormai nello stesso tempo capo dell'esecutivo, capo del Governo, capo della maggioranza presidenziale e della maggioranza parlamentare senza essere in alcun modo responsabile degli atti che compie, salvo che chieda il rinnovo del suo mandato"; tanto da legittimare il dubbio se il regime della V Repubblica non si richiami ormai più "a un «cesarismo democratico» che a una democrazia parlamentare o presidenziale", non offrendo più le garanzie che hanno il diritto di aspettarsi i cittadini di una democrazia pluralistica". Si tratta di opinioni che - a mio sommo parere - trascurano gli effetti di meccanismi istituzionali (come il cumulo dei mandati unito al sistema elettorale uninominale maggioritario) che garantiscano una relativa autonomia dei parlamentari eletti nei confronti del Presidente, del suo Governo e dei vertici del partito di maggioranza: v. sul punto, più ampiamente *infra*, par. 10.

che governa. I Francesi eleggono il Presidente della Repubblica perché egli agisca e decida”¹³.

Ma la riforma del 2008 sembra invece ispirata dall'intento opposto: quello di riequilibrare il sistema costituzionale, sia pur senza modificarne sostanzialmente l'assetto, e dunque respingendo i propositi di radicale riforma della forma di governo della V Repubblica (in direzione presidenziale o parlamentare), con un (moderato) potenziamento dell'autonomia e del ruolo del Parlamento, un (modesto) irrobustimento dello statuto dell'opposizione, e un (forse più consistente) rafforzamento del sistema delle garanzie costituzionali.

E' questo, del resto, l'intento indicato già dalla *lettre de mission* inviata il 18 luglio 2007 dal Presidente Sarkozy al Primo Ministro Fillon e a all'ex Primo Ministro Edouard Balladur. Essa indicava come prima missione del *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le réequilibrage des institutions de la Vème République*, il “riequilibrio dell'architettura istituzionale complessiva della democrazia francese”, dopo i consistenti (e squilibranti) mutamenti intervenuti con “l'elezione diretta del Presidente, la riduzione del mandato presidenziale e l'allineamento dei calendari elettorali”; e chiedeva al Comitato, a tal fine, di avanzare proposte per “l'inquadramento di alcuni poteri del Presidente e l'introduzione di un certo numero di limiti all'esercizio dei suoi poteri”, per “il riequilibrio dei rapporti e dei poteri tra Parlamento ed esecutivo”, e per la “definizione di uno statuto dei diritti e dei poteri dell'opposizione”. Proseguendo, la *lettre de mission* identificava gli altri obiettivi del Comitato nella elaborazione di proposte per rafforzare le garanzie della indipendenza della magistratura, per potenziare gli istituti di democrazia diretta e attribuire al Conseil Constitutionnel il potere di “dichiarare, su domanda dei cittadini, l'illegittimità costituzionale delle leggi vigenti”. Non senza anche un invito a valutare l'opportunità di introdurre una “dose di rappresentanza proporzionale nelle elezioni legislative e senatoriali”¹⁴.

In coerenza con tali indicazioni, la *Commissione Balladur* sceglieva per il suo rapporto il titolo *Une Cinquième République plus démocratique*, e ne articolava i contenuti in tre capitoli caratterizzati da titoli altrettanto significativi (“Un potere esecutivo meglio controllato”, “Un Parlamento rinforzato”, “Diritti nuovi per i

¹³ Discorso di Sarkozy a Le Havre, 29 maggio 2007, in A. ROUX, *La clarification des pouvoirs au sein de l'exécutif*, in *Rev. Pol. Parl.*, octobre/décembre 2007, p. 23. E così – nota Mauro Volpi, *La forma di governo*, cit., p. 7 - “il Presidente ha provveduto in prima persona a decidere la composizione del Governo, a stabilirne il programma, a comunicarne il contenuto ai parlamentari della maggioranza, per la prima volta appositamente riuniti all'Eliseo, e ad occuparsi attivamente della politica quotidiana dell'esecutivo, oscurando la figura del Primo ministro, ridotto ad una sorta di «superdirettore di gabinetto» incaricato di dare attuazione alle politiche da lui decise”.

¹⁴ V. COMITE DE REFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LA MODERNISATION ET LE REEQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS DE LA VEME REPUBLIQUE, *Une Cinquième République plus démocratique*, Paris, 2008, reperibile in <http://www.astrid-online.it/Dossier--R2/Documenti/Rapport Comit--Balladur.pdf>, pp. 106-108.

cittadini")¹⁵ ; titoli ripresi puntualmente nella lettera del Presidente Sarkozy al Primo ministro Fillon¹⁶ che il 12 novembre 2007 dava avvio al processo di riforma.

6. - La contraddizione è tuttavia - pare a me - più apparente che reale. Può affermarne l'esistenza solo chi muove dalla convinzione che per aprire la strada alle riforme di struttura necessarie a vincere le sfide della globalizzazione occorra essenzialmente rafforzare il potere di decisione degli esecutivi, concentrando in capo ad essi maggiori poteri e liberandoli da limiti, controlli e altri checks and balances. E' una convinzione assai diffusa non solo in Francia, ma anche (e anche più) in Italia, dove il dibattito politico-istituzionale è stato per anni dominato dalla domanda di decisioni più rapide ed efficaci, e dunque di riforme tendenti innanzitutto a rafforzare gli esecutivi e a garantire la stabilità delle maggioranze; fino a delineare progetti di riforma di impianto ultramonistico, basati su una fortissima concentrazione di poteri in capo all'esecutivo e al suo capo¹⁷, secondo modelli a ben vedere incompatibili con i principi strutturali propri delle forme di governo democratiche¹⁸.

C'è in questa convinzione un (parziale) elemento di verità: una democrazia è forte e solida, infatti, se sa affrontare e risolvere i problemi del Paese, se sa rispondere in modo adeguato alle domande dei cittadini. E per questo occorrono istituzioni capaci di decidere e di attuare efficacemente le decisioni prese. Una democrazia impotente e inefficace alla lunga genera disillusione, scontento, tentazione di scorciatoie populiste o plebiscitarie: la paralisi decisionale alimenta progetti bonapartisti o cesaristi.

Ma le democrazie contemporanee non hanno solo un problema di governabilità, al quale rispondere con efficaci misure di rafforzamento della stabilità delle maggioranze e di potenziamento dei poteri di decisione degli esecutivi. Hanno anche problemi, altrettanto se non più gravi, di rappresentatività, di consenso e di fiducia nelle istituzioni, di sostanziale delegittimazione del ceto politico, di

¹⁵ *Une Cinquième République plus démocratique*, cit. alla nota 7.

¹⁶ Vedila per esempio in http://www.astrid-online.it/Dossier--R2/Documenti/lettera-SARKOZY-FILLON-12_11_07.pdf

¹⁷ V. per es.: Gruppo di Milano, *Verso una nuova Costituzione*, Giuffré, Milano 1983; S. GALEOTTI, *Un Governo scelto dal popolo*, Giuffré, Milano 1984; A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Il Mulino, Bologna 1991; G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Bari 1996; S. CECCANTI e S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione*, Il Mulino, Bologna 2004; e anche S. CECCANTI, *Tra Italia e Inghilterra, tra fatto e diritto*, in ASTRID, *Costituzione. Una riforma sbagliata*, a cura di F. Bassanini, Firenze, Passigli, 2004, pagg. 329 e segg. e C. FUSARO, *Un progetto da migliorare, non da demonizzare*, ibidem, pagg. 126 e segg. Tra gli opinionisti del principale quotidiano italiano (*Corriere della sera*), v. soprattutto gli editoriali di A. PANEBIANCO e S. ROMANO; ma, in senso contrario, quelli di G. SARTORI ripubblicati in *Mala tempora*, Bari, Laterza, 2005.

¹⁸ Rinvio, per un ampio svolgimento della valutazione critica accennata nel testo, agli scritti di G. SARTORI, L. ELIA, L. CARLASSARE, F. BASSANINI, U. ALLEGRETTI, G. AMATO, R. BIN, S. PASSIGLI, F. PIZZETTI, A. PIZZORUSSO, S. GAMBINO, A. RUGGERI, M. VOLPI, C. PINELLI in ASTRID, *Costituzione. Una riforma sbagliata*, cit., passim.

progressivo affievolimento del sistema dei contrappesi e dei controlli, di indebolimento delle istituzioni di garanzia. La forza delle istituzioni, infatti, non dipende solo dalla rapidità delle decisioni: potere decidere rapidamente è certo una necessità oggi ineludibile; ma occorre anche prendere le decisioni giuste; e soprattutto essere in condizioni di poterle attuare e implementare: e nelle moderne democrazie complesse – come è noto – l’attuazione delle politiche pubbliche non si fa per editto del principe.

Le istituzioni democratiche sono forti, dunque, se sono capaci non solo di decidere, ma di farlo con il consenso e la partecipazione dei cittadini. E sono forti se sono legittimate, autorevoli, riconosciute; se danno a tutti la sicurezza della intangibilità dei propri diritti e delle proprie libertà; se garantiscono adeguati controlli sull’esercizio del potere; se assicurano un equilibrato pluralismo istituzionale. Se ciò non accade, alla lunga non sapranno neppure prendere le decisioni giuste, né sapranno farle rispettare.

In altre parole, la forza delle istituzioni nasce dalla loro legittimazione democratica, dalla loro capacità di interpretare attese e domande sociali, di mobilitare coscienze e volontà sulle scelte da compiere e sulle innovazioni da realizzare. E anche dalla capacità di definire con nettezza l’ambito e i confini della politica, e, all’interno di questi confini, i limiti del potere del governo e della maggioranza (i limiti di ogni potere costituito) rispetto ai diritti e alle libertà garantiti a tutti e a ciascuno. Chi vince ha il diritto e il dovere di governare, di avere gli strumenti necessari per attuare il programma presentato agli elettori. Ma nel rispetto della Costituzione e delle leggi, dei diritti, delle libertà e delle garanzie riconosciute alle minoranze. Restando aperto al dialogo, alla partecipazione, al confronto. E nel quadro di controlli rigorosi.

E’ questo il cuore delle Costituzioni democratiche: dotare gli eletti dal popolo, i vincitori delle elezioni dei poteri necessari per ben governare; ma dare a tutti, e *in primis* agli sconfitti, la certezza che i loro diritti non sono minacciati, che le regole e i principi della democrazia non sono alla mercé di chi ha vinto. Che chi si oppone avrà il diritto e gli strumenti per farlo. Prevedere dunque, a fronte di governi efficaci e capaci di decidere, forti *checks and balances*, argini solidi al potere di chi ha vinto, garanzie sicure delle libertà e delle regole democratiche, strumenti adeguati per l’opposizione democratica. E adeguati strumenti di partecipazione: in modo che chi ha vinto le elezioni decida e governi, ma non possa esercitare un potere di comando dispotico e solitario.

E’ per ciò che, nelle moderne democrazie, il ruolo dei Parlamenti e quello della opposizione non sono mai marginali. A seconda degli ordinamenti e dei momenti storici, a seconda dei modelli di forma di governo e di forma dello Stato in concreto adottati, il ruolo dei Parlamenti si configura in modo assai diverso e varia nel tempo, anche di molto. Essi possono vedersi riconosciuto, pressoché in esclusiva, il monopolio del potere legislativo. O doverlo condividere con un Governo che, in tali casi, trae tuttavia la sua legittimazione dalla costanza di un rapporto di fiducia che il Parlamento ha sempre il diritto di revocare. O ancora doverlo condividere con altri legislatori, continentali o regionali, che ne riducono il campo di competenza e di

regolazione, ma - a ben vedere - senza mai comprimerlo fino a farlo diventare marginale. Essi possono avere maggiori o minori poteri di indirizzo e di controllo sull'operato dell'esecutivo e sulla gestione delle amministrazioni e dei servizi pubblici. Possono concorrere col Governo alla definizione e alla strumentazione delle politiche pubbliche in un rapporto di stretta e concorde collaborazione, sulla base di un *continuum* tra governo e maggioranza parlamentare. Possono invece esercitare la funzione - non meno essenziale - del primo tra quei *checks and balances* costituzionali che assicurano la democraticità dell'ordinamento e la certezza dei diritti e delle libertà dei singoli. Variabile nelle forme e nel tempo, un ruolo non marginale e non emarginabile del Parlamento è dunque comune alle diverse forme di governo democratiche, e coesistente al pluralismo istituzionale e all'equilibrio di poteri che le caratterizzano. Così come lo sono lo statuto dell'opposizione e la predisposizione di efficaci strumenti di partecipazione democratica e di garanzia dei diritti dei cittadini.

Non deve dunque sorprendere se - pur in un contesto dominato dalla esigenza di modernizzare il paese attraverso coraggiose riforme di struttura - la presidenza Sarkozy abbia posto l'accento più sul riequilibrio che non sull'ulteriore presidenzializzazione del sistema istituzionale della Quinta Repubblica¹⁹, in sintonia del resto con i programmi della maggioranza democratica nel Congresso degli Stati Uniti²⁰, e del governo guidato da Gordon Brown in Gran Bretagna²¹. Anche a costo di rimettere in discussione vecchi tabù, come l'art. 49, terzo comma della Costituzione gollista della V Repubblica francese, o il potere del premier britannico di proporre alla Regina lo scioglimento della Camera dei Comuni, senza previa autorizzazione del Parlamento. Anche in Italia, peraltro, l'esito del referendum costituzionale del giugno 2006 sembra indicare che il corpo elettorale, nella sua grande maggioranza, abbia colto ciò che tanto l'ingenuo o interessato populismo criptobonapartista di una parte rilevante del ceto politico (non solo di destra), quanto il tardo duvergerismo di una parte della dottrina²² sembrano sottovalutare: e

¹⁹ Oltre al già citato discorso di Epinal di N. SARKOZY, *Un Etat fort une République moderne*, Epinal, v. anche F. FILLON, *Déclaration de politique générale*, Paris, Assemblée nationale, 3 luglio 2007, in http://www.astrid-online.it/Dossier-r/Documenti-/FILLON---D-claration-de-politique-g-n-rale-03_07_07.pdf.

²⁰ Cfr. per esempio P. LEAHY, *Ensuring Liberty and Security Through Checks and Balances*, Georgetown University Law Center, Washington (D.C.), 2006, reperibile in http://www.astrid-online.it/Cartella-p/Elezioni-U/discorso-del-senatore-Patrick-Leahy_13_12_06.pdf

²¹ Gordon BROWN, *Constitutional Reform Statement*, London, House of Commons, 3 luglio 2007, in http://www.astrid-online.it/Dossier-r/Documenti-/Gordon-Brown_03_07_07.pdf; e, soprattutto, *The Governance of Britain, Green Paper presented to Parliament by the Secretary of State for Justice and Lord Chancellor*, London, luglio 2007, in http://www.astrid-online.it/Dossier-r/Documenti-/Green-paper-Governance-Britain_luglio_07.pdf. V. anche: A. BRAZIER e V. BRAM, *The Fiscal Maze. Parliament, Government and Public Money*, London, Hansard Society 2006; e le recentissime *Ten Recommendations for restoring trust in parliamentary democracy*, , pubblicate dalla HANSARD SOCIETY il 29 giugno 2007, in <http://www.hansardsociety.org.uk/node/view/815>.

²² Per la tendenza tardo duvergeriana v. per tutti gli scritti citati in nota 11. E cfr. M. DUVERGER, *La monarchie républicaine*, Paris 1974. Si tratta - come è noto - di una dottrina molto minoritaria, ma assai presente sui grandi *mass media*, che tendono invece ad ignorare le contrarie opinioni della

cioè che un ruolo forte e significativo del Parlamento e un equilibrato sistema di checks and balances sono un'essenziale componente della struttura di qualunque sistema democratico, quale che sia la forma di governo adottata, e dunque la diversa concreta configurazione che assume il ruolo stesso; che non vi è solo un problema di capacità di decisione (sicuramente da non sottovalutare) ma anche di qualità della decisione e di implementazione delle decisioni adottate; che la qualità della decisione è strettamente connessa alla efficienza e qualità della rappresentanza; e che la capacità di implementare le decisioni è a sua volta (anche) connessa alla qualità delle decisioni, alla legittimazione e autorevolezza delle istituzioni che le hanno adottate, alla efficacia degli strumenti di partecipazione democratica effettivamente utilizzati. Che dunque non vi è nessuna possibile soluzione del problema della governabilità senza affrontare e risolvere il problema della crisi della rappresentanza, del ruolo e dei poteri delle istituzioni rappresentative, degli strumenti di partecipazione democratica.

7. - Che anche Nicolas Sarkozy, malgrado il piglio presidenzialista dimostrato nei suoi rapporti con il primo ministro Fillon, con il suo governo e con la maggioranza parlamentare, sia consapevole della inadeguatezza di soluzioni iperpresidenziali per attrezzare la democrazia francese a vincere la sfida delle riforme strutturali necessarie per rilanciare la crescita e la competitività del Paese, emerge chiaramente, peraltro, anche da alcune delle sue prime scelte politiche. Nonostante il netto successo conseguito nelle elezioni presidenziali e in quelle legislative, nonostante la possibilità di far leva su una larga maggioranza parlamentare monocolora espressa dal partito di cui ha la leadership incontrastata, e nonostante l'ampiezza dei consensi di cui ha goduto secondo i sondaggi di opinione effettuati nei primi mesi del suo quinquennio, Sarkozy non ha scelto la strada dell'autosufficienza politica. Al contrario, e pur consapevole di dovere perciò fronteggiare malumori e dissensi nelle fila della maggioranza, ha compiuto una scelta netta e non episodica nel senso di una larga apertura a apporti esterni: dall'inserimento nella compagine governativa, in posizioni di notevole responsabilità, di esponenti provenienti dalle fila della opposizione socialista e centrista, all'importante ruolo riconosciuto a Commissioni *bipartisan* nella elaborazione delle politiche pubbliche e delle proposte di riforma (la Commissione Attali e lo stesso Comitato Balladur).

C'è chi ha interpretato queste scelte come mosse tattiche volte a scompaginare le file della opposizione. Ma questa interpretazione non sembra convincente, se si considera lo stato di evidente debolezza politica nella quale sono caduti, durante il primo anno della presidenza Sarkozy, tanto il Partito socialista francese quanto il MoDem di Bayrou.

grande maggioranza dei costituzionalisti italiani. Per la dottrina prevalente v. per tutti gli scritti pubblicati nel già cit. ASTRID, *Costituzione. Una riforma sbagliata*, passim; e il documento-appello firmato, nell'imminenza del referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006, da 201 costituzionalisti italiani, *Le ragioni di un NO*, appello pubblicato sul *Corriere della Sera*, del 21 giugno 2006, e, lo stesso giorno, anche su altri quotidiani italiani. Il testo dell'appello è reperibile in http://www.referendumcostituzionale.org/public/appellocostituzionalisti_a3.pdf.

E più probabile invece che tali scelte muovano da una convinzione di fondo: che le coraggiose riforme strutturali delle quali c'è bisogno, in Francia come negli altri paesi dell'Europa continentale, per vincere le sfide della globalizzazione, abbiano bisogno non soltanto di governi dotati di poteri forti, di maggioranze parlamentari larghe e coese e di leadership determinate e autorevoli; ma anche di un ampio sostegno *bipartisan*²³, tale da impedire che le resistenze corporative, settoriali o localistiche che contrastano l'approvazione e l'attuazione delle riforme strutturali possano sommare ai consensi di cui godono in settori della maggioranza il sostegno della intera opposizione parlamentare.

La Costituzione della V Repubblica e la legge elettorale francese già garantiscono al Presidente della Repubblica e al suo Governo, salvo che nei periodi di coabitazione, forti poteri e maggioranze ampie. In teoria, una riforma istituzionale "presidenzialista" avrebbe potuto rafforzarli. Ma Sarkozy per primo ha avvertito l'insufficienza di queste "protesi" istituzionali: per ciò ha voluto esponenti socialisti nella squadra di governo, per ciò ha l'elaborazione delle riforme a Commissioni *multipartisan*, e ha scommesso - con alterna fortuna - sull'affermazione di una leadership riconosciuta e autorevole di campione della modernizzazione e delle riforme. E per ciò (o anche per ciò) ha puntato più sul "riequilibrio" che sulla ulteriore presidenzializzazione del sistema istituzionale della V Repubblica.

Forse non basterà. Forse le sorti della modernizzazione dipenderanno dalla possibilità - che oggi appare remota - di aggiungere a questi elementi il supporto di un esplicito sostegno *bipartisan* che coinvolga, in un modo o nell'altro, le forze più riformiste della opposizione francese. La riforma costituzionale doveva forse - nelle intenzioni del Presidente Sarkozy - facilitare questo ulteriore e più impegnativo *step* di una politica di *ouverture* bipartisan. Se davvero questo era l'intento, di fatto essa è risultata alla fine (anche per le incertezze e le resistenze annidate nelle fila della maggioranza parlamentare) troppo timida per riuscire a conseguirlo.

8. - In effetti, se le intenzioni e i propositi del principale promotore della riforma costituzionale del 2008, il Presidente Sarkozy, erano quelli ipotizzati nei paragrafi precedenti (ipotesi che propongo, ovviamente, con ...beneficio di inventario), è facile constatare che essi sono stati realizzati in misura rilevante, ma comunque parziale, insufficiente e, per certi versi, anche controproducente..

Il riequilibrio dei poteri tra legislativo ed esecutivo e il rafforzamento dell'autonomia e del ruolo del Parlamento, col parallelo "inquadramento" dei poteri del Presidente trovano effettivamente riscontro in numerose disposizioni della legge costituzionale 2008-724.

Diverse tra queste introducono limitazioni importanti ai poteri dell'esecutivo: penso ai limiti previsti dall'articolo 24 della legge di riforma per il ricorso alla procedura prevista dall'art. 49, comma 3, della Costituzione (ormai esperibile solo per le leggi *de finance et de financement de la sécurité sociale*, e per un altro progetto di legge per sessione); alla introduzione di un controllo del Conseil Constitutionnel sul protrarsi

²³ In questo senso v. F. BASSANINI e M. MONTI, *La Commissione Attali e l'Italia*, cit. pag. XIV.

nel tempo delle situazioni di emergenza che legittimano, ai sensi dell'art. 16 Cost., l'esercizio di poteri eccezionali da parte del presidente della repubblica (art. 6 della legge di riforma); alla subordinazione alla previa autorizzazione del Parlamento (art. 13) del prolungamento oltre i quattro mesi delle missioni militari all'estero; al riconoscimento al Parlamento non solo dei poteri legislativo e di controllo sul Governo, ma anche del potere di valutare le politiche pubbliche (art. 9); alla (pur in realtà assai modesta) limitazione dei poteri del Governo nella definizione dell'ordine del giorno delle assemblee legislative (art. 23); alla previsione che queste discutano sul testo approvato dalla Commissione parlamentare anziché sul testo del Governo (art. 17), sia pur con l'eccezione delle leggi costituzionali²⁴ e delle leggi di finanza e di finanziamento della sicurezza sociale; alla previsione di un *advice and consent* delle Commissioni parlamentari permanenti (o, *rectius*, di un potere di veto esercitabile solo con la maggioranza qualificata dei tre quinti) per le nomine presidenziali dei membri del Conseil Constitutionnel (art. 27), dei consiglieri di Stato e della Corte dei Conti, dei prefetti, degli ambasciatori, dei direttori generali delle amministrazioni centrali dello Stato e degli altri funzionari determinati con legge organica (art. 5); alla previsione di uno statuto dei diritti dei gruppi parlamentari e di uno statuto delle opposizioni (art. 26), sia pure rinviandone la definizione ai regolamenti parlamentari; alla possibilità delle conferenze dei capigruppo di opporsi alla decisione governativa di far ricorso alla procedura accelerata mediante l'intervento di una commissione mista paritaria (art. 20); a un più ampio riconoscimento del potere parlamentare di proporre emendamenti ai progetti di legge (artt. 19 e 20), in concreto rimesso tuttavia alle disposizioni di una legge organica, la cui definizione si annuncia contrastata.

Ma penso anche al limite a due dei mandati presidenziali (art. 3 della legge di riforma). Quanto alla attribuzione al Presidente della Repubblica della facoltà di pronunciare una dichiarazione davanti alle Camere riunite in Congresso (art. 8 della legge di riforma), è vero che essa potrebbe essere una palestra per iniziative di stampo peronista e plebiscitario; ma è pur vero che, rispetto alla possibilità di fatto illimitata di usare a tal fine la platea televisiva per rivolgersi direttamente alla pubblica opinione, la disposizione ha l'effetto non negativo di "parlamentarizzare" le esternazioni del Presidente.

Quanto al rafforzamento dei diritti dei cittadini e degli istituti di garanzia, indubbiamente rilevanti sono le disposizioni concernenti la struttura e il ruolo del Consiglio superiore della magistratura, e l'attribuzione al Conseil Constitutionnel del potere di giudicare della costituzionalità delle leggi, sia pure col filtro della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato (tenuti, peraltro, a pronunciarsi entro un termine fissato dalla legge organica - art. 29). Sottraendo al Presidente della Repubblica la presidenza del CSM (e al Ministro della Giustizia la vicepresidenza),

²⁴ L'eccezione stabilita per i d.d.l. costituzionali trova giustificazione - come nota giustamente M. VOLPI, *La forma di governo*, cit., p. 16 - "solo alla luce di una discutibile concezione "maggioritaria" del potere di revisione costituzionale, che assegna al Governo un ruolo determinante nel procedimento parlamentare".

rafforzando l'indipendenza delle magistrature e sottoponendo per la prima volta gli atti legislativi al controllo di un giudice delle leggi indipendente dall'esecutivo, non è dubbio che si tratti di disposizioni che concorrono notevolmente a riequilibrare il sistema istituzionale in senso pluralistico e ad "inquadrare" e limitare i poteri del Presidente e dell'esecutivo.

Non irrilevante appare anche la disposizione dell'art. 25, che attribuisce ad una commissione indipendente, disciplinata dalla legge, il compito di dare un parere pubblico sui progetti di testo o sulle proposte di legge che delimitano le circoscrizioni per l'elezione dei deputati o modificano la ripartizione dei seggi dei deputati o dei senatori. E l'integrazione dell'elenco delle materie riservate alla legge, contenuto nell'art. 34 della Costituzione, con due importanti *new entries*: la libertà, il pluralismo e l'indipendenza dei mezzi di comunicazione di massa; e le condizioni di esercizio dei mandati elettorali e delle funzioni elettive dei membri delle assemblee deliberanti delle collettività territoriali. Di portata poco più che simbolica appare invece il riconoscimento del potere di iniziativa referendaria ad una frazione significativa dei membri del Parlamento (un quinto): da un lato perché essa richiede il sostegno di una percentuale altissima degli elettori iscritti (un decimo); dall'altra perché l'iniziativa può essere vanificata mediante la semplice proposizione del testo della proposta all'esame delle due assemblee.

9. - Ma molte delle disposizioni introdotte con la riforma del 2008 enunciano principi generici rinviando, come già si è notato, a successivi provvedimenti (leggi organiche, novelle ai regolamenti parlamentari) che spetterà alla maggioranza parlamentare definire. Altre sono il prodotto di scelte compromissorie in realtà assai meno impegnative di quanto inizialmente ipotizzato (e di quanto proposto dal Comitato Balladur): come il controllo sulle nomine presidenziali, assai meno efficace di quello esercitato dal Senato americano, anche perché di fatto attivabile solo da una maggioranza qualificata dei tre quinti; o come il controllo del Conseil Constitutionnel sul protrarsi nel tempo delle situazioni di emergenza previste dall'articolo 16, disposizione applicata una sola volta nel 1961 e della quale da molto tempo e da molte parti si chiedeva la pura e semplice abrogazione²⁵; o come l'asserita riconquista del potere di decisione delle assemblee sul proprio ordine del giorno (nuova formulazione dell'articolo 48 Cost.) che non vale a nascondere l'assoluta esiguità degli spazi lasciati alla discussione di proposte o iniziative non governative.

Nessuna di queste innovazioni sembra dunque tale da mettere in discussione l'assetto fondamentale della forma di governo della Quinta Repubblica, nessuna riesce a indirizzarne l'evoluzione verso uno dei modelli consolidati dall'esperienza costituzionale delle grandi democrazie (presidenziali o parlamentari), nessuna

²⁵ La tesi abrogazionista era stata sostenuta, nel Comitato Balladur, da Jack Lang, che l'ha ribadita nelle sue osservazioni personali allegate alla relazione del Comitato,, sostenendo che la disposizione è "nella migliore delle ipotesi inutile e nella peggiore pericolosa": v. *Une Ve République plus démocratique*, cit. p. 97.

risolve gli squilibri di un sistema che appare ancora dissociato tra spinte contraddittorie²⁶.

E nessuna sembra dar luogo ad un sistema più fortemente legittimato, rappresentativo e partecipato, tale da garantire la necessaria coesione e il necessario consenso nella definizione e nella implementazione delle riforme di struttura necessarie per vincere le sfide della globalizzazione.

10. - Il riequilibrio dei poteri, nella sua parte meglio riuscita, e cioè nel (relativo) recupero di autonomia e poteri del Parlamento, sia pur nell'ambito di un regime ancora fortemente squilibrato a favore dell'esecutivo, rischia di produrre anzi, sotto il profilo or ora accennato, effetti controproducenti. Anziché fare del Parlamento il coprotagonista di una campagna di modernizzazione e di riforme, concertata e condivisa con il Presidente e il suo Governo, rischia di approfondire la dissociazione tra un esecutivo modernizzatore e innovatore e assemblee legislative tentate di utilizzare i loro nuovi poteri per accentuare un ruolo di freno e di ostacolo alla innovazione e alle riforme, in nome della Francia "profonda" e della sua componente più conservatrice, quella rurale.

Potrebbe essere questo l'esito di una riforma istituzionale che, alla fine, ha visto prevalere gli indirizzi più conservatori diffusi nelle fila della maggioranza parlamentare su due questioni rilevanti: la rappresentatività del Parlamento e il cumulo tra mandato parlamentare e mandati elettivi ed esecutivi locali.

Su entrambi i punti i promotori della riforma (il Presidente Sarkozy, il primo Ministro Fillon, il Comitato Balladur) avevano dato indicazioni innovative: introdurre dosi di proporzionale nel sistema elettorale dell'Assemblea nazionale²⁷, migliorare la rappresentatività del Senato, "en prenant davantage en compte dans le scrutin sénatorial la répartition de la population sur le territoire"²⁸, in modo che entrambe le Camere "meglio riflettano le differenti componenti della popolazione e

²⁶ Rinvio, sul punto, al recentissimo studio di M. VOLPI, *La forma di governo in Francia*, cit., passim. Di "impossibile rééquilibrage des institutions" parla R. PONCEYRI, *L'encadrement de présidentialisme, mission impossible ?*, in *Rev. Pol. Parl.*, Oct.-Déc. 2007, p. 39.

²⁷ *Lettre de mission* del Presidente Sarkozy, cit., p. 108; Discorso programmatico del Primo Ministro Fillon del 3 luglio 2007, p. 2; *Lettera del Presidente Sarkozy al Primo Ministro Fillon del 12 novembre 2007*, p. 3 (reperibile in http://www.astrid-online.it/Dossier-R2/Documenti/lettera-SARKOZY-FILLON-12_11_07.pdf). L'espressione usata nella *lettre de mission* ("una certa dose di proporzionale") ricorda ovviamente il ben noto progetto Vedel, tendente a riconoscere un diritto di tribuna ai piccoli partiti esclusi dal Parlamento per effetto del sistema uninominale maggioritario. Analogamente, il Comitato Balladur ha proposto una "rappresentanza proporzionale "compensativa", compresa tra i 20 e i 30 seggi, riservati ai partiti "sfavoriti dal sistema maggioritari" (*Une Cinquième République plus démocratique*, cit. p. 70).

²⁸ *Lettera del Presidente Sarkozy al Primo Ministro Fillon del 12 novembre 2007*, cit., p. 3; ma anche COMITE DE REFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LA MODERNISATION ET LE REEQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS DE LA VEME REPUBLIQUE, *Une Cinquième République plus démocratique*, cit. p. 71.

la diversità delle correnti di opinione²⁹; e vietare o almeno limitare ulteriormente il cumulo tra mandato parlamentare e mandati elettivi locali³⁰.

Per la verità, nel concreto funzionamento della Costituzione materiale della V Repubblica, il combinato disposto fra sistema elettorale uninominale maggioritario a doppio turno e cumulo tra mandato parlamentare e mandati elettivi locali, ha rappresentato uno dei pochi *checks and balances* di qualche efficacia di fronte alla crescente presidenzializzazione del sistema, forse l'unico che fosse in grado di operare anche nei periodi di non coabitazione. Non di rado infatti il Presidente e il suo Governo hanno trovato difficoltà a piegare alla loro volontà e a schierare a sostegno delle loro scelte deputati e senatori forti del loro radicamento nel territorio e propensi a ritenere che la loro conferma elettorale, più che dipendere dalla volontà del partito e dei suoi leader, fosse la conseguenza della fiducia dei loro concittadini nella loro capacità di amministrare bene città e dipartimenti e di ben rappresentarne gli interessi in Parlamento³¹. Quanto al Senato, lo squilibrio della rappresentanza a favore delle aree rurali, ne fa automaticamente un importante strumento di bilanciamento dei poteri, sia pure a senso unico, e cioè in presenza di Presidenti e Governi di sinistra.

Si tratta, in buona sostanza, e in entrambi i casi, di *checks and balances* che – benché in qualche modo contribuiscano al pluralismo istituzionale e dunque a contrastare una eccessiva presidenzializzazione del sistema – sono tuttavia suscettibili di operare soltanto in senso conservatore, come freni o ostacoli alle politiche di modernizzazione e di riforme. Tenzionalmente conservatori sono infatti gli esponenti delle aree rurali, sovra rappresentate al Senato; mentre il cumulo dei mandati, concentrando l'impegno degli eletti nell'esercizio dei loro compiti di amministrazione regionale o locale, e inducendoli a privilegiare interessi e istanze localistiche, contribuisce in modo non irrilevante alla emarginazione del Parlamento e alla prevalenza di orientamenti conservatori.

Ma vi è di più: proprio sul tema della rappresentatività del Parlamento, dell'introduzione di correzioni proporzionali all'impianto maggioritario del sistema elettorale dell'Assemblea Nazionale, e del riequilibrio della rappresentanza territoriale del Senato, il Presidente Sarkozy ha fatto – nella fase finale dell'iter

²⁹ Ibidem.

³⁰ Lettera del Presidente Sarkozy al Primo Ministro Fillon del 12 novembre 2007, cit. , p. 3; ma soprattutto COMITE DE REFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LA MODERNISATION ET LE REEQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS DE LA VEME REPUBLIQUE, *Une Cinquième République plus démocratique*, cit. p. 64 (ove si nota che – nonostante i limiti al cumulo dei mandati introdotti per via legislativa nel 1985 e nel 2000 – « il cumulo dei mandati resta la regola e il non cumulo l'eccezione » : Nel Parlamento in carica “259 dei 577 deputati sono sindaci, 21 sono presidenti di consiglio generale, 8 sono presidenti di consiglio regionale; 121 dei 331 senatori sono sindaci, 32 sono presidenti di consiglio generale, 3 sono presidenti di consiglio regionale; e praticamente tutti i parlamentari sono, quantomeno, consiglieri municipali o generali”).

³¹ Forse per le considerazioni riportate nel testo, il Rapporto Attali, nella sua stesura finale, ha del tutto ignorato il problema del cumulo dei mandati, nonostante per ben tre volte, nel corso dei suoi lavori, la Commissione si fosse pronunciata a favore della introduzione di un divieto di cumulo senza eccezioni.

parlamentare della riforma costituzionale del 2008 - l'ultimo tentativo di "agganciare" le opposizioni socialista e centrista. Le resistenze dei settori più conservatori dell'UMP, nell'Assemblea Nazionale e soprattutto nel Senato, hanno reso impossibile questo aggancio. E hanno così bloccato il tentativo di costruire, almeno sulle grandi riforme necessarie per la modernizzazione del Paese e per affrontare le sfide della globalizzazione, una maggioranza più larga e più forte, uno schieramento riformatore tendenzialmente *bipartisan*, capace di battere le resistenze di interessi corporativi e localistici, e di assorbire e rendere irrilevanti le complicità di cui essi godono nelle fila della maggioranza parlamentare.

Le sorti della "campagna" di modernizzazione e di riforme sono dunque, al momento, assai incerte. Prive della spinta propulsiva che poteva nascere da una riforma costituzionale condivisa, sono ormai affidate agli effetti della crisi economica-finanziaria scoppiata nell'estate del 2008, e alla possibilità che la necessità di far fronte all'emergenza mobiliti risorse e favorisca convergenze e sinergie finora inesplorate.