



## **IL PROGETTO DI RIFORME ISTITUZIONALI DEL PRESIDENTE MACRON E IL RIDIMENSIONAMENTO DEL RUOLO DEL PARLAMENTO FRANCESE \***

di Rino Casella \*\*

**SOMMARIO:** 1. L'annuncio della riforma nella dichiarazione del Presidente Macron di fronte al Parlamento riunito in Congresso il 3 luglio 2017. – 2. Il dibattito sulle riforme istituzionali avviato dalle Camere. – 2.1. Il Rapporto dei *Groupes de travail* istituiti sulla riforma dell'Assemblea nazionale. – 2.2. Il Rapporto Larcher: le proposte del Senato sulla revisione costituzionale. – 3. La presentazione della riforma. – 3.1. Il progetto di legge costituzionale. – 3.2. I progetti di legge organica e ordinaria. – 4. Il Parlamento al centro della riforma. – 4.1. Le modifiche al procedimento legislativo: diritto di emendamento, esame in commissione, *navette* e ordine del giorno parlamentare. – 4.2. Gli interventi sulla struttura delle Camere e la riforma elettorale: riduzione del numero dei parlamentari, limitazione del cumulo dei mandati nel tempo, introduzione di una dose di proporzionale per l'elezione dei deputati, *découpage* delle circoscrizioni elettorali. – 5. L'avvio dell'*iter* di approvazione della riforma costituzionale e la sua duplice sospensione da parte del Governo. 6. La problematica approvazione di una riforma controversa. In guisa di conclusione.

### **1. L'annuncio della riforma nella dichiarazione del Presidente Macron di fronte al Parlamento riunito in Congresso il 3 luglio 2017**

**1**. Il 3 luglio 2017, il neo eletto Presidente della Repubblica Emmanuel Macron, nel [discorso](#) pronunciato di fronte al Parlamento riunito in Congresso, annunciava l'avvio di una nuova stagione di riforme istituzionali per la Francia<sup>1</sup>.

\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

\*\* Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università di Pisa

<sup>1</sup> Il discorso tenuto dal Capo dello Stato di fronte alle Camere riunite in Congresso ai sensi dell'art. 18, 2° comma della Costituzione, seguito il giorno successivo dalla [dichiarazione](#) del Primo ministro Eduard Philippe all'Assemblea nazionale per il voto di fiducia, è stato il terzo dalla sua introduzione ad opera della

Così, sottolineata la presenza di una «Repubblica forte» solo in presenza di «istituzioni potenti» in grado di recuperare l'*esprit* originario che le aveva fatte nascere nel 1958, il Presidente, richiamando il proprio ruolo di supremo «garante del buon funzionamento dei poteri pubblici», indicava l'«efficacia, la rappresentatività e la responsabilità» come i criteri ispiratori del processo riformatore.

In tale prospettiva, Macron richiamava l'esigenza di intervenire sull'attività delle Camere, al fine di porre termine al fenomeno della «proliferazione legislativa», attraverso il miglioramento dell'efficacia dei lavori parlamentari rispetto alla quantità e alla qualità dei testi adottati e prospettava una ridefinizione del ruolo finora complessivamente svolto del Parlamento in modo che quest'ultimo potesse destinare il tempo risparmiato in sede di attività legislativa al controllo e alla valutazione.

Oltre a ciò, il Presidente della Repubblica, che già durante la campagna elettorale aveva espresso la volontà di accelerare il procedimento legislativo con il costante ricorso alla procedura abbreviata di approvazione delle leggi<sup>2</sup>, proponeva la

---

riforma costituzionale del 2008, ma il primo ad essere tenuto da un Presidente della Quinta Repubblica eletto da poche settimane. Nel progetto originario di tale revisione la riforma del potere di messaggio veniva abbinata a una più netta definizione dei ruoli svolti dalle due teste dell'Esecutivo al fine di consentire al Presidente della Repubblica di rivolgersi direttamente ai parlamentari in qualità di titolare del potere di «determinare» la politica della Nazione. Sebbene la riscrittura degli artt. 5 e 20 della Costituzione sia stata poi abbandonata, la dichiarazione di fronte al Congresso ha comunque consacrato la presidenzializzazione del regime, consentendo al Capo dello Stato di presentare solennemente il proprio programma (il [discorso](#) tenuto da Sarkozy nel 2009, incentrato sugli obiettivi della propria azione politica) o di sottolineare un passaggio fondamentale del quinquennato (la [déclaration](#) di Hollande nel novembre 2015 incentrata sull'annuncio di una revisione costituzionale volta a far fronte alla drammatica offensiva terroristica in atto). Al riguardo, Macron, decidendo di intervenire ad inizio (e non a metà) mandato e il giorno prima del discorso di politica generale del Primo ministro, manifestava l'intenzione di «riappropriarsi» della riforma del 2008, dando ad essa quella «piena dimensione» in grado di consentirgli di riaffermare la propria *leadership* presidenziale (cfr., N. THIÉBAUT, *La déclaration présidentielle d'Emmanuel Macron devant le Congrès: entre problèmes anciens et nouveaux usages*, in [blog.juspoliticum.com](#), 10 juillet 2017, p. 3). Per 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](#), 2018, 1, p. 36, la dichiarazione di Macron di fronte al Parlamento riunito il Congresso è stato un vero e proprio *message inaugural* rivolto a presentare la «filosofia del quinquennato» appena avviato. Sul tema, tra gli altri, si veda, M. AFROUKH, *La portée du nouveau droit à la lumière de la déclaration du Président de la République au Congrès du 22 juin 2009*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 87, 3, 2011, pp. 1 ss.; S. LAMOUREUX, *Les messages sous la V<sup>e</sup> République: une prérogative présidentielle inutile?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 115, 2018, pp. 533 ss..

<sup>2</sup> Sugli impegni assunti da Macron durante la campagna elettorale del 2017 riguardo la razionalizzazione delle procedure relative all'*iter* legislativo, si rinvia al [Programme de Emmanuel Macron Président](#), 2017, p. 27 (su cui, *amplius*, sia consentito rinviare a R. CASELLA e M. MALVICINI, *Francia: le proposte di riforma costituzionale nei programmi dei candidati alle elezioni presidenziali*, in [Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna](#), 6, 2017, pp. 7 ss.). Com'è noto, la «procedura di urgenza», introdotta dal costituente del 1958 come uno strumento del parlamentarismo razionalizzato finalizzato a consentire al Governo di ridurre i tempi della discussione parlamentare attraverso l'abbreviazione della durata della *navette* di un testo tra le due Assemblee

riduzione dei tempi della *navette* grazie alla possibilità riconosciuta alle Commissioni parlamentari di esprimere «un voto sulle leggi» nei casi «più semplici».

Per Macron, la piena attuazione degli «imperativi di efficacia» attraverso cui doveva essere accresciuta la qualità del lavoro parlamentare comportava la necessità di ridurre di un terzo il numero dei membri di ciascuna Camera, misura giudicata in grado di rendere «più fluida» l'attività delle due Assemblee e di accrescere il numero e la qualità dei collaboratori a disposizione di ciascun deputato e senatore. Questa riduzione del numero dei membri dell'Assemblea nazionale e del Senato, da realizzarsi con modalità tali da assicurare la piena rappresentanza a tutti i territori della Repubblica, doveva combinarsi con una riforma della legge elettorale in senso proporzionale, così da dare espressione a tutte quelle «sensibilità» alla base della «grande diversità francese», nonché con l'introduzione di un limite al numero dei mandati dei parlamentari destinato, contro i rischi di un'autoperpetuazione nella carica, a garantire un corretto rapporto eletti-elettori e il ricambio delle classi politiche.

Secondo il Presidente della Repubblica, il progetto di riforma istituzionale, da sottoporre entro un anno al voto del Parlamento, doveva comprendere anche

---

(reciproco rinvio in teoria destinato a protrarsi indefinitamente), è stata ribattezzata «procedura accelerata» dalla revisione del 2008 in ragione dell'eliminazione della condizione prevista la sua attivazione (dichiarazione di urgenza). Così, l'art. 45 della Costituzione (e in via complementare gli artt. 102 del Regolamento dell'Assemblea nazionale e 24 *bis* del Regolamento del Senato) prevede che il Primo ministro (o i Presidenti delle due Assemblee) possano provocare la formazione della Commissione mista paritetica incaricata di elaborare un testo comune di compromesso anche dopo una sola lettura da parte di ciascuna Camera (e ciò in deroga alla regola generale, posta dalla stessa disposizione, secondo cui tale convocazione può invece avvenire dopo almeno due letture). Tale procedura viene inoltre a incidere su quella ordinaria disciplinata dall'art. 42, 3° comma, della Costituzione in quanto consente di azzerare i tempi minimi di riflessione tra il deposito del disegno o della proposta di legge e la sua discussione in aula (pari a sei settimane in prima lettura e quattro settimane in seconda lettura) che sono stati introdotti dalla revisione del 2008 al fine di valorizzare il ruolo svolto dalle Commissioni parlamentari. Al riguardo, come sottolinea E. LEMAIRE, *La procédure accélérée ou la regrettable normalisation d'une procédure dérogatoire*, in [blog.juspoliticum.com](http://blog.juspoliticum.com), 5 juillet 2017, p. 2, la procedura accelerata, contrariamente allo spirito generale del novellato art. 45, ma non alla sua lettera (che non pone – come peraltro richiamato dal Consiglio costituzionale nella [sentenza n. 2012-649 DC del 15 marzo 2012](#) – alcun vincolo a carico dell'Esecutivo), è tuttavia «totalmente banalizzata» dalla decisione del Governo di utilizzarla nuovamente per adottare i testi più importanti senza incontrare una reale opposizione parlamentare. In altri termini, dal momento che il ricorso alla procedura di urgenza e poi accelerata, secondo CALAMO SPECCHIA, *Una rilettura del ruolo del Presidente della Repubblica in Francia*, cit., p. 38, «è divenuto nella prassi dell'Esecutivo francese una sorta di rovesciamento della regola dell'organizzazione dei dibattiti parlamentari, che privilegia la celerità ai contenuti della decisione con notevole riduzione della qualità dei testi legislativi adottati» e visto che la riforma del 2008 non è riuscita a «invertire il progressivo trend di esautoramento del dibattito parlamentare», la promessa di Macron di normalizzare la procedura accelerata riguardo l'adozione parlamentare della legge, non segna né una «rottura», né un «rinnovamento», ma solo «una relativa e inquietante continuità» (cfr., LEMAIRE, *La procédure accélérée ou la regrettable normalisation d'une procédure dérogatoire*, cit., p. 2).

interventi per dare un nuovo impulso alla deconcentrazione territoriale fondati sulla fiducia e la responsabilità, la modifica del ruolo del *Conseil économique social et environnemental*, la soppressione della *Cour de Justice de la République* e il rafforzamento del *Conseil supérieur de la Magistrature*. Tuttavia, nell'ipotesi fosse stato «necessario», il Presidente della Repubblica si riservava di sottoporre la revisione all'approvazione dei cittadini tramite *referendum*, non precisando al riguardo se ai sensi dell'art. 89, 2° comma della Costituzione (dopo l'approvazione di un testo identico ad opera delle Camere e in alternativa al voto dei tre quinti dei parlamentari riuniti in Congresso) oppure sulla base del controverso art. 11 della Costituzione utilizzato solo dal Generale de Gaulle nel 1962 e nel 1969 per eludere la necessità di un voto conforme da parte dell'Assemblea nazionale e del Senato sulle sue proposte di riforma costituzionale.

## 2. Il dibattito sulle riforme istituzionali avviato dalle Camere

Le difficoltà sottese all'avvio della stagione *macronienne* di rinnovamento istituzionale apparivano da subito evidenti una volta manifestata dai Presidenti dell'Assemblea nazionale e del Senato la volontà di confrontarsi con l'iniziativa dell'Eliseo sulla base di proprie proposte di riforma.

Così, mentre le misure indicate il 13 dicembre 2017 dal Presidente dell'Assemblea nazionale François de Rugy sembravano procedere nella direzione della riforma istituzionale sostenuta dal Capo dello Stato, quelle rese pubbliche il successivo 24 gennaio 2018 dal Presidente del Senato Gérard Larcher risultavano invece in contrasto con i principali contenuti del progetto presidenziale, quali la limitazione a tre del numero dei mandati parlamentari consecutivi e la riduzione del numero dei senatori.

Dal momento che leggi di revisione costituzionale e quelle organiche relative al Senato necessitano, ai sensi rispettivamente degli art. 89 e 46 della Carta, del voto di entrambe le Camere sul medesimo testo, la posizione assunta dal Senato rendeva problematica per l'Eliseo l'approvazione del proprio programma riformatore visto che, a differenza dell'Assemblea nazionale (segnata dalla presenza di un'ampia maggioranza di *La République en Marche*), il Palais de Luxembourg risultava controllato da *Les Républicains*, il principale gruppo dell'opposizione, peraltro uscito rafforzato dalle elezioni senatoriali del 24 settembre 2017<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Cfr., P. PICIACCHIA, *La via francese delle riforme tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Nomos*, 3-2017, pp. 4 ss..

## 2.1. Il Rapporto dei *Groupes de travail* istituiti sulla riforma dell'Assemblea nazionale

L'iniziativa dell'Assemblea nazionale, lanciata dal Presidente de Rugy già il 2 agosto 2017, ovvero subito dopo la dichiarazione di Macron di fronte al Congresso, e poi avviata il successivo 20 settembre, si contraddistingueva tanto per il metodo di lavoro impiegato che per i contributi offerti al dibattito generale sulle riforme istituzionali.

Il cantiere dei *Groupes de travail* «*Pour une nouvelle Assemblée Nationale. Rendez-vous des réformes 2017-2022*», ideato per assicurare il rinnovamento e il rafforzamento dell'istituzione parlamentare<sup>4</sup>, si fondava infatti sulla costituzione di sette “gruppi di lavoro” (ciascuno dei quali formato da dieci deputati in rappresentanza di tutti i gruppi presenti nell'Assemblea nazionale e presieduto da un esponente di ciascuno di essi), chiamati ad assicurare, in una prospettiva «transpartitica e aperta al grande pubblico»<sup>5</sup>, per ognuna delle grandi aree tematiche su cui erano stati costituiti<sup>6</sup>, un articolato dibattito sulla riforma dell'Assemblea basato su incontri, audizioni e la partecipazione attiva dei cittadini attraverso un'apposita piattaforma digitale appositamente attivata sulla rete. I lavori dei gruppi erano poi sfociati, come anticipato, nella presentazione il 13 dicembre 2017 di un Rapporto sulla [prima conferenza delle riforme](#)<sup>7</sup>.

Tale Rapporto, articolato in 95 proposte, indicava le linee guida lungo le quali articolare, nel corso dell'intera legislatura 2017-2022, i futuri interventi riformatori: rendere il Parlamento più rapido attraverso l'introduzione di una lettura unica per ciascuna Camera, la possibilità di approvare emendamenti al testo solo in Commissione, la condivisione da parte del Parlamento del programma legislativo presentato dal Governo senza così dover attendere il passaggio dei progetti di legge dal Consiglio dei ministri. Il Rapporto proponeva anche l'aumento del numero delle Commissioni grazie alla soppressione del limite fissato dalla Carta e alla

<sup>4</sup> L'obiettivo dell'iniziativa, sottolineato dal Presidente de Rugy, era quello di rendere l'Assemblea nazionale «più democratica, più efficace e più moderna», così da affidarla, nel 2022, profondamente «rinnovata» alla successiva legislatura (cfr., M. RESCAN, *Le président de l'Assemblée nationale François de Rugy lance sa réforme*, in [Le Monde](#), 20 settembre 2017).

<sup>5</sup> Così E. LEMAIRE, *Les «conférences des réformes» pour une nouvelle assemblée nationale: initiative bienvenue, issue incertaine*, in [blog.juspoliticum.com](#), 13 octobre 2017.

<sup>6</sup> Così, precisamente: statuto dei deputati, condizioni di lavoro all'Assemblea nazionale e statuto degli assistenti parlamentari, procedimento legislativo e diritto delle opposizioni, mezzi per il controllo e la valutazione, sviluppo sostenibile, democrazia digitale e nuove forme di partecipazione dei cittadini, apertura dell'Assemblea alla società e sua influenza scientifica e culturale.

<sup>7</sup> Il 20 giugno 2018 è stato pubblicato il rapporto sulla [seconda conferenza delle riforme](#) scaturito dal proseguimento dell'attività dei gruppi di lavoro anche nel primo semestre del 2018 e dalla riattivazione dello spazio riservato ai contributi inviati dai cittadini attraverso la rete.

valorizzazione della loro attività nella discussione dei testi, l'attribuzione al Parlamento di una sorta di «potere di ingiunzione» nei confronti del Governo per obbligarlo a rispondere alle proprie raccomandazioni, nonché l'estensione dei poteri riconosciuti alle Commissioni di inchiesta anche su questioni oggetto di indagini giudiziarie.

Infine, il progetto, oltre a indicare la necessità di ridurre il numero dei deputati del 30 % (da 577 a 403) e di assicurare una maggiore rappresentatività dell'Assemblea nazionale attraverso l'elezione di 90 dei suoi membri sulla base di un sistema di tipo proporzionale basato su una lista nazionale, proponeva di introdurre il divieto per i deputati di svolgere più di tre mandati identici e consecutivi e, al fine di rendere più *citoyenne* l'Assemblea, sanciva l'obbligatorietà dell'esame da parte dei deputati delle petizioni dei cittadini e l'iscrizione all'ordine del giorno dei lavori delle iniziative promosse dalla società civile<sup>8</sup>.

## 2.2. Il Rapporto Larcher: le proposte del Senato sulla revisione costituzionale

Il [Rapporto](#) «*Mieux faire la loi, mieux contrôler l'action du Gouvernement, réconcilier les citoyens avec le Parlement. Pour une révision constitutionnelle utile à la France*» presentato, come già evidenziato, il 24 gennaio 2018 dal gruppo di lavoro costituitosi al Senato e diretto dal Presidente Larcher<sup>9</sup>, si articolava in 40 proposte di revisione costituzionale scaturite da una riflessione condotta, lungo quattro direttrici, su cinque distinti ambiti di intervento<sup>10</sup>.

Così, in relazione al primo di questi ultimi («rafforzamento della fiducia nelle istituzioni»), il Rapporto proponeva, tra l'altro, di modificare la Costituzione al fine di ridurre a 20 il numero massimo dei ministri, garantire il rispetto del criterio della parità di genere nella composizione del Governo ed estendere anche ai membri di quest'ultimo il regime delle incompatibilità previsto per i parlamentari. Come sottolineava lo stesso Larcher nella propria prefazione al progetto, la riduzione del numero dei parlamentari – una condizione comunque non valutata, dal Presidente

<sup>8</sup> Sul punto, anche PICIACCHIA, *La via francese delle riforme tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., pp. 2 ss..

<sup>9</sup> A. LEMARIÉ, *Réforme des institutions: les exigences de Gérard Larcher*, in [Le Monde](#), 17 novembre 2017; ID., *Réforme constitutionnelle: Gérard Larcher présente ses conditions*, [ivi](#), 24 janvier 2018.

<sup>10</sup> Le direttrici indicate nel Rapporto indicavano la necessità di «assicurare la rappresentanza di tutti i territori della Repubblica nella loro diversità, rinnovare il lavoro del Parlamento al fine di migliorare la qualità della legge e lottare contro l'inflazione normativa, rafforzare l'attività di controllo e di valutazione del Parlamento, adeguare il funzionamento di certe istituzioni e in particolare di quelle giudiziarie». In merito, si veda P. PICIACCHIA, *Sullo sfondo del progetto di rilancio dell'UE e della linea in politica estera: le questioni istituzionali (aperte) del quinquennato Macron*, in [Nomos](#), 1-2018, p. 9.

del Senato, come necessaria al migliore funzionamento della democrazia – richiedeva di salvaguardare la rappresentanza territoriale, non preconstituire la quantità dei seggi da sopprimere, mantenere l'attuale equilibrio tra i deputati (62 %) e i senatori (38%) nel numero totale dei parlamentari, nonché prevedere delle garanzie per il periodo transitorio. Il documento, inoltre, considerava l'introduzione del limite al cumulo nel tempo dei mandati parlamentari come una misura in grado di determinare una vera e propria violazione della libertà di scelta degli elettori e di accesso ai mandati elettorali e sottolineava come tale misura, oltre a non essere presente negli ordinamenti della maggior parte delle grandi democrazie, presentasse seri limiti applicativi una volta estesa anche al livello delle consultazioni locali (caratterizzate da un limitato numero di candidature).

In merito al secondo ambito («rinnovamento del procedimento legislativo»), il progetto del Senato richiamava la priorità di costituzionalizzare i principi di accessibilità, chiarezza e necessità delle norme, nonché l'esigenza di assicurare al Parlamento un'informazione «rafforzata» e di razionalizzare il ricorso alle ordinanze. Riguardo il procedimento legislativo, il Rapporto riteneva indispensabile chiarire i presupposti per il ricorso alla procedura accelerata, migliorare la *navette* e ridefinire le garanzie del diritto di emendamento, garantendo da ultimo una più efficace protezione del dominio della legge.

Riguardo il terzo ambito («potenziamento del controllo sull'azione del Governo e della capacità di valutazione delle politiche pubbliche»), tra le proposte avanzate dal Senato rientravano tanto il rafforzamento del controllo delle Camere sul potere di nomina *ex art. 13* della Costituzione, sugli interventi militari all'estero e sull'esecuzione delle leggi, quanto l'ampliamento del potere di investigazione a disposizione delle Commissioni permanenti.

Infine, il Rapporto inseriva nel quarto ambito di intervento («razionalizzazione dell'agenda parlamentare») le proposte rivolte a modificare le sessioni parlamentari e l'ordine del giorno delle Assemblee, mentre nell'ultimo (relativo alla «modernizzazione delle giurisdizioni») quelle aventi per oggetto la modifica della composizione del Consiglio costituzionale (attraverso la soppressione della presenza degli *ex* Presidenti della Repubblica in qualità di membri di diritto), la riforma del Consiglio superiore della Magistratura e la soppressione della Corte di Giustizia della Repubblica.

### 3. La presentazione della riforma

Il 9 maggio 2018, il Primo ministro Edouard Philippe e il Ministro della Giustizia Nicole Belloubet hanno presentato in [Consiglio dei Ministri](#) il [progetto di legge di](#)

[revisione costituzionale](#) *Pour une démocratie plus représentative, plus responsable et plus efficace*, poi completato il successivo 23 maggio da un [progetto di legge organica](#) e da un [progetto di legge ordinaria](#) ugualmente intitolati. I contenuti della riforma erano già stati anticipati il 4 aprile dal Primo ministro nel corso di un discorso a Matignon e il successivo 6 aprile lo stesso Philippe, a nome del Presidente della Repubblica, aveva adito il Consiglio di Stato per il [parere obbligatorio](#) sul progetto di legge di revisione costituzionale (poi espresso in senso positivo il 3 maggio 2018)<sup>11</sup>.

### 3.1. Il progetto di legge costituzionale

Com'è stato sottolineato nel corso della sua presentazione, il progetto di legge di revisione costituzionale intende «trarre le conseguenze delle evoluzioni che la Francia ha conosciuto a partire dalla revisione del 2008» e quindi riconsiderare le modalità di funzionamento del sistema istituzionale della Quinta Repubblica senza però incidere sul suo equilibrio generale<sup>12</sup>.

In particolare, il progetto interviene di nuovo sulla disciplina relativa al cumulo dei mandati e, alla luce di quanto previsto dalla legge organica del 14 febbraio 2014 a carico dei parlamentari, introduce all'art. 1, attraverso una modifica dell'art. 23 della Costituzione, anche il divieto del cumulo delle funzioni ministeriali con l'esercizio di funzioni esecutive o di Presidenza di assemblea delle collettività territoriali. Oltre a ciò, riguardo la responsabilità penale dei Ministri, il progetto prevede la soppressione della Corte di Giustizia della Repubblica, stabilendo all'art. 13 che gli stessi siano invece giudicati dalla Corte di appello di Parigi per i crimini e i delitti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni.

Il progetto, inoltre, nel rispetto dell'impegno assunto dal Presidente della Repubblica di fronte al Congresso nel discorso del 5 luglio 2017, intende migliorare le condizioni in cui il Parlamento svolge la funzione legislativa e rafforzare le sue capacità di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche. Al riguardo, al fine di rendere effettive le disposizioni dell'art. 41 della Costituzione sull'irricevibilità delle proposte di legge o degli emendamenti riguardanti una materia non riservata alla legge o destinati a introdurre nella legge disposizioni di natura regolamentare, nonché per assicurare un dibattito legislativo più approfondito e una migliore qualità dei testi legislativi adottati, il progetto di legge costituzionale all'art. 3

<sup>11</sup> Il Consiglio di Stato, adito dal Primo ministro il 23 aprile 2018 per i pareri sui progetti di legge organica e ordinaria, si era [espresso](#), sempre in senso positivo, il successivo 17 maggio.

<sup>12</sup> Sul progetto, analiticamente, P. PICIACCHIA, *La riforma costituzionale all'ombra dell'«affaire Benalla»*, in [Nomos](#), 2, 2018, pp. 1 ss..

sancisce la sistematica irricevibilità di tutti gli emendamenti (i c.d. “*cavaliers législatifs*”), sia di origine parlamentare che governativa, privi un legame diretto con il testo in discussione così come affermato da un’ormai lunga e costante giurisprudenza del Consiglio costituzionale avviata dalla sentenza [n. 85-191 DC del 10 luglio 1985](#).

Oltre a ciò, il progetto di legge, nel riconoscere rango costituzionale a una pratica presente al Senato e in parte anche all’Assemblea nazionale, elimina per taluni testi, una volta adottati in Commissione, la possibilità di introdurre emendamenti in aula (art. 4). Nel contempo, riduce a due il numero massimo di letture dei testi in ciascuna Assemblea, prevedendo che nell’ipotesi in cui anche le soluzioni di compromesso proposte dalla Commissione mista paritetica non consentano di raggiungere un’intesa tra le due Camere, il Governo possa richiedere all’Assemblea Nazionale di decidere in via definitiva senza il ricorso, attualmente previsto, ad un’ulteriore lettura (art. 5). Sempre riguardo l’ambito legislativo, per un più efficace utilizzo del tempo parlamentare, il progetto propone di modificare l’art. 48 della Costituzione allo scopo di iscrivere più facilmente all’ordine del giorno i progetti di legge giudicati prioritari dal Governo in campo economico, sociale e ambientale qualora la Conferenza dei Presidenti delle due Assemblee non vi si opponga (art. 8), stabilendo che i testi relativi alla valutazione delle politiche pubbliche possano essere iscritti nell’ordine del giorno durante la settimana dedicata al controllo e alla valutazione (art. 9). Attraverso una modifica dell’art. 34 della Costituzione, viene poi previsto l’inserimento tra le materie riservate alla competenza legislativa del Parlamento delle azioni contro i cambiamenti climatici.

Sulla base dell’esigenza di accelerare i lavori parlamentari, il progetto riduce da 70 a 50 giorni il tempo complessivo a disposizione per l’esame delle leggi finanziarie, ma nel contempo riconosce alle Commissioni la possibilità di ascoltare i Ministri sull’esecuzione dei *budgets* e più in generale sui risultati della propria azione (artt. 6 e 7).

Il progetto, poi, propone una serie di riforme rivolte a incidere su altri profili dell’assetto istituzionale francese.

Così, al fine di assicurare la riforma della giustizia preannunciata dal Presidente della Repubblica, il testo prevede la soppressione dei membri di diritto (gli *ex* Presidenti della Repubblica) del Consiglio costituzionale (art. 10) e, allo scopo di preservare i diritti dell’opposizione nella prospettiva della riduzione del numero dei parlamentari prevista dalla legge organica), riduce da 60 a 40 parlamentari il *quorum* richiesto per la *saisine parlementaire* o provocare un ricorso alla Corte di Giustizia dell’Unione europea contro un atto legislativo europeo contrario al principio di sussidiarietà *ex* art. 88-6, 2° comma della Costituzione (art. 11). Oltre alla riforma

del Consiglio superiore della Magistratura (art. 12), il progetto stabilisce che il Consiglio economico, sociale e dell'ambiente sia sostituito da una *Chambre de la société civile*, composta da esponenti della società civile, chiamata a organizzare consultazioni pubbliche sulle questioni economiche, sociali e dell'ambiente e sulle conseguenze di lungo termine delle decisioni adottate dai poteri pubblici (art. 14).

Il progetto, infine, conformemente all'impegno assunto dal Presidente della Repubblica di ridefinire i rapporti tra lo Stato e le collettività locali, riconosce a queste ultime un "diritto alla differenziazione" inteso come la possibilità di esercitare, in presenza di precise condizioni, delle competenze, in numero limitato, di cui non dispongono nel loro insieme le altre collettività della stessa categoria, nonché di derogare, nell'ipotesi sia stato previsto a livello normativo e dopo un'eventuale fase di sperimentazione, alle disposizioni legislative e regolamentari che riguardano l'esercizio delle loro competenze (art. 15). Oltre ad estendere tale diritto anche alle collettività d'oltremare (art. 17), il progetto di legge riconosce poi lo statuto particolare della Corsica, garantendo così la costituzionalizzazione delle sue specificità (art. 16).

### 3.2. I progetti di legge organica e ordinaria.

Il progetto di legge organica che accompagna il progetto di legge costituzionale verte sulla riduzione del 30 % del numero dei parlamentari e sulla riforma della legge per l'elezione dei deputati. Così, una volta lasciato inalterato il rapporto tra il numero dei deputati e dei senatori, gli effettivi dell'Assemblea Nazionale passano da 577 a 404 e quelli del Senato da 348 a 244 (art. 1).

Oltre a ciò, il testo introduce il divieto del cumulo di più di tre mandati consecutivi identici per i parlamentari (a partire dal 2022), per i rappresentanti al Parlamento europeo e per talune funzioni esecutive locali (art. 11) e, in raccordo con il progetto di legge ordinaria sulle modalità di elezione dell'Assemblea nazionale e sull'adozione di una quota proporzionale nell'assegnazione dei suoi seggi, adatta le norme del *Code électorale* relative alle condizioni di eleggibilità e di ineleggibilità alla nuova disciplina elettorale (art. 3).

Il progetto, una volta lasciato inalterato il rapporto tra il numero dei deputati e dei senatori, prevede poi, a titolo eccezionale, il rinnovamento integrale del Senato entro il 2021 in modo che la riduzione degli effettivi si applichi in modo simultaneo ai due gruppi di senatori (*série 1 e 2*) attraverso cui avviene, com'è noto, ogni tre anni il rinnovo di metà dell'Assemblea, in modo così da evitare che si presenti uno squilibrio eccessivo tra di essi. Tale data risulta essere la più appropriata per il rinnovo integrale del Senato in quanto il collegio elettorale senatoriale potrà in quel

momento costituirsi sulla base dei risultati delle diverse consultazioni locali (rinnovamento generale dei consigli municipali del 2020, elezioni dipartimentali e regionali del marzo 2021). Così, il primo gruppo di senatori eletto nel 2017 vedrà il proprio mandato ridursi di due anni, mentre il secondo eletto nel 2014 aumenterà invece di un anno e nel 2021, posto l'obbligo costituzionale di assicurare il rinnovamento parziale dell'Assemblea, gli eletti della *série* 1 rimarranno in carica solo tre anni, quelli della *série* 2 disporranno invece di un mandato normale di sei anni (art. 14).

Come già sottolineato in precedenza, il progetto di legge ordinaria modifica inoltre il sistema elettorale dell'Assemblea nazionale, prevedendo che una parte dei suoi membri, fissata al 15% del totale, venga eletta in modo proporzionale attraverso una lista unica nazionale.

L'elezione così di 61 deputati su 404, da effettuarsi con il metodo della media maggiore a partire da una soglia di sbarramento del 5%, dall'assenza del voto di preferenza e dal divieto delle "doppie candidature", è riconosciuta contestuale al primo turno di voto dello scrutinio maggioritario per gli altri seggi, disponendo infatti ciascun elettore per il proprio voto di due distinte schede, la prima per la circoscrizione, la seconda per la lista nazionale (artt. 1 e 2). Dal momento poi che la riduzione del numero dei parlamentari impone di operare un *découpage* delle circoscrizioni elettorali, il progetto autorizza il Governo a procedere entro 18 mesi a tale operazione tramite ordinanze, rispettando i criteri che il Consiglio costituzionale aveva riconosciuto validi in occasione delle precedenti modifiche del 1986 e del 2009, ovvero una ripartizione operata su criteri essenzialmente demografici e il rispetto della continuità territoriale dei collegi, garantendo l'elezione di almeno un deputato e un senatore per dipartimento (art. 6).

Il progetto, inoltre adatta al nuovo sistema elettorale la disciplina delle spese elettorali e sulla propaganda elettorale, garantendo, rispetto a quest'ultima, il rispetto del pluralismo delle opinioni e l'equa partecipazione delle liste dei partiti e dei movimenti politici dotati di un minimo di rappresentatività in quanto capaci di dare sostegno ai candidati nel maggioritario in almeno 44 circoscrizioni (art. 3).

#### **4. Il Parlamento al centro della riforma**

La riforma istituzionale avviata dal Presidente Macron, com'è risultato evidente dall'esame dei tre progetti di legge (costituzionale, organica e ordinaria) in cui viene ad articolarsi, appare destinata a incidere su molteplici aspetti dell'ordinamento della Quinta Repubblica in ragione della complessa serie di interventi da essa proposti, in parte già precedentemente previsti nei rapporti elaborati dai comitati e dai gruppi di

lavoro istituiti *ad hoc* per formulare proposte di rinnovamento delle istituzioni francesi<sup>13</sup>.

Tuttavia, sono soprattutto la revisione del procedimento legislativo, le modifiche apportate alla struttura delle Assemblee e la riforma elettorale a rappresentare i nodi più importanti dell'intero progetto governativo. Tali misure, infatti, limitano a favore dell'Esecutivo alcune di quelle prerogative che le Camere avevano conquistato grazie alla revisione costituzionale del 2008 e ridimensionano il ruolo e la sfera di autonomia dei parlamentari.

<sup>13</sup> Così, l'introduzione di una quota dei seggi dell'Assemblea nazionali eletti su base proporzionale era già stata proposta dal *Comité* Balladur, dalla Commissione Jospin e dal *Groupe de travail* Bartolone-Winock, ma solo da quest'ultimo contestualmente a una generale riduzione del numero dei parlamentari. In merito, per il *Comité* Balladur, si veda la proposta n. 62 del rapporto finale (cfr., [Une V<sup>e</sup> République plus démocratique](#), *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République*, Paris, La Documentation française-Fayard, 2007, pp. 69 e 122), incentrata sulla previsione di una rappresentanza proporzionale, intesa come «compensatrice» degli effetti prodotti dallo scrutinio maggioritario a due turni e consistente in una quota di 20-30 seggi da assegnare ai partiti che al primo turno abbiano ottenuto almeno il 5% dei voti. Al riguardo, secondo la Commissione Jospin (cfr., [Pour un nouveau démocratique](#): *rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*, Paris, La Documentation française, 2012, p. 38), una parte dei deputati (pari al 10 per cento degli attuali componenti) doveva essere eletta in una circoscrizione nazionale unica e senza alcuna soglia di sbarramento attraverso uno scrutinio proporzionale di lista ad un turno (indipendente da quello maggioritario). Il *Groupe de travail sur l'avenir des institutions*, Bartolone-Winock, con riferimento alla *proposition* n. 9 del rapporto finale *Refaire la démocratie* (cfr., ASSEMBLEE NATIONALE, XIV Législature, *Groupe de travail sur l'avenir des institutions, Refaire la démocratie*, Présenté par MM. Claude Bartolone et Michel Winock (Co-Présidents), *Rapport* n. 3100, octobre 2015, Paris, La Documentation française, 2012, p. 57), aveva proposto la riduzione del numero dei deputati a 400 e dei senatori a 200, stabilendo che metà dei deputati dovesse essere eletta su base proporzionale tra i partiti che avessero superato la soglia del 5% dei voti (*proposition* n. 3).

Anche le proposte della soppressione della *Cour de Justice de la République* e della categoria dei membri di diritto (gli *ex* Presidenti della repubblica) del Consiglio costituzionale e del rafforzamento del *Conseil supérieur de la magistrature*, sono già state avanzate in passato. Così, al riguardo, la soppressione della *Cour*, com'è noto, competente a giudicare i membri del Governo per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, era già compresa tra le risultanze della Commissione Jospin, per poi divenire oggetto di uno specifico [progetto di legge di revisione costituzionale](#) adottato dal Consiglio dei ministri il 13 marzo 2013, ma non discusso dal Parlamento, assieme ad un'altri due progetti di legge di revisione costituzionale relativi alla [riforma del Conseil supérieur de la magistrature](#) (testo poi non presentato, nonostante il voto favorevole di entrambe le Camere, al Congresso per la sua definitiva approvazione) e l'altro avente per oggetto [l'abrogazione dell'art. 56, 2° comma della Costituzione](#) in base al quale gli *ex* Presidenti della repubblica sono membri di diritto del Consiglio costituzionale. Anche quest'ultima riforma, richiesta in modo unanime dalla dottrina francese era già stata proposta sia dal *Comité* Vedel (cfr., [Propositions pour une révision de la Constitution](#), *Comité consultatif pour une révision de la Constitution*, 15 février 1993, p. 27), dal *Comité* Balladur (cfr., [Une V<sup>e</sup> République plus démocratique](#), cit., pp. 90-91) che dalla Commissione Jospin (cfr., [Pour un nouveau démocratique](#), cit., p. 102) e dal *Groupe de travail* Bartolone-Winock (cfr., *Refaire la démocratie, proposition*, n. 17, pp. 129-130). Sul punto, si veda E. LEMAIRE, *Conseil constitutionnel: la suppression de la catégorie des membres de droit, une réforme indispensable, ma insuffisante*, in [blog.juspoliticum.com](#), 19 juin 2018. Infine, da sottolineare come il *Groupe de travail sur l'avenir des institutions* Bartolone-Winock avesse sottolineato la necessità, al fine di rinnovare il bicameralismo, di procedere alla fusione del *Conseil Economique Social et Environnemental* con il Senato (cfr., *Refaire la démocratie*, cit., *Proposition*, n. 10, p. 87).

#### 4.1. Le modifiche al procedimento legislativo: diritto di emendamento, esame in commissione, *navette* e ordine del giorno parlamentare

La parte più consistente del progetto di legge costituzionale va a rivisitare alcuni profili del procedimento legislativo con l'obiettivo, indicato dal Governo, del miglioramento della produzione legislativa e dell'incremento dell'efficacia del lavoro delle Assemblee. Le misure prospettate, segnando una riaffermazione della logica istituzionale che ha contraddistinto gli assetti di potere della Quinta Repubblica, operano in realtà, in controtendenza alla revisione del 2008, un ridimensionamento del ruolo svolto dal Parlamento.

Com'è noto, il Parlamento francese, fortemente delimitato nelle proprie prerogative dalle previsioni costituzionali con cui sono state adottate molte delle più efficaci tecniche del parlamentarismo razionalizzato quali, tra le altre, quella della determinazione dell'ordine del giorno (art. 48 della Costituzione), della questione di fiducia (art. 49, 3° comma della Costituzione) o ancora del diritto di emendamento e sul voto bloccato (art. 44 della Costituzione)<sup>14</sup>, ha sempre cercato di reclamare il proprio spazio istituzionale all'interno di un sistema costantemente segnato da una logica maggioritaria e presidenzialista, destinata a imporsi anche dopo ogni esperienza di *cohabitation* come principale fattore di continuità del regime della Quinta Repubblica<sup>15</sup>.

In tale quadro, la riforma costituzionale del 2008, adottata «in una prospettiva evolutiva»<sup>16</sup> con la finalità di «*revaloriser*»<sup>17</sup> il Parlamento nel quadro di un generale riequilibrio delle istituzioni della Quinta Repubblica, è stata contraddistinta da una

<sup>14</sup> Sulla debolezza politico-istituzionale del Parlamento francese dopo il 1958, ampiamente riconosciuta dalla dottrina francese, si veda, fra tutti, il classico A. CHANDERNAGOR, *Un Parlement, pour quoi faire?*, Paris, Gallimard, 1967.

<sup>15</sup> Cfr., J.- P. DEROSIER, *La constance du pouvoir présidentiel de la V<sup>e</sup> République*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (1958-2018. *La V<sup>e</sup> République face aux révisions : mutations et permanences*), 2018, pp. 82 ss..

<sup>16</sup> Così, P. PICCIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo*, Napoli, Jovene, p. 68 che, riguardo il progressivo rafforzamento dell'istituzione parlamentare, richiama le riforme costituzionali adottate in passato (nel 1974 sull'ampliamento della *saisine parlementaire*, nel 1995 sull'istituzione, tra l'altro, della sessione parlamentare unica, nel 1996 sull'introduzione della nuova tipologia di leggi sul finanziamento della previdenza sociale e tra il 1992 e il 2008 sul processo di integrazione europea), i precedenti interventi legislativi di riforma (adozione della LOLF, la legge organica sulla procedura finanziaria) e gli sviluppi della giurisprudenza del Consiglio costituzionale (sempre più orientati nella direzione di un ampliamento delle competenze del Parlamento).

<sup>17</sup> J. GICQUEL, *La reparation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, n. 126, 2008, p. 48..

serie di misure rivolte a dare più spazio all'autonomia delle Camere nella procedura legislativa<sup>18</sup>.

Così, pur non rimettendo in discussione la logica alla base delle scelte costituzionali del 1958 e quindi l'efficacia dei meccanismi del parlamentarismo razionalizzato<sup>19</sup>, il costituente del 2008 ha voluto assicurare una diversa gestione del tempo legislativo tra Governo e Assemblee attraverso la razionalizzazione del diritto di emendamento, un nuovo *partage* dell'ordine del giorno, l'introduzione della procedura accelerata e la valorizzazione della discussione in Commissione<sup>20</sup>. Tali modifiche, come evidenziano i risultati scaturiti dalla loro decennale applicazione sul piano politico-istituzionale, sono state capaci di rafforzare le prerogative del Parlamento, senza tuttavia assicurare un effettivo riequilibrio dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo<sup>21</sup>.

Sebbene, com'è riscontrabile in una valutazione comparata, la questione dei tempi del procedimento legislativo sia da sempre al centro di tutte le principali esperienze

<sup>18</sup> Sul punto, fra tutti, O. DORD, *Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2009, 77, pp. 99 ss..

<sup>19</sup> Cfr., J.-M. LARRALDE, *La réforme de 2008, une réelle revalorisation du rôle du Parlement?*, in *Cahiers de la recherche sur le droit fondamentaux*, Presse universitaires de Caen, 10, 2012, p. 115; S. CALMES-BRUNET, *Le temps du débat législatif*, [ivi](#), p. 85.

<sup>20</sup> Così, se il tempo era una delle principali dimensioni del parlamentarismo razionalizzato imposto nel 1958 (cfr., F.-È GODEFROY, in *Revue française de droit constitutionnel*, 116, 2018, pp. 821 ss.), a sua volta, come sottolinea A. LEVADE, *La révision du 23 juillet 2008 – Temps et contretemps*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 78, 2009, p. 300, la «coscienza del tempo». segna anche la revisione del 2008. Per G. BERGOUGNOUS, *Les mutations de l'institution parlementaire*, in B. MATHIEU (a cura di), *1958-2008, cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, p. 274, a cinquant'anni dalla sua fondazione, la Quinta Repubblica conosce «una cattiva organizzazione del lavoro parlamentare» dovuta alla «mancanza di tempo». Proprio sul tempo parlamentare, come «ossessione comune» della maggioranza e dell'opposizione, anche P. AVRIL, *Un nouveau droit parlementaire*, in *Revue du droit public*, 1, 2010, p. 124.

<sup>21</sup> Per J. GICQUEL, *Propos conclusifs*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 116, 2018, p. 954, è «innegabile» che la riforma abbia rafforzato le prerogative parlamentari, ma queste ultime, nel contesto politico segnato dalla logica maggioritaria, sono state «sminuite». Anche per H. PORTELLI, *Soixante ans de subordination parlementaire*, in *Pouvoirs*, 166, 2018, p. 77, le limitate modifiche costituzionali si scontrano con l'incapacità del Parlamento di sfuggire a una sorta di «subordinazione interiorizzata» indotta dal *fait majoritaire* (quest'ultimo, di fatto, dotato di un vero e proprio «valore sovraconstituzionale»). Secondo H. HOURDIN, *La révision constitutionnel du 2008. Un premier bilan*, Fondation pour l'innovation politique, in [fondapol.org](#), octobre 2018, p. 19, la riforma non è risultata «all'altezza delle speranze» a causa di alcuni suoi precisi limiti (la valorizzazione del lavoro in commissione che non si è tradotta in un pieno potenziamento dell'istituzione parlamentare e nel miglioramento della qualità legislativa, l'eccessivo numero degli emendamenti presentati nel corso della discussione e il mancato rilievo riconosciuto all'*étude d'impact* da allegare a ogni progetto di legge). Per P. TÜRK, *La revalorisation du Parlement: jusqu'ou?*, in *Cahier français*, 397, 2017, p. 17, sebbene l'effetto delle riforme del 2008 sia da qualificarsi come «globalmente positivo», non è comunque possibile «sottostimare i motivi di delusione e il cammino che resta da percorrere».

parlamentari europee<sup>22</sup> e il ricorso a strumenti, più o meno stringenti, di gestione dei lavori delle Assemblee abbia determinato il ridimensionamento dell'istituzione parlamentare a favore dell'Esecutivo anche in altre democrazie occidentali<sup>23</sup>, è nella realtà politico-costituzionale d'oltralpe che le misure prospettate dalla riforma *macronienne* vengono ad assumere una peculiare valenza.

Se infatti la revisione del 2008, è stata adottata a partire dall'esigenza di un riequilibrio dei rapporti istituzionali tra Esecutivo e Legislativo (soprattutto in una fase di trasformazione del regime causata dall'iperpresidenzialismo praticato da Sarkozy<sup>24</sup>), invece l'attuale progetto di legge costituzionale procede, all'insegna di una mera razionalizzazione della procedura legislativa<sup>25</sup>, nella direzione opposta, operando un ridimensionamento dell'istituzione parlamentare destinato a riportare la *Cinquième* al proprio assetto originario, segnato dall'assenza di efficaci contrappesi alla supremazia del Capo dello Stato<sup>26</sup>.

Ciò, in particolare, risulta evidente dalla nuova disciplina del diritto di emendamento che, com'è noto, nel diritto parlamentare d'oltralpe è considerato una

<sup>22</sup> Cfr., B. RIDARD, *L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative. Études comparées: Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni*, Istitut Universitaire Varenne, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), Paris, 2018 che al riguardo identifica due categorie di norme comuni a tali sistemi: quelle «imperative» che impongono ai parlamentari e ai ministri di intervenire in tempi rigorosamente determinati e quelle «dispositive» che li autorizzano ad agire sulla durata della procedura legislativa. Sul punto, sempre in una prospettiva comparata, E. CARTIER e G. TOULEMONDE, *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Istitut Universitaire Varenne, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), 2017.

<sup>23</sup> Secondo Y. MÉNY, *La V<sup>e</sup> République: archaïque ou post-moderne?*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (1958-2018. *La V<sup>e</sup> République face aux révisions: mutations et permanences*), 2018, p. 23, a riprova del fatto che «la Quinta Repubblica ha fatto ad alta voce quello che la maggior parte dei sistemi ha messo in opera con più tatto e discrezione» è necessario osservare la realtà politico-istituzionale di due Paesi, l'Italia e la Gran Bretagna, che hanno posto il Parlamento al centro del sistema: nella prima «il grosso della legislazione è di origine governativa», nella seconda «il Parlamento, detronizzato dal *referendum* sulla *Brexit*, è riuscito a reinserirsi nel gioco malgrado l'ostilità del governo solo grazie all'autorità giudiziaria».

<sup>24</sup> Com'è noto, la revisione del 2008 accoglieva parzialmente le indicazioni del comitato Balladur, costituito dal Presidente Sarkozy per assicurare «una più chiara attribuzione di poteri, strumenti e responsabilità» all'interno del sistema (S. VENTURA, *I poteri del presidente nella V Repubblica. Presidente dei francesi o leader della maggioranza?*, in *Quaderni di scienza politica*, 3, 2007, p. 533). Sulla prassi di potere adottata da Sarkozy destinata a dar vita a un vero e proprio «iperpresidenzialismo», cfr., R. PONCEYRI, *La Cinquième République au risque de l'hyper-présidentialisme*, in *Revue politique et parlementaire*, 1044, 2007, p. 192.

<sup>25</sup> Sulle ipotesi di razionalizzazione del procedimento legislativo (non finalizzate a definire un «nuovo equilibrio» tra l'Esecutivo e il Parlamento), P. JAN, *La fabrication de la loi: quelles pistes de réformes?*, in *Cahiers français*, 397, 2017, pp. 20 ss..

<sup>26</sup> Sul «presidenzialismo assoluto» inaugurato da de Gaulle, O. DUHAMEL, *Le pouvoir politique en France*, Paris, Seuil, 1993, p. 47. Sulla mancanza, nell'esperienza della Quinta Repubblica, di «seri contropoteri» alla figura presidenziale, A. DI GIOVINE, *Lunga vita alla Quinta Repubblica*, in M. CAVINO, A. DI GIOVINE, E. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 2.

forma del diritto di iniziativa<sup>27</sup>. Al riguardo, sebbene il Governo abbia rinunciato, per la netta contrarietà di tutti i *leaders* dell'opposizione (e dello stesso Presidente dell'Assemblea nazionale de Ruyg), a inserire nel progetto la proposta preannunciata il 6 marzo 2018 dal Primo ministro Philippe volta a contingentare gli emendamenti in base alla consistenza numerica di ogni gruppo parlamentare<sup>28</sup>, gli interventi previsti dal progetto per incidere sul sistema dell'irricevibilità degli emendamenti evidenziano la volontà dell'Esecutivo di ridurre lo spazio e la sua capacità deliberativa delle Assemblee.

Così, il progetto di legge costituzionale si propone di contenere il numero crescente degli emendamenti depositati durante la discussione attraverso l'introduzione di un'irricevibilità assoluta di quelli di origine parlamentare o governativa «sprovvisti di contenuto normativo» o «senza un legame diretto con il testo». In realtà, dal momento che paradossalmente, proprio per ridurre il numero di tali emendamenti (peraltro per lo più di origine governativa) il costituente nel 2008 aveva modificato l'articolo 45, 1° comma, offrendo anche un esplicito fondamento costituzionale alla censura effettuata *in fine* dal Consiglio costituzionale<sup>29</sup>, l'introduzione di un controllo *a priori* sulla loro irricevibilità finisce per operare solo come un forte limite al diritto di emendamento dei deputati e dei senatori. La nuova regola, inoltre, priva lo stesso Esecutivo di uno strumento flessibile in grado di consentire utili aggiustamenti normativi, obbligandolo a moltiplicare, per ampliare il proprio margine di manovra durante la discussione, i c.d. «*fourre-tout*» ovvero i testi contenenti norme disparate, destinati a ridurre l'efficacia delle procedure e la complessiva qualità legislativa.

Anche la proposta di introdurre attraverso la modifica dell'art. 42 della Costituzione, una procedura di "legislazione in Commissione" è ispirata alla logica di «efficacia» (e quindi di rapidità) dell'attività parlamentare voluta dal Presidente della Repubblica. Nella nuova redazione dell'articolo, infatti, l'esercizio del diritto di emendamento è riservato a questa fase dei lavori in Commissione, mentre all'esame in aula spettano soltanto la discussione generale e la votazione degli articoli. Tale nuova procedura, ispirata alla *procedure d'examen en commission* (PEC),

<sup>27</sup> Cfr., CALMES-BRUNET, *Le temps du débat législatif*, cit., p. 82. In generale, sul diritto di emendamento, P. AVRIL, J. GICQUEL, J.-E. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Parid, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), 5° éd., 2014, pp. 229 ss..

<sup>28</sup> Sulla misura, giudicata «totalmente contraria alla Costituzione in riferimento all'art. 44 della Carta e all'art. 6 della *Déclaration*», Jean-Philippe Derosier, intervistato da F. VIGNAL, *Limiter le nombre d'amendement en fonction de la taille du groupe est contraire à la Constitution*, in [publisenat.fr](http://publisenat.fr), 7 mars 2018, p. 2.

<sup>29</sup> Così, «(...) un emendamento è ricevibile in prima lettura se presenta un collegamento, anche indiretto, con il testo depositato o trasmesso». Sul diritto di emendamento, alla luce della revisione del 2008, fra tutti si veda M.-A. GRANGER, *La rénovation du droit d'amendement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 75, 3, 2008, pp. 585 ss..

introdotta nel 2015 a titolo sperimentale dall'art. 47 *ter* del Regolamento del Senato allo scopo di proseguire la valorizzazione del ruolo delle Commissioni avviata dalla revisione del 2008<sup>30</sup>, appare tuttavia direttamente esposta agli effetti della marcata riduzione del numero dei parlamentari. La scelta di affidare al *plenum* dell'Assemblea solo il dibattito sui punti principali presuppone infatti che proprio le Commissioni, aumentate di numero con la revisione del 2008, ma in futuro sensibilmente ridimensionate nel numero dei propri componenti, siano in grado di svolgere l'intensa e complessa attività legislativa loro imposta dalla riforma.

La riduzione della *navette* in caso di fallimento del ricorso alla Commissione mista paritaria, prevista dalla modifica dell'art. 45, 4° comma della Costituzione, introduce una nuova procedura caratterizzata da rigidi tempi di discussione e dall'immediato riconoscimento del *dernier mot* all'Assemblea nazionale<sup>31</sup>. Così, dal momento che i progetti di legge, nella loro quasi totalità, sono presentati a Palais Bourbon, la nuova disciplina consentirebbe di fatto ai deputati di non esprimersi, nel corso del procedimento, sui testi adottati al Senato, modificando il ruolo svolto da quest'ultimo nel sistema e pertanto gli equilibri stessi alla base del bicameralismo francese. L'impossibilità inoltre di modificare, se non marginalmente, il testo tra la prima lettura e quella definitiva senza l'accordo del Governo, combinata alla restrizione del potere di emendamento fin dalla prima lettura, rende l'intera procedura fortemente limitativa del potere legislativo<sup>32</sup>.

In tale quadro, anche l'accelerazione dell'esame delle leggi finanziarie è ricondotta dal progetto alla necessità di intervenire sulla durata dei lavori parlamentari, ma i tempi previsti per la loro discussione subiscono una riduzione molto più marcata di quella «che si sarebbe potuto immaginare all'inizio della Quinta repubblica»<sup>33</sup>. La misura – di cui il potenziamento della funzione di controllo e valutazione non pare essere un'efficace «contropartita»<sup>34</sup> – finisce in realtà per evidenziare un'insanabile contraddizione tra la volontà espressa dal Presidente Macron di riconoscere ai parlamentari più mezzi di azione e la limitatezza dei tempi poi loro offerti per l'esame e la discussione di testi articolati e complessi come le leggi finanziarie.

<sup>30</sup> Sul ruolo delle Commissioni dopo il 2008, AVRIL, J. GICQUEL, J.-E. GICQUEL, *Droit parlementaire*, cit., pp. 123 ss..

<sup>31</sup> Su questa fase del procedimento legislativo, *ibidem*, pp. 214 ss..

<sup>32</sup> Per Benjamin Morel, intervistato da G. JACQUOT, *Réforme de la Constitution: «Un verrouillage du Parlement assez inquiétant»*, in [publicsenat.fr](http://publicsenat.fr), 16 avril 2018, p. 3, «il Governo ha un diritto di veto sull'iniziativa dei parlamentari».

<sup>33</sup> Così, Didier Maus, *ivi*. Per CHAGNOLLAUD DE SABOURET, *La réforme constitutionnelle affaiblit les droits du Parlement*, cit., p. 1, è «paradossale» constatare come la *Chambre de la participation citoyenne* creata per rinnovare e rendere più moderno l'attuale Consiglio economico, sociale e dell'ambiente attraverso consultazioni obbligatorie, finisca per allungare la procedura di adozione dei progetti di legge.

<sup>34</sup> PICIACCHIA, *La riforma costituzionale all'ombra dell'«affaire Benalla»*, cit., p. 3.

Infine, nonostante le esplicite rassicurazioni offerte al riguardo dal Primo ministro Philippe, la possibilità riconosciuta al Governo dall'art. 8 del progetto, di iscrivere in via prioritaria all'ordine del giorno delle Assemblee l'esame dei progetti di legge relativi alla politica economica, sociale e dell'ambiente giudicati da esso come «prioritari», rischia di alterare quell'equilibrio, definito dalla revisione del 2008, tra l'iniziativa legislativa parlamentare e quella del Governo che ha rappresentato, pur senza compromettere la capacità di quest'ultimo di mantenere il controllo dei lavori, un importante cambiamento degli strumenti a disposizione delle Assemblee<sup>35</sup>.

Così, in particolare, dal momento che l'Esecutivo, in ragione della propria «frenesia legislativa»<sup>36</sup> e spesso su impulso del Capo dello Stato, dal 2008 ha già costantemente negoziato con le Assemblee il tempo lasciato alla loro iniziativa per potervi iscrivere i propri testi da discutere *en priorité*, l'ampliamento, operato dal progetto, dei testi caratterizzati da una «super-priorità» governativa (la c.d. procedura «*fast track*»), porrebbe fine, nei fatti, al principio dell'ordine del giorno *partagé*. Il Governo infatti, sulla base del nuovo disposto costituzionale, potrebbe utilizzare non solo le settimane per l'iniziativa, ma anche a quelle riservate al controllo parlamentare, sancendo così il ritorno alla situazione precedente la riforma del 2008.

#### **4.2. Gli interventi sulla struttura delle Camere e la riforma elettorale: riduzione del numero dei parlamentari, limitazione del cumulo dei mandati nel tempo, introduzione di una dose di proporzionale per l'elezione dei deputati, *découpage* delle circoscrizioni elettorali**

Come già sottolineato in precedenza, Macron ha indicato nell'incremento dell'«efficacia» e della «rappresentatività» del Parlamento il principale motivo per procedere a una riforma elettorale incentrata sulla riduzione del numero dei parlamentari e sull'introduzione di una componente proporzionale nel sistema elettorale dell'Assemblea nazionale<sup>37</sup>.

In realtà, le riforme introdotte dai progetti di legge organica e ordinaria riguardo la struttura dell'istituzione parlamentare e il sistema elettorale dell'Assemblea nazionale, non appaiono in grado di rispondere a tale esigenza, limitandosi in realtà

<sup>35</sup> H. PORTELLI, *Le temps parlementaire*, in *Pouvoirs*, 146, 2013, p. 81.

<sup>36</sup> Così, J.-E. GICQUEL, *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008*, in *Jus Politicum*, 6, 2011, p. 2.

<sup>37</sup> Sull'evoluzione del sistema elettorale nel corso della Quinta repubblica alla luce del progetto di modifica avanzato da Macron, si veda, fra tutti, P. MARTIN, *Les modes de scrutin et la V<sup>e</sup> République*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (1958-2018. *La V<sup>e</sup> République face aux révisions : mutations et permanences*), 2018, pp. 144 ss..

a rafforzare alcune delle dinamiche caratteristiche dell'evoluzione della Quinta repubblica<sup>38</sup>.

In particolare, una volta riconosciuto un valore puramente simbolico alla previsione del limite al numero dei mandati elettivi consecutivi<sup>39</sup>, è soprattutto la proposta di riduzione del numero dei parlamentari<sup>40</sup>, giudicata come «indispensabile» dal Presidente della Repubblica, a evidenziare l'effettiva portata politico-istituzionale di questa parte del progetto riformatore<sup>41</sup>.

Il numero dei deputati dell'Assemblea nazionale, dopo la diminuzione imposta dalla soppressione dei dipartimenti algerini nel 1962, è infatti rimasto pressoché costante fino alla riforma elettorale del 1986 (con cui è ritornato quasi al livello originario del 1959)<sup>42</sup>, mentre il rapporto abitanti-deputato è attualmente nella media dei Paesi europei con una popolazione comparabile alla Francia.

Al contrario, nell'ipotesi di approvazione della riforma, la misura della riduzione dei deputati e dei senatori e il nuovo numero di abitanti per parlamentare

<sup>38</sup> Cfr., T. EHRHARD e O. ROZENBERG, *La réduction du nombre de parlementaire est-elle justifiée? Une évaluation ex-ante*, in *LIEPP Working Paper* (SciencesPo, Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Politiques Publiques), n. 75, 2/2018, pp 7 ss;

<sup>39</sup> La misura è infatti priva di un carattere immediatamente vincolante, visto che nell'esempio di un deputato eletto nel 2017, poi rieletto nel 2022 e nel 2027, il divieto di cumulo nel tempo finisce per valere solo nel 2032. Per J.- E. SCHOETTL, *Les révisions constitutionnelles depuis trent'ans (et aujourd'hui) ou l'érosion de la souveraineté*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (1958-2018. La V<sup>e</sup> République face aux révisions: mutations et permanences), 2018, p. 55, dal momento che «secondo la giurisprudenza costante del Consiglio costituzionale, la legge non può privare un cittadino del diritto di eleggibilità (di cui gode ai sensi dell'art. 6 della Dichiarazione del 1789), se non nella misura necessaria al rispetto del principio di uguaglianza del voto e alla tutela della libertà di elettore o per assicurare la probità e l'esemplarità degli eletti, o per garantire la fiducia degli elettori nei loro rappresentanti, o infine per prevenire conflitti di interesse (...)», le nozioni «vaghe e giornalistiche» del «rinnovamento degli eletti» e della «de-professionalizzazione della classe politica», invocate per giustificare l'introduzione del limite, non appaiono riconducibili «a nessuna delle finalità fino ad oggi limitatamente ammesse per sancire un'inleggibilità».

<sup>40</sup> La proposta era stata sostenuta durante la campagna presidenziale del 2017 da tutti i candidati, ad eccezione di Benoit Hamon del Partito Socialista e Jean-Luc Mélenchon de *La France Insoumis*. Da sottolineare come quest'ultimo si fosse comunque dichiarato a favore dell'abolizione del Senato (sul punto, CASELLA e MALVICINI, *Francia: le proposte di riforma costituzionale nei programmi dei candidati alle elezioni presidenziali*, cit., pp. 6 ss.).

<sup>41</sup> Al riguardo, secondo T. EHRHARD, *La réforme électorale: la véritable réforme institutionnelle?*, in [blog.juspoliticum.com](http://blog.juspoliticum.com), 13 juin 2018, p. 1, la scelta del Governo di intitolare in modo simmetrico i due progetti di legge organica e ordinaria, al pari del progetto di legge costituzionale («per una democrazia più rappresentativa, responsabile ed efficace»), così da presentare le riforme come un «trittico coerente», non appare in realtà «pertinente» agli effettivi contenuti della riforma elettorale.

<sup>42</sup> Così, i deputati da 579 nel 1959 sono passati a 482 nel 1962, 490 nel 1973, 491 nel 1978 e 577 nel 1986 (cfr, EHRHARD e ROZENBERG, *La réduction du nombre de parlementaire est-elle justifiée?*, cit., p. 8). Come sottolinea J. TOURIA, *Économie de la représentation et rémunération des parlementaires français*, in *Revue d'économie politique*, 2017/5, 127, pp. 913 ss. (ivi citato), dal 1962 la popolazione francese è aumentata del 62% contro il 40% dei deputati.

renderebbero incomparabile l'esperienza francese a livello europeo<sup>43</sup>. Anche l'aumento dell'efficacia del Parlamento, ricondotto dal Presidente Macron alla riduzione del numero dei suoi membri, non trova conferme, ad un'analisi comparata, nella valutazione dei risultati ottenuti dall'Assemblea nazionale nello svolgimento dell'attività legislativa in relazione a quelli raggiunti dalle analoghe istituzioni parlamentari degli altri Paesi europei<sup>44</sup>.

Inoltre, il raggiungimento dell'obiettivo della maggiore «rappresentatività» del Parlamento, sia rispetto alle diverse sensibilità politiche che ai territori, appare compromesso dagli effetti della forte riduzione del numero dei deputati, dell'introduzione di una dose di proporzionale nel sistema elettorale, e del *découpage* dei collegi.

Come evidenziano le proiezioni realizzate sulla base dei dati relativi al primo turno delle elezioni legislative del 2017, il “guadagno” di rappresentatività in termini di seggi all'Assemblea nazionale sarebbe del tutto marginale in ragione del carattere molto limitato della quota proporzionale (insufficiente a incidere sulla complessiva dinamica in senso maggioritario dello scrutinio) quanto degli effetti prodotti dalla riduzione del numero dei deputati sulla capacità redistributiva del nuovo meccanismo elettorale<sup>45</sup>.

Riguardo invece alla maggiore rappresentatività dei territori, la diminuzione del numero dei seggi e la prevista attribuzione di almeno un deputato e un senatore per dipartimento sono destinati ad accrescere le disparità demografiche esistenti tra i

<sup>43</sup> Nel 2018 tale media è di 113.745 abitanti-deputato contro quella di 97.591 dell'Italia e di 95.921 del Regno Unito (Paesi con una popolazione inferiore a quella francese, ma un numero superiore – rispettivamente 630 e 650 – di deputati). Sulla base della riduzione di terzo dei parlamentari operata dalla riforma, tale media salirebbe addirittura a 171.500 abitanti-deputato (cfr. EHRHARD e ROZENBERG, *La réduction du nombre de parlementaire est-elle justifiée?*, cit., p. 10).

<sup>44</sup> Cfr., fra tutti, M. MAUGUIN HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi. Etude Comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 319 ss. Al riguardo, come sottolinea puntualmente EHRHARD, *La réforme électorale: la véritable réforme institutionnelle?*, cit., p. 1, esiste un vero e proprio «truismo» quando l'efficacia del lavoro parlamentare viene correlata alla riforma elettorale, visto che in realtà «sono i rapporti tra il Governo e il Parlamento che determinano fundamentalmente il tempo della legislazione». Sulle diverse accezioni della nozione di “efficacia parlamentare”, P. AVRIL, *Renforcer le Parlement: qu'est-ce à dire?*, in *Pouvoirs*, 146, 2013, pp. 9 ss.. Come sottolineano EHRHARD e ROZENBERG, *La réduction du nombre de parlementaire est-elle justifiée?*, cit., pp. 16, la misura appare destinata a incidere negativamente sulla «dimensione multifunzionale»<sup>44</sup> delle Assemblee ovvero sulla capacità di queste ultime di svolgere molteplici attività (produzione normativa, controllo, valutazione, rappresentanza, circolazione delle informazioni), di offrire diverse tipologie di *performances*, nonché di porsi come «istituzioni del pluralismo» e non quali *working groups* caratterizzati da un ristretto numero di effettivi.

<sup>45</sup> Così, il Partito socialista passerebbe dall'attuale 7,8% dei seggi all'8,1%, *La France Insoumise* e il Partito comunista dal 4,7 al 6,2%, il *Front National* dall'1,4% al 3,4% (cfr., EHRHARD, *La réforme électorale: la véritable réforme institutionnelle?*, cit., p. 2, nonché EHRHARD e ROZENBERG, *La réduction du nombre de parlementaire est-elle justifiée?*, cit., pp. 33 ss.).

dipartimenti quanto tra le circoscrizioni elettorali, producendo dei sensibili scostamenti nella ripartizione dei seggi. Sulla base di ciò, infatti, trenta dipartimenti disporrebbero significativamente di un solo deputato contro i due attuali, mentre la diminuzione dei seggi al Senato verrebbe a determinare la presenza di un solo senatore in metà dei dipartimenti e, paradossalmente, una riduzione della percentuale dei senatori eletti su base proporzionale<sup>46</sup>.

Oltre a ciò, la riforma, indebolendo il ruolo dei parlamentari, appare destinata a garantire al Capo dello Stato la possibilità di ottenere in modo indiretto dei «risultati conformi ai suoi interessi politici ed elettorali»<sup>47</sup> e quindi a rafforzare il suo rapporto di preminenza rispetto alla rappresentanza nazionale.

La maggiore ampiezza territoriale e demografica dei collegi renderanno infatti i deputati più sensibili alle questioni politiche nazionali rispetto a quelle più esplicitamente locali, nonché ancor più dipendenti dagli effetti prodotti dall'elezione presidenziale sulle competizioni nei collegi dell'Assemblea nazionale, dinamica quest'ultima tipica, com'è noto, dell'esperienza politico-istituzionale della Quinta repubblica e risultata particolarmente evidente nel 2017 per l'elezione dei deputati de *La République en Marche*. Oltre a ciò, il minor numero di circoscrizioni disponibili renderà i parlamentari maggiormente desiderosi di ottenere la candidatura del proprio partito e, anche in relazione a ciò, assai meno capaci rispetto al passato di operare in modo autonomo rispetto alle indicazioni della maggioranza o del gruppo parlamentare<sup>48</sup>.

Del resto, la forte riduzione del numero dei seggi e le nuove dimensioni dei collegi porranno le forze maggioritarie in una posizione di vantaggio, impedendo per converso a quelle forze minoritarie (come *La France Insoumise*, il *Front National*, il Partito comunista e in parte anche il *Mouvement démocrate*) che attualmente vedono i propri consensi concentrati sul piano geografico, di controbilanciare gli effetti potenzialmente «ultra-maggioritari»<sup>49</sup> indotti dal nuovo sistema elettorale, posta

<sup>46</sup> Dopo la riforma elettorale, il 70% dei senatori sarebbero eletti con un criterio proporzionale (170 contro 74 eletti invece con uno scrutinio maggioritario), mentre attualmente tale percentuale è invece al 73% (255 senatori contro 93), cfr., G. JACQUOT e F. VIGNAL, *Réforme institutionnelle: la moitié des départements n'aurait plus qu'un seul sénateur*, in [publicsenat.fr](http://publicsenat.fr), 5 avril 2018.

<sup>47</sup> Così, EHRHARD, *La réforme électorale: la véritable réforme institutionnelle?*, cit., p. 2.

<sup>48</sup> Per T. EHRAHRD, *Débat: réforme des modes de scrutin: enjeux et défis*, in *Constitutions*, 3, 2017, p. 389, i rapporti tra il Parlamento ed Esecutivo si indirizzeranno nel senso di un «*fait majoritaire* accresciuto». Per P. MARTIN, *ivi*, p. 389, gli «effetti dissuasivi» del nuovo sistema non favoriranno del resto eventuali candidature e liste «dissidenti».

<sup>49</sup> In tal senso, D. CHAGNOLLAUD DE SABOURET, *La réforme constitutionnelle affaiblit les droits du Parlement*, in *Le Monde*, 9 juillet 2018, che al riguardo evoca addirittura il rischio di una vera e propria «desertificazione democratica». Per MARTIN, *Les modes de scrutin et la V<sup>e</sup> République*, cit., pp. 148-149, la marcata riduzione del numero delle circoscrizioni sullo stesso territorio produrrà l'effetto di «accentuare

anche la ridotta quota di seggi assegnati con il proporzionale e la mancanza di un meccanismo di compensazione tra i due diversi meccanismi di voto.

Per altro verso, l'effetto combinato della riduzione del numero dei parlamentari e l'introduzione della proporzionale non concorreranno, come auspicato da Macron, ad assicurare la «prossimità tra il rappresentante e l'elettore», visto che i deputati eletti con un sistema di tipo proporzionale basato su una lista nazionale saranno inevitabilmente più distanti dai loro elettori, mentre gli altri finiranno per esserlo materialmente alla luce delle nuove dimensioni dei loro collegi (in media, due volte più grandi di quelle attuali)<sup>50</sup>.

## 5. L'avvio dell'*iter* di approvazione della riforma costituzionale e la sua duplice sospensione da parte del Governo

Nonostante il 20 aprile 2018 il Presidente del Senato Larcher, in una lettera ufficiale inviata al Presidente della Repubblica abbia espresso le proprie preoccupazioni per il contenuto del progetto di legge costituzionale, giudicandolo fortemente lesivo dei diritti del Parlamento (e per tali motivi, a suo giudizio, in aperta «contraddizione» con il discorso pronunciato dal Capo dello Stato il 3 luglio 2017 di fronte al Congresso)<sup>51</sup>, il 9 maggio 2018 il Governo ha avviato all'Assemblea nazionale l'*iter* parlamentare di approvazione della riforma a partire dal progetto di legge costituzionale<sup>52</sup>.

---

fortemente la dinamica maggioritaria dello scrutinio uninominale, riducendo sensibilmente le opportunità per le forze minoritarie di ottenere dei seggi».

<sup>50</sup> Cfr., SCHOETTL, *Les révisions constitutionnelles depuis trent'ans (et aujourd'hui) ou l'érosion de la souveraineté*, cit., p. 54 che al riguardo sottolinea la «distanza psicologica quanto geografica» destinata a imporsi tra i parlamentari e i loro elettori. Analogamente, valutando in modo fortemente critico questo aspetto della riforma, anche J.-P. DEROSIER, *L'embolie de la démocratie parlementaire*, in [laconstitutiondecodée.blog.lemonde.fr](http://laconstitutiondecodée.blog.lemonde.fr), 21 mars 2018.

<sup>51</sup> In particolare, secondo Larcher il progetto interviene in modo eccessivo sul potere di emendamento, altera gli equilibri del bicameralismo e pone fine di fatto al principio dell'ordine del giorno parlamentare condiviso. Oltre a ciò, il Presidente del Senato ritiene che il nuovo testo non assicuri una giusta rappresentanza dei territori e attraverso il riconoscimento del diritto alla differenziazione comprometta addirittura il principio di unità e indivisibilità della Repubblica (cfr., G. JACQUOT, «*Le Parlement ne pourra pas accepter son affaiblissement*»: la lettre de Larcher à Macron, in [publisenat.fr](http://publisenat.fr), 20 avril 2018).

<sup>52</sup> Il Governo ha rinviato invece all'autunno la discussione dei progetti di legge organica e ordinaria, confidando comunque di far approvare l'intera riforma nel 2019. Del resto, l'impegno ad assicurare l'approvazione della riforma è stato riaffermato dal Presidente della Repubblica nel [discorso](#) pronunciato il 9 luglio 2018 di fronte al Parlamento riunito in Congresso a Versailles. In tale occasione, Macron ha annunciato la presentazione di un emendamento al progetto di legge costituzionale finalizzato a permettere al Capo dello Stato, sulla base di una nuova redazione dell'art. 18, di rispondere alle domande rivoltegli dai parlamentari dopo la sua dichiarazione al Congresso.

L'esame in Commissione leggi costituzionali, legislazione e amministrazione generale della repubblica, svoltosi tra il 23 maggio e il 4 luglio, è stato caratterizzato dall'adozione di alcuni rilevanti emendamenti al testo<sup>53</sup>.

Così, tra l'altro, è stato soppresso l'art. 3 del progetto relativo all'irricevibilità degli emendamenti (in modo da lasciare inalterata la redazione dell'art. 41 della Costituzione), introdotta la possibilità per la Conferenza dei Presidenti di organizzare, prima dell'esame in Commissione, «un dibattito di orientamento generale» finalizzato alla discussione delle principali linee del testo ed è stata adottata, come procedura ordinaria della *navette*, la convocazione della Commissione mista paritaria dopo una lettura di fronte ciascuna Assemblea<sup>54</sup>.

Oltre a ciò, sempre riguardo la procedura legislativa, i deputati della Commissione hanno eliminato le restrizioni all'esercizio del potere di emendamento nel corso della prima lettura e, per la disciplina dell'ordine del giorno, hanno introdotto l'obbligo per il Governo di presentare a ciascuna Assemblea un calendario previsionale non vincolante dei temi e dei dibattiti che intende iscrivere all'ordine del giorno. Le modifiche al testo hanno anche limitato la procedura della "super priorità" a due testi per sessione e ha precluso all'Esecutivo la possibilità di iscrivere delle iniziative legislative nelle settimane riservate al controllo parlamentare.

La discussione in aula del testo, avviata il 10 luglio 2018, è stata caratterizzata dalla presentazione da parte dei deputati di tutti i gruppi parlamentari di ben 1378 emendamenti riguardanti temi tra loro molto eterogenei (quali, tra gli altri, la protezione dell'ambiente, la difesa del principio di eguaglianza uomo-donna e il riconoscimento delle lingue regionali), ma le conseguenze politiche del c.d. "affaire Benalla" hanno costretto il 22 luglio il Governo a dichiarare durante la seduta la sospensione dell'esame del progetto e la sua ripresa nel gennaio del 2019<sup>55</sup>.

Tuttavia, la grave crisi dei "gilets jaunes" ha costretto l'11 dicembre 2018 il Primo ministro, su sollecitazione del Presidente della Repubblica, ad annunciare un nuovo rinvio della discussione al fine di consentire al Parlamento di poter pienamente tener conto dei risultati del «grande dibattito nazionale» di tre mesi avviato dallo stesso

<sup>53</sup> Cfr., ASSEMBLÉE NATIONALE, Commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la République, [Rapport sur le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace \(n. 911\)](#), n. 1137, Annexe, n. 1, pp. 267 ss..

<sup>54</sup> La soppressione dell'art. 3 del progetto di legge, adottata dalla commissione il 29 giugno 2018 con l'emendamento n. 334, ha visto i membri del gruppo *Moviment Démocratique* (componente la maggioranza parlamentare) e due deputati de *La République en Marche* convergere nel voto con i gruppi dell'opposizione. Da sottolineare, inoltre l'adozione degli emendamenti all'art. 1 della Carta rivolti al riconoscimento dell'eguaglianza tra i sessi (n. 326) e dell'azione per la tutela dell'ambiente (n. 328), nonché all'eliminazione della parola "razza" dal testo costituzionale (n. 327).

<sup>55</sup> Per una sintetica ricostruzione della vicenda e dei suoi risvolti politico-istituzionali, si rinvia a PICIACCHIA, *La riforma costituzionale all'ombra dell'"affaire Benalla"*, cit., p. 14.

Capo dello Stato e dal Governo con il movimento di protesta, gli eletti locali e i sindacati sulle misure da concertare per risolvere le grandi questioni della democrazia e della cittadinanza, dell'organizzazione dello Stato e dei servizi pubblici, della fiscalità e della transizione ecologica<sup>56</sup>.

## 6. La problematica approvazione di una riforma controversa. In guisa di conclusione

La riforma istituzionale sostenuta dal Presidente Macron, sebbene basata su tre distinti progetti di legge, appare in realtà riconducibile a un disegno unitario in grado di connettere tra loro le molteplici misure da cui è caratterizzata.

Tanto le ipotesi di modifica della Costituzione quanto le proposte di riforma della struttura delle Camere e del sistema elettorale esprimono, in effetti, come tonalità generale dell'iniziativa, al di là del dichiarato obiettivo di razionalizzazione istituzionale, un depotenziamento del ruolo del Parlamento francese. La riforma infatti, al contrario della revisione del 2008, opera una restrizione della capacità delle due Assemblee di porsi come un interlocutore del Governo (riconosciuto invece totalmente onnipotente), nonché un indebolimento del potere di iniziativa dei deputati e dei senatori<sup>57</sup>.

Del resto, la revisione costituzionale, una volta approvata, sarebbe emblematicamente la prima dal 1958 ad avere per oggetto una regressione dei diritti dei parlamentari<sup>58</sup>.

In effetti, gli interventi sulle procedure parlamentari relative all'esercizio del potere di emendamento e alla disciplina dell'ordine del giorno, combinate alla ridefinizione

<sup>56</sup> Cfr., A. LEMARIÉ, *La réforme constitutionnelle une nouvelle fois reportée*, in [Le Monde](#), 12 décembre 2018.

<sup>57</sup> Per 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. 38, la riforma, nel nome di una razionalizzazione del ruolo del Parlamento, ha come obiettivo quello di «ridurre la portata della revisione costituzionale del 2008 in un'ottica che si incanala nella tradizione del *favor* per l'istituzione presidenziale di stampo gollista». Sulla riforma quale intervento razionalizzatore destinato a mantenere la continuità del sistema della Quinta Repubblica, S. ROBERT e A. EL IDRISSE, *Domenique Rouesseau: «Cette réforme des institutions n'est ni une révolution, ni un gadget»*, in [franceculture.fr](#), 23 mai 2018, pp. 2 ss. e P. JAN, *La spécificité de la Constitution de la cinquième République est-elle maintenue par la réforme constitutionnelle en cours?*, in [laconstitution.fr](#), 14 novembre 2018.

<sup>58</sup> Per J.-P. CAMBY, *1958-2018: évolutions ou révolutions du travail parlementaire?*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (1958-2018. *La V<sup>e</sup> République face aux révisions: mutations et permanences*), 2018, p. 105, «dopo la revisione del 29 ottobre 1974, è raro che una revisione della Costituzione non abbia avuto per oggetto principale o per evidente effetto secondario un rafforzamento dei diritti del Parlamento (...)». Al riguardo, PORTELLI, *Soixante ans de subordination parlementaire*, cit., pp. 69 ss., oltre a porre in evidenza come nessuna revisione, nei sessant'anni del regime, sia mai stata avviata su iniziativa del Parlamento, sottolinea come quest'ultimo resti comunque dal 1958 in una «posizione subalterna» nei confronti dell'Esecutivo.

delle modalità di svolgimento della *navette* non appaiono destinati, come indicato dal Capo dello Stato e dal Governo, ad accrescere l'efficienza dell'attività svolta dalle Assemblee. Tali misure, in realtà, riaffermando come logica fondativa del regime, a sessant'anni esatti dalla sua nascita, la priorità dell'efficacia e dell'unità di azione del potere governativo<sup>59</sup>, pongono l'Assemblea nazionale di nuovo sotto la piena tutela dell'Esecutivo e determinano un depotenziamento del Senato incompatibile con il suo «forte radicamento nella tradizione e nel territorio»<sup>60</sup>.

Anche la riforma della struttura delle Camere, incentrata soprattutto su una riduzione senza precedenti del numero dei parlamentari, costituisce una misura «essenziale»<sup>61</sup> del progetto di riordino istituzionale. Questo intervento, assieme al divieto di cumulo dei mandati elettivi nel tempo e all'introduzione di una dose di proporzionale nella ripartizione dei seggi dell'Assemblea nazionale, interviene profondamente sull'attuale mappa elettorale francese e le dinamiche politiche a essa sottese. Il complesso delle misure, infatti, crea le condizioni tanto per una riduzione dell'autonomia (già relativa) dei parlamentari rispetto sia alla maggioranza che al gruppo di appartenenza che per un indebolimento della capacità delle Camere di porsi come un efficace contrappeso dell'Esecutivo. Oltre a ciò, la limitata percentuale di deputati eletti con un sistema proporzionale se da un lato non è in grado di rovesciare uno degli elementi essenziali della Quinta Repubblica, ovvero la solidarietà politica tra il Governo espresso dall'Eliseo e la maggioranza parlamentare presente all'Assemblea nazionale, dall'altro non assicura, come indicato dal Presidente Macron, una rivitalizzazione del principio rappresentativo<sup>62</sup>.

Posto ciò, appare necessario inquadrare il progetto di riforme in una più ampia strategia istituzionale volta a legare la riorganizzazione dell'attività parlamentare a una diversa interpretazione del ruolo svolto dal Capo dello Stato.

Macron, infatti, ispirandosi apertamente all'esperienza «*gaullo-mitterrandienne*», ritiene indispensabile recuperare, ben oltre il suo profilo simbolico, la natura *régalienne* del Presidente della Repubblica in modo che a quest'ultimo spetti non tanto il compito di intervenire in prima persona in tutte le decisioni assunte dall'Esecutivo, quanto quello di operare al di sopra delle divisioni partitiche come uno «*Chef d'État jupitérien*» in grado *d'en haut* di fissare le grandi priorità nazionali, tracciare le linee di azione del Governo e assicurare gli equilibri istituzionali<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> Cfr., A. LEVADE, *La V<sup>e</sup> République: 60 ans et un «trouble obsessionnel constitutionnel»*, ivi, p. 33.

<sup>60</sup> Così S. VENTURA, *Il Senato francese. Un contro-potere in un parlamentarismo razionalizzato*, in [Istituzioni del Federalismo](#), 2, 2016, p. 336.

<sup>61</sup> EHRHARD, *La réforme électorale: la véritable réforme institutionnelle?*, cit., p. 2.

<sup>62</sup> Cfr., CALAMO SPECCHIA, *Una rilettura del ruolo del Presidente della Repubblica in Francia*, cit., p. 38.

<sup>63</sup> Sulla «*présidence jupitérienne*» e la volontà di Macron di riconnettere la funzione del Capo dello Stato alla tradizione monarchico-cesarista del potere in Francia, J.-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O.

In altri termini, Macron, intende differenziare il proprio quinquennato da quello dei suoi predecessori (Hollande, Sarkozy Chirac) durante i quali i Presidenti, ponendosi soprattutto come leader politici, avevano subito un progressivo calo dei consensi nell'opinione pubblica e una perdita di autorevolezza istituzionale che non erano più superabili con il ricorso alla *démission-révocation* del Primo ministro<sup>64</sup>. In tale prospettiva, il Capo dello Stato, secondo uno «stile direttivo e insindacabile»<sup>65</sup>, è deciso a dettare le modalità di lavoro del Governo e a esercitare un stretto controllo sul suo operato, nonché a riaffermare la verticalità del proprio potere anche nel rapporto politico con l'elettorato, come dimostrano le principali iniziative adottate subito dopo l'avvio del suo quinquennato (il *message inaugural* al Congresso, il programma di riforme istituzionali, le misure adottate per la moralizzazione della vita pubblica e la presentazione di un progetto per l'Unione europea)<sup>66</sup>.

Tale approccio, ispirato alla logica originaria della *Cinquième* gollista, oltre a caratterizzare in senso marcatamente presidenzialista l'intera dinamica istituzionale, impone anche l'adozione di modifiche alle procedure parlamentari in grado di favorire la riduzione dei tempi rispetto ai contenuti della decisione. Le riforme proposte, infatti, non soltanto rispondono alla «richiesta di efficienza ed effettività»<sup>67</sup> attesa dagli elettori, ma assicurano al Governo, espressione del Capo dello Stato, anche una sicura e pronta traduzione legislativa dei propri impegni programmatici<sup>68</sup>, impedendo alle diverse sensibilità politiche presenti all'interno del partito presidenziale in maggioranza all'Assemblea nazionale di esprimersi nel corso

---

DUHAMEL, J. BENETTI, *Histoire de la V<sup>e</sup> République (1958-2017)*, Paris, Dalloz, 2017, pp. 657 ss.. Sul «sogno gollista» di una Quinta Repubblica fondata su un «monarca repubblicano al di sopra dei partiti» ovvero su un «presidenzialismo effettivo e democratico», ma «senza *droite* e senza *gauche*», O. DUHAMEL, *Macron ou l'illusion de la république gaullienne*, in *Pouvoirs*, 166, 2018, pp. 9 e 10.

<sup>64</sup> M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 71. Sul punto, si veda anche CALAMO SPECCHIA, *Una rilettura del ruolo del Presidente della Repubblica in Francia*, cit., pp. 33 ss., molto critica verso le «nostalgie golliste» di Macron.

<sup>65</sup> Così P. IGNAZI, *Macron tra Giove e Minerva*, in R. BRIZZI e M. LAZAR, *La Francia di Macron*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 156, definisce lo «stile *jupitérien*» adottato da Macron. Per DEROSIER, *La constance du pouvoir présidentiel de la V<sup>e</sup> République*, cit., p. 82, Macron assicura la continuità del potere presidenziale attraverso «uno stile antico, ma aggiornato».

<sup>66</sup> Cfr., CALAMO SPECCHIA, *Una rilettura del ruolo del Presidente della Repubblica in Francia*, cit., pp. 34. Sul carattere «illusorio» della Quinta Repubblica «*gaullo-macronienne*» nella prospettiva di una futura ricomposizione del quadro politico francese intorno al *clivage droite-gauche*, come tale destinata a riconsegnare il regime ai suoi tradizionali equilibri, DUHAMEL, *Macron ou l'illusion de la république gaullienne*, cit., pp. 10 ss..

<sup>67</sup> IGNAZI, *Macron tra Giove e Minerva*, cit., p. 156.

<sup>68</sup> Del resto, come richiama P. BLACHÉ, *La Constitution de 1958, toujours d'actualité?*, Paris, La Documentation française, 2018, p. 45, Macron, adottando la prassi di firmare i decreti di promulgazione in una cerimonia pubblica all'Eliseo, alla presenza dei ministri, ha voluto ufficialmente presentarsi come «l'autore politico dei testi legislativi» votati dal Parlamento.

del dibattito parlamentare e al Senato di operare come un contropotere dell'Esecutivo.

Oltre a ciò, la riforma rischia di trasformarsi, al di là dei suoi contenuti e delle sue finalità, in uno dei passaggi più controversi della lunga evoluzione politico-istituzionale della *Cinquième* qualora venga a concretizzarsi l'ipotesi, non esclusa dal Presidente della Repubblica durante il suo discorso di fronte al Congresso nel luglio 2017, del ricorso al *referendum* previsto all'art. 11 della Carta per l'adozione, a fronte dell'opposizione del Senato, delle modifiche costituzionali proposte.

Tale eventualità farebbe riprendere vigore al dibattito interno alla dottrina francese – avviato nel 1962 e ormai considerato meramente retrospettivo – sulla possibilità di riconoscere la procedura dell'art. 11 come «parallela»<sup>69</sup> a quella disciplinata dall'art. 89 della Costituzione. Tale *querelle* ha visto, da un lato, i sostenitori della tesi secondo cui il ricorso all'art. 11 per modificare la Carta, seppur già utilizzato una volta<sup>70</sup>, è da considerarsi palesemente incostituzionale e quindi non attributivo della facoltà, per l'Esecutivo, di scegliere se sottoporre o meno il progetto di revisione direttamente al giudizio del corpo elettorale senza attendere il voto espresso in termini identici da ciascuna Assemblea parlamentare e, dall'altro, coloro che invece, riabilitando la pratica gollista sanata dalla manifestazione della volontà popolare, riconoscono a tale procedimento un carattere derogatorio ed eccezionale rispetto a quello previsto dall'art. 89<sup>71</sup>.

In realtà, al di là di tali divisioni (che i comitati Vedel e Balladur hanno peraltro cercato di superare in via definitiva inserendo tra le proprie proposte il formale divieto di utilizzo del *referendum* legislativo ai fini della revisione<sup>72</sup>), non è comunque più possibile per l'Esecutivo, al fine di superare un'eventuale opposizione del Parlamento, sottoporre a *referendum* una legge costituzionale. Dal 2000, infatti, la giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* consente a quest'ultimo di esprimersi

<sup>69</sup> Così J. GICQUEL, *Propos conclusif. Rigidité et souplesse de la Constitution de la V<sup>e</sup> République*, in J. BENETTI, B. MATHIEU, M. VERPEAUX, *Révision de la constitution: mode d'emploi*, Paris, Dalloz, 2017, p. 90, che qualifica il «binomio 89/11» come puramente «fiabesco».

<sup>70</sup> Nel 1969 il *referendum* ex art. 11 indetto da de Gaulle sulla regionalizzazione e la riforma del Senato ebbe infatti un esito negativo, costringendo il Generale alle dimissioni. Sul punto, J. ROUX, *Il Parlamento*, in D. ROUSSEAU (a cura di), *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 267-268.

<sup>71</sup> Sugli sviluppi più recenti della *querelle* politico-giuridica sorta nel 1962 in occasione della decisione gollista di utilizzare l'art. 11 per prevedere l'elezione diretta del Capo dello Stato, si veda J. NOËL, *Pour une analyse épistémologique de la querelle autour de l'article 11: de la dénonciation à la réhabilitation d'une violation de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2, 2016, pp. 391 ss. Sulla questione, si veda anche B. MATHIEU, *Le référendum, la Ve République et la démocratie*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (1958-2018. *La V<sup>e</sup> République face aux révisions: mutations et permanences*), 2018, pp. 74 ss..

<sup>72</sup> Rispettivamente, cfr., *Propositions pour une révision de la Constitution*, [cit.](#), p. 55 e *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, [cit.](#), pp. 67-68.

sul decreto di convocazione del *referendum* indetto *ex art.* 11 della Costituzione su una legge di revisione<sup>73</sup>, mentre il Consiglio di Stato ha distinto il *referendum* legislativo da quello costituzionale previsto dall'art. 89, lasciando così intendere l'impossibilità della revisione della Carta con il primo procedimento<sup>74</sup>.

Anche l'eventuale decisione del Governo di sottoporre a *referendum*, sempre in base all'art. 11 della Costituzione, le misure della riforma contenute nella legge organica, seppur meno controversa di quella rivolta ad affidare la modifica della Carta a un *appel au peuple*, non sarebbe comunque esente da alcune obiezioni di natura giuridica e politica. L'art. 46 della Costituzione, infatti, esclude l'adozione di una legge organica tramite il *referendum* disciplinato dall'art. 11, visto che ciò impedirebbe il controllo obbligatorio operato su di essa dal Consiglio costituzionale e vanificherebbe, con gravi conseguenze anche sul piano politico, il potere di veto del Senato riguardo la definizione del numero dei propri componenti. Inoltre, la necessità di apportare varie modifiche alla normativa elettorale esistente al fine di dare attuazione alle due riforme proposte (limitazione nel tempo del numero dei mandati parlamentari e elezione di una quota di deputati su base proporzionale) renderebbe estremamente lunghi e complessi i testi normativi oggetto della consultazione referendaria e quindi molto difficile sostenerli politicamente di fronte all'elettorato<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> Cfr., CONSEIL CONSTITUTIONNEL, [Décision](#) n° 2000-21 REF du 25 juillet 2000 (Hauchemaille), su cui si vedano i commenti di P. JAN, *L'extension de la compétence juridictionnelle du Conseil constitutionnel en matière de référendum*, in *Les Petites Affiches*, 2001, n. s.n., pp. 13 ss.; R. GHÉVONTIAN, *Le contrôle des actes préparatoires au référendum*, in *Recueil Dalloz*, 2001, n. 23, pp. 1844 ss.. Sulla «jurisprudence Hauchemaille» si rinvia anche a M. CARPENTIER *Les référendum projetés par M. Sarkozy ne sont pas «incontestables»*, in [blog.juspoliticum.com](#), 28 octobre 2016. Al riguardo, come hanno sottolineato B. BONNEFOUS e S. de ROYER, *Les armes de Macron en cas de blocage sur la révision constitutionnelle*, in *Le Monde*, 25 janvier 2018, «Macron potrebbe essere tentato di fare come de Gaulle, ma si metterebbe subito nelle mani di Fabius [il Presidente del Consiglio costituzionale], cosa che rifiuterà»; sul punto, anche M. CARPENTIER, *Comment j'ai appris à ne plus m'en faire et à (presque) aimer le recours à l'article 11 pour réviser la constitution*, in [blog.juspoliticum.com](#), 21 février 2018.

<sup>74</sup> Si veda in tal senso la [sentenza CONSEIL D'ÉTAT, 30 octobre 1998](#) – M. Sarran M. Levacher et autres, su cui C. MAUGÜÉ, *L'arrêt Sarran, entre apparence et réalité*, in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 7 (Dossier: *La hiérarchie des normes*), décembre 1999.

<sup>75</sup> In tal senso SCHOETTL, *Les révision constitutionnelles depuis trent'ans (et aujourd'hui) ou l'érosion de la souveraineté*, in *Revue politique et parlementaire*, cit., pp. 57 ss.. Al riguardo, come sottolineano BONNEFOUS e de ROYER, *Les armes de Macron en cas de blocage sur la révision constitutionnelle*, cit., al fine di evitare una riforma costituzionale «pesante e complicata» destinata ad «aprire il vaso di Pandora», Macron potrebbe scegliere di utilizzare la consultazione referendaria per far esprimere gli elettori solo su una «questione semplice ed emblematica, ultra-popolare, come la riduzione del numero dei parlamentari», in modo da assicurarsene, anche politicamente, il risultato.

In sostanza, alla luce di tali scenari che precludono il ricorso all'art. 11 della Costituzione, la riforma *macronienne* rischia di trovarsi in una vera e propria *impasse* politico-istituzionale.

Così, se da un lato il raggiungimento della maggioranza qualificata dei tre quinti nel Congresso del Parlamento, necessaria all'approvazione delle modifiche costituzionali, si preannuncia in effetti assai problematica per il Governo a causa dell'opposizione al progetto espressa dalla maggioranza dei senatori, dall'altro il ricorso al *referendum* previsto dall'art. 89 della Costituzione rappresenta per il Presidente Macron, dopo la crisi dei *gilets jaunes*, una consultazione popolare politicamente molto rischiosa.

Nel contempo, tanto la scelta di adottare una legge costituzionale modificata dalle Assemblee nei suoi contenuti più caratterizzanti, quanto quella, altrettanto impegnativa, di far approvare soltanto una parte delle misure contenute nei progetti di legge organica e ordinaria, finirebbero inevitabilmente per incidere sulla natura e la portata originarie dell'intera riforma avviata dal Capo dello Stato, trasformando così uno dei passaggi decisivi del suo quinquennato in una pesante sconfitta politica<sup>76</sup>.

## ABSTRACT

Nel luglio 2017, Emmanuel Macron, da poco eletto Presidente della Repubblica, ha annunciato di fronte al Parlamento riunito in Congresso l'avvio di una nuova stagione di riforme istituzionali per la Francia. Il pacchetto di riforme, presentato poi ufficialmente dal Primo ministro il 9 maggio 2018, comprende tre distinti progetti di legge (costituzionale, organica e ordinaria), tutti egualmente intitolati *Pour une démocratie plus représentative, plus responsable et plus efficace*. Il primo progetto prevede, tra l'altro, una serie di interventi sulla disciplina costituzionale del procedimento legislativo rivolti a un più efficace utilizzo del tempo parlamentare (irricevibilità degli emendamenti, introduzione dell'esame dei testi in Commissione, modifica della *navette* e dell'ordine del giorno parlamentare, riduzione dei tempi per l'esame delle leggi finanziarie). Negli altri due progetti rientrano invece la riduzione di un terzo il numero dei parlamentari, il divieto del cumulo dei mandati elettivi nel tempo e l'introduzione di una dose di proporzionale nell'elezione dell'Assemblea nazionale. Le riforme, tuttavia, riducendo soprattutto la portata della revisione del

<sup>76</sup> Così, J.-P. DEROSIER, *La révision constitutionnelle ne passera pas*, in [laconstitutiondecodée.blog.lemonde.fr](https://laconstitutiondecodée.blog.lemonde.fr), 14 maggio 2018.

2008, determinano un ridimensionamento del ruolo del Parlamento. L'opposizione del Senato rende molto incerta l'approvazione delle modifiche costituzionali, la cui discussione peraltro è stata rinviata già due volte dal Governo alla luce degli sviluppi della situazione politica francese.

The aim of this paper is to explain the institutional reforms that the french Prime minister, Philippe has presented to Parliament in may 2018 (measures already announced by the President Macron in july 2017, immediately after his election). The reforms concern the efficiency of parliament work, a 30% decrease of the number of deputies and senators, the limitation of the holding of several mandates for members of parliament, the introduction of a dose of proportionality for 15% of deputies' seats. The Government needs the support of both Houses of Parliament to pass the reforms, but the Senate, led by the opposition, has been critical of parts of the plan.

**KEYWORDS:**

Francia, riforme, parlamento, Macron, Quinta Repubblica