

La crisi di Governo nell'ordinamento francese: cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

Giulia Sulpizi

SOMMARIO: 1. Introduzione al tema: la lotta contro l'instabilità governativa francese. – 2. L'art. 49 della Costituzione del 1958: risorsa o limite? – 2.1 La fiducia iniziale. – 2.2 La *motion de censure*. – 2.3 La questione di fiducia. – 2.4 Il ruolo del Sénat tra Governo e Assemblée nationale. – 2.5 Un corollario applicativo: l'art. 50. – 3. Le vicende della XVI e XVII legislatura francese: nuove relazioni tra potere legislativo ed esecutivo. – 4. Considerazioni conclusive: il Sénat come baricentro di un sistema in crisi.

1. *Introduzione al tema: la lotta contro l'instabilità governativa francese.*

Il tema centrale della presente trattazione attiene al rapporto di fiducia che, nel sistema giuridico semi-presidenziale francese della V Repubblica, assume una duplice connotazione, legando il potere legislativo – nella specie, l'Assemblée nationale – all'esecutivo e lo stesso esecutivo alla *confiance* del Capo dello Stato¹. Questo aspetto è sempre più centrale oggi, alla luce della crescente crisi – di sistema? – che connota l'ordinamento d'Oltralpe. Si ravvisa, infatti, in questa congerie temporale l'applicazione, soprattutto dall'inizio della XVII legislatura, di numerosi congegni che attengono alla “fiducia”, disciplinati nell'art. 49 Cost. nei suoi diversi commi.

In Francia, l'instabilità governativa è stata a lungo considerata come un problema di grande rilevanza, venendo addirittura annoverata come la causa principale della fine della IV Repubblica². Proprio per questa ragione,

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

¹ Per una considerazione sintetica e di ampio raggio sulla forma di governo francese si veda S. Bonfiglio, *La forma di governo nella V Repubblica francese: un sistema in disequilibrio?*, in [Astrid online](#).

² Basti pensare, a tal proposito, che si sono succeduti 115 Governi dal 1870 al 1940 e 18 dal 1946 al 1958. Notano, in ogni caso, alcuni commentatori che molto più impattante sul termine della IV Repubblica sia stata la guerra d'Algeria: così, J. Ziller, *Il parlamentarismo dualistico francese dopo le elezioni legislative 2024: un sistema elettorale che non*

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

si è addivenuti, con la Costituzione del 1958, ad una specifica e articolata disciplina che si occupa dei rapporti tra Governo, Parlamento e Presidente, contenuta nell'art. 49 Cost., nelle sue ipotesi applicative di cui ai primi tre commi, e nelle sue conseguenze di cui all'art. 50 Cost. Questi elementi connotano una precisa scelta di campo del legislatore costituente, che, partendo dalla tradizione parlamentare d'Oltralpe, ha delineato un esecutivo bicefalo³, composto da un Primo ministro dotato di specifiche prerogative di indirizzo politico/amministrativo e da un Presidente della Repubblica forte⁴, con l'applicazione di numerosi meccanismi di razionalizzazione del sistema⁵.

garantisce la stabilità di governo e non mette in evidenza i poteri costituzionali del Capo dello Stato, del Parlamento e del Governo, in *Federalismi*, n. 16, 2024, p. VIII-IX. Ciò non toglie che parte della dottrina francese rilevi come il Parlamento d'Oltralpe sia sempre considerato come «faible», soprattutto se rapportato ad altre istituzioni di altri Paesi dell'Unione europea. Non a caso, alcuni autori hanno elaborato degli indici per misurare la «puissance parlementaire»: così, M.S. Fish, M. Kroenig, *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*, New York, 2009.

³ Che alcuni definiscono come «diseguale»: si rinvia, in tal senso, a B. Mathieu, M. Verpeaux, *Droit constitutionnel*, Parigi, 2024, p. 357.

⁴ Sui poteri del Primo ministro si rinvia a quanto contenuto negli artt. 20 e 21 Cost.: qui si attesta, come si avrà modo di vedere nella trattazione, il potere del capo dell'esecutivo, cui si affianca l'interpretazione gollista del ruolo del Capo dello Stato, mediante una lettura estensiva dell'art. 5 Cost., in cui si afferma che «Il Presidente della Repubblica garantisce il rispetto della Costituzione. Mediante il suo arbitrato, assicura il regolare funzionamento dei poteri pubblici e la continuità dello Stato. È garante dell'indipendenza nazionale, dell'integrità del territorio e del rispetto dei trattati». Tale era quindi la visione delineata da de Gaulle nel famoso discorso di Bayeux del 16 giugno 1946, come riporta P. Piciacchia, *Il Governo francese nell'ordinamento della V Repubblica: tra continuità e discontinuità*, in *Federalismi*, n. 28, 2020, p. 280. Sottolinea l'importanza del Presidente della Repubblica M. Debré, nel suo discorso del 27 agosto del 1958 davanti al *Conseil d'Etat*, laddove ha affermato che questi «n'a pas d'autre pouvoir que celui de solliciter un autre pouvoir: il sollicite le Parlement, il sollicite le Comité constitutionnel, il sollicite le suffrage universel. Mais cette possibilité de solliciter est fondamentale». In ogni caso, sul passaggio tra IV e V Repubblica francese, dove la seconda si innesta chiaramente nel solco della prima, si rinvia a P. Piciacchia, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, Milano, 1998, p. 181 ss.

⁵ Sull'origine della V Repubblica la letteratura è davvero ampia. Basti, a titolo esemplificativo, richiamare M. Duverger, *Les institutions de la Ve République*, in *Revue Française de Science Politique*, n. 1, 1959, p. 101-134; G. Burdeau, *La conception du pouvoir selon la Constitution de 1958*, in *Revue Française de Science Politique*, n. 1, 1959, p. 87-100; M. Debré, *La nouvelle Constitution*, *Revue Française de Science Politique*, n. 1, 1959, p. 7-29; M. Prelot, *Pour comprendre la nouvelle Constitution*, Parigi, 1959; D. Maus, *De la IV à la Ve République ruptures et continuités*, in *Études sur la Constitution de la Ve République*, Parigi, 1990; D. Maus, L. Favoreu, L. Parodi, *L'écriture de la Constitution de 1958*, Parigi, 1992 e P. Ardant, *Les Institutions de la Ve*

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

In questa visione, sembra fondamentale adottare un approccio interdisciplinare, che unisce le considerazioni giuridiche a quelle politologiche⁶. Secondo questa prospettiva, si può notare come sussista a volte uno iato tra le previsioni costituzionali e la loro fattiva applicazione, che dipende dall'evoluzione sociale e culturale del Paese. Come si avrà modo di osservare *infra*, i medesimi congegni possono assumere una dimensione diversa a seconda delle contingenze. Accanto a ciò, è bene comunque tenere in considerazione come le norme stesse abbiano subito, nel corso dei decenni, profondi mutamenti, cambiando a volte formulazione letterale.

Studiando, dunque, l'evoluzione letterale e interpretativa delle previsioni in parola, è bene fornire un bilancio sull'operatività dei suddetti strumenti, verificando se essi siano risultati – e siano tuttora – idonei ad affrontare le contingenze politiche che attraversano la Francia.

Si procederà, dunque, nel seguente modo. Dapprima, si prenderanno separatamente in esame ciascuno dei commi dell'art. 49 Cost., valutandone eventuali innovazioni prescrittive e di matrice giurisprudenziale. Solo in un

République, Parigi, 1995. In particolare, sui rapporti tra Primo ministro e Presidente si rinvia a J. Massot, *Chef de l'Etat, Chef du gouvernement – Dyarchie et hiérarchie*, in *Les Études de La Documentation Française*, Parigi, 1993, laddove si afferma che «*le régime politique français se caractérise bien par une dyarchie hiérarchisée*».

⁶ Si ritiene, infatti, che non sia sufficiente guardare alla produzione normativa di un Paese, ma sia anzi necessario soffermarsi sugli apporti di altre discipline, come le scienze politiche e sociali, in un'analisi evolutiva che percorre un profilo diacronico. Lo studio del sistema partitico è, infatti, indispensabile per «la comprensione delle forme di governo considerate dinamicamente, e cioè quanto al loro funzionamento, alle regole convenzionali cui danno luogo, alle “polarizzazioni” nello schieramento dei partiti», ma sarebbe altresì «improprio ritenere che ogni variazione importante nell'ambito del sistema politico comporti un mutamento della forma di governo, sia pure assunta nella figura della Costituzione “reale”, materiale o vivente»: così, L. Elia, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, p. 332. Sulla medesima linea si pone C. Bergonzini, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2012, p. 7: «Rimanendo ancorati all'attuale realtà (...) non si può che ribadire come il sistema che si manifesta tramite i precedenti parlamentari non segua le regole del diritto; esso costituisce, piuttosto, un coacervo di casi stratificatisi senza una logica giuridicamente riconoscibile, ma perfettamente comprensibile in termini di puri rapporti di forza». Non a caso, si afferma che «*Les juristes, historiens et politistes étudient les législatures depuis très longtemps*»: O. Costa, *La science politique française et l'étude du Parlement: entre singularité et internationalisation*, in *Revue d'étude et de culture parlementaires*, n. 1, 2025, p. 4. Si argomenta altresì che vi siano tre peculiarità legate allo studio del diritto parlamentare in Francia. In primo luogo, ci si basa su altre sotto-discipline per studiare il Parlamento e i suoi attori, come il diritto elettorale o l'analisi delle politiche pubbliche. In secondo luogo, si impiega uno studio empirico, connotato da un approccio sociologico ed etnologico. Da ultimo, impiegano i metodi e la nomenclatura dei *legislative studies* di matrice anglosassone: *ivi*, p. 12.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

secondo momento saranno considerati gli ultimi avvenimenti che hanno caratterizzato – e stanno caratterizzando – le recenti legislature francesi, laddove si riscontrano novità senza precedenti.

Adoperando in ultima analisi una sintetica comparazione tra Italia e Francia⁷, si andranno a delineare sviluppi futuri dell'ordinamento francese, tenendo comunque a mente la peculiarità del sistema giuridico semi-presidenziale.

2. L'art. 49 della Costituzione del 1958: risorsa o limite?

Già nell'alveo della IV Repubblica si discorreva di “*motion de censure*” o “*de défiance*” per indicare il meccanismo di sfiducia che può intervenire tra legislatore – *rectius*, tra Assemblée nationale, la Camera bassa d'Oltralpe – ed esecutivo. Ad ogni modo, su ventitré governi solo cinque sono stati sfiduciati mediante l'attivazione delle procedure previste dalla Costituzione del 1946⁸, anche se si è comunque assistito ad una forte instabilità

⁷ Sull'importanza della comparazione, T.E. Frosini, *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Bologna, 2019, che afferma che «si compara per consentire ovvero favorire una crescita della propria legislazione, degli istituti giuridici domestici e delle scelte giurisprudenziali dei tribunali nazionali», usando come formanti la legge, la giurisprudenza e la dottrina, senza dimenticare la «formula politica istituzionalizzata», che esprime «l'essenza di quel dato sistema costituzionale, individuandone gli elementi tipici e necessari. Occorre tener presente, quindi, l'interpretazione della norma e della prassi costituzionale, al fine di cogliere il reale dinamismo della vita della Costituzione immersa nella realtà sociale». In particolare, sulla «cuginanza franco-italiana» si possono svolgere diverse considerazioni, partendo dalla comune democrazia sociale, unita alla razionalizzazione del parlamentarismo e al ruolo dei partiti. Vi sono, certamente, alcune differenze, come si può comprendere anche dalle diverse parole impiegate nel testo costituzionale. Così argomenta S. Guerrieri, *Costituzioni allo specchio*, Bologna, 2021, dove si svolgeranno svariate riflessioni sulle differenze prescritte e regolamentari dei due Paesi, stante un sostrato culturale comune.

⁸ Su tale aspetto si diffonde J. Massot, *Le Président du Conseil*, in *Pouvoirs*, n. 76, 1996, p. 54 spec. Sulla nozione in sé e sul suo funzionamento si veda J.-É. Gicquel, *Motion de censure*, in AA.VV., *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, Bruxelles, 2023, p. 721. Il primo a discorrerne è stato W. Bagehot, *The English Constitution*, 1867, riedizione a cura di M. Taylor, Oxford, 2001, p. 11 spec., oltre a Id., *The Non-legislative Functions of Parliament*, in *The Economist*, n. XVIII, 1860, p. 893 ss., come riporta, *ex multis*, A. Le Divellec, *Bagehot et les fonctions du Parlement (britannique). Sur la genèse d'une découverte de la pensée constitutionnelle*, in *Jus Politicum*, n. 17, 2012.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

governativa, date le numerose crisi extraparlamentari⁹. La ragione scatenante di questi eventi si deve, ad ogni modo, ricercare non tanto in una contrapposizione tra organi – ognuno dei quali portatore di una sua visione e in difficile accordo tra loro, come pare accadere oggi nel sistema francese – quanto in un mancato accordo tra partiti, che segna l'impossibilità di addivenire a coalizioni politiche davvero “resistenti”¹⁰.

Con riferimento, invece, all'assetto segnato dalla Carta del 1958 attualmente vigente è l'art. 49 che si occupa del suddetto tema, delineando tre differenti ipotesi applicative, le uniche legittimate ad indubbiare il legame tra i succitati poteri¹¹, consistenti, rispettivamente, nella «*question de confiance*», di cui al c. 1; nella «*motion de censure*», di cui al c. 2, e nella «*question de confiance sur le vote d'un texte*», di cui al c. 3, il meccanismo più originale che lega il voto su un testo alle sorti dell'esecutivo¹².

In generale, ciò che emerge dal nuovo disegno è, innanzitutto, un parlamentarismo razionalizzato¹³, in cui assumono centrale rilievo i partiti politici, definiti nei seguenti termini nella legge fondamentale: «I partiti e i gruppi politici concorrono all'espressione del voto. Essi si formano ed esercitano la loro attività liberamente. Devono rispettare i principi della

⁹ Ciò era naturale conseguenza di un estremo multipartitismo, che fu incapace di dare luogo a maggioranze coese e stabili in Parlamento: così, A. Di Giovine, A. Algostino, F. Longo, A. Mastromarino, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, 2021, p. 323.

¹⁰ Si afferma non a caso che sotto il IV Repubblica «*l'essentiel n'était pas dans les rapports entre les organes, mais dans les rapports entre partis. La mise en jeu de la responsabilité ne traduisait donc pas une opposition entre organes, mais l'instabilité d'une coalition*»: P. Brumet, F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Parigi, 2023, p. 459

¹¹ Si afferma chiaramente che la Costituzione (del 1958) «*ne prévoit la mise en cause de la responsabilité gouvernementale que dans les conditions et suivant les procédures fixées par ses articles 49 et 50*»: CC, *décision* 24 giugno 1959, n. 2.

¹² Per tale rassegna si rinvia a J. Benetti, O. Duhamel, *La Constitution et ses grands articles commentés*, Dalloz, Parigi, 2017. Fondamentale è stato il passaggio dalla IV alla V Repubblica francese, dove nel primo sistema vigeva un meccanismo di bicameralismo paritario, che legava entrambe le Camere al rapporto di fiducia con il Governo, modello poi abbandonato: J. Ziller, *Dopo le elezioni legislative di giugno 2022*, cit., p. X. Sul legame tra Primo ministro, capo dell'esecutivo, Parlamento e Presidente della Repubblica si rinvia a P. Piciacchia, *Nel solco della democrazia rappresentativa: il tandem tra le due teste dell'esecutivo, il necessario rinsaldarsi del rapporto Parlamento/Governo e il rilancio delle riforme istituzionali (con qualche concessione alla democrazia diretta e partecipativa)*, in *Nomos*, n. 2, 2019, p. 3, laddove si richiama J.-P. Derosier, *Deux fois n'est pas coutume*, in *La Constitution décodée*, 2 luglio 2019: «*Le Président ne peut rien, mais il décide de tout... à condition que sa majorité le suive et elle peut à tout instant décider de ne plus le faire, ou de le faire plus modérément*».

¹³ I padri di tale dizione e nozione sono certamente G. Mollet, P. Pflimlin, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, in *Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant-projet du 29 juillet 1958*, vol. I, Parigi, 1987.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

sovranità nazionale e della democrazia. / Essi contribuiscono all'attuazione del principio affermato al secondo comma dell'art. 1 secondo le condizioni stabilite dalla legge. / La legge garantisce l'espressione pluralista delle opinioni e l'equa partecipazione dei partiti e dei gruppi politici alla vita democratica della Nazione». Già la sola menzione di tali soggetti nella legge fondamentale appare dirimente, poiché sembra esplicitare la centralità che essi occupano nel sistema giuridico, dal momento che questi contribuiscono a delineare il funzionamento delle istituzioni francesi, evolvendosi a seconda delle necessità economiche e sociali del Paese, similmente a quanto avviene anche in altri contesti europei¹⁴.

Proprio i partiti costituiscono fondamentali elementi di raccordo per assicurare i due pilastri, non espressamente menzionati dalla Costituzione ma egualmente esistenti, della V Repubblica, ovvero sia il *fait majoritaire*, consistente nella concordanza tra maggioranza in seno alle Aule e all'Eliseo, e il *fait présidentiel*, cioè la supremazia del Capo dello Stato¹⁵.

Nonostante, infatti, sia la stessa legge fondamentale ad attribuire al capo dell'esecutivo specifici poteri e prerogative, come quello di «dirigere l'azione del Governo»¹⁶ e di essere «responsabile nei confronti del Parlamento»¹⁷, risulta evidente uno «sfasamento» tra le previsioni normative e la loro concreta ricaduta ed interpretazione¹⁸. Il Capo dello Stato assume, quindi, un ruolo del tutto dissimile rispetto a quello del capo dell'esecutivo, sia questi «subordinato» alle presidenze forti o «dominante» negli anni della coabitazione¹⁹: il primo solamente dispone di un maggior potere simbolico, politico e normativo, nella misura in cui può dare vita allo scioglimento parlamentare, all'attività referendaria o al *pouvoir d'empêcher*, cioè di frapporre ostacoli giuridici al pieno dispiegarsi della politica governativa. Da qui, l'importanza per il Primo ministro di non inimicarsi l'Eliseo, che può a volte

¹⁴ P. Delwit, *Les partis politiques en France*, Bruxelles, 2013, p. 21-33.

¹⁵ R. Casella, *Il presidente della Quinta repubblica alla prova del macronismo*, in *DPCE online*, n. 1, 2023, p. 952 spec,

¹⁶ Art. 21 Cost.

¹⁷ Art. 20 Cost.

¹⁸ I rapporti tra Primo ministro e Capo dello Stato sono connotati da una serie di ambiguità, in cui il primo dei due è dotato di consistenti poteri amministrativi come «*chef de gouvernement*», al punto da essere definito come «un nano politico e un gigante amministrativo», come riporta P. Piciacchia, *Il Governo francese nell'ordinamento della V Repubblica: tra continuità e discontinuità*, cit., p. 281.

¹⁹ Di cui si darà atto *infra* nella trattazione.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

pure «assumere un ruolo di garanzia istituzionale particolarmente sensibile alle istanze delle opposizioni»²⁰.

Per queste ragioni, è il Presidente della Repubblica ad apparire come «la chiave di volta del sistema, il *trait d'union* tra gli altri poteri»²¹ o, per meglio dire, il «fusibile» dell'intero ordinamento²², con un'evoluzione del suo ruolo che è andata di pari passo con i mutamenti del tessuto socio-culturale e del sistema partitico.

A tal proposito, si deve segnalare come il Primo ministro sia rimasto a lungo in ombra, cominciando ad emergere solo a partire dal mandato di d'Estaing, tra il 1974 e il 1981, che venne eletto come candidato della seconda forza della coalizione vincente. Dovendosi, quindi, confrontare con una maggioranza gollista in seno all'Assemblée, dovette adattarsi a nominare capo del Governo Chirac, guida di quella forza politica. Da queste semplici notazioni si può già notare, come ha avuto modo di affermare ampia dottrina francese già all'indomani dell'avvio della V Repubblica²³, l'importanza che i partiti, formazioni politiche estranee alle Assemblee rappresentative, esercitano su esecutivo e legislativo, influenzandone la concreta operatività²⁴.

Non stupisce, dunque, che, proprio a causa della “postura politica” delle suddette compagini, si realizzò un evento senza precedenti – e senza

²⁰ V. Giammusso, *Lo statuto dell'opposizione in Francia*, in *Servizio Studi Senato della Repubblica*, Roma, 1995, come riportano A. Di Giovine, A. Algostino, F. Longo, A. Mastromarino, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, cit., p. 344.

²¹ E. Grosso, *La Francia*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2014, p. 167.

²² A. Giovannelli, *Aspetti della V Repubblica, da de Gaulle a Mitterrand*, Milano, 1984, p. 222.

²³ Sul punto si rinvia a A. Manzella, *I partiti politici e le forme di governo nell'Unione europea*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, p. 79, laddove si definisce come essa sia indispensabile per esaminare compiutamente la funzione dei partiti negli ordinamenti costituzionali contemporanei, riprendendo le osservazioni di M. Duverger, che sosteneva che «chi conosce il diritto costituzionale classico e ignora la funzione dei partiti, ha una idea sbagliata dei regimi politici contemporanei; chi conosce la funzione politica dei partiti ed ignora il diritto costituzionale classico, ha un'idea incompleta ma esatta dei regimi politici contemporanei».

²⁴ P. Avril, *Les Chefs de l'Etat et la notion de majorité présidentielle*, in *Revue française de science politique*, n. 4-5, 1984, p. 752 ss. e Id., *La V République. Histoire politique et constitutionnelle*, Parigi, 1994. In altre parole, si distinguono – come spesso avviene in campo giuridico – due distinti piani: il primo riguarda le previsioni, costituzionali e non solo, che vanno a regolamentare la vita del Presidente, del Governo e delle Aule; il secondo attiene agli attori “extraistituzionali”, ovvero i partiti politici, che comunque esercitano un'influenza

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

episodi successivi simili – consistente nelle dimissioni volontarie, avvenute nel 1976, del Primo ministro Chirac, data la sua impossibilità di governare. Da qui, si ebbe la nomina a capo dell'esecutivo di Barre, che restò in carica dal 27 agosto 1976 al 22 maggio 1981, anche se dovette fronteggiare le ostilità del *Rassemblement pour la République*, elemento che lo portò più volte ad impiegare gli strumenti dei commi 3 e 4 dell'art. 49 Cost., mettendo così in atto una “pressione” sul Parlamento per consolidare la propria posizione.

Una svolta radicale nell'ambito dei rapporti tra Capo dello Stato e guida dell'esecutivo si ebbe nel periodo 1986-1988. Nel 1981 era stato eletto alla Presidenza il socialista Mitterrand²⁵, che aveva provveduto in un primo momento a sciogliere il Parlamento, addivenendo così ad una maggioranza a lui confacente. Eppure, le successive consultazioni legislative del 1986 portarono ad un ulteriore esito a lui sfavorevole, vedendo la vittoria delle forze di centrodestra. Per la prima volta, dunque, dall'entrata in vigore della nuova Costituzione si verificava un'ipotesi del tutto peculiare: non si riscontrava un'omogeneità tra maggioranza in seno alla Camera bassa e indirizzo politico del Presidente della Repubblica, soggetti che si ritrovavano in due schieramenti opposti. Giunti a questo punto – di vera e propria tensione – si prospettavano due strade percorribili, fra loro inconciliabili. Da una parte, si evocava per Mitterrand la possibilità – financo doverosità – di presentare le dimissioni, facendo valere una propria «responsabilità politica indiretta»²⁶. Dall'altra, si poteva prospettare una convivenza forzata, mediante una condivisione del potere con forze politiche di segno antitetico rispetto al proprio, scelta per cui l'allora Presidente optò. Si arrivò, quindi, alla prima *cobabitation*²⁷, termine volto a

indiretta sul potere legislativo ed esecutivo, come ci si può rendere conto se si osservano le relazioni, passate e presenti, tra i succitati attori.

²⁵ Quest'elezione, avvenuta nel maggio 1981, e la vittoria dei partiti di sinistra alle elezioni legislative anticipate del mese successivo segnò, ad ogni modo, il passaggio di Barre all'opposizione, portandolo non solo ad allontanarsi dalla scena politica, ma anche e soprattutto a dichiararsi apertamente scettico nei confronti del formula della coabitazione, data l'eterogeneità delle forze partitiche coinvolte, che saranno chiamate a fronteggiarsi su questioni di comune interesse con, spesso, visioni del tutto dissimili tra loro.

²⁶ Così argomentarono, *ex multis*, O. Beaud, *La contribution de l'irresponsabilité présidentielle au développement de l'irresponsabilité politique sous la V^{ème} République*, in RDP, n. 5-6, 1998, p. 1541 ss.; J. Massot, *Chef de l'Etat, Chef du gouvernement*, cit. e G. Vedel, *Variations et cobabitations*, in *Pouvoirs*, n. 45, 1997, p. 149 ss.

²⁷ Tale termine fu coniato dal futuro Primo ministro Balladur.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

designare tutti i periodi in cui la maggioranza presidenziale e parlamentare sono assolutamente dissimili²⁸. Nonostante, però, si utilizzi un solo termine per denominare tale evenienza, è bene notare come, nel corso della storia dei cugini d'Oltralpe, si sia assistito a tre diverse declinazioni di tale concetto.

In particolare, nel periodo 1986-1988, si assistette tra Mitterrand e Chirac alla *cobabitation combative*, dove ciascuna delle due teste dell'idra cercava di prevalere sull'altra²⁹. Il primo, non a caso, tendeva a concentrare la propria azione sull'ambito diplomatico e della difesa³⁰, mentre il secondo sottolineava le ampie prerogative del Governo sotto il versante interno, in special modo guardando al campo economico e sociale³¹.

Passando, poi, ad una seconda ipotesi di *cobabitation*, si tratta di quella *de velour*, che si ebbe tra Mitterrand e Balladur tra il 1993 e il 1995³², connotata da un rapporto maggiormente piano, privo di asperità. Si può affermare che tale circostanza si verificò per svariate ragioni, tra cui spiccano la maggiore "esperienza" in fatto di coabitazioni del Presidente; le lotte interne allo stesso partito socialista, che avevano indebolito la *leadership* del Capo dello Stato, e da ultimo la maggioranza schiacciante nella Camera bassa di cui godeva il capo dell'esecutivo. Tale complessa situazione determinò per Mitterrand una maggiore concentrazione sempre sulla politica estera e della difesa, rinunciando da parte sua a qualsiasi ruolo attivo in materie di politica interna più propriamente detta³³.

²⁸ L. Favoreu *et altri*, *Droit constitutionnel*, Parigi, 2005.

²⁹ Si rinvia alle considerazioni espresse a tal proposito da M. Volpi, "Cobabitation" e sistema politico, in *Pol. del dir.*, 1986, p. 717 ss. e da R. Iaselli, *La coabitazione in Francia e le sue conseguenze politico-istituzionali (1986-1988)*, in *Quaderni costituzionali*, 1990, p. 183 ss.

³⁰ Si concentrano su questi aspetti A. Giovannelli, *La "Monarchie nucléaire" e la "cobabitation": dal "domaine réservé" al "domaine partagé"*, in *Pol. dir.*, 1986, p. 675 ss. e C.A. Colliard, *Les pouvoirs de la présidence de la République en cas de coexistence institutionnelle (mars 1986-mai 1988)*, in *Rev. dr. pub.*, 1989, p. 1565 ss.

³¹ Così riporta M. Calamo Specchia, *Una rilettura del ruolo del Presidente della Repubblica in Francia: da de Gaulle a Macron la prova di resistenza delle istituzioni golliste*, in *DPCE online*, n. 1, 2018, p. 14

³² In questo periodo di tempo, e in parte già dal 1988, non si assistesse a grande instabilità parlamentare, anche se molti esecutivi oscillarono tra il centro-destra e le forze di sinistra.

³³ Ciò non toglie che si ebbe una vera e propria convergenza positiva, anche in tema di politica estera, dove gli sforzi de Presidente, del Primo ministro e del Ministro degli esteri si fecero tutt'uno: riportano questi dati S. Gozi, *La terza coabitazione e la politica europea della Francia: rischio di crisi istituzionale od ulteriore adattamento del modello francese?*, in *Riv.dir.pub.sc.pol.*, 1989, p. 121 ss. e D.G. Lavroff, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, Parigi, 1999, p. 948.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

Infine, si può annoverare la terza tipologia di *cohabitation*, quella *perennisée* tra Chirac e Jospin del periodo 1997-2002, durata, in maniera evidente, per l'intera legislatura e caratterizzata da una pressoché netta primazia del Primo ministro a discapito del Capo dello Stato. Fu, infatti, la guida dell'esecutivo non solo a reggere le determinazioni in tema di programmazione nazionale, ma anche ad esercitare importanti poteri nell'ambito della politica europea e delle relazioni internazionali, con ciò differenziandosi nettamente rispetto agli antecedenti storici³⁴.

In questo contesto, proprio per cercare di contrastare la possibilità di tali disallineamenti, è stata approvata una riforma costituzionale, con l. cost. n. 964/2000, volta a ridurre il mandato presidenziale, portandolo a cinque anni, con ciò comportando un'anticipazione delle elezioni presidenziali rispetto a quelle legislative, come ha previsto l'attuativa *loi organique* n. 419/2001, tesa a modificare il calendario elettorale attraverso una proroga della legislatura allora in corso per far intervenire l'applicazione della neo-introdotta regola. In questa prospettiva, si è arrivati ad un'importante parificazione: si tratta, a ben vedere, dell'eguale estensione delle due istituzioni a legittimazione popolare diretta, ovverosia il Presidente della Repubblica e l'Assemblée nationale. Tale elemento ha avuto importanti ripercussioni e conseguenze che sono apparse, con tutta la loro forza, negli anni successivi, comportando, con le nuove consultazioni, una pressoché sicura consonanza tra maggioranza parlamentare e presidenziale e il venir meno dell'esercizio del potere di scioglimento della Camera bassa³⁵.

Data questa succinta analisi, si è assistito in molti casi³⁶ ad una, per così dire, «deriva presidenzialista», favorita dal «*parlamentarisme négatif*»³⁷, oltre che dalla «duttilità che permea la Costituzione del 1958», che va ad adattarsi alle diverse «interpretazioni» delle norme lì contenute da parte delle

³⁴ Sull'evoluzione e le differenze tra queste tre coabitazioni si rinvia ai contributi di M. Calamo Specchia, *I mutamenti costituzionali informali in Francia: un epifenomeno alla ricerca di una proiezione giuridica?*, in DPCE, 2009, p. 1699 ss. e di L. Fabiano, «Trasformazioni» e «transizioni» costituzionali tra categorie definitorie «west based»: il modello liberale e il caso africano, in AA.VV., *Le trasformazioni costituzionali del secondo millennio. Scenari e prospettive dall'Europa all'Africa*, Santarcangelo di Romagna, 2016, p. 38 ss.

³⁵ Per un'analisi dei suddetti elementi si veda M. Calamo Specchia, *Una "Repubblica senza costituzione e senza repubblicani". Introduzione a Leggi costituzionali della III Repubblica di Francia*, in *Il Monitore costituzionale*, 2008, p. XLV ss.

³⁶ Ma non sempre. Basti pensare, a tal proposito, al secondo mandato Chirac o alla Presidenza Hollande (2012-2017), dove non si è riscontrata tale deriva.

³⁷ Su cui la dottrina insiste da tempo: si veda P. Avril, *Renforcer le Parlement: qu'est-ce à dire?*, in *Pouvoirs*, n. 3, 2013, p. 9-19, oltre a A. Le Divellec, *Vers la fin du «parlamentarisme négatif» à la française?*, in *Jus Politicum*, n. 6, 2011.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

istituzioni stesse³⁸. A seconda, dunque, delle contingenze la concreta applicazione delle norme della Carta andavano a mutare i propri contorni.

Con la presidenza di Sarkozy si è addivenuti ad una vera e propria iperpresidenzializzazione, secondo cui il Governo «*n'a désormais qu'un seul devoir: celui de mettre en oeuvre le programme présidentiel*», con un Primo ministro che era divenuto «*collaborateur*» del Capo dello Stato³⁹, avendo come unico compito quello di aiutarlo ad addivenire ad un'importante revisione costituzionale, che poi esiterà nelle riforme apportate alla legge fondamentale nel 2008⁴⁰.

La tornata elettorale presidenziale del 2012, pur registrando un'alta partecipazione, ha visto, però, nel secondo turno una tendenza astensionistica, evidenziando così un dato centrale, consistente in una crescente sfiducia nei confronti delle istituzioni rappresentative, a causa della crisi economica e della fluidità delle proposte programmatiche dei quattro principali candidati⁴¹. Ciò ha influenzato pure le elezioni legislative, anche queste connotate da un ampio tasso di astensione, segnando ulteriormente un rafforzamento dell'effetto di trascinamento che le elezioni del Presidente della Repubblica portano con sé⁴². In questo contesto il ruolo della presidenza è stato, tra l'altro, meno forte, facendo venire meno quell'antica centralità.

Eppure, è stato a partire dalla XV legislatura, cominciata nel 2017, che si è assistito ad un profondo mutamento del sistema partitico, passando da

³⁸ M. Calamo Specchia, *Appunti per riflessioni in fieri sulle elezioni francesi del 2022 e sui loro riflessi sull'hyerpresidentialisation della forma di governo della V Repubblica*, in *Nomos*, n. 2, 2022, p. 4.

³⁹ J. Gicquel, J.-É. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Parigi, 2025, p. 554, oltre a J.-É. Gicquel, *Équilibres et déséquilibres sous la Ve République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 2, 2015, p. 275 spec., trattando proprio del rapporto tra Sarkozy e Fillon. Nonostante la centralità di quest'ultimo, si ravvisavano delle “tensioni” tra le due istituzioni in parola, dove l'uno (il Presidente della Repubblica) ha cercato di esaltare la propria funzione rispetto all'altro. Non a caso, l'autore afferma qui altresì, proprio per sottolineare la crescente importanza, anche in anni recenti, del Capo dello Stato che la centralizzazione della politica estera «*conduit le Président à déterminer les options fondamentales*».

⁴⁰ Di cui si darà conto *infra*.

⁴¹ Per una disamina dei programmi dei diversi candidati delle elezioni del 2012 si rinvia al documento *Election présidentielle: dix questions aux candidats*, in *Revue Politique et Parlementaire*, gennaio-marzo 2012, n. 1062, p. 24-45. Per gli esiti si può consultare il sito dell'*Assemblée nationale*.

⁴² M. Calamo Specchia, *Una rilettura del ruolo del Presidente della Repubblica in Francia: da de Gaulle a Macron la prova di resistenza delle istituzioni golliste*, cit., p. 28.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

un «*bipartisme déséquilibré et imparfait*»⁴³ ad un «bipolarismo a formato variabile»⁴⁴, ovvero ad una bipolarizzazione debole, connotata da una nuova figura di spicco, Macron, già Ministro nella precedente legislatura, è arrivato a porsi come «*président jupitérien*», disallineandosi rispetto alle tendenze leaderistiche estreme di Sarkozy e alla presidenza «*normale*» di Hollande⁴⁵, volendo anzi riprendere il mito gollista votato alla *grandeur* della Francia⁴⁶.

Ciò non va a disconoscere, ad ogni modo, la figura e il ruolo del Primo ministro, che rimane un elemento chiave dell'ordinamento, risultando la controparte “naturale” del Capo dello Stato di fronte all'opinione pubblica, dotato comunque – sulla carta e nei fatti – di ampi poteri amministrativi e normativi, com'è avvenuto, in tempi recenti, nell'ambito dell'esecutivo Philippe, chiamato a delineare specifiche previsioni per gestire l'emergenza sanitaria Covid-19⁴⁷.

Tale evoluzione dei rapporti trilaterali delle istituzioni del Paese⁴⁸ è significativa, poiché vede un diverso impiego ed utilizzo dei meccanismi fiduciari, che hanno sensibilmente mutato la loro forza applicativa nel corso del tempo.

In questo contesto, non a caso, le suddette procedure hanno avuto varie finalità politiche, soprattutto come armi nelle mani dell'opposizione – o, per meglio dire, delle opposizioni, se consideriamo le già menzionate

⁴³ M. Lazar, *La Ve République et les partis, les parties et la Ve République*, in F. Lanchester, V. Lippolis (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, 2009, p. 47.

⁴⁴ S. Ventura, *Francia: bipolarismo a formato variabile*, in P. Grilli di Cortona, G. Pasquino, *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, Bologna, 2007, p. 108.

⁴⁵ Sottolineando così la necessità di ridefinire il ruolo presidenziale all'indomani della riforma del quinquennato e del nuovo calendario elettorale: in tal senso, O. Duhamel, *Macron ou l'illusion de la république gauloise*, in *Pouvoirs*, n. 166, 2018, p. 5 ss. Si ravvisa, altresì, l'importanza, anche simbolica, di tracciare una netta linea di confine rispetto ai suoi predecessori: in tal senso, R. Casella, *Il presidente della Quinta repubblica alla prova del macronismo*, cit., p. 955-956.

⁴⁶ Sulla ripresa del modello di de Gaulle si veda A. Flandrin, *Le général de Gaulle, grand inspirateur d'Emmanuel Macron*, in *Le Monde*, 8 gennaio 2021. Similmente, si nota come tutta la linea politica di Macron, soprattutto nel suo primo mandato presidenziale, sia stata ispirata alla verticalità: P. Leroux, P. Riutort, *De la verticalité imaginée à l'horizontalité assumée*, in AA.VV., *Emmanuel Macron, la communication et les médias*, Parigi, 2022, p. 32.

⁴⁷ Sul punto è chiara l'analisi di in P. Piciacchia, *Il Governo francese nell'ordinamento della V Repubblica: tra continuità e discontinuità*, cit., p. 314-315.

⁴⁸ «*Les études parlementaires doivent également analyser l'influence sur le Parlement français des changements juridiques, politiques et sociétaux qui affectent le pays depuis le début des années 2000*»: O. Costa, *La science politique française et l'étude du Parlement: entre singularité et internationalisation*, cit., p. 20.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

tendenze cominciate dalla XV legislatura – determinata a raggiungere vari scopi, tra cui «*stigmatiser solennement l'(in)actin du pouvoir en place ou un projet de réforme déterminé*», «*démontrer son unité*», «*attirer l'attention de l'opinion publique*» e «*rappeler son existence à l'Exécutif*». In altre parole, tali congegni divengono centrali per assicurare un legame di responsabilità e di “risposta” tra Presidente della Repubblica, Governo e rappresentanti del popolo⁴⁹.

2.1. *La fiducia iniziale*

La prima ipotesi, disciplinata al c. 1, si riferisce al caso in cui «*Le Premier ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale*». L'attivazione di questo strumento è chiaramente connessa alla sussistenza o meno di una maggioranza forte, in consonanza con l'esecutivo, in seno all'Assemblée nationale: in altri termini, se il sostegno resta dubbio, sarà meglio evitare il ricorso alla suddetta prescrizione⁵⁰. Nella prassi è pure possibile che, in applicazione dell'art. 50-1 Cost.⁵¹, si addivenga ad una dichiarazione di fronte ad una delle due Aule, a seguito della quale si apra un dibattito il cui esito sarà, eventualmente, l'*engagement de responsabilité* del Governo.

Si tratta di una procedura che, di fatto, come sostiene una parte della dottrina, deve presentare l'appoggio del Presidente della Repubblica per il suo impiego, dal momento che quest'ultimo, in caso di disaccordo, potrebbe pure opporsi all'iscrizione all'ordine del giorno della deliberazione in parola⁵². Proprio per queste ragioni, vi sono state, nel corso della storia della V Repubblica francese, varie applicazioni di tale meccanismo, di impegno del Governo di fronte all'Assemblée mediante una dichiarazione di politica generale seguita da un voto⁵³. Basti pensare, a tal proposito, a quanto avvenuto con Debré nel 1959 e con Pompidou nel 1962, che chiese

⁴⁹ J.-É. Gicquel, *Motion de censure*, cit., p. 724.

⁵⁰ P. Brumet, F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, cit., p. 699

⁵¹ «*Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité*».

⁵² Sul punto, P. Ardant, *Le Premier Ministre en France*, Parigi, 1997, p. 142.

⁵³ Riguardo alla distinzione tra le nozioni di dichiarazione di politica generale e di programma è stato il Conseil constitutionnel, con *décision* del 12 gennaio 1977, n. 72, a chiarire che questi termini abbiano, anche nell'impiego che ne fa la Costituzione del 1958, un significato similare.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

l'approvazione di una dichiarazione di politica generale. Altro caso centrale, verificatosi nel corso di una *cobabitation*, si ebbe nel corso della terza coabitazione, quando, il 19 giugno 1997, Jospin lo impiegò, ottenendo il sostegno della maggioranza dell'Aula con 297 voti contro 252.

Resta dubbia, in ogni caso, la vincolatività o meno di tale congegno. Sotto questo profilo, si possono rinvenire quattro diversi orientamenti. Secondo una prima teorica, nessun Primo ministro dovrebbe sentirsi obbligato ad impiegare l'art. 49, c. 1 Cost. per impegnarsi formalmente davanti al Parlamento. Secondo un altro indirizzo, questa disposizione altro non sarebbe che un modo per sollecitare, anche durante l'esercizio del mandato, la fedeltà e la fiducia dell'Assemblée. In terzo luogo, c'è chi argomenta che tale previsione sia fondamentale in caso di dissonanza tra maggioranza parlamentare e presidenziale, al fine di rinsaldare quel legame che dovrebbe sussistere fra le istituzioni ed evitare crisi e fratture di sistema. Da ultimo, si ravvisa come questo strumento possa essere utile per presentare un intento legislativo dell'esecutivo di fronte all'Aula cui ci si rivolge senza che esso si sostanzi fin da subito in un progetto di legge, sondando così il *sentiment* della Camera⁵⁴.

Stanti queste possibili interpretazioni, è bene notare come sia la prassi che la dottrina maggioritaria considerino la fiducia iniziale come una sorta di fiducia implicita, in mancanza di un vero e proprio obbligo del Governo di presentarsi davanti all'Assemblée. In Francia, infatti, l'esecutivo entra nel pieno delle proprie funzioni al momento della nomina e, com'è avvenuto soprattutto agli inizi della V Repubblica, solo successivamente quest'ultimo si presenta all'Aula, con il fine di sancire un rapporto di consonanza tra Camere, Governo e Presidente della Repubblica⁵⁵.

Si tratta, ad ogni modo, di una previsione centrale, come ha dimostrato la recente prassi. Basti pensare a quanto avvenuto il 12 giugno 2019, quando il Primo ministro Philippe si è presentato *ex art.* 49, c. 1 Cost. davanti all'Assemblée, misura concordata con Macron stesso, al fine di rinsaldare il rapporto del Governo con il Parlamento dopo le elezioni

⁵⁴ Cfr. D. Chagnollaus, J.L. Quermonne, *La Ve République. Le pouvoir exécutif et l'administration*, Parigi, 2000, p. 146 spec.

⁵⁵ Il terzo e quarto Governo Pompidou nel 1966 e 1967, oltre al Governo di Couve de Murville del 1968, non chiesero l'applicazione dell'art. 49, c. 1, Cost. Dagli anni '80 in poi, fino al 2022, pressoché tutti gli esecutivi si impegnarono con una dichiarazione di politica generale seguita da un voto. Sul punto, si rinvia alla disamina storica contenuta in P. Piciacchia, *Il Governo francese nell'ordinamento della V Repubblica: tra continuità e discontinuità*, cit., p. 287.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

europee e il calo di popolarità del Presidente, con ciò mettendo in luce ancora una volta, se fosse necessario, la sua attualità.

In tempi recenti non presentarsi ai sensi dell'art. 49, c. 1, Cost., com'è avvenuto nel caso del Governo Borne, o presentarsi in un momento successivo, secondo l'impostazione del Governo Bayrou, sono frutto di scelte determinate dall'assenza di una maggioranza assoluta.

Non è un caso, dunque, che anche nel 2025 si sia addivenuti all'impiego di questo meccanismo, con esiti, però, inediti, come si avrà modo di enfatizzare *infra*.

2.2. *La motion de censure*

La seconda ipotesi attiene alla «*motion de censure ordinaire*», contenuta nel c. 2, laddove si afferma che «*L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire*». Tale procedura, a ben vedere, è simile rispetto a quanto si prevede in Italia *ex art. 94 Cost.* Si riscontrano, infatti, condizioni che attengono alla «*recevabilité*», al «*déroulement de la procédure*» e alle «*modalités du scrutin*».

In questo caso, infatti, oltre ad una soglia numerica da raggiungere⁵⁶, si ha pure un vincolo temporale di 48 ore⁵⁷ e un'istruzione della questione da parte del Presidente dell'Assemblée, che presenta la *motion* nella prima seduta disponibile. Qui, dopo una discussione generale, seguita da eventuali dichiarazioni di voto da parte dei deputati, si effettua la vera e propria votazione in una data stabilita dalla *Conférence des présidents*⁵⁸. Si precisa, inoltre, che il medesimo deputato non possa sottoscrivere più di una mozione alla volta, chiarendo in ogni caso che possano essere contemporaneamente depositati più atti da parte di gruppi diversi, che non

⁵⁶ La soglia è di 58 su un numero complessivo di 577 deputati dopo il 1986. Una volta effettuato, tra l'altro, il deposito della *motion*, si esclude ogni ripensamento, poiché «*aucune signature ne peut être retirée ni ajoutée*»: così, art. 153 RAN.

⁵⁷ Vincolo che sotto la IV Repubblica era di 24 ore.

⁵⁸ Art. 154 RAN.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

intendono associarsi, e gli stessi possono essere discussi nell'ambito della medesima seduta, ma debbono essere votati singolarmente⁵⁹.

Nell'alveo, poi, del voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblée, il meccanismo di scrutinio si basa sull'elemento della pubblicità. Tutti i deputati sono chiamati nominalmente secondo un ordine alfabetico a partire da una lettera estratta. Gli onorevoli, dunque, segnano il proprio voto su una scheda e la consegnano ai segretari della Camera presenti, i quali la depositano in un'urna posta su una tribuna. Il risultato della votazione è constatato dai funzionari dell'Aula ed è, infine, proclamato dal Presidente della stessa⁶⁰.

È bene notare, inoltre, come sia previsto un limite per ogni deputato per la presentazione di tali atti. Prima della riforma del 4 agosto 1995, ogni parlamentare non poteva presentare che una *motion* nel corso della stessa sessione, prevedendosi all'anno due sessioni ordinarie e almeno una sessione straordinaria. Da qui, derivava la possibilità, di fatto, per ogni deputato di presentare come minimo tre proposte di sfiducia all'anno. Dopo la succitata revisione, però, la sessione ordinaria è una sola, molto lunga, che va dal 1 ottobre al 30 giugno, con esclusione di spazi per sessioni straordinarie. Vigente, quindi, la vecchia regola, lo spazio di azione per i deputati sarebbe stato molto ristretto. Da qui, la nuova previsione, che sancisce la possibilità di presentare al massimo tre *motions* nel corso delle sessioni ordinarie⁶¹.

In aggiunta a ciò, si specifica che tale atto non può essere soggetto ad emendamenti⁶² e deve essere adottato da deputati favorevoli alla *censure* presenti fisicamente in Aula al momento della votazione, computando gli assenti e gli astenuti tra i sostenitori attivi del Governo⁶³.

Non stupisce, dunque, che, dal 1958 al 2021, siano state discusse sessanta mozioni, ma solo una abbia sortito effetto. Si tratta di quella del 2 ottobre del 1962, diretta contro Pompidou, ma in nessun'altra ipotesi vi sono stati "pericoli" di ribaltamento dell'esecutivo, alla luce delle peculiari contingenze politiche del tempo. Da allora in poi, infatti, vi è sempre stato o un partito o una coalizione che all'Assemblée raggruppasse più della metà

⁵⁹ Art. 154, c. 2 RAN. Tale ipotesi si è verificata due volte nel corso della V Repubblica, il 14 marzo 1979 e il 31 luglio 2018: così, J.-F. Kerléo (a cura di), *Règlement de l'Assemblée nationale commenté*, Parigi, 2022, p. 346.

⁶⁰ Art. 154, c. 6 RAN.

⁶¹ P. Brumet, F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, cit., p. 700.

⁶² Art. 154 RAN.

⁶³ J.-É. Gicquel, *Motion de censure*, cit., p. 723.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

dei deputati, sostenendo, così, il Governo e il suo operato⁶⁴. Ciò non toglie che l'importanza della suddetta procedura possa essere sottolineata dal fatto di costituire, per i gruppi di opposizione, un valido strumento di pressione sulla maggioranza⁶⁵.

Alla luce della anzi detta prospettazione si deve rilevare come sia fondamentale, per impegnare l'esecutivo in un sistema di procedure assembleari razionalizzate, il meccanismo fiduciario così congegnato che per lungo tempo non è stato idoneo a rovesciare l'esecutivo, dando origine ad un «*système parlementaire à captation présidentielle*»⁶⁶. La situazione è, infatti, parzialmente mutata di recente.

Già è progressivamente venuta meno la dinamica del *fait majoritaire*, di cui si accennava in premessa quale uno dei due pilastri della V Repubblica francese⁶⁷. Il percorso in tal senso è stato lungo e variamente articolato, per due ragioni specifiche.

In primo luogo, ciò si deve ad un mutamento di taluni istituti di diritto costituzionale e parlamentare, come la riforma della Carta apportata nel 2008 e le modifiche dei Regolamenti. Ci si riferisce, in specie, al fatto che il Capo dello Stato, che in un primo momento poteva solo inviare messaggi alle Camere senza entrare fisicamente nelle Aule, possa intervenire di fronte al Parlamento in seduta comune *ex* nuovo art. 18, c. 2 Cost. Tra l'altro, «*Il suo intervento può dar luogo, in sua assenza, ad un dibattito cui non segue alcun voto*»⁶⁸.

⁶⁴ J. Benetti, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la Ve République*, Parigi, 2004, p. 18: «*Le fait majoritaire est réalisé par l'union du gouvernement et de la majorité dans l'exercice du pouvoir, par leur solidarité réciproque*».

⁶⁵ P. Brunet, F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, cit., p. 701.

⁶⁶ A. Le Divellec, *Le Prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la Présidence de la Vème République*, in *Droits*, n. 44, 2007, p. 101-137.

⁶⁷ A. Canepa, *Le virtualità multiple della forma di governo francese e il fait majoritaire*, in [Forum costituzionale](#).

⁶⁸ Sulla riforma costituzionale del 2008 si vedano, *ex multis*, M.R. Donnaruma, *Le régime semi-présidentiel. Une anomalie française*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 93, 2013, p. 37 ss.; M. Ghevontian, *La révision de la Constitution et le Président de la République: l'hyperprésidentialisation n'a pas eu lieu*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, n. 77, 2009, p. 119 ss. e A. Di Giovine, *Introduzione*, in M. Cavino, A. Di Giovine, E. Grosso (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Torino, 2010, p. 5. Tale prassi è in ogni caso limitata, essendo stata esercitata una sola volta da Sarkozy (sulle priorità della politica governativa), una volta da Hollande (laddove annunciava la revisione costituzionale in tema di emergenza terroristica) e una da Macron il 3 luglio 2017 (in "accoppiata" con quella del Primo ministro Philippe del 4 luglio), che annunciò che vi avrebbe fatto ricorso ogni anno in deferenza al Parlamento. Macron, dunque, era andato a dare vita di nuovo ad un rapporto diretto con il Parlamento, con uno "scavalamento" della figura del Primo

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

Ciò evidenzia, ad ogni modo, un maggiore “collegamento” tra operato del legislativo e ruolo del Presidente, in una sorta di rispondenza reciproca.

Si è, poi, instaurata una «*collaboration forcée*» tra le istituzioni, «*qui perturbe la structuration du pouvoir centrée sur le fait majoritaire*», mediante l'introduzione di istituti come la «*délégation d'articles*», che permette l'esame di un medesimo disegno di legge a più commissioni contemporaneamente; la «*commission spéciale*» composta da otto *rapporteurs* con il compito di dare delle coordinate generali sul carattere «*protéiforme*» di un testo e, da ultimo, un maggior potere di controllo sull'azione amministrativa, mediante l'apporto di soggetti specializzati. In secondo luogo, si ravvisa pure la creazione di una nuova «*fronde*», che rende meno compatta ed omogenea, da un punto di vista di logiche partitiche, la maggioranza stessa, andando a rompere «*avec une conception quelque peu monolithique de la représentation politique au profit d'une représentativité désordonnée*»⁶⁹.

Tutti i suddetti elementi evidenziano, quindi, la centralità di questo congegno nella dinamica maggioranza-opposizione. In una dinamica trilaterale, che impegna il Governo, il Capo dello Stato e le Assemblee rappresentative, questo strumento appare centrale, poiché costituisce pur sempre uno “stimolo” per l'esecutivo a cercare l'appoggio di forze a loro antitetiche, per evitare un – astrattamente possibile – ribaltamento.

2.3 La questione di fiducia

Passando, poi, al c. 3, si sancisce qui che «*Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de*

ministro. Non a caso, ebbe modo di affermare: «*Je veux aujourd'hui vous parler du mandat que le peuple nous a donné, des institutions que je veux changer et des principes d'action que j'entends suivre*». Su questi profili si vedano N. Thiébaud, *La déclaration présidentielle d'Emmanuel Macron devant le Congrès: entre problèmes anciens et nouveaux usages*, in *Jus politicum*, 10 luglio 2017 e G.E. Vigevani, *Impressione: la Francia tra crisi politica e tenuta istituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2017, p. 5-7, come riporta M. Calamo Specchia, *Una rilettura del ruolo del Presidente della Repubblica in Francia: da de Gaulle a Macron la prova di resistenza delle istituzioni golliste*, cit., p. 36. Per una disamina storica sul punto si rinvia a G. Cerrina Feroni, *Il potere di messaggio del Presidente della Repubblica nell'esperienza della V Repubblica francese*, in M. Calamo Specchia (a cura di), *La Costituzione francese*, Torino, 2009, p. 321 ss.

⁶⁹ Su questi mutamenti che si sono dipanati nel corso delle ultime legislature in Francia si veda J.-F. Kerléo, *Le fait majoritaire, chronique d'une mort annoncée?*, in *Jus Politicum. Revue du droit public*, n. 18, 2007, spec. p. 342-347.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session». Questa procedura è la più originale, consistendo nella volontà del Governo di impegnarsi ad adottare uno specifico progetto di legge e non di vincolarsi ad un semplice programma o dichiarazione di politica generale.

Ciò che rileva è che, nel caso in cui sia proposta una *motion de censure*, si prospettano due alternative ipotesi: in un caso, se la mozione è approvata, il Governo è chiamato a dimettersi e la proposta legislativa è abbandonata; nell'altro, se la mozione è respinta, non solo l'esecutivo resta saldo, ma quanto dallo stesso prospettato si considera come approvato, con un'operatività, evidentemente, simile a quella della questione di fiducia italiana.

Ciò non toglie che sia necessario considerare come tale disposizione sia stata modificata con la revisione costituzionale del 23 luglio 2008, che ha sostituito la precedente dizione, che affermava che il Primo ministro potesse impegnare il proprio esecutivo «*sur le vote d'un texte*», con quella attualmente vigente, che va a circoscrivere l'ambito di applicazione della suddetta ipotesi.

Eppure, questo meccanismo è stato ampiamente criticato. Sorto per combattere l'instabilità governativa, esso si è trasformato, in via di prassi, secondo la sinistra francese, in uno strumento per addivenire all'approvazione di leggi senza che queste siano dibattute e votate: da qui, si tratterebbe di «*une des principales causes de l'affaiblissement du Parlement et le symbole de son déclin*»⁷⁰.

Ciò sembra, però, contraddetto dagli stessi dibattiti parlamentari attorno al testo della V Repubblica, in cui furono sostenitori di quest'ipotesi applicativa due ex Presidenti del Conseil constitutionnel, Guy Mollet e Pierre Pflimlin, dal momento che doveva valere come strumento eccezionale, volto ad impedire il “bloccaggio” dell'attività dell'esecutivo da parte dei suoi oppositori.

Tutto ciò premesso, questo meccanismo ha subito, nel corso di passate legislature, di svariate, se così si può dire, limitazioni. Basti pensare, a tal proposito, a quanto avvenne nel settembre 2006, quando si discorreva del deposito di un testo sul settore dell'energia, che prevedeva la fusione di *Gaz de France* e della compagnia di Suez. In questo caso fu presentato un numero spropositato di emendamenti, 137 661 per la precisione, e solo grazie all'intervento del Presidente dell'Assemblée nationale dell'epoca, Debré, si raggiunse un accordo tra l'opposizione, che utilizzava una tecnica

⁷⁰ P. Brunet, F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, cit., p. 703.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

di ostruzionismo legislativo, e Governo, che dal canto suo rinunciò espressamente all'apposizione sul testo della clausola *ex art. 49, c. 3 Cost.*⁷¹.

È significativo, altresì, considerare una specificazione in merito al suo impiego fornita dal Conseil constitutionnel, che ha chiarito che è sufficiente una sola deliberazione del Consiglio dei Ministri per impegnare, in caso di letture successive del medesimo testo, la responsabilità del Governo che ha già deliberato su di esso, confermando, quindi, come sia possibile utilizzare l'art. 49, c. 3 Cost. per la medesima legge⁷².

Similmente, ci si era interrogati se, impiegato tale meccanismo su un testo nell'ambito di una sessione straordinaria, si potesse fare ricorso al suddetto articolo, sempre in relazione al medesimo testo, nell'alveo di una sessione ordinaria. Ciò appare di dubbia configurazione, anche se dottrina e prassi hanno sostenuto un'interpretazione più favorevole all'esecutivo. Si è, infatti, argomentato che presentare un impegno su una proposta o progetto di legge nel corso di una sessione non comporti la consumazione del potere di impegnare la responsabilità del Governo successivamente⁷³. Tale impostazione sembra di recente confermata dal giudice costituzionale d'Oltralpe, che ha precisato che «il Primo Ministro può ricorrere alla procedura (...) nel corso di sessioni differenti, per letture successive di uno stesso progetto o proposta di legge»⁷⁴.

Ad ogni buon conto, si possono annoverare diverse funzioni riferibili all'impiego di tale congegno. Come si è accennato, è stato impiegato talvolta per abbreviare il dibattito, talvolta per contrastare l'opposizione quando quest'ultima presenti un numero spropositato di modifiche a disegni di legge, altre volte contro la stessa maggioranza di governo per ricompattarla, divenendo una procedura più di controllo che di voto⁷⁵.

Si tratta, dunque, di una previsione la cui applicazione, intervenuta per 89 volte nel corso della V Repubblica⁷⁶, risulta ancora fortemente controversa. Per tale ragione, nel corso della campagna presidenziale del

⁷¹ *Ivi*, p. 761.

⁷² Così, nella sua *décision* del 4 agosto 2016, n. 736.

⁷³ Così M. Guillaume, *La Constitution*, Parigi, 2022, p. 260. In senso contrario, M. Carpentier, *49-3 sur 49-3 ne vaut spéculations sur une étrange session extraordinaire*, in *Jus Politicum*, ottobre 2023.

⁷⁴ Così, in CC, *décision* del 14 dicembre 2023, n. 857. Come è avvenuto nell'ambito dell'azione del Primo ministro Borne, di cui si darà conto *infra*, durante la sessione straordinaria convocata per il 25 settembre 2023 e poi, in lettura definitiva, della sessione ordinaria del 2 ottobre 2023.

⁷⁵ Così argomenta D. Maus, *Le Parlement sous la Ve République*, Parigi, 1996, p. 85.

⁷⁶ Sulla procedura di cui all'art. 49, c. 3 Cost. e la sua applicazione si veda P. Camby, P. Servent, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Parigi, 2004.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

2007 sia Sarkozy che Royal, candidati alla presidenza, avevano annunciato la soppressione di tale disposto. Una volta eletto il primo dei due, però, questi ha parzialmente mutato avviso, indicando solamente nella sua lettera a Balladur, Presidente del comitato di riflessione sulle riforme istituzionali, la necessità di fare delle proposte su «*l'encadrement des pouvoirs du gouvernement en matière d'adoption des lois*»⁷⁷. Accolto tale suggerimento, si è addivenuti alla limitazione dei contenuti oggetto di questa procedura nell'*ante* citata riforma del 2008.

Da ultimo, basti richiamare quanto avvenuto all'inizio del 2015, quando si discorreva della *loi Macron* in tema di riforma del mercato del lavoro. Qui il Governo proponente, consapevole della forza dell'opposizione e del flebile sostegno della maggioranza, organizzò un Consiglio dei ministri per autorizzare il ricorso al comma 3, procedura che permise di approvare la legge in questione senza votazione. Da qui, si può ben notare l'attualità di questo strumento e, soprattutto, la sua funzionalità nel garantire la stabilità dell'esecutivo, specialmente quando è il Primo ministro, in quel caso Valls, a mostrare più fermezza rispetto al Capo dello Stato. Non a caso, anche in ragione di tale episodio, Hollande si guadagnò l'epiteto di *Monsieur faible*, un *Président normale*⁷⁸.

La situazione è venuta, invece, ad invertirsi successivamente, laddove si è ravvisata una vera e propria marginalizzazione dell'esecutivo. Questa è parsa evidente a partire dal 2019, all'indomani della crisi dei *gilets jaunes*, a fronte della quale il Presidente Macron aveva dato il via alla riforma delle pensioni, avviando un dibattito nazionale sul punto. Proprio questa riforma aveva delineato uno strappo tra Governo e legislativo, frizione che aveva portato il Primo ministro a porre la questione di fiducia di cui al comma 3 il 29 febbraio 2020, seguita da una mozione di censura mossa dalle opposizioni, respinta il 3 marzo.

Basti, infine, ricordare quanto è avvenuto quando si discuteva di riforma delle pensioni, dove è stato impiegato l'art. 49, c. 3 Cost. per

⁷⁷ P. Brunet, F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, cit., p. 703.

⁷⁸ Sul punto, P. Piciacchia, *Le inquietudini del quinquennato: dall'anti-europeismo elettorale alla crisi del governo Valls. Fine del sogno di Hollande o trasformazione di un modello?*, in *Nomos*, n. 2, 2014, p. 1-3; Id., *La Francia di Hollande-Valls e lo scollamento tra politica interna e politica estera: riforme e ambizioni internazionali vs. insofferenza dell'elettorato, partiti dell'opposizione che si riorganizzano ed elezioni regionali alle porte*, in *Nomos*, n. 2, 2015, p. 1-4 e M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014, p. 71. Tali tendenze sono ben riportate da M. Calamo Specchia, *Una rilettura del ruolo del Presidente della Repubblica in Francia: da de Gaulle a Macron la prova di resistenza delle istituzioni golliste*, cit., p. 19.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

addivenire ad una soluzione della frattura realizzatasi tra opposizioni ed esecutivo.

Di nuovo emerge come questo meccanismo sia funzionale a forzare l'Assemblée, con una verifica, per così dire indiretta, sulla forza di resistenza passiva del Governo. Proprio per questa sua intrinseca caratteristica si è arrivati a discorrere di un «*deni de démocratie*», ovverosia «un istituto simbolo di un sempre più acuto squilibrio di poteri a tutto vantaggio dell'Esecutivo e uno svuotamento di competenze a danno del Parlamento», «strumento a vantaggio dell'esecutivo, al fine di non restare imbrigliato tra veti incrociati e incessanti discussioni parlamentari»⁷⁹.

Da qui, la sua dubbia compatibilità con una corretta dialettica tra Governo ed Aule, con l'effetto di indebolire, nei fatti, la democrazia rappresentativa.

2.4 Il ruolo del Sénat tra Governo e Assemblée nationale.

Osservando, da ultimo, il c. 4, si prevede qui che «*Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale*». Tale disposizione pare centrale, proprio perché ha la funzione di dotare lo stesso Sénat, che non ha la possibilità di presentare una *motion de censure* né di obbligare il Governo alle dimissioni, di far sentire la propria attività di controllo sull'esecutivo.

Si tratta di uno strumento che è stato a lungo dimenticato a causa del cattivo rapporto tra de Gaulle e la Camera alta, giungendo ad essere utilizzato per la prima volta sotto il settennato di d'Estaing, divenendo, infine, centrale non solo durante le coabitazioni, ma anche alla luce della prassi più recente⁸⁰. Basti pensare, a tal proposito, a quanto avvenuto a giugno 2019 con il Governo Philippe, dove tale meccanismo è stato attivato, anche se successivamente al respingimento della mozione di sfiducia davanti all'Assemblée nationale. Ciò sembra volto a sottolineare come, soprattutto in un ordinamento complesso come quello attuale, il Primo ministro e la sua

⁷⁹ M.A. Priolo, *La riforma delle pensioni, l'art. 49-3 Cost. e la frattura democratica in Francia*, in *Diritti comparati*, 5 aprile 2023, p. 4-5.

⁸⁰ J. De Saint Sernin, *Le rejet de la déclaration de politique générale devant le Sénat*, in *Jus Politicum*, 21 giugno 2019. Le dichiarazioni di Barre del 1977 e del 1978, così come quelle di Chirac del 1986 e del 1987, sono state fondamentali per evidenziare la relazione tra Governo e Sénat: si veda D. Maus, *Le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement*, in *Pouvoirs*, n. 44, 1988, p. 128-129.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

compagine abbia bisogno del sostegno, vero ed effettivo, di entrambe le Camere⁸¹.

Proprio per queste ragioni, se dapprima si potevano delineare tendenze univoche nell'ambito delle relazioni tra Parlamento ed esecutivo, ora tali dinamiche sono profondamente mutate.

Considerando, poi, il legame tra il Sénat e il Governo, si è passati da un'insanabile contrapposizione tra loro, intervenuta tra il 1958 e il 1968, ad una normalizzazione dei suddetti rapporti, com'è avvenuto tra il 1969 e il 1981, arrivando, tra gli anni '90 e il 2015, ad una coesistenza di tali soggetti, che si integrano vicendevolmente, laddove l'Aula svolge un ruolo di compromesso e di moderazione centrale nel sistema giuridico d'Oltralpe⁸².

Accanto a tale aspetto si pone la relazione tra il Sénat e il Presidente, dove il primo opera come soggetto connotato da un importante potere di mediazione⁸³ per garantire un funzionamento armonioso dei pubblici poteri⁸⁴. Il ruolo della Camera alta è da sempre centrale per il sistema giuridico d'Oltralpe. Basti pensare, a tal proposito, all'importanza che esso ha già assunto nei passati decenni. Tra il 1974 e il 1981, infatti, tale Aula era in consonanza con la maggioranza che sosteneva l'esecutivo, divenendo solo in un secondo momento «*le bastion de l'opposition face aux errements de la majorité*»⁸⁵ o, per meglio dire, «*le temple de la sagesse et du bon sens, y compris face à une assemblée et une majorité amies*»⁸⁶. Dall'elezione di Mitterrand nel 1981 e con una maggioranza di sinistra a Palais Bourbon, il Sénat adottò, quindi, numerosi atteggiamenti, dapprima di compromesso e moderazione e poi di vero e proprio antagonismo, sfruttando ogni piega dei Regolamenti parlamentari e delle previsioni costituzionali per condizionare l'esito della discussione e dell'approvazione di progetti di legge in seno all'Assemblée⁸⁷. In questa dimensione si può ben comprendere l'importanza di quest'Aula, che cerca di rendere sempre più la legislazione come un'opera comune, cui si andava ad unire un'attività di controllo e d'informazione del tutto nuova sul Governo, in una prospettiva di maggiore consonanza rispetto a

⁸¹ P. Brunet, F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, cit., p. 706.

⁸² J. De Saint Sernin, *La majorité sénatoriale sous la Ve République. Les différentes configurations à l'égard du pouvoir exécutif*, in *Pouvoirs*, n. 159, 2019, p. 53-64.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ J. Meyrieu, *La revalorisation du Sénat sous la présidence d'Emmanuel Macron*, in *Questions constitutionnelles*, 17 marzo 2025, p. 3.

⁸⁵ Così ha affermato A. Poher in un suo discorso del 23 dicembre 1981.

⁸⁶ D. Maus, *Le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement*, cit., p. 120.

⁸⁷ J. Mastias, *Histoire des tentations du Sénat de la Ve République*, in *Pouvoirs*, n. 44, 1988, p. 26-27.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

quest'ultimo, al fine di esercitare un'attività di "riflessione" sulle decisioni politiche prese⁸⁸.

Non stupisce, dunque, che, a partire dal 2017, esso abbia assunto ancora di più una funzione di «*contre-pouvoir*» del Capo dello Stato. La sua rilevanza si conferma anche all'indomani del 2022 e dei mutamenti politico-istituzionali del 2024, dove questa Camera va ad occupare «*une place centrale dans le jeu des institutions*»⁸⁹.

Si possono, quindi, distinguere due differenti periodi, il primo che si snoda dal 2017 al 2022 e il secondo che si avvia dal 2022, investendo la contemporaneità.

Sotto il primo profilo, si nota come la Camera alta abbia ampiamente utilizzato i suoi poteri di controllo sull'operato del Presidente della Repubblica, mediante le *missions d'informations* e le commissioni d'inchiesta, modernizzando quindi i suoi metodi per reagire, in maniera pressoché immediata, alle esigenze della contemporaneità⁹⁰.

Sotto il secondo profilo, si possono evidenziare una serie di elementi, che accomunano l'Italia e la Francia, che vanno a connotare il sistema giuridico d'Oltralpe contemporaneo. Tra questi si annoverano un crescente astensionismo; una sempre maggiore volatilità del voto, con una convergenza degli elettori verso forze partitiche estremiste; un'inedita frammentazione politica e una nuova sfiducia dei cittadini nelle istituzioni⁹¹.

Proprio questi elementi hanno determinato un cambio radicale⁹², che ha causato la fine della «*rivalité institutionnelle*» tra Sénat e Presidente, a causa della perdita, da parte di quest'ultimo, della maggioranza all'Assemblée dopo le elezioni del 2022⁹³. Per questa ragione, è stato sempre più necessario per l'esecutivo trovare l'appoggio della Camera alta, come hanno dimostrato

⁸⁸ J. Mastias, *Histoire des tentations du Sénat de la Ve République*, cit., p. 30-32.

⁸⁹ J. Meyrieu, *La revalorisation du Sénat sous la présidence d'Emmanuel Macron*, cit., p. 3.

⁹⁰ G. Larcher, *Présentation de la mission de réflexion sur le site du Sénat*, 31 dicembre 2024.

⁹¹ Di cui si è già dato atto in precedenza nella trattazione.

⁹² E senza precedenti, come sostiene autorevolmente D. Baranger, *Ni fait majoritaire, ni cohabitation: la Cinquième République dans le monde d'après...*, in *Jus Politicum*, 24 giugno 2022.

⁹³ B. Daugeron, *Élections législatives de 2022: la fin du presidentialisme majoritaire?*, in *Jus Politicum*, 28 marzo 2022. Si rammenta, altresì, che oggi l'Assemblée sia lontana dall'essere «*la chambre d'enregistrement des volontés gouvernementales*»: così, J. Chaban-Delmas nel corso della séance del 6 luglio 1961. In questo senso, la Camera bassa era piena espressione del *fait majoritaire*, condizione che non risulta più applicabile, come argomenta M.-E. Boggio-Motheron, *Recomposition politique et (r)évolution du droit parlementaire: le cas de l'Assemblée nationale française (2017-2025)*, in *Revue d'étude et de culture parlementaire*, n. 1, 2025.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

Borne e Attal, che hanno tentato di addivenire ad accordi con la maggioranza senatoriale e, ancora di più, Barnier. Non è un caso, infatti, che quest'ultimo, il 5 settembre 2024, si sia rivolto proprio a tale Aula per ottenerne il sostegno, soprattutto trovandosi di fronte una Camera bassa fortemente «*polarisée*» e «*faible*»⁹⁴. In aggiunta a questo, il Primo ministro ha proposto la nomina di nove senatori come membri del Governo e ha scelto, altresì, di cominciare spesso la *navette* parlamentare dal Sénat⁹⁵.

Il Sénat si è, dunque, posto come vero e proprio baricentro del nuovo assetto, assumendo sempre più una dimensione «pedagogica»⁹⁶ al fine di ravvivare «*la médiation entre les organes de gouvernement et la population*»⁹⁷, oltre a dare un contributo alla produzione normativa⁹⁸. Non stupisce, infatti, che sia stato fondamentale su vari fronti, esercitando un'influenza sempre più importante sul procedimento legislativo e in materia di missioni d'inchiesta per garantire i diritti e le libertà fondamentali, anche nell'alveo delle dinamiche parlamentari. Da ultimo, tale centrale contributo è emerso con ancora maggiore chiarezza in merito alla mancata approvazione di una serie di riforme istituzionali caldeggiate da Macron e della riforma dell'art. 1 Cost. volta ad introdurre nella legge fondamentale il principio di tutela dell'ambiente⁹⁹.

⁹⁴ Sul punto si rinvia alle considerazioni espresse in J. De Saint Sernin, *La majorité sénatoriale sous la V^e République. Les différentes configurations à l'égard du pouvoir exécutif*, cit.

⁹⁵ Si noti che tra il 1 ottobre 2024 e l'8 dicembre 2024 tre progetti di legge su otto sono stati depositati in prima lettura dapprima al Sénat.

⁹⁶ Su questa funzione si rinvia alle considerazioni in M.A. Delcamp, *La place du Sénat dans l'évolution de la V^e République*, in *Les colloques du Sénat*, 15 maggio 2008, laddove si evidenzia l'apertura al dibattito e all'ascolto della società civile da parte del Sénat, elementi che risultano maggiormente presenti qui che nell'Assemblée grazie all'esercizio da parte del primo di importi poteri di controllo, di indirizzo e di acquisizione delle informazioni nel corso delle sedute e dei dibattiti.

⁹⁷ T. Türk, *Le contrôle parlementaire en France*, Parigi, 2011, p. 239.

⁹⁸ T. Türk, *Le Sénat: une assemblée de bons légistes?*, in *Pouvoirs*, n. 159, p. 65-78.

⁹⁹ Ciò è centrale data la parità di poteri assegnata dalla Costituzione all'Assemblée e al Sénat in tema di procedimento legislativo, ai sensi dell'art. 89 Cost. e delle relative leggi organiche. In merito alla riforma sul principio ambientale proposta nel 2022 si diede vita ad una lunga querelle sui termini "garantire", contenuto nel progetto, e "preservare", preferito dal Sénat. Su tutti questi profili si rinvia a P. Piciacchia, *Semipresidenzialismo francese e ruolo del Parlamento: dai tentativi di rivalutazione dell'istituto parlamentare alle più recenti sfide nel contesto di trasformazione del sistema dei partiti*, in *DPCE online*, n. 1, 2023, p. 986-987, oltre a J. Meyrieu, *La revalorisation du Sénat sous la présidence d'Emmanuel Macron*, cit., p. 9-11.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

2.5 Un corollario applicativo: l'art. 50.

Sarà, infine, bene richiamare sinteticamente il disposto dell'art. 50 Cost., che sancisce che «*Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement*». Da qui, è bene notare come, di fatto, la scelta se acconsentire alle dimissioni del Primo ministro spetti al Presidente della Repubblica, anche se si tratta di una scelta solo nominale, dal momento che l'art. 8 Cost. afferma che «*Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement*».

Ancora, vi è qui una testimonianza del legame biunivoco che, sempre con maggiore forza, dovrebbe sussistere tra Presidente e Primo ministro, dove l'uno va ad influenzare la concreta tenuta dell'altro.

3. Le vicende della XVI e XVII legislatura francese: nuove relazioni tra potere legislativo ed esecutivo.

Chiarito il quadro normativo-costituzionale ed istituzionale francese, è opportuno ora appuntarsi sugli avvenimenti più recenti che hanno connotato il sistema giuridico in parola. Lungi dal ridursi ad una mera cronaca giornalistica, si vuole qui evidenziare un mutamento in atto nell'ordinamento d'Oltralpe, dove si registra un clima di crisi che potremmo quasi definire sistemica. Per tale concetto si intende, si badi, un radicale cambiamento e “sfasamento” nei rapporti tra poteri, con una “italianizzazione” del Paese, con una contaminazione con la forte instabilità politica e governativa che da sempre connota il nostro ordinamento.

Tutto ciò premesso, si rammenti che, fino al 2023, su 128 *motions de censure* presentate solo una sia stata adottata, ovvero sia quella che ha dato il via alla vera e propria caduta del Governo Pompidou il 5 ottobre 1962. Quest'ultimo si dimise davanti al Presidente de Gaulle, che accettò la remissione dell'incarico solo a seguito del *referendum* popolare del 23 ottobre dello stesso anno, all'esito del quale chiese comunque a Pompidou di formare un nuovo esecutivo. Tale situazione, però, segnerà una questione giuridica cui rispondere, consistente nella necessità o meno dell'accettazione da parte del Presidente della Repubblica delle dimissioni del Primo ministro.

Se ne occupò, significativamente, il Conseil d'État, che paragonò questo caso a quelli verificatisi nella III e IV Repubblica in cui, dopo le dimissioni del Governo, si chiedeva al Primo ministro uscente di assicurare

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

comunque una fase di interregno fino alla designazione del successore. In questo caso, l'autorità giudiziaria ebbe modo di affermare che anche in questo periodo – di attesa tra l'accettazione della remissione dell'incarico e l'effettiva cessazione dell'incarico – il dimissionario potesse usufruire di poteri ordinari, tra cui rientra pure l'organizzazione e lo svolgimento di una consultazione della cittadinanza, come il *referendum* celebratosi¹⁰⁰.

Quest'assunto è rimasto incontestato fino ad ora, dal momento che solo una volta nell'arco della storia francese, nel 1962 appunto, si è assistito all'applicazione dell'intero art. 49, c. 2 Cost., con un voto di sfiducia che ha portato alle dimissioni del Governo. È necessario, quindi, indagare cosa stia accadendo nell'ordinamento d'Oltralpe nelle ultime legislature, cercando di individuare se e quali meccanismi fiduciari siano stati applicati.

Partendo dall'esito delle elezioni del 12-24 aprile 2022, è bene evidenziare numerosi elementi di criticità del sistema francese, in una dinamica che vede una linea di continuità netta tra elezioni presidenziali e parlamentari, che si influenzano vicendevolmente, in un cammino di contaminazione continua. In primo luogo, si è confermato un crescente tasso di astensione, il più alto registrato dal 1969, sia per quanto riguarda le consultazioni presidenziali che parlamentari. In secondo luogo, è intervenuta una sempre più marcata radicalizzazione dell'orientamento politico francese, che ha visto la partecipazione al secondo turno delle presidenziali di un candidato del *Front National*. In terzo luogo, si è confermata una forte frammentazione politica, acuita da un sistema partitico estremamente fluido¹⁰¹, anche a causa di una certa ambiguità dei programmi elettorali. Ciò ha determinato un rovesciamento dell'effetto di condizionamento a lungo sussistente, in cui le elezioni presidenziali determinavano quasi sempre quelle parlamentari, verificandosi ipotesi di, più o meno stringente, accordo tra le istituzioni così nascenti. Ora, si ravvisa, invece, il meccanismo inverso, dove le elezioni delle Aule paiono idonee a rafforzare o destabilizzare il Presidente e l'esecutivo¹⁰².

Con l'avvio della XVI legislatura, non a caso, si è assistito ad un sempre maggiore clima di tensione tra Governo e Parlamento, già noto per il

¹⁰⁰ CE, *décision* del 19 octobre 1962.

¹⁰¹ Come si avrà modo di sintetizzare in seguito nella trattazione. Per una rassegna generale dei più recenti sviluppi si vedano i contributi di J.-M. Denquin, T. Ehrhard, A. Christodoulou, R. Dosière, R. Fassi Fihri, R. Rambaud, M. le François, J. de Saint Sernin, A.-C. Antony, nella sezione *Les partis politiques: des acteurs de la vie démocratique en déclin?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1, 2024.

¹⁰² M. Calamo Specchia, *Appunti per riflessioni in fieri sulle elezioni francesi del 2022 e sui loro riflessi sull'hypercentralisation della forma di governo della V Repubblica*, cit., p. 6-8 spec.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

continuo ricorso alle questioni di fiducia da parte del primo e per la proposizione di svariate *motions de censure* da parte del secondo, come quella presentata contro il Primo ministro Borne il 6 luglio 2022, poi rigettata non avendo raccolto che 146 voti a favore. Sempre in questo contesto sembra significativo il ricorso all'art. 49, c. 3 Cost. per addivenire all'approvazione della riforma delle pensioni il 16 marzo 2023, immediatamente dopo la pronuncia del Conseil constitutionnel sul tema¹⁰³.

In tale contesto, fortemente innovativo, dove si è assistito ad un radicale cambio di paradigma, si è arrivato ad un'ampia applicazione del meccanismo della questione di fiducia, istituto tipo della forma di governo parlamentare, che sussiste, com'è noto, anche in Italia. Nel nostro ordinamento, però, si tratta di uno strumento che nasce dalla prassi costituzionale e che trova il proprio unico fondamento prescrittivo nei Regolamenti della Camera e del Senato¹⁰⁴, al punto che una buona parte della dottrina ne ha messo in dubbio la legittimità¹⁰⁵. Ciò non toglie che la finalità di questi due istituti sia, in linea generale, simile, anche se sussistono alcune differenze. Nel nostro Paese, innanzitutto, non si riscontra la limitazione di oggetto che rinveniamo nell'art. 49, c. 3 Cost. In aggiunta a ciò, l'apposizione della questione di fiducia consiste in una dichiarazione con cui l'esecutivo subordina la propria permanenza in carica all'esito di una votazione di un oggetto che è definito come essenziale ai fini della politica delineata dal Governo, con ciò determinando la sospensione della discussione sul testo, provocando così un voto in Assemblea, che è voto fiduciario e sul testo al tempo stesso¹⁰⁶. D'altro canto, nel sistema d'Oltralpe, il proposito di tale congegno è quello di «renvoyer le balle dans le camp du Parlement»¹⁰⁷, sfidando, per così dire, l'opposizione ad usare il proprio potere per far cadere l'esecutivo.

Già, dunque, alla luce di questa breve comparazione tra i due istituti, si può comprendere la rilevanza, ai fini della determinazione del legame

¹⁰³ Si accenna qui alla *décision* del 14 aprile 2023, n. 849, con cui è stato dichiarato costituzionale l'impianto della riforma delle pensioni censurando solo alcuni aspetti minori.

¹⁰⁴ Così, A. Ridolfi, *Riflessioni su questione di fiducia e sfiducia al singolo ministro, rileggendo i lavori di Mario Galizia*, in *Nomos*, n. 2, 2022, p. 15.

¹⁰⁵ Per una ricostruzione del dibattito sul punto si rinvia a M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, p. 207 ss. e G. Rivosecchi, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del parlamento*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012, p. 16.

¹⁰⁶ Si tratta di un meccanismo che è stato definito come «la forma più brutale e più raffinata di razionalizzazione del parlamentarismo»: P. Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Parigi, 1991, p. 583-584.

¹⁰⁷ M. Duverger, *Le système politique français*, Parigi, 1996, p. 409.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

fiduciario, del suddetto meccanismo, ampiamente utilizzato sia in Italia¹⁰⁸ che, come emerge dalla recente prassi, in Francia. Eppure, non solo si tratta di un mezzo per permettere al Governo di restare in carica, ma anche per portare avanti, in maniera forzata, le proprie proposte legislative, i propri programmi e le proprie determinazioni, al fine di perseguire gli obiettivi prefissati in sede di Consiglio dei Ministri. Ciò, a ben vedere, risulta essere la linea di principio centrale che ha ispirato la creazione dello stesso art. 49, c. 3 Cost. e il meccanismo, di prassi camerale e costituzionale, nostrano¹⁰⁹.

Restano significativi, ad ogni modo, alcuni dati, anche solo statistici, che però debbono essere indagati attraverso una lente giuridica. Basti pensare che Borne ha posto più di 11 volte la questione di fiducia, 4 sulla legge di bilancio e 7 sulla legge relativa al finanziamento della previdenza sociale nei pochi mesi di mandato. In risposta, le opposizioni hanno presentato 14 mozioni di sfiducia, senza raggiungere mai la maggioranza per far cadere l'esecutivo. Eppure, questa situazione restituisce un quadro complesso, che vede soprattutto una vera e propria trasformazione dell'art. 49, c. 3 Cost., che da strumento storicamente impiegato per compattare la maggioranza o per neutralizzare i franchi tiratori¹¹⁰ è divenuto un meccanismo per portare avanti le proposte e i programmi del Governo, con un ruolo del Presidente minoritario, per così dire¹¹¹. È stato, infatti, argomentato come sia la prima volta, nell'arco della V Repubblica, che la questione di fiducia sia utilizzata «*comme une arme d'autodéfense par un gouvernement qui deviendrait minoritaire si toutes les oppositions se coalisaient contre lui*», cambiando così natura, nei termini di «*l'ultime recours d'un gouvernement aux aguets, intranquille, ne jouissant plus du confort apporté jadis par le fait majoritaire*»¹¹².

¹⁰⁸ Il fenomeno dell'impiego della questione di fiducia si è accentuato a partire dalla XVI legislatura. Basti, a tal proposito, rammentare che nel corso della XVII legislatura sono state apposte 53 questioni di fiducia alla Camera e 54 al Senato, trend che si è confermato nel corso della XVIII legislatura (56 questioni alla Camera e 53 al Senato) e della XIX (con 30 questioni alla Camera e 20 al Senato in poco più di due anni di Governo). Tali dati sono consultabili sul sito istituzionale della Camera dei deputati.

¹⁰⁹ C.A. d'Alessandro, *L'arme fatale del parlamentarismo razionalizzato francese nel prisma del diritto comparato*, in *Federalismi*, n. 16, 2025, p. 114.

¹¹⁰ Come rammenta D. Baranger, *Le nouveau visage de l'article 49-3*, in *Jus Politicum*, 16 novembre 2022.

¹¹¹ Si veda P. Mouzet, *Le Premier Ministre et la Constitution non écrit*, in *Jus Politicum*, 7 settembre 2022.

¹¹² *Ibidem*.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

Questo mutamento è, però, apparso ancor più lampante negli ultimi anni¹¹³. Ci si riferisce, in specie, alla crisi istituzionale che ha colpito il sistema francese nelle fasi più recenti, dove, in maniera inedita, sono serviti quasi tre mesi per dare vita ad un nuovo Governo. In particolare, dopo lo scioglimento anticipato dell'Assemblée nationale annunciato il 9 giugno 2024 dal Presidente Macron, si sono svolte le elezioni legislative, con il primo turno il 30 giugno e il secondo il 7 luglio, che hanno dato vita all'attuale XVII legislatura. Quest'evento si è posto, in tutta evidenza, come centrale spartiacque della storia francese, dove il Presidente ha impiegato il suo potere di *dissolution ex art. 12 Cost.*, imponendo il suo volere con un atto forte, di rottura¹¹⁴.

In queste ultime consultazioni si è avuto, ad ogni modo, un radicale ribaltamento dei precedenti risultati e si è delineato un quadro abbastanza composito e frammentato. In specie, si sono venuti a creare quattro blocchi, ovverosia quello dell'estrema destra, rappresentato dal *Rassemblement National* e alleati; quello di destra, composto da *Les Républicains*; quello della coalizione presidenziale di *Ensemble* e, da ultimo, quello di sinistra ed estrema sinistra di cui al *Nouveau Front Populaire*.

Immediatamente dopo l'annuncio di tale esito il Primo ministro Attal si è dimesso. Dapprima, il Capo dello Stato ha rifiutato queste dimissioni, ma è giunto, poi, ad accettarle il 16 luglio¹¹⁵.

Falliti vari tentativi di accordo, la situazione politica si è sciolta solo con l'attribuzione dell'incarico di formare un Governo all'ex ministro gollista ed ex commissario europeo Barnier, che si è posto a capo

¹¹³ Su queste tendenze in generale, A. Deffenu, F. Laffaille, *L'iper-presidenzialismo debole. Una rilettura della V Repubblica francese, tra stratificazioni interpretative e violazioni costituzionali*, in *Federalismi*, n. 3, 2019.

¹¹⁴ Dopo ventisette anni di disapplicazione dell'art. 12 Cost., prerogativa mai esercitata sotto Sarkozy e Hollande, Macron vi ha fatto ricorso proprio per la mancanza di consonanza, sempre più marcata, con le Aule e l'esecutivo, facendo venire meno uno degli storici pilastri della V Repubblica, ovverosia il *fait majoritaire*: sui primi commenti sul punto si rinvia a A.M. Lecis Coccu Ortu, *Lo scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale francese, ennesimo esempio dello squilibrio dell'iperpresidenzialismo della Quinta Repubblica*, in *Diritti comparati*, 19 giugno 2024. Per una disamina più ampia, anche storica, sull'uso di questo strumento si veda G. Maestri, *Lo scioglimento parlamentare negli ordinamenti repubblicani. I casi di Francia e Italia*, Torino, 2024, p. 99-110 spec. Si guardi poi P.-A. Tomasi, *Dissoudre une assemblée moribonde? La résurgence inattendue de la dissolution de confort au prisme du droit constitutionnel*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 2, 2023.

¹¹⁵ Per una complessiva disamina sul punto si rinvia a P. Piciacchia, *La Vème République est morte, vive la Vème République! Dopo le elezioni anticipate e il rebus estivo sulla nomina del Primo ministro, tutte le incognite sull'evoluzione della forma di governo, dal rischio di un ritorno all'instabilità della IV Repubblica ad una rilettura del parlamentarismo dualista*, in *Nomos*, n. 2, 2024.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

dell'esecutivo d'Oltralpe esprimendo una coalizione formata dal centrodestra macronista e dalla destra gollista dei repubblicani¹¹⁶. Ciò non toglie che quest'assetto si sia retto su fragili equilibri, potendo contare su una maggioranza abbastanza ridotta, esposto al rischio di sfiducia poiché avente «una maggioranza contraria di oltre 350 deputati»¹¹⁷. Il neo Primo ministro ha reso le sue dichiarazioni programmatiche di fronte all'Assemblée il 1° ottobre 2024, ma ciò non ha impedito a tutte le opposizioni di presentare solo l'8 ottobre dello stesso anno, pochi giorni dopo dunque, una mozione di censura, anche se questa è stata prontamente respinta, con soli 197 voti a favore. Ad ogni modo, si tratta di un segnale evidente – e preoccupante – di forte instabilità del sistema¹¹⁸.

Ciò non toglie che, di nuovo, siano venute in luce delle frizioni tra compagini politiche. Già con il Governo Barnier si è evidenziata la rinnovata centralità del Primo ministro, soprattutto quando, nominati i nuovi Ministri, ha convocato il 27 settembre 2024 l'esecutivo nel suo complesso per un *Séminaire gouvernemental*, fondamentale per la preparazione della dichiarazione di politica generale, senza la partecipazione, significativa, del Capo dello Stato, come avveniva durante la coabitazione¹¹⁹.

Ad ogni modo, la coalizione contava solo 235 deputati, lontani dalla maggioranza assoluta, pur superando numericamente altre forze partitiche. Ciò nonostante, l'esecutivo è stato sommerso dalle proteste, dentro e fuori le Aule parlamentari, giungendo a scontrarsi non solo con la sinistra ma anche con il *Front National*. Da qui, Barnier ha invocato l'applicazione dell'art. 49, c. 3 Cost. ed è stato a questo punto che il *Rassemblement National* ha presentato una delle due mozioni di sfiducia che, con 331 voti favorevoli su 577 deputati, è stata approvata il 4 dicembre 2024. Si è aperta così, in maniera inedita, una nuova crisi di Governo, con l'applicazione, questa volta con successo, della questione di fiducia.

A fronte, dunque, dell'«incapacità delle forze politiche e degli attori istituzionali di adattarsi ad una situazione politica inedita, alla frammentazione (...) dell'Assemblea Nazionale», si è inaugurata una nuova fase con la nomina, il 13 dicembre 2024, di Primo ministro del centrista Bayrou. Questo dimostra una

¹¹⁶ A.M. Lecis Coccu Ortu, *La Francia del post-“fait majoritaire”*: le nuove dinamiche di formazione del governo e lo scenario inedito del governo minoritario “di coesistenza”, in *Diritti comparati*, 8 ottobre 2024, p. 4.

¹¹⁷ *Ivi*, p. 5

¹¹⁸ Su queste evoluzioni si veda M. Cerase, *La crisi francese del 2024: una cronaca costituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, 5 dicembre 2024.

¹¹⁹ P. Piciacchia, *Quattro mesi e due Governi: la V Repubblica a trazione primo ministeriale si scopre instabile (o forse no...)*, in *Nomos*, n. 3, 2024, p. 3.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

tendenza alla «convergence» e al «rassemblement», centrale per superare l'altrimenti ineliminabile impasse politico/istituzionale¹²⁰.

Nei primi mesi del 2025 il Governo neo insediato è sopravvissuto a 6 mozioni di censura, 2 mosse al Primo ministro sulla politica generale dell'esecutivo e 4 legate alla questione di fiducia per l'approvazione della legge di bilancio e di finanziamento della sicurezza sociale¹²¹.

Eppure, anche quest'esecutivo ha avuto vita breve. L'Assemblée ha respinto la fiducia a Bayrou con 364 voti a 194, all'indomani della richiesta del Governo di fare leva sull'art. 49, c. 1 Cost. Il giorno successivo, Macron ha accettato le dimissioni presentategli, mentre il Primo ministro è rimasto in carica per il disbrigo degli affari correnti. Si è giunti, quindi, alla nomina, il 12 ottobre, del secondo Governo Lecornu, formato dopo una settimana dalle dimissioni del suo primo esecutivo.

Rimane, ad ogni buon conto, un dato preoccupante e significativo: è salito a quattro il numero dei Governi creatisi nel corso del solo 2025, in un contesto politico-istituzionale di sempre maggiore instabilità e frammentazione.

Resta da interrogarsi non solo sulle cause di tale situazione, ma anche e soprattutto sulle conseguenze, considerando la decisione del Presidente di non sciogliere nuovamente la Camera bassa per andare a nuove elezioni, determinazione quest'ultima, fortemente contestata anche da proteste di piazza¹²², che spera di trovare una soluzione che garantisca, quantomeno, una fine legislatura meno burrascosa del suo avvio.

Passando, quindi, ad analizzare dapprima le ragioni profonde che hanno dato vita a questa complessa ed articolata – quanto innovativa – situazione nell'ordinamento d'Oltralpe, possiamo individuare due dissimili, ma connessi, aspetti. In primo luogo, ci si deve attestare su un mutamento sempre più marcato del sistema partitico. In secondo luogo, è bene

¹²⁰ P. Piciacchia, *Quattro mesi e due Governi: la V Repubblica a trazione primo ministeriale si scopre instabile (o forse no...)*, cit., p. 4.

¹²¹ Riporta su questi recenti avvenimenti P. Piciacchia, *Nel tempo sospeso di una legislatura che sembra segnata dall'impotenza e dal controverso rapporto Parlamento-Governo, la politica estera e di difesa riporta la Presidenza al centro della scena*, in *Nomos*, n. 1, 2025, p. 10-11.

¹²² L'esperienza Bayrou si è chiusa dopo solo nove mesi, con la prima crisi provocata da un voto di fiducia chiesto dal Primo ministro in carica e non dall'opposizione. Da qui, sono emerse delle proteste contro l'avvio del nuovo Governo, guidato da Lecornu. Un nuovo rapporto sulla sicurezza sulla manifestazione in Francia "Blocchiamo tutto" indica 473 arresti in tutto il Paese, di cui 203 a Parigi. 13 agenti di polizia sono rimasti feriti. Secondo i dati del Ministero dell'interno francese, si sono verificati 267 incendi: così, Redazione, *Il macroniano Lecornu è il nuovo premier francese. Manifestazioni nel paese, oltre 300 arresti*, in *Rai News*, 11 settembre 2025.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

riconoscere una crescente centralità del Primo ministro, che non può certo dirsi “scolorito” rispetto al Capo dello Stato, di cui è interlocutore principale ed elemento di confronto necessario.

Sotto il primo profilo, dunque, si può partire dal riassetto del sistema politico, che affonda le proprie radici nel biennio 2016-2017, periodo in cui già si ebbe modo di osservare una nuova dinamica oppositiva destra/sinistra¹²³ e importanti cambiamenti economici e sociali, che hanno determinato la necessità per le forze partitiche di fornire risposte nuove – ed efficaci – ai problemi della popolazione¹²⁴. Si è, di conseguenza, assistito alla perdita di importanza di partiti tradizionali, come il Partito Socialista e *Les Républicains*, e alla crescita di nuove formazioni, come *En Marche*, ribattezzato *Renaissance* nel 2022, e *La France Insoumise*, oltre al *Rassemblement National*.

Soprattutto il partito di Macron, oggi *Renaissance* appunto, è espressione di questa innovativa tendenza, che va al di là di una visione dicotomica tra compagini storicamente contrapposte, ed ha, non a caso, intenzione di porsi nel solco della tradizione della V Repubblica francese, laddove nessun partito può «*conserver une existence autonome et mener une stratégie propre qu'à la condition de se situer dans une perspective présidentielle*»¹²⁵.

Accanto a ciò si è assistito ad un radicamento sempre più forte di movimenti di estrema destra, cui si è tentato di rispondere mediante la creazione di alleanze di sinistra, realizzatesi sia nel 2022 sia nel 2024, con la volontà di contrapporsi altresì al partito personalista del Presidente.

Tutti questi mutamenti hanno dato, di conseguenza, vita ad un sistema estremamente frammentato, caratterizzato da quattro poli, costituiti dal blocco macronista, dal RN, dalla compagine LR e dal *Nouveau Front populaire*, che raggruppa *La France Insoumise*, il Partito Socialista, il Partito comunista e *Les Écologistes*. Questa complessità – originata da tensioni anche internazionali e da preoccupazioni di carattere economico, come si è già avuto modo di accennare – va, quindi, a scardinare il legame, fino ad oggi

¹²³ Per una rassegna, *ex multis*, si rinvia a C. Colliard, *Le système de partis ou la Constitution politique de la Ve République*, in *Revue du droit public*, 1998, p. 1611 ss.; H. Portelli, *La Ve République et les partis*, in *Pouvoirs*, n. 3, vol. 126, 2008, p. 61-70; F. Haegel, *Partis politiques et système partisan en France*, Parigi, 2007; E. Agrikoliansky, *Les partis politiques en France*, Parigi, 2016 e P. Jan, *La Ve République et les partis*, in *Pouvoirs*, n. 4, vol. 179, 2021, p. 5-16.

¹²⁴ Sulle nuove tipologie di movimenti creatisi, anche in chiave oppositiva e di protesta, si veda P. Martin, *Partis de gouvernement et transformation des systèmes de clivages*, in *Pouvoirs*, n. 4, vol. 179, 2021, p. 59-69.

¹²⁵ P. Avril, *Essais sur les partis politiques*, Parigi, 1990, p. 212.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

pressoché sempre sussistente, tra figura presidenziale e principali forze politiche in campo¹²⁶. Da qui, si può ben evidenziare lo stretto legame che sussiste tra il sistema partitico e il concreto funzionamento delle istituzioni, in una dimensione in cui il primo informa la resa e la corretta operatività delle seconde¹²⁷.

Sotto il secondo profilo, si deve evidenziare come si stia passando «dalla V Repubblica a trazione presidenziale alla V Repubblica a tradizione primo ministeriale»¹²⁸, a causa di una perdita di consenso a favore del Capo dello Stato per un mutamento dell'elettorato stesso, sempre più “attratto” dai venti del populismo. In aggiunta a questo cambio di passo, si può sottolineare come il capo dell'esecutivo sia sempre più centrale, confermando quell'antico assunto che affermava che «rien ne peut se faire sans lui», con un ruolo accresciuto per il numero sempre maggiore di dossier trattati e per l'aumento dei servizi posti sotto la sua autorità¹²⁹. Il ruolo, dunque, di questo soggetto è preminente e non certo di minor rilievo rispetto all'inquilino dell'Eliseo, dato che anche questi è chiamato a confrontarsi, senza necessariamente una logica di contrapposizione, con il Parlamento e le sue singole componenti. Ciò non toglie che, come si è avuto modo di evidenziare, la tensione tra Governo e Aule sia stata molto forte, dato l'ampio ricorso alle questioni di fiducia di cui all'art. 49, c. 3 Cost. e alle *motions de censure ex art. 49, c. 2 Cost.*¹³⁰.

¹²⁶ Sui mutamenti del sistema partito nelle ultime legislature francesi, P. Piciacchia, *La V Repubblica e l'arte di imparare (in fretta) a navigare a vista: anatomia di un'impasse istituzionale tra crisi politica e crisi di regime*, in *Federalismi*, n. 30, 2025, p. XI-XIII spec.

¹²⁷ Cfr. M. Volpi, *La Quinta Repubblica dopo le elezioni: incertezze e interrogativi*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2017, p. 5, laddove già si affermava che «vi è grande incertezza sull'incidenza che il nuovo quadro politico-parlamentare potrebbe avere sul funzionamento delle istituzioni alla luce del fatto che sono venuti meno due presupposti politici basilari per le democrazie di tipo maggioritario. Queste richiedono un sistema politico bipartitico o bipolare e l'inesistenza o la marginalità di partiti di centro o di terze forze esterne ai due poli».

¹²⁸ P. Piciacchia, *La V Repubblica e l'arte di imparare (in fretta) a navigare a vista: anatomia di un'impasse istituzionale tra crisi politica e crisi di regime*, cit., p. XIV.

¹²⁹ Cfr. i recenti contributi di D. Dulong, *Les relations entre l'Élysée et Matignon: un problème institutionnel de moins en moins personnel*, in *Pouvoirs*, n. 192, 2025, p. 17-26; B. Ridard, *Le Premier ministre, un acteur parlementaire de premier plan*, in *Pouvoirs*, n. 192, 2025, p. 39-50 e C. Le Digol, *Le Premier ministre, chef de la majorité*, in *Pouvoirs*, n. 192, 2025, p. 27-38.

¹³⁰ Basti qui rammentare l'insoddisfazione de *La France Insoumise*, ancor più restia rispetto al RN al dialogo con l'esecutivo: così testimonia P. Piciacchia, *La V Repubblica e l'arte di imparare (in fretta) a navigare a vista: anatomia di un'impasse istituzionale tra crisi politica e crisi di regime*, cit., p. XIX. Per una disamina più ampia, Id., *Semipresidenzialismo francese e*

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

Questi due elementi unitariamente considerati – ovverosia il mutamento dell'assetto partitico e la rinnovata centralità del Primo ministro – hanno evidenziato una nuova V Repubblica, connotata dalla necessità di dover fronteggiare crisi che potremmo definire sistemiche ormai.

Troppe sono le avvisaglie di un cambio di passo. Seppure non possiamo discorrere di cesura netta, di certo è bene riconoscere come qualcosa stia cambiando nel tessuto istituzionale d'Oltralpe.

Che si tratti davvero di una “italianizzazione” del sistema francese? Di una sempre maggiore somiglianza tra i due ordinamenti? Che si stia andando incontro ad una VI Repubblica *de facto*?

Per fornire una risposta alle suddette considerazioni è bene procedere con ordine, ricordando, in una logica unitaria, quale sia il ruolo da assegnare ad ogni singolo tassello del Paese.

4. Considerazioni conclusive: il Sénat come baricentro di un sistema in crisi.

Il tema centrale di questa trattazione parte, com'è evidente, dalla relazione tra Presidente della Repubblica e capo dell'esecutivo, per poi passare a comprendere come tale dinamica influenzi la reale tenuta delle maggioranze, consonanti o meno, nell'Assemblée e nel Sénat.

Si può, dunque, partire dal dibattito tra Mitterrand e il Primo ministro Pompidou il 24 aprile 1964, laddove si è rammentata l'origine e la *ratio* delle previsioni costituzionali introdotte nel 1958, osservando, in ogni caso, che «*La nature des fonctions du président de la République a profondément changé par rapport à ce qu'elle fut*». Si è giunti, pure, a ricordare come sia stato proprio il referendum dell'ottobre del 1962, di cui si è accennato in premessa, a consacrare «*non seulement l'élection du président de la République par la nation tout entière, mais, du même coup, la confirmation des pouvoirs dont dispose le Président pour orienter la politique de la France*» che è garante «*de tout ce qui est essentiel, tenant son mandat de la confiance nationale, le président de la République est devenu sans contestation possible une pièce maîtresse de l'édifice constitutionnel*». Da qui, l'importanza dell'elezione popolare diretta del Capo dello Stato, che esprime l'inizio e la continuità della programmazione nazionale¹³¹.

mutamenti politico-istituzionali: consolidamento o crisi di un modello?, in *Democrazia e Diritto*, n. 2, 2023, p. 90.

¹³¹ Nel dibattito vennero affrontati anche altri profili, tra cui emerge con particolare evidenza la spettanza o meno al Primo ministro di poteri in ambito militare. Da qui, le tre questioni poste da Mitterrand a Pompidou su come siano state prese delle determinazioni in tema di politica estera e difesa nazionale.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

In questa prima visione, in tutto e per tutto gollista, il Presidente si pone come forte, guida dell'ordinamento intero, ma tale funzione è progressivamente venuta meno, in una V Repubblica che non è più quella delineata dai costituenti del 1958, ma che si può definire nei termini di «*unorthodox*». Essa è, dunque, influenzata attualmente da una pluralità di fattori, riassumibili nella variabilità dei rapporti tra Presidente e Primo ministro; nella precaria autonomia dei Ministri; nella predominanza del Sénat rispetto all'Assemblée nell'alveo del procedimento legislativo, dove è il primo a divenire la sede principale dell'iniziativa e dell'approvazione delle norme; nella mobilità delle opposizioni assembleari e nella differenziazione delle determinazioni politiche ai vari livelli di governo¹³².

Questa crisi sembra mettere in luce un dato significativo, consistente nel sempre maggiore utilizzo dei meccanismi fiduciari di cui all'art. 49 Cost. al fine di sancire un legame tra il Governo e l'Assemblée, oltre che tra l'esecutivo e il Sénat, come si avrà modo di vedere in seguito.

Sotto il primo profilo, è bene rammentare sinteticamente i diversi utilizzi dei tre commi del succitato articolo.

Il c. 1 è inedito per l'Italia, poiché rappresenta un'assunzione di responsabilità del Primo ministro nei confronti del Parlamento, che non si pone solo ed esclusivamente all'inizio del mandato. Anzi, vi si può ricorrere anche in momenti di peculiare tensione, come ha dimostrato la prassi cui si è *ante* accennato, cercando di verificare il supporto di cui l'esecutivo può godere. Tante volte non ha portato ad alcun esito, tranne che nei più recenti avvenimenti del 2025, che ha visto la caduta del Governo Bayrou.

Il c. 2, invece, si iscrive nella medesima linea di quanto prevede l'art. 94 Cost. della legge fondamentale italiana, nei termini di mozione di sfiducia. Si tratta, a ben vedere, di un'arma principalmente in mano alle opposizioni che, se approvata con esito positivo, ha il potere di far crollare l'esecutivo, com'è avvenuto, per il momento, solo con Pompidou nel 1962.

Da ultimo, il c. 3, con la peculiare operatività della questione di fiducia, è stato impiegato in svariate occasioni, ma solo una volta ha trovato un concreto esito, portando le opposizioni a sfidare il Governo con una *motion*, com'è capitato nel 2024 al Primo ministro Barnier. Risulta, invece, centrale la rinuncia da parte del Primo ministro Lecornu all'uso di tale congegno per addivenire all'approvazione della legge di bilancio¹³³. Si tratta,

¹³² O. Rozenberg, *The unorthodox: Fifth Republic. The evolution of the French constitutional system since 2022*, in *LUIS Working Paper*, n. 2, 2025, p. 11 ss.

¹³³ M. Orioles, *Cosa succede alla Finanziaria del governo Lecornu in Francia*, in [StartMag](#), 11 dicembre 2025.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

a ben vedere, non solo di un gesto simbolico, ma anche pregno di un effettivo significato, consistente nella volontà di non porsi in attrito con un atto di “forza bruta” con il Parlamento. Sembra già questo un elemento – *in nuce*, è vero – che potrebbe rappresentare la volontà di instaurare un qual certo dialogo con le opposizioni.

Tutto ciò premesso, è bene notare come, nonostante si tratti di meccanismi previsti dalla Carta del 1958, sia soprattutto oggi che i suddetti strumenti assumono speciale rilievo ed applicazione. Emerge, infatti, una tendenza evolutiva nell'ordinamento francese, che vede un progressivo indebolimento della consonanza tra maggioranza presidenziale e parlamentare, con necessarie ripercussioni sull'esecutivo e sulla sua forza di resistenza passiva. Si è trattato, quindi, di un'erosione delle prerogative del Capo dello Stato, lenta ed inesorabile, come quella che connota una montagna scavata dall'acqua e dal vento, la cui conformazione va a mutare in secoli di continuo lavoro. Eppure, questi cambiamenti paiono ora più veloci, improvvisi e radicali, come uragani e *tsunami* che distruggono intere città, travolgendole. Sembra, dunque, che gli smottamenti politici vogliono replicare – o quantomeno reggere il passo di – cambiamenti climatici estremi, propri del nostro tempo.

Si è, non a caso, addivenuti ad una vera e propria crisi del *fait majoritaire*, facendo così cadere uno dei pilastri della V Repubblica francese¹³⁴, dove la mancanza di consonanza tra Presidente, Governo e Aule è ormai irreversibile. Da qui si vanno a delineare fragili equilibri, da cui sono scaturite, non a caso, le numerose cadute degli esecutivi d'Oltralpe, in ragioni di continui smottamenti di partiti di nuovo conio, oltre che di antiche forze politiche rinnovatesi¹³⁵.

In risposta, quindi, ad una crisi politico-istituzionale, del tutto inedita per i canoni della V Repubblica francese, si assiste ad un vero e proprio smarrimento della società civile, che ha perso i propri punti di riferimento, siano essi i rappresentanti del Parlamento, la guida dello Stato o il capo dell'esecutivo.

¹³⁴ Su questi aspetti si rinvia a P.-R. Lemas, *Le bicéphalisme de l'exécutif français et le fonctionnement de l'État*, in *Pouvoirs*, n. 1, 2023 e B. El Ide, *La Ve République et sa énième facette: l'avènement du «fait majoritaire»*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 2, 2023.

¹³⁵ Qui sono risultate centrali «le maggioranze introvabili a causa di veti incrociati dei partiti, la conseguente formazione di governi fragili come quelli di Barnier, Bayrou, Lecornu, dagli orizzonti effimeri, la polarizzazione del dibattito politico»: così, P. Picciacchia, *La V Repubblica e l'arte di imparare (in fretta) a navigare a vista: anatomia di un'impasse istituzionale tra crisi politica e crisi di regime*, cit., p. XX.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

Da qui, emerge chiaramente come sia forse il Sénat l'ultimo baluardo di un baricentro del sistema, al fine di arginare le derive estremiste. Non a caso, la Camera alta dovrebbe sempre più ancorarsi a quel ruolo di *modérateur* dell'ordinamento, al fine di salvaguardare, cosa ancora possibile, il circuito democratico d'Oltralpe, soprattutto rinsaldando il proprio legame con il Presidente della Repubblica¹³⁶. Come insegna, infatti, l'esperienza francese la concreta resa delle regole costituzionali e parlamentari è, oggi, sempre più influenzata e determinata dall'esito delle elezioni presidenziali, più che di quelle legislative. Sono, infatti, le prime le cause di possibili antagonismi tra e nei confronti delle Aule.

Emerge, dunque, l'importanza di abbandonare una lettura strettamente presidenzialistica del sistema giuridico in parola, dovendosi piuttosto enfatizzare il rapporto tra Governo e Parlamento, dove non si dovrà assistere ad una logica di mera contrapposizione, ma di dialogo, basato su una cultura del consenso e di ricerca della condivisione di obiettivi politici per la salvaguardia del Paese e il benessere dei cittadini¹³⁷. Pare, in

¹³⁶ Sulle più recenti tendenze si veda per tutti R. David, *Face à une Assemblée nationale privée de majorité, quel sera le rôle du Sénat?*, in *Public Sénat*, 11 luglio 2024. Sul ruolo più in generale del Senato francese si veda M. Calamo Specchia, *Il Senato in Belgio e Francia*, in S. Bonfiglio (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde Camere*, Padova, 2008. Sui dibattiti sull'opportunità di inserire una seconda Camera in Francia, definita come «*anomalie démocratique*» si rinvia a K. Fiorentino, *Histoire intellectuel d'un débat éternel*, in *Pouvoirs*, n. 159, 2016, p. 15-26, oltre alle antiche tesi sulla legittimità del Sénat e della sua azione contenute in J.P. Marichy, *La deuxième Chambre dans la vie politique française depuis 1875*, Parigi, 1969 e in B. Morel, *Le Sénat et sa légitimité. L'institution interprète d'un rôle constitutionnel*, Parigi, 2016, laddove in particolare si afferma che «*En s'appuyant sur les ressources de la science politique et du droit public, cette thèse se donne pour objectif de comprendre le rôle de la seconde chambre française. À dessein, elle tend à considérer combien ce dernier est fonction de sa légitimité. Ce travail ne se donnera donc pas pour but de répondre à la question de la légitimité du Sénat, mais de comprendre comment l'appréciation de cette dernière par l'institution le conduit à interpréter les normes qui lui sont applicables. Le jugement subjectif que l'institution sénatoriale porte sur sa légitimité doit ainsi être envisagé comme une variable explicative des divergences entre le droit et son application. S'appuyant sur une approche institutionnaliste, ce travail analysera la légitimité comme contrainte et comme liberté de définition du rôle et d'interprétation des normes. Contrainte, l'institution l'est, car elle oblige le Sénat à se conformer à ce qu'elle juge être l'interprétation légitime de son rôle. Libre, le Sénat le demeure, car il reste juge et arbitre de ces contraintes à condition de savoir emprunter les chemins balisés par le droit. Dès lors, il convient de repenser la légitimité institutionnelle comme structure de contrainte de la décision permettant d'expliquer l'interprétation de la norme et l'équilibre du système politique*».

¹³⁷ Cfr. J. Garrigues, *Le Parlement sous la Ve République, entre subordination et retour en grâce*, in *Cahiers français*, n. 3, vol. 445, 2025, p. 17, laddove si afferma che «*l'efficacité de la gouvernance, sa capacité à réformer est tributaire d'alliances, de compromis, de négociations au sein de l'Assemblée nationale, d'autant plus que l'on constate un fort affaiblissement des autres forces structurantes*».

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

fin dei conti, doversi sostenere che la ricetta fondamentale consista nella ricerca di una nuova concezione politica e di una innovata logica di azione partitica¹³⁸.

La crisi, dunque, è presente ed è, se così si può dire, sistemica, profonda, andando ad investire numerose istituzioni d'Oltralpe. Eppure, non si può discorrere di netta cesura tra un "prima" e un "dopo". Non si ha, quindi, la realizzazione di una VI Repubblica, ma non si può negare che queste tendenze abbiano spinto molti commentatori ad individuare una "italianizzazione" del sistema costituzionale francese. La caduta degli esecutivi e il sempre più marcato ricorso ai meccanismi fiduciari, infatti, possono condurre ad un confronto marcato con il nostro ordinamento, dove l'istituto della "fiducia" è centrale per la buona tenuta delle istituzioni.

Elemento centrale della vita delle Camere italiane, al pari di quanto avviene per la Francia, è sicuramente il rapporto fiduciario tra le stesse e il Governo, che assume carattere sinallagmatico, dal momento che richiede prestazioni da entrambe le parti¹³⁹: solo, infatti, attraverso la cooperazione tra queste istituzioni e la collaborazione tra i due poteri è possibile per l'esecutivo partecipare all'attività di indirizzo politico-amministrativo delle Assemblée¹⁴⁰. Da qui, pare opportuno esaminare tali vicende, poiché pure in quest'ambito sono i gruppi parlamentari a giocare un ruolo di primario rilievo. Accanto a questi ultimi, tra l'altro, si pongono i partiti e la legislazione elettorale, che influenzano la dinamica in parola: si tratta di elementi "di contorno", ma ciò non toglie che essi siano fondamentali per comprendere l'attuale assetto organizzativo delle Aule¹⁴¹.

traditionnellement le débat démocratique, à savoir les partis ou encore les syndicats». per più ampie considerazioni sull'importanza della cultura del consenso, basata su un dialogo sociale azionato dai partiti stessi, si vedano le suggestioni di P. Piciacchia, *Le "vie infinite" della democrazia partecipativa e il dilemma costituzionale della sua integrazione nei processi decisionali basati sulla rappresentanza. Quali modelli per gli ordinamenti del XXI secolo?*, in *Federalismi*, n. 22, 2024, p. 216-258 e Id., *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, in *DPCE online*, n. 3, 2020, p. 2193-2223.

¹³⁸ Su questi aspetti si rinvia a N. Sanger, *Raisons et évolution du rejet des partis*, in *Pouvoirs*, n. 4, vol. 163, 2017, p. 18 e alle considerazioni di P. Piciacchia, *Semipresidenzialismo francese e ruolo del Parlamento: dai tentativi di rivalutazione dell'istituzione parlamentare alle più recenti sfide nel contesto di trasformazione del sistema dei partiti*, in *DPCE online*, n. 1, 2023, p. 993-994.

¹³⁹ In maniera generale A. Manzella, *Il Parlamento*, Milano, 1977 e G. Rivosecchi, voce *Fiducia parlamentare*, in *Dig.disc.pubbl.*, t. I, 2008, p. 377 ss.

¹⁴⁰ In generale, G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2013.

¹⁴¹ S. Bonfiglio, *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Milano, 1993 e M. Olivetti, voce *Forme di Stato e di governo*, in *Enc.giur.*, vol. VI, 2007, p. 508 ss.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

Centrale è, quindi, l'instaurazione dello stesso rapporto di fiducia, momento iniziale della vita del Governo. Dopo che quest'ultimo ha giurato nelle mani del Presidente della Repubblica, è tenuto a presentarsi alle Camere nel termine di dieci giorni, indicando il proprio programma ad un'Assemblea con discorso orale e all'altra con relazione scritta, secondo una prassi improntata alla celerità e all'economicità¹⁴². Queste asserzioni sono, dunque, oggetto di dibattito parlamentare e, sia alla Camera che al Senato, spetta ai capigruppo della maggioranza presentare la mozione di fiducia, motivata e votata per appello nominale, instaurandosi qui una prima peculiarità, determinando così una discussione avente ad oggetto le comunicazioni dell'esecutivo, "variando" rispetto a quanto avviene di solito nell'alveo del diritto parlamentare¹⁴³. La mozione deve essere, appunto, motivata, come richiede la legge fondamentale italiana, ma spesso lo è solo *per relationem*, tramite l'impiego di una formula che si esprime nei seguenti termini: «*la Camera [o il Senato], udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri, le approva e passa all'ordine del giorno*». Tale scelta è, spesso, strumentale a celare i conflitti che si annidano tra le varie compagini politiche in seno alla coalizione, evitando, così, di delineare in prima battuta un "nucleo duro" dell'indirizzo politico. Solo in alcuni casi tale individuazione è stata, invece, effettuata dallo stesso Presidente del Consiglio, mediante la distinzione tra una parte "politica" e una più ricognitiva nell'ambito delle dichiarazioni programmatiche¹⁴⁴.

Ci si è a lungo interrogati, inoltre, se il rapporto fiduciario vincoli l'esecutivo alla sola maggioranza o all'intera Camera. Pare, però, potersi sostenere senza difficoltà che esso produca i suoi effetti tanto su coloro che votano a favore quanto su coloro che votano contro o che si astengono, determinando, altresì, importanti conseguenze in termini organizzativi, come nella definizione della composizione delle Commissioni parlamentari, in cui deve essere rispettata, come si è già detto, la proporzione tra maggioranza ed opposizione¹⁴⁵.

D'altro canto, i Regolamenti riproducono le disposizioni costituzionali, aggiungendo solamente, a tutela dell'unità e dell'omogeneità dell'indirizzo politico alla base del vincolo di fiducia, che per questa

¹⁴² Art. 94, c. 3 Cost.

¹⁴³ V. Lippolis, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. Martines, G. Silvestri, C. Decaro, V. Lippolis, R. Moretti, *Diritto parlamentare*, Milano, 2011, p. 231-265.

¹⁴⁴ Così, ad esempio, fece l'allora Presidente De Mita nel 1988, come testimoniano L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2023, p. 262 e 325.

¹⁴⁵ L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 263.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

mozione non è consentita la votazione per parti separate né la presentazione di ordini del giorno¹⁴⁶.

La Costituzione si occupa, poi, di disciplinare altresì la fine del rapporto fiduciario, estendendo alla mozione di sfiducia i due requisiti della mozione di fiducia iniziale, ossia la votazione per appello nominale e la motivazione. È, in particolare, quest'ultimo aspetto che diviene rilevante, poiché tale elemento obbliga le forze politiche che presentano la mozione a concordare un indirizzo politico, criticando l'operato del Governo o, addirittura, giungendo a prefigurare nei fatti un esecutivo alternativo, nell'ipotesi di una c.d. "sfiducia costruttiva"¹⁴⁷. È stata, non a caso, criticata la decisione del Presidente della Camera di porre congiuntamente in votazione due mozioni di sfiducia diversamente motivate, stante la volontà di conseguire il medesimo effetto giuridico¹⁴⁸.

Proprio per verificare l'attendibilità e la "serietà" della richiesta in parola, l'art. 94, c. 5 Cost. aggiunge, in tale ipotesi, ulteriori due requisiti, ovvero sia l'intervallo temporale minimo di tre giorni tra presentazione e votazione e la necessità di sottoscrizione da parte di almeno un decimo dei componenti della Camera o del Senato. Nel fissare un *quorum* si è trattato, evidentemente, come si è già avuto modo di sottolineare, di uno strumento per rendere più difficile, nei fatti, mettere in discussione l'operato del Governo da parte dell'opposizione parlamentare, che, altrimenti, potrebbe tenere l'esecutivo continuamente in "ostaggio", in maniera opportunistica ed ostruzionistica. Non stupisce, dunque, che tale elemento numerico sia più alto rispetto a quello richiesto dai Regolamenti per la presentazione delle "normali" mozioni, ma non si tratta, ad ogni modo, di una soglia particolarmente difficile da raggiungere. Ciò non toglie che, se essa poi non trova adeguato sostegno parlamentare, comunque resterà lettera morta e non avrà alcun seguito effettivo¹⁴⁹.

Alla luce di queste circostanze fattuali si rammenti che, dal 1948 ad oggi, non è mai stata approvata alcuna mozione di sfiducia. L'unica ipotesi in cui si è rischiate l'apertura di una crisi di governo parlamentare si è avuta nel dicembre del 1994, quando furono presentate alla Camera tre distinte mozioni di sfiducia nei confronti del Governo Berlusconi I da parte di gruppi parlamentari che rappresentavano più della metà dei deputati. Tale

¹⁴⁶ Artt. 115 Reg. Cam. e 116 Reg. Sen.

¹⁴⁷ L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 264.

¹⁴⁸ S. Curreri, *Sul voto congiunto di mozioni di sfiducia diversamente motivate*, in *Rass.parl.*, n. 2, 2011, p. 339-366.

¹⁴⁹ L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 264.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

esito – che pareva scontato – è stato evitato con il ricorso alle dimissioni da parte dell'esecutivo, prima della votazione delle mozioni¹⁵⁰.

Da ultimo, è risultata ben più rilevante, sotto il profilo quantitativo e sistemico, la questione di fiducia, strumento che va a “ricompattare” la maggioranza, che dovrebbe sostenere il Governo, attorno ad una votazione parlamentare, legando il destino dell'esecutivo al buon esito – positivo – della votazione. Si è definita tale pratica come “ricattatoria”, dal momento che il Governo intende, in maniera indiretta, cercare di salvare la propria posizione e il proprio operato senza che si ricorra ad una mozione di fiducia o sfiducia¹⁵¹.

Si tratta, a ben vedere, di una consuetudine costituzionale¹⁵², che non è oggetto di disciplina nella legge fondamentale nostrana, a differenza di quanto avviene in Francia¹⁵³. L'impiego di tale congegno produce ad ogni modo tre effetti, consistenti nel ricorso ad un voto palese nell'ambito del procedimento legislativo; nell'ordine delle votazioni tra tesi su cui è posta la questione e su cui essa non è apposta e nell'inemendabilità e indivisibilità dell'oggetto della votazione.

Oggi quest'istituto è normato nei Regolamenti delle Aule¹⁵⁴, che scontano talune differenze prescrittive. Rileva, in questa sede, rammentare sinteticamente che alla Camera l'ambito di applicazione di questa procedura è più limitato rispetto al Senato, essendo vietata la sua apposizione anche sulle proposte di inchieste parlamentari e su tutti gli argomenti che il Regolamento riserva alla votazione per alzata di mano o per scrutinio segreto. In secondo luogo, alla Camera bassa italiana si procede in questa procedura sempre per appello nominale e viene posta in votazione prima di ogni altro testo, con una chiara finalità antiostuzionistica, in uno specifico intervallo di tempo, di almeno ventiquattro ore, tra la sua posizione e la sua votazione¹⁵⁵.

¹⁵⁰ *Ivi*, p. 265.

¹⁵¹ Per un approfondimento M. Galizia, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, vol. I, Milano, 1972.

¹⁵² A. Manzella, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza ed opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 5-6, 1969, p. 39-90; G. Boccacini, *La questione di fiducia*, Milano, 1974; M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996 e V. Lippolis, *Le procedure parlamentari nel rapporto fiduciario*, cit., p. 231-265.

¹⁵³ Sul punto, M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit.

¹⁵⁴ Artt. 116 Reg. Cam. (introdotto nel 1971) e 161 Reg. Sen. (introdotto nel 1988 e rivisto sostanzialmente nel 2017).

¹⁵⁵ L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 272.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

Le finalità che sono generalmente ricondotte all'impiego di tale meccanismo sono essenzialmente due: la prima è quella di ricondurre all'indirizzo politico governativo le forze di maggioranza, cercando di unirle, seppure in maniera “forzata” per salvaguardare la vita del Governo; la seconda attiene ad una volontà chiaramente antiostuzionistica, effetti questi ultimi che sono amplificati qualora la questione sia posta sulla votazione di un emendamento o di un maxi-emendamento¹⁵⁶.

Ad ogni modo, esso rappresenta uno strumento molto duttile, che viene a volte applicato anche su atti di indirizzo a contenuto generale. Ciò “slega”, quindi, quest'istituto da una valenza “concreta” – legata ad un singolo provvedimento – andando ad assumere una connotazione “astratta”, andando a qualificarsi più come una “riconferma” del rapporto fiduciario¹⁵⁷. Queste ultime, in particolare, sono quelle che hanno portato ad esiti concreti, come nei casi della caduta di due Governi Prodi, una nel 1998 e una nel 2008, mentre negli altri casi tale meccanismo ha portato, effettivamente, a salvare l'esecutivo, facendolo permanere in carica¹⁵⁸.

Ciò che emerge, ad ogni buon conto, dal sintetico confronto *ante* delineato è che tutti i suddetti istituti presentano punti centrali di contatto con le “controparti” francesi, anche se sussistono notevoli differenze, prescrittive e applicative.

Come si è avuto modo di affermare, se nel nostro Paese è necessario determinare fin da subito un collegamento tra esecutivo e maggioranza, in Francia ciò è solo eventuale. Eppure, questo istituto risulta funzionale per richiamare quella “rispondenza” del Governo verso l'Assemblée, marcando un impegno che da politico si tramuta in istituzionale.

Con riferimento, poi, alla *motion de censure*, è bene evidenziare come anche in Italia questo strumento sia stato attivato più volte, ma in nessun caso esso sia stato utile a far cadere un esecutivo, trattandosi nel nostro ordinamento, di fatto, solo di crisi extraparlamentari. Pare, dunque, che esso rappresenti più un “puntello” per l'esecutivo, uno stimolo o un “avvertimento”, utile per rimarcare un legame ineludibile con il potere legislativo, ma che mai – o di rado, come è accaduto in Francia, dove la *motion* è stata approvata solo nel 1962 – è portato alle sue estreme conseguenze.

Infine, la questione di fiducia è una sorta di “forzatura” delle istituzioni ampiamente impiegata e a cui si tenta, nel Paese d'Oltralpe come

¹⁵⁶ *Ivi*, p. 272-273.

¹⁵⁷ M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit.

¹⁵⁸ L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 275.

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

nel nostro, di farvi sempre più ricorso, principalmente per ricompattare la maggioranza e combattere il “bloccaggio” delle opposizioni.

L'ampio utilizzo di questi strumenti, quindi, testimonia la crisi che investe la Francia, dove ci si ritrova con un Presidente della Repubblica più debole, con un'impronta che vorrebbe – ma non può più – essere gollista; un Primo ministro co-protagonista sulla scena e un Sénat garante dell'Assemblée, connotato dall'esigenza di non cadere vittima del “fuoco incrociato”. Tutti questi soggetti, quindi, unitariamente considerati, sono fondamentali e chiamati a collaborare tra loro.

Per questo sembra che sia l'ordinamento stesso a voler trovare, in maniera autonoma, degli antidoti a tali malanni, tramite, in primo luogo, una rivitalizzazione del ruolo del Sénat, che oggi è parte integrante di un sistema in perenne mutamento, cambiando operatività a seconda delle contingenze politiche ed istituzionali¹⁵⁹.

In secondo luogo, la Francia ricerca un'ulteriore soluzione “interna”. Non è un caso, infatti, che, a differenza di quanto avviene in Italia, il popolo d'Oltralpe non sia disinteressato alla lotta e alla contrapposizione politica, ma ne sia partecipe a tutti gli effetti. La crisi, dunque, è profonda, ma non allontana dalla partecipazione alla vita istituzionale. Le recenti feroci proteste sono, forse, una testimonianza drammatica di tale assunto, ma sono, almeno, un segnale di flebile speranza.

Se qualcosa si muove nel sottosuolo, vuol dire che non c'è morte. Non stiamo assistendo ad un funerale della democrazia francese, ma ad una nuova vita, che deve risorgere dalle ceneri, scomposte, di una V Repubblica in subbuglio.

¹⁵⁹ Già J. Mastias, *Histoire des tentations du Sénat de la Ve République*, cit., p. 34 affermava, in chiusura del suo contributo, che «*L'image du Sénat n'est plus aussi nette qu'autrefois. Il n'est pas seulement une institution de régulation et de modération assouplissant un système majoritaire trop rigide. Mais est une pièce de ce système, dont le rôle n'est pas univoque selon les gouvernants et les moments.*».

Giulia Sulpizi

*La crisi di Governo nell'ordinamento francese:
cronistoria di un istituto, fra antiche e nuove questioni*

ABSTRACT: The 1958 French Constitution, which gave rise to the Fifth Republic, introduced art. 49, which regulates, through three distinct procedures, the notion of confidence. This is, in fact, fundamental to understand the trilateral relationship between Parliament, the President, and the Prime Minister. Considering the strong connection between the National Assembly and the executive body through the above mentioned relationship, after several institutional crises and the transformation of the French political system, the Senate is increasingly assuming a greater role, becoming the center of gravity of an order otherwise devoid of strong guidelines.

KEYWORDS: crisis – Government – confidence – Sénat – Assemblée

Giulia Sulpizi - Dottoranda di ricerca in “Diritto, mercato e persona”, Università Ca’ Foscari (Venezia) – Université Sorbonne Paris Nord (Parigi) (giulia.sulpizi@unive.it)