

# L'ARTE DEL DIALOGO

---

---

*Liber amicorum*

in onore di

**Salvatore Prisco**

---

---

a cura di

FULVIA ABBONDANTE   CARMELA CAPOLUPO  
MARCO GALDI   ANNA MARIA NICO

VOLUME PRIMO

EDITORIALE SCIENTIFICA



# L'ARTE DEL DIALOGO

*Liber amicorum*

in onore di Salvatore Prisco

a cura di

*Fulvia Abbondante Carmela Capolupo*  
*Marco Galdi Anna Maria Nico*

VOLUME PRIMO

EDITORIALE SCIENTIFICA  
NAPOLI

Questo volume è stato pubblicato con i fondi del dipartimento di Giurisprudenza e del dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Napoli Federico II e con il contributo del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torre Annunziata.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II - DIPARTIMENTO DI  
GIURISPRUDENZA



*Comitato d'onore*

FULVIA ABBONDANTE, CARMELA CAPOLUPO, MARCO GALDI, ANNA MARIA NICO

*Comitato editoriale*

ENRICO BUONO, MARIA SARAH BUSSI, FRANCESCA NIOLA, MICHELA TUOZZO

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright giugno 2026

Editoriale Scientifica s.r.l.  
Via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli

ISBN 979-12-235-0343-0

# INDICE

## VOLUME PRIMO

<i>Prefazione</i>	XIX
LEANDRA ABBRUZZO <i>Le (possibili) ripercussioni dell'autonomia differenziata sui sistemi sanitari regionali</i>	1
CARLA ACOCELLA <i>Il sistema di enforcement della disciplina in materia di pubblicità politica: le autorità competenti e le sanzioni</i>	15
UGO ADAMO - SILVIO GAMBINO <i>Razionalizzare o riformare la forma di governo parlamentare? Democrazia, forma di governo e (rischi attuali di) premierato</i>	39
PAOLO ALVAZZI DEL FRATE <i>I cahiers de doléances del 1789 e la soppressione delle corporazioni</i>	61
DOMENICO AMIRANTE <i>L'inesauribile leggerezza del maestro. Dialoghi bio-bibliografici con Salvatore Prisco</i>	79
PASQUALE ANNICCHINO <i>Diritto e cultura pop. Appunti su Tommaso Labranca e la cultura giuridica</i>	93
ANTONIO ARENIELLO <i>Il magistero dell'amico "vesuviano"</i>	103
ENZO BALBONI - CAMILLA BUZZACCHI <i>L'impossibile riordino del sistema delle autonomie: quali sviluppi attendono regioni e città metropolitane?</i>	105
GIANLUCA BASCHERINI <i>«Ogni arte è buona per essere oggetto di attenzione giuridica». Brevi note sul diritto, la letteratura e il romanzo giallo</i>	123

BARBARA G. BELLO - DANIELA VITIELLO	
<i>Le donne migranti nell'ordinamento dell'Unione Europea: tra universalismo dei diritti e pluralismo culturale</i>	139
ELISA BERTOLINI	
<i>Il Tennōsei, gli oligarchi e il processo costituente Meiji</i>	171
RAFFAELE BIFULCO	
<i>Il potere è un luogo vuoto. Democrazie e virtù del conflitto secondo Claude Lefort</i>	185
DOMENICO BILOTTI	
<i>L'apporto culturale e religioso nelle recenti riforme degli ordinamenti latino-americani: prime osservazioni</i>	207
ROBERTO BIN	
<i>Diritti fondamentali e cartografia del conflitto</i>	221
GIOVANNI BLANDO	
<i>Giustificare la libertà religiosa. Breve nota critica sulla Religione senza Dio di Ronald Dworkin</i>	229
ANDREA BONOMI	
<i>Principio di solidarietà e doveri: brevi osservazioni problematiche su un rapporto complesso</i>	243
CARLO BOTTARI	
<i>Il diritto allo sport come componente essenziale del diritto fondamentale alla tutela della salute: partiamo dall'impiantistica sportiva</i>	259
ANDREA BURATTI	
<i>Il potere negativo nel costituzionalismo contemporaneo, tra assorbimento e persistenza</i>	265
LUCIA BUSATTA - CARLO CASONATO - SIMONE PENASA - MARTA TOMASI	
<i>Il biodiritto laico. Le dinamiche di affermazione dei diritti e il necessario spazio "laico" di un biodiritto equilibrato</i>	275
VITTORIO CAPUZZA	
<i>Giorgio Arcoleo, un giurista postmoderno, un letterato verista (nei 110 anni dalla morte)</i>	295
GERMANA CAROBENE	
<i>La dissociazione e il c.d. ostracismo dei testimoni di Geova tra il principio di non discriminazione e la tutela dei diritti dell'uomo</i>	307

VINCENZO CASAMASSIMA	
<i>Lotta alla povertà e diritto ad un'esistenza dignitosa tra assistenza sociale e lavoro</i>	319
LUISA CASSETTI	
<i>Un patto sociale e una prospettiva culturale a sostegno delle politiche per le persone anziane</i>	341
EMILIO CASTORINA	
<i>Cittadinanza europea e "limiti sociali del mercato"</i>	355
ALESSANDRO CATELANI	
<i>Maggiore rappresentatività sindacale e "parti sociali"</i>	369
ELISABETTA CATELANI	
<i>Il Gran Consiglio del Fascismo e la decisione collegiale del 24/25 luglio 1943</i>	379
GIOVANNI CAVAGGION	
<i>Simboli religiosi e principio di laicità: un doppio standard della Corte EDU?</i>	391
STEFANIA CAVALIERE	
<i>La transizione green e le "nuove" economie</i>	403
RICCARDO CAVALLO	
<i>L'universo narrativo di David Lodge e le sue implicazioni giusfilosofiche</i>	417
AUGUSTO CERRI	
<i>Tutela delle minoranze e tutela del fenomeno religioso: considerazioni teoriche preliminari</i>	429
FRANCESCO CERRONE	
<i>Sulla poetica di alcuni scrittori della generazione degli anni difficili</i>	441
GIUSEPPE CHIARA	
<i>Le declinazioni applicative della laicità dello Stato nella giurisprudenza costituzionale</i>	457
LORENZO CHIEFFI	
<i>Le radici costituzionali del ripudio della guerra di aggressione e della promozione della pace e della giustizia tra le nazioni</i>	481

ANNA CIAMMARICONI	<i>Uso dei precedenti stranieri e tecniche argomentative dei tribunali costituzionali di Spagna e Portogallo: il caso del matrimonio tra persone dello stesso sesso</i>	497
ADRIANA CIANCIO	<i>Appunti critici sulla proposta di premierato elettivo (in dialogo con Salvatore Prisco)</i>	513
CRISTIANA CIANITTO	<i>Minoranze religiose e riconoscimento giuridico: alcune riflessioni</i>	529
INES CIOLLI	<i>Il Premier assoluto e le ricadute sulla forma di governo parlamentare</i>	545
YLENIA MARIA CITINO	<i>Le elezioni del Parlamento europeo del 2024 e la regola non scritta dei candidati alla presidenza della Commissione europea</i>	557
VINCENZO COCOZZA	<i>Il bilanciamento fra principi e interessi costituzionalmente rilevanti in un recente intervento della Corte costituzionale</i>	571
DANIELE CODUTI	<i>Il “premierato” italian style tra possibili benefici e probabili rischi</i>	581
LUIGI COLELLA	<i>Stato multiculturale e principio di laicità in India. La fraternità come “radice” della laicità e della democrazia</i>	595
GIANPIERO COLETTA	<i>I cittadini senza dimora e la problematica tutela della loro salute</i>	617
FABIO CORBISIERO	<i>Dialogo intorno al tema della cittadinanza sessuale</i>	629
MATTEO COSULICH	<i>Elezione diretta del vertice dell'esecutivo e ruolo dell'assemblea: una lezione dai consigli regionali?</i>	637
ENRICO CUCCODORO	<i>“Fedeltà alla repubblica”. La costituzione e la “voce” di Sandro e Carla Pertini, oggi</i>	651

SALVATORE CURRERI	
<i>Le conseguenze della rottura del gruppo parlamentare Azione-Italia Viva-Renew Europe</i>	661
ANTONIO D'ALOIA	
<i>Il dovere di osservare la costituzione e le leggi. Osservazioni a margine dell'art. 54 della Costituzione</i>	681
MARIA D'ARIENZO	
<i>Le nuove declinazioni del principio di laicità in Francia alla luce della "Loi confortant le respect des principes de la République" del 24 agosto 2021</i>	695
CLAUDIO DE FIORES	
<i>Il cinema, la Costituente e la libertà dell'arte</i>	703
EUGENIO DE MARCO	
<i>Alcune considerazioni in merito al progetto di revisione costituzionale d'iniziativa governativa sull'elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. Verso un premierato sui generis?</i>	717
GIOVANNA DE MINICO	
<i>Giustizia e intelligenza artificiale: un equilibrio mutevole</i>	733
SANDRO DE NARDI	
<i>Sulla soggezione dei magistrati al dovere di correttezza costituzionale</i>	763
ANDREA DE PETRIS	
<i>Il piano UK-Ruanda sui migranti: una misura elettorale in violazione dei diritti umani</i>	775
MARIA FRANCESCA DE TULLIO	
<i>Sovranità alimentare, private food law e agricoltura contadina</i>	789
GIACOMO DELLEDONNE	
<i>«Chi nomina il commissario europeo?»: una riflessione sulle vicende francesi dell'estate 2024</i>	799
ELENA DI CARPEGNA BRIVIO	
<i>Dialogo sulla pari dignità sociale</i>	813
GIUSEPPE DI GENIO	
<i>I molti dubbi sulla laicità europea</i>	823

ANGELA DI GREGORIO		
	<i>La limitazione della libertà accademica nei contesti autoritari o bellici e la rete degli "Scholars At Risk". Qualche osservazione comparata sullo sfondo della guerra in Ucraina</i>	831
LUCA DI MAJO		
	<i>Salvatore Prisco e la dignità della persona</i>	853
ROBERTO DI MARIA		
	<i>Barattare una parte della sovranità statale con un più ampio riconoscimento dei diritti? L'Unione europea come "esperimento" sociale, giuridico ed economico</i>	869
FILIPPO DONATI		
	<i>Certezza del diritto e crisi energetica</i>	881
FRANCESCO DURANTI		
	<i>Dialogo e comparazione</i>	893
MARIO ESPOSITO		
	<i>Un caso di eccesso di potere giurisdizionale</i>	907
DIOMEDE FALCONIO		
	<i>Il curatore speciale alla luce della riforma Cartabia della volontaria giurisdizione</i>	923
ELENA FALLETTI		
	<i>Gli horti botanici e gli albori del diritto del commercio internazionale</i>	937
CARLA FARALLI		
	<i>Al cinema con il diritto. «Il verdetto»</i>	953
ALESSIA FARANO		
	<i>Le nuove frontiere del biodiritto in "Klara e il sole" di Isbiguro</i>	967
TULLIO FENUCCI		
	<i>Analisi comparata della sfiducia costruttiva nelle vigenti costituzioni dei paesi dell'Europa continentale</i>	979
MARIA FEOLA		
	<i>Sulla risarcibilità del danno da "esistenza diversamente abile"</i>	995
GENNARO FERRAIUOLO		
	<i>Europa delle regioni versus piccole patrie</i>	1021

GIUSEPPE FRANCO FERRARI	
<i>Gli enti intermedi nel diritto degli enti locali in Europa: tendenze recenti</i>	1033
LUIGI FERRARO	
<i>Il diritto alla salute dei migranti davanti alle corti europee</i>	1045
VASCO FRONZONI	
<i>Riflessioni su laicità e libertà religiosa per una decostruzione del paradigma sulle “moschee abusive”, tra esigenze di sicurezza e istanze di inclusione sociale. In dialogo con Salvatore Prisco</i>	1061
TOMMASO EDOARDO FROSINI	
<i>Suggerimenti comparatistiche sulla forma di governo del premierato (elettivo)</i>	1079
CARLO FUSARO	
<i>Scioglimento delle camere e premierato a legittimazione diretta</i>	1089
FRANCESCO GABRIELE	
<i>Sulla autonomia ulteriore nelle regioni a statuto ordinario (o del regionalismo differenziato volutamente “fraiteso”)</i>	1099
MARIA ELENA GENNUSA - STEFANIA NINATTI	
<i>Corte di giustizia e velo islamico: vecchi dilemmi e nuove questioni</i>	1145
MARIA CHIARA GIRARDI	
<i>Dall'Europa delle regioni alle piccole patrie</i>	1165
FEDERICO GIRELLI	
<i>Quale garante per le persone con disabilità?</i>	1189
BARBARA GUASTAFERRO	
<i>Costituzione, ordinamento giudiziario e separazione delle carriere: riflessioni sui recenti tentativi di riforma costituzionale</i>	1203
GIUSEPPE GUIZZI	
<i>«Le débiteur est plus fort que le créancier»: Balzac, il debito e la società postmoderna</i>	1219
ANTONIO GUSMAI	
<i>Agli albori di alcune attuali questioni ambientali: il «governo del territorio» nell'Italia pre-repubblicana</i>	1233

MARIA PIA IADICICCO	<i>Famiglia e filiazione: tenuta, evoluzione o modifica tacita del testo costituzionale?</i>	1261
FULCO LANCHESTER	<i>Rappresentanza "fiduciaria" e rappresentanza "in campo politico": osservazioni su un saggio di V. E. Orlando</i>	1283
FEDERICO LAUS	<i>Diritti fondamentali e nuove tecnologie in sanità: utilizzo di dati sanitari e genetici</i>	1297
VOLUME SECONDO		
GAVINA LAVAGNA	<i>Le principali decisioni della corte costituzionale durante e post l'emergenza Covid-19</i>	1313
MARIA CHIARA LOCCHI	<i>La macellazione rituale <i>halāl</i> come osservatorio delle tensioni tra libertà religiosa, principio di laicità e tutela del benessere animale</i>	1333
ALDO LOIODICE	<i>Le regioni differenziate e, meglio, particolari: il tentativo fallito di rottura costituzionale</i>	1351
LUCA LONGHI	<i>Giurisdizione, sovranità, democrazia</i>	1377
ALBERTO LUCARELLI	<i>Piattaforme e diritto pubblico. Linee di un percorso costituzionale</i>	1387
GIOVANNI LUCHENA	<i>Economia sociale di mercato e dottrina sociale cristiana: spunti ricostruttivi</i>	1399
GIANFRANCO MACRÌ	<i>Religioni, culture, laicità nel Mediterraneo interculturale</i>	1413
RAFFAELE MANFRELOTTI	<i>L'utopia dell'eccellenza universitaria nell'art. 34 Cost.</i>	1423
GLORIA MARCHETTI	<i>La tutela dell'ambiente in rapporto ai principi e ai diritti fondamentali della Costituzione</i>	1427

PIERO MARINO	
<i>La 'vera' storia del Mercante. Legge, sacrificio e giustizia nella città di Venezia</i>	1439
SALVATORE MARINO	
<i>Iustitia. Constans et perpetua voluntas. Breve dramma in tre atti</i>	1453
CLAUDIO MARTINELLI	
<i>Il ritorno dei laburisti a Downing Street: risultati elettorali e interpretazioni costituzionali</i>	1465
GIUSEPPE MARTINICO	
<i>La rappresentazione del giuridico nella letteratura e nella cultura pop. Il caso di Harrison Bergeron</i>	1477
ANTONELLA MASSARO	
<i>Reati culturalmente orientati e responsabilità penale</i>	1489
GIUSEPPE MASTROMINICO	
<i>Diritto, letteratura, storia</i>	1503
MAURO MAZZA	
<i>La religione luterana e il Costituzionalismo: l'esempio norvegese in prospettiva comparata</i>	1515
PAOLA MAZZINA	
<i>Intelligenza artificiale e nuove frontiere della decisione amministrativa</i>	1529
FRANCA MEOLA	
<i>I "nuovi confini" dell'autodeterminazione, quale diritto della persona a disporre del proprio corpo</i>	1545
ROBERTO MICCÚ	
<i>Alle origini del dibattito sul metodo nella dottrina weimariana dello Stato: note brevi</i>	1561
DANIELA MONE	
<i>La prospettiva antistorica ed antieconomica dell'autonomia differenziata di Calderoli: le regioni come piccole patrie</i>	1577
ALESSANDRO MORELLI	
<i>I discorsi scientifici sulla Costituzione. Introduzione a una metodologia negativa nella ricerca costituzionalistica</i>	1609

MARIA GRAZIA NACCI		
	<i>Solidarietà, sussidiarietà e terzo settore</i>	1627
ANDREA NAPOLITANO		
	<i>La verticalizzazione della forma di governo. Riflessioni sulla democraticità di un modello</i>	1639
CARLA NEGRI		
	<i>Laicità tra pluralismo e integralismo: un approccio dialogico</i>	1651
MATTEO NICOLINI		
	<i>La politica coloniale come “mostruosità d’oltremare” in Joseph Conrad</i>	1665
VALERIO NITRATO IZZO		
	<i>Diritto e musica: riflessioni su un binomio in evoluzione</i>	1679
VINCENZO PACILLO		
	<i>Diritto e autorità religiosa tra prevenzione e composizione dei conflitti nel romanzo Il mio nome è Asher Lev di Chaim Potok</i>	1693
MARIO PANEBIANCO		
	<i>Riflessioni “scettiche” sulla revisione costituzionale</i>	1717
CECILIA PANNACCIULLI		
	<i>La nuova dimensione costituzionale dell’agricoltura tra esigenze ambientali e modelli di sviluppo</i>	1731
ANNA PAPA		
	<i>Democrazia rappresentativa e referendum abrogativo nell’esperienza costituzionale italiana. Corsi e ricorsi di un difficile rapporto</i>	1745
STEFANIA PARISI		
	<i>Né pura né semplice: problemi della verità come (e nel) diritto costituzionale</i>	1763
ANDREA PATRONI GRIFFI		
	<i>Regionalismo e meridionalismo alla prova dell’autonomia differenziata</i>	1775
LUCIO PEGORARO		
	<i>Per una accezione plurale dell’espressione “forme di Stato”</i>	1797
FRANCESCO PETRILLO		
	<i>Brevi spunti introduttivi per una filosofia della democrazia nel terzo millennio</i>	1831

CESARE PINELLI	
<i>La stabilità dell'ordinamento dal governo misto alle costituzioni democratiche contemporanee</i>	1847
ANNA PIROZZOLI	
<i>La dignità umana e il diritto all'affettività del detenuto</i>	1859
FILIPPO PIZZOLATO	
<i>Laicità e fraternità alla sfida del pluralismo</i>	1871
MARCO PLUTINO	
<i>Un premio in seggi in Costituzione?</i>	1881
GIOVANNI POGGESCHI	
<i>Come si scrive un manuale di Diritto comparato dell'ambiente. Uno sfogo ed una confidenza a Salvatore Prisco</i>	1923
ANNAMARIA POGGI	
<i>Educazione alla cittadinanza ed educazione civica. Due modelli contrapposti?</i>	1939
FABRIZIO POLITI	
<i>La "saga" del crocifisso nelle aule scolastiche. Un "dialogo" con Salvatore Prisco</i>	1961
ANTONINO PROCIDA MIRABELLI DI LAURO	
<i>La promessa di donare come donazione obbligatoria di dare</i>	1973
SAVERIO REGASTO	
<i>Quel che resta del giorno... Alcune disordinate riflessioni sul welfare state</i>	1987
FRANCESCA RESCIGNO	
<i>La dignità della laicità</i>	2011
PAOLO RIDOLA	
<i>L'esperienza costituzionale tedesca dopo la riunificazione e gli itinerari del confronto italo-tedesco nella dottrina italiana</i>	2023
ANDREA RIDOLFI	
<i>Emergenza e Costituzione (in dialogo con Salvatore Prisco)</i>	2051
FRANCESCO RIMOLI	
<i>Sulla dignità "in senso oggettivo" come argomento giuridico</i>	2073

MARIA GRAZIA RODOMONTE		
	<i>Le madri costituenti e l'eguaglianza senza distinzioni di sesso. Il contributo di Maria Agamben Federici</i>	2097
UMBERTO RONGA		
	<i>Gruppi parlamentari e partiti politici nella XIX legislatura</i>	2111
ORLANDO ROSELLI		
	<i>Italo Calvino - 100 anni: le lezioni americane e il diritto. Dialogando con un illustre giurista brasiliano</i>	2131
EMANUELE ROSSI		
	<i>La legge apre l'amministrazione condivisa agli enti religiosi oratoriali (non appartenenti al terzo settore)</i>	2139
CLAUDIO ROSSANO		
	<i>Valori o diritti fondamentali?</i>	2159
ANTONIO RUGGERI		
	<i>I diritti fondamentali tra indirizzi politici internamente eterogenei ed oscillanti orientamenti giurisprudenziali</i>	2163
CARMELA SALAZAR		
	<i>Brevi note sul procedimento di formazione del governo e sullo scioglimento anticipato delle camere nel disegno di legge di revisione costituzionale "Meloni-Casellati"</i>	2181
JAN SAWICKI		
	<i>La disciplina dell'interruzione di gravidanza in Polonia come indice della laicità dello Stato: una strada senza uscita</i>	2193
SIMONE SCAGLIARINI		
	<i>"Il sangue e la parola": Law and Humanities in piazza del Quirinale</i>	2217
ANTONINO SCALONE		
	<i>Finzione e rappresentanza in Hans Kelsen</i>	2231
PAOLO SCARLATTI		
	<i>Note sulla riforma istituzionale dell'Unione europea alla luce della recente proposta di revisione dei trattati del Parlamento europeo</i>	2239
ALBERTO SCERBO		
	<i>Un viaggio letterario intorno al potere: a partire dalle Fenicie di Euripide</i>	2251

ANTONELLA SCIORTINO	
<i>Dalle disposizioni anticipate di trattamento alla disposizione del proprio corpo post mortem per finalità di formazione e di ricerca scientifica: il legislatore continua il suo cammino di valorizzazione del principio di autodeterminazione della persona</i>	2269
FILIPPO SCUTO	
<i>La questione irrisolta della democrazia nei partiti nel quadro delle incerte evoluzioni della forma di governo</i>	2281
GIOVANNI SERGES	
<i>La gerarchia delle fonti tra crepuscolo e sopravvivenza: il caso italiano</i>	2293
FRANCO SICURO	
<i>Libertà del mandato politico e autonomia normativa dei gruppi parlamentari</i>	2309
ANTONINO SPADARO	
<i>Dal "parlamentarismo" al "premierato": le quattro vie percorribili</i>	2329
ORNELLA SPATARO	
<i>Legislatore e Corte costituzionale dinanzi alla questione della morte dignitosa: il difficile equilibrio tra autodeterminazione e diritto alla vita</i>	2343
SANDRO STAIANO	
<i>Sulle culture politiche alla Costituente</i>	2355
ALESSANDRO STERPA	
<i>La trappola del "doppio federalismo" e la ri-politicizzazione. L'autonomia regionale</i>	2375
ELETTRA STRADELLA	
<i>Scenari aperti sul suicidio medicalmente assistito</i>	2385
VINCENZO TONDI DELLA MURA	
<i>Verso una completa trasformazione dello Stato sociale all'insaputa del parlamento, incerta nei criteri e incapace di trasparenza</i>	2413
GIANLUCA TRACUZZI	
<i>Verso una nuova armonia della sessualità (in attesa della "giusta orchestra")</i>	2437
ALESSANDRA VALASTRO	
<i>La dignità sociale nei tempi «foschi» di una democrazia amputata</i>	2457

PATRICK VALDRINI	
<i>Le dimensioni politiche e filosofiche della laicità francese. Una relazione necessaria e difficile</i>	2479
ALBERTO VESPAZIANI	
<i>Le città visibili delle tre corone</i>	2487
PASQUALE VIOLA	
<i>Costituzionalismi contemporanei tra strutture variabili e specificità contingenti</i>	2501
PATRIZIA VIPIANA	
<i>Il principio di solidarietà nell'ordinamento italiano</i>	2513
DANIELE VITALE	
<i>Brevi osservazioni a margine del disegno di legge costituzionale AS. n. 935/2023</i>	2523
ALFONSO VUOLO	
<i>Elezione diretta del Presidente del Consiglio e premio di maggioranza: prime notazioni</i>	2535
FRANCESCO ZAMMARTINO	
<i>Sulle cause della crisi della rappresentanza politica in Italia: alcune considerazioni</i>	2549
CARMELA CAPOLUPO	
<i>Governo vs. governance mondiale delle emergenze sanitarie internazionali nel progetto di accordo pandemico e negli emendamenti al regolamento sanitario internazionale. Profili costituzionali</i>	2561
MARCO GALDI	
<i>Riflessioni sparse su scuola e costituzione</i>	2581
ANNA MARIA NICO	
<i>Autorità e libertà dell'arte</i>	2595
MICHELA TUOZZO	
<i>"Il porto franco del pensiero individuale". In dialogo con Salvatore Prisco sui neurodiritti</i>	2611

Giacomo Delledonne\*

«CHI NOMINA IL COMMISSARIO EUROPEO?»:  
UNA RIFLESSIONE SULLE VICENDE FRANCESI DELL'ESTATE 2024

SOMMARIO: 1. Presentazione. I termini del problema. – 2. I riferimenti costituzionali e l'apparizione del *domaine réservé*. – 3. L'evoluzione successiva: la dissuasione nucleare. – 4. L'esperienza delle *cobabitations* e le riforme più recenti. – 5. Osservazioni conclusive.

1. *Presentazione. I termini del problema*

In un saggio pubblicato nel 2021 Salvatore Prisco, dialogando con l'opera di Gianni Ferrara *Il governo di coalizione*, metteva in guardia contro un rischio imminente agli studi giuridici, segnatamente giuspubblicistici: «Dobbiamo ... evitare le corritività insidiose della cronaca politica e avere dunque uno sguardo *di lungo periodo*, ma siamo comunque uomini situati e negarlo a noi stessi e agli altri non giova all'onestà intellettuale che dobbiamo invece mantenere»<sup>1</sup>. Si tratta di considerazioni impegnative, soprattutto se applicate allo studio delle forme di governo. Nel momento in cui si ricostruisce «il complesso delle regole giuridiche che disciplinano i rapporti fra gli organi costituzionali», si pone il problema del ruolo che vi svolgono non solo le consuetudini, ma anche, con un maggior grado d'incertezza circa la loro qualificazione, le convenzioni e le prassi<sup>2</sup>. Qualsiasi ragionamento sulle convenzioni costituzionali, poi, risulta quanto mai delicato in temperie che si caratterizzano per una particolare precarietà degli equilibri politico-istituzionali e, in generale, per una scarsa disponibilità degli attori istituzionali a conformare il proprio agire a quegli accordi che sono alla base delle convenzioni stesse<sup>3</sup>.

\* Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico, Scuola Superiore Sant'Anna, giacomo.delledonne@santannapisa.it. Data di consegna del contributo: 30 settembre 2024.

<sup>1</sup> S. PRISCO, *Rinnovare i canali ostruiti della rappresentanza politica e della democrazia*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2/2021, 71. Sono particolarmente felice di poter contribuire a questa raccolta di scritti in onore del prof. Prisco. È un modo per esprimere vicinanza e riconoscenza a un maestro che non mi ha mai fatto mancare il suo generoso incoraggiamento. Accanto al comune interesse per gli studi di *law and literature*, la riflessione del prof. Prisco sul dovere di fedeltà alla Repubblica è stata per me un importante punto di riferimento per avvicinarmi allo studio del carattere aperto o protetto di un ordinamento democratico.

<sup>2</sup> M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali III, 2010, 567. Il medesimo A. opera una distinzione netta fra consuetudini, da un lato, e convenzioni e prassi, dall'altro (ivi, 540 s. e nt. 18).

<sup>3</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008, 154, che ritorna su una lunga riflessione in tema di convenzioni integrandola col riferimento all'«intreccio delle fiducie»

In questo breve contributo vorrei prendere le mosse dall'osservazione riportata più sopra per riflettere sull'evoluzione delle forme di governo – o, per meglio dire, del nostro modo di interpretarne il funzionamento – in un contesto caratterizzato da un'accresciuta instabilità e da una certa stanchezza nei confronti della democrazia rappresentativa, percepibile anche nelle democrazie stabilizzate. Tale instabilità può declinarsi in più modi: precarietà degli esecutivi e delle maggioranze parlamentari che li sostengono, volatilità del comportamento elettorale – tanto più vistosa, se si tiene conto del calo della partecipazione al voto –, deistituzionalizzazione del sistema politico. Più in particolare, vorrei considerare gli effetti di questa costellazione di fattori in una specifica esperienza costituzionale – quella francese della Quinta Repubblica – e fissando lo sguardo su un momento e su un oggetto ben determinati: la crisi politica e istituzionale dell'estate 2024 e le discussioni sulla titolarità dei poteri decisionali nell'ambito della politica estera, europea e di difesa.

In via preliminare, è opportuno prendere le mosse da alcuni passaggi significativi. Il 9 giugno 2024, pochi minuti dopo la chiusura delle urne per l'elezione del Parlamento europeo e la diffusione dei primi *exit poll*, il Presidente della Repubblica, Emmanuel Macron, ha pronunciato un breve discorso, con cui ha riconosciuto la sconfitta dei partiti della maggioranza presidenziale – e, parallelamente, la forte affermazione dell'estrema destra – e ha annunciato lo scioglimento dell'Assemblea nazionale e la convocazione di elezioni anticipate per il 30 giugno e il 7 luglio. Dopo due anni tumultuosi, in cui la coalizione centrista aveva potuto contare soltanto su un'ampia maggioranza relativa, il capo dello Stato ha ritenuto necessario restituire la parola agli elettori, con l'obiettivo di favorire l'apparizione di una chiara maggioranza parlamentare<sup>4</sup>.

La decisione del presidente Macron – annunciata all'improvviso, ma lungamente meditata, a quanto risulta, nelle settimane precedenti<sup>5</sup> – ha immediatamente suscitato discussioni sul futuro della forma di governo delineata nella Costituzione della Quinta Repubblica. In particolare, gli osservatori si sono interrogati sul funzionamento di una possibile nuova *cohabitation*, stavolta fra un Presidente *leader* del c.d. blocco centrale e una maggioranza parlamentare

come «fondamento di efficacia delle costituzioni pluraliste».

<sup>4</sup> Per più ampi cenni sull'intreccio fra elezioni europee ed elezioni legislative anticipate in Francia, sia consentito il rinvio a G. DELLEDONNE, *The 2024 European election in France: Continuity and innovation amid domestic and international turmoil*, in *federalismi.it*, paper, 19 giugno 2024, 14 s.; v. inoltre N. LUPO, *After the 2024 EP elections, the arrythmias of EU democracy have become even more evident (and less bearable)*, in *federalismi.it*, paper, 19 giugno 2024, 5 ss.

<sup>5</sup> Sugli aspetti procedurali v. le annotazioni critiche di A.M. LECIS COCCO ORTU, *Lo scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale francese, ennesimo esempio dello squilibrio dell'iperpresidenzialismo della Quinta Repubblica*, in *Diritti comparati*, 19 giugno 2024.

espressione di un partito antisistema, il Rassemblement national (RN). Sembrava, cioè, schiudersi la possibilità di una situazione di conflittualità strutturale, ben diversa anche dalla *cohabitation de combat* fra il presidente François Mitterrand e una maggioranza parlamentare di destra nel biennio 1986-1988. Nel corso della campagna elettorale, la titolarità dei poteri di decisione in materia di politica estera, europea e di difesa è stata oggetto di discussioni particolarmente accese; è un dato che non può destare sorpresa, se solo si tiene conto delle crisi dell'ultimo quinquennio.

A margine di una conferenza stampa, il 24 giugno, Jordan Bardella, presidente del RN e candidato alla guida del Governo in caso di vittoria elettorale della sua formazione politica, affermava che la designazione del commissario europeo «è di competenza del Governo francese»; non, quindi, del Presidente della Repubblica. Alcuni giorni dopo, anche Marine Le Pen ha preso posizione sulla titolarità dell'indirizzo politico nell'ambito della politica estera e di difesa. Secondo la *leader* storica del RN, già candidata nelle elezioni presidenziali del 2012, del 2017 e del 2022, «quello di capo delle forze armate, per il Presidente [della Repubblica], è un titolo onorifico, poiché i cordoni della borsa sono in mano al Primo ministro». Questa dichiarazione alludeva alla questione, assai dibattuta in quei giorni, dell'invio di truppe francesi in Ucraina. Alcuni giorni dopo, Marine Le Pen è parzialmente ritornata sui suoi passi, evocando la nozione di *domaine réservé*: «Senza mettere in discussione il *domaine réservé* del Presidente della Repubblica, in materia di invio di truppe all'estero il Primo ministro, controllando il bilancio, ha i mezzi per opporvisi. Jordan Bardella, perciò, aveva ragione a ricordare di essere contrario all'invio di militari francesi in Ucraina».

Retrospectivamente, la portata di quelle polemiche appare ridimensionata dall'esito elettorale del 7 luglio: il Rassemblement national non soltanto non è riuscito a conquistare la maggioranza assoluta all'interno dell'Assemblea nazionale, ma ha ottenuto un numero di seggi inferiore sia al blocco centrista, sia alla coalizione di sinistra denominata Nouveau Front populaire. Tuttavia, le polemiche alimentate da Jordan Bardella e da Marine Le Pen hanno messo in evidenza alcuni profili di ambiguità dell'assetto istituzionale della Quinta Repubblica

## 2. I riferimenti costituzionali e l'apparizione del *domaine réservé*

Nell'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica il riparto di competenze fra Presidente della Repubblica e Primo ministro si fonda su alcune indicazioni desumibili dal testo costituzionale e su una prassi significativa, che ha preso forma fin dalla seconda metà degli anni Cinquanta del secolo scorso.

In linea di principio, spetta al Governo, in virtù dell'art. 20 della Costituzione del 1958, determinare e condurre la politica nazionale. Gli artt. 20 e 21, inoltre, attribuiscono ancora al Governo il potere di disporre delle Forze armate e individuano nel Primo ministro il responsabile della difesa nazionale. Al tempo stesso, diverse disposizioni costituzionali attribuiscono un ruolo significativo al Presidente della Repubblica: in base all'art. 15 questi è capo delle Forze armate e presiede «i consigli e i comitati superiori della difesa nazionale», mentre l'art. 52 gli riserva la negoziazione e la ratifica dei trattati internazionali<sup>6</sup>. Su un piano ancora più generale, l'art. 5 definisce il Presidente, fra l'altro, come «il garante dell'indipendenza nazionale, dell'integrità del territorio e del rispetto dei trattati».

Anche in questo ambito, com'è stato notato<sup>7</sup>, la Costituzione della Quinta Repubblica si caratterizza per la compresenza di *strati* eterogenei di materiali normativi<sup>8</sup>, volti ora a rafforzare la posizione del capo dello Stato – l'«arbitro al di sopra delle contingenze politiche» evocato da de Gaulle nel discorso di Bayeux –, ora a ridefinire la posizione del Governo in Parlamento sulla scia di alcune suggestioni provenienti sia dall'esperienza novecentesca della razionalizzazione, sia dalla tradizione orleanista del secolo XIX. Un punto fermo è che il capo dello Stato, quando agisce sulla base dell'art. 15 o dell'art. 52, necessita della controfirma governativa: gli atti del Presidente della Repubblica legati alla sfera diplomatico-militare, infatti, non sono fra quelli che l'art. 19 della Costituzione esenta dal requisito della controfirma. Una lettura sistematica delle disposizioni costituzionali – talvolta resa problematica, come si vedrà, dal raffronto con le carte costituzionali della Terza e della Quarta Repubblica<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Una parte della dottrina, però, valorizza in misura considerevole il secondo comma dell'art. 52 della Costituzione, che specifica che il Presidente della Repubblica viene tenuto informato di «qualsiasi negoziato che miri alla conclusione di un accordo internazionale non sottoposto a ratifica»: è il caso di É. ZOLLER, W. MASTOR, *Droit constitutionnel*, III edizione, Paris, 2021, 523 s. Le due Autrici mettono in evidenza le differenze fra l'art. 52 e analoghe previsioni delle carte costituzionali previgenti, che riservavano al solo capo dello Stato la ratifica dei trattati internazionali. Con la disposizione del secondo comma dell'art. 52, invece, la Costituzione della Quinta Repubblica ha assegnato autonomo rilievo ai c.d. accordi in forma semplificata, dando «al Governo poteri propri in materia internazionale, segnatamente il potere d'impegnare lo Stato sul piano internazionale». Il secondo comma dell'art. 52, perciò, smentirebbe *sul piano giuridico* l'idea che gli affari esteri rientrino nel *domaine réservé* presidenziale.

<sup>7</sup> Cfr. R. IBRIDO, *Forma di governo parlamentare ed equilibrio di potenza nel quadro della società internazionale. Problemi comparatistici*, Milano, 2020, 193 ss.

<sup>8</sup> Per questa chiave interpretativa v. S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997, 109 ss.

<sup>9</sup> Un caso significativo è proprio quello dell'art. 15, che definisce il Presidente della Repubblica come «il capo delle Forze armate». Mentre l'art. 50 della Costituzione del 1848 stabiliva che il Presidente «dispone della forza armata, senza poterla mai comandare di persona», l'art. 3

– fa propendere per «una forma di governo parlamentare ad alto tasso di razionalizzazione», in cui il Presidente dispone di attribuzioni che «o ricalcano le tradizionali prerogative “arbitrali” e/o di intermediazione politica spettanti ai Capi di stato nelle forme di governo parlamentari oppure assumono carattere discontinuo ed eccezionale»<sup>10</sup>. Il tutto, però, sullo sfondo di una certa indeterminatezza relativamente alla distinzione fra gli arbitraggi presidenziali e il ruolo del Governo nella determinazione della politica nazionale<sup>11</sup>.

La Costituzione del 1958 era stata elaborata in un contesto emergenziale; di lì a poco, proprio le vicende algerine contribuirono all'affermazione di una peculiare lettura delle sue disposizioni in quella che, mutuando la terminologia di Paladin, si potrebbe definire la Costituzione vivente della Quinta Repubblica. Sulla scorta sia dell'azione di de Gaulle durante la crisi algerina, sia della sua interpretazione del testo costituzionale – del resto esplicitata in numerosi interventi pubblici –, la primazia del Presidente della Repubblica all'interno dell'esecutivo fu ben presto un dato acquisito<sup>12</sup>. In quelle circostan-

della legge costituzionale del 25 febbraio 1875 riprese soltanto la prima parte di questa disposizione. Quella formulazione fu adottata su pressione del maresciallo Mac-Mahon, secondo capo di Stato della Terza Repubblica (v. R. DRAGO, *Le chef des armées de la Troisième à la Cinquième République*, in AA.VV., *Militaires en République 1870-1962. Les officiers, le pouvoir et la vie publique en France*, a cura di O. Forcade, É. Duhamel, P. Vial, Paris, 1999, 45 ss.) e diede luogo a un vivace dibattito sul significato di quella che apparentemente era soltanto una «attribuzione equestre», legata alla possibilità di esercitare il comando effettivo sul campo di battaglia (cfr. J. BARTHÉLEMY, *Démocratie et politique étrangère*, Paris, 1917, 339 s.). In seguito alla crisi del 16 maggio 1877, il comando presidenziale delle forze armate si ridusse a una «magistratura morale» e i principali compiti in materia di politica militare furono svolti dal Governo, responsabile di fronte alle Camere. La Costituzione della Quarta Repubblica attribuì al Presidente «il titolo di capo delle Forze armate» (art. 33), pur riservandone la «direzione» e il coordinamento della Difesa nazionale al Presidente del Consiglio (art. 47): anche per questo Vedel ragionò di una «denominazione ... puramente onorifica» (G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 1949, 516). Ciononostante, il Presidente poté esercitare un'influenza più significativa grazie alla presidenza del Consiglio superiore e del Comitato della Difesa nazionale, attribuitagli anch'essa dall'art. 33 della Costituzione del 1946. La formulazione dell'art. 15 della Costituzione del 1958 non è molto distante dal precedente del 1946, ma la vera soluzione di continuità derivò dalla prassi del generale de Gaulle.

<sup>10</sup> Così ancora R. IBRIDO, *Forma di governo parlamentare ed equilibrio di potenza nel quadro della società internazionale*, cit., 195 s.

<sup>11</sup> Cfr. D. MAUS, *La répartition des compétences en matière de politique étrangère dans l'élaboration de la Constitution de la V<sup>e</sup> République*, in *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V<sup>e</sup> République*, a cura di D.G. Lavroff, Bordeaux, 1998, 124.

<sup>12</sup> Il punto è sottolineato da R. CASELLA, *Il monarca repubblicano. La figura del capo dello Stato nell'evoluzione costituzionale francese dalla grande révolution alla Quinta repubblica*, Napoli, 2009, 352. R. IBRIDO, *Forma di governo parlamentare ed equilibrio di potenza nel quadro della società internazionale*, cit., 199 discorre in maniera convincente di una «convenzione de Gaulle».

ze, de Gaulle poté sfruttare appieno – e in maniera consapevole<sup>13</sup> – i margini di ambiguità presenti nella Costituzione. Sono queste, dunque, le circostanze che fanno da sfondo alla prima apparizione della dottrina del *domaine réservé*, che certo non discende in maniera univoca dalla semplice lettura delle disposizioni costituzionali.

Stando a quanto riferiscono le cronache politiche, il concetto – non l'espressione – di *domaine réservé* sarebbe stato teorizzato nel 1959 da Jacques Chaban-Delmas, in quel momento presidente dell'Assemblea nazionale. Prendendo la parola in occasione del primo congresso nazionale del partito gollista Union pour la nouvelle République (UNR), Chaban-Delmas ragionò di un *secteur présidentiel*, che «comprende l'Algeria, senza dimenticare il Sahara, la comunità franco-africana, gli affari esteri, la difesa». Al *secteur présidentiel* si sarebbe affiancato un *secteur ouvert*, comprendente tutto il resto, «un resto peraltro considerevole, poiché riunisce gli elementi stessi della condizione umana». Nel primo *secteur* il Governo è esecutore, mentre nel secondo è responsabile dell'elaborazione delle misure<sup>14</sup>. Di lì a poco, Georges Vedel teorizzò una tripartizione fra *affaires réservées*, *affaires déléguées* – dal Presidente al Primo ministro e al Governo – e *affaires surveillées*, che il capo dello Stato può avocare a sé in situazioni particolari<sup>15</sup>.

In linea generale, la dottrina è concorde sulla scarsa aderenza della teoria del *domaine réservé* alle disposizioni costituzionali, qualora si ritenga che l'esistenza di un *domaine réservé* equivalga a escludere il Governo, cui la Carta del 1958 attribuisce compiti ben determinati, dai processi di assunzione delle decisioni. Le cose stanno diversamente, invece, se si ragiona di uno spazio in cui viene riconosciuta la preminenza del capo dello Stato, alla luce sia di una certa interpretazione della Costituzione – in particolare, del suo art. 5 –, sia di una convenzione che ha preso forma col sostanziale assenso del Governo

<sup>13</sup> Cfr. M. MARCHI, *Presidenzialismo a metà. Modello francese, passione italiana*, Bologna, 2023, 73.

<sup>14</sup> Anni dopo, lo stesso Chaban-Delmas ritornò sulle circostanze in cui era stato pronunciato quel discorso, negando di aver voluto tratteggiare una dottrina generale e di essersi soffermato in via prevalente sui rapporti fra capo dello Stato e Governo. Si sarebbe trattato, invece, di un intervento di natura puntuale, specificamente pensato per un congresso di partito e rivolto ai militanti, con l'obiettivo di evitare equivoci sulla linea da tenere con riguardo alla questione algerina (cfr. J. CHABAN-DELMAS, *Intervention*, in *Gaullisme et anti-gaullisme en Aquitaine*, a cura di P. Guillaume, Bordeaux, 1990, 11). D'altra parte, lo stesso de Gaulle ritenne che la distinzione fra *secteur présidentiel* e *secteur ouvert* fosse eccessivamente restrittiva, sortendo piuttosto l'effetto di limitare i margini di manovra del capo dello Stato (cfr. M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, XVII edizione, Paris, 2022, 461).

<sup>15</sup> G. VEDEL, *Vérité de la V<sup>e</sup> République*, in *Revue de l'action populaire*, 1959, 889 ss.

e in conformità alle attese di quella che potrebbe definirsi la *legislative public opinion* dell'epoca<sup>16</sup>.

### 3. *L'evoluzione successiva: la dissuasione nucleare*

In un ambito cruciale la supremazia del Presidente della Repubblica ha trovato esplicito riconoscimento nei testi normativi. Com'è stato efficacemente osservato, il controllo sulla *mallette noire*, la valigetta contenente i codici che permettono di attivare le armi atomiche, è uno degli attributi più riconoscibili del Presidente della Repubblica francese<sup>17</sup> e ha oggettivamente contribuito a sbilanciare a suo vantaggio i rapporti col Governo in sede di determinazione della politica estera e di difesa<sup>18</sup>. Nella prima metà degli anni Sessanta, il varo della forza di dissuasione nucleare francese<sup>19</sup> portò – non senza alcuni conflitti – a un incisivo rafforzamento della posizione presidenziale. Da un lato, è stata dimostrata l'esistenza di nessi significativi fra la revisione costituzionale del 1962, gli argomenti adoperati per sostenere l'introduzione dell'elezione diretta del capo dello Stato e il varo della forza di dissuasione nucleare francese<sup>20</sup>. D'altra parte, il *décret* n. 64-46 del 14 gennaio 1964, «relativo alle forze aeree strategiche», all'art. 5 affida il potere decisionale al Presidente della Repubblica, «presidente del *conseil de défense* e capo delle Forze armate». Sebbene il *décret* faccia riferimento soltanto alla componente aerea della forza di dissuasione, fin dall'inizio si ritenne, con un'interpretazione estensiva, che i poteri di decisione da esso attribuiti al capo dello Stato investissero il dispositivo nucleare francese nella sua interezza<sup>21</sup>.

La legittimità del *décret* del 14 gennaio 1964 fu aspramente contestata dall'opposizione parlamentare, che lamentò una violazione delle regole costituzionali sull'estensione del *domaine de la loi* e sul riparto di attribuzioni fra

<sup>16</sup> V., per tutti, D.G. LAVROFF, *La pratique de la conduite des affaires étrangères sous la V<sup>e</sup> République*, in *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V<sup>e</sup> République*, cit., 86 s.

<sup>17</sup> Così B. CHANTEBOUT, *La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel*, in *Pouvoirs*, n. 38, 1986, 21.

<sup>18</sup> Cfr. R. CASELLA, «Governare la Bomba»: il comando delle armi nucleari nei sistemi costituzionali del Regno Unito e della Francia in *DPCE online*, n. 4/2022, 1825 s.

<sup>19</sup> Sul significato dello sviluppo di un'autonoma *force de frappe* nella politica estera di de Gaulle v. R. BRIZZI, M. MARCHI, *Charles de Gaulle*, Bologna, 2008, 177.

<sup>20</sup> Cfr. O. RUDELLE, *Le général de Gaulle et l'élection directe du président de la République*, in *Revue française de science politique*, 1984, 704; B. GRÉMARE, «L'État nucléaire» ou la V<sup>e</sup> République à l'épreuve d'un conflit nucléaire: analyse de la théorie pacienne de l'adaptabilité constitutionnelle aux circonstances de crise, in *Civitas Europa*, n. 42, 2019, 175.

<sup>21</sup> Così B. MATHIEU, M. VERPEAUX, *Droit constitutionnel*, Paris, 2004, 421; R. CASELLA, «Governare la Bomba», cit., 1821 s.

il Presidente della Repubblica e il Primo ministro<sup>22</sup>. Dal punto di vista procedurale, inoltre, il *décret* relativo alle forze aeree strategiche non era stato deliberato in Consiglio dei ministri, così contravvenendo alla previsione dell'art. 7 dell'*ordonnance* n. 59-147 del 7 gennaio 1959<sup>23</sup>. Secondo alcuni commentatori, però, il fondamento costituzionale dei poteri presidenziali relativi all'attivazione della *force de frappe* potrebbe essere rinvenuto direttamente nell'art. 16 della Costituzione del 1958<sup>24</sup>. A questo proposito, è utile segnalare che il capo dello Stato non necessita della controfirma ministeriale per attivare i poteri straordinari previsti all'art. 16.

A dispetto di alcuni contrasti fra il presidente Mitterrand e i primi ministri Chirac e Balladur nel corso, rispettivamente, della prima e della seconda *cobabitation*<sup>25</sup>, il primato presidenziale nel settore della dissuasione nucleare, esplicitamente confermato nei testi normativi, non è mai stato messo in discussione<sup>26</sup>. Ciò pone evidentemente il problema del raccordo fra la dissuasione nucleare e gli altri ambiti della politica di difesa francese. Nella sua configurazione attuale, inoltre, il dispositivo nucleare rappresenterebbe una pietra d'inciampo per qualsiasi tentativo di trasformare la forma di governo della Francia nel senso di una più chiara parlamentarizzazione<sup>27</sup>.

Un altro strumento istituzionalizzato di consolidamento del primato presidenziale, e che ha conosciuto un evidente salto di qualità in coincidenza con la pandemia di Covid-19 e con le crisi internazionali successive, è la presidenza dei «consigli» e «comitati» menzionati all'art. 15 della Costituzione. L'art. R\*1122-1 del Codice della Difesa assegna al Consiglio per la difesa e la sicurezza nazionale funzioni di indirizzo e di individuazione delle priorità in vari ambiti, fra cui spiccano per la loro indeterminatezza le «risposte alle grandi crisi». Durante i due mandati di Macron si è assistito a uno scivolamento di autorità decisionale dal Governo verso il Consiglio per la difesa e la sicurezza nazionale<sup>28</sup>, di cui bisognerà verificare la persistenza

<sup>22</sup> Cfr. B. CHANTEBOUT, *La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel*, cit., 27 s.

<sup>23</sup> Dando seguito ad alcuni moniti del *Conseil d'État*, il *décret* del 1964 è stato sostituito da un nuovo *décret*, adottato in Consiglio dei ministri e datato 12 giugno 1996.

<sup>24</sup> Cfr. ancora B. CHANTEBOUT, *La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel*, cit., 22.

<sup>25</sup> Cfr. G. ARBOIT, *La république des "conseils". Des comités secrets au Conseil de défense et de sécurité nationale*, in *Relations internationales*, n. 192, 2022, 15 s.

<sup>26</sup> Si veda l'emblematico titolo del saggio di S. COHEN, *Monarchie nucléaire, dyarchie conventionnelle*, in *Pouvoirs*, n. 38, 1986, 13 ss.

<sup>27</sup> Concludono così la loro analisi J. GUISEL-B. TERTRAIS, *Cobabitation nucléaire: le Premier ministre aurait-il le pouvoir sur la bombe?*, in *Le Grand Continent*, 28 giugno 2024.

<sup>28</sup> Cfr. P.-R. LEMAS, *Le bicéphalisme de l'exécutif français et le fonctionnement de l'État*, in *Pouvoirs*, n. 184, 2023, 77 s.

nella situazione di «*multi-cohabitation*»<sup>29</sup> successiva alle elezioni legislative del 2024.

#### 4. *L'esperienza delle cohabitations e le riforme più recenti*

Alla vigilia delle elezioni legislative del 2024, sono stati considerati con grande attenzione gli equilibri istituzionali manifestatisi nel corso dei tre periodi di *cohabitation* della Quinta Repubblica. Da un lato, è indubbio che la *cohabitation* porti a una piena applicazione dell'art. 20 e a una rivalutazione del ruolo del Governo nella determinazione dell'indirizzo politico; dall'altro, però, le prerogative rivendicate dal presidente Mitterrand nel suo primo colloquio col futuro primo ministro Chirac e poi nel messaggio per l'apertura della sessione parlamentare – «La Costituzione, nient'altro che la Costituzione, tutta la Costituzione» – includevano le funzioni di garanzia di cui all'art. 5 (v. *supra*, par. 2). Sul piano operativo, ciò si tradusse nella riaffermazione del *domaine réservé* – al di là dell'obiezione, avanzata nel 1993 dal nuovo primo ministro Balladur, secondo cui si tratterebbe, al più, di un *domaine partagé*<sup>30</sup> – e nel riconoscimento di un *droit de regard* presidenziale sulle nomine dei Ministri degli esteri e della difesa<sup>31</sup>. Questo *droit de regard* si è manifestato, da ultimo, nelle laboriose trattative che hanno portato alla formazione del Governo Barnier.

L'altro dato di cui bisogna tenere conto – e che permette di interpretare in maniera convincente la tenuta di questo complesso equilibrio – è la condivisione degli orientamenti di fondo della politica estera e di difesa da parte del Presidente e del Primo ministro, mai venuta meno fra il 1986 e il 2002<sup>32</sup>. Su vicende specifiche, però, il conflitto fra Presidente e Primo ministro è venuto allo scoperto. Nel 1999, quando il presidente ivoriano Henri Konan Bédié fu deposto da un colpo di Stato, il presidente della Repubblica Chirac si pronunciò a favore di un intervento armato; tuttavia, a causa dell'opposizione del primo ministro Jospin (e della sua maggioranza di sinistra “plurale”), le truppe francesi non poterono intervenire<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> L'espressione è stata adoperata da Laurent Fabius, presidente del *Conseil constitutionnel*, in un'intervista pubblicata sul quotidiano *Le Parisien* il 25 settembre 2024.

<sup>30</sup> Cfr. P. ARDANT, O. DUHAMEL, *La dyarchie*, in *Pouvoirs*, n. 91, 1999, 18 ss.

<sup>31</sup> Cfr. M. MARCHI, *Presidenzialismo a metà*, cit., 219.

<sup>32</sup> Cfr. R. LUKIC, *La politique étrangère de la France et les relations franco-américaines sous la présidence de Nicolas Sarkozy*, in *Conflit et coopération dans les relations franco-américaines. Du Général de Gaulle à Nicolas Sarkozy*, a cura di R. Lukic, Québec, 2009, 327 s.

<sup>33</sup> Cfr. S. COHEN, *Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap?*, in *Annuaire français de relations internationales*, 2003, 351. V. anche M. CAVINO, *La fine del mito della sesta repubblica*, in

Il 29 marzo 1993, in coincidenza con l'avvio della seconda *cobabitation*, il presidente Mitterrand pronunciò un breve discorso in cui, sottolineando le proprie prerogative, citò, accanto alla «continuità della nostra politica estera e della nostra politica di difesa», «l'Europa, la costruzione comunitaria, l'unità progressiva del nostro continente». Si tratta di affermazioni significative perché presuppongono una crescente autonomia della politica europea dalla politica estera complessivamente intesa. In virtù dell'art. 5 della Costituzione e della necessità di una rappresentanza unitaria dello Stato sul piano internazionale, il Presidente rappresenta la Francia in seno al Consiglio europeo, eventualmente affiancato dal Primo ministro in tempi di *cobabitation*<sup>34</sup>. A livello amministrativo, peraltro, dipende dal Primo ministro il Segretariato generale per gli affari europei<sup>35</sup>. Per quanto riguarda la nomina dei commissari europei, la regola è quella dell'accordo fra i due vertici dell'Esecutivo, naturalmente favorito, dal fatto che prima dell'entrata in vigore del trattato di Nizza la Francia designava due commissari. Il coinvolgimento del Governo nelle nomine risulta in qualche misura confortato dall'art. 17, par. 7, del trattato sull'Unione europea, secondo il quale il Consiglio, d'accordo col Presidente eletto della Commissione, «adotta l'elenco delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione»<sup>36</sup>.

Un ulteriore elemento di complessità è frutto della revisione costituzionale organica, promossa nel 2008 dal presidente Nicolas Sarkozy. All'articolo 35 della Costituzione dopo il primo comma – stando al quale la dichiarazione di guerra è autorizzata dal Parlamento – ne furono aggiunti altri tre. Le disposizioni inserite nel 2008 disciplinano le situazioni in cui le Forze armate francesi intervengono all'estero. L'attenzione della dottrina si è concentrata soprattutto sul fatto che in seguito a quella revisione la Costituzione prende esplicitamente in considerazione interventi armati differenti dalla guerra tradizionalmente intesa<sup>37</sup>. Non meno importante, però, è che il secondo comma dell'art. 35 spe-

*La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, a cura di M. Cavino, A. Di Giovine, E. Grosso, Torino, 2010, 21 e nt. 59.

<sup>34</sup> Sul piano comparatistico, la partecipazione del capo dello Stato – e non del capo del Governo – al Consiglio europeo costituisce ormai un'importante «figura sintomatica» per l'individuazione dei semipresidenzialismi (cfr. R. IBRIDO, *La classificazione delle forme di governo europee caratterizzate dalla commistione tra fiducia ed elezione diretta del Capo dello Stato*, in *il Filangieri*, Quaderno 2023, 106 ss.).

<sup>35</sup> Cfr. S. COHEN, *Cobabiter en diplomatie*, cit., 346.

<sup>36</sup> Cfr. C. BLUMANN, *L'impact d'une cobabitation au sommet de l'Etat sur la participation française aux institutions de l'Union européenne*, in *Le Club des juristes*, 3 luglio 2024; P. SELLAL, *Union européenne: ce que peut changer la cobabitation*, in *Le Club des juristes*, 28 giugno 2024.

<sup>37</sup> V. ad es. Y. HASEBE, *War Powers*, in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, a cura di M. Rosenfeld, A. Sajó, Oxford, 2012, 473 ss.; A. VEDASCHI, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2022, 59 s.

cifici che il Parlamento viene informato *dal Governo* della *sua* decisione di inviare le truppe all'estero. Com'è stato osservato in seguito alle dichiarazioni di Bardella, un Primo ministro di *cohabitation* potrà senz'altro fare leva su questa previsione; essa, del resto, trova la sua *ratio* in una forma di governo che si caratterizza pur sempre per il rapporto fiduciario fra Governo e Assemblea nazionale, mentre i contatti fra quest'ultima e il capo dello Stato sono più sporadici e solenni<sup>38</sup>.

Fra il 2014 e il 2015 il *Conseil constitutionnel* si è soffermato in due decisioni sulla distinzione fra i ruoli del Presidente, da un lato, e del Primo ministro e del Governo, dall'altro, sottolineando al tempo stesso la necessità che vi siano momenti di discussione e di concertazione. In un *considérant* di principio il *Conseil* ha ricordato che «in virtù degli articoli 5 e 15 della Costituzione, il Presidente della Repubblica è il capo delle forze armate, assicura col suo arbitraggio, la continuità dello Stato ed è il garante dell'indipendenza nazionale, dell'integrità del territorio e del rispetto dei trattati; ... in virtù degli articoli 20 e 21 della Costituzione, il Governo dispone delle Forze armate e il Primo ministro è responsabile della difesa nazionale; ... in applicazione di queste disposizioni, e senza pregiudizio per quelle dell'articolo 35 della Costituzione, il Governo decide, sotto l'autorità del Presidente della Repubblica, dell'impiego delle Forze armate»<sup>39</sup>.

I poteri di decisione del Governo – che discendono sia dagli artt. 20 e 21 della Costituzione, sia dal legame fiduciario con l'Assemblea nazionale – coesistono dunque con l'«autorità» del Presidente della Repubblica.

## 5. Osservazioni conclusive

Come anticipato nel par. 1, la discussione sulla titolarità dei poteri di decisione in ambito diplomatico-militare ed europeo è rimasta su un piano speculativo. Essa, però, permette di svolgere alcune considerazioni ulteriori.

<sup>38</sup> Cfr. O. GOHIN, *Chef des armées "honorifique"? Que dit le droit?*, in *Le Club des juristes*, 1 luglio 2024. Sulla resa delle innovazioni introdotte nel 2008, fra cui spicca la possibilità per il capo dello Stato di prendere la parola dinanzi alle Camere riunite in *Congrès*, si veda, volendo, G. DELLEDONNE, *Il caso francese: dalla riforma costituzionale del 2000 alla presidenza Macron*, in *il Filangieri*, Quaderno 2023, 28 s.

<sup>39</sup> *Conseil constitutionnel*, decisione n. 2014-432 QPC del 28 novembre 2014, *M. Dominique de L.*, cons. 9; decisione n. 2014-450 QPC del 27 febbraio 2015, *M. Pierre T. et autre*, cons. 6. Per una panoramica dei commenti – con particolare riguardo alla propensione dell'«autorità» del capo dello Stato a trascolorare in un vero e proprio potere decisionale – v. R. CASELLA, *Il Capo dello Stato Chef des armées. La Quinta Repubblica francese e la preminenza presidenziale nel settore della difesa*, in *federalismi.it*, n. 21/2018, 10 e nt. 35.

Il primo dato, su cui si è già insistito, è il carattere ambiguo di alcune disposizioni-chiave della Costituzione del 1958. Sulla loro natura anfibologica si è poi innestata una prassi che è stata plasmata in profondità dalla *prima applicazione* della Carta costituzionale nel corso del decennio golliano<sup>40</sup>. Questa prassi ha preso forma in uno spazio interstiziale, delimitato in modo malcerto dalle disposizioni costituzionali, e «non è suscettibile di dare luogo a contenzioso, in quanto il diritto francese non conosce procedure che consentano di dirimere conflitti di competenza fra organi, come invece avviene nel diritto tedesco»<sup>41</sup>. Il primato presidenziale, emerso sul terreno dell'informalità, è parso confortato in maniera decisiva dalla riduzione della durata del mandato presidenziale seguita alla revisione costituzionale del 2000, ma le vicende successive alla rielezione di Emmanuel Macron nel 2022 hanno messo in evidenza quanto fosse precario il fondamento di quell'opinione.

Il secondo punto è una conseguenza diretta del primo. L'*actio finium regundorum* avviata dalla dottrina – e confortata dal *Conseil constitutionnel* – presuppone che all'interno dell'Esecutivo a due teste vi sia una certa disponibilità alla cooperazione da parte del Presidente e del Primo ministro. Nel corso delle tre *cohabitations* svoltesi fra il 1986 e il 2002, questa disponibilità, ora più ora meno pronunciata, si è però accompagnata a una indubbia condivisione degli assi portanti della politica estera, europea e di difesa. L'ipotesi di una *cohabitation* Macron-Bardella, per la prima volta da quando la durata del mandato presidenziale è stata portata da sette a cinque anni, avrebbe probabilmente dato luogo a una soluzione di continuità rispetto ai tre precedenti già citati.

Il terzo dato è costituito da una certa fluidità dei comportamenti degli attori istituzionali, non sempre agevolmente riconducibili alle disposizioni costituzionali e legislative. Il 16 settembre 2024, mentre era in corso il laborioso processo di formazione della II Commissione von der Leyen, il commissario francese Thierry Breton – frettolosamente confermato da Macron alla vigilia delle ultime elezioni legislative – ha comunicato la propria intenzione di dimettersi dalla Commissione, «con effetto immediato». Poche ore dopo, il capo dello Stato ha proposto di nominare Stéphane Séjourné, ministro degli esteri del Governo Attal, in quel momento ancora in carica per il disbrigo degli affari correnti. Al di là del carattere repentino dell'annuncio di Breton e della successiva designazione di Séjourné, è interessante notare che la Presidenza della Repubblica si è preoccupata di sottolineare che il nuovo Primo ministro,

<sup>40</sup> V., da ultimo, P. AVRIL, *Une analyse structurelle de la V<sup>e</sup> République. État des lieux*, in *JP Blog*, 2 settembre 2024.

<sup>41</sup> Così É. ZOLLER, W. MASTOR, *Droit constitutionnel*, cit., 524.

l'esponente gollista Michel Barnier, era stato «coinvolto» nella decisione presidenziale.

Per concludere, vorrei soffermarmi sull'aspetto che ritengo più significativo nella seconda dichiarazione di Marine Le Pen (v. *supra*, par. 1), in cui si fa riferimento al *domaine réservé*. Rispetto a quanto aveva affermato pochi giorni prima, la leader del RN è parsa correggere il tiro relativamente all'ipotesi di un netto ridimensionamento delle prerogative presidenziali. Nelle parole di Marine Le Pen si può forse scorgere in controluce un riflesso opportunistico, che la accomunerebbe ad altri *leader* del passato, primi fra tutti François Mitterrand e Jacques Chirac. Mentre il primo, insediandosi alla Presidenza della Repubblica, si avvale pienamente delle possibilità che gli offriva un assetto costituzionale in precedenza da lui stesso bollato come *colpo di Stato permanente*, il secondo, costretto a una difficile *cohabitation* negli anni 1986-1988, non sollevò obiezioni rispetto all'interpretazione del *domaine réservé* imposta dal capo dello Stato socialista. Si può pensare, insomma, che Marine Le Pen, confidando in un successo elettorale del RN alle elezioni presidenziali del 2027, abbia ritenuto imprudente discostarsi in misura eccessiva da un importante elemento di continuità nella vita istituzionale della Quinta Repubblica.