

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 5/2023

Data: 5 settembre 2023

La pronuncia del Conseil constitutionnel a conclusione della “prova da sforzo” del sistema costituzionale francese per l’approvazione della recente riforma delle pensioni*

di Chiara A. d’Alessandro – Ricercatrice di diritto pubblico comparato dell’Università degli studi di Napoli “Federico II”

TITLE: The Conseil constitutionnel’s ruling at the end of the French constitutional system’s ‘stress test’ for the approval of the recent pension reform

ABSTRACT: Il contributo si propone di fornire una riflessione che, a partire dalla sentenza del *Conseil constitutionnel* DC n. 2023-849, in tema di riforma delle pensioni, allarga lo sguardo sui numerosi strumenti di razionalizzazione congegnati dalla Costituzione francese che hanno garantito, anche in questa occasione, pur non senza difficoltà, la primazia dell’Esecutivo sul Parlamento.

The contribution aims to provide a reflection that, starting with the Conseil constitutionnel DC ruling No. 2023-849, on the subject of pension reform, broadens the gaze on the numerous rationalisation instruments devised by the French Constitution that have guaranteed, even on this occasion, albeit not without difficulty, the primacy of the Executive over Parliament.

KEYWORDS: *Conseil constitutionnel*; Presidente della Repubblica; Esecutivo; razionalizzazione; *Conseil constitutionnel*; President of Republic; Executive; rationalisation

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

SOMMARIO: 1. Premessa: la razionalizzazione dei rapporti tra Esecutivo e legislativo come momento genetico della V Repubblica francese – 2. La censura relativa all'utilizzo di una *loi de financement rectificative de la sécurité sociale*. – 3. La censura di abuso di strumenti di razionalizzazione. – 4. Le censure di carattere sostanziale. – 5. Riflessioni conclusive.

1. Premessa: la razionalizzazione dei rapporti tra Esecutivo e legislativo come momento genetico della V Repubblica francese

Charles de Gaulle, da un lato, con il suo celebre discorso di Bayeux nel 1946¹, e Michel Debré dall'altro, con il suo *Ces principes qui nous gouvernent*², rispettivamente padre politico e architetto costituzionale, già ben prima dell'avvio dei lavori per la redazione della Costituzione del 1958, avevano immesso nel dibattito istituzionale, pressoché, tutti gli elementi che faranno da *file rouge* e, come da punto di leva, di quello che sarà il testo costituzionale della V Repubblica³. È ben noto infatti, come il nucleo di quel progetto risiedette, sin dall'inizio, nell'intenzione di fornire concreta e stabile risposta istituzionale alla crisi del sistema politico e all'invadenza dei partiti francesi di quegli anni accusati, da più parti, di aver reso il governo "ostaggio" del Parlamento.

Tale condizione di partenza ha trovato una risposta concreta in un modello costituzionale in cui, come è noto, nella geometria dei ruoli istituzionali, è stato attribuito una posizione di primo piano anzitutto all'esecutivo, composto, da un lato, da un Governo che può beneficiare di consistenti meccanismi di razionalizzazione nei confronti del Parlamento, e dall'altro, da un Presidente della Repubblica, ben presto, destinato a diventare, con il completamento di quel disegno istituzionale operatosi con il referendum gollista del 1962, e la elezione diretta del capo dello Stato, "vera chiave di volta del sistema".

¹ Si tratta del noto discorso pronunciato dal Generale de Gaulle il 16 giugno 1946, in cui de Gaulle espone tutta l'essenza della sua visione politica e istituzionale.

² M. DEBRÉ, *Ces principes qui nous gouvernent. Lettre aux dirigeants de la Nation*, Paris, 1957.

³ Sulla stratificazione dei modelli istituzionali rinvenibili nella Costituzione della V Repubblica, S. CECCANTI *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997, pp.109-113 l'Autore, in base alla ricostruzione del pensiero di Maurice Duverger (M. Duverger, *Les Constitutions de la France*, Paris, 1983), individua nella Costituzione francese più strati sovrapposti. Vale a dire uno "gaulliano", particolarmente attento alla figura del Presidente della repubblica e ostile ai partiti, ed uno "Débré", teso a regolamentare il lavoro del parlamento e rafforzare i poteri normativi del governo.

Nello specifico appaiono di interesse, in questa sede, i molteplici strumenti di razionalizzazione⁴ nell'ambito del rapporto Governo-Parlamento immaginati, sin dall'inizio, per "contingentare" proprio il ruolo del Parlamento anche nell'esercizio delle più classiche prerogative del potere legislativo, tanto da far parlare di un «*pouvoir déprimé par les autres pouvoirs*»⁵, o ancora «*confiné depuis 1962 dans un rôle d'enregistrement des textes*»⁶.

Numerosi sono, infatti, in questo senso, gli strumenti previsti dal testo costituzionale congegnati, da un lato, in maniera da assegnare il ruolo di direzione dei lavori parlamentari al Governo, dall'altro da agevolare l'Esecutivo stesso nell'approvazione dei progetti di legge di iniziativa governativa. Il riferimento è, senz'altro, agli artt. 44.3 sul voto bloccato, 47 e 47-1 Cost. sulle leggi finanziarie e di finanziamento della sicurezza sociale, all'art. 48 Cost., che assegna priorità nell'assegnazione dell'ordine del giorno dell'Assemblea anzitutto al Governo, e, ancora all'art. 49 particolarmente rilevante, come si vedrà, nel "caso" oggetto di questo studio, che consente al Governo di impegnare la sua responsabilità dinnanzi all'Assemblea.

A questi dispositivi si affianca la non irrilevante distribuzione di competenze legislative tra Esecutivo e Parlamento prevista dall'art. 34 della Cost. che limita il *domaine de la loi*, vale a dire il principio che individua nella legge approvata dal Parlamento lo strumento privilegiato per esprimere la volontà generale, in favore del *domaine réglementaire*, riservando, dunque, all'Esecutivo, attraverso, appunto, lo strumento regolamentare la competenza nelle materie non espressamente riservate alla legge ordinaria⁷.

Insomma, un quadro istituzionale originale e complesso in cui, nella intenzione dei costituenti, così come nella concreta prassi sviluppatasi negli anni di vigenza della Costituzione del 1958, si è dato vita a un sistema il cui fulcro istituzionale, quanto politico, risiede non tanto nel Parlamento

⁴ Sui meccanismi di razionalizzazione della V repubblica francese, *ex multis*, D. CHAGNOLLAUD - J.L. QUERMONNE, *La Ve République. Le pouvoir exécutif et l'administration*, Paris, 2000; J.-F. DE BUJADOUX, *Jaurès, aux origines du modèle français de parlementarisme rationalisé, Jus politicum, Revue de droit politique*, n.11/2013.

⁵ In tal senso, G. TUSSEAU, *Droit Constitutionnell et institutions politiques*, Paris, 2022, p. 919.

⁶ Cfr., J. BENETTI, *L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime (Réflexions sur le régime parlementaire de la Ve République)*, LPA, 2008, n. 138, p. 22.

⁷ Sebbene, a tal proposito vada ricordato come, in realtà, questa «*révolution normative*», consistente nel togliere al Parlamento la titolarità esclusiva della competenza per eccellenza appartenenti a un'assemblea, «*n'a[vait] pas eu lieu*» (J. RIVERO, *Rapport de synthèse*, in L. FAVOREU (dir.), *Le domaine de la loi et du règlement*, Paris, 1981, 2e éd., p. 263), e ciò anche in ragione di un'interpretazione particolarmente restrittiva del *Conseil Constitutionnel* in materia. Sul punto cfr. più ampiamente, A. DE MONTIS, P. JENSEL MONGE, *Le Sénat et le renouveau de l'article 41 de la Constitution*, in *Revue français de droit constitutionnel*, n. 112/2017, pp.861 ss.

come espressione della volontà generale, ma nell'Esecutivo composto dal binomio Capo dello Stato-Capo del Governo.

A più di sessant'anni dall'adozione di quel Testo costituzionale, in tal modo congegnato, l'utilizzo, per così dire "intenso", di tali strumenti di razionalizzazione ad opera del Governo, ha dato vita ad una pagina della storia francese culminata con la decisione del *Conseil constitutionnel* del 14 aprile 2023 DC n. 2023-849, raramente così attesa e cruciale dal punto di vista istituzionale, politico e anche sociale⁸.

2. La censura relativa all'utilizzo di una *loi de financement rectificative de la sécurité sociale*

Nello specifico, a seguito della non approvazione delle due mozioni di censura ex art. 49.3 Cost., presentate dalle opposizioni, il 20 marzo 2023 è stata approvata in via definitiva la nota riforma avente ad oggetto, tra l'altro, l'innalzamento dell'età pensionabile, *loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023*, voluta fortemente dall'Esecutivo in carica guidato da Elisabeth Borne e, più ancora, dal Presidente Macron, che a più riprese è stato chiamato a intervenire pubblicamente per giustificare le intenzioni dell'Esecutivo. Sulla conformità a Costituzione della procedura seguita per l'adozione del testo, nonché del contenuto di numerose disposizioni della legge, è stato chiamato a pronunciarsi il *Conseil constitutionnel*⁹.

⁸ In effetti la vicenda ha suscitato un enorme dibattito, oltre che una mobilitazione sociale e sindacale, nell'opinione pubblica e tra gli stessi costituzionalisti. Tra le altre cose il 18 marzo 2023 *Le Monde* ha pubblicato un appello affinché il Presidente della Repubblica non promulgasse la legge. A questo proposito, ma anche con riferimento all'intero dibattito sviluppatosi Olivier Beaud ha parlato di una «*inculture constitutionnelle*» della Francia, dal momento che l'art.10 della costituzione fa del potere di promulgare una legge ad opera del presidente un potere «*lié*» e tutt'altro che discrezionale cfr., O. BEAUD, *Quelques réflexions sur l'inculture constitutionnelle française révélée par l'épisode de la réforme des retraites*, in *Jus Politicum. Revue de droit politique*, n.30/2023

⁹ Occorre ricordare che l'ostilità alla riforma delle pensioni ha condotto l'opposizione a presentare anche due richieste di referendum di «iniziativa condivisa» (c.d. RIP) ex art. 11 Cost. comma 3, che avevano ad oggetto, secondo la forma propria di questo peculiare strumento previsto dalla Costituzione francese, una proposta di legge contenente il divieto di innalzamento dell'età pensionabile a 64 anni e dunque mirante, di fatto, a impedire gli effetti della riforma voluta dal Governo. Entrambe, tuttavia, queste richieste sono state respinte dal *Conseil constitutionnel* con due decisioni, una il 14 aprile ed un'altra il 3 maggio, perché i «*sages*» hanno ritenuto non rispettate le condizioni di cui al comma 1 dell'art.11 relativo alle materie che possono essere oggetto di una tale proposta referendaria. Su tale peculiare strumento costituzionale francese, cfr., F. HAMON, *Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2014, n 98, p. 253-268; M. VERPEAUX, *Le nouveau référendum: mythe et réalités*, in *La semaine juridique générale.*, 2014, n 5, p. 219-225.

Il nucleo essenziale della riforma ha ad oggetto l'innalzamento progressivo, al ritmo di 3 mesi per anno di nascita, dell'età pensionabile, dai 62 ai 64 anni, per tutti, nel 2030, nonché l'innalzamento dell'età per raggiungere il massimo della pensione, dai 42 ai 43 anni di lavoro, anche questo gradualmente, al ritmo di tre mesi per anno di nascita.

Già di per sé l'oggetto della legge, vale a dire una riforma sulle pensioni, a prescindere dal suo contenuto, basterebbe per essere all'origine di accesi contrasti tra maggioranza e opposizione, e di tensioni con le parti sociali. Se si considera, poi, che la riforma, come si vedrà, ha visto la luce nell'ambito di una maggioranza di governo già particolarmente risicata, la quale all'esito delle elezioni legislative del giugno 2022 non ha visto il pieno realizzarsi del c.d. *fait majoritaire*, su cui si regge l'essenza del sistema francese, e che la sua approvazione è stata all'origine della messa in campo di buona parte dei dispositivi riconosciuti all'Esecutivo per portare a casa il risultato della sua approvazione, si comprende quanto fosse attesa e delicata la decisione del *Conseil* chiamato a pronunciarsi sul punto.

La pronuncia del *Conseil constitutionnel* è arrivata il 14 aprile scorso a seguito di tre differenti "saisines", più quella del Governo che però si è limitato a un "deferimento in bianco" che, dunque, ha solo chiesto una pronuncia da parte dei *sages* di *Palais Montpensier*¹⁰. Si è trattato di due ricorsi, da parte di due distinti gruppi di deputati dell'Assemblea Nazionale, uno di estrema destra, guidato da Marine Le Pen, e un altro del gruppo dei *NUPES*¹¹. La terza *saisine* era da parte di un gruppo di senatori di sinistra (socialisti, ambientalisti e comunisti).

Le censure sollevate dai diversi ricorsi sono numerose, sebbene molto simili tra loro, e hanno ad oggetto sia i profili procedurali che sostanziali della legge.

In questa sede ci si concentrerà soprattutto su alcuni aspetti delle *saisines*, relativi principalmente ai profili formali legati all'approvazione della legge deferita, quali l'utilizzo dell'art. 47-1 e 49.3 della Costituzione.

¹⁰ Quella del "rinvio in bianco" al *Conseil constitutionnel* ad opera del Governo è una prassi ormai sviluppatasi da alcuni anni. Per un commento sul punto anche alla luce dell'approvazione, ad opera del *Conseil* delle nuove norme procedurali per il *controllo a priori* adottate nel 2022 (decisione n. 2022-152 ORGA, art. 2), si vedano M. CHARITÉ, *Le règlement de procédure pour le contrôle de constitutionnalité a priori: entre codification et modernisation*, in *JCP G.*, 2022, n.14, 445; M. BENRAHOU, *Une saisine blanche n'est définitivement pas irrecevable*, in *JP Blog*, 9 giugno 2023

¹¹ Si tratta della *Nouvelle Union populaire écologique et sociale*, creata nel maggio 2022 in vista delle elezioni politiche francesi, composta prevalentemente da partiti politici di sinistra ed ecologisti

È bene chiarire sin da subito che il *Conseil constitutionnel*, seppure con motivazioni non sempre del tutto esaustive o particolarmente argomentate¹², ha validato quasi l'intera riforma, censurando solo sei misure, per così dire, "minori" (quali *l'index senior* e il *CDI senior*).

Uno dei profili di censura sicuramente più interessanti, che accomuna tutti e tre i ricorsi pervenuti, attiene, anzitutto, all'utilizzo, da parte del Governo, di uno specifico strumento legislativo, vale a dire, di una *loi de financement rectificative de la sécurité sociale* (PLFRSS) per portare ad approvazione quella che è, in sostanza, una riforma delle pensioni.

La *loi de financement de la sécurité sociale* è una categoria di leggi, che dal punto di vista contenutistico persegue lo scopo di definire gli obiettivi di entrata e di spesa sul tema della "sicurezza sociale" (es. assicurazione sanitaria e pensioni). Dal punto di vista procedurale è equiparabile ad una legge finanziaria, ed infatti è approvata ogni anno dal Parlamento. Una legge, dunque, rettificativa della sicurezza sociale, come quella effettivamente proposta e poi approvata, ha lo scopo, evidentemente, di apportare modifiche alla legge *de financement de la sécurité sociale* già adottata in quell'anno.

Ebbene, il primo profilo di censura attiene proprio alla mancata sussistenza dei requisiti previsti dal *Code de la sécurité sociale* per approvare un testo di tal genere. Sarebbero mancati, nello specifico, a parere dei ricorrenti, le circostanze eccezionali, o la necessità di correggere dei «*déséquilibres financiers majeurs*», tali da giustificare l'utilizzo dello strumento in questione. L'utilizzo di un disegno di legge PLFRSS avrebbe consentito al Governo un «*détournement de procédure*» per i parlamentari di sinistra, e un «*véhicule législatif inadapté*», per i parlamentari di destra, dal momento che vi sarebbero degli effetti troppo indiretti sulle entrate e sulle spese del 2023. Si tratterebbe, dunque, a parere, sostanzialmente concorde, dei ricorrenti di uno strumento utilizzato al solo scopo di beneficiare delle previsioni di cui all'art. 47-1 Cost.

Quest'ultimo, infatti, prevede una procedura accelerata per l'approvazione di testi di legge di finanziamento della sicurezza sociale, in quanto stabilisce che: «Il Parlamento vota i disegni di legge sul finanziamento della previdenza sociale alle condizioni previste con legge organica. Se l'Assemblea nazionale non si è pronunciata in prima lettura entro un termine di venti giorni dalla

¹² Per commenti, per così dire, a "caldo" sulla decisione del *Conseil A.M. LECIS COCCO ORTU, Il Consiglio Costituzionale francese e la riforma delle pensioni, o dell'occasione mancata di comportarsi da "Cour Constitutionnelle de référence"*, in *Diritti comparati. Comparare i diritti fondamentali in Europa*, 15 maggio 2023; AA.V., *Jus Politicum. Revue de droit politique, réforme de retraites les enjeux constitutionnels*, n. 30/2022

presentazione di un disegno, il Governo incarica il Senato, il quale deve deliberare entro il termine di quindici giorni. Si procede successivamente alle condizioni previste all'articolo 45. Se il Parlamento non si è pronunciato entro un termine di cinquanta giorni, le disposizioni del disegno possono diventare esecutive con ordinanza.» A tal proposito, tanto i senatori quanto i deputati ritengono illegittimo il ricorso a tale dispositivo costituzionale in quanto da un lato, la norma farebbe riferimento alle sole leggi di finanziamento della sicurezza sociale e non anche a quelle rettificative e dall'altro, in quanto la legge deferita mancherebbe del carattere di urgenza che giustificerebbe la compressione dei tempi parlamentari ex art. 47-1 Cost..

Il *Conseil*, in merito, si premura, anzitutto, di verificare le condizioni relative all'utilizzo di una legge rettificativa della sicurezza sociale. A tal proposito, in effetti, i "sages" rilevano che in nessuna delle norme relative ai contenuti obbligatori (artt. L.O. 111- 3-9 a 11) e facoltativi (art. L.O. 111- 3-12) prescritti dal *Code pour la sécurité sociale*, per una legge siffatta, risulta che debbano ricorrere le condizioni di urgenza o eccezionalità (paragrafo 8). Invero, il *Conseil* riconosce che il governo avrebbe, certamente, potuto adottare tale riforma sotto forma di legge ordinaria e, tuttavia, precisa, che tale scelta rientra nella discrezionalità politica dell'organo esecutivo, cui non spetta al *Conseil* sostituirsi (paragrafo 11). Quanto, poi, all'utilizzo dell'art. 47-1 Cost. il *Conseil* chiarisce che è lo stesso art. L.O. 111-3 del *Code de la sécurité sociale* ad attribuire alle leggi PLFRSS, dunque a quelle rettificative, il medesimo carattere di quelle di finanziamento della sicurezza sociale. Nella misura in cui, dunque, l'urgenza non costituisce una condizione per l'utilizzo di una legge siffatta, non vi sarebbe nessun ostacolo all'utilizzo di tale strumento legislativo e nessuna lesione costituzionale nell'utilizzo dell'art. 47-1 Cost.

3. La censura di abuso di strumenti di razionalizzazione

Inedito sarebbe, altresì, a parere dei ricorrenti, l'utilizzo cumulativo di un gran numero di strumenti costituzionali di cui il Governo può disporre per giungere all'obiettivo ultimo dell'approvazione della legge. Oltre al citato art. 47-1 Cost., si è fatta applicazione anche dell'art. 44 commi 2 e 3, in tema di voto bloccato, e, soprattutto, dell'art. 49.3 della Costituzione, cui si è sommato l'utilizzo dei meccanismi previsti, al medesimo scopo, dai regolamenti parlamentari, quali ad esempio la chiusura del dibattito (art. 38 regolamento del Senato), l'irricevibilità degli

emendamenti, la messa in priorità di altri, e il rovesciamento dell'ordine di discussione (art. 44 comma 6 regolamento del Senato).

Tutte le diverse *saisines* presentate ritengono che l'uso cumulativo di questi strumenti abbia, senz'altro, leso il generale principio di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare, già individuato come fondamentale dal *Conseil constitutionnel* nella sentenza DC n. 2009-581, in quanto da considerarsi un postulato dell'art. 6 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789, nonché dell'art.3 della Costituzione.

Di particolare interesse, nonché centrale ai fini dell'intero ricorso, è proprio la censura relativa all'utilizzo dell'art. 49.3 Cost. Si tratta della c.d. *motion de censure provoquée* che consente al Primo Ministro di provocare una mozione di sfiducia, o quanto meno di assumersi il rischio di una mozione di sfiducia, per ottenere l'adozione di un testo di legge. Il Primo Ministro, infatti, può, dopo una deliberazione del Consiglio dei Ministri, dato, quest'ultimo, che rende implicita anche una condivisione con il Presidente della Repubblica, dal momento che quest'ultimo presiede il Consiglio dei Ministri ex art. 9 Cost., impegnare la responsabilità del Governo dinanzi all'Assemblea Nazionale su di un testo. Quest'ultimo si considera approvato, salvo che nelle 24h successive venga votata a maggioranza una mozione di sfiducia¹³. Non vi è dubbio, che questo dispositivo costituzionale, particolarmente incisivo, rientri a pieno titolo in quei meccanismi di razionalizzazione del rapporto esecutivo-legislativo, voluti dai redattori del testo costituzionale del 1958¹⁴. Ciò, nella misura in cui esso consente al Governo di veder approvato un testo che ritiene fondamentale anche a fronte di una maggioranza divisa o relativa, e ai deputati di non votare un

¹³ Occorre segnalare, come sottolineato dal parere emesso dalla Commissione di Venezia sullo strumento ex art. 49.3 della Costituzione francese, 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. In Italia, infatti, l'apposizione di una questione di fiducia determina, in ogni caso, un voto da parte del Parlamento sul testo di legge, seppure esso venga considerato un voto di fiducia al Governo nel suo complesso. Al contrario, in Francia l'attivazione dell'art. 49.3 Cost. comporta che mai nessun voto venga espresso sul testo di legge in questione. Infatti, essa può portare o a un "non voto" da parte dell'Assemblea Nazionale, ovvero a un voto di sfiducia al Governo, ma non al testo. In ogni caso, la Commissione di Venezia 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», [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)024-e)

¹⁴ Non a caso l'art. 49.3 Cost. viene definito come «*instrument emblématique du parlementarisme rationalisé*», *Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, n.820*, présenté par F.Fillon, Premier ministre et par R. Dati, garde des Sceaux, ministre de la Justice, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 23 avril 2008, p.6

testo di legge sgradito, senza però assumersi la responsabilità di far cadere il Governo¹⁵. Il suo utilizzo frequente nei primi decenni di vita della V Repubblica ha indotto il legislatore, in occasione della nota e vastissima riforma costituzionale del 2008, *Loi Constitutionnelle* n. 2008-724 del 23 luglio 2008¹⁶, a limitarne l'utilizzo seppure senza stravolgerne la *ratio*¹⁷. A seguito della riforma, infatti, tale strumento può essere utilizzato solo per i progetti di legge finanziari o di «*financement de la sécurité sociale*» o, ancora, per un solo progetto di legge ordinario per sessione. Proprio nella volontà di sfuggire a quest'ultimo limite, non pregiudicandosi, dunque, la possibilità di utilizzare anche questo meccanismo costituzionale, ove se ne fosse presentata la necessità, come è effettivamente accaduto. Ciò, sfruttando, altresì, i tempi più celeri di cui all'art. 47-1 Cost., risiederebbe, a parere dei ricorrenti, la *ratio* della scelta del Governo di un *projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale*, in luogo di un disegno di legge ordinario¹⁸.

¹⁵ Sul punto G. TUSSEAU, *Droit Constitutionnel* cit., pp.948-949

¹⁶ La riforma del 2008, *Loi Constitutionnelle* n. 2008-724 del 23 luglio 2008 (*Modernisation des institutions de la Vème République, dont QPC*) ha apportato consistenti modifiche a tutto l'impianto della Costituzione. Oltre, infatti, all'introduzione della nota *question prioritaire de constitutionalité (QPC)*, che ha avuto il merito di introdurre nel sistema francese un controllo costituzionale di tipo successivo, l'intento del legislatore era, altresì, quello di «rééquilibrer les institutions de la Ve République» soprattutto operando una «reparlementarisation», dunque conferendo una nuova centralità anche al ruolo del Parlamento. In tal senso, J.-E. GICQUEL, *La reparlementarisation : une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, 2008/3, n° 126, pp. 47-60; J.-M. LARRALDE, *La réforme de 2008, une réelle revalorisation du rôle du Parlement?*, in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 10/2012, pp.107-117; X. MAGNON, R. GHEVONTIAN, M. STEFANINI (dir.), *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres ? : L'impact de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur le rééquilibrage des institutions*, PUAM, 2012; M. VERPEAUX (dir.), *Révision de la Constitution : la Ve République renouée ? A propos de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République*, in *JCP*, n.31-35, 2008, pp. 15-68. In questa chiave di attribuzione di una nuova centralità al Parlamento, si iscrive anche la riforma dell'art. 49.3 Cost, ponendo dei limiti al suo utilizzo ad opera del Governo.

¹⁷ In generale sull'art. 49.3 Cost cfr. G. TUSSEAU, *La réactivation du « 49-3 »*, in *Recueil Dalloz Sirey de doctrine de jurisprudence et de législation*, n. 9, 2015, pp. 560-560; per un commento a tale strumento costituzionale alla luce della riforma del 2008, L. AUDOUY, *La révision de l'article 49.3 de la Constitution à l'aune de la pratique*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 107/2016, pp.1-22; per un commento sul recente utilizzo di tale strumento costituzionale nelle vicende legate all'approvazione della legge in tema di riforma delle pensioni, si vedano, M. RUBECHI, *Articolo 49.3 della Costituzione francese, fait majoritaire e forma di governo semipresidenziale*, in *Quaderni Costituzionali*, n.2/2023, pp.429-434; E. BOTTINI, *Constitutional? Perhaps. Democratic? Not so much on the French Government's Maneuver to Pass the Law on Retirement*, in *Verfassungsblog*, 27 marzo 2023.

¹⁸ In effetti, all'indomani dell'attivazione dell'art. 49.3 Cost. ad opera della Prima Ministra Elisabeth Borne, sono state presentate due mozioni di sfiducia. Una ad opera del gruppo parlamentare del *Rassemblement National*, guidato da Marine Le Pen, ed un altro ad opera del più piccolo gruppo parlamentare che compone l'Assemblée, *LIOT (Libertés Indépendants Outre-Mer et Territoires)*. Mentre la prima mozione è andata molto lontana dal portare a casa il risultato di far cadere il Governo con 94 voti, la seconda ha mancato il risultato per soli nove voti. Infatti la mozione, definita «transpartisane» dei LIOT è stata votata da 278 deputati. Il tetto necessario per sfiduciare il governo è fissato nella maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblée, dunque 287. Va, inoltre, segnalato, che vengono computati, in tale caso, solo i voti favorevoli alla mozione.

Più nel dettaglio, inoltre, i deputati autori del secondo ricorso ritengono che l'art. 49.3 Cost. sia stato erroneamente apposto sull'intero progetto di legge, così come venuto fuori dai lavori della Commissione Mista Paritaria di cui all'art.45 Cost¹⁹., ciò in presunto contrasto con l'art. L.O. 111-7-1 del Codice della sicurezza sociale che impone due voti distinti, uno sulla parte del testo dedicato alle previsioni di entrata, ed un altro sulle previsioni di uscita.

In riferimento a tali censure il *Conseil* fornisce una risposta non particolarmente argomentata ma molto netta.

Infatti, sull'utilizzo dell'art. 49.3 Cost. sull'intero testo della Commissione mista paritaria, il *Conseil* richiama l'art. 45 Cost. che, sui lavori della Commissione, specifica che «il testo elaborato dalla commissione mista paritaria può essere sottoposto dal Governo all'approvazione delle due assemblee. Nessun emendamento è ricevibile salvo diverso accordo del Governo». Da qui, dunque, deriva, a parere dei giudici, che il Primo Ministro poteva, senz'altro, all'esito dei lavori della commissione impegnare la responsabilità del governo sull'intero progetto di legge.

Più in generale, sull'utilizzo dell'art. 49.3 Cost. i «sages» di *Rue de Montpensier*, con un ragionamento di carattere deduttivo, non rinvennero nel testo costituzionale alcun ostacolo, né all'utilizzo di tale strumento nell'ambito della procedura di cui all'art. 47-1 Cost. né, d'altra parte, ritengono che sussista il limite di utilizzo dell'art. 49.3 Cost. da parte del Governo a un solo testo di legge di finanziamento per sessione, come pure sostenuto dai ricorrenti. Se, infatti, argomentano i giudici, il legislatore avesse voluto, in sede di revisione costituzionale del 2008, limitare tale facoltà lo avrebbe esplicitato, così come ha fatto in tema di leggi ordinarie.

Senza soffermarsi in questa sede nel dettaglio delle argomentazioni utilizzate dal *Conseil* in merito a tutte le lesioni delle prerogative parlamentari lamentate, in maniera più o meno simile dai diversi ricorrenti, (limitazione del diritto di emendamento, utilizzo del voto bloccato in Senato, chiusura del dibattito, messa in priorità di alcuni emendamenti) occorre segnalare che il *Conseil*

¹⁹ La procedura accelerata di cui all'art. 47-1 Cost., in materia di leggi di finanziamento della sicurezza sociale, prevede, come si è accennato, dei tempi molto stringenti per l'esame del testo di legge, venti giorni per l'Assemblea Nazionale e, successivamente, 15 giorni per l'esame al Senato. Ove le assemblee non pervengano nei termini ad un testo congiunto viene attivata la procedura di cui all'art. 45 Cost., secondo comma. Quest'ultimo prevede la possibilità che il Primo Ministro, in caso di disaccordo tra le due Camere, possa, come effettivamente verificatosi in questo caso, «*provoquer*» la riunione di una Commissione mista paritaria, composta in maniera proporzionale dai membri dei diversi partiti che compongono le due Camere, incaricata di proporre un testo unitario relativamente alle disposizioni sulle quali è mancato l'accordo delle Camere. Il Testo così elaborato può essere sottoposto, su richiesta del Governo, al voto delle due Assemblee. È da segnalare che al testo della Commissione non possono più essere apportati emendamenti, se non approvati dal Governo.

respinge tutte queste censure, non rinvenendo alcuna lesione del principio di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare e ritenendo che l'utilizzo di tali strumenti sia avvenuto nel contesto di un dibattito parlamentare acceso in cui le opposizioni hanno, talvolta, fatto vero e proprio ostruzionismo, come nel caso della presentazione, all'art. 7 del testo di legge, di ben mille emendamenti²⁰.

Quanto poi, all'utilizzo cumulativo e combinato degli strumenti previsti a favore del Governo, sia dalla Costituzione che dai regolamenti parlamentari, il *Conseil* riconosce effettivamente un carattere «*inhabituel*» (paragrafo 70)²¹, ma ritiene che ciò sia avvenuto «*en réponse aux conditions des débats*», e che in ogni caso non sia suscettibile di invalidare l'intero procedimento legislativo per contrarietà a Costituzione.

4. Le censure di carattere sostanziale

Occorre, infine, fare un riferimento alle censure di carattere più sostanziale che procedurale, relative, dunque, al contenuto vero e proprio della riforma in oggetto. Senza entrare nei dettagli più tecnici dei contenuti della legge appare sufficiente, in questa sede, segnalare che il *Conseil* ha censurato, qualificandoli come «*cavaliers sociaux*» gli artt. 2 (c.d. *index senior*), 3 (c.d. *CDI senior*), e 10 comma 6²² della *réforme de retraites*. Quello di «*cavalier social*» è una categoria di elaborazione giurisprudenziale, utilizzata per la prima volta nel 1999 dalla giurisprudenza dello

²⁰ Nello specifico il partito di sinistra radicale guidato da Jean Luc Mélançon, *La France Insoumise*, si è fatto espressione di un'opposizione politica particolarmente aggressiva, ai limiti dell'ostruzionismo parlamentare, tale che le stesse altre forze politiche di sinistra ne hanno preso le distanze, D. BARANGER «*Un spectacle lamentable*»: *la réforme des retraites entre opposition radicale et mauvaises pratiques gouvernementales*, in *JP Blog*, 9 marzo 2023.

²¹ Sul punto S. BENZINA, *Une illustration de la conception française du contrôle de constitutionnalité: les décisions sur la réforme des retraites*, in *Jus Politicum, Revue de droit politique*, n.30/2023, ritiene che l'interpretazione del *Conseil* sul punto sia eccessivamente letterale e che in ogni caso: «le juge constitutionnel a ici manqué l'occasion de transposer à l'examen de la procédure d'adoption de la loi, le contrôle de proportionnalité réservé aux droits et libertés constitutionnelles»

²² Nello specifico si tratta di disposizioni immaginate principalmente con l'obiettivo di facilitare e migliorare il mantenimento nel mondo del lavoro dei lavoratori c.d. *senior*. L'art. 2 istituiva l'*index senior*, che imponeva alle aziende, a pena di sanzioni pecuniarie che potevano arrivare fino all'1% della massa salariale, di pubblicare periodicamente i dati relativi agli impiegati *senior* compresi, cioè tra i 55 e i 64 anni. L'art. 3 prevedeva l'istituzione di un contratto di lavoro (*CDI senior*) sperimentale immaginato per facilitare l'assunzione di lavoratori *senior* grazie a sgravi fiscali. L'art. 10 comma 6, invece, prevedeva il riconoscimento futuro, ai fini del pensionamento anticipato, ad alcune categorie di impiegati pubblici, civili o militari, cc.dd. Attive o super attive (sottoposte a lavori particolarmente rischiosi o defaticanti) di periodi di lavoro svolti – ad esempio come dipendenti a contratto- prima che divenissero titolari di rispettivi uffici.

stesso *Conseil constitutionnel* (DC n. 99-422 DC, cons. 32 à 34), sulla scorta di quanto aveva già fatto a proposito dei *cavaliers budgétaires* nelle leggi di bilancio, per indicare delle disposizioni inserite all'interno di una legge di finanziamento della sicurezza sociale prive di un reale impatto finanziario sull'anno in corso e, dunque, in contrasto con l'articolo L.O. 111-3-12 del Codice della sicurezza sociale in tema di contenuti facoltativi di una legge siffatta²³. Si potrebbe dire, insomma, una sorta di «norma intrusa» nella misura in cui non producendo effetti diretti dal punto di vista finanziario, sull'anno in corso, non può rientrare in una legge la cui *ratio* è di modificare le previsioni fatte per quell'anno da una precedente *loi de financement de la sécurité social*.

È di sostanziale importanza come, invece, il vero cuore della riforma, quell'art. 10 che, da un lato, innalza, sia pure gradualmente da 62 a 64 anni l'età a partire dalla quale si può accedere al pensionamento e, dall'altro, accresce la durata del periodo di contribuzione per ottenere la pensione “piena”, sia fatto salvo dal *Conseil*.

La norma era stata censurata dalle diverse *saisines* principalmente sotto due aspetti. Il primo era riferito alla circostanza che le variazioni di spesa derivanti dallo stesso articolo 10 sull'anno 2023 sarebbero state minime e, dunque, non tali da giustificare l'inserimento della disposizione in una legge modificativa della sicurezza sociale per quell'anno. Nello specifico, i senatori e i deputati autori della terza *saisine* ritenevano che la presenza del comma sesto nello stesso art. 10, qualificabile come *cavalier social*, come peraltro il *Conseil* ha riconosciuto, pregiudicasse la costituzionalità dell'intera norma.

Il secondo profilo di censura, avanzato dai deputati, faceva leva, inoltre, sulla circostanza che la norma con il suo contenuto avrebbe compromesso la politica di solidarietà nazionale in favore dei lavoratori pensionati, nonché la sicurezza materiale dei lavoratori anziani. Ciò in contrasto con l'undicesimo paragrafo del Preambolo della Costituzione del 1946, nella parte in cui prevede la protezione della salute, della sicurezza materiale, del riposo e degli svaghi per i lavoratori anziani, e di assicurare convenienti mezzi di sussistenza a chi non sia in grado di lavorare.

²³ Per una ricostruzione della giurisprudenza del *Conseil* in materia, cfr. J.F. CALMETTE, *Les «cavaliers sociaux» dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel: une autonomie à petit trot*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 61/2005, pp. 171 ss. In effetti negli ultimi anni il *Conseil Constitutionnel* ha intensificato il suo controllo sui *cavaliers législatifs* allo scopo di migliorare la qualità normativa, sul punto cfr. J. MAÏA, *Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovation*, in *Titre VII*, n.4, avril 2020, Sulla prima utilizzazione di questo termine, cfr. M.J. AGLAE, *Les cavaliers sociaux*, in *Revue de droit public*, n.4/2000, p. 1153.

Il *Conseil* ha respinto entrambi i profili di censura. Per quanto attiene al primo profilo, i giudici costituzionali, pur ammettendo che vi fossero, all'interno del testo di legge, delle norme qualificabili come *caveliers sociaux* e fossero, perciò, affette da incostituzionalità, per non influire esse effettivamente, sulla finanza dell'anno in corso, ha argomentato che tali disposizioni, contrariamente all'assunto dei ricorrenti: «*sont séparables du reste de l'article 10 et des autres disposition de la loi*» (paragrafo 88), quindi non sono idonee ad inficiare la validità dell'intera norma.

Superata tale censura di carattere globale, riferita all'art. 10, il Consiglio ha rilevato come l'articolo, nel suo complesso, pur contenendo disposizioni suscettibili di applicazione futura, modifica effettivamente gli impegni di spesa sin dal settembre 2023 per i nati nel 1961, mentre altre sue disposizioni (paragrafi VIII, X, XIV XV) entrano in vigore già due mesi dopo la pubblicazione della legge, ed altre ancora (paragrafi VII, IX) sono suscettibili di immediata applicabilità. Pertanto, la norma è correttamente inserita in una legge rettificativa del finanziamento sociale.

Per quanto riguarda, invece, l'indubbia esigenza costituzionale di cui al paragrafo 11 del preambolo della Costituzione del 1946, relativo alla protezione, tra le altre cose, della salute, della sicurezza sociale, «*i sages*» affermano che è «tuttavia possibile per il legislatore, per soddisfare queste esigenze, scegliere le modalità concrete che gli appaiono appropriate» (paragrafo 91). Entrando nel merito il collegio ha ritenuto che il legislatore ha inteso assicurare l'equilibrio finanziario del sistema tenuto anche conto dell'allungamento della speranza di vita. Esso, in definitiva, ad avviso dei giudici costituzionali ha preso delle misure che non appaiono inappropriate in riferimento all'obiettivo prefisso e non ha privato di garanzie legali le citate esigenze costituzionali. (punto 93). Di conseguenza anche tale censura è stata respinta.

5. Riflessioni conclusive

Non vi è dubbio che quello che è accaduto per l'approvazione della *loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023* con l'obiettivo di riformare un aspetto così delicato del sistema pensionistico francese sia stata una sequenza legislativa turbolenta, segnata da conflitti politici e sociali intensi e che ha visto la messa in campo da parte del Governo di buona parte dei dispositivi riconosciutigli dalla Costituzione per portare a casa l'obiettivo. Non sembrano esserci

dubbi neppure sul fatto che tale *iter* legislativo sia stato, per così dire, necessitato dagli equilibri politici venuti fuori dal combinato disposto del duplice incontro elettorale tenutosi, prima con le elezioni presidenziali che il 24 aprile 2022 hanno riconfermato alla carica più alta della *Nation*, seppure con un percorso meno “trionfale” di quello del 2017, Emmanuel Macron²⁴. E successivamente, con l’appuntamento elettorale per le elezioni dei componenti dell’*Assemblée nationale* del giugno 2022. Non si è realizzato, infatti, con quest’ultimo appuntamento elettorale quel *fait majoritaire*²⁵ considerato il vero cardine del buon funzionamento del sistema francese, a maggior ragione dopo le note riforme approvate tra il 2000 e il 2001 volte ad evitare il rischio del verificarsi di una nuova *cohabitation*²⁶.

In ogni caso, all’indomani delle elezioni legislative del 2022, sventato il rischio di una nuova *cohabitation*, pure preannunciata dai suoi avversari politici, il percorso del neoeletto Presidente è apparso, da subito, più in salita del precedente mandato, dal momento che il suo partito, *rectius* la sua coalizione che ha preso il nome di “*Renaissance*”²⁷, ha “mancato” l’obiettivo della maggioranza assoluta in Assemblea Nazionale e si è dovuto “accontentare” della maggioranza relativa.

In questo quadro, la neo *premier* Elisabeth Borne, nella sua dichiarazione di politica generale pronunciata dinanzi all’Assemblea il 6 luglio 2022, aveva parlato di una «*majorité de projet*», facendo riferimento alla volontà di creare una maggioranza costruita di volta in volta sui diversi disegni politici e, dunque, necessariamente improntata al confronto dialogico e costruttivo con tutte le parti in campo.

Non sembrerebbe, in effetti, che il percorso seguito per l’approvazione della riforma delle pensioni abbia seguito, o potuto seguire, questo spirito collaborativo. Anzi pare, piuttosto che

²⁴ Per un commento su quel duplice appuntamento elettorale, elezioni presidenziali e legislative, in cui Emmanuel Macron, dopo la vittoria, era riuscito anche a ottenere la maggioranza assoluta in Assemblea Nazionale, cfr. G.E. VIGEVANI, *Impressione: La Francia tra crisi politica e istituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2017

²⁵ Il realizzarsi, con le elezioni legislative, di una maggioranza assoluta in Assemblea Nazionale a favore del Presidente appena eletto, costituisce quella particolare congiuntura istituzionale che consente al Capo dello stato francese di interpretare in maniera particolarmente estensiva le sue attribuzioni costituzionali, rafforzando la “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

²⁶ Il riferimento è alla legge costituzionale n. 200-964 del 2 ottobre 2000 e con 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

²⁷ In occasione, infatti, delle elezioni legislative 2022 il partito fondato nel 2016 da Emmanuel Macron, La République en Marche, si è trasformato in “*Renaissance*”, inglobando anche i movimenti guidati dall’ex Primo Ministro Edouard Philippe, Horizons, e da François Bayrou, MoDem.

l'obiettivo fosse anzitutto quello di portare a casa una riforma ritenuta fondamentale, al punto che la mancata approvazione avrebbe rischiato, a parere del Presidente, di mettere in «*péril*» lo stesso equilibrio finanziario del paese: un risultato da raggiungere, dunque, anche a costo di esporre il sistema istituzionale francese a una vera e propria «prova da sforzo».

Non si può, in effetti, negare che quella di un partito del Presidente, che si trovi ad affrontare una situazione così complessa in Assemblea nazionale, sia una condizione - fatta eccezione per le ipotesi di coabitazione in cui però è la stessa forma di governo della V Repubblica a mutare il suo funzionamento - abbastanza inedita per il sistema francese²⁸. In un tale contesto, sembra potersi ritenere che l'esecutivo in carica, composto dal binomio Presidente e Capo del Governo, abbia ritenuto di fare ricorso a tutti quei dispositivi costituzionali, in effetti, previsti dal testo costituzionale e immaginati, nell'intento riformatore del generale de Gaulle, proprio per fare fronte ad equilibri politico istituzionali complessi, come quelli verificatisi. D'altra parte la Costituzione del 1958, si è presentata sin da subito, e ancora di più con il completamento del disegno istituzionale realizzato con il referendum del 1962²⁹, come il testo immaginato, anzitutto, per esaltare il ruolo del Capo dello Stato, «*clef de voûte des institutions*»³⁰, accompagnato e sostenuto da un Primo Ministro, destinato a essere talvolta cinghia di trasmissione degli impulsi presidenziali³¹, talvolta ancora «*parafulmine*» delle decisioni più impopolari. Un sistema che è corredato da una serie di congegni (fiducia di cui all'art. 49.3, voto bloccato, convocazione di una commissione partitaria in caso di disaccordo tra le camere ex art. 45 etc..) immaginati proprio per essere attivati in caso di necessità. D'altra parte, la storia della V Repubblica insegna che vi sono

²⁸ S. Guerrieri, ricorda che situazioni altrettanto inedite e complesse furono quelle di Charles de Gaulle negli anni 1958-1962, sebbene non del tutto raffrontabile considerata la drammatica congiuntura politica di quegli anni, e di e François Mitterrand, nella legislatura 1988-1993, in cui Mitterrand non aveva la maggioranza assoluta in Assemblea e però, il partito socialista del Presidente era, senz'altro, il primo partito nel Paese, cosa che non si può, al contrario, affermare per il partito del Presidente Macron. Cfr. S. GUERRIERI, *Il secondo mandato di Macron tra difficoltà interne e tensioni istituzionali*, in *Nomos*, 2/2022, p.5.

²⁹ Nelle *Mémoires d'espoir*, de Gaulle chiaramente afferma: «*je crois que le seul moyen est élection par le peuple du président de la République*», cfr. C. DE GAULLE, *Mémoires d'espoir, le renouveau, 1958-1962*, Paris, 1971, vol 2, p.18. più in generale sul pensiero del Generale de Gaule, all'origine del disegno costituzionale della V Repubblica, V. ALIBERT-FABRE, *La pensée constitutionnelle du général de Gaulle à «l'épreuve des circonstances»*, in *Revue française de science politique*, n. 5/1990. pp. 699-713.

³⁰ Il riferimento è al noto discorso del 27 agosto 1958 di Michel Debré dinnanzi al Consiglio di Stato in cui afferma: «*Si vous me permettez une image empruntée à l'architecture, je dirai qu'à ce régime parlementaire neuf, et à cette Communauté qui commence à s'ébaucher, il faut une clef de voûte. Cette clef de voûte, c'est le Président de la République.*».

³¹ In tal senso e più in generale sul ruolo del Governo, P. PICCIACCHIA, *Il Governo francese nell'ordinamento della V Repubblica: tra continuità e discontinuità*, in *federalismi.it*, 28/2020, p.282; P. Ardant, *Le Premier Ministre en France*, Montchrestien, Paris, 1991.

stati periodi di equilibrio in cui non è apparso necessario fare ricorso a tali meccanismi e periodi, al contrario, di più intensa utilizzazione degli strumenti di razionalizzazione.

In effetti, se si guarda anche all'utilizzazione in sede storica dell'art. 49.3 Cost., la cui attivazione è stata, in questa vicenda, certamente, la "punta dell'iceberg" di un *iter* legislativo già tormentato, si nota come l'utilizzo più o meno intenso di tale dispositivo coincida con la maggioranza più o meno ampia di cui l'Esecutivo può disporre. Solo per fare un esempio, nel periodo 1988-1991, in cui il Primo Ministro Michel Rocard non aveva la maggioranza assoluta in Assemblea, fu utilizzato 39 volte. Al contrario, dopo gli anni 2000 si assiste a una netta contrazione dell'utilizzo di tale strumento, in coincidenza, d'altra parte, con una più decisa stabilizzazione del *fait majoritaire*, grazie all'allineamento della durata del mandato presidenziale con quello dell'Assemblea Nazionale. In questo quadro non sorprende del tutto che, all'esito delle elezioni del 2022, l'art. 49.3 trovi nuovo vigore, considerato che la Prima Ministra ne ha fatto uso da inizio legislatura 11 volte.

Certo, non vi è dubbio, che l'impressione generale è stata quella voler approvare, per così dire, "ad ogni costo" il testo in oggetto, quasi a voler lanciare un messaggio, anche in vista della prosecuzione di questa legislatura, della prova di forza di cui l'Esecutivo è capace. Ma si tratta, escluse le censure di legittimità costituzionale, di riflessioni di opportunità, seppure non prive di peso soprattutto dal punto di vista politico.

Insomma, è come se quella definizione di bicefalismo o dualismo tipico del sistema francese, in cui convivono due anime, quella presidenziale e quella parlamentare, che si alternano ed equilibrano, a seconda delle contingenze storiche e politiche, risulti ancora appropriata per descrivere il funzionamento istituzionale e politico di questa forma di governo³².

Sembrano, a questo punto, particolarmente appropriate le parole di Guy Carcassonne che, nel domandarsi se e quanto è mutato il sistema francese rispetto a quello voluto dal Generale de Gaulle, ritiene che «nonostante tante cose siano cambiate», non cambi il fatto che il sistema, nel suo complesso, ruoti attorno all'elezione diretta del Capo dello Stato e ritiene, proprio quand'anche un giorno si verificasse «l'ultimo esperimento senza precedenti - quello di un voto disgiunto del

³² Sul punto, 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* 1/2018, p.10. Sul dualismo, quale carattere indefettibile della forma di governo francese, M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo a teoria e realtà*, Bologna, 2014, p.70.

popolo francese che designi un Presidente di un colore e una maggioranza parlamentare di un altro colore a distanza di poche settimane l'uno dall'altro», ciò non sarebbe idoneo, «a intaccare il primato dell'esecutivo».³³

Certo, ci si potrebbe interrogare sul ruolo che è stato attribuito al *Conseil Constitutionnel* in questa fase, quasi come una sorta di decisore finale cui spetta l'ultima parola, sulla democraticità della condotta dei decisori politici in questa vicenda, tanto che la stessa Prima Ministra Elisabeth Borne, all'indomani della decisione del *Conseil*, ha affermato che si era in questo modo concluso definitivamente «*le processus démocratique*».

Ebbene, si ritiene, che la vicenda conclusasi con la decisione del 14 aprile ha costituito un'occasione per ricordare alla politica francese, così come all'opinione pubblica, il ruolo costituzionale del *Conseil*. Vale a dire quello di verificare eventuali contrasti a Costituzione delle procedure di approvazione e del contenuto della legge: il che non ha nulla a che vedere né con una pronuncia sull'adeguatezza del testo, né sulla sua opportunità politica³⁴. Viene alla mente proprio la visione del ruolo attribuito al giudice dal grande teorico della separazione dei poteri, vale a dire quello di sola «*bouche de la loi*», visione che oggi più che mai appare calzante anche alla configurazione del *Conseil constitutionnel* come giudice delle leggi nel contesto francese³⁵, e non di

³³ G. CARCASSONE, *Immuable Ve République*, in *Pouvoirs*, 126/2008, in partic. p.33

³⁴ Sebbene vada ricordato che da sempre lo stesso *Conseil Constitutionnel* è stato “tacciato” di essere un'istituzione troppo politica, ciò a cominciare dal suo nome, *Conseil* e non *Court* o *Tribunal*, proseguendo con la sua stessa composizione. Si vedano in proposito, senza pretesa di esaustività, M. TROPER, *Fonction juridictionnelle ou pouvoir judiciaire?*, in *Pouvoir*, n.16/1981; P. WACHSMANN, *Sur la composition du Conseil constitutionnel*, in *Jus Politicum*, n.5/2010; D. BARANGER, *Sur la manière française de rendre la justice constitutionnelle. Motivations et raisons politiques dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in *Jus Politicum, Revue de droit politique*, n.7/2012, p.13-50. Anche all'indomani della pronuncia DC n. 2023-849 la dottrina, in più sedi, si è espressa sulla condotta del *Conseil* dividendosi tra chi ritiene che il *Conseil* si sia limitato a far rispettare l'equilibrio istituzionale (tra Esecutivo e Parlamento) previsto dalla Costituzione, cfr. D. MAUS, *La leçon de droit parlementaire appliqué du Conseil constitutionnel sur la réforme des retraites devrait servir de modèle*, *Le Monde*, 19 aprile 2023, e chi, al contrario, ritiene che i «sages» abbiano utilizzato, per così dire, due pesi e due misure nell'equilibrio tra Governo e Parlamento aggravando il disequilibrio istituzionale tra questi due organi, già presente nella Costituzione francese, cfr. E. BOTTINI, M. BOUAZIZ E S. HENNETTE-VAUCHEZ *Un juge activiste?*, *Les choix du Conseil constitutionnel dans les décisions n. 2023-4 RIP et n. 2023-849 DC du 14 avril 2023*, in *La Revue des droits de l'homme*, maggio 2023, p.3

³⁵ Non va dimenticato, infatti, che anche nel precedente testo costituzionale del 1946 il ruolo di giudice delle leggi era affidato al flebile *Comité Constitutionnel*. L'obiettivo dei costituenti era quello di dar vita un organo ibrido e originale, più potente del vecchio Comitato del 1946 ma meno di una Corte Suprema all'americana, un custode secondario della Costituzione dietro il Presidente che non deve mettere in ombra. Per una ricostruzione più dettagliata delle riflessioni fatte in seno al Comitato Consultivo in occasione dei lavori della Costituzione del 1958 in merito proprio al ruolo e al peso da attribuire al *Conseil Constitutionnel*, si veda, B. QUIRINY, *Le Conseil constitutionnel dans les travaux du Comité consultatif constitutionnel de 1958*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 117/2019, pp.145ss. Sulle origini del *Conseil*, si vedano anche H. ROUSSILON, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, 1996 e P. AVRIL,

creatore del diritto, in contrapposizione al modello tipicamente inglese di *common law*. D'altra parte, la collocazione di questo momento decisivo prima della promulgazione del testo, secondo il modello di giustizia costituzionale di tipo preventivo, tipicamente francese e, dunque, in una fase, per così dire, liminale del processo legislativo e politico, non deve indurre ad assegnare ai “*sages*” un ruolo diverso da quello eminentemente giurisdizionale che gli compete. In altre parole, il *Conseil* non doveva decidere se fosse giusto o meno, innalzare l'età pensionabile legale da 62 a 64 anni, ma semplicemente verificare se la procedura seguita per l'adozione della legge e i relativi principi costituzionali coinvolti fossero stati rispettati.

J. GICQUEL, *Le Conseil constitutionnel*, Paris; F. DURANTI, *Le origini della giustizia costituzionale in Francia e la nascita del Conseil constitutionnel*, in *Politica del diritto*, 1/2000, pp.167-197, 1995.