



4 GIUGNO 2025

L'arme fatale del parlamentarismo
razionalizzato francese nel prisma del
diritto comparato

di Chiara A. d'Alessandro
Ricercatrice in Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Napoli Federico II



L'arme fatale del parlamentarismo razionalizzato francese nel prisma del diritto comparato^{*}

di Chiara A. d'Alessandro

Ricercatrice in Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Napoli Federico II

Abstract [It]: L'art. 49.3 della Costituzione francese delinea un complesso meccanismo fiduciario che costituisce una vera «arme fatale» a disposizione del Governo nei confronti dell'Assemblea Nazionale, in special modo nei periodi, come quelli verificatosi dalle elezioni legislative del 2022 in poi, in cui non si verifica il c.d. *fait majoritaire*. Tale meccanismo, per le sue peculiarità, risulta difficilmente assimilabile ai più consueti meccanismi fiduciari, come il caso della questione di fiducia italiana.

Title: The *fatal weapon* of rationalised French parliamentarianism in the prism of comparative law

Abstract [En]: Article 49.3 of the French Constitution outlines a complex fiduciary mechanism that constitutes a truly «arme fatale» at the disposal of the government vis-à-vis the National Assembly, especially in periods, such as those occurring from the 2022 legislative elections onwards, when the “*fait majoritaire*” does not occur. This mechanism, due to its peculiarities, is difficult to assimilate with the more usual fiduciary mechanisms, such as the case of the Italian question of confidence

Parole chiave: Fiducia; art. 49.3 Cost; V Repubblica francese; *fait majoritaire*; questione di fiducia

Keywords: confidence; art. 49.3 Cost.; fifth french Republic; *fait majoritaire*; question of confidence

Sommario: 1. Premessa. Un peculiare strumento di razionalizzazione. 2. La faticosa gestazione nel tramonto della IV Repubblica. 3. «L'arme fatale» dell'attivismo legislativo dei governi francesi. 4. Prassi applicativa e *presidenzialisme minoritaire*. 5. Per una difficile comparazione con la questione di fiducia italiana. Considerazioni conclusive.

1. Premessa. Un peculiare strumento di razionalizzazione

La Costituzione francese del 1958 disciplina molteplici istituti che investono l'esplicarsi del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento. Ciò, d'altra parte, coerentemente con almeno una delle due anime che, secondo la fortunata definizione duvergeriana di «aquila a due teste»¹, compongono il sistema francese della V Repubblica, vale a dire quella di essere anche un sistema parlamentare, oltre che presidenziale.

L'art. 49 della Costituzione disciplina, di fatto, ben tre differenti dispositivi fiduciari. Il comma I fa riferimento alla più tradizionale “fiducia iniziale”, quella che il Primo ministro, dopo apposita

^{*} Articolo sottoposto a referaggio. Il saggio è una rielaborazione dell'intervento svolto nell'ambito del X Convegno annuale dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo su «Il Governo nei sistemi parlamentari» che si è tenuto a Sassari il 13 e 14 giugno 2024 i cui atti sono in corso di pubblicazione.

¹ M. DUVERGER, utilizza questa espressione per alludere al dualismo, reale o potenziale, insito nella forma di governo semipresidenziale, cfr. M. DUVERGER, *A new political system model: semipresidential government*, in *European journal political research*, n.8, 1980, p.173; Sul dualismo, quale carattere indefettibile della forma di governo francese, M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo a teoria e realtà*, Bononia University Press, Bologna, 2014, p.70

deliberazione del Consiglio dei Ministri, può impegnare dinnanzi all'Assemblea nazionale sul programma di Governo o su una dichiarazione di politica generale. In tal caso, si tratta, però, di una formula, com'è noto, ambigua in relazione alla necessità o meno del Governo appena insediato di ricevere un voto di investitura da parte dell'Assemblea². In effetti, la prassi applicativa si è mossa nella direzione di una fiducia implicita, tale per cui essa si presume esistente, sin dal decreto di nomina presidenziale, salvo prova contraria. Ed infatti, vi sono numerosi governi che non hanno mai richiesto la fiducia ex art. 49.1 Cost., soprattutto in assenza di una maggioranza assoluta in Parlamento³. Il comma II dello stesso art. 49, dal canto suo, è attestazione della reciprocità del rapporto fiduciario. Esso prevede, infatti, la possibilità per l'Assemblea nazionale di presentare una mozione di sfiducia al Governo, sottoscritta da almeno 1/10 dei parlamentari. Si tratta di uno strumento, come in realtà sovente accade nella prassi applicativa di numerosi sistemi parlamentari, che ha condotto nella V Repubblica francese alle dimissioni del governo in un caso soltanto, quello di Georges Pompidou nel 1962.

Vi è, infine, il dispositivo disciplinato dal comma III dell'art. 49 Cost. Si tratta del meccanismo istituzionale più complesso nell'ambito di quelli disciplinanti il rapporto fiduciario nel sistema francese. Esso costituisce, più in generale, uno degli elementi che maggiormente caratterizzano le innovazioni introdotte nel 1958 con la Costituzione della V Repubblica. Ciò al punto che, lo stesso Georges Vedel ebbe a sostenere che la V Repubblica sarebbe stata null'altro che: l'elezione a suffragio universale del Presidente della Repubblica, il *Conseil Constitutionnel*, e l'art. 49.3 Cost.⁴

Il funzionamento di questo dispositivo fiduciario della Costituzione francese risulta essere particolarmente articolato. Il terzo comma dell'art. 49 Cost. prevede, infatti, che il Primo ministro, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, può impegnare la responsabilità del Governo dinanzi all'Assemblea Nazionale sul voto di un progetto di legge. Quest'ultimo è considerato adottato, salvo che nelle 24h successive all'impegno del Governo, non venga presentata una mozione di sfiducia. Ovviamente il voto positivo o negativo sulla mozione di sfiducia, se presentato, si riflette sia sul provvedimento in esame, determinandone o meno l'approvazione, sia sul rapporto Governo-Parlamento. L'obiettivo di questo peculiare meccanismo istituzionale è proprio quello di consentire al Governo di intervenire direttamente, quasi a "gamba tesa", nel procedimento legislativo, tramite uno strumento che

² Sul punto si veda D. MAUS, *La Constitution jugée par sa pratique. Réflexions pour un bilan*, in *Revue française de science politique*, 1984, p.891. La prassi applicativa, coadiuvata anche dal fatto che il Governo francese è sia emanazione del Parlamento ma anche, contemporaneamente, del Presidente della Repubblica, si è mossa nel senso di considerare implicita la fiducia iniziale. In tale senso, cfr. P.G. LUCIFREDI, *Il rapporto fiduciario nel sistema della V Repubblica francese*, in *Studi in onore di A. Bozzi*, Cedam, Padova, 1990, p.340

³ È stato il caso dei governi formati sotto la IX legislatura dal 1988 al 1993 ma anche dei governi succedutisi nel corso della scorsa XVI legislatura dal giugno 2022 e, ancora, del il Governo della XVII legislatura, guidato da Michel Barnier. In effetti, dal 1993 in poi quasi tutti i governi hanno cercato, nelle prime settimane dall'investitura, un voto di fiducia iniziale.

⁴ Il pensiero di Georges Vedel è riportato da J. GICQUEL, *Sanvegarder l'article 49, alinéa 3!*, in *LPA*, n.254, 2008

coniuga l'espressione di una conferma indiretta della fiducia all'Esecutivo con l'automatica approvazione di un testo di legge in esame⁵.

Attraverso l'uso di questo strumento, il Governo, in effetti, ottiene una rapida approvazione di un testo di legge, attribuendo, per così dire, l'onere della prova contraria, all'opposizione. Quest'ultima, infatti, per "buttare giù" il Governo deve dimostrare di essere in grado di divenire maggioranza, compattando tutte le forze politiche in quel momento contrarie all'Esecutivo, anche al di là delle differenze che possono esservi per votare la sfiducia a maggioranza assoluta dei componenti⁶. Si tratta di una logica, da questo punto di vista, non troppo dissimile dalla sfiducia costruttiva⁷.

È proprio sul funzionamento di questo peculiare strumento della Costituzione francese, nonché sulle possibili ripercussioni legate al suo utilizzo, in tempi recenti molto frequente, nonché sulle correlate dinamiche del rapporto Governo-Parlamento, che si concentrerà la riflessione qui condotta. Ciò, non senza qualche, seppur arduo, tentativo di comparazione con lo scenario ordinamentale italiano in merito alla questione di fiducia.

2. La faticosa gestazione nel tramonto della IV Repubblica

L'art. 49.3 va certamente inquadrato in quel tentativo di razionalizzazione del sistema parlamentare che è stato all'origine della nascita della V Repubblica francese⁸, tanto da essere addirittura definito «pietra angolare del parlamentarismo razionalizzato»⁹.

Tuttavia, sebbene esso sia comunemente considerato, proprio per questo, uno dei simboli dell'"indebolimento" dell'Assemblea nazionale nella V Repubblica, in realtà le sue origini vanno ricercate, piuttosto, negli ultimi e complessi anni di vita della IV Repubblica francese¹⁰. Ciò sebbene sia innegabile che tale dispositivo si inserisca, in ogni caso, in maniera del tutto coerente con l'innovativo contesto giuridico istituzionale voluto da Charles De Gaulle, nella direzione di un generale rafforzamento dell'Esecutivo.

È da ritenere, infatti, che la genesi dell'art. 49-3 Cost. sia da inserire (insieme con gli artt. 11-37-38-48) in un contesto di reazione del Costituente del 1958 a quelli che erano stati i più incisivi problemi della IV ma anche della III Repubblica.

⁵ In tal senso, S. AROMATARIO, *La genèse du 49 al. 3*, in *Revue générale du droit on line*, 2019, n. 43719

⁶ P. AVRIL, *Le Parlement législateur*, in *Revue française de science politique*, n.1, 1981, pp. 17, sottolinea come il risultato di questa procedura è che un testo che è stato discusso in entrambe le Camere, ma sul quale il voto è stato solo indiretto, avrà forza di legge

⁷ In tal senso, Y. MENY, *Le système politique français*, Montchrestien 1991, p.92; S. CECCANTI, *Come funziona in Francia l'art. 49-3 e chi ne sono i padri sconosciuti*, in *stefanoceccantiblog*.

⁸ Sul parlamentarismo razionalizzato della Costituzione del 1958, si veda, *ex multis*, D. CHAGNOLLAUD -J.L. QUERMONNE, *Le Gouvernement de la France sous la Ve République*, Paris, 1996

⁹ P. AVRIL, *Le régime politique de la Vème République*, IV ed., LGDJ, Paris, 1981, p. 408

¹⁰ P. AVRIL, J. GICQUEL, *La IV entre deux républiques*, in *Pouvoirs*, n.76, 1996, p.10

È un dato noto che una delle principali cause della crisi della IV Repubblica risiedesse in un multipartitismo esasperato caratterizzato da un fortissimo trasformismo politico che conduceva i membri del Parlamento a passare dalla maggioranza all'opposizione, e poi di nuovo alla maggioranza, con estrema facilità e con conseguenti crisi di Governo a cascata, cui seguiva, nella maggior parte dei casi, la nascita di un Esecutivo di fatto simile al precedente tanto nella composizione quanto nella strutturale debolezza. Questa pratica degradava a tal punto il regime parlamentare che le maggioranze erano alla mercé dell'imprevedibilità di alcuni dei loro membri. A causa del frequente accadere di queste vicende, ogni possibilità di stabile maggioranza era esclusa, e il regime parlamentare andava alla deriva verso un tipo di governo assembleare¹¹. Già, dunque, nel 1953, nel corso di un dibattito parlamentare, venne avanzata un'idea che, sebbene in quel momento respinta, costituirà il nucleo essenziale del futuro art. 49-3.

Il merito di questa prima iniziativa sul tema va a un deputato della *Loire-Atlantique*, il sindacalista cristiano Edouard Moisan. Quest'ultimo, insieme al collega Jean Cayeux, il 22 luglio 1953, segnatamente durante un dibattito all'Assemblea nazionale sulla revisione della Costituzione, presentò un emendamento che prevedeva che in caso di questione di fiducia su di un testo «*seules les voix contre (soient) recensées*» per cui «*si la confiance n'est pas refusée, la décision sur le texte en cause est de ce point acquise*». Proprio quello del computo dei soli voti contrari ai fini della mozione di sfiducia sarà un dato costitutivo e cruciale del meccanismo ex art. 49-3¹².

L'originaria formulazione dell'art. 49 della Costituzione del 1946, anch'esso in tema di fiducia, prevedeva, infatti, come tentativo di reazione alla perdurante instabilità che caratterizzava il funzionamento degli esecutivi, già nel corso della III Repubblica, che il Governo potesse porre la questione di fiducia su di un testo. L'Assemblea Nazionale, a sua volta, poteva reagire a ciò, votando la sfiducia a maggioranza assoluta dei voti espressi. Il vero *vulnus* di tale meccanismo, che non aveva perciò condotto agli auspicati effetti stabilizzatori, risiedeva proprio nel fatto che per il computo dei voti espressi venissero contati solo i voti favorevoli, al netto delle astensioni. La sfiducia veniva, dunque, respinta quando il numero dei voti "contrari" superava quello dei voti "favorevoli", senza che i primi raggiungessero necessariamente la fatidica cifra dei 313 voti per la maggioranza assoluta dei deputati. Accadeva, dunque, che pezzi importanti della maggioranza si celassero dietro l'astensionismo, assumendo una posizione comoda agli occhi degli elettori, non votando cioè un testo di legge considerato impopolare, ma senza votare espressamente la sfiducia al governo e, tuttavia, evidenziando una crepa nella maggioranza¹³. In tal modo i parlamentari astensionisti mantenevano in vita il Governo che, tuttavia, risultava essere nelle loro mani.

¹¹ Sul punto, R. LECOURT, *L'origine mouvementée du 49-3*, *France-Forum*, Janvier-mars 1990, p.26

¹² J.O. Ass. Nat., 23 juillet 1953, p. 37-86

¹³ Sull'incidenza della pratica dell'astensionismo nel contesto della IV repubblica nell'ambito di un voto su una questione di fiducia, P. AVRIL, J. GICQUEL, *La IV entre deux républiques*, op. cit.p.10

Ciò tanto più se, come accadeva di frequente, si provvedeva alla formazione di un nuovo Governo che naturalmente aveva bisogno dei voti proprio di quegli astensionisti.

Di fronte alla persistente instabilità degli esecutivi, qualche anno dopo, nel gennaio 1957, Paul Coste-Floret, esponente del partito repubblicano popolare, in un progetto di legge di revisione costituzionale, riprese il nucleo dell'iniziativa precedente e la perfezionò¹⁴. In sostanza, Coste-Floret inserì una misura di ispirazione "alla tedesca", la proposta prevedeva, infatti, che quando il Governo si impegnava a far valere la propria responsabilità di fronte all'Assemblea, quest'ultima avrebbe dovuto votare non sul mantenimento della fiducia, ma su una *mozione di censura*, votata a maggioranza assoluta dei deputati, maggioranza da raggiungersi con il computo dei soli voti favorevoli alla censura stessa. Tale voto avrebbe comportato, sia la bocciatura del testo proposto, sia le dimissioni del Governo. Inoltre, l'opposizione aveva, altresì, l'onere, di individuare e nominare un nuovo Capo del Governo¹⁵.

Anche l'iniziativa di Coste-Floret, come quella precedente di Moisan, non ebbe particolare successo ma è evidente che le due proposte sarebbero state di ispirazione per la futura revisione della Costituzione del 1946.

Nel gennaio 1958 il Governo presieduto da Félix Gaillard presentò un progetto di riforma che riprendeva le proposte precedenti. L'obiettivo era quello di razionalizzazione del sistema, ciò si sarebbe realizzato facendo in modo che una volta che l'Esecutivo avesse ottenuto la fiducia iniziale questa fosse considerata acquisita fino a quando non fosse stata formalmente ritirata da un voto di censura. Di conseguenza, secondo la proposta, spettava all'opposizione dimostrare di essere divenuta maggioranza, e non a quest'ultima ribadire una fiducia già espressa¹⁶. Dunque, ove il Governo avesse posto la fiducia su di un testo, quest'ultimo, in mancanza di un voto di censura, era considerato approvato. Anche questa proposta ebbe una sorte travagliata. Nel dibattito parlamentare, svoltosi tra il febbraio e il marzo del 1958, questa riforma fu respinta sia dall'opposizione che dalla maggioranza. Dopo la presentazione di un controprogetto¹⁷ a quello del Governo, anch'esso peraltro bocciato, fu necessario trovare una soluzione di compromesso tra i due testi che si concretizzò in un emendamento presentato dal Governo e approvato apponendo la questione di fiducia sul testo. Tale ultima versione dell'art. 49 della bozza di riforma della Costituzione della IV Repubblica prevedeva che il Governo potesse impegnare la sua

¹⁴ Il testo della proposta di Paul Coste-Floret in *Rapport de Paul Coste-Floret sur le projet de la Constitution du 5 mai -1946*, in *Pouvoirs. Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, 76, 1996, pp.7-26

¹⁵ F. SATCHIVI, *L'avenir mouvement de l'article 49 alinea 3*, in *Petites affiches*, n.84, 1994

¹⁶ Nella proposta di Gaillard permaneva la soluzione "alla tedesca" e, dunque, la necessità dell'opposizione, in caso di voto di censura, di individuare anche il successore al Governo, con l'aggiunta di un'ulteriore novità, vale a dire la necessità di un confronto tra la politica generale dell'esecutivo in carica e il programma dell'eventuale successore. Cfr., il testo della proposta di Gaillard in, *Le projet de révision de Félix Gaillard*, in *Pouvoirs. Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, 76, 1996, pp.129-135

¹⁷ Il progetto fu presentato da MM. Paul Reynaud, René Pleven, Edgar Faure, Pascal Arrighi et Valéry Giscard d'Estaing, J.O. Ass. Nat. 1958, p. 922

responsabilità su di un testo o su una discussione di politica generale. In quell'occasione, se non veniva presentata nessuna mozione di censura, si dichiarava che la fiducia non era stata ritirata e si adottava il testo su cui il Governo aveva messo in discussione la sua esistenza. In caso, invece, di presentazione di una mozione di sfiducia, questa avrebbe dovuto essere accompagnata da un "programma di governo". A questo punto,, la questione di fiducia, e il voto sulla mozione di censura venivano messi in discussione contemporaneamente mettendo i parlamentari di fronte a una scelta tra le due ipotesi, il rinnovo della fiducia all'Esecutivo in carica, ovvero la sfiducia allo stesso e la scelta di un nuovo programma di governo, senza la possibilità di potersi astenere¹⁸. Anche questo testo, tuttavia, non ebbe il tempo di essere approvato in via definitiva a causa degli imprevedibili eventi che portarono alla fine della IV Repubblica. Infatti, una volta che il progetto fu trasmesso al Consiglio della Repubblica, che aveva funzioni di Camera Alta, lo stesso governo Gaillard fu rovesciato nell'aprile del 1958 da una questione di fiducia, e gli succedette Pierre Pflimlin. Quest'ultimo Primo Ministro fece della riforma del sistema istituzionale l'obiettivo del suo brevissimo Governo. Infatti, appena qualche giorno prima che rimettesse il suo mandato, Pflimlin aveva già presentato un progetto di riforma costituzionale che riprendeva la precedente proposta di modifica dell'allora articolo 49 Cost.¹⁹. tuttavia, in pochi giorni anche il Governo Pflimlin fu esso stesso travolto²⁰.

La vita istituzionale della IV Repubblica, dunque, si concluse senza che fosse stata portata a termine una riforma che era ormai negli animi di numerosi politici del tempo e, soprattutto, di coloro che avevano ricoperto le cariche di governo più importanti. Insomma, l'inserimento di più efficaci forme di razionalizzazione del sistema, seppure declinate in vario modo, apparivano, ormai, una necessità incontrovertibile che non mancò di influenzare, senza soluzione di continuità, anche alcuni degli uomini politici che lavorarono al testo della Costituzione della V Repubblica. Molti di essi, peraltro, erano stati già attivi e spesso delusi protagonisti della scena politica degli anni precedenti.

¹⁸ Per una più dettagliata ricostruzione della genesi nella IV Repubblica dell'art. 49 Cost., si vedano, F. SATCHIVI, *L'avenir mouvement de l'article 49 alinea 3*, op. cit.; S. AROMATARIO, *La genèse du 49 al. 3*, in *Revue générale du droit on line*, 2019, n. 43719 (www.revuegeneraledudroit.eu)

¹⁹ Il testo della riforma presentata da Pflimlin in, *Le projet de révision de Pierre Pflimlin*, in *Pouvoirs. Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n.76,1996, pp. 137-140. Si veda anche, P. PFLIMLIN, *Mémoires d'un Européen de la IV^e à la V^e République*, Paris, 1991, p. 94 e 153

²⁰ Pierre Pflimlin, infatti, fu investito della carica di Primo Ministro dall'Assemblea il 14 maggio 1958 e il 28 maggio successivo, a fronte della minaccia di guerra civile causata dagli eventi di Algeri, rimise già il suo mandato.

3. «L'arme fatale» dell'attivismo legislativo dei governi francesi

Com'è noto, il 1° giugno 1958 Charles De Gaulle divenne Capo del Governo, in seguito a ciò egli ricevette, su sua stessa richiesta, i pieni poteri per riformare la Costituzione²¹. Il Generale, consapevole delle difficoltà che un'Assemblea costituente avrebbe potuto incontrare, anche in termini di tempi di approvazione, com'era, d'altra parte, già accaduto con la IV Repubblica, affidò, parallelamente, da un lato, il mandato di redigere un testo di Costituzione a un ristretto gruppo di esperti presieduto dal guardasigilli Michel Debré²² e, dall'altro, a un Comitato Interministeriale, da lui stesso presieduto, il compito di esaminare il progetto.

L'idea di fondo di molti di quanti parteciparono a questo lavoro, tra cui figuravano uomini come Paul Coste-Floret, già promotore, come detto, di uno dei primi progetti di riforma dell'art. 49, e lo stesso Pierre Pflimlin, in qualità di Ministro di Stato del Governo De Gaulle, nonché molti dei Primi Ministri dei governi precedenti, era quella di rimediare alle deviazioni del sistema parlamentare della IV Repubblica e, segnatamente, di consentire ai futuri Governi di vedere approvati i disegni di legge presentati senza incorrere nei noti problemi legati all'astensionismo della stessa maggioranza o ancora, di rischiare di cadere solo per un voto su di un progetto di legge. Fu lo stesso Pflimlin, dunque, sostenuto anche dagli ex Presidenti del Consiglio Guy Mollet e Antoine Pinay, a farsi promotore, presso il Comitato interministeriale, di una proposta di inserimento in Costituzione dell'art. 49.3, ispirandosi, ai due progetti precedenti, quello di Coste-Floret e quello successivo del governo Gaillard. Sebbene la proposta iniziale non mancasse di incontrare l'opposizione di alcuni membri del Comitato Interministeriale e di quello di esperti²³, segnatamente di Michel Débré²⁴ - il quale riteneva che uno strumento che consentisse che un testo fosse approvato senza dibattito avrebbe contraddetto i principi del parlamentarismo - alla fine l'art. 49.3 venne inserito nel testo della Costituzione con l'accordo di De Gaulle in una formulazione che risulta essere molto simile, fatta eccezione per qualche modifica intervenuta successivamente, alle proposte precedenti in materia.

La complessa genesi ora descritta di questo strumento costituzionale, ne fa, comprendere, altresì, la *ratio*. Più che un meccanismo di contrasto dell'opposizione, ontologicamente già contraria al Governo, esso era stato pensato, dopo le vicissitudini di maggioranze parlamentari riottose della IV Repubblica, per

²¹ Il Parlamento, infatti, il 2 e il 3 giugno approva, una dopo l'altra, due leggi che consentono al Generale di ricevere poteri eccezionali per un periodo di sei mesi, nonché il mandato di revisionare la Costituzione in deroga all'allora vigente articolo 90 della Costituzione

²² La *summa* del pensiero istituzionale di MICHEL DÉBRÉ, è esposta in *Ces principes qui nous gouvernent. Lettre aux dirigeants de la Nation*, Presse de la Renaissance, Paris, 1957

²³ Per una ricostruzione di quel dibattito, si veda S. AROMATARIO, *La genèse du 49 al.3*, cit, p.11 ss.

²⁴ Débré in realtà si fece portavoce di una proposta diversa che eliminava la possibilità di presentare la questione di fiducia su di un testo ma consentiva la proposizione di una mozione di censura solo una volta l'anno in occasione dell'esposizione della dichiarazione annuale di politica generale del Governo dinnanzi all'Assemblea, cfr. J-L DEBRÉ, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, LGDJ, Paris, 1974, p. 236

“richiamare all’ordine” gli stessi parlamentari di maggioranza²⁵, in una logica, in effetti, non troppo dissimile dalla *ratio* che presiede all’apposizione, da parte del Governo, della questione di fiducia in Italia. Ciò spiega anche la scelta del computo dei soli voti favorevoli alla censura e non anche degli astenuti: dal momento, infatti, che l’alternativa è tra il voto alla legge e la caduta del governo, occorre che i parlamentari si assumano la responsabilità positiva di un eventuale voto di sfiducia. È predisposta in tal modo, una formidabile arma per l’attivismo legislativo dei governi francesi.

In occasione della nota e più corposa riforma costituzionale della storia della V Repubblica, la n.724-2008 del 23 luglio 2008²⁶, nel più generale proposito di «*reparlementarisation*»²⁷ del sistema, vale a dire di rafforzare e dare maggiore centralità al ruolo del Parlamento, è stato modificato l’art. 49-3 con l’obiettivo di limitarne l’utilizzo. Già in precedenza questo meccanismo - su cui non si è mai placato il dibattito della dottrina - era stato oggetto di studio e analisi per eventuali proposte di riforma da parte del Comitato c.d. Vedel²⁸. Invero, quest’ultimo, nel suo rapporto conclusivo, pur dichiarandosi non indifferente agli abusi che sovente avevano riguardato lo strumento dell’art. 49-3, non propose alcuna restrizione ma si limitò a invitare il Governo a fare un uso «ragionevole» di questa prerogativa. Il rapporto, infatti, sottolineava come l’art. 49-3 fosse da considerarsi indispensabile a «*l’efficacité gouvernementale*».²⁹ Per questa ragione le ipotesi, pur esaminate, di limitarne l’utilizzo per esempio ad alcuni testi di legge in base alla loro natura, oppure quella di limitarne l’utilizzo ad un solo testo per sessione parlamentare, furono scartate perché avrebbero condotto a un’eccessiva stasi del sistema. La riforma del 2008, al contrario, accogliendo il rapporto del c.d. Comitato Balladur³⁰, limita alle sole «*lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale*» l’utilizzo di questa “*arme fatale*” .

Inoltre, la nuova formulazione dell’articolo 49-3 prevede, altresì, che «il Primo ministro può, inoltre, ricorrere a questa procedura per un progetto o per una proposta di legge per sessione». La *ratio*, che si

²⁵ In tal senso D. MAUS, *La Constitution jugée par sa pratique*, op. cit. p.892

²⁶ La legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 sulla “*Modernisation des institutions de la Ve République*” che ha comportato la modifica di ben quarantasette articoli della Costituzione e l’introduzione di altri nove

²⁷ Cfr., J.-E. GICQUEL, *La reparlementarisation: une perspective d’évolution*, in *Pouvoirs*, 2008, 3, n. 126, pp. 47-60

²⁸ Si tratta del *Comité consultatif pour la révision de la Constitution*, istituito il 2 dicembre 1992, presieduto da Georges Vedel con il compito di proporre riforme istituzionali per la V Repubblica

²⁹ Cfr. *Rapport du Comité consultatif pour la révision de la Constitution*, *Journal officiel de la République française*, 16 février 1993, p. 2542

³⁰ Si tratta del *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, istituito il 18 luglio 2007, incaricato dall’allora Presidente Nicolas Sarkozy proprio di elaborare alcune proposte per una riforma delle istituzioni della V Repubblica, proposte che poi in gran parte influenzeranno la riforma n.724-2008. Per una riflessione sui lavori del Comitato Balladur, cfr., B. MATHIEU, *Le comité Balladur, ses travaux, son rapport*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2, 2008, p.19-38. Il Comitato nel suo rapporto rileva che «*il apparaît que parmi les textes le plus souvent adoptés grâce à l’article 49, alinéa 3, figurent au premier rang les lois de finances et les lois portant sur la matière sociale*». Cfr. *Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, p.34. S. GALLOT, *Bilan de l’utilisation de l’article 49 alinéa 3 de la Constitution depuis le 16 mars 1986*, Mémoire de DEA, Université de Bordeaux I, 1987, p. 8, rileva proprio che le leggi finanziarie sono la «*terre d’élection de l’article 49 alinéa 3*».

evince anche dai lavori parlamentari³¹, era quella di consentire, in ogni caso all'Esecutivo di governare anche in caso di maggioranze deboli o insufficienti. Scartata, dunque, l'ipotesi di eliminare del tutto tale meccanismo, l'intento è parso essere, piuttosto, quello di limitare l'utilizzo di questa prerogativa ai soli testi giudicati essenziali per la vita del Governo. Tra questi vanno annoverati, senz'altro, e *oggettivamente*³², le leggi a carattere finanziario³³. Vale la pena ricordare che ai sensi dell'articolo 1 della legge organica n. 2001-692 del 2001 relativa «*aux lois de finances*», hanno il carattere di leggi finanziarie: le leggi finanziarie per l'anno successivo, le leggi finanziarie rettificative e le leggi di finanziamento della sicurezza sociale. Oltre a tali categorie di leggi la nuova formulazione della norma ha previsto un'ulteriore ipotesi in cui l'Esecutivo può impegnare la sua responsabilità, sia pure per una sola volta per ogni sessione legislativa. È il caso di un testo giudicato dal Governo, in base a una sua valutazione *soggettiva*, essenziale. Ciò evidentemente mettendo l'Esecutivo nella posizione di dover compiere, rispetto al passato ove non vi era alcun limite, una scelta tra i suoi testi giudicati più importanti³⁴, ponendo un argine a quello che prima era un potenziale illimitato attivismo legislativo del Governo.

Proprio in riferimento a quest'ultima previsione qualche dubbio si era inizialmente posto in relazione alla possibilità per il Governo di utilizzare l'art. 49-3 più volte per il medesimo testo, e all'interno della stessa sessione parlamentare, nell'ambito delle diverse letture che possono caratterizzare le fasi del procedimento legislativo di approvazione di una legge. Occorre, anzitutto, chiarire che ai sensi dell'articolo 28 della Cost. del 1958 il Parlamento si riunisce di diritto in sessione annuale ordinaria, quest'ultima è unica e dura nove mesi³⁵. Inoltre, su richiesta del Primo Ministro o della maggioranza dei membri che compongono l'Assemblea nazionale, quest'ultima può essere convocata in sessione straordinaria, su un ordine del giorno specifico. Secondo l'interpretazione prevalente, confermata

³¹ *Rapport de l'Assemblée nationale* n.892, fait par J.-L. Warsmann

³² Sul punto G. TUSSEAU, *La réactivation du «49-3»* in *Recueil Dalloz Sirey de doctrine de jurisprudence et de législation*, n.9, 2015, 9, p.560

³³ In effetti, è lo stesso comitato Ballardur, nel suo rapporto, a constatare che l'utilizzo dell'articolo 49-3 ha subito negli anni una «*banalisation*» e che, osservando la natura dei testi sui quali viene utilizzata questa prerogativa, al primo posto vi sono le leggi finanziarie e in secondo luogo quelle che vertono su temi sociali. Cfr. *Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, p.34

³⁴ Con specifico riferimento ai limiti imposti all'utilizzo dell'articolo 49-3 dalla riforma, la dottrina francese è divisa. Vi è chi ritiene che l'effettiva portata della modifica non sia idonea a limitare effettivamente l'utilizzo di questa prerogativa, anzi che si tratti di una riforma «*pour l'essentiel en trompe-l'oeil*», che si è limitata, di fatto, a codificare quanto già accadeva nella prassi in riferimento al frequente uso di tale strumento in relazione alle leggi a carattere finanziario. In tal senso, L. AUDOUY, *La révision de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution*, *Revue française de droit constitutionnel*, n. 107, 2016, p.4. Sul punto si vedano anche, ex multis, J. BENETTI, G. SUTTER, *Le parlementarisme après la révision constitutionnelle de 2008 : tout changer pour ne rien changer ?*, in *Politeia*, 2009, n. 15, p. 377. D'altro canto, non manca quanti ritengono che, al contrario la riforma abbia addirittura «*evirato*» la funzionalità dell'art. 49-3, rendendolo «*obsoleto*» o comunque restringendone talmente la portata da renderlo, di fatto, inoperante, cfr., rispettivamente J. GICQUEL, *Sauvegarder l'article 49, alinéa 3!*, in *Petites affiches*, n. 254, 2008; P. MAZEAUD, *La révision de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2009, n.77, p. 150 ; F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, LGDJ, Paris, 35e ed., 2014, p. 628.

³⁵ Prima della riforma apportata dalla legge costituzionale 95-80 del 4 agosto 1995 i lavori parlamentari erano organizzati in due sessioni annuali trimestrali

soprattutto dalla prassi³⁶, una volta che il Governo ha impegnato la sua responsabilità su di un testo dinanzi all'Assemblea è possibile che ciò avvenga nuovamente nell'ambito delle diverse letture cui un medesimo testo può essere sottoposto. Se ad esempio, il Governo utilizza il 49-3 su una proposta o un disegno di legge, nel caso in cui quest'ultimo dovesse essere modificato, una volta passato all'esame del Senato, il Governo sarebbe legittimato a riutilizzare il 49-3 per la riapprovazione del medesimo testo, seppur modificato, dinanzi alla nuova lettura in Assemblea Nazionale, senza che, peraltro, questo «consumi», per i testi a carattere non finanziario, la freccia dell'arco che il Governo ha a disposizione in ordine a un testo di legge per sessione a sua scelta. Interpretazione, quest'ultima avallata anche dallo stesso *Conseil Constitutionnel* il quale, nella sua decisione n° 2016-736 DC du 4 août 2016 ha chiarito che «è sufficiente una sola deliberazione del consiglio dei ministri per impegnare, in caso di letture successive del medesimo testo, la responsabilità del Governo che ha già deliberato su di esso»³⁷. Implicitamente, dunque, confermando che è possibile dar luogo a più impegni di responsabilità dell'Esecutivo ex art. 49-3 Cost. per la medesima legge. D'altra parte, se così non fosse, si ritiene, questa prerogativa sarebbe svuotata di funzionalità perché sarebbe possibile, nel corso del dibattito parlamentare, vanificarne lo scopo³⁸ e perderebbe di valore anche la stessa assunzione di responsabilità fatta dal Governo.

Problema analogo si pone in relazione all'utilizzo dell'art. 49-3 in ordine al rapporto tra sessioni ordinarie e straordinarie. Ci si chiede, infatti, se il Governo possa, dopo aver fatto ricorso a questa prerogativa su di un testo, nell'ambito di una sessione straordinaria, riutilizzare questo meccanismo per altre letture del medesimo testo anche una volta intervenuta la sessione ordinaria. E se, soprattutto, questo “consumi”, quella possibilità di un solo impegno di responsabilità per sessione, a scelta del Governo. Si tratta di una questione tutt'altro che puramente teorica su cui, anche in questo caso, la dottrina, così come l'opinione pubblica, è divisa, dal momento che un'interpretazione favorevole in tal senso si traduce in un margine di manovra per il Governo nell'utilizzo dell'art. 49-3 discretamente ampio, seppure sempre in termini più restrittivi rispetto al passato. Dottrina³⁹ e, soprattutto, prassi, sembrano confermare, anche in questo caso,

³⁶ In effetti, la prassi dal 1958 ad oggi, relativa all'utilizzo del 49-3 conferma che nella grande maggioranza dei casi è stato necessario utilizzare in altre letture del medesimo testo questa prerogativa.

³⁷ Considerato n.3

³⁸ In tal senso, G. TUSSEAU, *La réactivation du «49-3»*, op cit., p.560; J.-C. COLLIARD, *Des rapports entre Parlement et Gouvernement – Art. 49 à 51*, in F. LUCHAIRE et al. (dir.), *La Constitution de la République française: analyses et commentaires*, Economica, Paris, 3e éd., 2008, p. 1272

³⁹ In tal senso, è molto chiara l'interpretazione che ne dà G. Carcassone, nella versione modificata e ripresa da M. GUILLAUME, *La Constitution*, 16° ed., Points, Paris, 2022, p.260; In senso contrario, tra gli altri, cfr. M. CARPENTIER, *49-3 sur 49-3 ne vaut. spéculations sur une étrange session extraordinaire*, in *JP Blog*, ottobre 2023, il quale ritiene che il computo relativo al numero di volte in cui può essere utilizzato il 49-3 sia da considerarsi relativo, non alla delibera del consiglio dei ministri che assume tale decisione, la quale può essere effettivamente unica rispetto anche ad utilizzi successivi di tale prerogativa, ma all'impegno che formalmente il Primo Ministro fa dinanzi all'Assemblea di volta, in volta. Per cui ciò equivale a plurimi utilizzi della norma, sicché un eventuale utilizzo in una sessione successiva sul medesimo testo «consuma» la possibilità a disposizione del Governo per quella sessione.

un'interpretazione più favorevole al Governo. Ciò vuol dire che, per ipotesi, sono possibili due utilizzi, per due testi di legge differenti, dell'articolo 49-3 nell'ambito di una medesima sessione straordinaria o ordinaria. Di essi, uno corrisponde a un'ulteriore lettura di un testo che trae fondamento da un impegno di responsabilità su di una legge fatto nel corso della sessione precedente, straordinaria o ordinaria, ed un altro che trae fondamento su una deliberazione del Consiglio dei Ministri assunta nell'ambito della sessione corrente per un altro disegno o proposta di legge.⁴⁰ Anche da questo punto di vista l'interpretazione più favorevole al Governo pare avallata, molto di recente, dal *Conseil Constitutionnel*, il quale nella decisione n.2023-857 DC del 14 dicembre 2023 ha precisato che «il Primo Ministro può ricorrere alla procedura prevista al terzo comma dell'art. 49 della Costituzione nel corso di sessioni differenti, per letture successive di uno stesso progetto o proposta di legge. Così, la Prima Ministra poteva mettere in gioco la responsabilità del Governo dinanzi all'Assemblea Nazionale sul voto di questo progetto di legge nuovamente in lettura durante la sessione straordinaria convocata per il 25 settembre 2023 e poi, in lettura definitiva, della sessione ordinaria il 2 ottobre 2023»⁴¹.

In definitiva, appare chiaro che il sistema francese, pur tra le molte polemiche e i tentativi di *reparlementarisation* non ritiene opportuno sottrarre al Governo la possibilità di un uso quantitativo non eccessivamente ristretto di questo strumento di intervento dell'Esecutivo nel procedimento legislativo.

4. Prassi applicativa e *presidenzialisme minoritaire*

Giunti a questo punto, rimane da chiedersi quanto questo strumento può incidere sull'effettivo funzionamento della forma di governo francese e, soprattutto, sull'equilibrio del rapporto Esecutivo-Legislativo.

In poco più di 65 anni, dal 1958 ad oggi, la prerogativa riconosciuta all'Esecutivo ex art. 49-3 Cost. è stata utilizzata dai diversi governi in carica ben più di 100 volte, dato che appare numericamente notevole ma che, si ritiene, vada osservato con attenzione. In effetti, durante i primi due decenni della nuova Repubblica, l'uso di questo meccanismo è rimasto relativamente cauto, con solo dieci impegni di responsabilità ex art. 49-3 tra il 1959 e il 1975, anche se va notato che il primo voto sul bilancio, nel 1959, fu adottato proprio applicando questo meccanismo. Grande vigore nell'utilizzo di questo strumento vi è poi stato durante il corso della IX legislatura, tra il 1988 e il 1993, consentendo ai governi succedutisi in

⁴⁰ Anche la prassi conferma questa interpretazione: è accaduto, infatti, più di recente, per l'approvazione della c.d. *Loi Macron*, che è stata oggetto di un triplice utilizzo dell'articolo 49-3, febbraio e giugno 2015 in sessione ordinaria e poi per la lettura definitiva in sessione straordinaria a luglio 2015. Stessa cosa è accaduta nel corso della XVI legislatura per la *loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027*, adottata ex art. 49-3 in I lettura in sessione straordinaria nel settembre 2023 e poi per l'approvazione definitiva in sessione ordinaria nel novembre 2023. Proprio su questa legge si è pronunciato il *Conseil Constitutionnel*, vedi nota *infra*

⁴¹ Considerato n.6

quegli anni di governare con una maggioranza solo relativa in Parlamento. Va ricordato, infatti, che proprio in quel periodo si è registrato, il record di utilizzo con 28 impegni di responsabilità su 13 testi legislativi ad opera del Primo Ministro Michel Rocard.

Successivamente, dopo un lungo periodo caratterizzato da un utilizzo parsimonioso, se non, addirittura, del tutto assente, com'è il caso della XI e della XIII legislatura⁴², un decisivo cambio di rotta si è registrato, più di recente, nel corso della trascorsa XVI legislatura con la Prima Ministra Elisabeth Borne che ha rischiato quasi di raggiungere un nuovo record con 23 utilizzi in appena un anno e sette mesi circa di Governo. In relazione a quest'ultimo dato va, inoltre, segnalato che sebbene, sia accaduto soltanto una volta dal 1958 ad oggi che un Esecutivo sia caduto a seguito di una mozione di sfiducia presentata dopo un impegno di responsabilità del Governo ex art. 49-3⁴³, la ex Prima ministra Borne è stata, altresì, colei che ha ricevuto più mozioni di sfiducia nell'ambito di questa procedura, 28 su 23 impegni di responsabilità, a fronte delle appena 5 mozioni di sfiducia nei confronti dell'altro «*recordman*» Michel Rocard.

Appare, in effetti, piuttosto comprensibile che il frequente uso del 49-3 durante la, pur breve, XVI legislatura abbia destato grande vivacità polemica, se non addirittura preoccupazione, nel dibattito politico e istituzionale anche e soprattutto in occasione dell'approvazione di una legge tanto significativa quanto controversa, quale quella sull'innalzamento dell'età pensionabile⁴⁴.

In effetti, l'osservazione del dato empirico attesta che l'utilizzo di questa «*grosse bertha*»⁴⁵, com'è pure è stato definito, in maniera un po' enfatica il 49-3, mutuando l'espressione dal gergo militare, è stata utilizzata in circostanze piuttosto precise⁴⁶. Queste ultime sono riconducibili, anzitutto, alle ipotesi di una maggioranza «riottosa» o ostile rispetto all'approvazione di una legge considerata simbolica o comunque

⁴² Si registra, in effetti, che a parte la totale inutilizzazione dell'art. 49-3 durante la XI e la XIII legislatura, questo è stato utilizzato 3 volte nel corso della X legislatura tra il 1993 e il 1996, altre 3 volte nel corso della XII legislatura tra il 2002 e il 2007, ancora, 6 volte nel corso della XIV legislatura tra il 2012 e il 2017 ed una sola volta nel corso della XV

⁴³ Si tratta della mozione di sfiducia all'origine della caduta del Governo di Michel Barnier, dopo appena due mesi dal suo insediamento, votata a dicembre 2024. La mozione era stata presentata a seguito di un impegno di responsabilità del Governo, ex art. 49.3 Cost., sul *projet de loi de financement de la sécurité sociale* per il 2025

⁴⁴ Sul punto si vedano, *ex multis*, A.C. BEZZINA, *À propos de la décision Loi de financement de la sécurité sociale rectificative pour 2023 portant réforme des retraites : une décision comme les autres ?*, in *Revue du droit public*, n.5, 2023; AA.V., in *Jus Politicum. Revue de droit politique, réforme de retraites les enjeux constitutionnels*, n. 30, 2022; F. NATOLI, *Le recours à l'article 49 al-3 dans le cadre de la réforme des retraites: les limites constitutionnelles à la rationalisation parlementaire*, in *La Revue des droits de l'homme, Actualités Droits-Libertés* [Online], Novembre 2022; per una cronaca delle vicende legate all'approvazione della riforma delle pensioni, P. PICIACCHIA, *La riforma delle pensioni in Francia: forza (e debolezza) del parlamentarismo razionalizzato nel contesto del presidenzialismo minoritario*, in *Nomos*, n.1, 2023; per un commento alla sentenza del *Conseil Constitutionnel* in materia, sia consentito rinviare a C. A. D'ALESSANDRO, *La pronuncia del Conseil constitutionnel a conclusione della "prova da sforzo" del sistema costituzionale francese per l'approvazione della recente riforma delle pensioni*, in *Osservatorio Costituzionale*, n.5, 2023

⁴⁵ L'espressione, infatti, fa riferimento a un grosso mezzo di artiglieria dell'esercito tedesco utilizzato durante la I Guerra mondiale

⁴⁶ Per una ricostruzione, cfr. H. ALCARAZ, *L'article 49, alinéa 3, de la constitution du 4 octobre 1958 : antidote ou «coup de force» ?*, in *Revista catalana de dret públic*, n.53, 2016, pp.10-11

determinante⁴⁷ per il Governo, ovvero a quelle di una maggioranza che risulta divisa e cede alla tentazione dell'ostruzionismo parlamentare⁴⁸. O ancora, e questa appare l'ipotesi più significativa, nei casi di esecutivi con maggioranze relative o incerte, com'è stato il caso della IX legislatura, guidata dai governi Rocard, Cresson e Béregovoy, in cui il partito socialista al governo non aveva la maggioranza assoluta in Assemblea Nazionale. Proprio questa è stata la condizione altresì, la condizione della scorsa XVI legislatura guidata prima da Élisabeth Borne e poi da Gabriel Attal, circostanza che si è replicata anche nella attuale XVII legislatura guidata attualmente da François Bayrou.

Si ritiene, dunque, che non sorprenda del tutto che proprio queste ultime situazioni di governo siano state, altresì, quelle nelle quali si è fatto più massicciamente uso, talvolta effettivamente sfiorando l'abuso, di questo meccanismo. D'altra parte, se ci si ricollega alla genesi che ha presieduto all'inserimento nella Costituzione del 1958 di questa prerogativa governativa, già considerata ormai ineludibile, nel corso degli ultimi faticosi anni della IV Repubblica, appare abbastanza chiaro che questa fosse proprio la *ratio* all'origine di questo meccanismo. Vale a dire, evitare, com'era ampiamente accaduto durante sia IV che la III Repubblica, che gli esecutivi si trovassero di fronte alla concreta impossibilità di governare per maggioranze troppo deboli o ostili⁴⁹. Vi è da dire che, la possibilità, per esecutivi privi di maggioranze solide, di continuare a “sopravvivere”, attraverso i congegni giuridico istituzionali forniti dalla Costituzione della V Repubblica, appare un'ipotesi coerente anche con la *ratio* del I comma dello stesso art. 49 Cost. in relazione alla fiducia iniziale. La norma, infatti, fa generico riferimento alla possibilità del Governo di impegnare la sua responsabilità dinanzi all'Assemblea sul suo programma, ma non prescrive che ciò debba avvenire necessariamente all'inizio del mandato, sul modello dell'articolo 94 della Costituzione italiana, proprio per non incorrere nel rischio che la mancanza di maggioranza assoluta porti a una caduta del Governo.

Si può affermare che quanto accaduto in occasione della XVI legislatura dia conto di uno “slittamento” verificatosi nel sistema istituzionale francese, confermato, peraltro, anche dalle ultime elezioni legislative

⁴⁷ Appare questo, ad esempio, il caso nel 1982 in relazione all'approvazione della legge di riabilitazione dei generali algerini

⁴⁸ Qui gli esempi che si possono citare sono numerosi, come quello dalla condizione in cui si è trovato l'esecutivo guidato da Jean-Pierre Raffarin in occasione dell'approvazione della legge n. 2003-327 dell'11 aprile 2003 «relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique», ma anche dell'utilizzo del 49-3 ad opera del governo guidato dal Primo ministro Dominique de Villepin per la legge n° 2006-396 del 31 marzo 2006 «pour l'égalité des chances». Ancora, è stata questa l'ipotesi in cui si è trovato l'Esecutivo di Manuel Valls in relazione alla legge n° 2015-990 del 6 agosto 2015, c.d. *Loi Macron*, nel tentativo di contrastare le migliaia di emendamenti presentati anche da alcuni parlamentari di maggioranza e di “tagliare corto” il dibattito parlamentare. O ancora, sempre sotto il Governo Valls per l'adozione della legge n.2016-1088 c.d. *loi Khomri*. Sull'utilizzo del 49-3 in occasione dell'approvazione della c.d. *loi Macron*, cfr. J. BENETTI, *Mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement de Manuel Valls: les enseignements du 49-3 sur la “loi Macron”*, in *Constitutions*, 2015, p. 205

⁴⁹ Sul tema dell'assenza di maggioranze solide nel corso della IV Repubblica, cfr. *ex multis*, P. AVRIL, *La majorité parlementaire?*, in *Pouvoirs*, n. 68, 1994, pp. 45-53; R. LECOURT, *L'origine mouvementée du 49 al. 3*, op. cit. p. 27

2024. Si tratta del progressivo declino del c.d. presidenzialismo maggioritario, vale a dire di quell'insieme condizioni che erano state create con le note riforme approvate tra il 2000 e il 2001⁵⁰, le quali, allineando nei tempi l'elezione presidenziale e quella (appena successiva) dell'organo legislativo, hanno inteso assicurare una tendenziale omogeneità tra la linea politica Presidenziale e quella del Parlamento, dando vita al c.d. *fait majoritaire*.

È un sistema che in generale è sembrato funzionare evitando scomode e paralizzanti coabitazioni ma che non ha funzionato in occasione delle elezioni per la XVI legislatura nell'ambito della quale i partiti legati al Presidente Macron disponevano soltanto di una maggioranza relativa e che si è replicata nella attuale XVII legislatura, in cui non solo il Presidente Macron non ha ottenuto la maggioranza assoluta, ma è stato costretto a ricercare faticose coalizioni tra i partiti di centro, i partiti di sinistra e *Les Républicains*.⁵¹

Senza dubbio, però, quanto accaduto almeno nell'ambito della scorsa legislatura, e quanto si è replicato nella attuale, con un Governo senza maggioranza relativa è un «*nouveau monde*»⁵² in cui Parlamento non si presenta più come l'esecutore in qualche modo cieco della legislazione di provenienza presidenziale-governativa.

A fronte di questa situazione, l'art.49-3 e il complesso di norme costituzionali e regolamentari proprie del “parlamentarismo razionalizzato” alla francese hanno svolto, in più casi, il ruolo di armi utili a disposizione del Governo e soprattutto del Governo del Presidente.

Quanto accadrà in relazione alle dinamiche di funzionamento del sistema francese in seguito a questo nuovo inedito scenario, potrà svelarlo solo la concreta prassi politica e istituzionale.

⁵⁰ Il riferimento è alla legge costituzionale n. 200-964 del 2 ottobre 2000 e alla la legge organica 2001-419 del 16 maggio 2001 che, tramite, rispettivamente, la riduzione del mandato presidenziale, da sette a 5 anni, e l'inversione del calendario elettorale, hanno ridotto al minimo i rischi del verificarsi di una probabilità di coabitazione

⁵¹ In effetti, con il prematuro scioglimento, il 9 giugno 2024, dell'Assemblea Nazionale, il Presidente Macron aveva probabilmente sperato di superare o quanto meno migliorare la difficile condizione politica in cui si era ritrovato nella XVI legislatura, a seguito del duplice appuntamento elettorale, presidenziali e legislative, del 2022. Tuttavia, all'indomani del secondo turno elettorale del 7 luglio 2024, nonostante il successo di esser riuscito a tenere fuori dall'Esecutivo il *Rassemblement National*, grazie a un forzoso «cordone sanitario», Macron si è trovato di fronte a un'Assemblea Nazionale mai così frammentata, con un numero record di 11 gruppi parlamentari, costretto a una faticosa ricerca di una coalizione di appoggio al Governo, e ad un nuovo necessario *fait minoritaire*. Per un commento sull'esito delle elezioni legislative 2024, si vedano JP. DEROSIER, *Le crash avant le clash*, in *La Constitution décodée, Le blog*; P. AVRIL, *Analyse structurale de la Ve République (suite e fin)*, in *JP blog*; J. ZILLER, *Il parlamentarismo dualistico francese dopo le elezioni legislative 2024: un sistema elettorale che non garantisce la stabilità di governo e non mette in evidenza i poteri costituzionali del Capo dello Stato, del Parlamento e del Governo*, in *federalismi.it*, n.16,2024; M. CAVINO, *Francia 2024. Lo scioglimento dell'Assemblea nazionale tra nostalgie de l'impuissance e fait minoritaire*, in *Quaderni costituzionali* n.3, 2024, pp.720-723

⁵² Cfr., BRUNO DAUGERON, *Le “chemin démocratique” ou les mésaventures du presidentialisme minoritaire*, in *Jus Politicum* n.30, 2023

Ad ogni modo, non stupisce del tutto, dunque, che, in periodi di presidenzialismo maggioritario⁵³, si faccia un utilizzo, per così dire, limitato di questa prerogativa, e invece in periodi di presidenzialismo minoritario - come quello verificatosi nel periodo 1988-1993, o quello quanto accaduto all'indomani delle elezioni legislative del 2022 con la XVI legislatura e potrà accadere con il nuovo Governo Bayrou - l'Esecutivo, da intendersi, nel caso francese come l'endiadi composta da Presidente e Primo Ministro, faccia ricorso a tutti i congegni che la Costituzione gli riconosce per la sua sopravvivenza.

Certo, si potrebbe obiettare che in caso di mancanza di maggioranze assolute e, dunque, di una conclamata impossibilità di governare si potrebbe ricorrere allo scioglimento dell'Assemblea. Tuttavia, è da ritenere che sia proprio del funzionamento di questa peculiare forma di governo - che infatti, non a caso, la stessa dottrina fatica a inquadrare⁵⁴ - il tentativo di esperire tutti modi possibili per garantire la stabilità governativa. D'altra parte, il rischio di un possibile scioglimento dell'Assemblea è sempre, comunque, insito nello stesso meccanismo ex art. 49-3 Cost., dal momento che il Governo ogni qualvolta impegna la sua responsabilità si espone sempre al rischio di una sua sfiducia.

5. Per una difficile comparazione con la questione di fiducia italiana. Considerazioni conclusive

Dal punto di vista del metodo, non semplice appare una riflessione in chiave comparata su questo istituto dell'ordinamento francese, stante le sue proprie caratteristiche, in specie in termini di funzionamento. È ben evidente, altresì, che il più immediato raffronto può essere fatto solo con l'istituto della questione di fiducia, presente in numerosi sistemi di tipo parlamentare. Quest'ultima da intendersi, secondo una nota definizione, come quello strumento con cui un soggetto in posizione attiva, il Governo, provoca nei

⁵³ L'espressione fa riferimento, in sostanza, alla circostanza con cui il Presidente riesce a godere della massima espansione dei suoi poteri grazie a un allineamento tra il suo partito e quello che ha la maggioranza in Assemblea nazionale e che sostiene il Primo Ministro in carica. Si tratta, in effetti, del verificarsi del c.d. *fait majoritaire*, considerato il vero cardine del buon funzionamento del sistema francese. Sul c.d. presidenzialismo maggioritario, cfr. B. DAUGERON, *Élections législatives de 2022 : la fin du présidentielisme majoritaire?*, in *Blog Jus Politicum*, 29 juin 2022. Sul presidenzialismo maggioritario, non mancano quanti ritengono che, talvolta vi sia il rischio di una "deriva presidenzialista" del sistema, in tal senso M. CALAMO SPECCHIA, *Elezioni presidenziali ed elezioni legislative in Francia tra consolidamento del fait majoritaire e bipartitismo souple*, in *Rassegna Parlamentare*, n.3, 2012, pp.638-639

⁵⁴ Sulla natura della forma di governo francese si vedano, senza pretesa di esaustività, J.J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE e O. DUHAMEL, *La Vème République (histoire des institutions et des régimes politiques en France)*, Armand Colin, Paris, 2001, in partic. p. 107 ss.; P. JAN, *Le président de la République au coeur du pouvoir, La documentation française*, 2011. L. FAVOREU, P. GAIA, R. GHEVONTIAN, J.L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX E G. SCOFFONI, *Droit Constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2017; F. LUCHAIRE, G. CONAC E X. PRETOT (a cura di), *La Constitution de la République Française: analyses e commentaire*, III ed., Dalloz, Paris, 2008; P. AVRIL, *Le régime politique de la Vème République*, 4° ed., LGDJ, Paris, 1979; R. MOULIN, *Le présidentielisme et la classification des régime politiques*, Paris, LGDJ, 1978; J. GIQUEL, *Essai sur la pratique de la Vème République*, 2° ediz, LGDJ, Paris, 1977. Nella dottrina italiana D. AMIRANTE, *Il semipresidenzialismo "alla francese": un modello di successo*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo: modelli stranieri e riforma costituzionale*, Maggioli Editore, Rimini, 1997, p. 19. Ancora cfr., M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 185 ss.; ID, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, BUP, Bologna 2014, p. 55 ss.; R. CASELLA, *Il monarca repubblicano., La figura del capo dello Stato nell'evoluzione costituzionale francese dalla grande révolution alla Quinta repubblica*, Jovene, Napoli, 2009.

confronti di un altro soggetto, titolare di una situazione giuridica passiva, il Parlamento, un voto parlamentare «avente portata fiduciaria»⁵⁵.

Si tratta di un raffronto che appare anche storicamente fondato, dal momento che l'art. 49-3 della Costituzione francese nasce proprio dalle ceneri della questione di fiducia prevista dalle Costituzioni della III e della IV Repubblica. Com'è noto, la questione di fiducia è lo strumento a disposizione del Governo per verificare il rapporto fiduciario in relazione, o ad una mera conferma del rapporto stesso, o ad un singolo atto di proposta governativa che l'Esecutivo stesso giudichi di importanza strategica ai fini dell'indirizzo politico.

L'apposizione della questione di fiducia consiste, dunque, in una dichiarazione con la quale il Governo subordina la propria permanenza in carica all'esito di una votazione su un oggetto che è ritenuto, e comunque dichiarato, così essenziale ai fini dell'attuazione del proprio programma che il dissenso di una delle Camere su di esso determina l'interruzione del rapporto di fiducia, e dunque, la necessità di dimissioni dell'Esecutivo. Si tratta di un istituto tipico della forma di governo parlamentare, perché trova il suo fondamento proprio in quel legame permanente di fiducia tra Esecutivo e Legislativo che deve durare per tutta la legislatura⁵⁶.

Limitando, nell'economia di questo lavoro, il raffronto al solo ordinamento italiano la prima e più evidente differenza rispetto all'istituto francese si lega alla circostanza che la questione di fiducia italiana nasce dalla prassi costituzionale, seppur risalente⁵⁷, e trova il suo unico fondamento giuridico nei Regolamenti di Camera e Senato, i quali affiancandosi all'articolo 94 della Costituzione, in tema di fiducia iniziale e mozione di sfiducia, completano, di fatto, la disciplina dei voti a carattere fiduciario nell'ordinamento italiano. Particolarità, quest'ultima non irrilevante e che, a lungo, ha fatto dubitare della legittimità dell'utilizzo di questa prassi da parte del Governo⁵⁸. Altra differenza rilevante attiene ai limiti circa l'utilizzo di questi due meccanismi, divenuti particolarmente significativi in Francia dopo la riforma del 2008, costringendo il Governo ad un utilizzo del 49-3 limitato ai testi più importanti nel corso di una

⁵⁵ La nota definizione è di M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano, 1996, p.2

⁵⁶ J. GICQUEL, definisce quella della fiducia «una regola costituzionale antica quanto il parlamentarismo», *Droit constitutionnel e institutions politiques*, XI ed., LGDJ, Montchrestien, Paris, 1991, p.786

⁵⁷ Si tratta, infatti, di una prassi risalente fin al periodo statutario, anche in quel caso, infatti, l'istituto, definito “quesitone di gabinetto”, seppur utilizzato, non era disciplinato dallo Statuto ma solo dai regolamenti parlamentari. Per una ricostruzione dell'utilizzo del meccanismo della quesitone di fiducia in quel periodo, si veda, A. RIDOLFI, *Riflessioni su questione di fiducia e sfiducia al singolo ministro, rileggendo i lavori di Mario Galizia*, in *Nomos*, n.2, 2022, p.15

⁵⁸ È ben noto, come dottrina ormai, invero risalente, abbia a lungo sostenuto l'incostituzionalità della prassi relativa alla questione di fiducia, poiché le votazioni di carattere fiduciario sarebbero esclusivamente quelle disciplinate nell'art. 94 della Costituzione che sarebbe, dunque, una fattispecie a carattere chiuso. In tal senso, R. ASTRALDI, *L'ostruzionismo parlamentare e la questione di fiducia*, in *Roma economica*, n. 2, 1953, pp. 67 ss; A. DE VALLES, *Limiti che pone la questione di fiducia da parte del Governo*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 1954, pp.615 ss. Per una più ampia ricostruzione di quel dibattito, si veda, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, op. cit. pp. 207 ss; più di recente si veda, G. RIVOSECCHI, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del parlamento*, in *Rivista AIC*, n.2, 2012, p.16

legislatura, o comunque giudicati più significativi per il Governo stesso. Molto meno incisivi, invece, appaiono essere i limiti all'utilizzo di questa prerogativa governativa nel contesto italiano, così come previsti dai Regolamenti di Camera⁵⁹ e Senato⁶⁰, dal momento che tali limiti sono relativi o ad atti che incidono sull'organizzazione stessa della camera⁶¹, ovvero a gruppi di materie che, nella concreta prassi, rivelano avere comunque un carattere ampiamente residuale⁶².

È anche dal punto di vista del concreto procedimento che vengono alla luce le significative differenze. Se infatti, l'obiettivo ultimo dei due meccanismi - art. 49-3 Cost. francese e questione di fiducia italiana - è, almeno in teoria, il medesimo, vale a dire congelare il dibattito in corso su un testo di legge allo scopo di imprimere una netta accelerazione al procedimento legislativo, la modalità con cui questo obiettivo viene raggiunto differisce significativamente. Mentre, infatti, nel contesto italiano l'apposizione della questione di fiducia, nell'ambito del procedimento legislativo di approvazione di un testo di legge, sospende, come si diceva, il dibattito e provoca un voto dei parlamentari che assume la doppia valenza di un voto a carattere fiduciario ma anche di approvazione del testo stesso, nel contesto d'Oltralpe ed è qui che il meccanismo rivela tutta la sua «brutalità»⁶³. Nessun voto, infatti, viene espresso dai deputati francesi, una volta che l'Esecutivo ha scelto di impegnare la sua responsabilità su di un testo. Infatti il proposito dell'art. 49-3 è proprio quello di «renvoyer le balle dans le camp du Parlement»⁶⁴, dunque invertire l'onere della prova e sfidare l'opposizione a divenire maggioranza per far cadere il Governo⁶⁵.

Una comparazione, poi, circa la concreta prassi applicativa lascia emergere immediatamente quanto l'utilizzo dello strumento fiduciario nell'ambito del procedimento legislativo in Italia segni dei numeri ben

⁵⁹ L'art. 116 del Regolamento della Camera, prevede che: «La questione di fiducia non può essere posta su proposte di inchieste parlamentari, modificazioni del Regolamento e relative interpretazioni o richiami, autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine, fatti personali, sanzioni disciplinari ed in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno della Camera e su tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto»

⁶⁰ L'art. 161 del Regolamento, invece, prevede come unico limite quello di non poter utilizzare la questione di fiducia sulle «proposte di modificazione del Regolamento ed in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno del Senato».

⁶¹ S. TOSI, *Innovazioni e conferme nella recente riforma dei regolamenti parlamentari*, in Aa.Vv., *L'indirizzo politico nel nuovo regolamento della Camera dei deputati*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 15

⁶² In tal senso, e più ampiamente sui limiti posti dai regolamenti parlamentari all'utilizzo della questione di fiducia, si veda D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, in *Costituzionalismo.it*, n.2, 2021, pp.49 ss.

⁶³ Fanno riferimento alla «brutalità» di questo meccanismo sia P. ARDANT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, III ed., LGDJ, Paris, 1991, p.583-584, che lo definisce come «la forma più brutale e più raffinata di razionalizzazione del parlamentarismo», che G. SARTORI, *Comparative constitutional engineering*, New York University Press, Macmillan, London, 1994, p. 166, il quale lo paragona alla ghigliottina inglese

⁶⁴ L'espressione è di M. DUVERGER, *Le système politique français*, PUF, XVIII ed., Paris, p. 409

⁶⁵ Proprio questo profilo del «non voto» costituisce una delle questioni su cui si è concentrata la Commissione di Venezia, chiamata ad esprimere un parere sull'art. 49-3. La Commissione ha sottolineato che tale dispositivo pur presentando significative similitudini con la questione di fiducia italiana si differenzia per la totale mancanza di voto da parte del Parlamento sul testo di legge in oggetto. La Commissione ritiene che l'eliminazione del voto finale di una camera del Parlamento per l'adozione di una legge rappresenti «a significant interference by the executive in the powers and role of the legislature, is seemingly unique in European comparative experience and is problematic»

più significativi che in Francia⁶⁶. In effetti, a fronte, di un uso sporadico della questione di fiducia nelle prime sette legislature repubblicane⁶⁷, il ricorso alla fiducia raggiunge numeri più significativi con le legislature, ancora a base elettorale proporzionale, VIII, IX e X⁶⁸, per poi impennarsi con le legislature costituite su base elettiva maggioritaria⁶⁹. Il fenomeno si è ancor più accentuato nel corso della XVI legislatura (2008-2013) con 65 questioni di fiducia per la sola Camera dei deputati⁷⁰, guidata dapprima dal Governo Berlusconi e poi dal Governo Monti. Quest'ultimo, infatti, pur dotato della più alta fiducia iniziale nella storia repubblicana (556 voti favorevoli alla Camera e 281 al Senato) ha impegnato la sua responsabilità ben 42 volte in poco più di due anni, con una media di quasi due questioni di fiducia al mese. Né, d'altra parte, l'andamento si può dire granché modificato con 53 questioni di fiducia alla Camera e 54 al Senato nella XVII legislatura (dal 2013 al 2018), e 56 alla Camera e 53 al Senato nella XVIII legislatura (dal 2018 al 2022). Trend che al momento sembra confermarsi anche con l'attuale legislatura con più di 30 questioni di fiducia alla Camera e più di 20 al Senato in poco meno di due anni di Governo.

Il breve *excursus* quantitativo constata come, il ricorso al voto fiduciario in Italia, non si correli tanto alla minore o maggiore consistenza della maggioranza di appoggio all'Esecutivo in carica, né è la dimostrazione che proprio il passaggio dal sistema proporzionale a quello maggioritario abbia segnato addirittura un incisivo aumento nell'utilizzo di questa prerogativa. Pare, piuttosto, che da un lato, l'Esecutivo necessiti di compattare maggioranze non coese, soprattutto nel contesto di governi con una maggioranza, sì più ampia, ma spesso anche più composita e, dunque, meno coesa, Paiono proprio questi i casi dei cc.dd. governi del Presidente, tra cui, più di recente, l'Esecutivo guidato da Mario Draghi con

⁶⁶ Il tema dell'abuso della questione di fiducia ad opera dei Governi in Italia, con il conseguenziale rischio di esautoramento del ruolo del Parlamento, è questione ben nota e dibattuta in dottrina. La prassi è poi particolarmente problematica in relazione all'uso della questione di fiducia sui c.d. maxi emendamenti. Si vedano, senza pretesa di esaustività, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questioni di fiducia nelle legislature della maggioranza e opposizione*, in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, Roma, 2007, pp. 41 ss., G. PICCIRILLI, *Paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2008, pp. 789 ss.; Renna, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia tra Camera e Governo*, in R. Dickmann - S. Staiano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di Governo*, Giuffrè, Milano, 2008, spec. pp. 121 ss., e B. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, 2005, pp. 808 ss. G. RIVOSECCHI, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971*, in rivista *AIC*, n.2/2012, in partic. pp. 16 ss.; I.G. VELTRI, *Decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia: profili di costituzionalità di una consolidata ma problematica prassi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna* (23-5-2018).

⁶⁷ Per un approfondimento dei dati dell'utilizzo della questione di fiducia nelle prime legislature sette legislature della Repubblica italiana, si vedano i dati riportati in N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in S. FABBRINI-V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO (a cura di), *Il Filangieri – Quaderno 2010/Governare le democrazie. Esecutivi, leaders e sfide*, Jovene editore, Napoli, 2010, p.92

⁶⁸ Si tratta di un numero di utilizzo di questioni di fiducia tra Camera e Senato pari a 30 nella VIII legislatura, 23 nella IX e 32 nella X.

⁶⁹ Infatti nella XIII legislatura (1996-2001) sono state poste complessivamente 33 fiducie, nella XIV (2001-2006) ben 17 al Senato e 29 alla Camera, e nei soli due anni della XV (la seconda legislatura più breve della storia repubblicana dopo la XI) si sono avute ben 29 fiducie

⁷⁰ Dati consultabili al sito www.conoscere.camera.it

28 questioni di fiducia alla Camera e 29 al Senato in 18 mesi di governo. Dall'altro, è divenuto sempre più frequente l'utilizzo di questioni di fiducia cc.dd. tecniche⁷¹, vale a dire non tanto correlate a una reale voto a carattere fiduciario, quanto piuttosto ad una volontà di imprimere un'accelerazione al procedimento di approvazione legislativa, superando ogni possibile forma di ostruzionismo parlamentare, divenendo, di fatto, uno strumento funzionale alla produzione normativa⁷².

Al contrario, invece, l'esempio francese dimostra di fare un uso, se raffrontato a quello italiano, ben più parsimonioso dell'analogo strumento fiduciario e che attesta un incremento dell'utilizzo "limitato" alle sole ipotesi di governi con una maggioranza effettivamente non salda.

A ben guardare, per poter cogliere appieno la differenza tra i due istituti in esame appare necessario inquadrare questi due meccanismi nel più generale contesto di funzionamento della forma di governo. In Italia la questione di fiducia, si presenta come un necessario corollario, nato dalla prassi, del circuito di un rapporto fiduciario permanente tra Governo e Parlamento, per cui il Governo mette continuamente in gioco la posta più alta, talvolta per contrastare maggioranze riottose, talvolta per combattere l'ostruzionismo parlamentare, altre ancora al solo scopo di garantirsi priorità e celerità nella discussione parlamentare. In definitiva allo scopo ultimo di ottenere la governabilità, intesa, quest'ultima, non solo nel senso di permanenza del Governo in carica, ma anche di approvazione in sede legislativa delle sue più significative proposte. In Francia, questa esigenza era già ben chiara nella mente di coloro che lavorarono al testo della V Repubblica, e soprattutto al suo principale ispiratore, Charles De Gaulle, al punto che tutto il testo costituzionale è costellato di meccanismi atti a garantire questo obiettivo, ciò proprio "a spese" dell'istituzione parlamentare, che in periodi di presidenzialismo maggioritario rischia di divenire mera «camera di registrazione delle decisioni prese dall'Esecutivo»⁷³. In questo contesto, il 49-3 Cost. costituisce solo la punta dell'iceberg di un sistema con cui il Governo in casi estremi, per così dire, sfida l'Assemblea nazionale ad approvare «*en silence*» (nel senso del non voto) le sue proposte legislative, o divenire vera protagonista fino ad essere in grado di rovesciare il Governo in carica.

⁷¹ Sull'utilizzo della c.d. questione di fiducia tecnica si veda, M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017, parte I, p. 64; C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Diritto Pubblico*, n.2, 2018, pp.588 ss

⁷² M. LUCIANI, *Il "principio di sincerità" nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, n. 4, 2010, p. 584, ricorda proprio che la questione di fiducia viene utilizzata dal Governo «per battere un possibile ostruzionismo, quando può contare su una maggioranza debole, o (ancora più illegittimamente) per accelerare i tempi del "passaggio" parlamentare, quando può contare su una maggioranza forte (e che comunque gli assicurerebbe l'approvazione della legge alla quale tiene)».

⁷³ In tal senso, e più in generale per una riflessione sul ruolo dell'istituzione parlamentare nell'evoluzione della V Repubblica francese, si veda P. PICCIACCHIA, *Semipresidenzialismo francese e ruolo del Parlamento: dai tentativi di rivalutazione dell'istituzione parlamentare alle più recenti sfide nel contesto di trasformazione del sistema dei partiti*, in *Dpce online* 1, 2023, in partic. pp.974 ss.

Così, in Italia, nel permanere del sistema parlamentare instauratosi con la Costituzione del 1948, la fiducia, con le sue varianti costituzionali e di prassi, ha mantenuto il suo ruolo di strumento di formale, necessaria, costante verifica del rapporto di consenso tra Governo e Parlamento, assicurando, in tal modo, all'Esecutivo l'indispensabile consenso dell'unico organo, il Parlamento, la cui autorità proviene direttamente dall'elettorato. In Francia, invece, la Costituzione della V Repubblica, e il realizzarsi dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, ha determinato un doppio circuito fiduciario, quello tra Presidente e Primo Ministro, e tra quest'ultimo e il Parlamento, con una netta prevalenza del primo sul secondo, in virtù della sua forte legittimazione democratica. Ciò, al punto che, il Presidente esprime la sua fiducia verso il Governo nominandolo e, di fatto, insediandolo nelle sue funzioni, e potendo, altresì, porre fine a questo rapporto, praticamente in qualsiasi momento, mentre per l'Assemblea nazionale questa fiducia può essere addirittura presupposta, senza il bisogno di essere confermata, se non come "prova da sforzo" nei casi in cui il circuito della duplice legittimazione sembri incepparsi e solo quando in Parlamento si sia formata una nuova, seppur composita, maggioranza.

La diversa situazione strutturale rende ancor più chiara la differenza tra i due strumenti. Ed infatti, si spiega in tal modo come, mentre nel sistema italiano la questione di fiducia, per consentire al Governo di sopravvivere, o di velocizzare il suo lavoro, richiede comunque che esso abbia una maggioranza, che, anche se riluttante, voti a favore suo e del provvedimento in gioco, al contrario l'art. 49-3 Cost. consente, in Francia, la sopravvivenza e la capacità di imporre le proprie linee politiche anche ad un Governo, come è accaduto nel corso della scorsa legislatura, e sembra accadere anche nella attuale, che di una maggioranza sia privo. In tale contesto, *sufficet*, evidentemente, la fiducia del Presidente eletto e la non esistenza nel Parlamento di maggioranze alternative.

Si tratta, di una differenza non di poco conto e forse un elemento di possibile riflessione nel quadro di eventuali riforme dei meccanismi istituzionali.