

Il Senato francese. Un contro-potere in un parlamentarismo razionalizzato

Sofia Ventura

Il Senato francese ha una lunga tradizione che risale, perlomeno, agli inizi della Terza Repubblica. La sua natura di Camera di rappresentanza delle comunità locali, e in particolare di quelle di piccole e medie dimensioni dei territori rurali e/o periferici, costituisce l'eredità più importante di quella tradizione. Per quanto concerne il ruolo che la Camera alta ha svolto sin dai tempi della Terza Repubblica nell'ambito della formazione delle leggi e del controllo dell'esecutivo, esso ha conosciuto significativi mutamenti nel tempo. Tuttavia è possibile rilevare un'azione costante dei senatori volta a rafforzare il potere della propria Assemblea. Dopo una breve ricostruzione dell'esperienza del Senato nella Terza e nella Quarta Repubblica, l'articolo analizza in modo dettagliato la natura del Senato della Quinta Repubblica e il ruolo da esso svolto nel sistema politico francese contemporaneo. Esso, inoltre, pone particolare attenzione ad alcune criticità riguardanti, in particolare, la dimensione rappresentativa del Senato, così come alle modalità specifiche attraverso le quali esso contribuisce al processo di formazione delle leggi e al controllo del potere esecutivo. In conclusione, il saggio sottolinea come, nonostante la natura asimmetrica del bicameralismo francese che attribuisce una posizione dominante all'Assemblea nazionale e nonostante la razionalizzazione del parlamentarismo che pone l'esecutivo e la sua maggioranza alla Camera bassa (dominata dal primo) al centro del sistema politico, il Senato francese sia in grado di giocare un ruolo tutt'altro che marginale, in particolare con riferimento alla legislazione e ai suoi contenuti.

1. Introduzione

Dalla Rivoluzione in poi, la Camera alta ha rappresentato una costante nei numerosi assetti costituzionali che si sono succeduti, fatta eccezione per la parentesi monocamerale della Seconda Repubblica (1848-1851). Essa compare per la prima volta nella Costituzione dell'anno III (1795), che introduce il bicameralismo dopo l'esperienza monocamera-

le degli anni della Convenzione e del Terrore. L'idea del bicameralismo non appare più in contrasto con la concezione della sovranità unica e indivisibile e si afferma, oltreché, in un primo tempo, come frutto del confronto tra democrazia e aristocrazia, come strumento di moderazione della legittimità democratica e di realizzazione di un equilibrio tra i poteri. Al tempo stesso, ben presto, alla legittimazione aristocratica della Camera alta si sostituisce quella della rappresentanza territoriale, delle collettività locali¹.

Il ruolo svolto dal Senato nei diversi regimi, in particolare a partire dalla Terza Repubblica (1875-1940), è stato, inoltre, condizionato dalle contingenze e dagli equilibri politici e istituzionali, tanto da far assumere alla *haute chambre* ruoli mutevoli dentro ai complessi assetti via via affermatasi.

Se si prende come punto di partenza la Terza Repubblica, si può notare come il Senato (*Conseil de la République*, negli anni della Quarta Repubblica, 1946-1958) abbia, attraverso le diverse costituzioni, mantenuto alcuni caratteri costanti², dal riconoscimento di un ruolo di contropotere alla sua composizione e, dunque, al tipo di rappresentanza da esso esercitata. In particolare, da allora i senatori sono stati eletti con elezioni di secondo grado, attraverso un collegio di grandi elettori (per la maggior parte eletti locali) che, pur nelle variazioni intervenute nel tempo, ha costantemente favorito una sovrarappresentanza della Francia rurale e dei piccoli Comuni. Ancora oggi, appare valida la definizione che diede del Senato agli albori della Terza Repubblica Gambetta: «*Un Gran Conseil des Communes françaises*»³. Inoltre, la durata del mandato senatoriale è sempre stata più lunga rispetto a quella dei membri della Camera bassa (nove anni sino alla riforma del 2003), con un rinnovo parziale dell'assemblea senatoriale che l'ha sempre tenuta ad una certa distanza dai mutamenti politici e dell'opinione pubblica, recepiti in modo lento e progressivo.

(1) P. JAN, *Les assemblées parlementaires françaises*, Paris, La documentation Française, 2005, pp. 15-26.

(2) F. GOGUEL, *Du Sénat de la III^{ème} à celui de la V^{ème}*, in *Pouvoir*, n. 44, 1988.

(3) B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2014 (qui ed. elettronica), posizione 7894.

Infine, il Senato francese si è sempre rappresentato, ed è stato considerato, come una Camera, oltre che di riflessione, anche detentrica della capacità di svolgere il proprio ruolo di legislatore con maggiore competenza in particolare nell'ambito dei provvedimenti che coinvolgono temi relativi al diritto e all'amministrazione, grazie, in particolare, alla significativa presenza di componenti provenienti dalle professioni giuridiche⁴.

Come si vedrà nei prossimi paragrafi, la Camera alta francese ha sempre mantenuto questi caratteri peculiari, pur subendo nel tempo importanti trasformazioni ed entrando nel gioco politico-istituzionale in modo più rilevante di quanto solitamente non si riconosca, condizionando regimi profondamente diversi come il regime assembleare della Terza Repubblica, la "Repubblica dei partiti" del 1946 e la Repubblica golliana del 1958.

2. I precedenti della Terza e Quarta Repubblica

La Terza Repubblica. Con le leggi costituzionali del 1875, il Senato assume un ruolo centrale nella nuova Repubblica: i Ministri sono collegialmente responsabili davanti ad entrambe le Camere, che hanno i medesimi poteri legislativi, ed emette un parere vincolante rispetto allo scioglimento della Camera dei deputati deciso dal Presidente della Repubblica, ponendosi in questo modo addirittura in una posizione di superiorità nei confronti dell'altra Assemblea. Tale centralità fu il prezzo pagato dai repubblicani per l'accettazione del nuovo regime da parte delle forze conservatrici e monarchiche. Tuttavia, il progressivo diffondersi dell'ideologia repubblicana nel Paese già dalla fine degli anni Settanta e la riforma del 1884 che investì la composizione del collegio elettorale, favorendo i Comuni di media grandezza e i capoluoghi dei cantoni, e, quindi, l'affermazione di nuovi notabili imbevuti dell'ideologia repubblicana, portò a mutamenti nell'equilibrio politico del Senato stesso, trasformandolo in un vero e proprio «bastione repubblicano». Inizialmente ostile al Senato, Victor Hugo, senatore dal 1876 sino alla sua morte nel 1885, scriveva in quegli anni: "*La France gouvernée par une assemblée*

(4) J. GRANGE, *L'efficacité normative du Sénat*, in «Revue française de science politique», a. 34, n. 4-5, 1984, p. 965.

unique, c'est l'océan gouverné par l'ouragan"; George Clemenceau, a sua volta, riconosceva che, dopo essere stato sostenitore del Parlamento monocamerale, in seguito a un viaggio in America latina aveva cambiato il proprio parere: "*Les événements m'ont appris qu'il fallait laisser au peuple le temps de la réflexion: le temps de la réflexion c'est le Sénat*"⁵. Ciò nonostante, il Senato si mantenne fundamentalmente conservatore sul piano sociale; si ricordi, ad esempio, che fu l'opposizione del Senato, sino alla vigilia della Seconda Guerra Mondiale, ad impedire l'estensione del suffragio alle donne, così come cruciale fu il suo ruolo nella caduta del Governo Herriot sostenuto dal *Cartel des Gauches* nel 1925 e dei Governi guidati da Léon Blum sostenuti dal *Front populaire* nel 1937 e nel 1938. Anche se non va sottovalutato il fatto che, proprio perché consapevoli del carattere più conservatore e meno sensibile agli umori dell'opinione pubblica del Senato, i deputati potevano approfittare di questa sua attitudine per approvare misure demagogiche e popolari che sapevano sarebbero state poi bloccate dai senatori⁶.

La Quarta repubblica. Proprio l'opposizione ai Governi di sinistra e la diffidenza dell'opinione pubblica per il suo carattere fortemente conservatore condizionò le scelte dell'immediato secondo dopoguerra, in un'assemblea costituente dove socialisti e comunisti detenevano la maggioranza.

Il primo progetto della Costituzione adottato nell'aprile del 1946, poi bocciato dal *referendum* popolare, prevedeva un sistema monocamerale, dove accanto alla Camera dei deputati erano previste due assemblee puramente consultive: il *Conseil de l'union française* e il *Conseil économique*. Osteggiata dal piccolo partito centrista di ispirazione cattolica MRP (*Mouvement Républicain Populaire*) e dalla destra, che vedevano in essa il pericolo di un regime assembleare, questa soluzione concorse al fallimento del *referendum* confermativo. Pur ancora dominata da socialisti e comunisti, la seconda Assemblea costituente fu co-

(5) J.-H. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, Paris, Montchrestien, 2012, p. 16.

(6) B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, cit.; M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Issy-les-Moulineaux, Lextenso éditions.

stretta a tenere conto delle avversioni verso la soluzione monocamerale. Il nuovo testo, poi approvato, del 1946, prevede, infatti, un sistema bicamerale, ancorché fortemente asimmetrico⁷. La Camera alta fu denominata non più Senato, ma *Consiglio della Repubblica*, mentre la Costituzione attribuì alla sola *Assemblée nationale* l'espressione della sovranità nazionale. A differenza della Repubblica precedente, dunque, ora era solo di fronte a quest'ultima che l'esecutivo manteneva la propria responsabilità, il Consiglio della Repubblica non intervenendo né nella formazione, né nel controllo dell'esecutivo. Per quanto attiene al processo legislativo, l'articolo 13 della Costituzione attribuiva alla sola Assemblea nazionale la funzione di votare la legge. Al *Conseil* era riservato un ruolo prevalentemente consultivo. Se esso partecipava del potere di iniziativa legislativa, tale potere era limitato al deposito delle leggi e alla loro trasmissione senza dibattito all'Assemblea nazionale. Il Consiglio della Repubblica, poi, possedeva un potere di intervento nel processo di approvazione delle leggi, ma il suo eventuale dissenso era facilmente superabile dall'Assemblea: esso poteva (non doveva) dare il proprio avviso sulle leggi approvate da quest'ultima entro due mesi dalla trasmissione del testo (o meno nel caso della legge finanziaria o dell'adozione della procedura d'urgenza); in caso di parere difforme, era decisivo il voto della Camera bassa, anche se un testo o degli emendamenti approvati dal Consiglio a maggioranza assoluta dei componenti potevano essere respinti solo da analoga maggioranza dell'Assemblea nazionale, un ostacolo che si sarebbe rivelato di facile superamento.

Ancora la Quarta Repubblica: la progressiva rivincita del «Senato». Tuttavia, sin dal completo rinnovo nel 1948⁸, l'insieme dei senatori si mosse per recuperare spazio all'interno del nuovo regime. Già dal dicembre di quell'anno la Camera alta dispose che i suoi membri sarebbero stati designati con il titolo di *senatore* e non di consigliere. L'anno successi-

(7) Ovvero con due Camere con poteri fortemente sbilanciati a favore della Camera bassa. Utilizziamo qui l'espressione coniata da A. LJPHART, *Democracies: pattern of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.

(8) Dal dicembre 1946 al novembre 1948 fu in funzione un Consiglio della Repubblica provvisorio (F. GOGUEL, cit., p. 5).

vo, con una forzatura rispetto al testo costituzionale, intervenne sia sul potere di iniziativa legislativa, sia su quello di controllo dell'esecutivo, attraverso una riforma dei propri regolamenti. I senatori decisero che i progetti da loro depositati sarebbero stati esaminati in commissione prima di essere trasmessi all'Assemblea nazionale. In secondo luogo, a partire dal potere consultivo che la Costituzione attribuiva al Consiglio in caso di dichiarazione di guerra e ratifica dei trattati, quest'ultimo ne dedusse il diritto di discutere della politica governativa, istituendo una «questione orale con dibattito», seguita da un voto e diversa solo nominalmente dalle interrogazioni parlamentari. D'altro canto, tra il 1946 e il 1948 si era registrata un'evoluzione dell'opinione pubblica a favore del centro e del centrodestra e il rinnovo totale del 1948 aveva così posto la seconda Assemblea in una posizione di maggiore affinità con gli elettori, traendo da ciò un sentimento di maggiore legittimità. Inoltre, la rottura, legata al contesto internazionale, nel 1947, tra socialisti e comunisti e l'uscita di questi ultimi dal Governo tripartito (MRP, SFIO - *Section française de l'Internationale ouvrière*, PCF - *Parti communiste français*) aveva sensibilmente spostato l'asse della maggioranza di Governo verso destra e riportato al Governo i radicali, protagonisti degli ultimi anni della Terza Repubblica e intenzionati a recuperare la tradizione, tra cui un bicameralismo più equilibrato⁹.

Ma è la riforma del 1954 che fa segnare un passo avanti significativo al ruolo del Consiglio della Repubblica. Essa scaturì dal confronto tra i partiti centristi, Radicali di Sinistra e Indipendenti, e gollisti, che insieme detenevano la maggioranza nella Camera alta, da un lato, e i socialisti e i cattolici dell'MRP (che pure nel 1946 avevano espresso una posizione più favorevole ad un bicameralismo più equilibrato), dall'altro. Protagonisti dei Governi della Quarta repubblica, questi ultimi erano più favorevoli a mantenere un ruolo debole per il Consiglio, dal quale temevano opposizioni per le loro riforme economiche e sociali. L'esito del confronto fu un rafforzamento del Consiglio nel processo legislativo (artt. 14 e 20), senza però mettere in discussione il carattere ancora fortemente asimmetrico del bicameralismo. In particolare, per i proget-

(9) B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, cit; M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, cit.

ti di legge (del Governo) fu previsto il deposito non più nella sola Assemblea nazionale, ma in entrambe le Camere, mentre per le proposte di legge dei parlamentari si prevede il deposito nella Camera di appartenenza. Ma, soprattutto, fu ristabilita la *navetta*, anche se all'interno di un complesso sistema di limiti temporali e, nel caso del permanere del dissenso tra le due Assemblee, fu prevista la possibilità per l'Assemblea nazionale di votare in ultima istanza l'ultimo testo da essa votato o integrato da uno o più emendamenti proposti dal Consiglio. Queste concessioni, che furono il massimo che la maggioranza senatoriale formata da radicali, indipendenti e gollisti riuscì ad ottenere da MRP e socialisti, se mantennero la decisione definitiva in capo all'Assemblea nazionale, permisero però al Consiglio della Repubblica di acquisire un maggior peso, nella misura in cui si trovava ora con maggiori strumenti per costringere i deputati a prendere in considerazione le proprie raccomandazioni (anche per evitare eccessivi allungamenti del processo legislativo), e per fare conoscere le proprie posizioni all'opinione pubblica¹⁰.

3. La Quinta Repubblica: un bicameralismo asimmetrico e disomogeneo, ma un Senato rivalutato

Con la Quinta Repubblica si conferma il carattere asimmetrico del bicameralismo francese, anche se alla Camera alta, denominata a differenza della Repubblica precedente *Senato*, vengono attribuiti una maggiore dignità e un ruolo più significativo rispetto alla Costituzione del 1946, sulla scia dei mutamenti intervenuti durante la vita della Quarta Repubblica e in particolare della riforma del 1954. L'asimmetria riposa innanzitutto sul fatto che – a differenza di quanto accadeva nella Terza Repubblica e come nella Quarta – nel sistema semipresidenziale francese, dove ben presto si è affermato il cosiddetto *fait majoritaire* e dunque lo stretto legame tra l'esecutivo¹¹ e la sua maggioranza all'Assemblea nazionale, il Senato è escluso dal rapporto fiduciario. Se, infatti, l'articolo 20 della Costituzione recita che il Governo «è responsabile davanti

(10) R. PIERCE, *Constitutional Revision in France*, in «The Journal of Politics», v. 17, n. 2, 1955, pp. 221-247.

(11) S. VENTURA, *Francia: tra parlamentarismo e supremazia presidenziale*, in S. VASSALLO (a cura di), *Sistemi politici comparati. Le grandi democrazie*, Bologna, Il Mulino, 2016.

al Parlamento», esso rimanda però agli articoli 49 e 50 per le condizioni e le procedure di tale responsabilità e tali articoli prevedono che la responsabilità del Governo nelle sue diverse forme sia posta solo davanti all'Assemblea nazionale, pur mantenendo – come vedremo – il Senato un potere di controllo e di valutazione delle politiche governative. Il primo Ministro, inoltre, ha la facoltà di richiedere al Senato l'approvazione di una dichiarazione politica generale, anche se il voto, successivo al dibattito, non impegna il Governo¹². Con la revisione costituzionale del 2008, promossa dall'allora Presidente Nicolas Sarkozy, che ha coinvolto diverse parti del testo fondamentale e ha cercato di rafforzare, pur nel quadro di un assetto maggioritario, il ruolo del Parlamento, di fronte alla nuova facoltà del Presidente della Repubblica di prendere la parola davanti al Parlamento medesimo, i senatori sono stati posti su di un piede di parità rispetto ai loro colleghi deputati, potendo il Presidente rivolgersi agli uni e agli altri solo se questi sono riuniti in *congresso* a Versailles.

Ma l'asimmetria dell'assetto bicamerale deriva anche dal diverso peso delle due Camere nel processo legislativo, anche se il ruolo svolto dal Senato è tutt'altro che irrilevante: pur non potendo esercitare un potere di veto assoluto, a meno che l'esecutivo non glielo consenta, esso interviene su tutta la legislazione; partecipa, inoltre, su un piede di parità con l'Assemblea nazionale al processo di revisione costituzionale (art. 89) e di elaborazione e approvazione delle leggi organiche¹³ concernenti il proprio funzionamento. Per le altre leggi organiche, inoltre, in caso di disaccordo l'Assemblea nazionale può votare in via definitiva solo a maggioranza assoluta dei suoi membri.

Il bicameralismo francese ha inoltre mantenuto il suo tradizionale carattere *disomogeneo* (secondo la terminologia di Lijphart), ovvero la presenza di due Camere elette con modalità differenti e che esprimono diversi principi rappresentativi. A differenza dell'Assemblea nazionale, eletta a suffragio universale diretto, la composizione del Senato deriva

(12) Sul punto vedi il par. 5.

(13) Sono tali le leggi così definite dalla Costituzione. Per un approfondimento del ruolo del Senato nel processo legislativo vedi il par. 5.

da un'elezione di secondo grado che vede i senatori scelti attraverso il voto di grandi elettori, perlopiù aventi la funzione di eletti a livello locale. Se, dunque, l'Assemblea nazionale rappresenta la nazione, il Senato è considerato una Camera di rappresentanza territoriale.

Il numero massimo dei senatori è stato fissato dalla revisione del 2008 ed è di 348 (il che ne fa la più grande Camera territoriale al mondo). Dodici senatori rappresentano i francesi residenti all'estero¹⁴. Possono candidarsi alla carica di senatore i cittadini francesi che abbiano compiuto 24 anni (prima della legge del 2011 il limite era trent'anni), che godono dei diritti civili e politici e che non ricadano nelle incompatibilità previste dalla legge, come ad esempio alcune figure di grandi funzionari. La durata del mandato, dalla Terza Repubblica in poi di nove anni, è stata ridotta con la legge organica del 2003 a sei anni. Come da tradizione, il Senato si rinnova in modo parziale: se in precedenza di un terzo ogni tre anni, dal 2011, in applicazione della legge del 2003, della metà, sempre ogni tre anni.

4. *Una Camera territoriale e le sue modalità di elezione*

La Costituzione attribuisce al Senato il ruolo di Camera di rappresentanza delle collettività territoriali (art. 24). Tale ruolo è garantito innanzitutto dalle modalità di elezione ed è riconosciuto (anche se come vedremo non senza accenti critici) dagli attori del sistema politico e dagli studiosi. A questo proposito, il politologo francese Yves Mény è giunto a definire il Senato «l'equivalente funzionale dei Senati federali»¹⁵.

Come conseguenza della modalità di elezione, che è stata rivista nel tempo, ma che nelle linee generali non è mutata in modo significativo dalla Terza Repubblica ad oggi, il Senato rappresenta soprattutto il livello comunale, nonostante le importanti riforme che, a partire dagli anni Ottanta sino ai più recenti interventi degli anni Duemila e in particolare del periodo 2014-2016¹⁶, hanno rafforzato il livello regionale. I gran-

(14) I dodici senatori rappresentanti i francesi «*établis hors de France*» sono eletti dai deputati e senatori che rappresentano i francesi all'estero e dai consiglieri e delegati consolari.

(15) Y. MENY, *France: The Institutionalisation of Leadership*, in J.M. COLOMER (a cura di), *Political Institutions in Europe*, New York, Routledge, p. 127.

(16) R. PASQUIER, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*,

di elettori, circa 145mila, sono organizzati a livello dipartimentale: deputati, consiglieri regionali e generali (dei Dipartimenti) e delegati dei Consigli municipali, che afferiscono al Dipartimento medesimo. Questi ultimi sono conteggiati in rapporto al numero dei consiglieri municipali, ma con una forte disproporzionalità a favore dei Comuni più piccoli¹⁷, con un dispositivo che risale alla legge del 9 dicembre 1884¹⁸; in più è previsto un delegato supplementare per ogni soglia di abitanti oltre i trentamila: a partire dalla legge del 2 agosto 2013 tale soglia è stata portata da mille a ottocento. Deputati, consiglieri regionali e generali rappresentano una minima parte dei componenti dei collegi elettorali, che in media sono formati dai delegati municipali (perlopiù membri dei Consigli comunali) per il 95%.

È evidente quali possano essere i principali interessi territoriali di riferimento dei senatori, che – come i deputati – possono svolgere contemporaneamente sino a due mandati e dunque ricoprire anche cariche locali. Nel 2012 ben il 77% dei senatori in carica ricopriva almeno due mandati (parlamentare e carica elettiva locale) e il 48% deteneva una carica locale esecutiva, come quella di sindaco, Presidente di un consiglio generale o Presidente di un Consiglio regionale. A questo proposito, però, va rilevato che in futuro la sovrapposizione tra il ruolo di parlamentare, e quindi di senatore, e una carica esecutiva locale sarà impossibile. Dopo la legge del 5 aprile 2000, che consentiva di detenere un solo mandato elettivo (ad esempio consigliere generale, regionale, municipale in Comuni di più mille abitanti) oltre a quello di parlamentare, il 14 febbraio 2014 è stata promulgata una legge

Paris, Presses de Science Po, 2015 (qui ed. elettronica).

(17) Ciò è dovuto anche all'estrema frammentazione comunale: con circa 36 mila Comuni, di cui circa 34 mila con meno di 5 mila abitanti e meno di mille sopra i diecimila (dati INSEE 2010), il fatto che anche i più piccoli posseggano almeno un delegato e via via più delegati sino a 9 mila abitanti (vedi nota successiva) inevitabilmente porta ad una sovrarappresentazione delle municipalità con meno abitanti.

(18) Tale dispositivo è mutato nel tempo, per correggere, anche se limitatamente, la disproporzionalità a favore dei piccoli Comuni. Oggi sono previsti: un delegato per i consigli municipali con 7-11 membri, rispettivamente 3, 5, 7 e 15 delegati per consigli di 15, 19, 23, 27-29 membri; tutti i consiglieri per i Comuni con consigli di 29-35 membri (ovvero con una popolazione che va da 9mila a 30mila abitanti), tutti i consiglieri municipali per i Comuni con una popolazione superiore, ai quali si aggiungono i delegati supplementari citati nel testo (www.senat.fr).

organica che, mantenendo la possibilità del doppio mandato, rende però incompatibile il ruolo di parlamentare con ruoli “esecutivi” come quelli di Sindaco o di Presidente e Vice-presidente di Dipartimento, di Regione e delle istituzioni di cooperazione intercomunale. L’incompatibilità varrà a partire dal primo rinnovo dell’assemblea al quale il parlamentare appartiene successivo al 31 marzo 2017; nel caso dei senatori, dunque, dal settembre del medesimo anno. Le motivazioni addotte per questo provvedimento, già auspicato dalla Commissione Balladur e successivamente, nel novembre 2012, dalla *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique* presieduta da Lionel Jospin, riguardano, in particolare, da un lato le maggiori responsabilità – che richiedono un impegno a tempo pieno – in capo ai detentori dei poteri esecutivi a livello locale e regionale in seguito ai processi di decentramento sviluppatosi dagli anni Ottanta, dall’altro la crescente importanza del lavoro legislativo a livello nazionale, in particolare dopo la riforma del 2008, che richiede a sua volta un significativo investimento da parte dei deputati e dei senatori¹⁹.

La dimensione territoriale, soprattutto del livello locale, municipale, è comunque stata sino ad oggi cruciale nella carriera politica degli eletti nazionali, come emerge anche dalla loro retorica (è frequente, ad esempio, il riferimento a «*ma ville*»), a testimonianza di come tale dimensione sia considerata legittimante del proprio ruolo. Anche se sono stati riconosciuti gli sforzi che, a fronte delle trasformazioni dell’assetto del decentramento francese, hanno portato ad un mutamento nell’atteggiamento degli eletti a livello nazionale, da quello più difensivo dei meri interessi del proprio territorio, proprio del notevole tradizionale, ad una modalità più propria dell’*imprenditore* dell’ormai complessa *governance* territoriale, mirante a mobilitare una pluralità di attori, istituzionali, ma anche economici e sociali e non solo locali attorno a progetti in grado di rendere più attrattivi i rispettivi territori e sostenerne le attività pubbliche²⁰.

(19) <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/cumul-mandats-2017>; *Projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur. Étude d’impact, 2 avril 2013.*

(20) P. SADLAN, *La République territoriale. Une singularité française en question*, Paris, La docu-

La particolare composizione dei collegi ha a sua volta condizionato le maggioranze senatoriali, che negli anni della V Repubblica sono state a lungo centriste e poi, nei tempi più recenti, di centro-destra. È solo tra il 2011 e il 2014 che i socialisti sono riusciti a detenere la maggioranza in Senato e ad eleggere per la prima volta un Presidente del Senato socialista. Prendendo contestualmente in considerazione la dimensione territoriale (in particolare nella sua contrapposizione tra mondo rurale e urbano e tra piccoli, medi e grandi Comuni) e quella politica, in un articolo di *Le Monde* del 27 febbraio 2001 il politologo Jérôme Jaffré aveva individuato «tre France delle elezioni comunali»: una prima Francia rurale e dei piccoli Comuni più orientata a destra e che ricomprendeva circa il 97% dei Comuni e il 54% dell'elettorato generale; una seconda Francia urbana esterna a Parigi, dove le elezioni comunali sono considerate dagli elettori più politiche che locali e orientata maggiormente a sinistra; una terza, Parigi, dove destra e sinistra si equivalgono²¹.

A loro volta, i senatori sono eletti con un *mix* di scrutini proporzionali e maggioritari a due turni a seconda del numero di seggi attribuiti ad ogni dipartimento, *mix* che è mutato nel tempo. Nel 1958 fu previsto lo scrutinio maggioritario nei dipartimenti con meno di cinque seggi e il proporzionale nei restanti dipartimenti. Nel 2000 il sistema proporzionale fu esteso a tutti i dipartimenti con più di due seggi; nel 2003 fu poi ripristinato il maggioritario sino a tre seggi. Infine, la legge del 2 agosto 2013 ha nuovamente portato a tre seggi il limite inferiore per l'adozione del proporzionale (con il maggioritario solo per i dipartimenti con due seggi)²². In questo modo, in virtù dell'ultima riforma, il 73% dei senatori è eletto a scrutinio proporzionale. La preferenza per l'uno o l'altro tipo di scrutinio è stata condizionata dalla corrispettiva preferenza per un tipo di elezione più legata al territorio rispetto ad una competizione ove l'appartenenza ideologica e partitica possa prevalere e non sorprende che questa sorta di tiro alla fune appena descritto abbia visto la destra (che era al Governo nel 2003) più affine al-

mentation Française, 2015, pp. 76-79.

(21) Cit. in J.-H. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, cit., p. 49.

(22) Nello scrutinio maggioritario i candidati possono presentarsi da soli o dichiarare l'appartenenza ad una lista, anche se l'attribuzione dei seggi avviene sui risultati dei singoli candidati. Lo scrutinio proporzionale prevede liste bloccate.

la prima concezione e i socialisti (al Governo sia nel 2000, sia nel 2013) alla seconda. Anche se, in realtà, che sia adottato un sistema maggioritario o proporzionale, il voto per la scelta dei senatori rimane fortemente ancorato alla dimensione locale e alla dimensione personale, se non notabile, così come le campagne elettorali per i grandi elettori rimangono “campagne di prossimità”²³, ovvero campagne che implicano rapporti diretti e mirati, ad esempio attraverso riunioni con gruppi di grandi elettori.

5. Il processo legislativo e le funzioni di controllo e valutazione

Il ruolo e le funzioni del Senato si inseriscono nel contesto del *parlamentarismo razionalizzato* della Quinta Repubblica²⁴, che ha notevolmente limitato i poteri del Parlamento e rafforzato gli strumenti di azione dell'esecutivo ed è stato solo parzialmente ridimensionato dalla riforma costituzionale del 2008²⁵. La rivalutazione del Parlamento costituì in quell'occasione uno dei principali obiettivi dell'intervento di riforma, come emerge dai testi della commissione guidata da Edouard Balladur e incaricata di elaborare un primo progetto:

il «parlamentarismo razionalizzato» di cui la Costituzione del 4 ottobre 1958 porta il segno fu senza dubbio utile, se non indispensabile, a quei tempi. Ma, di fronte a un potere esecutivo che, in ragione in particolare del *fait majoritaire*, ha guadagnato in coerenza e capacità d'azione, è tempo di far sì che l'istituzione parlamentare adempia in modo migliore al ruolo che gli è proprio in tutte le democrazie moderne: votare la legge e controllare il Governo²⁶.

Rispetto al Parlamento, si segnalano tra le innovazioni più significative per le due Camere: la riorganizzazione dell'ordine del giorno più favo-

(23) B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, cit. pos. 13802 e ss.; J.-H. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, cit., pp. 41-50

(24) S. VENTURA, *Francia*, cit.

(25) S. VENTURA, *Nicolas Sarkozy: l'iperpresidenza e la riforma delle istituzioni*, in «Quaderni Costituzionali», a. XXIX, n. 1, 2009.

(26) COMITÉ DE RÉFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LA MODERNISATION ET LE RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS DE LA VÈME RÉPUBLIQUE, PRÉSIDENTÉ PAR EDOUARD BALLADUR, *Une Vème République plus démocratique*, Paris, Fayard, 2008, p. 67.

revoles al Parlamento; l'ampliamento delle materie di competenza legislativa²⁷; l'estensione ai presidenti delle Camere del potere di decidere (prima propria solo del Governo) dell'irricevibilità di una proposta di legge *ex art.* 41 (proposte o emendamenti estranei al dominio della legge o contrari a una delega concessa al Governo); la discussione dei progetti di legge (ad eccezione di quelli finanziari e di revisione costituzionale) in aula sulla base non più del testo del Governo, ma di quello adottato in commissione; l'aumento del numero delle commissioni permanenti da sei a otto; la costituzionalizzazione delle commissioni di inchiesta²⁸. La revisione del 2008 ha inoltre introdotto (art. 51-1) la previsione del riconoscimento – attraverso i regolamenti di ciascuna assemblea – di specifici diritti ai gruppi di opposizione e minoritari. Come osservato in un rapporto della Commissione Balladur redatto a due anni dall'approvazione della riforma, ciò ha portato all'effettivo riconoscimento, nelle due Camere, di diritti all'opposizione, ad esempio nella ripartizione del tempo di parola nel dibattito legislativo o nelle interrogazioni orali, nella creazione delle commissioni di inchiesta o delle missioni di informazione, nelle attività di controllo.

Il processo legislativo. Nell'ambito legislativo il Senato svolge un ruolo, come già accennato, significativo. Esso condivide con l'Assemblea nazionale e il Primo Ministro il potere di iniziativa legislativa e, al contempo, i progetti di legge (ovvero i testi proposti dal Governo) possono essere depositati indifferentemente nell'una o nell'altra Camera (art. 39). Eccezioni sono previste dagli articoli 47 e 47-1, che attribuiscono per le leggi finanziarie e di finanziamento della *sécurité sociale* il potere di iniziativa esclusivamente al Governo, che le deposita all'Assemblea nazionale e solo in un secondo momento può attivare il Senato, nel caso in cui la prima non abbia deliberato nel termine di quaranta giorni. La Costituzione, inoltre, all'articolo 24 attribuisce all'intero Parlamento

(27) La Costituzione del '58 prevede un preciso elenco di materie ove il Parlamento può legiferare (art. 34) e attribuisce carattere regolamentare alle materie residue (art. 37).

(28) M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, cit., p. 498; S. VENTURA, *Nicolas Sarkozy: l'«iperpresidenza» e la riforma delle istituzioni*, cit., p. 159.

la funzione di votare la legge: «*Le Parlement vote la loi*»²⁹. Come è stato osservato, in questo modo la Costituzione traduce in modo concreto il ruolo «ritrovato» (dopo l'esperienza della IV Repubblica) del Senato in materia legislativa³⁰. Tuttavia, come si notava più sopra, le due Camere non hanno in tale ambito un ruolo equivalente, anche se la differenza, più che derivare da una posizione sovraordinata dell'Assemblea nazionale, consegue dal potere di intervento nel processo legislativo attribuito al Governo, che può accelerare i tempi e costringere il Parlamento ad addivenire ad un voto conclusivo. Coerentemente con il carattere maggioritario del sistema di Governo francese, ciò che viene riconosciuto è il potere dell'esecutivo di vedere approvati i provvedimenti ritenuti rilevanti per lo svolgimento della propria funzione di direzione politica. La Costituzione prescrive, dunque, che ogni progetto o proposta di legge siano esaminati successivamente da entrambe le Camere al fine di giungere ad un testo identico. Ma al risultato si può giungere in modi diversi, come si evince dalle due possibili formule di promulgazione della legge: «L'Assemblea nazionale e il Senato hanno adottato, il Presidente della Repubblica promulga...»; oppure: «L'Assemblea nazionale e il Senato hanno deliberato, l'Assemblea nazionale ha adottato, il Presidente della Repubblica promulga...»³¹.

Il processo comincia con la *navette*, ovvero il passaggio da una Camera all'altra del testo in discussione. Ad ogni passaggio rimangono in discussione i soli emendamenti sui quali non vi è stata un'approvazione conforme e dopo la prima lettura non possono essere proposti nuovi emendamenti: è, questo, il meccanismo dell'*entonnoir* (imbuto), che si basa sull'idea che ogni voto conforme debba essere considerato un elemento acquisito da preservare³². In realtà, quest'ultima norma, pur iscritta nei regolamenti parlamentari delle due Camere, è stata a lungo disattesa. A partire dal 1998 il Consiglio costituzionale è intervenuto più volte su questa controversa questione, arrivando a fare chiarezza nel

(29) Prima della revisione del 2008, l'art. 34 recitava: «La legge è votata dal Parlamento».

(30) P. JAN, *Les assemblées parlementaires françaises*, cit. p. 97.

(31) J. GRANGÉ, *L'efficacité normative du Sénat*, cit., p. 955.

(32) J.-H. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, cit., p. 105.

2006 (decisione n. 2005-532 DC del 19 gennaio 2006), quando ha definito il diritto di emendamento nelle due Camere, escludendolo sia per i parlamentari, sia per il Governo, dopo la prima lettura, salvo che non si tratti di aggiunte o modifiche in diretta relazione con disposizioni ancora in discussione (escludendo così gli articoli già votati dalle due Camere), oppure di emendamenti che si rendano necessari per assicurare il rispetto della Costituzione, il coordinamento con altri testi contemporaneamente in esame o la correzione di un errore materiale³³.

Se le due Camere non giungono ad un testo concorde, il Primo Ministro può richiedere la convocazione di una commissione bicamerale³⁴, dopo due letture o dopo una sola nel caso in cui il Governo abbia, in un dato momento a partire dall'inizio della prima lettura, dichiarato l'urgenza: la *Commission mixte paritaire* (CMP), formata da sette deputati e sette senatori e che esamina gli articoli sui quali permane il disaccordo. Se la commissione perviene ad un accordo (su uno dei testi già approvati o, più frequentemente, su un testo di compromesso), allora il Governo può, e sempre lo fa, depositare il testo proposto dalla Commissione presso una delle due assemblee. Può anche proporre – lui solo – nuovi emendamenti, anche se con le limitazioni sopra citate a proposito dell' *entonnoir*. Se Senato e Assemblea nazionale approvano il testo, allora la sua adozione è definitiva e la legge viene promulgata dal Presidente della Repubblica. Nel caso in cui una delle due Camere non approvi il testo, allora ricomincia la navetta. In questo caso, così come nel caso in cui la CMP non pervenga ad alcun accordo, il Governo può porre fine al processo chiedendo un voto definitivo dell'Assemblea nazionale, che può votare o sul testo della Commissione o, come accade più frequentemente, sull'ultimo testo da essa votato. Dunque, in ultima istanza, non è l'Assemblea nazionale ad avere "l'ultima parola" contro il Senato, bensì è il Governo che gliela attribuisce³⁵.

(33) SENAT, SERVICE DES ÉTUDES JURIDIQUES, II. *La procédure législative comme instrument de la qualité de la législation*, <https://www.senat.fr/ej/ej03/ej031.html>

(34) In seguito alla revisione del 2008 la convocazione della CMP avviene se non vi è un pronunciamento contrario delle conferenze dei presidenti (Presidente, vice-presidenti, presidenti dei gruppi e presidenti di alcune commissioni) delle due Camere (S. VENTURA, *Nicolas Sarkozy: l'iperpresidenza e la riforma delle istituzioni*, cit., p. 157).

(35) P. JAN, *Les assemblées parlementaires françaises*, cit., pp. 97-103; B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, cit., pos. 16301 e ss.

Il controllo del Governo e la valutazione delle politiche pubbliche. Il Governo è responsabile, come già notato, solo davanti all'Assemblea nazionale e la Costituzione del '58 prevede essenzialmente tre forme attraverso le quali tale responsabilità si concretizza: la richiesta, facoltativa, di un voto di fiducia iniziale (art. 49.1), la mozione di censura (49.2), l'impegno del Governo su di un testo (49.3), che dopo la riforma del 2008 è stato limitato alle leggi finanziarie e di finanziamento della *sécurité sociale*. Al di là di queste forme, come è stato osservato, a differenza di quanto accadeva nella Terza e nella Quarta Repubblica, il controllo del Governo nella Quinta Repubblica si è soprattutto orientato a favore di processi di informazione reciproca, più che di messa in gioco della responsabilità governativa e, dunque, di forme di controllo senza un vero e proprio potere di sanzione.³⁶ È interessante osservare come, nonostante il Governo non sia responsabile nei confronti del Senato, la Costituzione (art. 49.4) preveda la possibilità per il Governo di richiedere l'approvazione, preceduta da un dibattito, di una dichiarazione di politica generale, senza che però sia impegnata la sua responsabilità; una facoltà utilizzata dall'esecutivo francese con una certa frequenza. Oltre a ciò, è invalsa anche la pratica di dibattiti organizzati dalla conferenza dei presidenti³⁷ su una dichiarazione del Governo, dove ogni gruppo dispone di un diritto di risposta di cinque minuti. Dal 2000 al 2012 vi sono state 59 di queste dichiarazioni, relative soprattutto alle questioni finanziarie, economiche, fiscali, di politica estera o in occasione delle riunioni del Consiglio europeo. Di particolare rilevanza è divenuto il «dibattito di orientamento delle finanze pubbliche», che si tiene ogni anno, in giugno o luglio, dove il Governo presenta le grandi linee dei progetti di legge finanziaria e di finanziamento della *sécurité sociale*; in questo modo il Senato ha la possibilità di dibattere a monte i testi finanziari e di proporre le proprie riflessioni sulla base dei rapporti di informa-

(36) J-P. CAMBY, P. SERVENT, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Paris, Montchrestien, 2004, p. 115.

(37) La conferenza dei Presidenti del Senato riunisce il Presidente e il Vice-presidente della Camera alta, i presidenti dei gruppi politici, delle commissioni permanenti e di quelle speciali coinvolte, il Presidente della commissione degli Affari speciali europei e i relatori generali della commissione delle finanze e di quella degli affari generali.

zione presentati dalle commissioni delle finanze e degli affari sociali³⁸. L'attività di controllo sull'attività del Governo si è sviluppata progressivamente durante gli anni della V Repubblica, in particolare dagli anni Ottanta, attraverso innovazioni legislative, regolamentari e costituzionali. Il potere di controllo è stato spesso presentato come una funzione essenziale del Senato, una sua seconda natura, e l'attenzione rivolta dai senatori a tale funzione può essere attribuita alle particolari modalità di elezione che abbiamo più sopra esaminato e che favoriscono una loro maggiore distanza rispetto sia al legame tra maggioranza e Governo, sia alle questioni più contingenti³⁹.

Con la riforma del 2008 le funzioni di controllo e valutazione sono state costituzionalizzate: l'articolo 24, oltre ad affermare che il Parlamento vota la legge, stabilisce anche che esso «controlla l'azione del Governo e valuta le politiche pubbliche». La medesima riforma ha anche costituzionalizzato i tempi riservati al controllo e alla valutazione delle politiche: una settimana di sedute su quattro; una seduta alla settimana è poi riservata alle interrogazioni dei parlamentari (e quindi anche dei senatori) e alle risposte del Governo. Inoltre, in seguito alla riforma costituzionale (art. 47.2) e ad una legge del febbraio 2011, il Senato può richiedere per la valutazione delle politiche l'assistenza della Corte dei conti. È stata poi introdotta una nuova modalità tra i dibattiti di iniziativa governativa che va ad aggiungersi a quelle più sopra ricordate, ovvero la possibilità per il Governo – su propria iniziativa o su richiesta di un gruppo parlamentare – di fare, davanti a una o all'altra delle due Camere, una dichiarazione su un soggetto specifico che dà luogo a un dibattito e, se il Governo lo ritiene, ad un voto che però non impegna la sua responsabilità. Anche se in realtà si tratta di un dispositivo ridondante rispetto alle possibilità già esistenti⁴⁰. Esistono diversi tipi di interrogazioni al Governo, scritte, orali, orali con dibattito e orali con dibattito sulle questioni europee, un'originalità senatoriale, quest'ultima, introdotta nel 1991 a conferma del particolare interesse del Senato per il processo di costruzione europea. Nel 1982

(38) J.-H. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, cit., pp. 130-131.

(39) *Ibidem*, p. 125.

(40) M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, cit., p. 498.

furono anche introdotte per consuetudine, in seguito ad un accordo tra il Senato e il Governo, le questioni di attualità, ogni quindici giorni, prive però del diritto di replica dei senatori, previsto invece per le interrogazioni orali settimanali⁴¹.

Di particolare importanza per la funzione di controllo, ma anche di valutazione, è il ruolo delle Commissioni permanenti, esercitato attraverso diversi strumenti tra i quali il più importante è quello delle audizioni (485 nel solo 2010). I loro strumenti sono stati rafforzati in seguito ad una legge del 1996; i relatori delle commissioni finanze e degli affari sociali, poi, dispongono di poteri particolari di investigazione in materia di controllo buggetario e sociale. A loro volta, una o più commissioni insieme possono richiedere al Senato l'autorizzazione a creare delle «missioni di informazione» (una pratica che ha fatto la sua apparizione nel 1970). Più snelle delle Commissioni, esse svolgono un ruolo importante sia sul piano del controllo, sia su quello della valutazione delle politiche ed hanno un carattere trasversale, con la condivisione tra maggioranza e opposizione dei ruoli di relatore e Presidente. I rapporti finali di tali missioni svolgono una funzione rilevante per il dibattito e in alcuni casi hanno costituito la premessa per il deposito di proposte di legge; un esempio è l'istituzione dell'Agenzia francese della sicurezza sanitaria, creata in seguito ad una proposta di legge senatoriale del 1998⁴². Così come all'Assemblea nazionale, anche nel Senato sono previste Commissioni di inchiesta. Fortemente limitate nei loro strumenti di azione all'inizio della V Repubblica, sono state poi rafforzate grazie al Presidente Valéry Giscard d'Estaing e con le leggi del 1977 e del 1991 e, in seguito, attraverso riforme dei regolamenti parlamentari. Con la riforma del 2008 la loro esistenza è stata costituzionalizzata (art. 51-2)⁴³. Molto mediatizzati, e spesso temuti dai Governi, anche i risultati di queste Commissioni sono suscettibili di produrre conseguenze, e non solo sul dibattito pubblico: la commissione di inchiesta sugli istituti penitenziari, ad esempio, portò al deposito di una proposta di legge senatoriale nel

(41) J.-H. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, cit., p. 128.

(42) *Ibidem*, pp. 133-137.

(43) B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, cit, pos. 16474.

2001, importanti contenuti della quale furono poi ripresi dalla legge penitenziaria del 25 novembre 2009.

Infine, per quanto attiene alla specifica funzione di valutazione, diversi sono i dubbi sull'effettiva capacità del Senato di espletare tale funzione, maggiori rispetto a quelli sulla sua capacità di controllo, e non mancano le richieste per un miglioramento dei dispositivi a disposizione della Camera alta per espletare questo suo specifico compito. Anche se vi sono esempi virtuosi, come quello dell'«Ufficio parlamentare di valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche», un organismo bicamerale che può essere adito dai presidenti delle Commissioni o dei gruppi politici delle due Camere per procedere (con l'ausilio di un consiglio scientifico) a studi di fattibilità in ambiti quali la sicurezza degli impianti nucleari, il riscaldamento del pianeta, la salute pubblica e così via, e che si è guadagnato negli anni una positiva reputazione presso la comunità scientifica e i media⁴⁴.

6. Il Senato francese tra rappresentanza territoriale e funzione di riflessione

Il Senato francese, la sua natura e il ruolo svolto nel sistema politico hanno costantemente costituito oggetto di dibattito, alimentando critiche e difese in particolare in merito alla composizione della Camera alta e al suo carattere rappresentativo, così come al ruolo di opposizione politica svolto in determinate fasi o di contro-potere *corporativo* o in nome di interessi pubblici e diffusi.

La distorsione rappresentativa e la difesa conservativa del potere locale. Le modalità di elezione dei senatori – collegi e numero di senatori attribuiti ad ogni dipartimento - produce un'elevata distorsione rappresentativa. È significativo, ad esempio, che il Comitato di riflessione guidato da Balladur avesse proposto di far seguire, all'art. 24, alla frase «[il Senato] assicura la rappresentanza territoriale delle collettività territoriali della Repubblica», le parole: «in funzione della loro popolazione». Nel progetto di legge governativo depositato all'Assemblea nazio-

(44) J.-H. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, cit., pp. 141-142.

nale l'espressione era poi divenuta «tenendo conto della loro popolazione», proprio con lo scopo, espresso nelle motivazioni, di garantire un maggiore equilibrio demografico tra piccoli, medi e grandi Comuni⁴⁵. La proposta fu però rifiutata in prima lettura, per poi non ricomparire più, dai senatori, sulla scorta delle indicazioni fornite nel *Rapport della Commissions des Lois* del Senato⁴⁶. In uno studio del 1990 Jean Grangé, pur riconoscendo che una certa misura di disproportionalità fosse inerente alla specifica natura del Senato, aveva messo in luce gli eccessi di tale disproportionalità a favore dei piccoli Comuni e delle zone rurali, e conseguentemente rispetto alla popolazione in generale⁴⁷. La situazione non è molto mutata, nemmeno dopo la legge organica di iniziativa senatoriale del 2003 che, tra le altre cose, ha provveduto ad una nuova ripartizione dei seggi tra i dipartimenti sulla base del censimento del 1999 (prima era utilizzato quello del 1976). Una legge proposta dagli stessi senatori, pressati dalle numerose critiche, dopo aver affossato la legge organica proposta nel 2000 dal Governo Jospin⁴⁸ e dopo che nel 2000 e poi nel 2001 il Consiglio costituzionale aveva esortato il legislatore a modificare la ripartizione dei seggi tra i dipartimenti per tener conto dell'evoluzione demografica delle diverse comunità territoriali⁴⁹. Al tempo stesso, rimane a tutt'oggi irrisolto il problema, sollevato a più riprese e in particolare dall'inizio degli anni Duemila, di una rappresentanza più equilibrata delle diverse comunità territoriali come Dipartimenti e Regioni, che hanno una rappresentanza pressoché simboli-

(45) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl0820.asp>.

(46) «Il ne semble pas anormal que la composition du Sénat puisse "sur-représenter" les territoires les plus fragiles et les moins peuplés, de telle sorte que tous puissent avoir voix au chapitre et que notre assemblée remplisse sa mission de représentation des collectivités, complémentaire de celle de l'Assemblée nationale ...» (http://www.senat.fr/rap/107-387/107-387_mono.html).

(47) J. GRANGÉ, *Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat*, in *Revue française de science politique*, a. 40, n. 1, pp. 11-12.

(48) Ricordiamo che, come nel caso delle leggi di revisione costituzionale, anche per le leggi organiche riguardanti il Senato, il Senato medesimo è su di un piede di totale parità rispetto all'Assemblea nazionale.

(49) F. ROBBE, *Le Sénat à l'heure des demi-réformes*, in *Revue de droit constitutionnel*, n. 4, 2003, pp. 744-46.

ca all'interno del Collegio dei grandi elettori, nonché del nuovo assetto inter comunale (scaturito da nuove forme di coordinamento tra Comuni), perfezionato e rafforzato dalle recenti riforme degli anni 2013-2015. Rimane, comunque, il fatto che una delle funzioni riconosciute al Senato sia quella di farsi portavoce degli interessi locali e, come si è visto, tale funzione è riconosciuta costituzionalmente. Essa ha ricevuto un'ulteriore sanzione dalla legge di riforma costituzionale del 2003 relativa al decentramento e che ha attribuito alla seconda Camera, dando soddisfazione ad una tradizionale rivendicazione dei senatori, la priorità nell'esame dei progetti di legge che hanno come principale oggetto l'organizzazione delle collettività territoriali⁵⁰.

In questa veste, il Senato ha anche costituito un elemento, di freno o moderatore, a seconda del punto di vista, rispetto all'azione del potere esecutivo quando questo è intervenuto sull'assetto del decentramento della Repubblica. È sempre citato il caso del *referendum* presidenziale del 1969 con il quale de Gaulle, mettendo in gioco la sua responsabilità, propose l'introduzione delle Regioni e un cambiamento radicale della Camera alta, che avrebbe voluto trasformare in una sorta di Camera economico-sociale⁵¹; la mobilitazione del Senato e del suo Presidente, Poher, contribuirono alla sconfitta del *referendum* e alle dimissioni del fondatore della V Repubblica.

Come ha scritto Pasquier, dal 1969 il Senato incarna il conservatorismo repubblicano in materia di decentramento e regionalizzazione. Nei decenni successivi, opererà a favore dei livelli territoriali tradizionali, Comuni e Dipartimenti, a fronte della progressiva regionalizzazione avviata negli anni Settanta e poi Ottanta, contribuendo a realizzare quell'*unicum* francese del *millefeuille* territoriale, dove convivono enti in assenza di una gerarchia e sovrapposizioni di competenze. Nel 2003, con la riforma attuata sotto il primo Ministro dell'*Union pour un mouvement populai-*

(50) *Ibidem*, pp. 733-34.

(51) Come già nel 1962, quando introdusse l'elezione diretta del Presidente, anche in questo caso de Gaulle impropriamente fece ricorso all'art. 12 della Costituzione, che attribuisce al Presidente il potere di indire un *referendum* su alcune materie, tra le quali l'organizzazione dei poteri pubblici, invece che all'art. 89 che regola le modalità di revisione della Costituzione e richiede l'accordo di entrambe le Camere.

re (UMP) Raffarin, le Regioni furono costituzionalizzate; tuttavia, proprio per le contestuali pressioni dei Dipartimenti e del Senato, i trasferimenti di competenze videro i primi avere la meglio sulle Regioni, a dispetto delle intenzioni iniziali del primo Ministro⁵². Significativo è stato il ruolo svolto dal Senato anche nella riforma del decentramento in più tappe avviata nel 2013: più volte il Governo ha accettato di fare passi indietro. In occasione di questa riforma, il Senato ha creato una «*mission sénatoriale de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale*». C'è chi ha visto in questa rappresentanza territoriale, soprattutto del territorio nel suo assetto più tradizionale, una difesa più corporativa degli enti locali, e in particolare dei Comuni, che non delle comunità locali, intese come comunità di cittadini. A tal proposito, Robbe ha citato il caso della preparazione del testo della legge del 12 luglio 1999, relativa alla cooperazione intercomunale. In quell'occasione la Camera alta si oppose all'elezione diretta dei Consigli delle comunità urbane, per difendere il ruolo degli eletti dei Consigli comunali. Ancora, durante l'elaborazione della legge costituzionale del 2003, un emendamento del Senato ridimensionò fortemente la previsione del Governo di un diritto di petizione per gli elettori delle diverse collettività locali che avrebbe loro permesso di esigere l'iscrizione di una determinata questione all'ordine del giorno delle diverse assemblee; il testo finale prevede la semplice possibilità di proporre tale iscrizione. Anche se è vero, ha osservato sempre Robbe, che il Senato non ha mai spinto oltre certi limiti la sua pretesa di rappresentanza degli interessi locali, ad esempio, rifiutando ogni volta proposte di legge costituzionale miranti a sottomettere ad un accordo obbligatorio delle due Camere i progetti di legge relativi alle collettività territoriali e alle loro risorse fiscali, ritenendo che – oltre ad attribuire un potere eccessivo ad un'assemblea scelta in modo indiretto – ciò avrebbe costretto in modo troppo specifico il Senato all'interno di una funzione di difesa degli interessi locali, a detrimento delle altre funzioni che tradizionalmente gli sono attribuite, come quelle di moderazione e riflessione⁵³.

(52) R. PASQUIER, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, pos. 2479 e ss.

(53) F. ROBBE, *Le Sénat à l'heure des demi-réformes*, cit., pp. 738-40.

Il tempo della riflessione e la tutela dei diritti dei cittadini. A metà degli anni Ottanta Jean Grangé osservava:

Se scartiamo le considerazioni di strategia politica e se esaminiamo i concreti risultati legislativi ottenuti dal Senato, notiamo che, insieme all'arte di un buon utilizzo del tempo, lo spirito di moderazione e di compromesso è il principale *atout* della seconda Camera⁵⁴.

Questo spirito di moderazione e compromesso è stato utilizzato anche in funzione di una difesa, promozione e tutela dei diritti civili e sociali che il Senato ha, insieme alle questioni più strettamente giuridiche, tradizionalmente percepito come un proprio compito. Sempre Grangé ricordava, a tal proposito, una serie di testi sui quali il Senato era giunto a un compromesso, nonostante le sue riserve, in virtù di emendamenti che a suo avviso ne giustificavano comunque l'adozione e che riconducevano, appunto, a questioni giuridiche o di garanzia dei diritti: la regolazione delle nascite (1967); il diritto sindacale nelle imprese (1968), l'interruzione volontaria di gravidanza (1974). Analogamente, nei primi anni Ottanta, in una fase di forte contrapposizione con i Governi socialisti, con lo stesso spirito giunse a compromessi su temi quali i diritti e le libertà delle collettività locali (1982); diritti e obbligazioni dei locatari e degli inquilini; ripartizione delle competenze tra Stato e collettività locali (1982)⁵⁵. È in particolare all'inizio degli anni Settanta, quando, dopo la dura contrapposizione con il Presidente Charles de Gaulle, i rapporti tra Senato ed esecutivo, sotto la presidenza di Pompidou, si normalizzano, che il Senato tiene a marcare la propria identità presentandosi come il garante delle libertà pubbliche e dei diritti dei cittadini. E a tal proposito sarà proprio il ricorso del Presidente del Senato Alain Poher al Consiglio costituzionale, nel 1971, contro una legge che limitava la libertà di associazione, a consentire all'alta Corte di consacrare il valore costituzionale del preambolo della Costituzione del 1958, che fa a sua volta riferimento alla

(54) J. GRANGÉ, *L'efficacité normative du Sénat*, cit., p. 982.

(55) *Ibidem*, 983.

Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, al preambolo del 1946 e ai principi fondamentali riconosciuti dalla Repubblica⁵⁶. È sempre nell'ambito del diritto e dei diritti che si muove sovente l'«iniziativa senatoriale» (proposte di legge ed emendamenti); superando le reticenze di alcuni ministeri, essa ha avuto un ruolo significativo per l'approvazione di misure come quella sul braccialetto elettronico, la riforma delle prestazioni compensatorie in caso di divorzio, il servizio civile, il secondo grado in materia criminale⁵⁷.

Venendo a tempi recenti, il Senato, nel marzo 2016, con i voti della destra e del centro ha impedito l'approvazione della controversa riforma costituzionale (che all'Assemblea nazionale aveva ricevuto il voto contrario di 92 deputati della maggioranza socialista e spaccato a metà i gollisti) che – dopo i tragici attentati di Parigi del 2015 – prevedeva la perdita di nazionalità per tutti i francesi condannati per terrorismo; votando per un diverso articolo, che sanciva la perdita di nazionalità per i soli binazionali, il Senato ha di fatto provocato l'abbandono del provvedimento⁵⁸. Riguardo, inoltre, all'*état d'urgence*, proclamato nel novembre 2015, dopo l'attentato al Bataclan di Parigi, e più volte prorogato, il Senato, attraverso la Commissione delle leggi (*Commission des lois*), ha immediatamente dato vita ad un *comité de suivi de l'état d'urgence*. Un comitato finalizzato, nelle parole del senatore Michel Mercier, membro della *Commission des lois*, a «verificare che questi poteri eccezionali conferiti al potere esecutivo siano ben utilizzati nel quadro della lotta antiterrorismo, ma anche che siano utilizzati in modo che le libertà pubbliche vengano rispettate. Questi poteri conferiti all'esecutivo non lo pongono al di fuori dello Stato di diritto»⁵⁹.

(56) J.-H. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, cit. p. 22.

(57) *Ibidem*, p. 112.

(58) http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/02/10/l-assemblee-nationale-vote-la-decheance-de-nationalite_4862350_823448.html; http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/03/17/decheance-de-nationalite-le-senat-vote-un-texte-different-de-l-assemblee_4885276_823448.html.

(59) <http://www.publicsenat.fr/lcp/politique/comment-senat-va-controler-l-etat-d-urgence-1150601>.

7. Il Senato come «veto point» e nel gioco politico partigiano

Il Senato, pur in una posizione subordinata rispetto all'Assemblea nazionale, ha dunque una capacità di condizionamento del gioco politico ed anche della legislazione. Nella letteratura politologica si ritrovano, ad esempio, diverse analisi che interpretano il suo ruolo attraverso la teoria dei poteri di veto (anche se giuridicamente questo potere non esiste, se non per alcuni tipi di legge). In uno studio sulla legislazione relativa al finanziamento dei partiti, ad esempio, è stato rilevato come il Senato, alla fine degli anni Ottanta, sia stato in grado di condizionare l'esito finale della legislazione, in particolare nel 1989, sfruttando la debolezza del Governo socialista di minoranza⁶⁰. A loro volta, Money e Tsebelis, sulla base di una serie di studi di caso relativi agli anni Settanta, hanno rilevato come il Senato sia in grado di condizionare l'esito legislativo, anche quando il processo termina con l'ultima parola dell'Assemblea nazionale. Tra i vari fattori esplicativi evidenziati dai due studiosi, oltre al riconoscimento dell'*expertise* senatoriale, in particolare in alcuni ambiti e già messo in luce da diversi studi empirici, sono apparsi rilevanti l'attitudine presidenziale (alcune contingenze possono portare un Presidente della Repubblica a ricercare l'appoggio del Senato), ma anche l'interesse di una delle Camere, e in particolare dell'Assemblea nazionale (e dunque, possiamo aggiungere, del Governo sostenuto dalla sua maggioranza) a raggiungere in tempi brevi il risultato⁶¹. L'esito del processo legislativo e la possibilità del Senato di condizionarlo derivano dunque da un processo complesso che vede protagonisti tre attori: esecutivo (ma dovremmo parlare di Presidente e Governo, che in alcuni momenti hanno giocato giochi diversi), Camera bassa e Camera alta. La possibilità del Senato di incidere deriva da diversi fattori, innanzitutto dal modo in cui l'esecutivo decide di intervenire nel processo (deposito del progetto nell'una o nell'altra Camera, dichiarazione dell'urgenza, rinvio alla navetta, ultima parola), a sua volta legato all'importanza che esso attribuisce al provvedimento in esame; ma a sua volta il Governo

(60) M. KOSS, *France: When the Conflict between Party Goals and Societal Norms has Consequences*, in IDEM, *The Politics of Party Funding*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 10-11.

(61) J. MONEY, G. TSEBELIS, *The political power of the French Senate: Micromechanism of bicameral negotiations*, in *The Journal of Legislative Studies*, v. 1, n. 2, 1995, pp. 192-217.

è condizionato dai meccanismi istituzionali attraverso i quali deve comunque *transitare*. Tsebelis e Money hanno, ad esempio, rilevato come il potere di condizionamento del Senato aumenti se il progetto è depositato prima nella Camera alta e all'aumentare del numero dei passaggi parlamentari⁶². Naturalmente, rilevano anche i rapporti che il Governo intrattiene con la maggioranza senatoriale, che a questo proposito può essere coerente o diversa da quella che sostiene l'esecutivo.

Per comprendere appieno il ruolo svolto dal Senato francese nel sistema politico, è quindi necessario soffermarsi anche sul suo ruolo "partigiano", condizionato dalla sua composizione politica. Le modalità di elezione hanno costantemente favorito il centro e il centrodestra, la sinistra nel suo insieme essendo riuscita a raggiungere la maggioranza e a eleggere un Presidente socialista solo nel 2011. A differenza dell'Assemblea nazionale (ricordiamo eletta a suffragio universale, con un sistema maggioritario a doppio turno basato su collegi uninominali), nel Senato non si sono mai formate chiare e nette maggioranze (se non negli anni più recenti), e tanto meno nessun gruppo ha mai raggiunto la metà dei seggi più uno⁶³. A lungo sono stati dominanti i gruppi centristi, anche se dagli anni Novanta, e poi negli anni Duemila con la formazione dell'UMP (2002) che ha aggregato diverse forze centriste ai gollisti, la destra repubblicana si è progressivamente rafforzata rispetto al centro, sino a sopravanzarlo nettamente. Il Senato, come risulta dalle ultime elezioni senatoriali del 2014, è oggi così formato: gruppo de *Les Républicains* (nuovo nome dell'UMP), 144 seggi; gruppo *Union des Démocrates et Indépendants* – Uci, centristi, 42 seggi; gruppo del *Rassemblement Démocratique et Social Européen*, il gruppo più antico del Senato, in una posizione di cerniera tra destra e sinistra, 17 seggi; gruppo *socialiste et républicain*, 109 seggi; gruppo *communiste républicain et citoyen*, 20 seggi; ecologisti, 10 seggi; non iscritti, 6 seggi⁶⁴. Tra i non iscritti vi sono i due senatori del *Front National*, l'estrema destra francese oggi guidata

(62) G. TSEBELIS, J. MONEY, *The Navette System in France*, in *British Journal of Political Science*, v. 25, n. 1, 1195, p. 126.

(63) L'unica eccezione è costituita dal gruppo dell'UMP tra il 2002 e il 2004.

(64) <https://www.senat.fr/senateurs/grp.html>.

da Marine Le Pen, entrati al Senato nel 2014 per la prima volta nella storia della V Repubblica. La tendenza che si rileva è dunque quella verso un'organizzazione più nettamente bipolare dell'assemblea senatoriale, con il più che sensibile arretramento dei gruppi di centro, anche se dopo il 2014 possiamo parlare di una maggioranza di destra unendo i seggi dei Repubblicani con quelli dei centristi, mentre nel 2011 la maggioranza di sinistra si basava sì sulla centralità dei socialisti, ma necessitava anche dei seggi comunisti, ecologisti e radicali.

La lunga dominanza centrista e quindi di centrodestra si è espressa lungo gli anni della V Repubblica anche a sostegno o in opposizione all'esecutivo (Governo e/o Presidente) del momento. L'opposizione a de Gaulle, in particolare in occasione dei *referendum* del 1962 (elezione diretta del Presidente della Repubblica) e del 1969 e alla pratica costituzionale della nuova Repubblica, trova un bastione nel Senato a maggioranza centrista⁶⁵; è questa la fase di minore accordo tra Senato e Governo, anche se, come ha osservato Grangé, ciò non impedisce di raggiungere alcuni compromessi, in particolare attraverso la CMP⁶⁶.

Dopo la relativa normalizzazione dei rapporti nei quattro anni della presidenza di George Pompidou (scomparso nel 1974), l'elezione del *leader* centrista dei Repubblicani indipendenti (e poi dell'*Union pour la démocratie française* – UDF dal 1978), Valéry Giscard d'Estaing porta alla coincidenza tra maggioranze senatoriale e presidenziale. Tra il 1974 e il 1980 i rapporti tra Presidente e Senato sono ottimi, il Senato a sua volta dà un particolare sostegno al *suo* Presidente quando sorgono difficoltà nei rapporti tra la presidenza e la maggioranza all'Assemblea nazionale, dominata dai gollisti⁶⁷. Anche se il Senato non rinuncerà per questo a mantenere una sua autonomia d'azione; la nozione di maggioranza senatoriale non si è ancora affermata e accade in diversi casi di vedere senatori comunisti o socialisti unire i loro voti a quelli dei colleghi

(65) Nel 1962 i due gruppi centristi totalizzano 120 seggi su 274, nel 1969 120 su 283 (www.francepolitique.fr).

(66) J. GRANGÉ, *L'efficacité normative du Sénat*, cit., p. 963.

(67) *Ibidem*; J. MASTIAS, *Histoire des tentations du Sénat de la Vème République*, in «Pouvoir», n. 44, 1988, pp. 23-4.

di centro e di destra per contrastare o modificare progetti governativi⁶⁸. La situazione cambia radicalmente dopo il 1981, con il primo Presidente socialista, François Mitterrand, e, sino al 1986, con i Governi sostenuti da una maggioranza socialista. Dopo una prima fase più collaborativa, i rapporti tra esecutivo e Senato si deteriorano, così come tra maggioranza e minoranza senatoriale, e in Senato i gruppi del centro e della destra ricorrono a tutti gli strumenti per rallentare l'*iter* dei progetti governativi, oppure oppongono testi completamente diversi che sanno che non saranno mai approvati, mentre il ricorso alla procedura d'urgenza e all'ultima parola dell'Assemblea nazionale aumenta sensibilmente; la CMP giunge sempre con più difficoltà a dei compromessi. L'opposizione del Senato, grazie anche alla sintonia con una parte dell'opinione pubblica cattolica fortemente mobilitata sul tema, contribuirà al fallimento della riforma sulla regolamentazione della scuola privata⁶⁹. Una nuova fase di opposizione si ripresenta tra il 1988 e il 1993, quando Mitterrand è rieletto e lo scioglimento dell'Assemblea nazionale ricrea una maggioranza a guida socialista. Tuttavia, grazie anche all'impegno del primo Ministro Michel Rocard e al Presidente del Senato Poher i rapporti saranno meno tesi⁷⁰.

Significativo è anche il ruolo del Senato giocato durante le tre coabitazioni⁷¹. Tra il 1986 e il 1988 (Presidente Mitterrand e Primo Ministro Chirac) e tra il 1993 e il 1995 (Presidente sempre Mitterrand e Primo Ministro il gollista liberale Edouard Balladur) il Senato offre il proprio sostegno al Governo di centrodestra, ad esempio accelerando i tempi delle discussioni, specie a fronte di un Presidente che – in particolare durante la prima coabitazione – fa sovente uso delle proprie prerogative per avversare misure dell'esecutivo. Si torna invece a uno scontro molto du-

(68) J.-H. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, cit., p. 23.

(69) S. VENTURA, *La scuola tra Stato e Chiesa. La regolamentazione dell'insegnamento privato in Italia e in Francia*, Bologna, Maggioli, 1998.

(70) J.-H. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, cit. p. 23; J. MASTIAS, *Histoire des tentations du Sénat de la Vème République*, cit., pp. 26-30.

(71) In Francia si è parlato di coabitazione quando il Presidente della Repubblica si è trovato a convivere con un capo di Governo espresso da una maggioranza politica diversa da quella presidenziale.

ro durante la terza coabitazione, quando, dopo aver deciso di sciogliere l'Assemblea nazionale, nel 1997, due anni dopo la sua elezione, Chirac si trova confrontato ad un Primo Ministro socialista: Lionel Jospin. La maggioranza del Senato è ora in sintonia con il Presidente e avversa alla maggioranza dell'Assemblea nazionale. Le tensioni porteranno il Primo Ministro, e i socialisti, a lanciare violenti attacchi alla stessa istituzione del Senato, con dure critiche alle sue modalità elettive e alla rappresentatività dei senatori⁷², mentre il Presidente Chirac porrà molta attenzione ai suoi rapporti con la Camera alta, operando con i suoi collaboratori, nel 1998, per favorire l'elezione di un Presidente del Senato a lui vicino⁷³.

Questa fase aprirà per il Senato una riflessione sul suo ruolo, che ad esempio porterà alla riforma da esso stesso avviata del 2003, e anche ad uno sforzo di apertura verso l'esterno, con l'apertura dei suoi stessi palazzi a convegni ed eventi per il pubblico, e una maggiore pubblicizzazione delle sue attività (nel 2000 vede la luce il canale televisivo *Public Sénat*), che proseguirà negli anni di concordanza tra le maggioranze senatoriale, dell'Assemblea nazionale e presidenziale, dal 2002 al 2011⁷⁴. Durante i due quinquennati⁷⁵ di Chirac (2002-2007) e di Sarkozy (2007-2012) i rapporti sono distesi, il ricorso all'«ultima parola» dell'Assemblea nazionale è utilizzato di rado e il Governo, considerando un fallimento politico un voto negativo di un Senato dove domina la sua parte politica, si sforza di ottenere soprattutto testi conformi nelle due Camere, anche se ciò talvolta avviene al prezzo del ritiro di importanti riforme⁷⁶. La breve fase di discordanza che segue, con la formazione di una maggioranza senatoriale di sinistra nel 2011, sino al 2012 (vittoria socialista alle presidenziali e all'Assemblea nazionale), si apre con uno spirito di

(72) J.-H. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, cit., pp. 24-26.

(73) R. ELGIE, 'Cohabitation': *Divided Government French Style*, in IDEM (a cura di), *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, p. 22.

(74) J.-H. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, cit., pp. 27-28.

(75) In seguito ad una revisione costituzionale del 2000, divenuta operativa nel 2002, la durata del mandato presidenziale è stata ridotta da sette a cinque anni.

(76) <http://www.lefigaro.fr/vox/politique/2014/09/29/31001-20140929ARTFIG00320-a-quoi-sert-le-s.>

collaborazione ben diverso da quello che aveva caratterizzato la terza coabitazione e gli anni di Governo socialista sotto Mitterrand e con la volontà, espressa dal Presidente del Senato Jeanne-Pierre Bel, di rispettare l'opposizione e soprattutto di far svolgere pienamente alla Camera alta il suo ruolo di rappresentante dei territori e difensore delle libertà pubbliche, individuali e locali⁷⁷.

Dal 2012 al 2014 maggioranza governativa e maggioranza senatoriale sono tornate in sintonia, anche se questo non ha impedito che diversi progetti governativi fossero ritoccati⁷⁸. Nel settembre 2014 ci si è interrogati nuovamente su quanto maggioranze divergenti avrebbero potuto rallentare l'azione del Governo⁷⁹. Non vi è dubbio che i rapporti tra le due Camere siano tesi, in particolare dopo le affermazioni del Presidente dell'Assemblea nazionale, nel gennaio 2015, che ha evocato la trasformazione del Senato in una Camera economico-sociale⁸⁰. Ma ad oggi, anche in questa fase si registrano dinamiche trasversali – come quella che ha portato al rifiuto della *déchéance de nationalité* – e di opposizione, come il rigetto della controversa, ma cruciale per l'esecutivo e il Presidente, *Loi travail*, poi approvata in via definitiva dall'Assemblea nazionale con il ricorso al voto bloccato.

Alcuni indicatori numerici rendono immediatamente *visibile* l'alterazione dei rapporti tra esecutivo e Assemblea nazionale nelle fasi in cui la maggioranza della prima Camera è diversa dalla seconda, tra questi il numero del ricorso al *dernier mot* da parte del Governo. Con una media di 6,7 volte per anno dal 1959 al 2011, si osserva, ad esempio, che nei periodi 1981-85, 1989-1993, 1997-2002 (Governi socialisti) la media è stata rispettivamente del 27,8, 14,4 e 14,4. Tuttavia, anche in quelle fasi numerose sono state le leggi approvate attraverso la semplice *navette* o dopo il ricorso alla CMP: tra il 1981 e il 1985, nel burrascoso periodo della prima coabitazione, contro il 66,58 per cento di leggi approvate tra

(77) *Ibidem*, p. 35.

(78) <http://www.contrepoints.org/2015/03/02/199727-non-a-la-suppression-du-senat-oui-a-sa-reforme>

(79) <http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/decryptages/2014/09/28/25003-20140928ARTFIG00179-un-senat-a-droite-ce-que-ca-change-pour-le-gouvernement.php>.

(80) <http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/couacs/2015/01/29/25005-20150129ARTFIG00292-entre-les-presidents-du-senat-et-de-l-assemblee-la-guerre-est-declaree.php>.

il '59 e il 2011 con la *navette*, si registra un valore del 42 per cento. Per quanto concerne le leggi approvate a partire da un testo della CMP i valori sono del 22,55 nel periodo 1959-2011 e del 17,68 per cento nel periodo '81-'85⁸¹. Se l'accordo è meno frequente, esso comunque permane tutt'altro che irrilevante. Inoltre, riprendendo le riflessioni di Grangé, i valori numerici celano spesso realtà più complesse: un voto conforme non necessariamente è una vittoria del Senato, avendo magari questo dovuto cedere su punti essenziali, ad esempio per la volontà di aiutare il Governo o il Presidente; al tempo stesso, non sono stati infrequenti i casi di emendamenti senatoriali respinti dallo stesso Governo o proposte di legge di iniziativa senatoriale non giunte al termine dell'*iter* legislativo, che sono stati successivamente in parte recepiti in progetti di legge governativi⁸².

8. Conclusioni

Il Senato si presenta, dunque, come una parte viva del corpo politico del sistema della V Repubblica. Pur nell'ambito di un parlamentarismo razionalizzato, esso svolge un ruolo di Camera di perfezionamento e di riflessione – anche grazie alle particolari competenze senatoriali nell'ambito del diritto e alla particolare sensibilità per i temi delle libertà pubbliche – e di assemblea rappresentativa delle autonomie locali. Al tempo stesso, il Senato entra nel gioco politico, anche se al suo interno – pur negli anni più recenti, in cui si sono delineate in modo più netto maggioranze e opposizioni – molte decisioni possono assumere una dimensione trasversale e anche quando un Governo conta su una «maggioranza senatoriale» quella maggioranza e il Senato nel suo insieme vanno *curati* con attenzione; sovente non mancano opposizioni anche nel caso di coincidenza tra maggioranza senatoriale e maggioranza governativa.

Tuttavia, le critiche al ruolo svolto dalla Camera alta, quando non alla sua stessa natura o esistenza, sono frequenti. In realtà, esse costituiscono un fiume carsico della storia francese sin dal Senato della III Repub-

(81) Elaborazioni su dati citati in J.-H. HERIN, *Le Sénat en devenir*, cit. pp. 109-110.

(82) J. GRANGÉ, *L'efficacité normative du Sénat*, cit., pp. 957-58.

blica⁸³. Tali critiche si appuntano sul conservatorismo del Senato, ma anche sulle modalità con le quali è formato – in particolare la sua forte disrappresentatività e il legame pressoché esclusivo con la dimensione comunale – e sul carattere corporativo che assume in alcuni casi la tutela delle comunità locali. A tal proposito, va notato che, se il Senato è sì rappresentativo della dimensione territoriale, esso si discosta notevolmente dai Senati federali – ai quali, come abbiamo visto, Mény lo aveva accomunato – o comunque rappresentativi della dimensione regionale, per il duplice motivo che le sue particolari modalità di elezione non consentono una rappresentanza del livello regionale e, al tempo stesso, il processo di decentramento e regionalizzazione che prosegue dagli anni Ottanta non ha intaccato la natura unitaria dello Stato francese (si pensi al fatto che le Regioni, come le altre collettività territoriali, rispetto alle quali sono poste dalla Costituzione su di un piano di parità, hanno un mero potere regolamentare e non un potere legislativo proprio). Non sono mancate, inoltre, critiche provenienti dagli esecutivi, che hanno visto nel Senato un ostacolo alla loro azione. Già de Gaulle andò all'attacco del Senato con il *referendum*, rigettato, del '69, dopo che lui stesso aveva sostenuto l'idea di un bicameralismo più forte di quello della IV Repubblica nella fase costituente del 1958, ma aveva poi sperimentato l'ostilità di un Senato in buona parte contrario al modello istituzionale da lui introdotto. Particolarmente dure sono state le critiche di parte socialista, a partire dall'esperienza del Governo Jospin – che definì il Senato un'«anomalia costituzionale» – e che proseguono ancora oggi. A parte il tentativo dello stesso Jospin che, nel 2000, cercò di modificare radicalmente il collegio elettorale, incorrendo però nel giudizio di incostituzionalità del Consiglio costituzionale⁸⁴, non vi sono stati sino ad oggi reali tentativi di trasformare la natura della Camera alta; al tempo stesso, le diverse riforme che potremmo definire di adattamento e ammodernamento sono state molto parziali. Il Senato ha mostrato come istituzione una notevole capacità di *resistenza*, anche se in un clima di

(83) <http://www.lefigaro.fr/vox/politique/2015/01/30/31001-20150130ARTFIG00405-pourquoi-la-suppression-du-senat-serait-une-faute-majeure.ph>.

(84) R. PASQUIER, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, cit., pos. 13.816.

crescente messa in discussione della sua natura e del suo ruolo – caratterizzato altresì da campagne che potremmo oggi definire anti-casta, sugli emolumenti e sui privilegi dei senatori – ha reagito intervenendo direttamente per autoriformarsi, con una nuova politica di apertura all'esterno, nuovi regolamenti e riforme come quella del 2003.

Anche se via via più critica, l'opinione pubblica francese sembra, d'altro canto, rimanere legata a questa istituzione con un forte radicamento nella tradizione e nel territorio⁸⁵. Un'istituzione che da più parti continua ad essere vista come un utile contro-potere a tutela delle libertà pubbliche: «*Lorsqu'une liberté publique est en cause* – ebbe ad affermare René Monory, Presidente del Senato dal 1992 al 1998 –, *deux chambres, c'est deux chances*»⁸⁶.

In prospettiva comparata, il Senato francese appare, per quanto concerne il tipo di rappresentanza che esprime, piuttosto eccentrico. Al tempo stesso, pur essendo quello francese un bicameralismo asimmetrico, la Camera alta svolge un ruolo significativo nel funzionamento del sistema politico, pur non intaccando la natura "maggioritaria" del medesimo. Entrambe le dimensioni rendono evidente come l'esperienza francese a questo proposito si discosti nettamente dal Senato così come è stato disegnato dalla riforma costituzionale italiana definitivamente approvata nell'aprile 2016 e sottoposta a *referendum* popolare. Si discosta per quanto riguarda la dimensione rappresentativa, dal momento che il legislatore italiano ha dato la priorità alla rappresentanza delle Regioni (anche se in modo ambiguo, avendo previsto per l'individuazione dei senatori-consiglieri regionali un voto del Consiglio regionale condizionato dalle preferenze dei cittadini, secondo modalità da definire), con un livello municipale presente solo attraverso la presenza di un sindaco per regione, peraltro eletto dai consiglieri regionali. Ma si discosta anche in relazione al potere attribuito alla Camera alta nel processo legi-

(85) Secondo uno studio IFOP del febbraio 2015 (www.ifop.fr), il 43% dei francesi giudica importante il ruolo del Senato, contro il 56% che non lo giudica importante; nel 2008 i dati erano rispettivamente del 61% e del 39%. Tuttavia, solo il 22% vorrebbe sopprimerlo (20% tra i simpatizzanti socialisti, 12% tra i simpatizzanti UMP e 33% tra i simpatizzanti del Fronte nazionale), anche se il 57% ritiene che andrebbe riformato in profondità.

(86) P. AVRIL, J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, Presse Universitaire de France, 2016.

slativo. Nel caso italiano esso è, fatta eccezione per alcuni “tipi” di leggi che prevedono l’assenso necessario di entrambe le Camere, molto debole, dal momento che si è previsto un coinvolgimento del Senato facoltativo e, laddove il Senato intervenga, la possibilità della Camera di deliberare definitivamente dopo una sola lettura, senza momenti di ricerca di un compromesso. Paradossalmente, il Senato prodotto dalla riforma appare più simile al Consiglio della Quarta Repubblica piuttosto che al Senato della Quinta. E il paradosso sta nel fatto che nelle intenzioni dei legislatori italiani il mero intervento sul bicameralismo dovrebbe rafforzare l’azione dell’esecutivo. La storia politica comparata in questo caso potrebbe aprire un’utile riflessione.

