

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>

n. 8 - giugno 2013

FORME DI GOVERNO E SISTEMI ELETTORALI IN FRANCIA

Xavier Philippe

FORME DI GOVERNO E SISTEMI ELETTORALI IN FRANCIA¹

Xavier Philippe

Professore di Diritto pubblico alla Faculté de Droit di Aix-en-Provence, Università di Aix-Marseille; Professore all'Università di Western Cape, Sudafrica; Direttore dell'Istituto Louis Favoreu, CNRS UMR 6201 (diritto pubblico comparato, diritto internazionale ed europeo)

Il contributo intende analizzare il legame tra sistema elettorale e forma di governo, partendo dall'esperienza francese.

Il rapporto tra forma di governo e sistemi elettorali costituisce un soggetto relativamente poco studiato, spesso richiamato solo per cenni, senza approfondire realmente il legame tra la scelta delle modalità di elezione e la determinazione dell'effettiva configurazione di una forma di governo.

Sembra che si tratti, in effetti, di una questione che interessa più il mondo accademico che quello politico, sebbene essa abbia sempre avuto – e abbia tuttora – un interesse evidente in relazione al funzionamento del sistema politico francese.

Nel contributo, si intende dimostrare come l'attuazione di una forma di governo non dipenda solo dalle disposizioni costituzionali sulla ripartizione delle competenze e la regolazione dell'esercizio del potere da parte di Parlamento e Governo, ma è anche fortemente caratterizzata dalla scelta, di solito lasciata ai legislatori, in merito alle modalità di elezione dei governanti. Tuttavia, come si vedrà nell'analisi dell'esperienza francese, il sistema elettorale non è l'unico fattore extra-costituzionale che contribuisce a determinare il regime politico.

Per illustrare tali considerazioni, l'articolo propone, in una prima parte, una disamina delle peculiarità dei singoli sistemi elettorali, per poi procedere, nella seconda, ad un'analisi della loro influenza sul regime politico.

¹ Il presente testo è la versione rielaborata di una lezione tenuta il 15 settembre 2010 a Volterra nell'ambito del corso estivo organizzato dall'Università di Siena, sotto la direzione della Professoressa Tania Groppi. Traduzione a cura della Dott.ssa Anna Maria Lecis Cocco Ortu, Dottoranda in Diritto pubblico comparato, Università di Siena e di Aix-Marseille.

The article aims to analyze the relationship between electoral systems and forms of government, in the light of the French experience.

In France, even if the existence of a link between the electoral system adopted and the form of government is often acknowledged, the real impact of the former on the latter has not been studied in depth.

The issue seems to interest more the academic world than the political one, even if it has always had – and still has – a great importance with regard to the functioning of the French political system.

The article will show how the actual realization of the form of government does not depend only on the constitutional provisions concerning the subdivision of competences and the exercise of parliamentary and governmental powers, but it is also strongly characterized by the choice of the electoral system, usually made through the law. However, as we will see in the analysis of the French experience, the electoral system is not the only extra-constitutional factor that contributes to define the political system of government.

In order to demonstrate these considerations, the article, in a first part, analyzes the peculiarities of the different electoral systems provided in France, and, in a second part, it analyzes their influence on the political system of government.

Sommario

Introduzione

1. Le peculiarità dei sistemi elettorali in Francia sotto la Quinta Repubblica
2. Gli effetti del sistema elettorale sul regime politico

Introduzione

Il rapporto tra forma di governo² e sistemi elettorali³ costituisce un soggetto relativamente poco studiato, spesso richiamato solo per cenni, senza approfondire realmente il legame tra la scelta delle modalità di elezione e la determinazione dell'effettiva configurazione di una forma di governo.

In Francia come in molti altri Paesi, tali legami sono di solito messi in luce a seguito di una mera constatazione, di un'analisi descrittiva a posteriori, piuttosto che per effetto di una reale volontà dei costituenti o delle autorità politiche di porre in relazione i due aspetti essenziali del sistema elettorale e della forma di governo, ossia le modalità di designazione dei governanti e l'esercizio del potere. Sembra che si tratti, in effetti, di una questione che interessa più il mondo accademico⁴ che quello politico, sebbene essa abbia sempre avuto – e abbia tuttora – un interesse evidente in relazione al funzionamento del sistema politico francese.

In Francia, i rapporti tra il sistema elettorale e la forma di governo si sono manifestati molto presto, dapprima sotto la Terza e poi sotto la Quarta Repubblica. Se il regime politico parlamentare della Terza Repubblica è stato perlopiù caratterizzato da un multipartitismo che non ha smesso di affermarsi per tutta la durata del regime, le modalità di voto, di regola fondate su un sistema maggioritario uninominale a doppio turno, conobbero due eccezioni, con una formula a scrutinio di

² Per comodità di esposizione, si utilizzeranno interscambiabilmente le nozioni di “forma di governo” e “regime politico” per designare il carattere parlamentare, presidenziale, semi-parlamentare o semi-presidenziale del regime considerato. Sebbene le due definizioni non siano sinonime, e la nozione di “regime politico” appartenga alla scienza politica più che al diritto, questa intercambiabilità è stata adottata per esigenze espositive.

³ Per sistemi elettorali, nel presente contributo, si intende riferirsi all'insieme delle caratteristiche proprie di una consultazione elettorale, dalle modalità di scrutinio e le caratteristiche del suffragio, alla determinazione dell'ambito di riferimento dell'elezione (la circoscrizione elettorale) e ai tempi della consultazione elettorale. Se i caratteri classici (suffragio e formula elettorale) sono indubbiamente predominanti, ciò tuttavia non impedisce che gli altri aspetti minori costituiscano degli elementi talvolta cruciali nella determinazione delle forme di governo.

⁴ In questo senso, FAVOREU *ET ALII*, *Droit constitutionnel*, Paris, XIV ed., 2011, 756 ss., J. GICQUEL e J-E. GICQUEL *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 2011, 464 ss.

lista dipartimentale dall'inizio del 1885 al 1889 e un sistema misto maggioritario e proporzionale dall'indomani della prima guerra mondiale fino al 1928⁵.

La Terza Repubblica fu così caratterizzata da un regime parlamentare dalle maggioranze ridotte, che portò alla costituzione di governi deboli, dipendenti dalle maggioranze dettate dalle circostanze. Tale sistema condusse a delle alleanze – talvolta sorprendenti – e ad un'instabilità che fece della Terza Repubblica un sistema dominato dal parlamentarismo e dall'ostruzionismo parlamentare, i quali hanno portato in più di una circostanza il governo a “governare per decreti”, in mancanza di una maggioranza stabile in Parlamento. Questa caratteristica del regime politico parlamentare francese perdurò e si rafforzò nel corso della Quarta Repubblica, nella quale la formula elettorale proporzionale favorì l'affermazione della frammentazione.

Sarà soltanto sotto la Quinta Repubblica che le modifiche del sistema elettorale per l'elezione dei deputati alla camera bassa consentirà lo sviluppo di maggioranze stabili e chiare.

È difficile negare che in Francia esista una stretta correlazione tra la scelta di un sistema elettorale e la forma di governo. Sebbene questa relazione sia storicamente sempre esistita, curiosamente essa non è interamente regolata dalla Costituzione, che anzi dispone assai poco in proposito: sono stati piuttosto degli strumenti normativi di attuazione di quest'ultima⁶ o il funzionamento delle istituzioni a permettere di stabilire dei legami tra i sistemi elettorali e le forme di governo. La determinazione di tali legami può essere effettuata mediante una disamina delle peculiarità dei singoli sistemi elettorali (1), per procedere poi ad un'analisi della loro influenza sul regime politico (2).

1. Le peculiarità dei sistemi elettorali in Francia sotto la Quinta Repubblica

I sistemi elettorali in vigore in Francia, sotto la Quinta Repubblica, variano a seconda del tipo di elezione. Essi sono, generalmente e tradizionalmente, più inclini al sistema maggioritario che a quello

⁵ Cfr. J. GICQUEL e J-E GICQUEL, *Droit constitutionnel*, *op.cit.* p. 464.

⁶ Di solito delle leggi organiche o talvolta anche delle leggi ordinarie concernenti talune consultazioni elettorali.

proporzionale. Tale preferenza può essere ricondotta a due ragioni principali. Da una parte, il sistema maggioritario implica l'individuazione di circoscrizioni elettorali di una misura tale da non compromettere la connessione tra eletto e elettore. Si instaura, in essi, una relazione "visiva", e perfino quasi "fisica", tra l'elettore e l'eletto, che risponde ad una esigenza reciproca di eletti ed elettori: gli elettori vogliono avere la possibilità di restare in contatto diretto coi loro eletti e, viceversa, gli eletti hanno bisogno dei loro elettori per preparare la propria rielezione⁷. D'altra parte, poi, i sistemi maggioritari sono garanzia di una maggiore stabilità. Essi permettono di formare maggioranze più chiare e condannano la frammentazione e il frazionamento dei partiti politici. Vi è dunque, al di là dell'attrattiva che può suscitare un sistema elettorale volto alla rappresentazione proporzionale, un certo attaccamento al sistema elettorale caratterizzato dalla formula maggioritaria.

La situazione francese attuale vede tuttavia la compresenza dei due grandi modelli di sistema elettorale, maggioritario e proporzionale, seppur con una preferenza piuttosto netta nei confronti del maggioritario a doppio turno.

Il sistema proporzionale è attualmente ancora in uso per le elezioni regionali, ma soltanto fino alle prossime elezioni che si terranno nel 2014⁸. Esso consiste in un sistema di voto plurinomiale, con liste corrispondenti a ciascuna circoscrizione regionale. Tale sistema elettorale è ancora vigente sia per l'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo, ma su base nazionale, che per l'elezione dei

⁷ Tutti i sistemi maggioritari che hanno abbandonato il modello del voto di "*arrondissement*" sono stati generalmente respinti dal corpo elettorale. Questo fu ad esempio quanto accadde sotto la Terza Repubblica. La diffidenza incontrata in un primo momento dal voto di "*arrondissement*" nel regime repubblicano, fu superata nel 1889. Allo stesso modo, nel 1927, la formula maggioritaria fu preferita al sistema misto, considerato dall'elettorato troppo complicato. (cfr. J. GICQUEL e J-E GICQUEL, *op.cit.*, 464).

⁸ La riforma che ha introdotto il "consigliere territoriale" (destinato a riunire in un'unica figura di rappresentanza territoriale i consiglieri regionali e quelli generali dipartimentali) ha previsto infatti, dopo alcune esitazioni, il sistema maggioritario a doppio turno per l'elezione dei nuovi rappresentanti territoriali. In un primo momento era stata proposta l'introduzione di un sistema misto, per unire i sistemi elettorali propri della rappresentanza regionale e dipartimentale, ma in seguito al dibattito e ad alcune riserve espresse dal Consiglio di Stato, la scelta è caduta sul sistema elettorale in uso per le elezioni dei consiglieri generali.

senatori⁹. Si può notare che le suddette consultazioni elettorali sono caratterizzate da un tasso di partecipazione più basso rispetto alle altre e da una depersonalizzazione della campagna elettorale, che si sviluppa intorno ai *leader* politici nazionali, i quali utilizzano queste elezioni come strumento per testare la propria popolarità presso gli elettori. Si è potuta riscontrare tuttavia qualche eccezione, nell'ambito delle elezioni regionali, dovuta alla popolarità dei candidati capilista o al contesto regionale. Ciò tuttavia non pregiudica la tendenza generale sopra richiamata, sebbene non sia possibile valutare con precisione le ragioni specifiche di tale disinteresse per la rappresentanza proporzionale.

Con l'esclusione di questi tre tipi di consultazione elettorale, il sistema privilegiato è quello maggioritario a doppio turno, uninominale o plurinominale, con qualche correttivo proporzionale per le elezioni municipali. Si tratta di un sistema non complicato, nel quale si può avere l'elezione al primo turno soltanto con la maggioranza assoluta dei voti, mentre nell'eventuale secondo turno è previsto il concorso dei soli candidati arrivati in testa al primo turno¹⁰. Il secondo turno permette l'elezione a maggioranza relativa: la candidata o il candidato che riceve il maggior numero di voti viene eletto. La circoscrizione di riferimento è generalmente l' "*arrondissement*", ma può variare in funzione della natura dell'elezione.

Il sistema maggioritario è stato largamente adottato (o reintrodotta) sotto la Quinta Repubblica, in ragione della stabilità che è in grado di assicurare¹¹. Questa sua caratteristica è stata senza dubbio una delle principali giustificazioni della sua adozione e del suo ritorno in auge dopo l'esperienza della Quarta Repubblica, e i risultati che ha prodotto sotto tale profilo si sono rivelati all'altezza delle aspettative di cui era stato caricato. Il sistema di elezione a due turni, poi, permette di bilanciare gli aspetti negativi del sistema maggioritario a turno unico

⁹ Il Senato è eletto a suffragio indiretto. Si tratta peraltro di un sistema diversificato poiché varia in funzione del numero di senatori da eleggere in ciascun dipartimento. Se il numero di senatori spettanti ad un dipartimento è pari o inferiore a 3, si applica la formula maggioritaria; se è invece di 4 o più, si applica la formula proporzionale.

¹⁰ In certe consultazioni non esiste un obbligo di esclusione dei candidati o delle liste che abbiano raggiunto una certa percentuale di voti (il che può dare luogo a dei secondi turni a tre, che sono detti "triangolari"), mentre in altre solo i due candidati che hanno ricevuto il maggior numero di voti possono restare in corsa.

¹¹ FAVOREU ET ALII, *Droit constitutionnel*, op.cit., 813.

e consente agli elettori di effettuare una scelta al secondo turno che li pone al centro della decisione. Inoltre, tale sistema permette di tracciare un collegamento tra l'eletta o l'eletto e i consensi che ha raccolto: in questo senso il sistema maggioritario permette una sorta di "visualizzazione dell'eletto" che il sistema proporzionale non consente, o consente in misura ridotta.

Ci si può domandare, per comprendere l'attuale rapporto tra sistema elettorale e forma di governo, fino a che punto il sistema maggioritario in vigore sia oggi ancorato al regime politico della Quinta Repubblica. Possiamo o no ritenere che esso fa parte delle "convenzioni costituzionali"¹² o che è parte integrante del "sistema costituzionale" della Quinta Repubblica?

Formalmente, tale dubbio non è ammesso: il testo costituzionale rimane vago a proposito del sistema elettorale che debba essere adottato. Esso si limita a prescrivere il carattere diretto o indiretto del suffragio, mentre la maggior parte delle disposizioni sul sistema elettorale si trova nella legge organica e non nella Costituzione. La risposta al quesito è perciò necessariamente negativa. Un'ulteriore prova di ciò si rinviene nel fatto che il sistema maggioritario è stato effettivamente abbandonato, nel corso della Quinta Repubblica: la modificazione del sistema elettorale introdotta nel 1985 per le elezioni legislative del 1986¹³, si fondava infatti sulla rappresentazione proporzionale. La storia costituzionale recente ci fornisce dunque un contro-esempio che depone per l'assenza di valore costituzionale formale del sistema elettorale demandato dal regime politico.

Tuttavia, il sistema elettorale della Quinta Repubblica ha indiscutibilmente caratterizzato il funzionamento del regime politico e, se ciò non autorizza a parlare propriamente di un suo valore costituzionale, è indubbio che esso abbia favorito l'evoluzione del regime politico francese nella direzione di un presidenzialismo sempre più marcato. Certo, il regime elettorale non è l'unico elemento che ha condotto alla "presidenzializzazione" del regime politico – e non si intende in questa sede farne un elemento determinante – ma esso vi ha fortemente contribuito.

¹² AVRIL, *Les conventions de la constitution. Normes non écrites du droit politique*, Paris, 1997.

¹³ Legge organica del 10 luglio 1985, abrogata dalla successiva legge dell'11 luglio 1986.

Possiamo allora affermare che il regime politico è influenzato dal sistema elettorale? Senza grande possibilità di errore – e purché si tratti di un regime realmente democratico – la risposta, in questo caso, deve essere senz'altro affermativa. Ed essa non riguarda certo soltanto l'esempio francese. Questa constatazione non deve tuttavia celare il fatto che gli elementi che contribuiscono a caratterizzare un regime politico sono molteplici – modalità di funzionamento del regime, rapporti tra i poteri, carisma dei *leader* e tipo di governo... – e non sono tutti riconducibili al sistema elettorale. E possiamo altresì rilevare come il sistema costituzionale concepito dai suoi creatori di rado venga posto in essere in maniera conforme a quella prevista.

Possiamo prendere in considerazione tre casi paradigmatici tratti dall'esperienza francese che testimoniano l'influenza dei regimi elettorali sul funzionamento del sistema politico.

Il primo esempio è offerto proprio dalla nascita della Costituzione del 1958. Sebbene la Quinta Repubblica fosse stata istituita per risolvere un doppio problema manifestatosi sotto la Quarta Repubblica¹⁴, vi era la volontà di conservare i tratti generali della Costituzione precedente, cercando di correggerne soltanto i punti deboli: il regime politico immaginato dal Generale de Gaulle e da Michel Debré restava fondato su un regime parlamentare, razionalizzato mediante dei meccanismi giuridici che impedissero di ricadere nei precedenti errori¹⁵.

Uno dei suddetti meccanismi consisteva nella ripartizione delle competenze tra Parlamento e Governo, determinando l'ambito di competenza della legge e lasciando tutte le materie residuali alla competenza regolamentare. Questo intervento intendeva ovviare al problema dell'ostruzionismo parlamentare riscontrato in precedenza. Con riferimento alla disciplina elettorale, la Costituzione non prevedeva alcunché¹⁶, ad eccezione del carattere diretto o indiretto del suffragio, così che la scelta del sistema elettorale fu rimessa alla legge. Fu dunque la legislazione, e non la riforma costituzionale, a modificare il sistema elettorale, che passò dalla formula proporzionale a quella

¹⁴ L'uno contingente, la guerra d'Algeria; l'altro strutturale, l'instabilità governativa della Quarta Repubblica.

¹⁵ In questo senso, J. GICQUEL e J-E GICQUEL, *Droit constitutionnel, op.cit.*, 497; FAVOREU *ET ALII*, *Droit constitutionnel, op.cit.*, 784 ss.

¹⁶ Eccetto che per il Presidente della Repubblica.

maggioritaria. Tale modificazione ebbe degli effetti imprevisti, e altamente rilevanti sul piano del regime politico, in quanto permise la formazione di maggioranze chiare e forti e la nascita di una forma di bipartitismo, garantendo così la stabilità del sistema di governo.

Ciò comportò ulteriori conseguenze che meritano di essere sottolineate. Innanzitutto, la razionalizzazione prevista dal testo costituzionale per permettere al Governo di agire in caso di ostruzione da parte del Parlamento, si è dimostrata superflua, in ragione della scelta in ordine al sistema elettorale. Esso infatti ha consentito di mantenere una certa armonia tra Parlamento e Governo, la quale ha reso inutile l'attuazione di meccanismi di riserva delle competenze al Governo.

Inoltre, il sistema parlamentare concepito dai costituenti della Quinta Repubblica si è rapidamente trasformato in un sistema "semipresidenziale" - se non "presidenziale" - per due ragioni principali: da un lato la risoluzione della crisi algerina richiedeva risposte forti che solo l'Esecutivo - e più precisamente il Capo dello Stato - era in grado di dare¹⁷; dall'altro lato, la personalità e il carisma del Capo dello Stato, Charles de Gaulle, erano tali che la funzione presidenziale fu esaltata rispetto a come era prevista sulla base della Costituzione e del metodo di elezione originario¹⁸.

Questo esempio dimostra come il sistema elettorale abbia giocato un ruolo di rilievo nel delineare la fisionomia del sistema politico della Quinta Repubblica. Pur senza rappresentare l'unica ragione che ha condotto all'attuale forma semipresidenziale (o presidenziale), è

¹⁷ Bisogna tenere presente che la Costituzione del 1958 era stata concepita per essere una Costituzione provvisoria, destinata a rispondere alla situazione di crisi, nelle more dell'adozione di una nuova Costituzione destinata ad essere più duratura. La storia ha deciso però diversamente! La Costituzione del 1958 venne infatti modificata nel 1962 mediante l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, a suffragio universale uninominale a doppio turno, è divenne così definitiva. Vedi *infra*.

¹⁸ Si trattava di un'elezione a suffragio universale indiretto da parte di un collegio di grandi elettori. Il testo originario era il seguente (estratto):

Article 6 - Le Président de la République est élu pour sept ans par un collège électoral comprenant les membres du Parlement, des conseils généraux et des assemblées des Territoires d'Outre-mer, ainsi que les représentants élus des conseils municipaux. [...]

Article 7 - L'élection du Président de la République a lieu à la majorité absolue au premier tour. Si celle-ci n'est pas obtenue, le Président de la République est élu au second tour à la majorité relative. [...]

evidente fino a che punto tale sistema elettorale abbia esercitato un'influenza sul funzionamento del regime politico, sebbene quest'ultimo risulti invero facilmente modificabile.

Un secondo esempio dell'incidenza del sistema elettorale sul regime politico è rappresentato dalla riforma costituzionale del 1962, avente ad oggetto l'elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica¹⁹. La modificazione della disciplina potrebbe apparire, ad un primo sguardo, poco incisiva, dal momento che si tratta di una riforma delle sole modalità di esercizio del voto, e non della formula elettorale. In realtà, però, l'introduzione del sistema elettorale a suffragio universale diretto ha profondamente trasformato la Quinta Repubblica, facendone un regime politico che, secondo gli osservatori e gli stessi titolari del mandato, oscilla tra il modello semipresidenziale e quello presidenziale.

Tale riforma ha di fatto sostituito la modificazione della Costituzione del 1958 che avrebbe dovuto avere luogo all'indomani della guerra d'Algeria e degli accordi di Évian e la Costituzione provvisoria è divenuta così definitiva, provocando un acceso dibattito sulla legittimità della revisione voluta dal Presidente della Repubblica in merito al metodo di elezione presidenziale. Infatti, il sistema elettorale per l'elezione presidenziale è l'unico espressamente contemplato in maniera dettagliata nel testo costituzionale e, pertanto, fu necessario modificare la Costituzione per poter procedere all'introduzione della suddetta modalità di elezione. Il Generale de Gaulle, Presidente in carica eletto a suffragio universale indiretto, desiderava, a seguito dell'attentato del "Petit Clamart", conferire al Capo dello Stato un ruolo che andasse al di là di quello inizialmente previsto nella Costituzione. Egli riteneva che soltanto un'elezione diretta del Capo dello Stato da parte del popolo gli avrebbe garantito la legittimità necessaria per renderlo un arbitro al di sopra delle parti (politiche), in grado di indirizzare la politica nazionale. Tale decisione incontrò l'ostilità del Parlamento che vi vedeva – a ragione – un indebolimento del proprio potere. Ci fu così un braccio di ferro²⁰ sulle

¹⁹ Riforma costituzionale del 6 novembre 1962. Questa revisione, talvolta definita *révision-fondation*, ha dato attuazione alle proposte avanzate dal Generale de Gaulle nel suo discorso di Bayeux del 16 giugno 1946.

²⁰ Questo braccio di ferro diede luogo ad una mozione di censura – la sola proposta sotto la Quinta Repubblica – il 5 ottobre del 1962. Il Primo ministro presentò allora le sue dimissioni, ma il Presidente della Repubblica le rifiutò e sciolse

modalità di revisione, poiché il Generale de Gaulle decise di utilizzare l'articolo 11 della Costituzione, che prevede la possibilità di sottoporre a referendum ogni riforma relativa all'organizzazione dei poteri pubblici, invece che l'articolo 89, avente ad oggetto la normale procedura di revisione²¹. Tale scelta consentiva di evitare il previo voto di ciascuna camera del Parlamento, che sarebbe stato invece richiesto dall'articolo 89. La scelta fu perciò fortemente criticata dal Parlamento stesso²², ma approvata invece dal corpo elettorale mediante il referendum, che diede ragione al Generale de Gaulle e, col voto referendario, ne convalidò la scelta.

All'epoca non era concepibile tenere distinta l'elezione del Capo dello Stato a suffragio universale diretto dalla personalità del Generale de Gaulle. Ad egli bastava la propria legittimazione "storica", ma lui stesso temeva che la situazione potesse cambiare allo scadere del suo mandato. L'elezione diretta del Presidente della Repubblica avrebbe permesso così di tenere in vita la Quinta Repubblica senza cambiare la Costituzione, ma affermando allo stesso tempo un regime presidenza-

l'Assemblée Nationale. La riforma fu quindi sottoposta a referendum il 28 ottobre 1962 con una grande affluenza e fu approvata dal 62% dei Francesi. Le elezioni legislative si tennero il 18 e il 25 novembre e assicurarono al Generale de Gaulle la maggioranza politica.

²¹ Jean Foyer, Ministro della giustizia, Guardasigilli all'epoca della riforma costituzionale del 1962, amava raccontare un aneddoto accaduto nel corso del Consiglio dei ministri nel quale il Generale de Gaulle ha comunicato al governo la sua volontà di modificare il metodo di elezione presidenziale mediante il meccanismo previsto dall'articolo 11. Egli chiese dunque a ciascuno dei suoi ministri cosa pensasse di tale progetto. I primi interrogati approvarono il progetto presidenziale. Venne il turno di Jean Foyer, che ritenne, in qualità di Guardasigilli, che il progetto potesse porre dei problemi tecnici considerata l'esistenza di una procedura di revisione costituzionale particolarmente chiara, ma proseguì affermando che, se si trattava del bene del Paese, capiva le ragioni per la scelta della procedura dell'articolo 11 e che perciò, dopo lunghe riflessioni, si dichiarava favorevole al parere del Generale. Il ministro successivo – visibilmente in disaccordo col progetto e forte degli argomenti sostenuti dal Guardasigilli – esclamò: «*Condivido le perplessità del Guardasigilli!*». Al che il Generale de Gaulle gli avrebbe risposto: «*Il Guardasigilli ha delle perplessità, ma le supera!*». La discussione fu quindi conclusa.

²² Il *Conseil constitutionnel* era stato adito dal Presidente del Senato affinché si pronunciasse sulla costituzionalità della legge referendaria (si trattava di verificare la conformità a Costituzione della procedura mediante la quale la legge referendaria era stata sottoposta all'elettorato). Il *Conseil constitutionnel*, con la decisione n. 62-20 DC del 6 novembre 1962, si dichiarò incompetente a sindacare sulla legge referendaria (cfr. *Les Grandes Décisions du Conseil constitutionnel*, n. 4, Paris, XVI ed., 2011).

lista che non era mai esistito prima. L'originalità della riforma consisteva nell'utilizzare una "vecchia istituzione" - il Presidente della Repubblica - dal ruolo prevalentemente simbolico, per farne la testa pensante di un Esecutivo bicefalo. Possiamo constatare ancora una volta, grazie a questo esempio, il peso del sistema elettorale sulla fisionomia del regime politico. Si sottolinea che sebbene la Costituzione non fornisca indicazioni quanto agli aspetti tecnici del sistema elettorale in senso stretto, essa definisce invece il carattere diretto o indiretto dell'elezione.

Un terzo e ultimo esempio di questa relazione tra regime politico e sistema elettorale è rappresentato dalle elezioni dei deputati all'*Assemblée Nationale* nel 1986. Esse furono le uniche svoltesi secondo il sistema della rappresentanza proporzionale sotto la Quinta Repubblica. Ciò avvenne principalmente per una ragione politica. Quando, nel 1985, il Presidente F. Mitterand realizzò che avrebbe potuto perdere la maggioranza all'*Assemblée Nationale*, decise di modificare le modalità di voto, per minimizzare l'effetto amplificativo che il sistema maggioritario garantisce alla maggioranza eletta.

Tale modifica²⁵, tuttavia, non permise il perseguimento degli obiettivi prefissati, mentre fece comparire, per la prima volta sotto la Quinta Repubblica, la rappresentanza dei partiti estremisti, in particolare del *Front national*. Inoltre, la suddetta riforma della disciplina elettorale comportò delle conseguenze che diedero luogo ad una nuova forma di governo: la "*cohabitation*". Essa, com'è noto, consiste

²⁵ Quattro leggi del 10 luglio 1985 sostituirono al sistema di tipo maggioritario, istituito nel 1958 e nel 1959, un sistema di tipo proporzionale. Per i dipartimenti, la riforma fu introdotta dalla legge organica n. 85-688 e dalla legge n. 85-690, aventi ad oggetto rispettivamente la modifica del codice elettorale e la disciplina di elezione dei deputati. Esse introdussero il voto di lista con la formula proporzionale secondo il metodo del quoziente, su base dipartimentale. Erano ammesse alla ripartizione dei seggi solo le liste che avessero ottenuto almeno il 5% dei voti espressi. I seggi venivano attribuiti ai candidati secondo l'ordine dettato dalla lista. Nel caso in cui due liste avessero lo stesso quoziente per l'attribuzione dell'ultimo seggio, questo veniva assegnato alla lista che avesse ottenuto il maggior numero di voti. Una tabella allegata alla legge ordinaria fissava il numero di seggi da assegnare a ciascun dipartimento, che variava da 2 a 24. La legge disponeva inoltre che « *la révision de la répartition des sièges a lieu au cours de la première session ordinaire du Parlement qui suit la publication des résultats du recensement général de la population.* ».

Le uniche elezioni legislative svoltesi secondo questo sistema sono state quelle del 16 marzo 1986, dal momento che la legge dell'11 luglio 1986 ha ristabilito il sistema maggioritario a doppio turno.

nell'ipotesi nella quale il Presidente della Repubblica e la maggioranza dell'*Assemblée nationale* appartengono a parti politiche opposte. Ciò obbliga il Presidente della Repubblica a scegliere un Primo ministro tra le fila della maggioranza dell'*Assemblée nationale* e dà dunque luogo ad un esecutivo bicefalo nel quale il Presidente della Repubblica e il Primo ministro sono espressione di due parti politiche in contrapposizione. Questo sistema, che avrebbe potuto dare luogo a delle crisi, di fatto ha sempre funzionato piuttosto bene poiché il Primo ministro ha sempre potuto disporre di una maggioranza all'*Assemblée nationale* che gli permetteva di governare, anche nel caso in cui il Presidente si opponesse a talune riforme. Quest'ultimo, infatti, ha potuto tutt'al più posticiparne la discussione intervenendo sul calendario, ma non ha mai potuto bloccare una riforma voluta dalla maggioranza. Tale regime di coabitazione ha perciò potuto funzionare perché la maggioranza, sebbene relativamente ridotta, era nella misura di poter ridare al regime politico le sembianze di un sistema parlamentare. La Costituzione era dunque la stessa, ma il sistema elettorale aveva portato ad un rimescolamento delle carte e ad una mutazione del regime politico che la Quinta Repubblica aveva contribuito a istituire.

Tale situazione perdurò ancora anche quando il sistema elettorale fu ridefinito, attraverso il ritorno al sistema maggioritario (e una ridefinizione delle circoscrizioni elettorali). Il regime di coabitazione si ripresentò due volte, nel 1993 e nel 1997, dimostrando da un lato che il sistema maggioritario non era sufficiente a garantire il regime politico e, dall'altro, che il cambiamento del sistema elettorale era stato in grado di dare luogo ad una nuova prassi sotto la Quinta Repubblica. Tale situazione portò ad una revisione della Costituzione che modificò la durata del mandato del Presidente della Repubblica da 7 a 5 anni²⁴.

Per quanto questa riforma sia stata giustificata attraverso diversi motivi, legati in particolare all'eccessiva durata del mandato, la durata di 7 anni aveva principalmente l'effetto sgradito di non far coincidere le elezioni per l'*Assemblée nationale* con quelle del Presidente della

²⁴ Legge costituzionale n. 2000-964 del 2 ottobre 2000, relativa al quinquennio. Il 24 settembre 2000 si tenne il referendum sulla riduzione del mandato presidenziale a 5 anni, ai sensi dell'articolo 89 della Costituzione. Il "sì" prevalse con il 73,2% dei voti espressi, ma l'affluenza fu solo del 30,1%. Su quasi 40 milioni di iscritti alle liste elettorali, solo 12 milioni si recarono a votare (tra i quali due milioni circa che votarono scheda bianca o nulla).

Repubblica. Vi era pertanto un periodo di due anni nel corso dei quali il rischio di coabitazione diveniva più che plausibile. Sulla base di questa considerazione, le coincidenze legate al calendario²⁵ e la riforma posta in essere portarono le due elezioni sulle stesse date²⁶. Fu deciso, tuttavia, che le elezioni presidenziali avessero luogo prima delle elezioni per l'*Assemblée nationale*²⁷. In questo modo, si consentiva che il Presidente neo-eletto potesse legittimamente richiedere al corpo elettorale di dargli una maggioranza per governare. Ciò appare logico, ma ha avuto come conseguenza di rendere il regime politico ancora più presidenziale di quanto non lo fosse in precedenza. Questa nuova situazione rafforza infatti il binomio Presidente della Repubblica-*Assemblée nationale*, creando un legame ancora più stretto tra potere esecutivo e potere legislativo.

Queste riforme dimostrano così che la Quinta Repubblica non ha cessato di esistere, ma ha dovuto di volta in volta ritrovare il proprio equilibrio nei rapporti con i diversi sistemi elettorali. Questa considerazione è d'altronde largamente riconosciuta, anche se viene messa relativamente poco in evidenza.

Sulla base di tali considerazioni, ci si può a questo punto chiedere: quali conseguenze implica questa situazione?

²⁵ Lo scioglimento dell'*Assemblée nationale* da parte del Presidente della Repubblica nel 1997, ovvero due anni dopo l'inizio del suo mandato, aveva comportato l'effetto di far coincidere le due elezioni, presidenziale e legislativa.

²⁶ Si noti peraltro che la non corrispondenza tra i due mandati può ancora prodursi nel caso in cui il Presidente della Repubblica sciogla l'*Assemblée nationale* (anche se è poco probabile che egli possa avere interesse a sciogliere una camera che gli è favorevole) o ancora in caso di morte o impedimento del Presidente nel corso del mandato (ma in quest'ultimo caso è probabile che egli sciogla l'*Assemblée nationale*).

²⁷ 20 dicembre 2000: adozione all'*Assemblée nationale* in prima lettura della proposta di legge organica di modifica del calendario elettorale della primavera del 2002, affinché le elezioni legislative abbiano luogo successivamente all'elezione presidenziale (330 voti favorevoli, 245 contrari, 6 astensioni).

24 aprile 2001: adozione definitiva da parte dell'*Assemblée nationale* della modifica del calendario elettorale. La legge di proroga dei poteri dell'*Assemblée nationale*, che prolungava così la durata della legislatura in corso, è dichiarata conforme a Costituzione dal *Conseil constitutionnel* il 9 maggio. Si veda la decisione del *Conseil constitutionnel* n. 2001-444 DC *Loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale*, J.O del 16 maggio 2001, 7806, Rec. 59.

2. Gli effetti del sistema elettorale sul regime politico

Sulla base di questi esempi, nonché dell'analisi dei testi e delle prassi costituzionali, è possibile trarre una serie di conclusioni sul regime politico francese, così come è possibile estendere la discussione per giungere a delle conclusioni in una prospettiva comparata.

Vi è, in primo luogo, un evidente legame tra il sistema elettorale – e i suoi effetti sulla rappresentanza - e il regime politico, in particolare per quel che riguarda i rapporti tra il potere esecutivo e il potere legislativo²⁸. Non suscita perciò grande sorpresa il fatto che tale legame risalti facilmente se si osservano da vicino le conseguenze delle riforme del sistema elettorale sul regime politico. Si può notare, tuttavia, che esso spesso non viene percepito immediatamente e che sono relativamente poche le opere dottrinali che vi dedicano una certa attenzione.

Tuttavia, la misurabilità dell'influenza del sistema elettorale sul regime politico è una questione molto più delicata: infatti, se il fatto che vi sia una certa influenza è difficilmente negabile, il sistema elettorale non è il solo fattore capace di influenzare il regime politico. Vari fattori intervengono, e solo il funzionamento concreto dei sistemi costituzionali è in grado di mettere in luce tale legame.

Ci si può piuttosto interrogare su quali siano le ragioni che portano i costituenti ad includere molto raramente i sistemi elettorali nel testo fondamentale. Questa disconnessione tra il sistema elettorale e la Costituzione potrebbe d'altronde non essere ricercata da parte dei costituenti. Ma non sembra nemmeno che i governi e i parlamenti desiderino porre fine a questa situazione...

In secondo luogo, i sistemi elettorali sono dei “sistemi complessi”²⁹. La legge che introduce una procedura elettorale, in attuazione di una disposizione costituzionale, offre raramente un panorama completo del sistema elettorale nel suo insieme. Ora, spesso solo alcuni aspetti dell'elezione sono disciplinati in Costituzione o in una legge organica (la scelta del sistema maggioritario o proporzionale, per esempio).

²⁸ Cfr. in questo senso J. GICQUEL e J-E GICQUEL *Droit constitutionnel, op.cit.*, 180-181.

²⁹ Sono cioè dei sistemi che pongono in essere un processo composto da fattori concatenati, nel quale ogni singolo elemento contribuisce all'insieme finale che ne risulta.

Dall'analisi empirica del funzionamento dei sistemi elettorali risulta che l'alchimia dell'insieme "sistema elettorale-regime politico" dipende fortemente da fattori contestuali che non è possibile classificare né suddividere in modelli. A questo proposito è possibile osservare che vi sono numerosi aspetti del sistema elettorale che influiscono direttamente sulla fisionomia e il funzionamento del regime politico. Alcuni di essi sono ricorrenti e ben noti; altri sono contingenti. Ne possiamo di seguito ricordare alcuni.

La *scelta in merito alle circoscrizioni elettorali e alla loro suddivisione* rappresenta un fattore-chiave col quale tutti i governi amano giocare per ottenere risultati a loro favorevoli. Si tratta di un elemento necessariamente contingente, ma che nondimeno mette in evidenza il peso rilevante esercitato dal territorio sull'elezione. Se il controllo svolto dai giudici – in particolare, costituzionali – può garantire una certa tutela, il diritto non è tuttavia in grado di prendere in considerazione gli aspetti sociologici e politici di tali questioni, che svolgono un ruolo decisivo nella determinazione del risultato finale⁵⁰. Sebbene la determinazione delle circoscrizioni elettorali possa sembrare un elemento meramente tecnico del sistema elettorale, le sue ripercussioni e i suoi effetti sul risultato dell'elezione sono talmente significativi da incidere sul funzionamento della vita politica, e dovrebbero perciò essere inclusi, almeno in linea di principio, in Costituzione o in una legge costituzionale, in modo da essere sottratti alla disponibilità delle maggioranze.

Il *momento dell'elezione* è anch'esso un elemento importante nell'analisi della relazione tra sistema elettorale e regime politico. Seppur considerato un fattore minore, esso svolge infatti un ruolo fondamentale, specialmente laddove il regime politico non consista in una forma di governo pura, ma in un regime ibrido come quello semipresidenziale o semiparlamentare. Infatti, se le date delle elezioni non coincidono, una delle consultazioni elettorali può influenzare l'altra, anche in maniera determinante. Modificando le date previste per le elezioni è perciò possibile trasformare facilmente la fisionomia del sistema politico. In altri termini, un aspetto puramente tecnico qual è la data dell'elezione, possiede di fatto una rilevanza tale da poter mutare sensibilmente l'aspetto del regime politico e della forma di governo.

⁵⁰ Cfr. in proposito FAVOREU ET ALII, *Droit constitutionnel*, op.cit., 808.

La scelta della formula elettorale³¹ può essere altresì il risultato di un accordo (spesso ufficioso) per evitare la rappresentanza o la presenza di certi partiti politici (ad esempio i partiti estremisti che si pongono in contrapposizione agli stessi principi repubblicani). Ciò può essere considerato non molto democratico, ma è comunque un elemento tenuto spesso in considerazione nel dibattito che anima le eventuali riforme del sistema elettorale.

Questi sono solo alcuni dei fattori ricorrenti, che possiedono un'importanza effettiva ai fini della determinazione del regime politico.

In terzo luogo, vi sono altri elementi che non fanno parte del sistema elettorale ma che vanno comunque a caratterizzare il sistema di governo. Bisogna dunque essere consapevoli che il sistema elettorale non spiega da solo il funzionamento di un regime politico nel suo complesso ed esaltare il suo valore sarebbe pericoloso.

Vi sono infatti molti altri fattori che determinano i caratteri di un regime politico, alcuni dei quali perfettamente noti, che derivano dal testo o dalle prassi costituzionali, altri di più difficile individuazione e non puntualmente enumerabili. Così, ad esempio, i rapporti tra il Parlamento e il Governo sono spesso percepiti e spiegati dal punto di vista istituzionale, ma vi sono anche degli aspetti più personali, più umani, che non possono essere ignorati. Quali sono, ad esempio, i rapporti personali tra il Presidente e il Primo ministro, o tra il Presidente e i Presidenti delle assemblee (*Assemblée Nationale* e *Sénat*)? Questo fattore può apparire più sociologico che giuridico, eppure in una fase di coabitazione possiamo osservare chiaramente come il Primo ministro possa schierarsi con il Parlamento contro il Presidente e come, al contrario, in una fase di governo "normale", il Presidente della Repubblica possa giocare un ruolo determinante, o invece lasciare un più ampio margine d'azione al proprio Primo ministro. In queste ipotesi, a prescindere dal sistema elettorale e dalle previsioni costituzionali, i medesimi testi normativi possono dare luogo a dei regimi politici di fatto sensibilmente differenti. La personalità, il carisma e la concezione del regime politico dei titolari delle cariche comportano delle analisi molto diverse le une dalle altre.

Di conseguenza, possiamo evidenziare che i regimi politici – al di là delle classificazioni accademiche che hanno spesso un obiettivo principalmente pedagogico e descrittivo – sono il risultato delle diverse

³¹ Cfr. FAVOREU ET ALII, *Droit constitutionnel, op.cit.*, 813.

opzioni che sono state appena descritte, aventi ad oggetto i rapporti tra il sistema elettorale e il regime politico o la forma di governo. Il sistema elettorale indica dunque una direzione iniziale, ma altri elementi possono poi moderare o amplificare questa prima configurazione del regime.

Possiamo quindi dedurre che i sistemi costituzionali operano una scelta in merito alla forma di governo, ma che numerosi altri fattori contribuiscono poi a modulare e modellare il regime politico, spesso allontanandolo progressivamente dalle concezioni iniziali dei costituenti. Questo, d'altronde, fa parte della vita della Costituzione.

A questo punto, è possibile formulare due conclusioni che andrebbero discusse in un quadro comparativo più generale.

Da una parte, le forme di governo o i regimi politici vanno valutati in una prospettiva dinamica e non statica. Ciò significa che, in presenza di una stessa Costituzione e di una disciplina elettorale apparentemente priva di effetti sulla forma di governo, si potrebbero in realtà osservare diversi regimi politici e diverse forme di governo. Il testo originario non fornisce tutte le chiavi di lettura e non permette di determinare, in anticipo e una volta per tutte, una precisa forma di governo.

D'altra parte, le costituzioni rimangono comunque il luogo principale in cui queste variazioni hanno luogo, almeno in via generale. Tuttavia, e nonostante tale punto non sia stato affrontato in questa sede, gli elettori restano la chiave di ogni democrazia. Se questi ultimi non sono soddisfatti delle persone elette e del loro modo di gestire le questioni pubbliche, possono sanzionarli attraverso la non rielezione. Questo elemento non deve mai essere perso di vista, perché è su di esso che poggia l'intero sistema. E la storia dei rapporti tra sistemi elettorali e forme di governo non può dirsi conclusa, perché i sistemi elettorali classici sono oggi rimessi in discussione dalle moderne forme di democrazia (come la democrazia elettronica, l'*e-democracy*) che potrebbero scombussolare ancora di più quanto finora osservato sulle forme di governo. Si tratta però, a questo punto, di un'altra questione.