



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2018

«Il procedimento legislativo ordinario
in prospettiva comparata»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

giugno 2018

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VIII
I. L'Italia	1-132
II. La Francia	133-252
III. La Spagna	253-352
IV. La Germania	353-478
V. L'Unione europea	479-575

II

La Francia

di

Nicolò Paolo Alessi

Carla Cilfone

Luca Costanzo

Alessandro Lauro

Ottavia Polipo

Stefano Saletti

SOMMARIO: 1. Francia: forma di governo e produzione legislativa nella V Repubblica.

1.1. La forma di governo della V^a Repubblica francese, sintesi di un percorso travagliato; 1.2. Il «peso» del procedimento legislativo ordinario in Francia: i suoi rapporti con le fonti normative governative e con la legislazione delegata; 1.3. Il ruolo del Senato e la sovrapposibilità «parziale» dei modelli costituzionali di bicameralismo italiano e francese: alcuni spunti per la comparazione; 1.4. Il modello francese: un riferimento unico nel suo genere; **2. Il procedimento legislativo ordinario: caratteri generali**; 2.1. La produzione legislativa del Parlamento e le sue differenti procedure. La disciplina “multilivello” del procedimento legislativo ordinario; 2.2. La procedura ordinaria: l'iniziativa legislativa; 2.3. Segue: L'istruttoria in commissione; 2.4. Segue: La discussione in Aula; 2.5. Il “procedimento semplificato” all'Assemblea Nazionale. La nuova procedura legislativa in Commissione (PLEC) al Senato; 2.6. Il disaccordo fra le Camere: la Commissione paritetica e il voto “risolutivo” dell'Assemblea Nazionale; 2.7. La conclusione del procedimento: la promulgazione presidenziale; 2.8. In conclusione: spunti di comparazione tra Francia e Italia; **3. Il ruolo del governo e la dialettica maggioranza-opposizione**; 3.1. L'equilibrio del rapporto tra Governo e Parlamento alla luce del tempo legislativo nelle discussioni parlamentari; 3.2. Il nuovo ruolo dell'opposizione e dei gruppi di minoranza tra Costituzione e Regolamenti delle Camere; 3.3. La procedura accelerata nell'esame di progetti e proposte di legge; 3.4. Il ricorso alle procedure legislative abbreviate: il “*vote bloqué*” e la procedura di esame semplificato; 3.5. La responsabilità del Governo dinanzi al Parlamento: la mozione di censura; 3.6. I meccanismi di razionalizzazione del sistema francese come modello per l'Italia; **4. Il diritto d'emendamento nel procedimento legislativo ordinario francese e il controllo del giudice costituzionale**; 4.1. La natura e le fonti del diritto d'emendamento; 4.1.1. I limiti all'esercizio del diritto di emendamento: il limite della ricevibilità finanziaria *ex art. 40 Cost.*; 4.1.2. I limiti all'esercizio del diritto di emendamento: il limite del c.d. “*lien*” *ex art. 45 Cost.*; 4.1.3. I limiti all'esercizio del diritto di emendamento: il limite del c.d. “*entonnoir*” *ex art. 45 Cost.* 4.1.4. Gli altri limiti all'esercizio del diritto d'emendamento; 4.1.5. La disciplina parlamentare del diritto d'emendamento; 4.2. Il rapporto tra il diritto di emendamento e l'iniziativa legislativa: il tema del *détournement* de procedure; 4.3. Il rapporto tra il diritto di emendamento e il ricorso all'istituto del *vote bloqué*. 4.3.1. L'utilizzo del diritto d'emendamento da parte delle forze politiche e il ruolo del *Sénat*; 4.4. Conclusioni; **5. La partecipazione “esterna” al procedimento legislativo: strutture extraparlamentari, procedure interistituzionali e il ruolo del Conseil d'État**; 5.1. Le diverse tipologie di partecipazione “esterna” al procedimento legislativo: istituti democratici e istituzionali, consultazioni facoltative o obbligatorie, poteri impeditivi o di mero indirizzo; 5.1.a. Le consultazioni obbligatorie e il ruolo preponderante del *Conseil d'État*; 5.1.b. Il Consiglio costituzionale e il controllo preventivo obbligatorio; 5.2. La vasta gamma delle consultazioni facoltative; 5.2.a. La facoltà di adire il *Conseil d'État*; 5.2.b. La consultazione delle *autorités de régulation*; 5.2.c. Le collettività territoriali e il diverso regime rispetto alle COM; 5.2.d. I *groups de pression* e la recente disciplina introdotta dalla *Sapin II*; 5.2.e. Il controllo *ex ante* facoltativo del *Conseil Constitutionnel*; 5.2.f. Un contropotere residuale: il *référéndum consultatif*; 5.3. Considerazioni conclusive; **6. Il drafting legislativo e la valutazione delle politiche pubbliche come momenti fondamentali del procedimento legislativo ordinario francese** 6.1. Cenni introduttivi: la legge “al tempo della complessità”; 6.2. Forme e parametri

costituzionali del controllo della *qualité de la loi* ; 6.3. Il *Conseil d'Etat* ; 6.4. La legistica in Parlamento ; 6.5. La struttura della valutazione delle politiche tra l'*Assemblée Nationale* ed il *Senat* ; 6.6. Gli itinerari della valutazione *ex ante* ; 6.7. Il monitoraggio sull'impatto e l'applicazione delle leggi; 6.8. Alcuni spunti conclusivi e prospettive future della valutazione. **7. In conclusione: uno sguardo di sintesi sul procedimento legislativo francese**

Introduzione

Il presente lavoro di ricerca si concentra sulla disciplina del procedimento legislativo ordinario in Francia, cercando di offrirne una descrizione che tenga conto del particolare contesto istituzionale in cui è inserito, senza rinunciare a un costante riferimento al complesso delle fonti dalle quali è disciplinato.

La ricerca, peraltro, non trascura di proporre alcune linee essenziali di comparazione dell'*iter legis* d'Oltralpe con il modello italiano, di modo da trarne preziosi spunti e riflessioni sul ruolo e sull'auspicata "rivalorizzazione" e riforma del procedimento legislativo di casa nostra.

Muovendosi in quest'ottica, il nostro elaborato si sviluppa attraverso sei capitoli, aventi tutti ad oggetto elementi essenziali e di struttura del procedimento legislativo.

La ricerca si apre con due capitoli di più ampio respiro, il primo dei quali inserisce e contestualizza il procedimento legislativo nell'odierna forma di governo francese e nelle dinamiche istituzionali che la contraddistinguono; mentre il secondo innesta il procedimento legislativo ordinario nel sistema delle fonti che lo regolano, descrivendone le caratteristiche generali e delineando i primi spunti critici in un'ottica comparatistica.

I successivi capitoli si focalizzano, invece, su più specifici aspetti caratterizzanti il procedimento legislativo ordinario francese. Nel terzo capitolo viene affrontato il ruolo del Governo, *rectius* dell'Esecutivo, in Parlamento e i rapporti tra maggioranza e opposizione nel contesto maggioritario francese attraverso un'analisi non priva di importanti spunti comparatistici in riferimento all'ordinamento italiano. In seguito, l'attenzione del quarto capitolo si concentra sulla disciplina del potere emendativo, vero e proprio specchio dell'effettivo dispiegarsi dei rapporti di forza tra i diversi attori istituzionali nel procedimento legislativo. Il quinto capitolo, invece, compie un'analisi trasversale degli apporti «esterni» alla legislazione ordinaria, verificando il loro ruolo e la loro capacità di condizionamento. E, da ultimo, il sesto capitolo esamina i temi della verifica della qualità della legge e della valutazione delle politiche pubbliche, trattando i principali istituti che contraddistinguono il sistema parlamentare francese in funzione del miglioramento della chiarezza ed efficacia della legislazione.

Da un punto di vista metodologico, si è tentato di ricostruire in modo essenziale, e tuttavia il più completo possibile, le dinamiche del procedimento legislativo ordinario nello specifico assetto di poteri francese, riservando ai paragrafi conclusivi di ciascun capitolo alcuni spunti utili in chiave comparata rispetto all'esperienza italiana.

La nostra ricerca si propone, dunque, di fornire un quadro delle regole e del funzionamento dell'*iter* di confezionamento delle leggi nell'ordinamento francese, destinando buona parte dell'analisi anche all'esame quantitativo della prassi e alle

interpretazioni normative adottate dai suoi protagonisti istituzionali, nella consapevolezza che un esame del procedimento legislativo ordinario non possa prescindere da una, seppur parziale, analisi del «processo legislativo», ossia di quelle dinamiche politiche e parlamentari che si realizzano dietro e dentro le regole, e che sono la vera rappresentazione dello «stato di salute» della legislazione ordinaria in uno Stato costituzionale occidentale.

1. FRANCIA: FORMA DI GOVERNO E PRODUZIONE LEGISLATIVA NELLA V^a REPUBBLICA

di Nicolò Paolo Alessi

1. La forma di governo della V^a Repubblica francese, sintesi di un percorso travagliato

L'ordinamento della V^a Repubblica francese, che può essere definito come un *unicum* a livello continentale europeo, come risaputo, prevede un Parlamento bicamerale non perfettamente paritario e un potere Esecutivo «a due teste». Il Parlamento bicamerale si compone dell'Assemblea nazionale, sola detentrica del rapporto di fiducia col Governo, e del Senato, rappresentativo delle *collectivités territoriales*. Le due «teste» del potere Esecutivo sono, da una parte, il Presidente della Repubblica, eletto direttamente a suffragio universale, e, dall'altra, il Governo (presieduto da un Primo Ministro), di nomina del Presidente, la cui esistenza può essere *mise en jeu* dalla sola Assemblea nazionale.

Per comprendere appieno l'ordinamento costituzionale francese odierno non va sottovalutata la rilevanza delle sue origini storiche e delle vicende costituzionali che lo hanno condotto a ciò che è oggi. La storia costituzionale francese conosce un percorso «tormentato», caratterizzato da bruschi capovolgimenti sia della forma di Stato che della forma di governo, secondo un andamento ciclico⁶⁴⁶. Invero, la Francia è teatro di un ripetersi di decostruzioni e ricostruzioni dell'ordinamento costituzionale, spesso attraverso l'approvazione di nuove Costituzioni⁶⁴⁷; un'evoluzione che, in una prospettiva diacronica, esplicita delle tendenze che possono essere degli utili riferimenti per la comprensione dell'attuale forma di governo.

⁶⁴⁶ Come ricordato da L. FAVOUREU – P. GAÏA – R. GHEVONTIAN – J.L. MESTRE – O. PFERSMANN – A. ROUX – G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 13^a edizione, Parigi, 2010, p. 527: “*De 1789 à 1958, l’histoire consitutionnelle de la France a été tourmentée*”, una storia dalle caratteristiche peculiari nella quale “*deux cycles se sont succédés au cours de cette période. De 1789 à 1814, comme de 1814 à 1870, la France est passée de la Monarchie de droit divin à une Monarchie fondée sur la souveraineté nationale, puis à la République et enfin à l’Empire*”; a sua volta, M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*, in www.astrid-online.it, n. 4/2009, p. 2, sottolinea la ciclicità che caratterizza la storia costituzionale francese: “Analizzando il susseguirsi delle costituzioni a partire dalla III Repubblica, anche se la medesima ciclicità si riscontra durante le precedenti fasi repubblicane e autoritarie, ad una posizione di equilibrio tra i poteri realizzata con la III Repubblica succede una proposta di potenziamento del potere esecutivo presentata nel progetto di costituzione dell'aprile del 1946 (respinto con il referendum del 5 maggio 1946), seguita da una fase di equilibrio istituzionale con la costituzione del 27 ottobre 1946, che culmina in una stagione di massimo potenziamento dell'esecutivo reintrodotta dalla costituzione del 4 ottobre 1958”.

⁶⁴⁷ Come descritto da M. VERPEAUX, *Manuel de droit constitutionnel*, Parigi, 2010, pp. 17-86, e da L. FAVOUREU – P. GAÏA – R. GHEVONTIAN – J.L. MESTRE – O. PFERSMANN – A. ROUX – G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, cit., pp. 527-585.

Sono molte le Carte Costituzionali approvate ed entrate in vigore nel corso della storia francese, a partire da quella del 1791, con la quale viene disciplinato l'ordinamento post-rivoluzionario individuando come forma di governo la monarchia costituzionale. Un'esperienza destinata a concludersi presto, con la proclamazione della I^a Repubblica francese nel 1792, durante la quale, dopo gli anni del «Terrorre»⁶⁴⁸, viene approvata una nuova Costituzione (1795), che istituisce il «Direttorio» e un Parlamento bicamerale. Seguono poi la Costituzione del 1799, che prelude all'impero napoleonico; la Carta del 1814, che, a seguito della Restaurazione, ristabilisce la Monarchia assoluta con re Luigi XVIII; la Costituzione del 1830, con la quale la Francia viene «affidata» al «*roi des français*» Luigi D'Orléans; il testo del 1848, adottato in concomitanza con la proclamazione della II^a Repubblica francese; la versione del 1852, che rinforza i poteri di Luigi Napoleone, poi imperatore Napoleone III, ratificata con plebiscito nazionale; la Costituzione del 1875, con la quale viene disciplinato il funzionamento della III^a Repubblica francese, proclamata nel 1870 a seguito della caduta di Napoleone III; fino a giungere alle Costituzioni del Secondo Dopoguerra, ossia quella del 1946, volta a ristabilire la Repubblica (la IV^a Repubblica francese) dopo l'esperienza dello «Stato Francese» di Vichy, e quella del 1958, frutto del progetto di riforma delle istituzioni voluto fortemente da De Gaulle, fondamento della V^a Repubblica e della forma di governo riconoscibile generalmente col termine di semi-presidenzialismo.

L'attuale forma di governo francese ha poi consolidato le sue peculiarità attraverso l'esperienza pratica che ha dato una precisa direzione all'interpretazione delle ambigue norme costituzionali, di tal che “*le gouvernement de la Ve République fut immédiatement et de plus en plus évidemment le gouvernement du président, chef incontesté de l'exécutif : telle apparut la Constitution aux yeux des Français, qui approuvèrent cette interprétation et la pratique qui en découlait*”⁶⁴⁹. Inoltre rilevanti riforme costituzionali hanno contribuito, a loro volta, a stabilizzare questa prospettiva; tra le tante⁶⁵⁰, decisive, in questo senso, sono: la riforma del 1962, istitutiva dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, momento di svolta della storia costituzionale francese nell'ottica di un rafforzamento della figura del Presidente della Repubblica, che trasforma il Capo dello Stato in Capo politico⁶⁵¹; le riforme degli anni 2000 e 2001⁶⁵², che riducono la durata del mandato presidenziale e pongono il voto presidenziale prima e a ridosso di quello parlamentare, determinando

⁶⁴⁸ Periodo nel quale è redatta e approvata una Costituzione mai effettivamente applicata; in effetti, come osservato da J.M. PONTIER, *La République en France*, Parigi, 1998, p. 11: “*La constitution de 1793 n'a jamais été appliquée. Le 10 octobre 1793 (Décret du Vendémiaire de l'an II) la Convention décide que «le gouvernement sera révolutionnaire jusqu'à la paix»*”, riferendosi il decreto al conflitto in corso tra Francia e Impero Asburgico, reo di aver offerto riparo ai nobili e al clero ricercati dai rivoluzionari. La mancata applicazione della Carta del 1793 dà il via al “*gouvernement révolutionnaire*” che è “*selon, Robespierre, le gouvernement qui «doit au bons citoyens toute la protection nationale et ne doit aux ennemis du peuple que la mort»*”, come descritto da J.M. PONTIER, *La République*, cit., p. 11.

⁶⁴⁹ P. AVRIL, *Enchantements et désenchantements constitutionnels dans la Ve République*, in *Pouvoirs*, n. 3/2008, p. 8.

⁶⁵⁰ Con la riforma del luglio 2008 si è raggiunta la riforma numero ventiquattro della Costituzione francese del 1958.

⁶⁵¹ Come sottolineato da S. BONFIGLIO, *La forma di governo nella V Repubblica francese: un sistema in disequilibrio? Dall'esperienza delle coabitazioni al limite dei due mandati presidenziali*, in www.astrid-online.it, n. 21/2008, p. 4.

⁶⁵² Più precisamente, la legge costituzionale n. 2000-94 del 2 ottobre 2000, e la legge costituzionale n. 2001-419 del 16 maggio 2001.

un'ulteriore presidenzializzazione della forma di governo⁶⁵³; e quella del 2008⁶⁵⁴, che, attraverso un'ampia modifica del testo costituzionale⁶⁵⁵, esprime l'intento di realizzare un «riequilibrio» (per molti studiosi, francesi e non solo, non raggiunto⁶⁵⁶), una specificazione e una sistemazione dei rapporti tra poteri di questa particolare forma di governo⁶⁵⁷.

Va osservato dunque che, come si accennava all'inizio del presente capitolo, l'odierna forma di governo francese non rappresenta un momento di rottura, ma anzi una tappa che si pone in continuità con l'evoluzione e l'andamento ciclico del sistema costituzionale, istituzionalizzando la figura di “un monarca repubblicano che, nella logica plebiscitaria (alle origini della V^a Repubblica, a loro volta eredi della tradizione bonapartista) non deve rispondere ad altri che al corpo elettorale e che, nella logica monarchica, non incontra seri contropoteri in grado di contrapporgli”⁶⁵⁸. La logica plebiscitaria e la logica monarchica, che possono essere considerate come i fondamenti della figura del Presidente della Repubblica, rappresentano dunque due punti di riferimento dell'evoluzione della forma di governo francese, due «depositati» di questo percorso dai quali la Francia non si discosterà mai pienamente. Essi sono espressione di un «presidenzialismo» che convive, in una continua tensione, con istanze democratico-repubblicane, volte a far prevalere il ruolo centrale di un Parlamento espressione della sovranità popolare, altro *fil rouge* che segna la

⁶⁵³ Per taluni questa riforma non è stata determinante nel rinforzare la presidenzializzazione della V^a Repubblica francese, come G. CARCASSONNE, *Immuable Ve République*, in *Pouvoirs*, n. 3/2008, p. 31: “*Donc, non, le quinquennat n'a rien changé de substantiel, pas plus que la synchronisation des calendriers, pas plus que tout le reste : la Ve République est née comme un régime parlementaire à forte domination présidentielle. Elle a vécu et vit encore ainsi. Nihil novi sub sole et peut-être pourrait-on songer à le reconnaître enfin, quitte pour qui veut à le regretter, plutôt que prétendre inventorier sans cesse des mutations ou novations qui n'en sont pas ou ne sont qu'éphémères*”.

⁶⁵⁴ Con legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008.

⁶⁵⁵ Come descritto da M.R. DONNARUMMA, *Le régime sémiprésidentiel. Une anomalie française*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1/2013, p. 47, una riforma che è “*Au moins en ce qui concerne le nombre des dispositions modifiées (bien 39 articles) ou ajoutées (neuf articles), celle de plus large envergure que l'histoire constitutionnelle de la Ve République n'ait jamais connue*”.

⁶⁵⁶ Tra i molti che hanno espresso delle posizioni critiche nei confronti della forma di governo francese, si può ricordare L. ELIA, *Tutto tranne il francese*, in *Europa*, 15 gennaio 2008, p. 1 descrive così l'assetto dei poteri francese: “Bisogna convincersi che a tutt'oggi la forma di governo gollista è veramente un *unicum* basato sull'esperienza straordinaria del Generale-Presidente che riuscì, dopo il referendum favorevole all'elezione diretta del Presidente della Repubblica a compiere una torsione costituzionale – o se più piace, incostituzionale – davvero senza precedenti: malgrado che la Costituzione del 1958 contenga un articolo 20 che al primo comma prescrive: “*le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation*”, De Gaulle si autoafferma come capo effettivo del Governo con potere di revoca (meglio: richiesta di dimissioni) del Primo ministro e degli altri ministri” sottolineando che il sistema francese “soffre di squilibri strutturali profondi, perché accoppia alla stabilità del presidente statunitense i poteri del premier europeo che può far ricorso alla questione di fiducia e proporre lo scioglimento della Camera. Inoltre il Presidente francese resta politicamente irresponsabile, mentre paradossalmente responsabile davanti all'Assemblea nazionale rimane il Primo Ministro che ha poteri molto minori”.

⁶⁵⁷ In effetti, e, nello specifico, il *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, nel suo documento *Une Ve République plus démocratique*, in www.ladocumentationfrancaise.fr, pp. 6-7, indica di voler perseguire tre principali vie di riforma: “*La première d'entre elles consiste à tenter de mieux définir le partage des rôles entre les gouvernants et, surtout, à encadrer davantage l'exercice des attributions que le Président de la République tient de la Constitution elle-même ou de la pratique politique et institutionnelle*”, “*renforcer le Parlement*” e “*mieux assurer et garantir les droits des citoyens*”.

⁶⁵⁸ A. DI GIOVINE, *Lunga vita alla Quinta Repubblica*, in M. CAVINO – A. DI GIOVINE – E. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 2.

storia delle istituzioni francesi sin dalla Rivoluzione del 1789⁶⁵⁹. Una dicotomia presente anche nelle altre esperienze giuridiche occidentali (all'interno della classica tematica dei rapporti tra potere Esecutivo e potere Legislativo⁶⁶⁰) ma che nell'ordinamento francese assume una connotazione peculiare proprio per via della forza e del radicamento dei principi monarchico e plebiscitario⁶⁶¹, oltre che dell'evoluzione del parlamentarismo come alternativa radicale a questi principi⁶⁶².

In quest'ottica, appare dunque chiaro come una forma di governo che pur presenta tali e tante specificità e, a detta di molti, imperfezioni⁶⁶³, goda di una longevità quasi mai sperimentata in Francia. Essa può essere considerata come una sintesi di due tendenze opposte egualmente irrinunciabili, protagoniste delle vicende costituzionali francesi, alla (difficile) ricerca di un loro equilibrio⁶⁶⁴. Appare dunque anche chiaro il motivo delle frequenti riforme costituzionali succedutesi dal 1958 in avanti, espressione della continua tensione tra principi antinomici sottesa da questa particolare forma di governo.

Come accennato precedentemente, il risultato di queste dinamiche, è ad oggi una forma di governo che, nella virtualità⁶⁶⁵ più frequente, ossia fuori dei casi di *cohabitation*⁶⁶⁶,

⁶⁵⁹ M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma...*, cit., p. 1, evidenzia questa continua tensione: "La storia costituzionale post-rivoluzionaria ha da sempre manifestato una peculiare attenzione al modo in cui vengono distribuiti i poteri tra le travi portanti dell'edificio statale: il legislativo e l'esecutivo. In particolare, la preoccupazione che ha agitato i relativi redattori della dozzina di costituzioni che si sono avvicendate sin dal 1791 è quella di delineare, senza troppo limitare, il potere esecutivo: ad un'analisi più attenta ci si avvede che il susseguirsi delle costituzioni è regolato da una legge pendolare, in base alla quale a una fase di "poteri equilibrati" segue una fase di predominio del legislativo e di indebolimento dell'esecutivo, quindi torna un momento di equilibrio tra i poteri seguito da un potenziamento dell'esecutivo a discapito del legislativo".

⁶⁶⁰ Come sostiene M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma...*, cit., p. 1: "La storia costituzionale europea all'indomani della Rivoluzione francese è costellata da molteplici esperimenti volti a individuare una "formula magica" che individui un conveniente equilibrio tra potere Esecutivo e potere Legislativo, con una particolare inclinazione verso quelle formule costituzionali che privilegiano un potenziamento dell'Esecutivo: e la Francia con le sue innumerevoli sperimentazioni costituzionali funge da laboratorio paneuropeo. In Francia il concatenarsi della pluralità di Costituzioni è guidato, infatti, da una legge pendolare in base alla quale a una fase di "poteri equilibrati" seguono alternativamente fasi di predominio del Legislativo e di indebolimento dell'Esecutivo e, viceversa, fasi di rafforzamento dell'Esecutivo a discapito del Legislativo".

⁶⁶¹ Come osservato S. BONFIGLIO, *La forma di governo...*, cit., p. 7, che enucleando le caratteristiche della forma di governo francese sottolinea come esse evidenzino "i connotati plebiscitari della presidenzializzazione della forma di governo".

⁶⁶² Un parlamentarismo che si sviluppa non nell'alveo della monarchia costituzionale, ma come ripudio di essa, nella repubblica, generando i dubbi di studiosi dell'epoca, come osservato da A. PICHIERRI, *Il fallimento del parlamentarismo "razionalizzato" di B. Mirkin-Guezevitch*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione francese/La constitution française, Atti del Convegno (Bari 22-23 maggio 2008)*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 461-505.

⁶⁶³ M. VOLPI, *La Quinta repubblica francese dopo le elezioni: incertezze e interrogativi*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3/2017, p. 8, compie una panoramica di queste «imperfezioni»: "In primo luogo permane il dualismo nell'esecutivo, reso possibile dalla ambiguità delle formulazioni costituzionali [...]; in secondo luogo il funzionamento della forma di governo ha oscillato fra «presidenzialismo esacerbato e coabitazione debilitante» [...]; «l'emergere di una democrazia centrata sul leader carismatico» fa sì che questi «è permanentemente sovraesposto e si rivela fragile, alla mercé dei contraccolpi di ogni minimo malfunzionamento del governo»".

⁶⁶⁴ Una forma di governo che, come espresso dalle parole di Y. MÉNY, *Des mœurs irréformables*, in *Pouvoirs*, n. 3/2008, p. 45, rappresenta "*La tradition française*" che è "*une association indissoluble d'autorité monarchique et de révolte*".

⁶⁶⁵ Il concetto di virtualità si deve a L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1970, XIX, p. 666, alludendo al fatto che "esiti così diversi possono realizzarsi successivamente all'ombra di una stessa costituzione scritta".

⁶⁶⁶ Ossia, come risaputo, i casi di coesistenza tra il Presidente della Repubblica e una maggioranza politica in Assemblea Nazionale a lui avversa. Come noto, nella storia francese si contano tre casi di *cohabitation*: tra il 1986 e

riconosce al Presidente della Repubblica un ruolo di “*clef de voûte des institutions*”⁶⁶⁷ quale effettivo detentore del potere Esecutivo affrancato da ogni tipo di responsabilità⁶⁶⁸ (soprattutto in relazione agli atti che può compiere senza controfirma del Primo Ministro⁶⁶⁹), di un ampio margine d’azione nell’ambito del potere Legislativo attraverso l’operato del Governo da lui nominato⁶⁷⁰, oltre che del potere di scioglimento dell’Assemblea nazionale. Invero, lo scongiuramento (anche se, si noti, non assoluto) di nuove *cohabitations* e il conseguente affermarsi del c.d. *fait majoritaire*⁶⁷¹, sembrano aver consolidato una forma di governo parlamentare a forte attrazione presidenziale⁶⁷², in cui si

il 1988 con François Mitterrand Presidente della Repubblica Jacques Chirac Primo Ministro; il secondo tra il 1993 e il 1995 di nuovo con François Mitterrand Presidente ma con Édouard Balladur Primo Ministro; e, il terzo, con Jacques Chirac Presidente della Repubblica e Lionel Jospin come Primo Ministro.

⁶⁶⁷ Secondo la celebre definizione di M. DEBRÉ nel suo “*Discours devant le Conseil d’Etat*” del 27 agosto 1958.

⁶⁶⁸ Salvo che nei casi previsti con la riforma del 2014, in attuazione della riforma costituzionale del 2007, che ha novellato l’art. 68 Cost. introducendo un regime di responsabilità presidenziale in base al quale il Presidente può essere destituito dal Parlamento riunito in Alta Corte in caso di mancanza ai suoi doveri manifestamente incompatibile con l’esercizio del mandato, a seguito della messa in stato d’accusa approvata da entrambe le Camere, considerata da M. VOLPI, *La Quinta repubblica francese dopo le elezioni: incertezze e interrogativi*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3/2017, pp. 5-6: “Un’ipotesi assai improbabile” la cui realizzazione è inficiata dalla “fantasmagorica maggioranza dei due terzi dei parlamentari”, a conferma della situazione di “sostanziale irresponsabilità politica del Presidente nel corso del mandato, anche quando, come si è sempre verificato, [...], sia lui ad adottare le principali decisioni politiche”; convinzione confermata da S. BONFIGLIO, *La forma di governo*, cit., p. 6: “quasi svanisce la sua [del Presidente della Repubblica] responsabilità politico-penale, dopo il venir meno del reato di “alto tradimento”. In tal senso, va letta la revisione del titolo IX della Costituzione, avvenuta con legge costituzionale n. 2007-239 del 23 febbraio 2007, che stabilisce nei confronti del Capo dello Stato l’improcedibilità nel corso del mandato per gli atti compiuti anche fuori dell’esercizio delle funzioni. Le istanze e procedure a cui viene fatto ostacolo possono essere riprese o avviate contro il Presidente della Repubblica soltanto al termine del mese che segue la cessazione del suo mandato (art. 67 Cost.). Inoltre, al posto del reato di “alto tradimento” il novellato art. 68 dispone che il Capo dello Stato può essere destituito solo in mancanza ai suoi doveri, mancanza manifestamente incompatibile con l’esercizio del suo mandato. Tale formulazione molto generica rende i presupposti aleatori e l’ipotesi di destituire il Presidente della Repubblica piuttosto improbabile, anche perché la destituzione viene pronunciata dal Parlamento riunito in Alta Corte di Giustizia a maggioranza dei due terzi”; pertanto, secondo le parole di E. GROSSO, *La Francia*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRONI (a cura di), *Diritto Costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 117: “In Francia, caso più unico che raro, si assiste al fatto del tutto peculiare (e alquanto paradossale) di un Presidente, titolare del massimo potere politico, che è totalmente irresponsabile per gli atti da lui compiuti, alcuni dei quali (quelli non controfirmati) non danno luogo ad alcuna forma responsabilità, da parte di nessuno”.

⁶⁶⁹ E. GROSSO, *La Francia*, cit., p. 113, sottolinea infatti che: “Quando [...] i poteri propri del Presidente della Repubblica assumono uno spessore tale da incidere sulla forma di governo, l’abolizione della controfirma ministeriale assume uno specifico significato: quello di svincolare l’esercizio dei poteri presidenziali politicamente rilevanti dal consenso o anche solo dal controllo del Governo”.

⁶⁷⁰ Senza dimenticare inoltre che l’art. 11 Cost. attribuisce al Presidente il potere di sottoporre direttamente un progetto di legge a *referendum* popolare per la sua approvazione definitiva, senza passare per il voto parlamentare, anche se, come ricorda E. GROSSO, *La Francia*, cit., p. 114. “Il modo in cui il *referendum* è concretamente disciplinato finisce [...] per depotenziare l’istituto come strumento di esercizio autonomo di poteri politici da parte del Presidente”.

⁶⁷¹ Con questa formula s’intende definire quella situazione, ormai consolidatasi nella forma di governo francese, di coincidenza di colore politico tra la maggioranza in Assemblea Nazionale e il Presidente della Repubblica; una situazione in cui, come descritto da A. LE DIVELLEC, *Vers la fin du «parlementarisme négatif» à la française*, in *Jus Politicum*, n. 6, dicembre 2011, p. 3: “*Sauf l’hypothèse particulière de la cohabitation, qui est comme une exception confirmant la règle, la majorité parlementaire reconnaît le Président pour son chef*”.

⁶⁷² Così come definita da A. LE DIVELLEC, “*Le Prince inapprivoisé. De l’indétermination structurelle de la Présidence de la Ve République*”, in *Droits*, n. 4/2007, p. 101-137, ossia “*un système parlementaire à captation présidentielle*”.

assiste al rafforzamento delle prerogative del Presidente della Repubblica nella determinazione dell'indirizzo politico nazionale⁶⁷³, forte del sostegno del *bloc majoritaire*, ossia di una maggioranza parlamentare del suo stesso colore politico (pur rimanendo vero però che “la descrizione del funzionamento della forma di governo semipresidenziale francese finisce, [...], in definitiva, per essere difficilmente separabile dalla cronaca politica che registra gli specifici equilibri tra poteri susseguirsi nel tempo”⁶⁷⁴).

Quanto al ruolo del Parlamento, dopo una stagione di sostanziale svuotamento delle sue attribuzioni attraverso la realizzazione di un «parlamentarismo razionalizzato» volto a rafforzare il Governo in Parlamento⁶⁷⁵, la riforma del 2008 sembra avere intrapreso la direzione di un ampliamento delle sue prerogative, seppure senza stravolgimenti degli attuali assetti della forma di governo⁶⁷⁶, come si potrà vedere meglio in seguito.

2. Il «peso» del procedimento legislativo ordinario in Francia: i suoi rapporti con le fonti normative governative e con la legislazione delegata.

⁶⁷³ Determinando una sostanziale preminenza presidenziale nella determinazione dell'indirizzo politico, confermata anche dalla possibilità, per il Presidente, di prendere direttamente parola dinanzi al Parlamento riunito in seduta comune; un'attribuzione che si aggiunge ai consueti messaggi scritti con i quali normalmente comunica con le due Assemblee.

⁶⁷⁴ E. GROSSO, *La Francia*, cit., p. 120, citando S. CECCANTI, *Il sistema semipresidenziale francese: cosa dice la Costituzione, come funziona nella realtà*, in S. CECCANTI – O. MASSARI – G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo*, Bologna 1996, p. 58.

⁶⁷⁵ Secondo quanto teorizzato e preconizzato nell'opera di B. Mirkine-Guetzevitch (ripercorsa dalle parole di A. PICHIERRI, *Il fallimento del parlamentarismo “razionalizzato*, cit.) secondo cui, nelle moderne democrazie del Secondo Dopoguerra, appare fondamentale l'affermazione del primato politico dell'esecutivo, diffidando però dalla sua consacrazione giuridica: il primato deve essere frutto di dinamiche politiche e non di una preventiva attribuzione giuridica.

⁶⁷⁶ Come rimarcato generalmente dalla dottrina; così G. AZZARITI, *Dimenticare Parigi. Osservazioni sulla recente riforma costituzionale*, in www.astrid-online.it, 19 novembre 2008, p. 1: “Nonostante non sottovaluti alcune positive razionalizzazioni operate, soprattutto quelle relative al funzionamento del Parlamento, ritengo però che complessivamente la riforma costituzionale francese tenda nel suo insieme a rafforzare ulteriormente i poteri del Presidente, vada cioè nella direzione di una “presidenzializzazione” della forma di governo anziché verso una sua “parlamentarizzazione””; anche S. BONFIGLIO, *La forma di governo*, cit., p. 9, dove sottolinea la mancata approvazione di una parte fondamentale delle proposte del *Comité Balladur*: “[...] il *Comité* aveva proposto la revisione dell'art. 5 e dell'art. 20 della Costituzione. Le modifiche, non accolte dalla legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 pubblicata nel *Journal Officiel* del 24 luglio 2008, prevedevano che il Presidente della Repubblica, e non il Primo Ministro, definisse la politica della Nazione, e che al Governo spettasse non più determinare l'indirizzo politico, ma condurre la politica della Nazione”; più diretto E. CHELI, *La riforma della Costituzione francese*, in www.astrid-online.it, 19 novembre 2008, p. 2: “A parte questo credo che questa riforma, comunque vadano le cose, non cambi nulla. Non cambi nulla perché - è stato detto molto bene da alcuni - la sostanza dell'impianto costituzionale resta dualistica o diarchica, per cui, finché c'è un'elezione diretta del Capo dello Stato, il Parlamento è destinato a restare confinato in una posizione marginale. Allora, gli unici vantaggi che è possibile trarre da questa riforma sembrano essere i vantaggi connessi alla razionalizzazione del lavoro parlamentare: il che significa avere fatto in Costituzione quello che si poteva fare bene anche attraverso i regolamenti parlamentari. Si tratta di norme utilissime, queste della riforma francese, che riguardano il funzionamento del Parlamento, con soluzioni dove ci sarà molto da utilizzare anche quando affronteremo la riforma dei nostri regolamenti parlamentari. Ma si tratta pur sempre di elementi che non sono in grado di incidere sul funzionamento della forma di governo e finiscono per restare elementi di contorno. Il fatto è che finché non si tocca l'aspetto dell'elezione diretta del Capo dello Stato o l'aspetto delle leggi elettorali, la sostanza non può cambiare”; anche E. GROSSO, *La Francia*, cit., pp. 109-110: “Le pur rilevanti novità che sono state introdotte, tuttavia, non paiono tali da sconvolgere gli assetti fondamentali della forma di governo sopra delineata, alla quale sono stati apportati, tutt'al più, alcuni ritocchi, né in grado di condizionare l'equilibrio fra i poteri pubblici in modo radicalmente diverso rispetto al passato”.

Ora, ciò su cui s'intende concentrare l'attenzione del presente lavoro è la disciplina del procedimento legislativo ordinario, che, naturalmente, è sede privilegiata per poter analizzare il dispiegarsi dei rapporti tra il potere Esecutivo «bifronte» e il Parlamento, anche nell'ottica di verificare quanto il procedimento legislativo nella forma di governo francese conduca piuttosto a dare rilievo ad altre dinamiche, come quelle dei rapporti tra maggioranza e opposizione e tra *bloc majoritaire* e Senato.

Preliminarmente, sembra necessario studiare come gli assetti della V^a Repubblica francese incidano sui «rapporti di forza» tra le fonti di produzione del diritto. In altre parole, occorre comprendere il «peso», in termini quantitativi e qualitativi, del procedimento legislativo ordinario in questa forma di governo, in relazione al ruolo del regolamento governativo e delle *ordonnances* disciplinate dall'art. 38 Cost. Queste valutazioni consentono di verificare lo «stato di salute» del Parlamento francese e la reale importanza del procedimento legislativo ordinario quale strumento di disciplina normativa anche in una prospettiva comparata, nel tentativo di delineare se e quanto questo ancora possa rappresentare la regola, e non l'eccezione, della produzione delle norme nell'ambito delle esperienze giuridiche occidentali.

Quanto ai rapporti tra legge ordinaria e regolamento governativo⁶⁷⁷, in principio va ricordato che vige la regola dell'attribuzione di competenze, in ragione della quale le due fonti disciplinano in modo esclusivo le materie loro affidate dalla Costituzione. In effetti, l'art. 34 Cost. elenca le materie riservate totalmente alla disciplina legislativa e quelle per le quali la legge deve fissare i principi fondamentali⁶⁷⁸, mentre l'art. 37 Cost. riconosce una competenza residuale alla fonte regolamentare. Questa configurazione dei rapporti tra la fonte legislativa e quella governativa, che presume una loro sostanziale equiparazione

⁶⁷⁷ Fonte governativa che, come risaputo, può assumere diverse «vesti», a seconda del procedimento seguito per la sua adozione e dell'autorità che lo emana.

⁶⁷⁸ L'art. 34 Cost. recita: «*La loi fixe les règles concernant: -les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens; -la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités; -la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables; la procédure pénale; l'amnistie; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats; -l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures; le régime d'émission de la monnaie.*

La loi fixe également les règles concernant: -le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales; -la création de catégories d'établissements publics; -les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat; -les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux: -de l'organisation générale de la Défense nationale; -de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources; -de l'enseignement; -de la préservation de l'environnement; -du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales; -du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'Etat.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique».

gerarchica, è stata definita come una “*révolution qui aurait pu avoir lieu*” ma che “*n’a pas eu lieu*”⁶⁷⁹, ossia un ridimensionamento (auspicato dalla dottrina francese) della competenza della legge ordinaria, la cui concreta portata però è stata attenuata dalla giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel*⁶⁸⁰. Invero, come risaputo, il giudice costituzionale non solo estende il «*domaine de la loi*» in riferimento a materie non espressamente previste dall’art. 34 Cost.⁶⁸¹, ma giunge anche a non invalidare leggi sconfinanti nell’ambito di competenza regolamentare, sancendo così un definitivo affievolimento della rigida regola di attribuzione paventata dal testo costituzionale. Il *Conseil* giustifica l’«*empiètement*» della legge sulla scorta, principalmente, di due assunti⁶⁸²: in primo luogo, sostenendo che laddove il Governo avesse voluto opporsi a questa «invasione» legislativa avrebbe potuto utilizzare lo strumento dell’irricevibilità previsto dall’art. 41 Cost.⁶⁸³; in secondo luogo, ricordando che, in ogni caso, se il Governo volesse «recuperare» il suo spazio di disciplina regolamentare, potrebbe sempre ricorrere alla procedura prevista dall’art. 37, 2° c. Cost.⁶⁸⁴ chiedendo la «delegificazione» della disciplina allo stesso *Conseil Constitutionnel*. A tal proposito, va osservato che “sovente il Governo non ha affatto ritenuto opportuno opporsi all’entrata in vigore di una legge in una materia non riservata al Parlamento, ma ha preferito adottare una strategia di co-legislazione o comunque di gestione «parlamentare» dei testi normativi cui era più interessato”⁶⁸⁵.

⁶⁷⁹ Come osservato da L. FAVOUREU – P. GAÏA – R. GHEVONTIAN – J.L. MESTRE – O. PFERSMANN – A. ROUX – G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, cit., pp. 798-808, pagine che tratteggiano l’evoluzione dei rapporti tra legge e regolamento in Francia, richiamando la celebre espressione di J. Rivéro, in occasione di un convegno sui rapporti tra legge e regolamento a Aix-En-Provence del 1978, che si può trovare in J. RIVÉRO, *Rapport de synthèse*, in L. FAVOUREU (a cura di), *Le domaine de la loi et du règlement*, Économica, 2ª edizione, Parigi, 1981, p. 263.

⁶⁸⁰ Non va dimenticato, in questo senso, il ruolo del Conseil d’Etat, autorità competente a giudicare i regolamenti governativi, il cui apporto alla definizione delle sfere di attribuzione della fonte legislativa e regolamentare si pone in linea con la giurisprudenza costituzionale, così come descritto dalla *Guide de légistique 2017*, in www.légifrance.gouv.fr, p. 44: “[...] le Conseil d’Etat annule pour incompétence les dispositions réglementaires intervenues dans le domaine de la loi (CE, Ass., 9 juillet 1971, Conseil national de l’ordre des pharmaciens, n. 76922), a moins qu’elles n’aient été prises sur le fondement d’un renvoi précis de la loi, dont il se refuse à contrôler la constitutionnalité («loi écran»): pour un exemple, voir CE, 19 juillet 2017, Société Pol Roger, n. 407191).

⁶⁸¹ Sull’estensione, oltre il dettato dell’art. 34 Cost., del «*domaine de la loi*», M. VERPEAUX, *Manuel...*, cit., pp. 354-359 e E. GROSSO, *Francia*, cit., p. 126: “[...] il *Conseil Constitutionnel* [...] ha adottato un’interpretazione assai estensiva del concetto di «*domaine de la loi*». Lungi dal limitare il proprio giudizio al solo art. 34, esso ha riconosciuto che l’intera Costituzione può essere considerata fonte del potere legislativo”.

⁶⁸² Ricavabili dalla *Décision* n. 143 DC del 30 luglio 1982 che ha aperto definitivamente a questo orientamento, come ricordato da L. FAVOUREU – P. GAÏA – R. GHEVONTIAN – J.L. MESTRE – O. PFERSMANN – A. ROUX – G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, cit., p. 807-808: “le *Conseil Constitutionnel* ne juge pas inconstitutionnelle une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi” osservando che “cette jurisprudence a été confirmée par la suite et elle est donc bien établie”.

⁶⁸³ Così recita l’art. 41 Cost.: “S’il apparaît au cours de la procédure législative qu’une proposition ou un amendement n’est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l’article 38, le Gouvernement ou le président de l’assemblée saisie peut opposer l’irrecevabilité. ^[L’L’L’]^[SÉPISÉP]En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l’assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l’un ou de l’autre, statue dans un délai de huit jours”.

⁶⁸⁴ Così recita l’art. 37 Cost.: “Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. ^[L’L’L’]^[SÉPISÉP]Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d’Etat. Ceux de ces textes qui interviendraient après l’entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu’ils ont un caractère réglementaire en vertu de l’alinéa précédent”.

⁶⁸⁵ E. GROSSO, *Francia*, cit., pp. 126-127.

Al contrario, nel caso opposto di un regolamento che invade la competenza legislativa, rileva la giurisprudenza del *Conseil d'Etat*, il quale, confermando l'impostazione estensiva del dominio della legge del *Conseil Constitutionnel*, “annule pour incompétence les dispositions réglementaires intervenues dans le domaine de la loi”⁶⁸⁶.

In definitiva, sembra dunque non essersi materializzata quell'evoluzione dei rapporti tra legge e regolamento auspicata da più parti: “la loi demeure toujours aussi prééminente dans l'occupation du terrain normatif et le pouvoir réglementaire reste largement cantonné dans l'exécution de la loi”⁶⁸⁷, rimanendo tuttavia una fonte molto consistente in termini quantitativi⁶⁸⁸.

Per valutare il ruolo effettivamente giocato dalla legislazione ordinaria nell'ambito delle fonti di produzione del diritto va inoltre affrontato il profilo dei rapporti tra la legge e le *ordonnances*, ossia quegli atti normativi che il Governo è autorizzato a emanare nelle materie generalmente riservate alla competenza della legge ordinaria⁶⁸⁹.

Ciò che si può immediatamente notare è che, nell'ordinamento francese, il «peso» dell'*ordonnance* è particolarmente rilevante, rappresentando uno strumento quanto mai utilizzato, sia in termini quantitativi (numero di ordinanze per anno) che in termini qualitativi (numero di articoli e parole nei testi)⁶⁹⁰. In effetti, se nei primi quarant'anni dal suo primo utilizzo (dal 1960 fino al 2003) lo strumento previsto dall'art. 38 cost. è adoperato 292 volte, nei successivi quindici anni (dal 2003 al 2017) sono 666 le ordinanze adottate; si noti inoltre che negli ultimi quattro anni il numero di ordinanze pubblicate è o

⁶⁸⁶ Si veda, a titolo esemplificativo, la sentenza CE, Ass., del 9 luglio 1971, n. 76922, in www.doctrine.fr.

⁶⁸⁷ A. VIALA, *Démocratie pluraliste et pouvoir normatif du gouvernement. L'exemple français*, in *Osservatorio sulle fonti* n. 3/2017, p. 9; anche M.R. DONNARUMMA, *Le régime sémi présidentiel*, cit., p. 57, osserva che: “Le changement radical, au moins dans le texte, de perspectives et de techniques, qui amena Marcel Prétot à parler d'abandon des bases du droit public français, s'est avéré dans la pratique d'application (aussibien de l'exécutif que dans l'interprétation jurisprudentielle du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat) beaucoup moins incisif en ce qui concerne les rapports entre les deux sources normatives (rééquilibre en faveur de la loi)”.

⁶⁸⁸ Come descritto dal documento *Indicateur de suivi de l'activité normative 2018*, del 28 febbraio 2018, in www.legifrance.gouv.fr, la produzione normativa regolamentare si attesta, dal 2003 ad oggi, tra i 1200 e i 2000 regolamenti governativi l'anno.

⁶⁸⁹ Queste, come risaputo, sono fonti normative di origine governativa assoggettate ad una preliminare abilitazione e ad una successiva ratifica (entrambe effettuate con procedimento legislativo): pertanto il loro iter costitutivo è una sorta di ibrido tra i procedimenti formativi dei decreti legge e dei decreti legislativi italiani. Le *ordonnances* si distinguono dagli atti aventi forza di legge presenti nell'ordinamento italiano per alcune caratteristiche peculiari (caratteristiche ricavabili sia dal dettato costituzionale che dalla giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel*): l'urgenza della misura da realizzare mediante questa fonte normativa non rappresenta una *condicio sine qua non* per la sua autorizzazione iniziale; non è prevista una rigida indicazione dell'oggetto e dei criteri e principi direttivi che il Governo dovrà seguire; è previsto invece che la legge di abilitazione fissi un termine preciso di conclusione del periodo di abilitazione nonché un termine perentorio per il deposito del *projet de loi de ratification*, da rispettarsi pena la caducazione degli effetti dell'*ordonnance*; essa però mantiene i suoi effetti allorché al *projet de loi de ratification* depositato non segua una pronuncia espressa del Parlamento, rimanendo in questo caso una fonte di natura amministrativa sottoposta al controllo del *Conseil d'Etat* (e non a quello del *Conseil Constitutionnel*, come ricordato da A. VIALA, *Démocratie pluraliste*, cit., p. 10: “D'un point de vue formel ce sont des actes administratifs réglementaires susceptibles d'être déférés devant le Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir”), modificabile successivamente con una fonte materialmente competente. Per un'analisi più approfondita delle caratteristiche delle *ordonnances*, si rinvia a M. VERPEAUX, *Manuel*, cit., pp. 246-248 e L. FAVOUREU – P. GAÏA – R. GHEVONTIAN – J.L. MESTRE – O. PFERSMANN – A. ROUX – G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, cit., pp. 850-860.

⁶⁹⁰ Le fonti dalle quali sono stati ricavati i dati sono: *Indicateurs de suivi*, cit. e lo studio della *Division des lois et de la légistique* del Senato francese, *Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution*, in www.senat.fr, febbraio 2014.

poco inferiore o poco superiore al numero totale di leggi promulgate⁶⁹¹. Ciò vuol dire che, considerando che la maggior parte delle ordinanze vengono ratificate o restano comunque in vigore nell'ordinamento francese⁶⁹², ad oggi, circa la metà dei provvedimenti approvati che incidono sulle materie di legge sono *ordonnances*.

Un secondo dato sul quale occorre porre l'attenzione sono le materie sulle quali ricade la legislazione delegata francese: tradizionalmente utilizzata per l'adattamento del diritto alle collettività d'oltremare, per il recepimento delle direttive europee e per la modifica o la creazione di codici⁶⁹³, nel tempo la legislazione tramite ordinanza amplia la sua sfera d'azione verso ambiti molto diversificati e spesso sensibili della legislazione francese⁶⁹⁴. Una diversificazione che “*suscite de la part des parlementaires des critiques parfois vives lors de l'examen des articles d'habilitation, certains estimant que tous les sujets ne peuvent pas faire l'objet d'une habilitation à légiférer quand bien même ils révèleraient du domaine de la loi*”⁶⁹⁵, ma che sembra consolidarsi negli ultimi anni⁶⁹⁶: prove di questa tendenza sono le recenti riforme del diritto delle obbligazioni e del diritto del lavoro, entrambe effettuate con *ordonnances*⁶⁹⁷.

⁶⁹¹ Stando ancora ai dati da *Indicateurs de suivi*, cit., pp. 5-9, nel 2014 sono state promulgate (senza tener conto delle leggi di ratifica dei trattati internazionali) 58 leggi contro 51 *ordonnances*, nel 2015 48 leggi e 66 *ordonnances*, nel 2016 60 leggi e 59 *ordonnances*, mentre nel 2017 si registra un picco di *ordonnances*, 68 contro le sole 36 leggi promulgate.

⁶⁹² Analizzando le diverse fonti statistiche, non vi sono dati circa il rigetto di *projets* o *propositions de loi* per la ratifica di *ordonnances*, a significare l'esiguità, se non l'assenza, di casi di mancata ratifica, realizzandosi al contrario la possibilità di modifiche parlamentari nel corso dell'*iter* di approvazione della legge di ratificazione. Un dato rilevante è invece quello, che indica che a partire dal 2004, e ancor più dalla riforma costituzionale del 2008 che ha posto l'obbligo di ratificazione, la tendenza è quella di aumento del tasso di ratificazione delle ordinanze, dato confermato anche da M. GUILLAUME, *Les ordonnances: tuer ou sauver la loi?*, in *Pouvoirs*, n. 3/2005, pp. 117-129.

⁶⁹³ Così come descritto dallo studio della *Division des lois et de la légistique*, *Les ordonnances...*, cit., p. 51-52: “*De 1990 à 2002, les ordonnances ont essentiellement concerné l'actualisation du droit applicable outre-mer, la transposition des textes européens et la codification*”, sottolineando che “*entre 2007 et 2013, les domaines de prédilections de la législation par voie d'ordonnances se sont confirmés*”.

⁶⁹⁴ Il *Rapport du Conseil d'Etat 2017*, in www.ladocumentationfrancaise.fr, in effetti sottolinea che “*En 2016, les principaux domaines du recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution demeurent l'activité de codification (12% des projets), l'extension et l'adaptation du droit métropolitain aux collectivités d'outre-mer (9% des projets) [...] et la transposition des directives (8%). Le recours aux ordonnances a été important en 2016 dans le domaine de l'environnement, des transports et de l'énergie (33% des projets examinés), le domaine sanitaire, social et de la santé (16% des projets) et le droit du travail (16% des projets)*”.

⁶⁹⁵ *Division des lois et de la légistique*, *Les ordonnances...*, cit., p. 54.

⁶⁹⁶ Già nel 2005 M. GUILLAUME, *Les ordonnances*, cit., p. 121, osserva l'ampliamento delle materie sulle quali interviene la legislazione delegata francese: “*Depuis 2003, la situation s'est profondément transformée. La loi de simplification du droit du 2 juillet 2003 porte sur les matières les plus diverses. Dès lors, les ordonnances sont intervenues dans les champs les plus variés : droit social, droit rural, droit des sociétés... Cette orientation va encore se renforcer avec la loi du 9 décembre 2004 et ses ordonnances d'application*”.

⁶⁹⁷ Ci si riferisce all'*Ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations* (la *loi de ratification*, al 22 marzo 2018, è stata adottata, con modifiche, all'Assemblea Nazionale dopo la fase della Commissione Mixte Paritaire, occorsa a seguito della mancata approvazione del medesimo testo da parte delle due Camere dopo due letture, secondo la procedura prevista dall'art. 45 Cost. La mano passa dunque al Senato per l'ultima lettura) e alle cinque *ordonnances* di riforma del diritto del lavoro: *Ordonnance du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective*, l'*Ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales*, *Ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations du travail*, l'*Ordonnance du 22 septembre 2017 portant diverses mesures relatives au cadre de la négociation collective* e l'*Ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévention et à la prise en compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels et au compte professionnel de*

Il ruolo ricoperto dalle *ordonnances* nella legislazione francese è dunque assolutamente di primo piano, a testimonianza di una presenza sempre maggiore dell'Esecutivo (e, sostanzialmente, del Presidente della Repubblica, fuori dei casi di *cohabitation*⁶⁹⁸) nel procedimento di produzione di normativa primaria⁶⁹⁹: una tendenza che trova conferma anche nell'ampio spazio accordato all'iniziativa legislativa del Governo⁷⁰⁰. Ciò però non stupisce: questa situazione può essere considerata coerente con la forma di governo descritta, tanto più in un sistema politico generalmente maggioritario (seppure nel panorama della forma di governo *sui generis* francese⁷⁰¹). In effetti, è ragionevole attendersi che l'Esecutivo sia messo nelle condizioni di poter attuare, nella logica maggioritaria, il suo programma.

Ciò che forse è meno lecito attendersi in un sistema come quello francese, caratterizzato dall'esistenza e dal consolidamento del cosiddetto *fait majoritaire*⁷⁰² – presupposto per una,

prévention, ratificate con *loi ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social*, adottata definitivamente con procedura accelerata in Senato il 14 febbraio 2018 in seconda lettura sulla base del testo della Commission Mixte Paritaire.

⁶⁹⁸ Come già sottolineato in precedenza, il Presidente della Repubblica assume, fuori del caso di «*cohabitation*», un ruolo centrale, per cui, come descritto da A. LE DIVELLEC, *Vers la fin*, cit., p. 3: “*Les principaux processus constitutionnels officiels de décision (procédure législative, délibérations internes du gouvernement, pouvoir réglementaire) se déroulent, apparemment, comme dans les autres démocraties parlementaires occidentales, mais ils sont en réalité initiés par le chef de l'État et convergent politiquement vers lui. Le Premier ministre français est apparemment dans la même situation qu'un Premier ministre britannique ou allemand, mais il travaille en réalité pour le compte de la politique présidentielle, non pour sa seule ligne politique propre*”

⁶⁹⁹ Come osserva M. CALAMO SPECCHIA, *Il Parlamento francese. Profili strutturali e funzionali*, in M. CAVINO – A. DI GIOVINE – E. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica francese*, cit., p. 81: “[...] il Parlamento, depositario in teoria della funzione di “fare e leggi”, vota in pratica il testo che il governo gli sottopone, il che dimostra che la gran parte della produzione legislativa è di origine governativa. Allo stesso modo quando un deputato presenta una proposta di legge l'intento è di attirare l'attenzione sulle carenze d'azione del governo in quel particolare settore d'intervento o quando egli deposita un emendamento nel corso della discussione di un testo è per dialogare con il governo sulle misure da adottare”.

⁷⁰⁰ Stando ai dati forniti dal documento *Indicateur de suivi*, cit., p. 6, le leggi di iniziativa governativa promulgate rappresentano una componente cospicua della produzione normativa francese della V^a Repubblica: negli ultimi 15 anni tra il 50% e il 75% delle leggi promulgate derivano da iniziativa governativa; va inoltre riconosciuto che, con la riforma costituzionale del 2008, è aumentato il numero di leggi promulgate derivanti da iniziativa parlamentare: ciò non rappresenta un dato di particolare rilievo se si tiene conto che molte delle leggi di iniziativa parlamentare provengono dalla maggioranza, storicamente «appiattita» sul programma dell'Esecutivo (e dunque del Presidente della Repubblica), come specificato anche nelle seguenti note.

⁷⁰¹ In cui la connotazione maggioritaria del sistema politico non si ricava solo dagli effetti della legislazione elettorale e dalle consuetudini costituzionali, ma anche dal testo costituzionale e dalle sue riforme, che hanno condotto al consolidamento del *fait majoritaire* e del *bloc majoritaire*, come osservato da J.P. DEROSIER, *François Hollande et le fait majoritaire. La naissance d'un fait majoritaire contestataire*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2016, p. 773-774: “[...] *la Vème République a connu le fait majoritaire et s'est donc transformée en démocratie majoritaire à partir de 1962. Conséquence de la loi électorale et de la bipolarisation due à l'élection présidentielle, il se traduit par l'existence d'une majorité claire et stable à l'Assemblée nationale, à même de soutenir durablement le Gouvernement. [...] En effet, ce referendum introduit la logique bipolaire*” rinforzata “*par le mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours*”. Ciò conduce a una “*bipolarisation autour de ces deux candidats, qui se reproduit lors des élections législatives, lesquelles usent (presque) du même mode de scrutin et ont lieu [...] quelques semaines après les présidentielles*”.

⁷⁰² Come sottolineato da M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma*, cit., p. 5: “si è registrato nella V Repubblica una fase di consolidamento di ciò che il linguaggio politico e mediatico ha definito come “*hyper-présidence*” che ha prodotto uno svuotamento del ruolo del Primo ministro: si allude alla legge costituzionale n. del 2 ottobre 2000 sulla riduzione del mandato presidenziale da sette a cinque anni, il cui scopo pratico è stato il riallineamento delle scadenze elettorali: il *quinquennat* ha istituito un legame diretto tra il Presidente e la maggioranza, adombrando la figura del Premier e accentuando la presidenzializzazione del regime, che si traduce in una estensione dei poteri presidenziali e,

si può dire, agevole realizzazione del programma del Presidente della Repubblica all'interno del Parlamento⁷⁰³ – è un uso così ampio di uno strumento che limita sensibilmente la sfera di azione del Parlamento come legislatore⁷⁰⁴. Se, in alcune fasi della storia politica francese, caratterizzate dalla mancanza di una forte coesione della maggioranza parlamentare, è sembrato più giustificato l'utilizzo dell'«arsenale» di strumenti in supporto dell'Esecutivo nel procedimento di formazione di una legge⁷⁰⁵, ciò è forse meno motivato nel panorama politico odierno, che vede la preminenza del partito presidenziale (LREM) in Assemblea Nazionale all'interno di una coalizione che garantisce al Presidente della Repubblica Macron un'amplissima maggioranza⁷⁰⁶.

Pertanto, come si è potuto verificare, il «peso» della legislazione ordinaria è, almeno in parte, ridimensionato da un ampio utilizzo della legislazione delegata. È dunque possibile pensare, in questa forma di governo, che il procedimento legislativo ordinario possa occupare tuttora uno spazio rilevante nella produzione normativa francese? Naturalmente, come si è visto, lo spazio della legislazione ordinaria, intesa come procedimento legislativo che nasce e si costruisce all'interno del Parlamento, sembra ridursi, ma non per questo può

parallelamente, in un indebolimento del Parlamento”; anche S. BONFIGLIO, *La forma di governo*, cit., p. 5, che rileva che: “[...]l'*inversion du calendrier électoral* ha confermato il c.d. "effetto trascinamento", determinando alle legislative una vittoria della maggioranza presidenziale, anche se in misura meno schiacciante di quel che si prevedeva”; anche le vicende politiche attuali sembrano testimoniare un consolidamento della logica maggioritaria e dell'«effetto trascinamento» dell'elezione presidenziale: in effetti, pur essendo prevedibili diversi scenari, taluni unici per la storia della V^a Repubblica francese (come rilevato da S. CECCANTI, *La V Repubblica dopo Macron: istituzioni invariate, sistema politico trasformato e riforma istituzionale per l'Unione Europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2017, pp. X-XI e M. VOLPI, *Le elezioni presidenziali francesi: crisi del sistema politico e incognite istituzionali*, in www.dpce.it), alla fine, osserva P. PICIACCHIA, *Quinta Repubblica addio? Non merci!*, in www.osservatorioaic.it, n. 3/2017, p. 6: “Alla luce dei recenti avvenimenti tutti gli interrogativi relativi al modo in cui la destrutturazione del sistema dei partiti – con la crisi interna del Partito Socialista e le difficoltà de *Les Républicains* dopo gli scandali che avevano travolto Fillon – e la sua ristrutturazione intorno al nuovo soggetto politico, *En Marche!*, avrebbero potuto incidere sulle prospettive della forma di governo francese, sembrano essere stati con le elezioni del giugno scorso in un colpo ricomposte”, tesi confermata sempre da P. PICIACCHIA, *Macron Presidente e la vittoria di LREM alle elezioni legislative: interrogativi e sfide del quinquennio*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, n. 2/2017, pp. 1-15, che osserva: “L'inizio della XV legislatura sembra aver quindi fugato qualsiasi dubbio sulla tenuta delle istituzioni francesi e sulle incognite relative all'evoluzione della sua forma di governo, facendo cadere i numerosi interrogativi sorti intorno agli incerti scenari istituzionali che sembravano prospettarsi a cavallo tra elezioni presidenziali e legislative. A conclusione di quella che è stata definita la “primavera elettorale” francese gli assetti istituzionali della Quinta Repubblica hanno dimostrato, una volta di più, la loro solidità a fronte della repentina destrutturazione del tradizionale sistema dei partiti e alla sua ristrutturazione intorno a nuovi soggetti politici come il movimento *En Marche!*”.

⁷⁰³ Ciò in virtù delle caratteristiche della forma di governo che favoriscono un «appiattimento» della maggioranza dell'Assemblea Nazionale sul Governo realizzando il cosiddetto «*parlementarisme négatif*», come sottolineato da A. LE DIVELLEC, *Vers la fin*, cit., p. 3, in virtù del quale: “[...] elle [la maggioranza dell'Assemblea nazionale] *soutient toutes ses* [del Presidente della Repubblica] *initiatives (ou presque) et le Président peut ainsi «capter» les ressorts du parlementarisme majoritaire à son profit politique. Les principaux processus constitutionnels officiels de décision (procédure législative, délibérations internes du gouvernement, pouvoir réglementaire) se déroulent, apparemment, comme dans les autres démocraties parlementaires occidentales, mais ils sont en réalité initiés par le chef de l'État et convergent politiquement vers lui*”.

⁷⁰⁴ Un Parlamento che, seppur votando la legge di *habilitation* e la legge di *ratification*, nella sostanza delega senza troppe facoltà di controllo la funzione legislativa all'esecutivo.

⁷⁰⁵ Così come sono definite le molte attribuzioni in capo al governo nel procedimento legislativo da J. GICQUEL, *La reparlamentarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, n. 3/2008, p. 50.

⁷⁰⁶ Come rilevato da P. PICIACCHIA, *Macron Presidente*, cit., pp. 1-15.

essere considerato soppiantato dalle particolari modalità di legislazione accordate all'Esecutivo⁷⁰⁷.

Passando però ad una lettura più generale del fenomeno, sembra che lo spazio dedicato alla legislazione ordinaria risenta delle variegate dinamiche della forma di governo francese, ampliandosi o restringendosi in relazione ai diversi equilibri che possono realizzarsi nelle diverse legislature. Così, ovviamente, in periodo di «*cohabitation*», ove il Governo assume una certa preminenza sul Presidente della Repubblica nella determinazione dell'indirizzo politico, si può immaginare una rivalorizzazione del vincolo fiduciario e dunque del Parlamento⁷⁰⁸. Tuttavia, si noti, anche nell'ambito di una forma di governo che, ad oggi, testimonia di un consolidamento del *fait majoritaire* (seppur con diverse gradazioni⁷⁰⁹), si può assistere a diversi equilibri: in questo caso l'ampiezza d'azione del Parlamento come legislatore sembra dipendere dalla «sensibilità» del Presidente della Repubblica e dalla sua attitudine a ricorrere o meno ad un procedimento legislativo ordinario più lungo ma forse più legittimante⁷¹⁰. In tal senso fa riflettere la sopra citata riforma del diritto del lavoro, che sembra dare testimonianza di un atteggiamento presidenziale poco incline a sottoporre al circuito parlamentare riforme particolarmente sensibili, ponendosi senza dubbio nella logica della riduzione e dell'impoverimento del ruolo del procedimento legislativo ordinario⁷¹¹.

Si può in definitiva osservare che il procedimento legislativo ordinario (ossia il Parlamento-legislatore) può assumere un «peso» variabile, e che oggi la tendenza sembra essere quella della riduzione della sua importanza, pur senza perdere un suo spazio, si può dire, vitale, più o meno ampio, in conseguenza di un atteggiamento più o meno favorevole dell'Esecutivo a una sua valorizzazione.

⁷⁰⁷ Tenendo anche conto che, del resto, come si vedrà, la legislazione ordinaria mantiene anche alcune «aree riservate» disciplinate direttamente dalla Costituzione.

⁷⁰⁸ Così come osservato da M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma*, cit., p. 4: “[...] la *cohabitation* indirizza a una lettura parlamentare della Costituzione”.

⁷⁰⁹ Si pensi a titolo esemplificativo al precedente quinquennato di Presidenza di Hollande, alla cui elezione nel 2012 fa seguito una grande vittoria del Partito Socialista. Una situazione che ha confermato la tendenza alla formazione del *bloc majoritaire*, facendo però scorgere che anche il *fait majoritaire* può avere delle gradazioni differenti nelle diverse legislature; si parla, in effetti, in riferimento al quinquennato di François Hollande, di *fait majoritaire contestataire*, così come osservato da J.P. DEROSIER, *François Hollande et le fait majoritaire*, cit., pp. 773-783, che sottolinea infatti che, seppur dopo una vittoria che sembrava garantire a Hollande “*une position encore plus confortable que celle de François Mitterand en 1981, puisqu'en plus du soutien d'une majorité absolue de son propre camp à l'Assemblée nationale, il disposait également de soutien relatif du Sénat*”, ben presto “[...] sa légitimité fut [...] triplement contestée. Par l'opposition, d'abord, ce qui est parfaitement classique, tant elle est dans son rôle. Par des partis de la coalition majoritaire, ce qui est plus surprenant, à si brève échéance. Par des membres du parti et du groupe majoritaires eux-mêmes, enfin, ce qui est tout à fait exceptionnel”. Quest'ultimo tipo di opposizione viene identificata appunto come “*fait majoritaire contestataire*” e definita dall'autore, come un comportamento volto a “*faire apparaître, au sein du propre camp, voire du propre groupe politique de la majorité, une contestation de cette majorité, matérialisée par des voix des membres de ce groupe s'exprimant contre la politique et les textes soutenus par le Gouvernement, que ce soit expressément ou par une abstention*”.

⁷¹⁰ Come espresso anche dalle parole del Presidente dell'Assemblea Nazionale, al dibattito «*Le bicamérisme à la française : un enjeu pour la démocratie*», Senato, 17 aprile 2014, in www.senat.fr, secondo cui un procedimento legislativo che contempra tutte le sue fasi non può che dare più forza a una legge, essendo “*convaincu de l'utilité de la navette parlementaire, qui participe à la maturation des idées, à l'équilibre des délibérations et à la qualité de la législation*” e che “*l'accord entre les deux chambres confère au texte voté une force significative qui résulte soit de la coïncidence d'arguments concordants, soit d'apport nouveaux et complémentaires*”.

⁷¹¹ Essendo ben consci che la legge di abilitazione e di ratifica delle *ordonnances* non possono essere considerate alla stregua di una vera e propria legislazione ordinaria.

3. Il ruolo del Senato e la sovrapponibilità «parziale» dei modelli costituzionali di bicameralismo italiano e francese: alcuni spunti per la comparazione.

Per completare l'analisi del procedimento legislativo nell'ambito della forma di governo francese non va sottovalutato il ruolo del Parlamento come controllore in senso lato⁷¹², come «luogo» in seno al quale si dipanano i rapporti maggioranza-opposizione e tra *bloc majoritaire* e Senato, focalizzando l'attenzione non più sulla classica (e, per certi versi, superata⁷¹³) dicotomia Esecutivo-Legislativo, ma su queste più specifiche dinamiche. In altre parole, soprattutto in un contesto maggioritario come quello francese, questi due soggetti assumono rilevanza quali effettivi contropoteri della maggioranza presidenziale. E ciò è tanto più vero quando si considera lo storico “*self-restraint des députés de la majorité vis-à-vis de l'Exécutif qui caractérise la situation du parlementarisme français*”, per cui “*Ces députés sont souvent trop dociles et n'exigent pas suffisamment du gouvernement la contrepartie à leur soutien*”⁷¹⁴. Pertanto, data una maggioranza dell'Assemblea Nazionale storicamente «appiattita» sul programma governativo (e, dunque, presidenziale)⁷¹⁵, il recupero di un ruolo «costruttivo» del Parlamento nel procedimento legislativo sembra essere nelle mani dell'opposizione e della Camera alta. Queste tematiche sembrano determinanti in relazione alla verifica dell'esistenza di efficaci contropoteri nella democrazia maggioritaria francese, e hanno delle conseguenze rilevanti nel procedimento legislativo ordinario; in effetti i poteri dell'opposizione, e l'intervento «indipendente» del Senato rappresentano, in definitiva, le due vie principali per esprimere opinioni diverse da quelle della maggioranza presidenziale francese all'interno del procedimento di formazione di una legge.

In questo senso, pare dunque interessante approfondire, per quanto possibile, il tema del procedimento legislativo così come incardinato nella forma di governo francese,

⁷¹² Una funzione, secondo M. CALAMO SPECCHIA, *Il Parlamento francese*, cit., è “[...] in realtà la più antica dalla quale discendono tutte le attività delle assemblee parlamentari, ivi compresa l'attività legislativa”, ossia un'attività, nel particolare contesto della forma di governo francese, che comprende la stessa attività legislativa che “può essere considerata un'attività di controllo in senso lato dell'attività governativa di partecipazione al procedimento di elaborazione della legge”; il controllo può essere dunque definito, come rileva A. MANZELLA, *Il Parlamento come organo costituzionale di controllo*, in www.nomos-leattualitàneldiritto.it, n. 1/2017, p. 226, come una “specificazione della funzione di garanzia costituzionale del Parlamento” che “trova la sua base giuridica nella necessità di assicurare l'equilibrio tra appartenenza ed esercizio della sovranità popolare, integrando a tal fine –con la verifica di normalità – lo svolgimento dei poteri, pubblici e privati, nell'unità della Costituzione”.

⁷¹³ Come osservato da V. BOYER, *Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1/2011, p. 41: “[...] il faut néanmoins constater (et cela ne s'applique pas seulement à la France) que le fonctionnement du modèle parlementaire n'est plus conforme à cette conception de la séparation des pouvoirs entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. En effet, dans la conception moderne du parlementarisme, la distinction entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif a perdu beaucoup de sa valeur”.

⁷¹⁴ A. LE DIVELLEC, *Vers la fin*, cit., p. 19.

⁷¹⁵ Come sottolineato da G. CARCASSONNE, *Immuable*, cit., p. 29: “De la majorité parlementaire, de droite ou de gauche, coalisée ou homogène, absolue ou relative on a toujours attendu qu'elle joue son rôle, dans lequel entre en premier lieu le soutien au chef de l'État, que celui-ci escompte et que celle-là ne songe même pas à lui barguigner, cependant que ses autres missions – débattre souvent, contrôler un peu, légiférer raisonnablement bien – n'apparaissent à tous que secondes”.

concentrando l'attenzione sul ruolo peculiare della Camera alta nel Parlamento bicamerale (rinviando al prosieguo dell'elaborato l'analisi delle attribuzioni dell'opposizione). E ciò anche perché, in termini comparatistici, il procedimento legislativo francese ha delle caratteristiche tali da poter essere proficuamente confrontato col modello italiano, nell'ottica di un dialogo che porti a un confronto tra i diversi «strumenti» a disposizione nelle due esperienze giuridiche. Invero, vi è un'effettiva comparabilità dei procedimenti legislativi ordinari italiano e francese, derivante sostanzialmente dalle «somiglianze» dei loro bicameralismi. In effetti, se il bicameralismo francese è pacificamente definito come non paritario, visto il differente ruolo accordato alle due camere⁷¹⁶, d'altra parte, si può osservare un ruolo molto significativo del Senato⁷¹⁷ nell'ambito del procedimento legislativo ordinario che prevede, pur in presenza di rilevanti deroghe, come regola generale che *“Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique”*⁷¹⁸.

La «certificazione» costituzionale del ruolo del Senato nel procedimento legislativo e, più in generale, nella forma di governo, rappresenta il riconoscimento del radicamento di questa istituzione nella storia costituzionale francese. In effetti, dalla Rivoluzione in poi, salvo le eccezioni del periodo rivoluzionario (fino alla fine del Terrore) e della parentesi della Seconda Repubblica, la Camera alta è sempre stata presente nelle diverse esperienze istituzionali francesi⁷¹⁹, seppur con ruoli e funzioni diverse a seconda dei periodi.

Il Senato disciplinato dalla Costituzione del 1958 è una Camera alta con caratteristiche non dissimili da quelle che la Francia ha sperimentato dalla III^a Repubblica in avanti: la composizione generalmente rappresentativa della Francia rurale e conservatrice, la durata del mandato più lunga di quella della Camera bassa, il ruolo di contropotere⁷²⁰ e, in generale, la titolarità di un ruolo «moderatore» e «riflessivo» nel procedimento legislativo con una competenza giuridica di alto livello⁷²¹. Alcuni altri tratti ne fanno un'istituzione diversa sia dal Senato «forte» della III^a Repubblica sia da quello «modesto» della IV^a Repubblica⁷²²: non è legato da nessun vincolo fiduciario col Governo (a differenza della

⁷¹⁶ Sancito principalmente dalla titolarità del vincolo fiduciario in capo alla sola Assemblea Nazionale e dalla loro diversa rappresentanza.

⁷¹⁷ Un ruolo che permette al Senato di disporre, secondo J. BENETTI, *Et si le Sénat n'existait pas?*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, p. 5, *“d'attributions importantes, équivalentes à bien des égards à celles de l'Assemblée nationale”* tali per cui, *“Dans l'exercice de ses missions constitutionnelles, qu'il s'agisse du vote de la loi, du contrôle de l'action du gouvernement ou de l'évaluation des politiques publiques, le Sénat peut contrarier, freiner, perturber les réformes portées par l'exécutif et sa majorité”*.

⁷¹⁸ Così recita l'art. 45, comma 1, primo periodo Cost., una disposizione che, come osservato da J. BENETTI, *Et si le Sénat*, cit., p. 8: *“consacre l'égalité des deux assemblées dans la procédure législative ordinaire, un bicamérisme parfait que seule la procédure exceptionnelle du dernier mot vient entamer”*.

⁷¹⁹ Come ricordato da S. VENTURA, *Il Senato francese. Un contro-potere in un parlamentarismo razionalizzato*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2016, p. 304.

⁷²⁰ Anche se, si noti, come rileva J. DE SAINT SERNIN, *La majorité sénatoriale sous la Ve République. Les différentes configurations à l'égard du pouvoir exécutif*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, p. 53, il Senato viene ideato con l'idea opposta: *“[...] le constituant était partisan de l'instauration d'une seconde chambre dans un souci de renforcer la prééminence du pouvoir exécutif en cas de majorité morcelée à l'Assemblée nationale”*; anche J. BENETTI, *Et si le Sénat*, cit., p. 12: *“Il s'agit alors dans l'esprit des constituants de dresser face au risque d'une Assemblée nationale morcelée et indocile un Sénat présumé plus favorable à l'exécutif”*.

⁷²¹ Così come osservato da S. VENTURA, *Il Senato francese*, cit., pp. 303-309.

⁷²² Per una ricostruzione delle caratteristiche delle camere alte della III^a e IV^a Repubblica, S. VENTURA, *Il Senato francese*, cit., pp. 305-309.

Camera alta della III^a Repubblica) e partecipa al procedimento legislativo (a differenza dell'esperienza della prima fase della IV^a Repubblica), ma in una posizione di formale subordinazione nei confronti dell'Assemblea nazionale.

La caratteristica che, ad ogni modo, conferisce al Senato la tradizionale posizione di “*assemblée politique en déphasage avec la majorité électorale du pays*”⁷²³ è la sua composizione, derivante da un'elezione indiretta che favorisce e sovra-rappresenta la realtà dei comuni rurali francesi, generalmente conservatori, a scapito delle altre *collectivités territoriales*⁷²⁴. Data questa composizione, e vista l'assenza della titolarità del rapporto di fiducia, che comporta che non sia richiesta una maggioranza netta e costante al suo interno⁷²⁵, il Senato gioca un ruolo di non poco conto nella V^a Repubblica. Invero, la Camera alta agisce in modo «indipendente» e spesso con uno spirito conservatore⁷²⁶, poiché rappresentativa delle istanze delle realtà territoriali tradizionali, fuori della logica maggioritaria; ed è inoltre tradizionalmente ben conscia di essere soprattutto titolare di una funzione di più ampio respiro rispetto alla tutela dei territori⁷²⁷, quale «camera di riflessione», di controllo in senso lato – e, all'occorrenza, di vero e proprio contropotere – anche e in particolar modo nel procedimento legislativo, poiché, in definitiva “*il est [...] le seul contrepoids de la centralisation politique et administrative qui demeure malgré les apparences*”⁷²⁸. Un ruolo che fa del Senato un'istituzione riconosciuta (dalla dottrina, ma anche dall'opinione pubblica⁷²⁹) come un «valore aggiunto» anche nel procedimento

⁷²³ J. BENETTI, *Et si le Sénat*, cit., p. 5.

⁷²⁴ Per una descrizione della legge elettorale per il Senato e le sue evoluzioni, T. LE YONCOURT, *Le Sénat républicain représentant des collectivités territoriales?*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, pp. 27-40.

⁷²⁵ Come osserva J. MASTIAS, *La place du Sénat dans le système politique français*, in *Le bicamérisme, Actes de la journée d'études du 17 mars 1995 organisée au Sénat par l'Association française des constitutionnalistes*, 1997, p. 27, citato da V. BOYER, *Le Sénat*, cit., p. 63: “*La place du Sénat dans la logique majoritaire n'est pas la même que celle de l'Assemblée nationale car le gouvernement n'étant pas responsable devant le Sénat, il n'est pas nécessaire qu'il y ait au Sénat une majorité nette et constante*”.

⁷²⁶ Con la parentesi della storica quanto temporanea maggioranza senatoriale socialista tra il 2011 e il 2014.

⁷²⁷ Come sottolineato da J. BENETTI, *Et si le Sénat*, cit., pp. 8-9, il Senato esercita una funzione ben più ampia della sola tutela delle realtà territoriali: “[...] *réserve faite du droit de priorité du Sénat pour l'examen des «projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales» (art. 39, al. 2 C), la Constitution française ne ménage aucune prérogative particulière à la seconde chambre qui dériverait de son pseudo-être territorial; au contraire, elle consacre l'égalité des deux assemblées dans la procédure législative ordinaire, un bicamérisme parfait que seule la procédure exceptionnelle du dernier mot vient entamer*”, tanto che “*Prétendre que dans l'exercice de la fonction législative le Sénat est le garant de l'autonomie locale face au pouvoir central, c'est confondre à bon compte le mode d'élection de la seconde chambre par un collège d'élus locaux et sa fonction de représentation qui est celle de la nation tout entière*”; anche S. VENTURA, *Il Senato francese*, cit., p. 325: “*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 [...] 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 riflessione*”.

⁷²⁸ H. PORTELLI, *Bicamérisme ou pouvoir régional*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, p. 108.

⁷²⁹ Opinione pubblica che, seppur manifesti delle critiche basate su alcuni «luoghi comuni» riferiti ai senatori come osservato da T. SCHNATTERER, *Les sénateurs, des parlementaires fantômes?*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, pp. 93-100, si è manifestata, quando chiamata in causa in occasione di referendum, sempre contraria all'abolizione del Senato, come ricordato da J. BENETTI, *Et si le Sénat*, cit., p. 5: “*On sait bien quelle représentation habituelle est véhiculée de la seconde chambre dans l'opinion publique. Volontiers perçu comme un cénacle de notables, sinon de privilégiés, au style compassé et au conservatisme forcené, le Sénat n'a pas bonne presse. Dans le même temps, et si l'on tient pour anecdotique la déclaration d'hostilité fracassante du président de l'Assemblée nationale en janvier 2015 1, le bicamérisme n'est plus tellement remis en cause dans son principe même. On prête classiquement des vertus*

legislativo, all'interno del quale contribuisce al miglioramento della qualità della normazione⁷³⁰, a una migliore ponderazione della legge⁷³¹, alla tutela e alla protezione dei diritti⁷³², rivelandosi, spesso, un «freno» alla veloce approvazione delle leggi nella democrazia maggioritaria francese, ponendosi come *“tantôt un allié exigeant du gouvernement, tantôt son adversaire compréhensif”*⁷³³.

Detto questo, si deve però anche tener conto che, se dalla nascita della V^a Repubblica fino all'inizio degli anni Ottanta non si è mai potuta registrare la formazione di una stabile maggioranza all'interno del Senato, di tal che la Camera alta ha potuto operare secondo logiche non legate alle dinamiche maggioritarie, dopo il 1981 – a seguito di una polarizzazione degli schieramenti e di un accantonamento dei partiti senatoriali tradizionali che prende forma a partire dal 1974⁷³⁴ – si può dire con certezza che il Senato sia *“enrolé dans la logique majoritaire”*⁷³⁵, con delle conseguenze determinanti per il suo ruolo di contropotere. In effetti, l'identificazione di una maggioranza e un'opposizione che seguono le medesime dinamiche politiche presenti in Assemblea nazionale (riproducendone anche i gruppi parlamentari), conduce allo sviluppo, all'interno del Senato e con gli strumenti a disposizione, di comportamenti estremamente permissivi per la parte (in maggioranza o in

d'équilibre et de modération à cette division du corps législatif en deux chambres et l'on rappelle que les Français y ont montré par deux fois leur attachement lorsqu'elle fut menacée lors des référendums de 1946 et de 1969”.

⁷³⁰ Come descritto da P. TURK, *Le Sénat: une assemblée de bons légistes?*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, pp. 67-77, che ripercorre i principali apporti del Senato in termini di miglioramento della qualità della legge, agendo *“en réactivant l'article 41 de la Constitution, qui lui permet, depuis la révision constitutionnelle, de déclarer irrecevables les amendements relevant du domaine réglementaire. Depuis octobre 2015, le président du Sénat s'est fait le gardien de la frontière entre loi et règlement, rôle que n'a jamais vraiment joué le gouvernement et que n'exerce pas (encore ?) le président de l'Assemblée nationale monge de monti le renouveau”*, un'iniziativa non isolata, se si considerano *“[...] les autres chantiers engagés au service du « mieux légiférer » depuis plusieurs années, concrétisés notamment par la réforme du règlement du Sénat du 13 mai 2015 : maîtrise du temps de parole, obligation de présence des sénateurs aux séances, recours au vote solennel, développement de nouveaux modes de délibération destinés à limiter la redondance des travaux des commissions et de l'assemblée plénière [...]”*; sul ruolo del Senato nella valorizzazione dell'art. 41 nella logica del miglioramento della qualità della legge, A. DE MONTIS – P. JENSEL MONGE, *Le Sénat et le renouveau de l'article 41 de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 4/2017, pp. 861-880.

⁷³¹ Osserva P. TURK, *Le Sénat*, cit., p. 70: *“Croire en la vertu du bicamérisme, au-delà de l'acte de foi, implique de reconnaître que la structure bicamérale du Parlement permet de favoriser une démarche de réflexivité, de dialogue, de contradiction et de conciliation, rallonge utilement le temps du débat et favorise la recherche de l'intérêt général”*; J. BENETTI, *Et si le Sénat*, cit., p. 9: *“Là où le monocamérisme porterait à légiférer dans la hâte, l'existence du Sénat donne l'assurance que l'écriture de la loi ne fera l'objet d'aucune décision précipitée, qu'au contraire elle se bonifiera à la faveur du dialogue s'instaurant entre les deux assemblées”*.

⁷³² Come sottolineato da J. DE SAINT SERNIN, *La majorité sénatoriale*, cit., pp. 57-63, a più riprese il Senato ha esercitato un controllo e un'azione «frenante» nei confronti di leggi incidenti su questioni aventi ad oggetto i diritti degli individui; S. VENTURA, *Il Senato francese*, cit., p. 326: *“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”*; anche J. BENETTI, *Et si le Sénat*, cit., p. 9: *“Le bicamérisme est un rempart aux dérives potentiellement liberticides d'une majorité politique momentanée. On moque volontiers le conservatisme du Sénat, mais on oublie qu'il est source de vigilance lorsque sont en cause les libertés publiques. Heureusement qu'il y eut un Sénat pour se dresser face au gouvernement quand la liberté d'association fut menacée en 1971”*.

⁷³³ J. GICQUEL, *Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif*, in *Jus Politicum*, n. 6, dicembre 2011, p. 13.

⁷³⁴ Come descritto da V. BOYER, *Le Sénat*, cit., pp. 44-47, che osserva: *“La nouveauté est qu'à partir de 1974, ces groupes, aux correspondances partisans claires, voient leurs effectifs augmenter (notamment les groupes gaulliste et socialiste) au détriment des groupes traditionnels du Sénat”* che, in effetti, hanno subito un declino *“[...] révélateur de la montée au Sénat des groupes aux correspondances partisans claires”*.

⁷³⁵ V. BOYER, *Le Sénat*, cit., p. 44.

minoranza) dello stesso colore politico del *bloc majoritaire*, o prettamente ostruzionistici per quella che si pone in opposizione politica a questo⁷³⁶. Ciò conduce al rischio di un allontanamento del Senato dalla sua tradizionale posizione «indipendente» che ha costituito la premessa del suo operato come voce trasversale fuori dalle logiche maggioritarie e il suo successo come contropotere. Pertanto, sembra di primaria importanza una riflessione su quali possano essere gli strumenti per evitare che il Senato perda la sua ragion d'essere; i principali sembrano essere una riforma delle modalità di elezione che favorisca una composizione proporzionale del Senato, volta a escludere la polarizzazione maggioritaria delle forze politiche al suo interno, ovvero la trasformazione del Senato in una camera socioprofessionale⁷³⁷.

Pur in presenza di queste criticità, il Senato francese, nella prassi, non sembra perdere la sua posizione di *contre-pouvoir* in un panorama molto accentrato sia politicamente (*bloc majoritaire*) sia territorialmente (sostanziale centralismo amministrativo)⁷³⁸. Questo discorso sembra valere tanto più quando all'esame del Senato vi siano testi tecnici, “où le *clivage majorité-opposition est beaucoup moins clair et marqué*”⁷³⁹, ovvero testi che tradizionalmente sono oggetto di un esame indipendente, come quelli relativi ai diritti⁷⁴⁰, ma non perde altresì validità laddove sembrano operare più facilmente logiche maggioritarie, anche perché la demarcazione tra un'attività nella logica maggioritaria e una invece più indipendente è labile⁷⁴¹. In altre parole, il Senato resta un «interlocutore pesante» nel procedimento legislativo ordinario, quali che siano il contesto politico del momento e il «movente» della sua azione.

Ciò è dimostrato anche da importanti studi empirici che tracciano precisamente le dinamiche che producono un condizionamento del contenuto della legge da parte del Senato francese. Il Senato, in effetti, esercita un'influenza determinante soprattutto: quando è in

⁷³⁶ Così osserva V. BOYER, *Le Sénat*, cit., pp. 50-56, descrivendo le diverse modalità con attraverso le quali “[...] la *majorité et la minorité sénatoriales ont tendance à détourner certaines prérogatives sénatoriales de leur objet technique initial (à savoir l'amélioration de la qualité de la loi) pour les orienter vers une finalité politique*”.

⁷³⁷ Soluzioni descritte da V. BOYER, *Le Sénat*, cit., p. 65-68.

⁷³⁸ Come espresso da H. PORTELLI, *Bicamérisme*, cit., p. 108: “[...] *le Sénat peut continuer à jouer sur l'ambiguïté de son double rôle: représentant des collectivités territoriales – mais avec une surreprésentation des communes – face à la centralisation administrative ; et chambre de modération politique face à la centralisation politique du bloc majoritaire de la Ve République – président de la République-gouvernement-Assemblée nationale*”; ; opinione confermata da J. DE SAINT SERNIN, *La majorité sénatoriale*, cit., pp. 53-64 (e precisamente a p. 64) che osserva che, seppur sia riscontrabile il consolidamento di logiche politiche maggioritarie anche in Senato, non per questo si può concludere che esso abbia perso la sua particolare funzione istituzionale: “*L'étude des différentes configurations caractérisant les rapports entre le Sénat et le pouvoir exécutif permet de déceler l'apparition d'une majorité sénatoriale. Néanmoins, son émergence n'implique pas un exercice uniforme de l'action législative, et la configuration majoritaire de l'hémicycle de la seconde chambre ne suffit pas à expliquer son action et son rôle institutionnel*”.

⁷³⁹ V. BOYER, *Le Sénat*, cit., p. 62.

⁷⁴⁰ Secondo le parole di S. VENTURA, *Il Senato francese*, cit., pp. 326-327, il Senato mantiene uno spazio di «iniziativa senatoriale» quale che sia la sua composizione e il suo inserimento nella logica maggioritaria, “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” e, in generale, “nell'ambito del diritto e dei diritti”.

⁷⁴¹ Così V. BOYER, *Le Sénat*, cit., p. 63: “*On voit donc le caractère subjectif de la ligne de démarcation entre «volonté de la majorité ou de la minorité du Sénat de pratiquer une opposition irréductible ou un soutien sans faille au gouvernement» et «volonté du Sénat, en tant que contre-pouvoir de modérer la position du bloc majoritaire et de rechercher un compromis*». *Cette ligne de démarcation est impossible à trouver*”.

gioco la sua *expertise* (generalizzata o specializzata in certi ambiti); quando è chiamato in causa come Camera di prima lettura dall'Esecutivo nel procedimento legislativo; quando l'Assemblea nazionale o l'Esecutivo abbiano «fretta» di concludere l'*iter* legislativo; quando vi è concordanza politica tra maggioranza presidenziale e senatoriale; ovvero, al contrario, quando il Senato si pone come Camera la cui maggioranza è avversa alla maggioranza presidenziale del momento⁷⁴². In generale, gli studi – qui solamente accennati – danno conto di un “*non-negligible impact on the content of the bill*” da parte del Senato, e, si noti, “*This is true not only when the National Assembly made concessions in order to assure the agreement of the Senate, but even in those cases where the National Assembly made the final decision. [...] It demonstrates that the Senate influences the decision-making process even if, in the end, some of its objections are overruled*”⁷⁴³.

Pertanto, in conclusione, si può notare che, anche in presenza di aspetti migliorabili, sembra ancora valere ciò che J. Grangé afferma negli anni Ottanta: “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 Camera”⁷⁴⁴. L'esperienza francese, dunque, sembra dimostrare come sia ancora possibile la realizzazione di un bicameralismo funzionale nelle democrazie moderne (e tendenzialmente maggioritarie): un bicameralismo idoneo, nelle sue diverse logiche anche perfezionabili, a realizzare un contraddittorio utile per le istituzioni, volto ad arricchire e a conferire più forza e legittimazione alla legge, senza il rischio di una paralisi del procedimento legislativo. Il ruolo del Senato nel procedimento legislativo ordinario, anche attraverso modalità e strumenti differenziati nelle diverse legislature, sembra dunque conferire una più forte legittimazione alla legge e, per questo motivo, fors'anche una maggiore «attrattività» di questa modalità di normazione rispetto ad altre.

Pertanto, il modello francese sembra presentare interessanti indicazioni sul ruolo «indipendente» della Camera alta nelle democrazie moderne, sempre però che il Senato resista “*à la tentation, selon les périodes, du « toujours non » ou du « toujours oui » au gouvernement*”⁷⁴⁵; ma soprattutto, si noti, sempre che l'atteggiamento dell'Esecutivo (*rectius* del Presidente della Repubblica) e degli altri attori istituzionali sia favorevole a una valorizzazione di queste potenzialità⁷⁴⁶. Un atteggiamento, in definitiva, convinto che “*une «bonne loi» n'est pas nécessairement celle qu'impose une majorité élue à un moment précis, mais celle qui résulte d'un consensus qui favorisera son application*”⁷⁴⁷.

4. Il modello francese: un riferimento unico nel suo genere

⁷⁴² Ci si riferisce al lavoro di J. MONEY – G. TSEBELIS, *The political power of the French Senate: Micromechanism of bicameral negotiations*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 2/1995, pp. 192-217.

⁷⁴³ J. MONEY – G. TSEBELIS, *The political power*, cit., p. 209.

⁷⁴⁴ J. GRANGÉ, *L'efficacité normative du Sénat*, in *Revue française de science politique*, n. 4-5/1984, p. 982, così come citato da S. VENTURA, *Il Senato francese*, cit., p. 326.

⁷⁴⁵ Senato, Dibattiti, seduta del 7 ottobre 1998, Discorso del Presidente del Senato, p. 3786, citato da V. BOYER, *Le Sénat*, cit., p. 56.

⁷⁴⁶ Così S. VENTURA, *Il Senato francese*, cit., p. 328 e J. MONEY – G. TSEBELIS, *The political power*, cit., pp. 193 e ss.

⁷⁴⁷ P. TURK, *Le Sénat*, cit., p. 71, citando le osservazioni di P. ROSANVALLON, *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Éditions du Seuil, Parigi, 2008.

Ciò che emerge da questa valutazione preliminare del procedimento legislativo così come incardinato nella forma di governo francese è che esso risente delle variegata dinamiche che si possono instaurare tra gli attori istituzionali di questo ordinamento, strutturandosi di volta in volta in modi diversi. In particolare, come si è visto, l'utilizzo dello strumento della legislazione ordinaria dipenderà dalla «sensibilità» del Presidente della Repubblica, vertice di un sempre più consolidato *bloc majoritaire*, a procedere secondo le vie ordinarie per realizzare il suo programma politico. Una «sensibilità» che sembra basarsi sul vantaggio che può trarre dal procedimento legislativo ordinario, in mancanza del quale potrà accedere alle diverse «vie di fuga» a sua disposizione. Il vantaggio si sostanzia in un rafforzamento della legittimazione di un testo di legge che ha affrontato tutti i passaggi ordinari rispetto a un atto legislativo frutto di procedimenti differenziati che, in sostanza, silenziano gli interlocutori di provenienza diversa da quella della maggioranza presidenziale.

Pertanto, una valorizzazione del ruolo del procedimento legislativo non può prescindere dalla volontà del Presidente della Repubblica (che abbia intenzione dunque di realizzare il programma presidenziale in modo legittimato e non per imposizione); una volontà che deve incontrare, dall'altra, quella dei suoi interlocutori (ossia le opposizioni, e, soprattutto, la Camera alta «indipendente») di contribuire a un arricchimento, a un controllo e a una maggiore legittimazione della legge. Questo incontro di volontà sembra poter essere la chiave per una valorizzazione del procedimento legislativo in Francia, o, in una prospettiva comparata, in qualsiasi ordinamento bicamerale moderno.

In che modo l'ordinamento francese favorisce questo incontro di volontà? Se, da una parte, non si può dire che le norme che disciplinano il procedimento legislativo ordinario favoriscano esplicitamente questa conclusione dell'*iter legis*, dall'altra parte, alcune regole possono essere intese come incentivi in questa direzione.

In questo senso, la possibilità per l'Esecutivo di «bypassare» (ad esempio legiferando mediante *ordonnances*) o modificare diverse fasi del procedimento legislativo ordinario può essere interpretata come una «minaccia utile» per un valido funzionamento delle camere, e, soprattutto, della Camera alta. Invero, di fronte alla «minaccia» di essere «saltato» dopo una prima lettura di un progetto di legge, il Senato sembra spinto a realizzare un comportamento che dia sostanzialmente dei vantaggi in termini di arricchimento del testo legislativo – e, dunque, di maggiore legittimazione dello stesso – di modo da incentivare l'Esecutivo a non escludere il voto del testo di legge da parte della Camera alta. A fronte di un tale atteggiamento «dialogante», l'Esecutivo è a sua volta incentivato a favorire l'approvazione di un testo legislativo al Senato, essendo questo un modo per meglio legittimare un programma politico da un punto di vista giuridico, oltre che agli occhi dell'opinione pubblica, risultando, dunque, anche un modo per l'Esecutivo per rafforzare il consenso nei confronti del suo operato.

Pertanto, questa conformazione del procedimento legislativo francese sembra condurre, a prescindere dall'effettivo voto di un progetto di legge in Senato, al rafforzarsi e al consolidarsi di una «cultura del dialogo» tra le istituzioni, che mitiga per certi versi l'assetto maggioritario della democrazia francese.

In questa logica, sembra dunque di stretta necessità una premessa fondamentale, ossia una Camera alta che, fuori dalle logiche maggioritarie, o, più in generale, dalle logiche

partitiche-politiche, si ponga come attore «differenziato» che sposti il baricentro dell'esame del testo aggiungendo all'irrinunciabile asse politico un asse di valutazione «indipendente».

Pertanto, in una prospettiva comparatistica, la posizione della Camera alta francese è foriera di importanti spunti, nell'ottica del recupero del valore legittimante del procedimento legislativo ordinario nella sua espressione più ampia: quando l'*iter legis* opera in modo vantaggioso per l'Esecutivo, questo sarà naturalmente incentivato a ricorrere ad esso. E l'*iter legis* opera in modo vantaggioso e incentivante quando permette la realizzazione del programma politico dell'Esecutivo senza il rischio di una sua paralisi; rischio che opera, a sua volta, come incentivo ad un comportamento «utile» delle Camere, e, tra esse, soprattutto della Camera che dovrebbe avere nella differenziazione la sua caratteristica più peculiare.

Se in Francia la situazione odierna vede, anche in relazione alle ultime vicende, una svalutazione del ruolo del Parlamento e soprattutto, delle sue voci «indipendenti», ciò non vuol dire che gli spunti analizzati non abbiano una qualche utilità negli altri ordinamenti, oltre che in quello francese. L'ordinamento francese è un modello che permette di riscontrare che la questione di una valorizzazione del procedimento legislativo ordinario non può prescindere da due presupposti: da una parte, una razionalizzazione dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo che rafforzi la possibilità di realizzazione di un programma politico dell'Esecutivo; dall'altra, una disciplina del procedimento legislativo che, con un sistema di incentivi, favorisca il massimo grado di passaggio parlamentare, rendendolo attrattivo e allo stesso tempo non paralizzante, di modo da favorire l'accesso ad esso da parte del Governo e una «responsabilizzazione» (soprattutto) della Camera alta nel suo ruolo di istituzione fuori dall'asse delle dinamiche politiche.

2. IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO: CARATTERI GENERALI

di Alessandro Lauro

Il presente capitolo intende offrire un inquadramento generale del processo legislativo all'interno dell'ordinamento costituzionale francese, che possa fungere come base per gli approfondimenti contenuti nei successivi contributi. Per offrire una ricostruzione il più esauriente possibile del procedimento parlamentare, si rimanda alle note ed alle conclusioni per alcune riflessioni indotte dalla comparazione con l'ordinamento italiano.

2.1 La produzione legislativa del Parlamento e le sue differenti procedure. La disciplina "multilivello" del procedimento legislativo ordinario.

Per comprendere il funzionamento del procedimento legislativo ordinario, è in primo luogo indispensabile vedere quali atti legislativi possono essere adottati dal Parlamento francese e quali specifiche procedure ad essi corrispondono.

In linea generale, gli atti legislativi parlamentari cui la Costituzione associa particolarità procedurali sono di cinque tipi: le leggi di revisione costituzionale, le leggi organiche, le

leggi ordinarie, le leggi finanziarie (*lois de finances*)⁷⁴⁸ e le leggi di finanziamento della previdenza sociale (*lois de financement de la sécurité sociale*).

V'è innanzitutto da dire che il regime di bicameralismo paritario e perfetto è riservato soltanto alle leggi di revisione costituzionale (art. 89 Cost.)⁷⁴⁹ ed alle leggi organiche concernenti direttamente l'organizzazione del Senato (art. 46, comma IV)⁷⁵⁰. Escluse le leggi di rango costituzionale, le altre tipologie seguono sostanzialmente il medesimo schema del procedimento ordinario, variato (soprattutto nelle tempistiche) in base alla natura dell'atto⁷⁵¹. Fondamentale qui accennare – rinviando ad un approfondimento nel prosieguo – la possibilità per l'Assemblea nazionale di avere l'ultima parola sui testi legislativi per tutti gli atti diversi dai due sopraccitati.

Per quanto riguarda il procedimento legislativo ordinario che qui ci occupa, la sua disciplina ha una struttura “multilivello”, poiché emerge da una pluralità di atti diversi, gerarchicamente collocati all'interno del sistema delle fonti.

In primo luogo vi è ovviamente la Costituzione, che dedica non pochi articoli (dal 39 al 47-bis, cui si aggiunge il 49) alla procedura di approvazione delle leggi, disciplinando nei tratti essenziali l'iniziativa legislativa (artt. 39 e 40), la discussione in plenaria ed in commissione (artt. 42 e 42), il diritto di emendamento (artt. 41 e 44), la procedura di conciliazione in caso di difformità tra Assemblea nazionale e Senato (art. 45), nonché le procedure per particolari atti legislativi nominati.

Non è irrilevante notare come tutte queste disposizioni trovino collocazione all'interno del Titolo V della Costituzione, dedicato ai “rapporti tra Parlamento e Governo”. È una scelta tutt'affatto significativa: il Governo è concepito come vero e proprio motore dell'azione legislativa, che si sviluppa esattamente nel rapporto tra esecutivo ed organo rappresentativo, ed è perciò dotato di penetranti poteri di direzione e di influenza dell'attività parlamentare, come si vedrà meglio nel capitolo terzo. Ad un primo

⁷⁴⁸ Come nota J. ROUX, *Il Parlamento* in D. ROUSSEAU (a cura di), *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 272, non è sempre chiara e netta la distinzione fra una legge finanziaria ed una legge ordinaria, giacché anche quest'ultima fonte può intervenire in materia tributaria su base imponibile, aliquota, tassi e modalità di riscossione dei tributi ex art. 34 Cost. dalla distinzione, però, discendono diversi regimi procedurali.

⁷⁴⁹ La revisione costituzionale, oltre alla parità dei due rami del Parlamento, deve essere confermata da un referendum popolare, salvo che – su iniziativa del Presidente della Repubblica – il Parlamento non sia convocato in seduta comune (prende allora il nome di “Congresso”) ed approvi la revisione con la maggioranza dei tre quinti dei votanti.

⁷⁵⁰ Si noti che la giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel* ha dato un'interpretazione abbastanza restrittiva della disposizione in parola. In particolare, il giudice costituzionale ritiene che il regime bicamerale perfetto valga solo per quelle parti delle leggi organiche (articoli o commi) che coinvolgono direttamente il Senato. Così facendo, in realtà, vi è stata una depotenziamento delle leggi organiche, concepite, anche sulla scorta della revisione del 2008, come «*testi quadri di completamento alla Costituzione*» (traduzione nostra da A. DELCAMP, *La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé »*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/ 2011, p. 497) in materia di funzionamento degli organi costituzionali e di procedure adottabili al loro interno.

⁷⁵¹ Le particolarità degli altri procedimenti saranno di volta in volta indicate nelle note. Si ricordi che per quanto riguarda le leggi organiche, i regolamenti parlamentari e le leggi sottoponibili a referendum ex art. 11 è previsto un controllo preventivo di costituzionalità da parte del *Conseil* (art. 61).

completamento delle norme costituzionali è deputata una specifica legge organica⁷⁵² – richiesta dagli art. 39 e 44 Cost. – oggi rappresentata dalla legge 16 aprile 2009 n. 403. Questo atto specifica, ai sensi dell'art. 39, la disciplina della presentazione di progetti di legge governativi nelle due Camere e, in attuazione dell'art. 44, fissa limiti per l'esercizio del diritto di emendamento.

Ancora, i regolamenti parlamentari sono chiamati ad integrare ulteriormente la Costituzione, dovendo però essere ad essa conformi, pena la dichiarazione di incostituzionalità derivante dal sindacato preventivo del *Conseil Constitutionnel* ai sensi dell'art. 61. L'art. 44 dispone poi che il regolamento di ciascuna Camera fissi condizioni per l'esercizio del diritto di emendamento, purché compatibili con la legge organica sopra richiamata⁷⁵³.

Attualmente diverse disposizioni della legge 403/2009 hanno rinviato ai regolamenti la definizione di particolari aspetti⁷⁵⁴, tra le altre cose autorizzando le stesse fonti regolamentari a prevedere specifiche procedure legislative in Commissione. Di questa possibilità si è avvalso recentemente il Senato francese che, con una risoluzione approvata il 14 dicembre 2017 e validata dal *Conseil Constitutionnel* con la decisione n. 757/2017, ha reso stabile la “*procédure de législation en commission*” (PLEC), adottata sperimentalmente a partire da maggio 2015.

È di particolare interesse che il fondamento costituzionale di questa procedura, radicandosi nella legge organica del 2009 e quindi nell'art. 44, sia il diritto di emendamento⁷⁵⁵. Ciò in realtà deve leggersi nell'ottica indicata poc'anzi: l'attività legislativa è fortemente concepita come un confronto continuo fra Governo e Parlamento ed il potere di iniziativa legislativa – sebbene paritariamente attribuito – tradizionalmente è inteso come una facoltà *de facto* esercitabile solo dal Governo⁷⁵⁶. Ecco dunque che l'emendamento

⁷⁵² Due ulteriori leggi organiche regolano peraltro le procedure concernenti le leggi finanziarie e di finanziamento della previdenza. La prima è la legge organica 1 agosto 2001 n. 692, la seconda è integrata nel *Code de la sécurité sociale*, che gli dedica il capitolo 1 bis.

⁷⁵³ Questa maggiore complessità ordinamentale merita qualche considerazione, anche in comparazione con il caso italiano. Da questo punto di vista il procedimento legislativo bicamerale francese (ma forse più in generale il diritto parlamentare) appare più “razionalizzato”, nella misura in cui esiste un'ampia base normativa comune (la Costituzione e la legge organica) per le due Assemblee e sulle fonti autonome (i regolamenti) grava comunque il controllo del giudice costituzionale. Ciò significa che l'autonomia parlamentare di ciascuna Camera si riduce, sebbene esistano ovviamente dei margini di differenziazione fra le due, e di conseguenza lo stesso valore del diritto parlamentare non scritto (che resta comunque una componente rilevante per l'attività del Parlamento: P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Montchrestien, Parigi, 2010, p. 10 e ss.) è maggiormente contenuto, ciò conferendo sicuramente una maggiore “giuridicità” al diritto parlamentare, sottraendolo (almeno nelle sue parti essenziali) alla discrezione (talvolta all'arbitrio) delle convenienze politiche.

⁷⁵⁴ È in questa legge (art. 17) che trova fondamento anche l'istituto del “*temps législatif programmé*” (equivalente all'italiano “contingentamento dei tempi”), stabilito dal RAN al combinato disposto fra art. 49 e art. 55. La decisione del *Conseil constitutionnel* n. 579 del 9 aprile 2009 ha fatto salvo l'art. 17, affermando che esso non inserisce limiti incostituzionali al diritto di emendamento e di espressione ai singoli parlamentari.

⁷⁵⁵ Vista anche la rilevanza costituzionale, il tema del diritto d'emendamento è trattato *amplius* in un capitolo appositamente dedicato: si veda *infra* cap. 4.

⁷⁵⁶ Si tratta di una concezione estremamente radicata nella dottrina costituzionale francese già risalente: cfr. E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Librairies-imprimeries réunies, Parigi,

diviene lo strumento con cui i singoli parlamentari possono rendere concreta ed attuale la loro prerogativa⁷⁵⁷: il procedimento legislativo si trasforma quindi in un procedimento sostanzialmente emendativo⁷⁵⁸. Variare le modalità del suo esercizio – che vanno a costituire la vera e propria ossatura del

1924, p. 729: «*Les règlements n'ont jamais fait un sort égal au droit d'initiative parlementaire et au droit d'initiative gouvernemental; le premier a toujours été tenu plus à l'étroit que le second; on a mis à son exercice certaines entraves qui ne permettent pas aux propositions de loi d'arriver de piano, comme les projets ministériels, au débat définitif*». Per l'evoluzione di questa concezione in dottrina si veda P. BASCHMIDT, *Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 2/2009, p. 343 ss., il quale evidenzia (p. 355): «*en matière d'expertise et d'information, le Parlement et le Gouvernement sont dans une situation d'asymétrie, le premier n'ayant pas à sa disposition les moyens du second, doté de services administratifs nombreux et de sources propres d'information performantes, sans oublier le rôle précieux du Conseil d'État. La complexité croissante de l'économie et de la technique renforcerait cette asymétrie, les parlementaires n'étant en mesure de l'appréhender qu'au travers des informations fournies par le Gouvernement. Ainsi, à une époque où légiférer devient plus complexe, le Parlement serait encore plus dépendant du Gouvernement*». Ciò nondimeno, l'A. mette in luce il “successo misconosciuto” delle leggi di iniziativa parlamentare, un successo che ha beneficiato della riduzione dei tempi riservati ai progetti dell'esecutivo e che resta un tema di assoluta rilevanza per valorizzare al meglio il ruolo del Parlamento, che non può ridursi al – benché utile e fondamentale – controllo sull'azione governativa e sulle politiche pubbliche (p. 365: «*si la revalorisation du Parlement passe certes par le perfectionnement de sa fonction de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, comme l'a consacrée l'article 24 de la Constitution tel qu'il résulte de la révision de 2008, elle passe tout autant, dans le cadre de la fonction législative qui est sa mission première, par l'amélioration des conditions de discussion des textes d'initiative parlementaire*»).

⁷⁵⁷ E. PIERRE, *Traité de droit politique*, cit., p. 734: «*Toutes les fois qu'il leur est possible d'user du droit d'amendement, c'est, pour les représentants du pays, un moyen plus sûr et plus rapide d'exposer leurs idées; avec un amendement ils sont moins soumis aux lenteurs de la procédure qu'avec une proposition de loi*».

⁷⁵⁸ I dati dell'attività legislativa mostrano un rapporto di 1 a 3: nella passata legislatura (XIV, 2012-2017) l'Assemblea Nazionale ha approvato 339 progetti di iniziativa governativa a fronte di 110 proposte di origine parlamentare (62 dall'Assemblea e 48 dal Senato). Nell'attuale legislatura, per la sessione 2017-2018 sono già stati approvati dall'Assemblea 30 progetti governativi e 3 proposte parlamentari (dunque il rapporto diminuisce a 1 a 10). Le proposte depositate all'Assemblea Nazionale si attestano a 1837 per la XIV legislatura e a 228 per la sessione 2017-2018, allorché i progetti governativi sono stati rispettivamente 409 e 45. Nella scorsa legislatura, per i progetti governativi vi è dunque un tasso di approvazione dell' 82 % circa, mentre il dato della sessione 2017-2018 si attesta al 66%, mentre per le proposte di origine parlamentare il tasso di approvazione è di circa il 6% per la XIV legislatura e dello 0,7% nella sessione 2017-2018. Importante il numero di emendamenti presentati in *séance publique* (ossia nel *plenum*): 115 200 emendamenti depositati nella XV legislatura (di cui 18 821 approvati: poco più del 16%) e già 10069 emendamenti presentati nel primo anno di XVI legislatura, con un 15% di approvazioni. I calcoli sono elaborati a partire dai dati riscontrabili nel sito ufficiale dell'Assemblea Nazionale: <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire>. I dati del Senato (pubblicati regolarmente per ogni sessione all'indirizzo http://www.senat.fr/plateau/tableaux_bord/index.html) paiono confortare ancora di più quanto detto, considerato che la Camera Alta non è una Camera politica ed attualmente (come nella sessione 2016-2017) la maggioranza senatoriale non corrisponde alla *majorité présidentielle* dell'Assemblea Nazionale. Gli emendamenti complessivamente presentati nella sessione 2017-2018 sono 3386, di cui 852 adottati (86 provenienti dal Governo, 341 dalle Commissioni, 425 dai Gruppi). Il tasso di adozione complessivo è del 25,2%, mentre sceverando i vari soggetti si ha: 68,3% per gli emendamenti governativi, 85,9% degli emendamenti delle Commissioni, 14,8% per quelli dei gruppi.

procedimento legislativo in Parlamento – significa allora creare procedimenti sostanzialmente nuovi e diversi rispetto all'ordinario, soprattutto se si considera come il diritto di emendamento sia indissolubilmente legato al diritto d'espressione di ciascun parlamentare.

Anche la fonte legislativa ordinaria interviene nella definizione di taluni aspetti del processo legislativo. Testo di riferimento è in particolare l'ordinanza 58-1100 del 17 novembre 1958 “sul funzionamento delle Assemblee parlamentari”.

Ancora, oltre alla giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* ed al diritto parlamentare non scritto, di sicura rilevanza per la materia del procedimento legislativo è l'*Instruction générale du Bureau* dell'Assemblea Nazionale, che consiste sostanzialmente in una sorta di regolamento interno adottato dall'ufficio di Presidenza in accordo con gli artt. 14 e 17 del Regolamento generale e che disciplina taluni aspetti più pratici dell'attività parlamentare.

2.2 La procedura ordinaria: l'iniziativa legislativa

Il potere di iniziativa legislativa è disciplinato dall'art. 39 della Costituzione. Esso è attribuito al Primo Ministro e ad ogni membro del Parlamento⁷⁵⁹. Quando l'iniziativa legislativa è esercitata dal Governo⁷⁶⁰, la proposta prende il nome di *projet de loi*, allorché le proposte parlamentari vengono chiamate *proposition de loi*. La differenza non è meramente terminologica: ai due tipi di proposte sono ricollegate discipline procedurali diverse in ordine alla loro presentazione⁷⁶¹. I *projets de loi* devono essere adottati con deliberazione del Consiglio dei Ministri⁷⁶², previo parere del Consiglio di Stato⁷⁶³. La legge

⁷⁵⁹ Si può notare come il potere di proposta legislativa sia alquanto ridotto e limitato agli organi “classici” del parlamentarismo. Si tratta in realtà di una situazione non così comune nelle democrazie parlamentari europee, soprattutto nella misura in cui sono completamente esclusi dall'iniziativa legislativa sia il popolo, sia le comunità regionali. Persino nel Regno Unito l'iniziativa legislativa è estesa a soggetti “esterni” al circuito Governo – parlamento: è il caso, certamente peculiare, dei cd. “*Private bills*”. Questo dato, più che sulla forma di governo, dice di più sulla forma di Stato francese, certamente centralista e non incline alla eccessiva frammentazione del potere.

⁷⁶⁰ Al Governo è riservata l'iniziativa legislativa – oltre che in materia finanziaria e di *sécurité sociale* – anche per richiedere al Parlamento l'abilitazione ad intervenire con *ordonnances* in materie riservate alla legge, secondo l'art. 38 Cost. La giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel* ha chiarito che tale abilitazione non può essere inserita in una proposta di legge, né in un emendamento parlamentare, ma viceversa il Governo può ricorrere al potere di emendamento per richiederla (cfr., rispettivamente, le decisioni 510/2004 e 700/2014).

⁷⁶¹ Anche la possibilità di ritiro della proposta legislativa è diversa: per i testi governativi, infatti, il Governo è libero in qualunque momento della procedura legislativa di ritirare i suoi progetti (art. 84, comma 1 del Reg. Ass. Naz. - RAN - e 25 Reg. Sen.). Nel caso dei singoli parlamentari, invece, questa facoltà viene meno con l'approvazione della proposta in prima lettura (art. 84 comma 2 RAN).

⁷⁶² La sola indicazione del Primo Ministro come titolare dell'iniziativa legislativa può indurre a pensare che il Presidente della Repubblica sia formalmente escluso dalla formazione delle leggi, almeno sino al momento della loro promulgazione (che può essere rifiutata una volta, anche parzialmente, chiedendo una nuova deliberazione: art. 10 Cost.). Tuttavia, la necessaria delibera da parte del Consiglio dei Ministri “rimette in gioco” – per così dire – il capo dello Stato, che è *de jure* e *de facto* il capo del Governo e Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 9 Cost. Il Presidente può dunque in teoria rifiutare che un progetto di legge sia messo all'ordine del giorno nel Consiglio dei Ministri. Nel 2000 il Presidente

organica del 2009, attuando il comma terzo dell'art. 39, ha poi ulteriormente declinato gli obblighi gravanti sul Governo prima della presentazione dei progetti di legge in Parlamento. In particolare è richiesto che il progetto di legge sia preceduto dall'esposizione dei motivi che danno atto alla sua presentazione (art. 7) e che sia accompagnato da uno “studio d'impatto” e da una serie di documenti d'analisi tecnico-normativa e di efficacia (art. 8)⁷⁶⁴. Se queste previsioni non sono rispettate, la Conferenza dei Presidenti di Gruppo dell'Assemblea investita del progetto può rifiutare l'iscrizione all'ordine del giorno del progetto. In caso di disaccordo è peraltro prevista la possibilità di adire il *Conseil constitutionnel* da parte del Primo ministro o del Presidente della Camera interessata e di questo ricorso è dato avviso anche al Presidente dell'altra (art. 10, legge organica 2009).

Il Governo è libero di introdurre il progetto di legge in entrambi i rami del Parlamento, secondo un suo discrezionale apprezzamento. Competono però per prima all'Assemblea Nazionale i progetti di legge finanziaria e di finanziamento della previdenza sociale (di iniziativa riservata al Governo), mentre devono essere esaminati in prima lettura dal Senato quelli che hanno come «oggetto principale l'organizzazione delle collettività territoriali»⁷⁶⁵.

Chirac ha rifiutato l'iscrizione all'ordine del giorno di un progetto di legge sullo Statuto della Corsica per manifestare il suo dissenso, pur tuttavia inserendolo nell'ordine del giorno della seduta successiva (cfr. D. MAUS, *La pratique constitutionnelle française 1er janvier- 31 mars 2001*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/2001, p. 573 e ss.). Sta di fatto che, nel caso ormai improbabile di coabitazione, il “veto” presidenziale non può che essere meramente simbolico, dato che il governo (strettamente inteso) può ricorrere alla maggioranza che lo sostiene per far approvare una proposta di legge avanzata da un parlamentare, aggirando così il dissenso dell'Eliseo. Nei consueti casi di *majorité présidentielle*, le relazioni del Primo ministro che accompagnano un progetto di legge spesso si aprono con la dicitura “conformément à la volonté du Président de la République” (si veda, ad esempio, l'*exposé des motifs* della Legge 1340 del 15 settembre 2017, di abilitazione al Governo per la riforma del codice del lavoro tramite ordinanza).

⁷⁶³ Sul ruolo del Consiglio di Stato si rimanda *amplius* al capitolo 5. Si noti, però, che esiste un obbligo di rango costituzionale di consultazione del Consiglio anche qualora il Governo, una volta avuto il parere, inserisca nuove disposizioni nel testo (cfr. la decisione 3 aprile 2003 del *Conseil constitutionnel*).

⁷⁶⁴ Lasciando ad altra sede un approfondimento procedurale, preme qui sottolineare che il fondamento costituzionale di questi obblighi gravanti sul Governo ha una rilevanza notevole rispetto al rapporto con la maggioranza ed al dibattito parlamentare nel suo complesso. Di fatti, la necessità di presentare un progetto di legge “ragionato” e “studiato” senza dubbio presuppone (almeno in via tendenziale) che all'interno della compagine governativa (si noti che in Francia si costituiscono normalmente governi di coalizione) si sia formata una sintonia di vedute, capace anche di incontrare il favore della maggioranza parlamentare. Detto in altri termini, questi adempimenti preliminari consentono che vi sia: *a*) una chiarezza d'intenti nella realizzazione dell'indirizzo politico, *in primis* all'interno dell'esecutivo; *b*) una franchezza del dibattito parlamentare, nel quale possa risultare chiara la visione del governo su cui eventualmente si svilupperà il confronto (senza che il progetto sia esposto a continue modifiche ad opera del governo stesso); *c*) un maggiore incentivo al dibattito pubblico, che può essere funzionale anche all'eventuale intervento preventivo da parte del giudice costituzionale, che, sì, giudicherà una norma “nuova”, ma si tratterà comunque di una norma che ha già potuto essere dibattuta.

⁷⁶⁵ Il dato normativo non è stato inteso in maniera univoca: così la legge organica del 1 agosto 2002 sulle competenze degli enti locali è stata presentata all'Assemblea Nazionale, dal momento che non era strettamente inerente all'organizzazione. Diversamente, una legge organica dello stesso giorno in materia di referendum locali è stata considerata incidente sugli atti e sugli organi degli enti locali, radicando così la prima lettura del Senato. Si veda P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, cit., p. 179.

Per quanto riguarda le *propositions de loi*, il testo costituzionale autorizza il Presidente di ciascuna Assemblea a richiedere il parere del Consiglio di Stato, purché il presentatore della proposta non vi si opponga entro cinque giorni dalla manifestazione di intenti del Presidente⁷⁶⁶. Anche le proposte parlamentari, intitolate e redatte in articoli, sono precedute da un'esposizione dei motivi che le giustificano, secondo quanto previsto dall'art. 3 comma 1 dell'*Instruction générale du Bureau* dell'Assemblea Nazionale⁷⁶⁷.

Ogni proposta di legge – come pure ogni emendamento di origine parlamentare – è sottoposta ex art. 40 Cost. al vaglio di ricevibilità finanziaria. Spetta all'Ufficio di Presidenza di ciascuna Camera (dove è costituito un apposito comitato) statuire sul punto⁷⁶⁸. Alla presentazione della proposta, il Governo invece non esercita il controllo previsto dall'art. 41 Cost. sul rispetto del “*domaine de la loi*”⁷⁶⁹.

2.3 Segue: L'istruttoria in commissione

Esercitata l'iniziativa legislativa, la Presidenza di ciascuna Assemblea affida il disegno ad una commissione “investita del merito” (*saisie au fond*) come previsto dall'art. 43 Cost. Secondo una decisione del *Conseil Constitutionnel*, i regolamenti parlamentari non possono introdurre ulteriori fasi tra il deposito e l'assegnazione alla commissione di merito⁷⁷⁰.

L'istruttoria in commissione è tradizionalmente considerata il vero “lavoro legislativo” compiuto dal Parlamento francese⁷⁷¹.

In ciascuna Assemblea il numero di Commissioni permanenti è limitato ad otto, ai sensi dell'art. 43. È prevista la possibilità di costituire Commissioni speciali per l'analisi di determinati testi legislativi, sia su domanda del Governo, sia su richiesta dell'Assemblea. Tale possibilità – introdotta con la revisione del 2008 – non ha invero riscosso un grande successo, per una pluralità di ragioni⁷⁷². Sempre la recente riforma costituzionale ha

⁷⁶⁶ Tale facoltà di opposizione è disciplinata dall'art. 4 bis dell'Ordinanza n. 58-1100 del 17 novembre 1958.

⁷⁶⁷ Conforme è anche la prassi del Senato. L'art. 24 R.S. prevede poi che i testi siano annunciati in seduta e pubblicati sul *Journal officiel* e sul sito internet. All'Assemblea Nazionale invece l'annuncio – già caduto in disuso – è stato completamente superato con la risoluzione del 27 aprile 2009.

⁷⁶⁸ La disciplina si rinvia agli artt. 89 R.A.N. e 24 R.S.

⁷⁶⁹ L'art. 41 infatti fa esplicito riferimento al “corso della procedura”.

⁷⁷⁰ La decisione 582/2009 ha infatti censurato una risoluzione del Senato con la quale si introduceva la possibilità per la Conferenza dei Presidenti di indire un “dibattito di orientamento” in Aula prima del rinvio in commissione.

⁷⁷¹ P. CAHOUA, *Les commissions, lieu du travail législatif*, in *Pouvoirs*, n. 34/1985, p. 37 ss.

⁷⁷² P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlementaire, cit.*, p. 180. I motivi sono molteplici: l'abitudine parlamentare, ma anche degli uffici governativi, soliti a relazionarsi con una specifica commissione; il rischio di avere parlamentari all'interno della Commissione speciale “troppo interessati” al testo; la gestione pratica del tempo per i membri di una commissione speciale che sono naturalmente anche membri di una commissione permanente, dovendo così dividersi fra le due sedi. Un caso particolare di commissione speciale è previsto per risolvere eventuali conflitti di competenze fra commissioni permanenti. Al Senato ciò avviene di diritto (art. 16 RS), mentre all'Assemblea Nazionale ciò avviene su proposta dei Presidenti di Commissione interessati. Al *plenum* resta comunque l'ultima parola anche per pronunciarsi sulla competenza (art. 85 RAN).

novellato l'art. 42 Cost. aggiungendovi un terzo comma che fissa un termine minimo di esame in Commissione. È infatti previsto che il testo non possa essere dibattuto in Aula prima che siano passate sei settimane dal deposito se la Camera interviene in prima lettura⁷⁷³. La seconda Camera che interviene è invece vincolata ad un periodo di almeno quattro settimane di istruttoria in Commissione, salvo che non intervenga la procedura accelerata richiesta dal Governo. L'esame in commissione, che si conclude con un *rapport*, deve comunque permettere che l'Assemblea sia in grado di procedere alla discussione rispetto alla fissazione della proposta all'ordine del giorno (art. 86 RAN)⁷⁷⁴.

Oltre alla Commissione di merito, ogni altra commissione permanente può peraltro auto-investirsi di una proposta legislativa (nella sua interezza o solo parzialmente) per esprimere un parere. Di ciò va data una mera informativa al Presidente dell'Assemblea e la decisione è resa pubblica nel *Journal officiel* (art. 87 RAN).

Ogni Commissione è “padrona dei propri lavori” come recita l'art. 40, comma 5 RAN. L'unico limite è il rispetto dell'ordine del giorno fissato dall'Assemblea. Il ruolo cardine all'interno della Commissione – che proseguirà poi in Aula – è affidato al relatore (*rapporteur*)⁷⁷⁵ il quale, assistito dai funzionari parlamentari assegnati alla Commissione, procede all'esame del testo, alle audizioni che ritiene utili e propone alla Commissione di udire esperti nella materia.⁷⁷⁶ Ancora, il relatore propone emendamenti ed esprime un parere

⁷⁷³ È interessante notare che l'art. 49, comma 11 RAN stabilisce che, in caso di mancata osservanza del termine delle sei settimane, non si può procedere al sostanziale contingentamento dei tempi se vi si oppone anche un solo gruppo parlamentare.

⁷⁷⁴ Il tempo parlamentare si articola in “sessioni”. Ogni sessione ordinaria si svolge da ottobre a giugno, per un massimo di centoventi giorni di seduta plenaria per sessione (art. 28 Cost.). Ogni Assemblea può però approvare giorni supplementari di sessione (art. 28, comma 3) e su domanda del Primo Ministro o della maggioranza può essere convocata una sessione straordinaria su un ordine del giorno predeterminato. Tale sessione non può eccedere i dodici giorni e, una volta definita la chiusura della sessione straordinaria, può esserne convocata solo un'altra, su iniziativa del Primo ministro entro un mese dalla chiusura della precedente. L'art. 48 stabilisce che l'ordine del giorno è fissato da ciascuna Assemblea (e non più dal Governo) e che due settimane al mese sono dedicate ai progetti indicati dall'esecutivo, una settimana è riservata al controllo parlamentare sul Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche. Possono essere iscritte all'ordine del giorno su domanda del Governo le proposte di legge trasmesse dall'altra Camera, purché siano passate almeno sei settimane dalla *navette*, insieme ai progetti di legge finanziaria, di finanziamento della previdenza sociale, nonché relativi allo stato di crisi o alle autorizzazioni belliche.

⁷⁷⁵ L'importanza strategica del ruolo fa sì che relatori siano sempre o quasi esponenti della maggioranza, sebbene dal 1973 è invalsa la consuetudine di nominare relatori per il bilancio dei membri dell'opposizione (P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, cit., p. 182).

⁷⁷⁶ Il regime pubblicitario delle Commissioni è diverso all'Assemblea Nazionale ed al Senato. Nella prima, i lavori sono pubblici (art. 46 RAN) e ne viene redatto un resoconto. Solo a titolo eccezionale – e con motivazione resa pubblica – l'ufficio di presidenza della Commissione può decidere che si proceda a porte chiuse. La previsione è stata dichiarata conforme a Costituzione dalla decisione del 25 giugno 2009 da parte del *Conseil Constitutionnel*, poiché essi traevano la loro legittimazione dal principio di “*clarté et sincérité*” del dibattito parlamentare. Secondo il regolamento del Senato (art. 16 RS) i lavori non sono pubblici e i resoconti – benché redatti – hanno carattere confidenziale e sono depositati negli archivi e solo su decisione del Presidente può essere emesso un comunicato stampa. Tale disciplina è stata interpretata dal *Conseil Constitutionnel* (decisione 28 giugno 1972) come applicabile solo alle commissioni d'inchiesta o a speciali commissioni di controllo, sicché ad oggi le commissioni del Senato rilasciano regolarmente i loro resoconti.

sugli altri emendamenti depositati. In conclusione, presenta il rapporto alla Commissione perché sia votato.

Ai lavori della Commissione possono intervenire, oltre ai membri del Governo di diritto (artt. 42 e 44 Cost.)⁷⁷⁷, anche i parlamentari che siano autori della proposta legislativa o di emendamenti al testo.

Con l'approvazione del rapporto, la Commissione presenta un testo all'Assemblea, con una tavola comparativa nella quale si riporta la versione originaria, quella adottata dal collegio ristretto e gli emendamenti presentati, il tutto preceduto dall'esposizione dei motivi (art. 86 RAN). Insieme al rapporto sono distribuiti anche i pareri delle Commissioni consultive (art. 17 RS e 87 RAN).

Il testo elaborato dalla Commissione ed adottato nel rapporto, ai sensi dell'art. 42 Cost., è il testo base su cui verterà la discussione in Assemblea⁷⁷⁸. In assenza di rapporto, il *plenum* dibatte sul testo originario.

2.4 Segue: La discussione in Aula

Approdato il testo in Aula, l'esame è sviluppato in tre fasi: la discussione generale (in cui possono eventualmente intervenire mozioni procedurali⁷⁷⁹), la discussione degli articoli ed infine le votazioni.

La discussione generale si apre con un'introduzione da parte del Governo, seguita dalla presentazione del rapporto (art. 91 RAN; art. 42 RS) da parte del relatore. Al Senato è ammesso che la discussione sia aperta dal presentatore della proposta se questa non è stata fatta propria dal Governo e si tratta della sua prima lettura. Seguono poi gli interventi degli oratori, che all'Assemblea Nazionale sono organizzati secondo i criteri dell'art. 91 RAN⁷⁸⁰.

⁷⁷⁷ I regolamenti parlamentari (art. 45 RAN e 18 RS) ammettono i soli “ministri” ai lavori delle Commissioni. L'art. 18 RS precisa oggi (a seguito di una revisione intervenuta il 2 giugno 2009) che i membri del Governo possano assistere alle votazioni: prima infatti erano tenuti a ritirarsi al momento del voto. Sul tema J.P. DUPRAT, *La présence du Gouvernement en commission, une disposition peu débattue du projet de loi organique relatif à la procédure législative*, in *Les Petites Affiches*, n. 47/2009.

⁷⁷⁸ Nel caso di revisioni costituzionali, leggi finanziarie e leggi previdenziali l'art. 42, comma 2 Cost. stabilisce che la discussione avvenga sul progetto di legge originariamente presentato dal Governo in prima lettura e sul testo trasmesso dall'altro ramo del Parlamento in seconda lettura. Al Senato, al fine di salvaguardare il disposto dell'art. 48, comma 5 Cost., le proposte provenienti dai gruppi di opposizione sono discusse, nel tempo a loro riservato, sul testo presentato in origine: si tratta di una “convenzione parlamentare” di cui hanno dato conto le presidenze d'Assemblea nelle sedute del 26 marzo e 30 aprile 2009: cfr. P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, cit., p. 190.

⁷⁷⁹ Sono tre le mozioni eventuali che possono impedire il dibattito: l'eccezione di irricevibilità (art. 91, comma 5 RAN: contrarietà a norme costituzionali, comporta il rigetto del testo), la mozione di rigetto pregiudiziale su questioni di opportunità (art. 91, comma 4 RAN, art. 44 RS), il rinvio in commissione, che può essere votato solo dopo la chiusura della discussione generale.

⁷⁸⁰ “1. L'organizzazione della discussione dei testi sottomessi all'Assemblea può essere decisa dalla Conferenza dei Capigruppo.

2. All'inizio della legislatura, la conferenza fissa la durata della discussione generale dei testi iscritti all'ordine del giorno. Questo tempo è ripartito dal Presidente dell'Assemblea fra i gruppi, in maniera da garantire a ciascun gruppo un identico tempo minimo. I deputati non appartenenti ad alcun gruppo dispongono di un tempo complessivo di parola proporzionale al loro numero. Il tempo restante è

Terminata la discussione generale, si passa poi alla discussione sugli articoli e sugli emendamenti. La discussione sugli articoli segue l'ordine in cui questi sono presentati nel testo. Gli emendamenti sono discussi dopo la discussione sul testo cui si riferiscono e sono votati prima del voto sul testo originario, partendo dalla versione più lontana a quella del testo base (artt. 100 RAN e 49 RS). Sugli articoli il tempo di intervento è di due minuti ad oratore nell'Assemblea Nazionale (art. 95 RAN) e di cinque minuti al Senato (art. 42 RS). Sugli emendamenti che non costituiscano articoli aggiuntivi il diritto di intervento all'Assemblea Nazionale è limitato al Governo, al Presidente o al relatore della Commissione di merito, al presidente o al relatore della Commissione consultiva e ad un oratore di opinione contraria, per un tempo non superiore a due minuti nel caso di oratori diversi dal Governo (art. 100 RAN)⁷⁸¹. Al Senato il tempo di intervento sugli emendamenti è di tre minuti (art. 49 RS).

Si noti che il “tempo legislativo programmato” previsto all'art. 49 RAN comporta che – esaurito il tempo assegnato al gruppo – si proceda al voto degli emendamenti presentati dal gruppo stesso senza dibattito. Se il Governo o la Commissione depositano un emendamento dopo il termine previsto per i singoli deputati, un capogruppo può chiedere del tempo supplementare per la discussione.

Una volta approvato l'ultimo articolo, è prevista una votazione sul testo complessivo modificato dall'Aula (art. 95 RAN e 16 RS), che può essere preceduta dalle dichiarazioni di voto (cinque minuti per gruppo ai sensi dell'art. 54 RAN e cinque minuti per oratore secondo l'art. 42 RS). Al Senato (art. 43 RS) si prevede un rinvio del testo in Commissione per coordinamento formale qualora siano intervenute modificazioni rispetto all'articolato uscito dalla sede decentrata.

È possibile, prima del voto finale sul testo complessivo, che il Governo o un singolo richiedano una seconda (e questa volta davvero definitiva) deliberazione di tutto il testo o di una sua parte: sulla richiesta decide il *plenum* (artt. 101 RAN e 43 RS)⁷⁸².

suddiviso dal Presidente fra i gruppi in proporzione alla loro consistenza numerica. In via eccezionale, per un testo determinato, la conferenza può stabilire una durata in deroga, ripartita secondo le stesse modalità.

3. Le iscrizioni a parlare nella discussione generale sono fatte dai Presidenti di gruppo che indicano al Presidente dell'Assemblea l'ordine nel quale desiderano che siano chiamati gli oratori, così come la durata degli interventi, che non può essere inferiore a cinque minuti.

4. Alla luce di queste indicazioni, il Presidente dell'Assemblea determina l'ordine degli interventi.” (traduzione nostra).

⁷⁸¹ Data la tendenziale identità di vedute tra Governo e Commissione (dominata dalla maggioranza) a lungo è invalsa la prassi di ammettere un oratore contrario su ognuno dei due pareri. L'art. 56 RAN prevede ora che in caso di parere identico sia data la parola ad un solo oratore contrario, sebbene il Presidente di Assemblea, nella seduta del 14 maggio 2009, si sia riservato la possibilità di ammettere più di un oratore nonostante la modifica regolamentare intervenuta in quell'occasione.

⁷⁸² Nel caso del Senato è possibile per i singoli proporre subemendamenti alle proposte del Governo che assumono la natura di emendamenti a tutti gli effetti. La domanda di seconda deliberazione deve infatti provenire dall'esecutivo o essere da questo accettata. Prima di questa nuova fase, però, il testo è rinviato in Commissione, dove si procedere alla stesura di un nuovo rapporto. È chiaro che questa previsione ha lo scopo di evitare risultati a sorpresa per il Governo e la maggioranza, che eventualmente potranno ripristinare la situazione secondo i propri orientamenti politici. Nell'Assemblea Nazionale questa previsione si rivela virtualmente di grande utilità nel caso di deliberazione definitiva, a seguito della Commissione mista paritaria.

Arrivati all'approvazione definitiva, il testo è trasmesso all'altra Camera tramite la cd. navette. Qualora si tratti di progetti di legge è compito del Primo Ministro trasferire il testo, attraverso il Segretariato generale del Governo. Nel caso di proposte, è il Presidente dell'Assemblea deliberante che ne cura l'invio all'altra⁷⁸³.

2.5 Il “procedimento semplificato” all'Assemblea Nazionale. La nuova procedura legislativa in Commissione (PLEC) al Senato.

In entrambi i rami del Parlamento francese i regolamenti prevedono dei procedimenti derogatori, volti a rendere estremamente rapida ed agevole l'approvazione di testi non particolarmente controversi, quali ad esempio le ratifiche di trattati o accordi internazionali.

All'Assemblea Nazionale il procedimento è detto “semplificato” e trova la sua disciplina negli articoli 103 e seguenti del Regolamento. Nel dettaglio, è previsto che su richiesta del Presidente, del Governo, del Presidente della Commissione di merito o di un Presidente di gruppo⁷⁸⁴, la Conferenza dei capigruppo possa stabilire l'adozione della procedura semplificata. Fino alle ore 13 della vigilia della discussione è possibile formulare opposizione all'adozione di questa procedura e presentare emendamenti. Se il Governo deposita un emendamento dopo questo termine, la procedura decade a favore di quella ordinaria ed il testo fuoriesce dall'ordine del giorno.

La semplificazione sta nel fatto che il Presidente mette ai voti il complesso del testo, senza discussione (art. 106 RAN). Se sono stati presentati emendamenti, questi sono messi ai voti insieme all'articolo cui si riferiscono e possono intervenire come oratori solo il Governo, il firmatario dell'emendamento, il Presidente o il relatore della Commissione ed un oratore contrario. Le mozioni procedurali sono vietate.

Il Senato⁷⁸⁵, con deliberazione del 14 dicembre 2017, ha istituzionalizzato una procedura legislativa in commissione (PLEC)⁷⁸⁶, rendendola permanente dopo una sperimentazione

⁷⁸³ P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, cit., p. 214.

⁷⁸⁴ La richiesta va presentata prima che sia iniziato l'esame in Commissione o, se proviene dal Presidente di quest'ultima, la Commissione deve essere stata consultata (art. 103 RAN).

⁷⁸⁵ Nella relazione fatta dal senatore Philippe Bas e depositata il 6 dicembre 2017, si rivendica fieramente il ruolo pionieristico del Senato nel cercare procedure “semplificate”, che vedono nelle procedure delle sedi legislative e redigenti del Senato italiano la loro fonte di ispirazione (p. 10). Il rapporto è altresì d'interesse, poiché ripercorre la storia dei tentativi senatoriali di riforma regolamentare in questo senso dal 1990 ad oggi ed i limiti opposti dal *Conseil Constitutionnel*. Grazie alla revisione costituzionale del 2008 ed alla legge organica del 2009 tale evoluzione è stata resa possibile ed infine vidimata dal giudice costituzionale.

⁷⁸⁶ La valorizzazione del ruolo istruttorio delle Commissioni, nel tentativo di “ricentrare” il dibattito dell'Aula sui tratti essenziali del dibattito legislativo è stata una delle sfide – per così dire – raccolte dal Senato dopo la riforma costituzionale del 2008 (si veda sul punto J.L. HÉRIN, *La nouvelle procédure législative au Sénat ou comment concilier l'accroissement du rôle de la commission avec le primat de la séance plénière*, in *Pouvoirs*, n. 4/2011, p. 119 ss.). Sembra allora pertinente inscrivere questa nuova procedura nel solco di una valorizzazione dell'attività strettamente parlamentare, tanto più pressantemente sentita dalla Camera Alta, eletta a suffragio indiretto, non legata da vincoli fiduciari al Governo e nemmeno soggetta al potere (ricattatorio) di dissoluzione da parte del Presidente della Repubblica (che può sciogliere solo l'Assemblea Nazionale ex art. 12 Cost.).

avviata nel maggio 2015⁷⁸⁷. Sono stati così modificati gli articoli 47 *ter*, *quater* e *quinquies* del Regolamento.

L'art. 47 *ter* prevede che sia la Conferenza dei capigruppo a disporre la PLEC, su domanda del Presidente del Senato, del Presidente della Commissione di merito, di un Presidente di gruppo o del Governo. Se la proposta è accolta, il diritto di emendamento è esercitabile solo in commissione, nella quale sarà vigente lo stesso regime pubblicitario dell'Aula. Alla riunione per l'esame degli emendamenti possono prendere parte il Governo e tutti i senatori interessati.

Dalla procedura restano esclusi i progetti di revisione costituzionale, quelli di legge finanziaria e previdenziale⁷⁸⁸. È peraltro possibile che la procedura si attivi solo su talune parti di testo (legislativo, ma anche di risoluzione) e non sulla sua interezza.

Il ritorno alla procedura normale – anche limitato ad alcune parti del testo – può essere richiesto alla Conferenza dagli stessi soggetti legittimati ad avanzare richiesta di procedura speciale, eccettuato il Presidente del Senato⁷⁸⁹.

In Aula il testo è messo ai voti nel suo complesso. In caso di procedura parziale sono votati congiuntamente gli articoli oggetto della procedura in commissione (art. 47 *quinquies*). L'intervento è ristretto al Governo ed ai rappresentanti della Commissione per l'illustrazione del testo, mentre un rappresentante per gruppo può prendere la parola per rendere dichiarazioni di voto.

Nel *plenum* restano ammissibili, in via eccezionale, solo ed esclusivamente gli emendamenti volti ad assicurare il rispetto della Costituzione o il coordinamento con normative vigenti o in corso di approvazione. Qualora la procedura sia stata adottata solo per talune parti, non sono ammissibili emendamenti riferiti alle parti soggette alla procedura ordinaria che contrastino con quanto deliberato in Commissione. Alla stessa Commissione compete il compito di effettuare tale vaglio di ammissibilità (art. 47 *quater*).

L'art. 47 *decies* ammette poi una procedura ulteriormente semplificata per le ratifiche di convenzioni internazionali o fiscali, sempre su richiesta dei soggetti previsti dal 47 *ter* e decisa dalla Conferenza dei capigruppo o dal Senato stesso in caso d'urgenza. In questo caso, in seduta plenaria il Presidente mette ai voti la proposta senza discussione generale.

È interessante notare che le norme regolamentari del Senato non si occupano di creare un coordinamento fra la PLEC ed altri segmenti procedurali. Ad esempio: la PLEC è compatibile con il voto bloccato ex art. 44, ultimo comma Cost.? O ancora, tale procedura è validamente utilizzabile nella fase successiva alla Commissione mista paritaria (art. 45, commi II e III)?

⁷⁸⁷ La Conferenza dei Capigruppo ha deciso, nella seduta del 6 febbraio 2018, di ricorrere a questa procedura per l'esame di dodici articoli del progetto di legge sul cd. "diritto all'errore", approvato dall'Assemblea Nazionale (*Projet pour un État au service d'une société de confiance*). Nella fase sperimentale sono stati cinque i casi di utilizzo della procedura.

⁷⁸⁸ È invece ammessa nel caso di leggi organiche, tant'è che la *loi organique portant dématérialisation du Journal officiel de la République française* è stata oggetto di questa procedura a partire dal 7 ottobre 2015. Si noti che esistono limitazioni rispetto alla natura sostanziale dell'atto, ma non alla fase procedurale del procedimento legislativo.

⁷⁸⁹ Con decisione del 16 gennaio 2018, il *Conseil constitutionnel* ha stabilito che la richiesta di ritorno alla procedura normale, se tempestiva (entro il venerdì precedente alla settimana prevista per l'esame in commissione) non può essere rifiutata.

Il problema attiene – ancora una volta – alle possibilità emendative. Poiché sia la PLEC, sia il voto bloccato, sia la procedura ex art. 45, comma III comportano una compressione del diritto di emendamento (e le ultime due in maniera molto più netta della prima), è ragionevole ritenere che non possano essere cumulabili, facendo leva più su un argomento sistematico, che non su un dato letterale.⁷⁹⁰

È però ipotizzabile una distinzione: da un lato, il Governo non potrà chiedere alla Commissione di merito di esprimersi con un voto bloccato sul testo, che poi approderà in aula per un ulteriore voto bloccato, poiché ciò comporterebbe un sacrificio estremo del diritto di emendamento dei parlamentari e soffocherebbe anche il dibattito in commissione. Dall'altro, non è detto che, nel caso dell'art. 45, il Governo non possa accettare gli emendamenti solo in commissione, per poi passare al voto sul testo complessivo in Aula. Nondimeno resta immutato il fatto che il Governo può rimanere in ogni momento padrone del procedimento, opponendosi alla PLEC e poi richiedendo il voto bloccato o rifiutando gli emendamenti in Aula.

2.6 Il disaccordo fra le Camere: la Commissione paritetica e il voto “risolutivo” dell'Assemblea Nazionale

Come si è detto all'inizio del capitolo, il bicameralismo francese è attenuato dalla possibilità che l'Assemblea Nazionale, camera politica detentrica del rapporto fiduciario con il Governo, si pronunci da ultimo su un testo legislativo, mettendo così fine alla *navette* fra i due rami del Parlamento, quando questi non riescano ad accordarsi su un medesimo testo⁷⁹¹.

L'art. 45 Cost. fissa per l'appunto le regole di gestione del disaccordo fra le due Camere.

La prima possibilità è la convocazione della Commissione mista paritetica, che può essere sollecitata dopo una doppia lettura da parte di ciascuna Camera⁷⁹² dal Primo Ministro (in caso di progetti di legge) o dai Presidenti di Assemblea congiuntamente (quando si tratti di proposte di iniziativa parlamentare).

In accordo fra Assemblea Nazionale e Senato (art. 111 RAN, art. 12 RS), il numero di membri della commissione per ciascuna assemblea è fissato a sette (normalmente quattro

⁷⁹⁰ All'art. 44, c. III si fa riferimento all' “*assemblée saisie*”, mentre l'art. 45 comma III parla di sottomettere il testo della Commissione paritetica alle “*assemblées pour approbation*”: è chiaro che sarebbe più logico vedere in questi richiami alle “*assemblées*” il *plenum*, però nulla vieta di interpretarlo in maniera più estensiva, richiamando l'istituzione camerale nel suo complesso e lasciando alla stessa l'individuazione della sede.

⁷⁹¹ Un regime particolare è previsto per le leggi finanziarie e previdenziali (artt. 47 e 47-1), che devono iniziare il loro percorso parlamentare dall'Assemblea Nazionale. Nel caso di leggi finanziarie, la prima lettura da parte dell'Assemblea Nazionale deve intervenire nel termine di quaranta giorni dal deposito, in mancanza del quale il Governo può adire direttamente il Senato, che deve pronunciarsi entro quindici giorni. Se entro sessanta giorni le Camere non si sono pronunciate, il Governo può ricorrere ad un'ordinanza per mettere in atto i contenuti della legge. Nel caso delle leggi previdenziali, l'Assemblea Nazionale ha venti giorni per pronunciarsi, il Senato sempre quindici e nel complesso l'approvazione deve intervenire entro cinquanta giorni, allo scadere dei quali il Governo è autorizzato ad adottare un'ordinanza.

⁷⁹² Salvo che il Governo non richieda la procedura accelerata, che prevede la formazione della Commissione mista dopo una sola lettura: cfr. più approfonditamente il capitolo successivo.

membri di maggioranza e tre di opposizione) con altrettanti supplenti, di guisa che sia mantenuta la proporzione fra gruppi politici anche all'interno della Commissione.

La Commissione ha il compito di elaborare un testo congiunto. Se vi perviene, il testo è sottoposto dal Governo stesso alle due assemblee e sono ammissibili solo gli emendamenti accettati dal Governo; il testo della Commissione viene esaminato nelle forme ordinarie (art. 72 RS). Qualora il Governo non provveda entro quindici giorni dal deposito del rapporto della Commissione, il procedimento riprende dall'ultima assemblea investita del progetto, sul testo in discussione prima che fosse convocata la Commissione mista (art. 113 RAN).

L'art. 45, comma IV Cost. stabilisce infine che, se la Commissione mista non riesce ad elaborare un testo comune oppure il testo, dopo che ciascuna assemblea lo abbia esaminato in una ulteriore lettura, non è stato adottato, il Governo può chiedere all'Assemblea Nazionale di pronunciarsi in via definitiva, entro quindici giorni dalla nuova lettura da parte del Senato (art. 114, comma 4 RAN). In questo caso l'Assemblea esamina il testo nella versione prodotta dalla Commissione oppure nella formulazione di cui era investita prima della Commissione mista, potendo accettare emendamenti fatti dal Senato nel corso dell'ultima lettura. Spetta alla Commissione di merito proporre entrambi i testi al voto del *plenum*, che decide. Se entrambi i testi sono rigettati, il progetto o la proposta sono definitivamente respinti (art. 114, comma 3 RAN)⁷⁹³.

Secondo le statistiche offerte dal Senato, dal 1959 al settembre 2017 il tasso medio di adozione di iniziative legislative di comune accordo fra le Camere è dell' 87,96% (rispetto al numero di leggi approvate), con massimi del 100% (in particolare dal 2002 al 2009, quando la maggioranza gollista dominava entrambi i rami del Parlamento) e con una punta minima nel 1985 (44%)⁷⁹⁴. È del 12% in media il numero di leggi adottate invece con decisione definitiva dell'Assemblea Nazionale⁷⁹⁵.

Nel caso dell'ultima sessione parlamentare conclusasi (2016-2017) 12 testi su 46 (26%) sono stati adottati a seguito di Commissione mista paritaria, mentre 14 (30%) sono stati deliberati definitivamente dall'Assemblea Nazionale⁷⁹⁶.

2.7 La conclusione del procedimento: la promulgazione presidenziale

Una volta che il testo legislativo è stato definitivamente licenziato, la parola passa in ultima istanza al Presidente della Repubblica, cui il testo è trasmesso ad opera del *Sécretariat général* del Governo.

⁷⁹³ Si noti che nel caso di leggi organiche (art. 46, comma III Cost.) l'Assemblea Nazionale deve statuire in via definitiva pronunciandosi a maggioranza assoluta dei suoi membri.

⁷⁹⁴ In quell'epoca l'Assemblea Nazionale era dominata dal partito socialista, guidato da Lionel Jospin e forte della presidenza di François Mitterand. Il Senato era invece saldamente in mano ai gollisti, che nel 1986 vinsero le elezioni legislative, dando così luogo alla prima coabitazione fra Mitterand e Chirac. Sul ruolo del Senato nel prisma della “democrazia maggioritaria” francese si veda V. BOYER, *Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1/2011.

⁷⁹⁵ Si veda il rapporto *Les cinquante-neuf ans du Sénat de la Cinquième République Juin 1959 - Septembre 2017. Statistiques actualisées au 30 septembre 2017*, disponibile all'indirizzo http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/seance/tableaux_de_bord/59_ans.pdf

⁷⁹⁶ Si veda il *Tableau de bord* (n. 26) pubblicato sul sito del Senato.

Entro i quindici giorni che seguono la comunicazione delle Assemblee al Governo contenente il testo approvato, il capo dello Stato, ai sensi dell'art. 10 Cost., può promulgare la legge ovvero chiederne una nuova deliberazione, anche solo su alcune parti del testo. Qualora la legge sia riapprovata in un identico testo, egli è tenuto a promulgarla⁷⁹⁷.

All'Assemblea Nazionale, il Presidente – una volta conosciuta la richiesta del capo dello Stato – chiede all'Aula se intende investire la stessa Commissione di merito oppure un'altra (ad esempio una commissione speciale). La Commissione scelta è tenuta ad esprimersi entro il termine fissato dall'Assemblea e comunque non oltre quindici giorni dall'assegnazione (art. 116 RAN).

Al Senato l'art. 27 del Regolamento impone al Presidente di comunicare all'Aula la richiesta di nuova deliberazione, rinviando poi il testo alla Commissione che lo aveva esaminato precedentemente, senza che però vi sia un termine entro il quale la Camera Alta deve tornare a pronunciarsi sulla legge.

2.8 In conclusione: spunti di comparazione fra Italia e Francia

Il procedimento legislativo ordinario nell'ordinamento francese, così come tratteggiato, sollecita alcune considerazioni conclusive, anche in chiave comparativa con l'esperienza italiana e le sue prospettive di sviluppo.

In primo luogo è agevole notare – come si è detto all'inizio del capitolo – che nell'ordinamento francese la Costituzione riserva uno spazio tutt'altro che indifferente (ed anche discretamente particolareggiato) al procedimento legislativo ed è la stessa Legge Fondamentale che conferisce specifiche attribuzioni sia al Governo, che ai singoli parlamentari ed alle Camere nel loro complesso.

⁷⁹⁷ Il Presidente della Repubblica, prima di procedere al rinvio, può anche adire direttamente il *Conseil Constitutionnel* per chiedere una verifica di costituzionalità della legge, ex art. 61, comma II Cost. L'interazione fra i due poteri può essere oggetto di qualche riflessione. La richiesta di nuova deliberazione si presenta come un potere più blando (data anche la sua efficacia di veto solo sospensivo) rispetto all'impugnativa davanti al *Conseil* e dunque può essere utilizzata per emendare errori materiali o puntuali aspetti della legge oppure, viceversa, in caso di pronuncia del Consiglio che abbia espunto delle singole disposizioni di legge. Invece, il ricorso al giudice costituzionale si configura come strumento ulteriore ed in qualche modo decisamente più impegnativo rispetto al rinvio presidenziale: il capo dello Stato ad esempio potrebbe richiedere che venga vagliata la compatibilità con la Costituzione quando il Parlamento abbia riapprovato una legge dopo il rinvio, non condividendo le scelte legislative. Certo, nell'attuale configurazione della forma di governo francese resta un'ipotesi residuale che il Parlamento approvi una legge che il Presidente della Repubblica (capo del governo) non condivida o ritenga manifestamente contraria a Costituzione. Durante l'ultima legislatura questo potere è stato però utilizzato per la prima volta. Il Presidente Hollande ha chiesto al *Conseil Constitutionnel* di pronunciarsi (sarà la decisione n. 2015-713) su gran parte della legge sui servizi segreti, inviando una lettera datata 25 giugno 2015, con la quale il capo dello Stato, ribadendo il suo ruolo di garante dell'unità nazionale e di custode della Costituzione, sottolineava l'importanza complessiva della legge e dunque la sua necessaria rispondenza al testo costituzionale, in particolare rispetto al diritto alla privacy, alla libertà di comunicazione e all'effettività della tutela giurisdizionale. Pare che in quest'occasione il *Conseil constitutionnel* abbia informalmente sollecitato il Presidente ad indicare specificamente i parametri di costituzionalità, sebbene non sia richiesto da alcuna norma (si veda, criticamente su questo punto, il commento di J. PASCAL, *Le Conseil constitutionnel "renseigne" le Président de la République*, in *L'Huffingtonpost*, 4 maggio 2015).

Questa considerazione – che potrebbe sembrare a tratti banale – in realtà è assai di rilievo per il dibattito “riformista” sviluppatosi a seguito della bocciatura referendaria del dicembre 2016 e che vedeva nei regolamenti parlamentari un utile sbocco per approntare significative correzioni alla forma di governo italiana⁷⁹⁸.

L’esperienza francese ci (di)mostra che la distribuzione di pregnanti poteri direttivi all’Esecutivo e l’individuazione di opportuni controbilanciamenti a questo potere (si pensi all’azione diretta innanzi al giudice costituzionale)⁷⁹⁹ dovrebbe avvenire *in primis* in sede costituzionale, stante anche la natura rigida della Costituzione.

Ciò, però, non significa che i regolamenti parlamentari siano sprovvisti di uno spazio ben rilevante all’interno della procedura parlamentare. Anzi, essi nel caso francese paiono poter svolgere perfettamente ed efficacemente il ruolo di completamento della Costituzione che è loro proprio, sia integrandola (magari recependo accordi istituzionali fra i due rami del Parlamento, come avviene nel caso della Commissione mista paritetica), ma anche fornendo controbilanciamenti alla pur indubbia preminenza dell’esecutivo, ad esempio attraverso una garanzia dei tempi parlamentari in modo da non soffocare eccessivamente il dibattito fra i rappresentanti popolari (si pensi all’art. 49, comma 11 RAN sull’opposizione al contingentamento dei tempi, ma anche all’art. 99 RAN che riapre i termini di presentazione degli emendamenti se il Governo o la Commissione ne depositano fuori dal termine).

Non sfugge che nel caso francese i regolamenti parlamentari (e con loro l’autonomia normativa interna di ciascuna Assemblea) si trovano ad essere meno “liberi” rispetto a quelli italiani, stanti, appunto, le innumerevoli disposizioni in materia di procedura parlamentare contenute nella Costituzione, nonché l’apposita legge organica sulla procedura parlamentare. A modesto parere di chi scrive, però, ciò va visto con favore, poiché rende maggiormente possibile quella “giuridicizzazione” (garantista) del diritto parlamentare – un’esigenza sempre più avvertita anche in Italia⁸⁰⁰ – che si realizza con il controllo del giudice delle leggi, il quale dispone di un ampio appiglio costituzionale per esercitare il suo sindacato, corroborato anche dal controllo preventivo sulla costituzionalità dei regolamenti⁸⁰¹. E il tutto, pare di poter dire, senza che si erodano quegli spazi di flessibilità necessari in ogni contesto parlamentare.

⁷⁹⁸ Sul punto riflettono G. BRUNELLI, *Lo "spazio" dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017, p. 10 e ss. ; G. DI COSIMO, *Le riforme istituzionali dopo il referendum* in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, in particolare p. 20; N. LUPO, *Funzioni, organizzazioni e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018.

⁷⁹⁹ Altra cosa è riflettere se, sul piano dell’ordinamento francese, queste facoltà siano sufficientemente forti da bilanciare il peso dell’esecutivo. Ciò, ovviamente, va messo in relazione anche alla natura e all’autorevolezza del giudice costituzionale chiamato a pronunciarsi e forse il mancato equilibrio del sistema francese sta proprio in questa autorevolezza non proprio riconosciuta (cfr., in comparazione con il giudice costituzionale italiano, le osservazioni di F. LAFFAILLE, *Le journal d’un juge. À propos de l’ouvrage de Sabino Cassese*, *Dentro la Corte*, in *Jus politicum*, n. 16, luglio 2016, *passim*).

⁸⁰⁰ Un’esigenza avvertita in maniera impellente nell’ordinamento italiano: cfr. A.MANZELLA, *Conclusioni*, in N. LUPO – G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale : procedure parlamentari sotto stress*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 348

⁸⁰¹ Tale controllo del *Conseil* si è sviluppato in particolare grazie alla giurisprudenza sul diritto di emendamento, come si vedrà *infra* nel capitolo 4.

Più specificamente sulla concreta configurazione del procedimento legislativo, viene in evidenza il suo alto tasso di “razionalizzazione”, non solo in termini “efficientistici” di conseguimento del risultato utile da parte del Governo, ma più in generale per l’essenzialità della sua struttura.

In particolare – agli occhi del giurista italiano – non può non risaltare la limitatezza dei soggetti titolari dell’iniziativa legislativa (solo il Primo ministro ed i singoli parlamentari), cui si accompagna la sostanziale unicità del centro di produzione legislativa (cioè la sede plenaria delle Camere nazionali), allorché in Italia l’iniziativa legislativa è estesa ad ogni Consiglio regionale, a cinquantamila elettori, al CNEL (ed è potenzialmente estendibile con legge costituzionale secondo quanto disposto dall’art. 71, I comma) e i centri di produzione legislativa possono moltiplicarsi grazie alle sedi deliberanti, senza considerare la produzione legislativa regionale e l’uso dei decreti-legge da parte del Governo. Il tutto, ovviamente, va letto pure rispetto alla relazione fra procedimento legislativo e sistema delle fonti nell’ordinamento francese, anch’esso ben più “razionalizzato” rispetto a quello italiano (data l’assenza dei decreti d’urgenza e sostanzialmente anche della competenza legislativa regionale, senza contare la ripartizione di competenza materiale fra legge e regolamento), sicché non si può immaginare che basti trapiantare in Italia singoli istituti parlamentari, senza considerare in che contesto generale essi troverebbero concreta applicazione.

D’altronde, mostrano spunti d’interesse più pratico anche le recenti innovazioni regolamentari del Senato sulla procedura legislativa in commissione, che chiaramente riecheggia la sede redigente nel Parlamento italiano. Tuttavia – per come emerge dagli articoli 96 r.C. e 36 r.S. – le Commissioni italiane non possono essere investite in sede redigente solo di una parte di un disegno di legge, diversamente da quanto oggi ammesso al Senato francese. Questa possibilità potrebbe invero essere oggetto di considerazione anche per l’attività legislativa nostrana, nella misura in cui spesso i disegni di legge contengono deleghe al governo, talvolta solo per la compilazione di testi unici o il coordinamento normativo, che, a termini dell’art. 72, comma IV Cost. (puntualmente ripreso dalle disposizioni regolamentari), richiedono obbligatoriamente la procedura in sede referente. La possibilità di scindere la sede su uno stesso testo potrebbe rendere più efficiente il lavoro legislativo ed è ragionevole ipotizzare che l’Aula, soprattutto quando si tratti di deleghe di scarso contenuto politico, approvi il testo globale in maniera più celere.

Ciò peraltro ci conduce anche a qualche specifica considerazione sulla Camera Alta francese all’interno del procedimento legislativo. Il numero delle Commissioni miste create, le percentuali di accoglimento delle modifiche proposte, l’attività di autoriforma regolamentare, così come singole disposizioni di procedura, mostrano un Senato che, sebbene dotato di una diversa legittimazione politica rispetto all’Assemblea Nazionale, vuole conservare un ruolo di partecipazione tutt’altro che simbolica al procedimento legislativo – anche sottolineando (e rivendicando) la sua autonomia politico-istituzionale rispetto agli organi di governo⁸⁰² – e ciò è elemento di grande interesse ed importanza, da

⁸⁰² E così il Senato non pone un termine per il riesame della legge a seguito del rinvio presidenziale o ancora ammette subemendamenti in caso di nuovo voto richiesto dal governo (art. 43 RS). Non si può poi dimenticare che l’istituto filo-governativo per eccellenza (il voto bloccato) può essere richiesto al Senato, ma nessuna “minaccia” incombe sulla Camera Alta che ben potrebbe votare negativamente senza temere

tenere presente in ogni momento in cui si invoca l'ordinamento francese come modello da imitare in chiave nostrana.

Ancora, non si può omettere come l'organizzazione del lavoro parlamentare in sessioni sia un importante tratto di razionalità del procedimento legislativo, che nel caso francese trova accoglimento direttamente nel testo costituzionale (artt. 28 e 29 in particolare), il quale per di più limita il numero di sedute del *plenum* (e quindi di deliberazioni) a 120 giorni. Questa di certo costituisce una misura di contenimento dell'inflazione legislativa, sebbene non abbia potuto, da sola, arginare il fenomeno che resta altamente sentito all'interno dell'ordinamento francese⁸⁰³, complice anche il frequente ricorso alle sessioni straordinarie⁸⁰⁴.

Di certo una simile organizzazione del tempo sarebbe ben auspicabile anche in Italia, anche se nel caso domestico grava perennemente sul procedimento la spada di Damocle della conversione dei decreti-legge, che nella sostanza inibisce – se non addirittura vanifica – ogni possibilità di organizzare preventivamente il tempo del procedimento, relegando quindi ogni pianificazione a mero auspicio tendenziale dell'assise parlamentare.

3. Il ruolo del Governo e la dialettica maggioranza-opposizione

di Carla Cilfone

L'analisi del peso della figura del Governo nel procedimento passa attraverso il tema del contingentamento dei tempi, quale punto focale nell'equilibrio dei rapporti tra Parlamento e Governo e tra maggioranza e opposizione. Il capitolo, a seguito di una panoramica generale sui tempi legislativi, esamina i particolari istituti offerti dalla Costituzione francese al Governo nel procedimento legislativo e il loro uso e abuso da parte dell'esecutivo.

3.1. L'equilibrio del rapporto tra Governo e Parlamento alla luce del tempo legislativo nelle discussioni parlamentari

Il tempo, per usare le parole di Jean-Louis Pezant “joue dans la procedure legislative un rôle beaucoup plus important qu'on ne l'imagine”⁸⁰⁵ ed è da tale prospettiva che risulta necessario esaminare le fasi del procedimento legislativo francese, alla luce della riforma

ritorsioni. È vero che resterebbe all'orizzonte il voto risolutivo dell'Assemblea Nazionale, ma ciò comunque significa rallentare l'azione di maggioranza, richiedendo un'ulteriore delibera dell'assemblea (si noti che ai sensi dell'art. 96 RAN il voto bloccato, già di per sé, non accelera i tempi della discussione, ma investe solo la modalità di votazione). Il che, tutto sommato, può essere un contrappeso non irrilevante – combinato anche con il ricorso diretto al giudice costituzionale – nell'invitare il *bloc majoritaire* ad un confronto più ampio e ad una maggiore mediazione.

⁸⁰³ Si veda lo studio annuale del *Conseil d'État* del 2016, intitolato *Simplification et qualité du droit*. È stato con la riforma costituzionale del 1995 che si è introdotta la sessione parlamentare unica di nove mesi.

⁸⁰⁴ Si veda *l'Étude de législation comparée n° 153- Les sessions parlementaires* (dicembre 2005) del Servizio di studi giuridici del Senato.

⁸⁰⁵ J. PEZANT, *Un âge d'or législatif?*, Jean Foyer. In *Memoriam*, Litec, 2010, p. 310.

del 2008 e dei recenti sviluppi. Le fasi della procedura sono concentrate su: la preparazione dei testi (prima) il voto pubblico (successivamente, con l'applicazione delle leggi), passando attraverso la discussione in sessioni (*le pendant*)⁸⁰⁶. A tal proposito, *le temps fut l'obsession commune de la majorité (pour le contrôler) et de l'opposition (pour en disposer), la première échenillant toutes les procédures qui en consomment*⁸⁰⁷. Un'efficace e razionalizzata condivisione del tempo legislativo richiede la realizzazione di un equilibrio, in sede di discussione, tra Governo e Parlamento e tra maggioranza e opposizione. Un'esigenza che ha l'obiettivo di dare un freno ad un monopolio del Governo, protrattosi per cinquanta anni, così da restituire la produzione legislativa nelle mani del Parlamento. Una buona gestione del tempo consente di realizzare un equilibrio tale da rendere più proficuo il lavoro in sede parlamentare, da un lato mediante un migliore controllo della produzione legislativa da parte del Parlamento e dall'altro cambiando il modo in cui si svolge il processo; l'obiettivo ultimo è quello di produrre meno leggi ma scritte meglio. L'analisi della gestione dell'agenda parlamentare ha come punto di partenza la questione dell'ordine del giorno. L'articolo 48 della Costituzione, come emerge dalla nuova formulazione⁸⁰⁸, attribuisce alle Camere il potere di stabilire il proprio ordine del giorno, limitando la facoltà di decisione del Governo, a cui sono riservate due settimane di seduta su quattro (art. 48, comma 2, Cost.). A ciò si aggiunge la priorità governativa di inserire all'ordine del giorno l'esame dei disegni di legge presentati su legge finanziaria, di finanziamento della sicurezza sociale, quelli relativi agli stati di crisi e le domande di autorizzazione sullo stato di guerra. Una terza settimana è riservata al controllo dell'azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche. Un giorno di seduta al mese è riservato ai gruppi di opposizione e ai gruppi di minoranza⁸⁰⁹. La previsione di un ordine del giorno così condiviso realizza un triplice obiettivo: promuovere l'iniziativa parlamentare, rafforzare l'attività di controllo, incoraggiare la partecipazione dell'opposizione⁸¹⁰. Sempre in tema di bilanciamento dei tempi, la riforma della *loi organique* del 15 aprile 2009, in aggiunta alla revisione del luglio 2008, ha ripristinato il cd. tempo legislativo programmato,

⁸⁰⁶ P. Y. GAHDOUN, *L'amélioration de la fabrication des lois. Entre Rénovation et révolution*, in AJDA, Parigi, 2008.

⁸⁰⁷ P. AVRIL, *Un nouveau droit parlementaire?*, in *Revue du droit public*, n. 1/2010, p. 124.

⁸⁰⁸ Prima della riforma, l'art. 48 prevedeva l'*ordre de jour prioritaire*, stabilito dal Governo, e l'*ordre de jour complémentaire*, fissato dalla Conferenza dei presidenti di ciascuna Camera. Tuttavia, a causa dell'ampia produzione normativa dell'esecutivo, l'ordine prioritario occupava la totalità del tempo legislativo a disposizione, creando un vero e proprio monopolio del Governo. Dal 1988 al 2007 sono state approvate 1720 leggi, delle quali l'89,15% provenivano da progetti di legge, mentre il 12,84% da proposte di legge; le stesse percentuali si attestavano sotto la Quarta Repubblica al 70,55% per i progetti e al 29,45% per le proposte. P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 2004. La legge costituzionale del 4 agosto del 1995 aveva dato la priorità a ciascuna Assemblea di fissare il proprio ordine del giorno per una seduta al mese (*niche parlementaire* per l'Assemblea e *journée mensuelle réservée* per il Senato); riforma che non aveva dato i risultati sperati, considerando che i parlamentari tendevano a dedicare tali giorni ai testi presentati dal Governo. S. CALMES-BRUNET, *Le temps du débat législatif*, in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n. 10/2012, p. 81-96.

⁸⁰⁹ M. VOLPI, *La forma di Governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2008.

⁸¹⁰ I regolamenti delle Camere stabiliscono le modalità di applicazione della disposizione. Il RAN precisa, all'art. 48, che nella Conferenza dei presidenti, i presidenti dei gruppi e delle commissioni formulano le proposte sull'iscrizione dell'ordine del giorno; tali proposte devono essere inviate al Presidente dell'Assemblea entro i quattro giorni che precedono la Conferenza. I gruppi di opposizione e di minoranza hanno a disposizione tre sedute per ogni sessione ordinaria (comma 9). Il Regolamento del Senato prevede, all'art. 29 *bis*, che l'ordine del giorno è stabilito dal Senato sulla base delle conclusioni della Conferenza dei presidenti.

istituito sulla base dell'art. 44 della Costituzione. Gli artt. 49 e 50 del nuovo Regolamento dell'Assemblea Nazionale⁸¹¹ ne definiscono le modalità, prevedendo che sia prestabilito il dibattito legislativo, al fine di dare una maggiore pianificazione dei lavori parlamentari⁸¹². Trattasi di un sistema non applicabile alle leggi finanziarie, alle leggi di previdenza sociale e alle leggi di revisione costituzionale. La Conferenza dei presidenti ha il compito di stabilire la durata dell'esame del testo; a tal proposito, la vera innovazione della riforma ha riguardato la possibilità della Conferenza di organizzare l'intera discussione, che racchiude sia la fase dell'esame generale e sia la fase d'esame che entra più nel dettaglio e che si concentra su articoli, emendamenti e dichiarazioni di voto. In tale prospettiva, ciascun gruppo parlamentare ha a disposizione un tempo di parola (comma 6) che segue un doppio binario: è previsto un tempo minimo, destinato a ciascun gruppo⁸¹³; in aggiunta, vi è la possibilità di stabilire un tempo supplementare, da assegnare per il 60% ai gruppi di opposizione e ripartito proporzionalmente tra questi, sulla base della loro rilevanza numerica; il restante tempo supplementare è diviso tra gli altri gruppi, utilizzando lo stesso criterio di distribuzione. Inoltre, la Conferenza stabilisce il tempo a disposizione dei deputati non appartenenti ad alcun gruppo. Pertanto, ricorrere a tale procedura significa fissare un termine per l'esame del testo in aula, stabilendo un tempo di intervento massimo per ogni gruppo, a cui fanno eccezione il Governo e la Commissione. Ogni gruppo ha la facoltà di utilizzare il tempo a disposizione senza che esso incontri alcuna limitazione. Resta salva l'impossibilità dei membri del gruppo di prendere nuovamente parola qualora il tempo del gruppo stesso sia terminato. Alla base dell'adozione di un istituto di tal genere soggiace la necessità di dotarsi di armi efficaci contro l'ostruzionismo, realizzato mediante il deposito di numerosi emendamenti e la conseguente moltiplicazione dei dibattiti; difatti, essendo ricompresa sia la presentazione del testo che la spiegazione del voto, si prospetterebbe l'impiego di un tempo considerevole qualora ogni membro dei gruppi che sostengono gli emendamenti utilizzasse i cinque minuti a propria disposizione per spiegare il voto e qualora fossero migliaia gli emendamenti presentati e che abbiano superato il filtro della inammissibilità. Diversamente dall'Assemblea Nazionale, il Senato non ha avvertito l'esigenza di sfruttare la possibilità offertagli dalla legge organica al fine di limitare il tempo della discussione. Il rifiuto di una sua introduzione è dovuto ad un ostruzionismo che, data la tradizione del Senato, si presenta come un fenomeno più limitato e controllato rispetto all'altra Camera; il Senato ha, pertanto, preferito continuare ad adottare le armi convenzionali previste dal proprio regolamento. In particolare, l'art. 38 del Regolamento del Senato⁸¹⁴ attribuisce al presidente, al presidente di un gruppo o al presidente della

⁸¹¹ Oggetto di una consistente riforma nel 2009, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, del 27 maggio 2009.

⁸¹² La legge organica n. 403/2009 del 15 aprile 2009 rinvia ai regolamenti parlamentari la possibilità di introdurre una procedura che stabilisca i termini per l'esame di un testo, garantendo il diritto di espressione a tutti i gruppi parlamentari ed in particolare ai gruppi di opposizione e di minoranza.

⁸¹³ Per i gruppi di opposizione è prevista l'assegnazione di un tempo più ampio.

⁸¹⁴ Articolo 38, comma 1, « *Lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus dans la discussion générale d'un texte, sauf application de l'article 29 ter, sur l'ensemble d'un article ou dans les explications de vote portant sur un amendement, un article ou l'ensemble du texte en discussion, le président, un président de groupe ou le président de la commission saisie au fond peut proposer la clôture de ladite discussion* »; così modificato dalla riforma che ha interessato l'intero regolamento, *Resolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en oeuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*, del 2 giugno 2009.

commissione competente, la facoltà di proporre la chiusura della discussione su un articolo, un emendamento o un testo, a seguito dell'esposizione, per cinque minuti, di ogni rappresentante dei gruppi che ne abbia fatto richiesta⁸¹⁵. Tale riforma ha quindi permesso un'accelerazione dei ritmi di lavoro, comportando una riduzione della durata della seduta pubblica, attraverso un maggior controllo dell'agenda parlamentare e una razionale divisione dei tempi di parola previsti per i gruppi parlamentari. Tuttavia, l'adozione della misura del tempo legislativo programmato ha comportato una aspra critica da parte della minoranza parlamentare, la quale ha definito tale disposizione come esclusivamente un'arma a favore della maggioranza contro l'ostruzionismo. In realtà, negli anni successivi alla riforma, non vi è stata una ampia applicazione dell'istituto, e, per ciò che riguarda in particolare le opposizioni, esse esauriscono raramente il tempo che gli viene assegnato dalla conferenza dei capigruppo.

Se l'attuale processo legislativo è essenzialmente responsabilità del Governo, sussiste la possibilità che vi siano interventi da parte del Presidente della Repubblica. Nella fase iniziale del processo legislativo può accadere che si assista ad un avvio su impulso del Presidente; trattasi di direttive presidenziali che il Governo traduce in progetti. Tuttavia, si tratta di semplici ispirazioni, poiché il Capo dello Stato interviene solo a monte del processo legislativo e a valle nella promulgazione della legge (in cui può essere prevista la possibilità di chiederne il riesame). Se, nel caso di coabitazione, non è mai accaduto che il Presidente della Repubblica impedisse al Governo di presentare un testo legislativo alle Camere che non condividesse, diverso è il suo ruolo nell'ipotesi in cui vi sia una coincidenza tra maggioranza presidenziale e parlamentare. Difatti, in tale ipotesi, si fa evidente il potere di impulso del Presidente della Repubblica, che suggerisce, in occasione dei discorsi pubblici, leggi che ritiene fondamentali. Inoltre, il Capo dello Stato ha anche il potere, sempre informale, di far fallire i progetti di legge del Governo⁸¹⁶; si tratta di funzioni che hanno portato a parlare di un *Président-législateur*⁸¹⁷. Viene, infine, rafforzata la posizione del Presidente della Repubblica, riconoscendogli il potere di promulgazione e, in relazione a questo, la possibilità eventuale di rinviare alle Camere il testo già approvato. Il potere di rinvio stabilito dalla Costituzione sancisce che nell'ambito dell'adozione delle leggi, esso debba promulgarle entro 15 giorni dalla trasmissione al Governo del testo definitivo approvato. Tuttavia, prima della scadenza del termine, è prevista la possibilità dello stesso di chiedere al Parlamento una nuova deliberazione della legge o di alcuni suoi articoli; la nuova deliberazione non può essere rifiutata.

3.2. *Il nuovo ruolo dell'opposizione e dei gruppi di minoranza tra Costituzione e Regolamenti delle Camere*

⁸¹⁵ Simile disciplina è prevista dall'art. 57, comma 1, del Regolamento dell'Assemblea Nazionale : « *En dehors des débats organisés conformément à l'article 49, et lorsque au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus dans la discussion générale, dans la discussion d'un article ou dans les explications de vote, la clôture immédiate de cette phase de la discussion peut être soit décidée par le Président, soit proposée par un membre de l'Assemblée. Toutefois, la clôture ne s'applique pas aux explications de vote sur l'ensemble* ».

⁸¹⁶ Il Presidente della Repubblica è all'origine di numerosi progetti: il finanziamento dei partiti, la riforma del codice penale, la cancellazione dei debiti degli stati africani. Caso di iniziativa negativa è l'esempio di Mitterrand che ha rimosso dall'agenda del Consiglio dei Ministri una proposta di legge sulla pubblicità sulle radio locali.

⁸¹⁷ J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 1993 e P. ARDANT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, Parigi, 2017.

Nonostante la riforma si prefigurava la finalità di attribuire ai gruppi di minoranza e di opposizione maggior peso, non si è raggiunto un vero e pieno riconoscimento del loro statuto. I regolamenti di ciascuna Camera disciplinano in modo differente i diritti appartenenti ai gruppi di opposizione e alle minoranze. Di fatti, nel regolamento del Senato si trovano esclusivamente due disposizioni che si riferiscono direttamente all'esistenza di queste categorie di gruppi: l'articolo 5 bis, norma che riprende pedissequamente l'art 51 della Costituzione⁸¹⁸ in ordine alla identificazione di detti gruppi; l'art 29 *bis*, comma 5, che disciplina la programmazione dell'ordine del giorno riservata ad essi⁸¹⁹. Tale scarsa disciplina, contenuta nel regolamento del Senato, riflette le abitudini della Camera, in cui hanno luogo discussioni maggiormente condivise e consensuali rispetto alle stesse discussioni tenute nell'Assemblea Nazionale. Quest'ultima Camera, nel nuovo regolamento, dedica quattordici articoli all'opposizione e ai gruppi di minoranza⁸²⁰. Dei quattordici articoli, l'art 19 è dedicato alla formazione dei gruppi e alle loro dichiarazioni di appartenenza, affermazione tutt'altro che superflua, poiché in base alla loro dichiarazione dell'appartenenza o meno all'opposizione saranno concesse prerogative specifiche. Di fatti, maggiori disposizioni sono dedicate alle prerogative concesse all'opposizione piuttosto che ai gruppi di minoranza. Questo è il caso, ad esempio, dell'art. 133 del regolamento che, al secondo comma, riserva ai gruppi di opposizione la metà delle domande delle sessioni settimanali per il Governo, senza alcuna menzione dei gruppi di minoranza; mentre, il comma 4, stabilisce che la prima domanda durante questi incontri è facoltà di un membro di una minoranza. Se è posta maggiore attenzione alle prerogative concesse all'opposizione sulla funzione di controllo del Governo, minori riconoscimenti vengono dettati nell'ambito della funzione legislativa. A tal proposito, solo tre disposizioni riguardano la procedura legislativa. Oltre alle previsioni, già menzionate, all'art. 48, comma 8, che affida all'opposizione e ai gruppi di minoranza l'istituzione di un giorno di seduta al mese, e all'art. 49, comma 6, sui tempi di parola nel dibattito legislativo, l'art. 48, al nono comma, divide le sedute tra gruppi di opposizione e minoranza, a cui devono essere concesse almeno tre sedute nella sessione ordinaria⁸²¹ e l'art. 39, comma 3, riserva l'elezione del presidente del comitato delle finanze, dell'economia generale e del controllo dei bilanci ad un membro di un gruppo d'opposizione. Infine, l'art. 25 della Costituzione, al comma 3, attribuisce ad una commissione indipendente la possibilità di fornire un parere sui progetti o

⁸¹⁸ La Costituzione si limita a stabilire, all'art. 4, comma 3, le garanzie di principio, quali la pluralità delle opinioni e l'equa partecipazione dei partiti, lasciando ai regolamenti interni di ciascuna Camera la determinazione dei diritti dei gruppi parlamentari (come dettato dall'art. 51), con il riconoscimento dei diritti specifici per i gruppi di opposizione dell'Assemblea e dei gruppi minoritari.

⁸¹⁹ Art. 29*bis*, comma 5 La Conférence des présidents programme les jours réservés à l'ordre du jour proposé par les groupes d'opposition et les groupes minoritaires et en détermine les modalités.

⁸²⁰ R. MULLER, *Un nouveau rôle pour l'opposition dans la procédure législative?*, in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n. 10/2012, p. 97 – 105.

⁸²¹ Articolo 48 comma 9: « la conférence arrête, une fois par mois, l'ordre du jour de la journée de séance prévue par l'article 48, alinéa 5, de la Constitution. Les groupes d'opposition et les groupes minoritaires font connaître les affaires qu'ils veulent voir inscrire à l'ordre du jour de cette journée au plus tard lors de la Conférence des présidents qui suit la précédente journée réservée sur le fondement de l'article 48, alinéa 5, de la Constitution. Les séances sont réparties, au début de chaque session ordinaire, entre les groupes d'opposition et les groupes minoritaires, en proportion de leur importance numérique. Chacun de ces groupes dispose de trois séances au moins par session ordinaire, lesquelles peuvent, à la demande du groupe concerné, être réparties sur plusieurs jours du même mois ».

le proposte di legge sulle circoscrizioni per l'elezione dei deputati e la ripartizione dei seggi di deputati e senatori, disposizione che tutela i diritti delle minoranze⁸²².

3.3. *La procedura accelerata nell'esame di progetti e proposte di legge*

L'intervento della riforma costituzionale del 2008 ha inciso sulla formula riportata nel testo dell'art. 45, sostituendo la precedente "dichiarazione d'urgenza" con la nuova espressione di "procedimento accelerato"; trattasi di un cambiamento non di poco conto ma che ha modificato i criteri necessari per l'utilizzo della procedura, in particolare per ciò che concerne il criterio dell'urgenza. Un cambiamento che ha posto l'attenzione esclusivamente sui benefici tratti dalla pratica di simile istituto, finalizzato ad abbreviare i tempi necessari per la produzione normativa. In altre parole, dal luglio del 2008, l'unico requisito richiesto per dare avvio alla procedura è la necessità di accelerare il processo legislativo, anche qualora difettino i motivi di urgenza che possano giustificare tale accelerazione. Un simile cambiamento ha inciso sulla natura dell'istituto, la stessa che aveva condotto il costituente del 1958 a porre nelle mani dell'esecutivo una procedura di tal genere: permettere al Governo di abbreviare la discussione del testo in sede parlamentare nel caso in cui vi fosse l'urgenza di approvarlo. Se l'art. 45 Cost. sancisce i fondamenti dell'istituto, il suo funzionamento è riportato nei regolamenti delle due Assemblee; precisamente nell'art. 102 del Regolamento dell'Assemblea Nazionale e nell'art. 24 bis del Regolamento del Senato. La procedura accelerata consente di derogare alle disposizioni contenute nel comma 3 dell'art. 42 della Costituzione, che disciplina i tempi di discussione di un disegno o di una proposta di legge nelle aule delle due Camere. In particolare, la norma richiede, in prima lettura, un periodo minimo di sei settimane tra la presentazione di un disegno o di una proposta di legge nella prima Assemblea investita e la sua discussione; segue un periodo di quattro settimane tra la trasmissione del testo legislativo alla seconda Assemblea investita dell'esame in prima lettura e la sua discussione⁸²³. Il successivo comma stabilisce che le disposizioni del comma 3 non si applicano qualora venga adottata la procedura accelerata. Al Governo è consentito adottare la procedura per l'esame di un provvedimento, prima del termine della discussione generale, davanti alla prima Camera alla quale è stato presentato il testo; in tale ipotesi il Primo Ministro, una volta conclusa in ogni Assemblea parlamentare la prima lettura del testo di legge senza che vi sia stata l'adozione del testo, ha la facoltà di convocare la Commissione mista paritetica⁸²⁴. La Commissione è composta da sette

⁸²² Maggiormente significative, ma lasciate all'intervento legislativo e alla diponibilità della maggioranza, le proposte del Comitato Ballardur (n. 61 e 62), che prevedono la stesura di una carta dei diritti dell'opposizione e l'introduzione di una quota di seggi per l'elezione dei deputati da attribuire con sistema proporzionale, al fine di assicurare la rappresentanza di minoranze politiche che abbiano raggiunto la soglia del 5% dei voti al primo turno.

⁸²³ Prima della riforma la Commissione si riuniva, in media, la settimana precedente alla seduta pubblica, costringendola a delle vere e proprie acrobazie (incluso l'inizio delle audizioni prima della ricezione ufficiale del testo legislativo). La nuova norma è coerente con l'estensione del ruolo della Commissione, prevedendo tempi sufficienti per permetterle di organizzare lo svolgimento dei propri compiti. J. GICQUEL, *Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif*, in *Jus Politicum*, n. 6.

⁸²⁴ La Commissione mista paritetica è un'innovazione introdotta nella Costituzione del 1958, all'art. 45, al fine di superare le impasse del procedimento legislativo creato dai disaccordi tra le due Assemblee. Qualora si verificano tali situazioni, dopo due letture infruttuose (o una se il Governo ha dichiarato l'urgenza) il Primo Ministro può convocare la Commissione, i cui membri sono di volta in volta nominati da ciascun ramo del Parlamento. La Commissione si impegna, quindi, a redigere un testo concordato ed unitario. Se non riesce nel proprio intento ovvero

deputati e sette senatori, di norma selezionati fra i componenti della Commissione che ha istruito l'esame del testo di legge; una composizione che riflette la stessa delle Assemblée, così da preservare e garantire la presenza della maggioranza a sostegno del Governo. La Commissione ha il compito di proporre un testo sulle disposizioni del disegno di legge o del progetto di legge sul quale permane un disaccordo tra le due Assemblée. Si tratta quindi di avviare una procedura di conciliazione, permettendo di accelerare il voto definitivo sul testo e evitando la prosecuzione della *navette*. La proposta conciliativa elaborata dalla Commissione mista paritetica viene sottoposta all'esame delle Assemblée per la sua approvazione. Durante questa fase non è permesso presentare emendamenti, salvo che sia lo stesso Governo ad acconsentirvi. Nel caso in cui non si pervenga ad un accordo, è affidato all'Assemblea Nazionale il compito di decidere in via definitiva⁸²⁵. Nel caso del procedimento ordinario, al Primo ministro è riconosciuta la facoltà di convocare la Commissione mista paritetica, nell'ipotesi in cui, a seguito delle due letture in ciascuna Camera, il testo non sia stato approvato. La stessa facoltà è riconosciuta ai presidenti delle Assemblée che agiscono congiuntamente, limitatamente alle proposte di legge⁸²⁶. A seguito della riforma del luglio 2008 è stata introdotta una significativa innovazione nell'adozione della procedura, riconoscendo alle due Conferenze dei presidenti delle Assemblée parlamentari di opporsi congiuntamente alla decisione del Governo di adozione della procedura accelerata; in tale ipotesi, la procedura non può essere adottata. Oltre alla norma costituzionale, l'istituto è disciplinata all'interno dei regolamenti delle due Camere. Il regolamento del Senato, all'art 24 bis, prevede due diverse discipline, distinguendo i progetti dalle proposte di legge. Nel caso dei progetti di legge, il Governo informa il Presidente del Senato della decisione di adottare la procedura accelerata, all'atto della presentazione del testo legislativo. Al contrario, qualora si tratti di una proposta di legge, il Governo informa della propria decisione di adottare la procedura in questione, al più tardi, nel momento dell'iscrizione della proposta all'ordine del giorno. L'art. 29, comma 6, del Regolamento del Senato, disciplina l'opposizione all'adozione della procedura, prevedendo che nel caso dell'opposizione della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea Nazionale, il presidente del Senato deve convocare immediatamente la Conferenza dei presidenti. Il Regolamento dell'Assemblea Nazionale prevede, all'art 102, che il Governo può decidere

se il testo da essa predisposto viene respinto da una Camera, il Governo ha la facoltà di investire della questione la sola Assemblea Nazionale, dopo un'ulteriore lettura davanti alle due Camere. Lo scopo principale della disposizione è quello di superare prolungate navette, accorciando i tempi del procedimento legislativo e razionalizzando così i lavori parlamentari.

⁸²⁵ Secondo l'art. 45 Cost. se l'accordo viene trovato il testo può essere sottoposto dal Governo alle Camere per l'approvazione: se il Senato non accetta il testo propostogli (così come anche nel caso in cui la procedura di conciliazione in CMP fallisca) è l'*Assemblée* ad avere il *dernier mot*, cioè il diritto di statuire definitivamente, approvando o rigettando. S. DONDI, *Evoluzione del sistema parlamentare e procedimento legislativo in Francia: la guida "mite" del Governo in Parlamento come modello per il regime italiano*, www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2008, p. 15.

⁸²⁶ L'attribuzione al Governo di nuovi poteri, ampliando la sua capacità direttiva nella fase legislativa, comporta diverse implicazioni nell'ambito dei suoi rapporti con il Parlamento. Innanzitutto, l'esecutivo ha la possibilità di superare il voto della Camera tradizionalmente più conservatrice. Sul piano tecnico procedurale, l'iniziativa esclusiva del Governo, nella persona del Primo Ministro, di riunire la Commissione, è riconosciuta anche nel caso in cui la discussione verta su una proposta di origine parlamentare; ciò sottende, con tutta evidenza, la concezione che solo l'esecutivo è padrone del procedimento legislativo, persino quando questo origini e si esaurisca all'interno del Parlamento. Inoltre, la norma prevede la facoltà del Governo di bocciare gli emendamenti non condivisi. Si tratta, quindi, del riconoscimento di un'ampia discrezionalità dell'esecutivo, a discapito del Parlamento.

di dare avvio alla procedura accelerata fino alle ore 13 del giorno in cui è prevista la riunione della Conferenza dei presidenti, che precede l'apertura del dibattito in prima lettura. La procedura ha inizio mediante l'invio di una lettera al Presidente dell'Assemblea che ne dà comunicazione immediatamente alla Camera. Deve, inoltre, informare immediatamente Governo e Presidente del Senato qualora vi sia l'opposizione da parte della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, possibilità riconosciuta fino alla chiusura della discussione generale della prima Assemblea investita dell'esame del testo legislativo, in prima lettura. Come già detto, l'iniziativa è adottata concretamente, nella maggior parte dei casi, dallo stesso Primo Ministro; può, tuttavia, essere adottata dal segretario generale del Governo o, più raramente, da un semplice ministro⁸²⁷. Su testi di particolare importanza, promossi durante la campagna elettorale, può accadere che sia il Capo dello Stato a prendere l'iniziativa, anche se solo a livello politico. In origine la Costituzione aveva riservato questo strumento alle emergenze, ma successivamente l'uso della procedura è diventato la regola nell'organizzazione dei dibattiti parlamentari⁸²⁸. Dal 1988 il 31% delle leggi promulgate sono state adottate sulla base della procedura accelerata. L'utilizzo frequente è dettato da strategie politiche, considerando che il Governo vi ricorre qualora avverta la necessità di sottolineare l'importanza del voto di un testo di legge; inoltre, è necessario per controllare l'agenda politica e, soprattutto, risulta fondamentale per la riduzione dei tempi tra l'annuncio dell'adozione di una riforma e il suo voto, così da dimostrare ai cittadini l'efficacia dell'azione del Governo. Dall'analisi dello strumento, ex art 45 Cost., emerge che il potere esecutivo prevale su quello parlamentare, sfruttando la propria supremazia per ottenere l'adozione del proprio programma nel più breve tempo possibile. I Governi hanno praticato un vero abuso della procedura, ricorrendovi senza giusta causa e cioè senza una comprovata urgenza, portando ad un netto calo della qualità delle leggi⁸²⁹. Difatti, non sempre le circostanze hanno giustificato il ricorso a tale procedura, ma poiché il suo utilizzo è lasciato all'apprezzamento del Governo, lo stesso può ricorrervi senza che vi sia alcun controllo. La necessità di porre un rimedio a simili abusi ha portato ad una modifica della procedura, sulla base delle raccomandazioni del Comitato Balladur del 2008. La riforma costituzionale dello stesso anno ha mantenuto la procedura d'urgenza, elaborando una nuova formulazione e affidando alle Assemblee la facoltà di opporsi qualora il Governo avvii la procedura accelerata. Il Parlamento svolgerebbe quindi un ruolo di controllore, potendosi opporre all'uso di questo tipo di procedura qualora non vi siano casi di reale urgenza. Tuttavia, la riforma del 2008 non ha messo fine agli abusi che si sono realizzati nelle precedenti legislature. Dopo i primi diciotto mesi, successivi alla revisione costituzionale, durante i quali il tasso di impegno della procedura era passato da oltre il 65% tra marzo 2008 e marzo 2009, al 26% tra marzo 2009 e marzo 2010, il Governo ha ripreso le proprie abitudini⁸³⁰. Da ultimo, non sembra arrestarsi l'ascesa della procedura

⁸²⁷ Sono previste di diritto accelerazioni del procedimento ordinario in caso di leggi finanziarie e di leggi di finanziamento della sicurezza sociale. R. DICKMANN, *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, 2011.

⁸²⁸ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *Une Ve République plus démocratique*, La Documentation française : Fayard, 2007.

⁸²⁹ A tal proposito, va considerato che la Costituzione non impone alcun obbligo al Governo di motivare l'adozione della procedura accelerata. Decisione del Consiglio costituzionale 2012-649 DC del 15 maggio 2012

⁸³⁰ Durante la XIV legislatura, 216 dei 449 testi adottati dal Parlamento sono stati oggetto di procedura accelerata, vale a dire un testo su due, tra cui quelli più importanti che quindi richiedevano un esame più attento.

accelerata, che, secondo la proposta del Presidente Macron, potrebbe diventare la procedura ordinaria di esame dei testi di legge, così da velocizzare il lavoro del Parlamento.

3.4. Il ricorso alle procedure legislative abbreviate: il “vote bloqué” e la procedura di esame semplificato

Voluta dai costituenti del 1958, disciplinata dall’art. 44.3 Cost., la procedura del voto bloccato non è stata modificata dalla revisione costituzionale. L’istituto consente al Governo, respingendo qualsiasi emendamento o incorporando quelli a cui aderisce, di mettere al voto solo il testo esatto voluto o accettato dal ministro. Quindi, permette che il voto sia espresso su un unico testo, così come confermato dal Governo, e non emendamento per emendamento; viene, pertanto, annullato il potere di proposta del Parlamento. L’Assemblea decide quindi solo con un singolo voto su tutto o parte del testo. Il voto bloccato può essere richiesto in qualsiasi stato del procedimento ed il momento della domanda è spesso significativo per individuare la capacità contrattuale del Governo nei confronti di un’Assemblea, di una sua componente, della Commissione mista paritetica o dell’intero Parlamento. Si tratta di una procedura che non ha come scopo quello di accelerare il dibattito, anche se, tuttavia, esso genera una dinamica nella discussione tale da realizzare lo stesso effetto. Dal 1958 il sistema è stato utilizzato principalmente nel caso della procedura di bilancio⁸³¹. Tuttavia, si è assistito ad un cambio di rotta nella tredicesima legislatura, durante la quale è stato utilizzato in venti occasioni, tra cui la riorganizzazione dei collegi elettorali e le proposte di risoluzione europee. Inoltre, vi è stata la coniugazione di tale voto, da parte del Governo, con l’ulteriore strumento del voto pubblico (*vote solennel*⁸³²) che consente, a discrezione della Conferenza dei presidenti, di rinviare il voto ad giorno differente rispetto a quello in cui vengono discussi gli articoli. Il vantaggio che si crea dalla combinazione dei due meccanismi è la garanzia per il Governo di evitare sorprese spiacevoli all’esito del voto. Fissando lo scrutinio dopo le domande al Governo e operando tagli tra gli emendamenti anche da parte dell’opposizione, vi sono maggiori possibilità che il testo venga adottato nella forma decisa⁸³³. Non vi sono limiti per l’utilizzo della procedura, il Governo può infatti avvalersi della stessa con la sola avvertenza che essa ne peut faire obstacle à la discussion de chacune des dispositions du texte sur lequel il esit demandé. Il maggior terreno d’azione della procedura riguarda le leggi finanziarie, per le quali lo strumento risulta necessario al fine di impedire una verifica dei rapporti tra Assemblee ed esecutivo; negli altri casi, invece, qualora sussistano determinate circostanze, può celare una disapprovazione del progetto governativo da parte della maggioranza, con conseguenti necessità di modifiche. Può essere considerato, oltre che un semplice espediente di razionalizzazione legislativa e strumento di indirizzo politico, un mezzo di

⁸³¹ Es. XI legislatura (1997-2002) si contano 20 usi, 13 riguardavano le questioni finanziarie, leggi finanziarie, leggi di finanziamento della previdenza sociale, collettivo di bilancio

⁸³² Quest’ultimo consente, a discrezione della Conferenza dei presidenti, di rinviare il voto a un altro giorno rispetto a quello in cui gli articoli sono discussi. Se il Governo si trova in difficoltà, nel caso in cui i membri della maggioranza siano insufficienti o qualora essi siano riluttanti a seguire le istruzioni stabilite dal ministro, ha un’arma efficace, per quanto temporanea: rimandare l’esame o il voto di un articolo o un emendamento. (art. 95, comma 4-5, Cost., riserva di voto). Non vi sono statistiche sul sito web dell’Assemblea ma vi sono molti esempi del suo utilizzo, soprattutto nell’esame di bozze di leggi finanziarie o sulle riforme costituzionali che attestano l’uso improprio di tale procedura.

⁸³³ J. URVOAS, *L’agonie de la Démocratie Parlementaire, Député du Finistère*, in www.tnova.fr.

controllo parlamentare. Come espresso dal Consiglio costituzionale, il voto bloccato si presenta quale potente mezzo di pressione, al fine di far adottare *un article litigeux en l'amalgamant à d'autres dispositions susceptibles de réunir facilement une majorité*, in particolar modo nell'ipotesi in cui i contrasti tra le due Assemblee siano stati risolti da una Commissione mista paritetica ma il Governo non intende accettarne le modifiche richieste. Lo scrutinio unico incide sensibilmente sulla posizione del Parlamento nell'assetto istituzionale, poiché ribadisce la supremazia dell'esecutivo, assegnandogli la direzione dell'iter legislativo e sottraendo questo ai condizionamenti del controllo effettuato nel corso del procedimento di approvazione delle leggi mediante la questione di fiducia e i meccanismi di censura.

Ulteriore procedura che permette un esame abbreviato del testo legislativo è la procedura di esame semplificato (o procedimento abbreviato), prevista nei regolamenti delle due Camere. L'Assemblea Nazionale, agli artt. 103 ss. del Regolamento, prevede la possibilità di ricorrere alla procedura per l'esame dei testi che abbiano un minor interesse politico. La richiesta spetta al Presidente dell'Assemblea Nazionale, al Governo, a un presidente di gruppo o al presidente della commissione competente per il merito, nell'ambito della Conferenza dei presidenti. L'adozione deve essere approvata da tutti i partecipanti. È prevista la possibilità del Governo, del presidente della commissione competente e del presidente di gruppo, di opporsi fino al giorno precedente la discussione. In tale ipotesi, il testo verrà esaminato secondo la procedura ordinaria. Inoltre, è prevista un'ulteriore garanzia, al fine di assicurare il rispetto del diritto di espressione dei deputati ed in particolare dell'opposizione: nell'ipotesi in cui il Governo depositi una modifica dopo la scadenza del termine per opporsi, è previsto il ritiro automatico del testo dall'ordine del giorno dell'Assemblea e il ritorno alla procedura ordinaria per la discussione successiva. La procedura di esame semplificato si articola in due fasi: una breve discussione generale, durante la quale l'intervento del relatore del progetto o della proposta di legge è limitato a due minuti mentre l'intervento di ogni rappresentante di un gruppo è limitato a cinque minuti; una discussione del testo abbreviata, articolo per articolo.

Al Senato la procedura abbreviata è riportata negli artt. 47 ter ss. del Regolamento, per l'esame di progetti o proposte di legge. L'iniziativa spetta al Presidente del Senato, al presidente della commissione competente per materia, al presidente di gruppo o al Governo, nell'ambito della Conferenza dei presidenti, a seguito della quale si procederà mediante il voto senza che vi sia alcun dibattito, o a seguito di una breve discussione del testo legislativo. Per ciò che concerne la ripartizione delle competenze tra legge e regolamento, è prevista l'eccezione di irricevibilità, che permette al Governo di conferire effettività al proprio *domaine réglementaire*, ricorrendovi prima o durante la discussione del progetto. L'importanza della norma emerge nei rapporti tra i diversi poteri, poiché affida al Governo la tutela della competenza regolamentare, definendo i mezzi a disposizione al fine di proteggere le proprie prerogative, prevedendo l'eventuale intervento del Consiglio Costituzionale. Si tratta di una procedura riconosciuta esclusivamente in capo al Governo, mentre alle Assemblee non è affidata alcuna protezione diretta contro l'esecutivo qualora questi sconfini nel campo destinato alla legislazione⁸³⁴.

⁸³⁴ Sulla base di tale preclusione il Consiglio costituzionale ha negato la possibilità ai parlamentari di adirlo per il mancato rispetto del legislatore della ripartizione delle competenze. Il Consiglio ha dichiarato non conformi le

3.5. La responsabilità del Governo dinanzi al Parlamento: la mozione di censura

Tra le tecniche razionalizzatrici del processo legislativo e gli strumenti costituzionali volti ad alleggerire il controllo del Parlamento sull'operato del Governo, si colloca l'istituto previsto dall'art 49, comma 3, della Costituzione. La norma riconosce la facoltà del Governo, nella persona del Primo Ministro, di impegnare la propria responsabilità sul voto di un testo davanti l'Assemblea Nazionale, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Al secondo comma, dello stesso articolo, vengono disciplinate la richiesta e l'approvazione della mozione di censura, secondo cui *seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée*⁸³⁵. Pertanto, l'adozione della mozione è soggetta all'esistenza di una maggioranza assoluta contro il Governo. Da ciò si desume l'importanza della mozione di censura quale principale strumento di controllo del Governo da parte del Parlamento. Si tratta di una prerogativa diffusamente utilizzata dalle Camere, durante la Terza e la Quarta Repubblica, al fine di rovesciare il Governo, mediante il rifiuto di dare la fiducia o di adottare un progetto fondamentale, oppure mediante la votazione di un'interpellanza. Tali fasi della storia repubblicana francese erano caratterizzate da un Parlamento diviso in più partiti e non particolarmente disciplinato; pertanto, le maggioranze poco chiare e non coerenti incoraggiavano le manovre per rovesciare i Governi. In un simile contesto, risultava necessario introdurre in Costituzione uno strumento che potesse fornire una risposta alle esigenze del Governo di avere una maggiore stabilità e, più in generale, la necessità di ripristinare l'autorità dell'esecutivo. L'istituto ha dimostrato la propria efficacia sotto la Quinta Repubblica, portando alla stabilità del Governo. Ha, infatti, affidato all'esecutivo un'arma per determinare e dirigere la politica della Nazione, in conformità con l'art. 20 della Costituzione, e ha posto fine a quelle pratiche parlamentari che aveva portato all'instabilità del Governo nelle precedenti fasi della Repubblica francese. Una simile tecnica ha innanzitutto un carattere dissuasivo, poiché utilizzare la mozione di censura in maniera non ponderata rovescia, di fronte all'opinione pubblica, il metro di valutazione della responsabilità politica; difatti, un Parlamento composto, in linea di principio, da una maggioranza che sostiene il potere esecutivo, risulta riluttante a rovesciare il Governo, anche nell'ipotesi in cui si opponga alla proposta di legge presentata, nel timore di un ritorno alle urne in un simile contesto. Inoltre, il Governo con tale strumento, riesce a superare le incertezze di una maggioranza non ampia o compatta che possa provocare un ritardo o possa pregiudicare l'adozione di un progetto di legge. Durante la Quinta Repubblica la mozione di censura è stata adottata solo una volta, il 5 ottobre 1962, in merito

disposizioni del regolamento dell'Assemblea Nazionale, che prevedevano la facoltà dei parlamentari di chiedere al Governo di sollevare l'irricevibilità. Decisione 82-143 DC del 30 luglio 1982.

⁸³⁵ Mentre il comma 3 si rivolge all'autorità legislativa e alla responsabilità ministeriale, i commi precedenti riguardano i rapporti tra Governo e Assemblea Nazionale. Secondo tali disposizioni la responsabilità governativa può essere impegnata ad iniziativa dell'esecutivo o dell'Assemblea, nel primo caso sul programma del Governo o su una dichiarazione di politica generale; nel secondo caso è prerogativa dell'Assemblea, senza alcun limite riguardante il tempo o l'oggetto della mozione; tuttavia restano validi i limiti procedurali riguardanti la maggioranza necessaria (maggioranza assoluta) oltre l'obbligo di sottoscrizione di un decimo dei deputati e del deposito 48 ore prima del voto. J. COLLIARD, *Commentaire des articles 49, 50, 51*, in *La Constitution de la République française*, Economica, Parigi, 2008.

all'introduzione dell'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale, su cui sussisteva il disaccordo della maggioranza parlamentare⁸³⁶. Oltre a tale episodio, nessun'altra mozione di censura ha raggiunto la maggioranza costituzionale; tuttavia, ciò non significa che lo strumento non sia stato utilizzato. L'opposizione ha, infatti, presentato numerose mozioni di censura, con il fine unico di manifestare, nel dibattito parlamentare, il proprio disaccordo con la politica seguita dal Governo e dalla sua maggioranza⁸³⁷. Pertanto, ad oggi, la mozione di censura è diventata più una modalità di interpellanza del Governo e della sua maggioranza piuttosto che un modo per i deputati di porre la questione sulla responsabilità del Governo. La mozione di censura può essere presentata dal Parlamento a seguito dell'impegno della propria responsabilità da parte del Governo; tale decisione, adottata dal Primo ministro, comporta una sospensione immediata, per ventiquattro ore, della discussione sul progetto o sul disegno di legge. Qualora, successivamente, non venga presentata alcuna mozione di censura, il progetto o proposta viene considerato adottato, senza discussione e senza alcun voto. Al contrario, nel caso in cui sia presentata una mozione di censura entro ventiquattro ore, il progetto o la proposta verrà discusso e votato alle stesse condizioni presentate dai deputati. È previsto un limite in capo ad ogni firmatario di tre mozioni, durante la sessione ordinaria, e di una mozione, durante la sessione straordinaria. Una volta presentata la mozione di censura, non può essere aggiunta o rimossa nessuna firma e l'elenco dei firmatari viene pubblicato. La presentazione di una mozione di censura apre una scadenza di quarantotto ore, durante le quali la mozione non può essere messa ai voti, al fine di favorire un processo decisionale ponderato. Inoltre, solo quelli a favore della mozione di censura prendono parte al voto, così che non si considera adottata a meno che non voti la maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea. Nell'ipotesi in cui vi sia il rifiuto della mozione, vi è l'adozione del progetto o della proposta di legge. Nel caso opposto, il testo si considera respinto e il Governo rovesciato⁸³⁸. Le due particolarità dell'istituto riguardano l'estromissione del Senato dal rapporto di fiducia esecutivo-parlamento e l'assenza di un vincolo fiduciario iniziale, che il Governo non è obbligato a richiedere, mentre l'Assemblea può conferirlo o negarlo nel corso della legislatura. In conclusione, l'art 49 persegue quindi l'obiettivo di assicurare la stabilità dell'esecutivo, trovando la sua giustificazione nella necessità di assicurare la produzione

⁸³⁶ Il 5 ottobre 1962 il Governo di Georges Pompidou propose un referendum per l'elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica, secondo la procedura di cui all'art. 11 Cost e non secondo l'art. 89. Per protestare contro questa decisione, i membri dell'Assemblea hanno presentato una mozione di censura, la maggior parte favorevole (280 su 480). Il Governo Pompidou dovette dimettersi. Il generale de Gaulle sciolse, quindi, l'Assemblea Nazionale, il 9 ottobre. Le nuove elezioni legislative portarono ad una grande vittoria gollista e fu affidata a Georges Pompidou la formazione del nuovo Governo.

⁸³⁷ Oltre 100 mozioni di censura sono state depositate dal 1958. Durante il Governo Michel Rocard (1988-1991), vennero presentate cinque mozioni. Si scende a due con Edith Cresson e poi Pierre Bérégovoy. Tra il 1993 e il 2005 Edouard Balladur, Alain Juppé e Jean-Pierre Raffarin utilizzarono lo strumento, rispettivamente, una volta il primo e due volte gli altri due. Nel 2006 Dominique de Villepin lo utilizzò per ottenere il suo controverso contratto di primo impiego (CPE), mentre Francois Fillon e Jean-Marc Ayrault non ne hanno mai fatto uso. Il suo successore, Manuel Valls, lo usò tre volte per la legge Macron, nel luglio 2015, dopo due infruttuosi moti di censura (19 febbraio e 16 giugno).

⁸³⁸ Ha suscitato aspre critiche il caso del labour act, nota come legge El Khomri (legge dell'8 agosto 2016), in cui la mozione di censura presentata ha ricevuto solo 246 voti, mentre la maggioranza richiesta era di 288. Il Governo ha scelto di utilizzare lo strumento previsto dall'art. 49, comma 3, Cost e i mezzi che consentono di esercitare pressioni sulla maggioranza al fine dell'approvazione la legge.

legislativa, che nello spirito della costituzione francese non deve riscontrare alcun ostacolo. Con la riforma costituzionale del 2008 la responsabilità del Governo può essere impegnata solo sul voto della legge finanziaria (o finanziamento della previdenza sociale) e solo su un altro disegno di legge (o proposta) nella stessa sessione parlamentare; prima della riforma, il Governo poteva utilizzare lo strumento della censura tutte le volte che lo riteneva necessario e qualunque fosse la natura del testo⁸³⁹.

3.6. I meccanismi di razionalizzazione del sistema francese come modello per l'Italia

I meccanismi istituzionali previsti nella costituzione francese possono essere visti quale possibile rimedio alle degenerazioni del sistema parlamentare italiano. Il modello istituzionale, così come delineato nella Quinta Repubblica francese, ha permesso di realizzare la duplice finalità di avere un esecutivo forte e stabile, permettendo di risolvere quella alta instabilità costituzionale che ha sempre caratterizzato il sistema francese. I vari meccanismi di razionalizzazione del sistema sono stati introdotti come correttivo alla debolezza mostrata dall'esecutivo nella Quarta Repubblica. Tuttavia, sul tema del tempo legislativo, il nostro Parlamento risulta più rapido di quello francese, con un sistema bicamerale non paritario, in cui l'Assemblée Nationale ha formalmente il potere di approvare le leggi dopo una bocciatura del Senato; potere che, però, è stato utilizzato raramente nella storia della Repubblica francese, in cui si preferisce percorrere la via del consenso, mediante le lunghe trattative nelle apposite commissioni bicamerali. Il Governo, quale maggiore protagonista del procedimento legislativo, caratteristica che accomuna i moderni stati democratici, è diventato il sorvegliante dell'attività legislativa. A partire dagli anni 70, si è arginato il monopolio dell'esecutivo nella funzione normativa; a tal riguardo, la legge ha riguadagnato spazio a scapito del regolamento, fenomeno dovuto al fatto che la via legislativa non comportava più rischi per il Governo, il quale poteva affidarsi ad istituti come voto bloccato e questione di fiducia. Il voto bloccato è un rimedio che evita la modifica di un testo legislativo, permettendo al Governo di proteggere le proprie decisioni, e che realizza un maggiore rafforzamento dell'esecutivo, garantendo una migliore padronanza dei tempi. Mediante il voto bloccato il Governo può disporre delle leggi necessarie all'attuazione del proprio indirizzo politico. L'istituto menzionato potrebbe trovare spazio nel sistema italiano, portando a dei possibili benefici. Il voto bloccato in Italia garantirebbe al Governo una maggiore certezza dei tempi di approvazione di una legge, evitando il ricorso, da parte dell'esecutivo, a forzature dei tempi di lavoro parlamentare, mediante l'adozione di decreti legge e successiva apposizione della questione di fiducia in sede di conversione. Un surrogato italiano di tale istituto lo si può ritrovare nella prassi di presentare maxi emendamenti su cui porre la questione di fiducia, con la differenza fondamentale che la procedura del voto bloccato segue delle regole chiare che trovano il proprio fondamento nella Costituzione e che non è necessariamente collegato con

⁸³⁹ X. MAGNON, R. GHÉVONTIAN, M. STEFANINI, *Pouvoir exécutif et Parlement: de nouveaux équilibres? L'impact de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur le rééquilibrage des institutions*, PUAM, Marsiglia, 2012; J. GICQUEL, *La restauration des droits du Parlement dans le domaine de la procédure législative: entre espoirs et illusions*, *Politeia*, n. 15/2009, p. 396. Una riforma in tal senso ha tenuto conto del contesto rinnovato e segnato dalla maggioranza e dalle istituzioni del quinquennio. H. ALCARAZ, *L'article 49, alinéa 3, de la Constitution du 4 octobre 1958: antidote ou "coup de force"*, *Revista catalana de dret públic*, n. 53/2016, p. 1-12.

la messa in gioco della fiducia; in Italia, invece, si è formata la prassi in un vuoto di disciplina lasciato dall'assenza di norme costituzionali e di una normativa che ne stabilisse i limiti, assumendo quindi aspetti degenerativi. Il voto bloccato ha un duplice vantaggio: non ha valore di votazione fiduciaria, per cui il Governo non è costretto a mettere in gioco la propria responsabilità politica; è possibile utilizzarlo senza i limiti che sono connessi a tale tipo di votazione (ad esempio il termine di ventiquattro ore).

4. IL DIRITTO D'EMENDAMENTO NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO FRANCESE E IL CONTROLLO DEL GIUDICE COSTITUZIONALE

di *Stefano Saletti*

4.1. *La natura e le fonti del diritto d'emendamento.*

Il procedimento legislativo delineato dalla Costituzione Francese del 1958 attribuisce al Governo un ruolo di assoluta centralità sia sotto il profilo dell'iniziativa legislativa sia per quanto riguarda la possibilità di delegificare tramite il ricorso ai regolamenti. In questo quadro l'istituto dell'emendamento ai disegni e alle proposte di legge depositate in parlamento assume un significato molto particolare ed indubbiamente superiore a quello posseduto dal suo equivalente nell'ordinamento italiano: esso consente infatti ai singoli parlamentari di poter esercitare un controllo sull'attività legislativa tale da riaffermare il ruolo del parlamento e in grado talora di poter guidare le scelte governative o della maggioranza politica vigente. Tale diritto va peraltro considerato secondo la costante giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel* quale vero e proprio corollario dello stesso diritto d'iniziativa legislativa⁸⁴⁰. In generale il diritto d'emendamento⁸⁴¹ si inquadra nello spirito del c.d. parlamentarismo razionalizzato che ha presieduto alla sua elaborazione e costituisce una delle due forme di intervento dei parlamentari all'interno del procedimento legislativo. Esso può quindi essere definito sia quale diritto/potere di sopprimere o modificare il testo proposto sia quale diritto/potere di proporre l'introduzione di nuove disposizioni⁸⁴²; in base all'art. 44 Cost., che costituisce la fonte dalla quale il diritto d'emendamento trae il proprio fondamento, quest'ultimo è condiviso tra i parlamentari ed il

⁸⁴⁰ L'espressione è stata in verità coniata da E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 1893, 2^e éd., 1902, n° 696, p. 843. Successivamente è stata accolta nella giurisprudenza del *Conseil*: cfr. CC, dec. n° 2000-430 e 2000-434 DC du 29 juin 2000.

⁸⁴¹ Tale diritto può essere esercitato sia in maniera individuale che in forma collettiva, essendo consentito che un emendamento possa essere firmato da più parlamentari. Si segnala in proposito il favore espresso da parte del Primo Ministro della Repubblica Francese, Édouard Philippe, alla proposta di LREM di voler rendere esclusivamente collettivo il diritto d'emendamento, attribuendolo non più a tutti i deputati e senatori, ma ai singoli gruppi parlamentari fissando un limite al numero di emendamenti da presentare proporzionale al numero dei componenti il gruppo stesso. Si veda anche *infra*, nota 317.

⁸⁴² In merito alla definizione d'emendamento quale atto volto a modificare un articolo determinato o, invece, ad introdurre una nuova disposizione (c.d. *article additionnel*) si veda in Francia B. BAUFUMÉ, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, LGDJ, 1993; per il medesimo scopo in Italia si veda G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, CEDAM, Padova, 2008, spec. p. 61 s.

Governo (*droit partagé*)⁸⁴³, ed il suo esercizio deve avvenire nel rispetto dei limiti previsti dalla Costituzione oltre che dalla legge organica e dai regolamenti parlamentari.

La disciplina relativa al diritto di emendamento ha subito alcune modifiche a seguito della revisione costituzionale del 2008, la quale nel complesso ha tentato di restituire al Parlamento un ruolo di maggiore importanza, se non addirittura di co-decisione, tanto è vero che la percentuale di leggi definitivamente approvate di derivazione parlamentare risulta essere notevolmente incrementata nelle ultime legislature rispetto al passato, nonostante il Governo mantenga tuttora il primato per quanto riguarda il numero degli atti legislativi approvati.

Innanzitutto la riforma ha modificato l'art. 44, c. 1, Cost., prevedendo che il diritto di emendamento si esercita in aula o in commissione secondo le condizioni fissate dai regolamenti parlamentari nel quadro di una legge organica⁸⁴⁴. Nonostante la nuova formulazione dell'art. 44 Cost. avrebbe potuto determinare un cambiamento significativo rispetto al passato, dal momento che esso prevede che il diritto d'emendamento sia esercitato in aula o in commissione, di fatto si continua ad assistere ad una duplicazione del diritto d'emendamento: da un lato vi sono quindi emendamenti in commissione volti a modificare il testo depositato o trasmesso in una delle due Camere, dall'altro vi sono gli emendamenti in aula, volti a modificare il testo adottato dalla commissione a seguito del suo passaggio in aula. Peraltro gli emendamenti non adottati dalla commissione possono essere nuovamente depositati quali emendamenti in aula a condizione di essere adattati, se necessario, al testo licenziato dalla commissione. Secondo l'orientamento del *Conseil Constitutionnel* i parlamentari ricevono dalla lettera dell'art. 44, c. 1 Cost. non solo il potere di presentare un emendamento, ma anche quello di ritirarlo⁸⁴⁵.

Come anticipato, oltre all'art. 44 Cost. esistono anche altre fonti deputate a regolare l'istituto dell'emendamento: si tratta della l. org. 2009-403, incaricata di fissare i principi e i criteri generali relativi all'esercizio del diritto in esame, ed i regolamenti delle Camere (*Assemblée Nationale e Sénat*) ai quali spetta dettare la disciplina di dettaglio⁸⁴⁶.

In attuazione di quanto previsto dall'art. 44, c. 1 Cost. l'esercizio del diritto d'emendamento è stato inquadrato nella normativa introdotta con la l. org. n. 2009-403, all'interno del Capo III⁸⁴⁷.

⁸⁴³ E' quindi possibile distinguere un diritto d'emendamento d'iniziativa parlamentare dal diritto d'emendamento del Governo. Si rileva in proposito che è soltanto dalla creazione nel 1958 della Quinta Repubblica che è stato attribuito anche al Governo il diritto d'emendamento, ciò che, secondo alcuni, ha portato ad una "rivoluzione silenziosa". Cfr. P. BINCZAK, *Le Conseil constitutionnel et le droit d'amendement: entre «errements» et «malentendus»*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/2001, p. 485.

⁸⁴⁴ Sembra perfettamente legittimo dedurre da tale disposizione che sia del tutto logico permettere alla commissione di adottare in via definitiva alcuni emendamenti che non saranno più riesaminati in aula.

⁸⁴⁵ Cfr. CC, déc. n° 2010-624 DC, du 20 janvier 2011, cons. 5 et 6: "Les parlementaires tirent des termes du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution le droit de présenter un amendement, mais aussi le droit de le retirer".

⁸⁴⁶ Merita di essere sottolineato che, nonostante non possano essere considerate fonti del diritto in senso stretto, assumono notevole importanza anche le sentenze del *Conseil Constitutionnel*, la cui giurisprudenza in materia di diritto d'emendamento costituisce da sempre un parametro dal quale non si può prescindere nell'ancorare il concreto esercizio del medesimo da parte dei rispettivi titolari.

⁸⁴⁷ *Loi organique n. 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*. Sull'utilità dell'introduzione di una l. org. quale fonte del diritto intermedia tra Costituzione e regolamenti parlamentari si veda S. BOCCALATTE – G. PICCIRILLI, *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2009, p. 9 – 15.

Quali principi generali, pedissequamente ripresi dai regolamenti dell'AN e del Sénat, la l. org. citata stabilisce che gli emendamenti debbano essere presentati per iscritto ed essere succintamente motivati⁸⁴⁸. Essi devono anche essere firmati da almeno uno dei loro autori e depositati presso l'ufficio di presidenza dell'Assemblea o presentati in commissione⁸⁴⁹. Gli emendamenti devono avere ad oggetto un solo articolo e non sono ammissibili i c.d. "amendements orientatifs", ossia quegli emendamenti che indicano semplicemente un auspicio e che lasciano ai servizi parlamentari il compito di provvedere alla sua redazione in concreto.

Agli emendamenti si aggiunge la categoria dei subemendamenti ossia di quelle proposte di modificazione al testo di uno o più emendamenti già presentati, per i quali sussiste secondo il *Conseil* un vero e proprio diritto alla loro presentazione di natura incondizionata, ovvero non limitata dal tenore dell'emendamento principale⁸⁵⁰. Resta tuttavia fermo che i subemendamenti non possono riguardare che un solo articolo né contraddire il senso dell'emendamento cui si riferiscono; infine non possono a loro volta essere subemendati⁸⁵¹.

Sul piano della presentazione temporale degli emendamenti è posto un limite a quelli d'iniziativa parlamentare, i quali cessano di essere ricevibili dopo l'avvio dell'esame del testo in seduta pubblica⁸⁵², ed è attribuito ai regolamenti delle Camere il potere di determinare le condizioni alle quali può essere previsto un termine finale allo scadere del quale gli emendamenti d'iniziativa parlamentare non sono più ricevibili, non applicabile ai subemendamenti⁸⁵³, i quali possono essere sempre presentati. Dopo lo spirare di tali termini sono ammissibili solo gli emendamenti presentati dal governo o dalla commissione competente nel merito. Questi termini possono essere riaperti per i membri del Parlamento alle condizioni stabilite dai regolamenti parlamentari⁸⁵⁴.

Altra disposizione di un certo interesse è quella di cui all'art. 15 della l. org. 2009-403, a norma del quale i regolamenti delle Camere possono determinare le condizioni alle quali gli emendamenti dei parlamentari, dietro richiesta del loro proponente, o gli emendamenti presentati dalla commissione competente nel merito possono costituire l'oggetto di una

⁸⁴⁸ Art. 13, c. 1, l. org. 2009-403: "Les amendements sont présentés par écrit et sont sommairement motivés." Ogni emendamento indica la parte del testo nel quale s'inserisce, il suo contenuto e un riassunto che ne descriva in breve lo scopo.

⁸⁴⁹ In attuazione dell'art. 13 della l. org. 2009-403, l'art. 98, c. 2, reg. AN prevede che: "Il n'est d'amendements que ceux formulés par écrit, signés par l'un au moins des auteurs et déposés sur le bureau de l'Assemblée ou présentés en commission."; in termini pressoché identici dispone l'art. 48, c. 2 reg. Sénat.

⁸⁵⁰ Cfr. CC, déc. n° 1973 – 49 DC, du 17 mai 1973 e CC, déc. n° 1986 – 206 DC, du 3 juin 1986.

⁸⁵¹ Cfr. art. 98, c. 4, reg. AN: "Les amendements ne peuvent porter que sur un seul article. Les contre-projets sont présentés sous forme d'amendements, article par article, au texte en discussion. Les sous-amendements ne peuvent contredire le sens de l'amendement; ils ne peuvent être amendés. La recevabilité des amendements, contre-projets et sous-amendements, au sens du présent alinéa, est appréciée par le Président de l'Assemblée."; nei medesimi termini si veda l'art. 48, c. 4 reg. Sénat.

⁸⁵² Art. 13, c. 2, l. org. 2009-403: "Les amendements des membres du Parlement cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance publique." La l. org. stabilisce quindi che gli emendamenti d'iniziativa parlamentare siano depositati prima dell'inizio dell'esame del testo in aula.

⁸⁵³ Art. 13, c. 2, l. org. 2009-403: "Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles est fixée une date antérieure à compter de laquelle ces amendements ne sont plus recevables. Ces délais ne s'appliquent pas aux sous-amendements."

⁸⁵⁴ Art. 13, c. 3, l. org. 2009-403: "Après l'expiration de ces délais, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond. Ces délais peuvent être ouverts de nouveau pour les membres du Parlement dans les conditions prévues par les règlements des assemblées."

valutazione preliminare comunicata all'assemblea prima della loro discussione in aula⁸⁵⁵. In applicazione di tale previsione l'art. 98, c. 1 RAN individua i casi in cui gli emendamenti sono sottoposti ad una valutazione preliminare: 1) su richiesta del presidente della commissione o del relatore quando si tratta di un emendamento della commissione. 2) su richiesta dell'autore dell'emendamento e con l'assenso del presidente della commissione competente nel merito quando si tratta di un emendamento depositato da un deputato⁸⁵⁶. Il medesimo articolo prevede altresì che la mancata realizzazione, stampa o discussione di una valutazione preliminare su un emendamento non preclude la sua discussione in seduta pubblica⁸⁵⁷. Infine l'art. 146 – 6 RAN stabilisce che su richiesta del suo autore e se la commissione competente nel merito è d'accordo un emendamento può costituire l'oggetto di una valutazione preliminare da parte della Commissione/Comitato per la valutazione e il controllo delle politiche pubbliche⁸⁵⁸.

L'art. 17 della l. org. citata stabilisce inoltre che i regolamenti delle Camere, se prevedono una procedura che fissa dei limiti temporali per l'esame di un testo in aula, possono stabilire le condizioni alle quali gli emendamenti depositati dai parlamentari possono essere messi ai voti senza discussione⁸⁵⁹ e, quando un emendamento viene presentato dal Governo o dalla commissione dopo che è stato fissato il termine per la presentazione degli emendamenti dei membri del Parlamento, devono contemplare un tempo di discussione supplementare, su richiesta di un presidente di gruppo, ai membri del Parlamento⁸⁶⁰.

In ogni caso i regolamenti delle Camere devono comunque garantire il diritto d'espressione di tutti i gruppi parlamentari, con particolare attenzione ai gruppi

⁸⁵⁵ Art. 15, l. org. 2009-403: “*Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles des amendements des membres du Parlement, à la demande de leur auteur, ou des amendements de la commission saisie au fond peuvent faire l'objet d'une évaluation préalable communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance.*”.

⁸⁵⁶ Art. 98-1, c. 1 e c. 2, reg. AN: “*Un amendement fait l'objet d'une évaluation préalable*”; “*1° À la demande du président ou du rapporteur de la commission saisie au fond, s'agissant d'un amendement de la commission; 2° À la demande de l'auteur de l'amendement et avec l'accord du président de la commission saisie au fond, s'agissant d'un amendement déposé par un député.*”.

⁸⁵⁷ Art. 98-1, c.4, reg. AN: “*Le défaut de réalisation, d'impression ou de distribution d'une évaluation préalable sur un amendement ne peut faire obstacle à sa discussion en séance publique.*”.

⁸⁵⁸ Art. 146-6 reg. AN: “*Le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques est saisi pour réaliser l'évaluation préalable d'un amendement d'un député ou d'un amendement de la commission saisie au fond qui a été demandée conformément à l'article 98-1*”.

⁸⁵⁹ Art. 17, c. 1, l. org. 2009-403: “*Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, déterminer les conditions dans lesquelles des amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion.*”.

Tale principio fondamentale, applicabile quando sia stato fatto ricorso al contingentamento dei tempi di discussione, consente di poter prescindere dalla discussione dei singoli emendamenti di provenienza parlamentare prima dell'espressione del voto; questo costituisce un forte disincentivo per le pratiche ostruzionistiche, inserendo elementi limitativi della fase di discussione degli emendamenti. Cfr. S. BOCCALATTE – G. PICCIRILLI, *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento*, cit., p. 11.

⁸⁶⁰ Art. 17, c. 2, l. org. 2009-403: “*Lorsqu'un amendement est déposé par le Gouvernement ou par la commission après la forclusion du délai de dépôt des amendements des membres du Parlement, les règlements des assemblées, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, doivent prévoir d'accorder un temps supplémentaire de discussion, à la demande d'un président de groupe, aux membres du Parlement.*”.

d'opposizione e di minoranza, anche qualora essi istituiscano una procedura che fissi un termine finale per l'esame del testo in aula ⁸⁶¹.

Infine l'art. 19 della l. org. n. 2009-403 dispone che i regolamenti delle Camere, se prevedono una procedura che fissa un termine finale per l'esame di un testo, possono determinare le condizioni alle quali il diritto di parola può essere conferito, al termine del voto dell'ultimo articolo di questo testo, per una durata limitata e, al di fuori di tali limiti di tempo, a ciascun parlamentare che ha fatto richiesta di una dichiarazione di voto personale ⁸⁶².

In attuazione dell'art. 44 Cost. l'art. 98, c. 1, del RAN riconosce al Governo, alle commissioni di merito, consultive ed ai deputati il diritto di presentare emendamenti alle proposte di legge depositati presso l'ufficio di presidenza dell'Assemblea nonché ai testi di legge licenziati dalle commissioni ⁸⁶³.

4.1.1. I limiti all'esercizio del diritto di emendamento: il limite della ricevibilità finanziaria ex art. 40 Cost.

L'esercizio del diritto-potere d'emendamento è sottoposto ad alcuni limiti, la cui legittimazione deriva direttamente da altre disposizioni costituzionali, ispirati da ragioni di carattere generale ⁸⁶⁴ o più strettamente connesse all'esigenza di preservare il buon andamento del procedimento legislativo ⁸⁶⁵.

Un primo limite è quello delineato dall'art. 40 Cost., che prevede l'irricevibilità degli emendamenti che siano tali avere quale effetto quello di compromettere la sostenibilità dei conti pubblici ⁸⁶⁶. Già nel corso dei lavori preparatori della Costituzione ⁸⁶⁷ si era ritenuto

⁸⁶¹ Art. 18, l. org. 2009-403: "*Les règlements des assemblées, lorsqu'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, garantissent le droit d'expression de tous les groupes parlementaires, en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires.*"

⁸⁶² Art. 19, l. org. 2009-403: "*Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, déterminer les conditions dans lesquelles la parole peut être donnée, à l'issue du vote du dernier article de ce texte, pour une durée limitée et en dehors de ces délais, à tout parlementaire qui en fait la demande pour une explication de vote personnelle.*"

⁸⁶³ Art. 98, c. 1, reg. AN: "*Le Gouvernement, les commissions saisies au fond, les commissions saisies pour avis et les députés ont le droit de présenter des amendements aux textes déposés sur le bureau de l'Assemblée ainsi qu'aux textes adoptés par les commissions.*"

⁸⁶⁴ Come ad esempio quella di garantire la sostenibilità dei conti pubblici di cui all'art. 40 Cost., a norma del quale: "Le proposte e gli emendamenti formulati dai membri del Parlamento non sono ammissibili allorché la loro adozione abbia per conseguenza una diminuzione delle entrate pubbliche, ovvero la creazione o l'aggravio di un onere pubblico". Cfr. CC, déc. n° 75-57 DC, du 23 juillet 1975, cons. 4: "L'articolo 40 Cost. apporta una limitazione per i parlamentari ai principi stabiliti agli articoli 39, c.1 e 44, c. 1 Cost. al fine d'evitare che le singole disposizioni che abbiano un impatto finanziario diretto possano essere votate senza che si sia tenuto conto delle conseguenze che potrebbero prodursi nei riguardi dello stato complessivo delle finanze pubbliche".

⁸⁶⁵ E' questo ad esempio il caso del limite di cui all'art. 45 Cost., a norma del quale: "Fatta salva l'applicazione degli articoli 40 e 41, un emendamento è ricevibile in prima lettura se presenta un collegamento, anche indiretto, con il testo depositato o trasmesso". In questo caso l'esigenza è quella di assicurare una omogeneità sostanziale tra il testo di legge e l'emendamento, ma in altre ipotesi la ratio può essere ben diversa, come quella di garantire al Governo un potere di controllo sul testo elaborato dalla commissione mista ai sensi dell'art 45, c. 3 Cost.

⁸⁶⁶ Tale irricevibilità è definita come assoluta da CC, déc. n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, cons. 28 e CC, déc. n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, cons. 7.

⁸⁶⁷ Cfr. CC, déc. n° 77-82 DC, du 20 juillet 1977, cons. 2, e CC, déc. n° 83-164 DC, du 29 décembre 1983, cons. 42: "*Il résulte, en effet, des travaux préparatoires de la Constitution que le contrôle de recevabilité des propositions et amendements d'initiative parlementaire, en application de l'article 40 de la Constitution, doit être mis en œuvre au*

indispensabile che il controllo sugli emendamenti d’iniziativa parlamentare dovesse essere compiuto in maniera sistematica fin dalla sede parlamentare, non potendo essere direttamente invocata l’irricevibilità davanti al *Conseil Constitutionnel* nei confronti della legge che s’impugna ⁸⁶⁸.

L’irricevibilità opposta ex art. 40 Cost. ad una proposta di legge o ad un emendamento può essere di natura totale o parziale a seconda che la disposizione in questione sia o meno separabile dal testo complessivo. In ogni caso anche nel corso della procedura legislativa deve essere possibile constatare l’irricevibilità delle proposte di legge che siano state dichiarate erroneamente ricevibili durante il primo controllo ⁸⁶⁹. L’art. 40 Cost. non individua un organo deputato a dirimere le eccezioni di ricevibilità finanziaria e pertanto, secondo anche la giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel*, le Camere sono libere di designare l’autorità incaricata di assumere tali decisioni. Ciò che è però indispensabile secondo il Conseil è che ciascuna assemblea attui un controllo di ricevibilità effettivo e sistematico al momento del deposito degli emendamenti, che sia svolto anche dalla commissione competente ⁸⁷⁰.

Il giudice costituzionale ha anche precisato la portata del limite di cui all’art. 40 Cost.: esso non si applica soltanto alle spese dello Stato, ma anche a quelle di tutti gli altri enti pubblici; inoltre l’impatto delle misure proposte va giudicato in base al testo cui l’emendamento si riferisce o, se maggiormente favorevole, alla normativa esistente.

Va peraltro notato che dalla formulazione letterale dell’art. 40 Cost. emerge chiaramente che è possibile che sia presentato un emendamento che riduca le entrate pubbliche a condizione che esso provveda a garantire la relativa copertura mediante l’aumento di un’altra risorsa pubblica, mentre si esclude che essa consenta qualsiasi compensazione nel campo degli oneri pubblici. Sempre in base all’interpretazione letterale

cours des débats devant le Parlement, devant les instances propres aux assemblées. L’irrecevabilité instituée par l’article 40 ne peut être directement invoquée devant le Conseil constitutionnel à l’encontre de la loi dont il s’agit”.

⁸⁶⁸ Cfr. CC, déc. n° 2012-654 DC, du 9 août 2012, cons. 66: “*La question de la recevabilité financière d’un amendement d’origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l’article 40 de la Constitution. En l’espèce, l’amendement dont est issu le 3° du paragraphe I de l’article 41 de la loi de finances rectificative pour 2012, adopté en première lecture au Sénat, n’a pas vu sa recevabilité contestée, en application de l’article 40 de la Constitution, devant le Sénat. La question de la recevabilité de l’amendement n’ayant pas été soulevée devant le Sénat, elle ne peut être directement invoquée par les députés requérants devant le Conseil constitutionnel”.*

⁸⁶⁹ Cfr. CC, déc. n° 78-94 DC, du 14 juin 1978, cons. 4 et 5: “*Le contrôle de recevabilité des lois au regard de l’article 40 de la Constitution doit être systématique et antérieur et l’engagement de la procédure législative. Les assemblées sont libres de désigner l’autorité chargée de statuer sur la recevabilité. Au cours de la procédure législative, il doit être possible de constater l’irrecevabilité de propositions de lois qui auraient été déclarées à tort recevables lors du premier contrôle”.*

⁸⁷⁰ Cfr. CC, déc. n° 2009-581 DC, du 25 juin 2009, cons. 37 et 38: “*Il résulte de dispositions de l’article 40 de la Constitution du premier alinéa de l’article 42 que chaque assemblée parlementaire doit avoir mis en œuvre un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt des amendements y compris auprès de la commission saisie au fond. Sont conformes à la Constitution les dispositions de l’article 89 du règlement de l’Assemblée nationale qui prévoient : un examen systématique et préalable à leur dépôt des propositions de loi par le Bureau de l’Assemblée ou certains de ses membres ; un contrôle identique des amendements présentés en commission effectué par les présidents des commissions saisies, éventuellement après consultation du président ou du rapporteur général de la commission chargée des finances ; l’appréciation par le président de l’Assemblée nationale de la recevabilité financière des amendements déposés sur le bureau de l’Assemblée; l’opposition à tout moment des dispositions de l’article 40 de la Constitution par le Gouvernement ou par tout député aux propositions de loi et aux amendements, ainsi qu’aux modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies.”*

dell'art. 40 Cost. è inoltre possibile ritenere che il limite in esame si applichi solo agli emendamenti d'iniziativa parlamentare e non anche a quelli d'iniziativa governativa, i quali ne sarebbero di conseguenza sottratti.

Al fine di realizzare un controllo di ricevibilità nei termini sopra descritti i regolamenti dell'Assemblée Nationale e del Sénat prevedono entrambi una specifica procedura volta a valutare la ricevibilità degli emendamenti in commissione ed in aula⁸⁷¹.

Il RAN prevede che gli emendamenti presentati in commissione o presso l'ufficio di presidenza dell'Assemblea sono irricevibili quando la loro adozione avrebbe le conseguenze previste all'art. 40 della Costituzione. Nel caso di emendamenti presentati in commissione, la loro irricevibilità è valutata dal presidente della commissione e, in caso di dubbio, dall'ufficio di presidenza della medesima. Il presidente della commissione può, se necessario, consultare il presidente o il relatore generale della commissione per le finanze,

⁸⁷¹ Poiché ciascuna assemblea può determinare liberamente le modalità del controllo di ricevibilità finanziaria esistono alcune differenze tra la procedura dell'AN e quella del Sénat, le quali si sono tuttavia attenuate nel corso degli ultimi anni. Per ragioni di spazio si riporta nel testo la procedura prevista dal RAN, mentre di seguito si provvede a delineare la procedura seguita dal Sénat. Innanzitutto va ricordato che solo nel 2007, sotto l'influenza della giurisprudenza del *Conseil*, il Sénat ha provveduto ad istituire un controllo di ricevibilità degli emendamenti preliminare al loro deposito, che viene effettuato non solo ai sensi dell'art. 40 Cost., ma anche della l. org. relativa alle leggi finanziarie (LOLF). In applicazione dell'art. 45 del Reg. Sénat, la *commission des finances* è competente a controllare la ricevibilità degli emendamenti depositati in vista dell'esame in aula o nel corso della medesima. A partire dal 1 luglio 2007, in applicazione della CC, déc. n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, questo controllo viene operato in maniera sistematica e a priori, così che gli emendamenti dichiarati irricevibili non sono distribuiti ai parlamentari. Tale innovazione ha interrotto un'antica prassi del Sénat, formalizzata all'interno della precedente versione dell'art. 45, c.1 del regolamento, secondo la quale il controllo di ricevibilità degli emendamenti spettava alla commissione finanze, ma non portava all'eliminazione degli emendamenti se non in presenza dell'invocazione espressa dell'art. 40 da parte del Governo o dei senatori. Nella decisione sopra menzionata il *Conseil* ha reso la propria interpretazione dell'art. 40 Cost., richiedendo che il controllo di ricevibilità degli emendamenti dovesse essere realizzato in maniera sistematica ed effettiva al momento del loro deposito; esso ha inoltre affermato che l'assenza di un tale meccanismo non sarebbe più stata giustificata in ragione della regola del c.d. *préalable parlementaire*. La riforma costituzionale del 2008 ha introdotto, tra le principali novità, il principio che le assemblee deliberino sia per i *projets de loi*, che per le *propositions de loi* sul testo licenziato dalla commissione competente nel merito. Questo ha comportato quale inevitabile conseguenza la realizzazione di un controllo di ricevibilità finanziaria degli emendamenti già durante l'elaborazione del testo in commissione. Attualmente il combinato disposto dell'art. 28-ter e dell'art. 45, c. 6 del regolamento del Sénat attribuisce alla commissione di merito una piena competenza per decidere sulla ricevibilità finanziaria o meno degli emendamenti depositati in vista dell'elaborazione del testo. Ogni presidente di commissione ha la facoltà, ma non l'obbligo, di chiedere, se lo ritiene opportuno, un parere scritto sulla ricevibilità di uno o più emendamenti al presidente della commissione finanze; tale facoltà è accordata al fine di evitare che possano formarsi orientamenti differenti in materia tra la commissione delle finanze e le commissioni di merito. In ogni caso il presidente della commissione di merito non è vincolato dal parere reso dal presidente della commissione finanze. Dal momento che non sussiste un obbligo di chiedere un parere al presidente della commissione finanze un emendamento dichiarato ricevibile in commissione potrà essere dichiarato irricevibile dalla commissione delle finanze al momento del nuovo deposito in aula. Nonostante l'irricevibilità finanziaria prevista dall'art. 40 Cost. abbia carattere assoluto e possa essere quindi rilevata in ogni fase del procedimento di approvazione di un emendamento, l'art. 45, c. 4 Cost. continua a prevedere che i senatori o il Governo possano sollevare in aula un'eccezione d'irricevibilità fondata sull'art. 40 Cost. o su una disposizione della LOLF. In questo caso l'irricevibilità è ammessa di diritto e senza nessun dibattito se essa è affermata dalla commissione delle finanze. Nell'ipotesi in cui la commissione non sia stato in grado di rendere immediatamente noto il suo parere sull'irricevibilità dell'emendamento, l'art. 45, c. 5 del regolamento prevede una particolare procedura per decidere se l'emendamento sia ricevibile o meno; nel caso in cui l'emendamento e l'articolo cui il primo si riferisce siano rimandati alla commissione delle finanze e questa non statuisca sulla sua ricevibilità allora l'emendamento dovrà essere considerato implicitamente irricevibile.

l'economia e il controllo del bilancio o un membro del suo ufficio designato a tal fine⁸⁷². Qualora gli emendamenti siano presentati direttamente presso l'Ufficio di presidenza dell'Assemblea la loro ricevibilità è esaminata dal Presidente dell'Assemblea. Gli emendamenti dichiarati irricevibili non sono esaminati dalla commissione⁸⁷³. In caso di dubbio, il Presidente decide dopo aver consultato il presidente o il relatore generale della commissione per il controllo delle finanze, dell'economia e del bilancio o un membro del suo ufficio designato a tale scopo; in assenza di un parere, il Presidente può deferire la questione all'Ufficio di presidenza dell'Assemblea⁸⁷⁴.

Il regolamento dell'AN prevede che le disposizioni di cui all'art. 40 Cost. possono essere fatte valere in qualsiasi momento dal Governo o da ciascun deputato nei confronti degli emendamenti adottati da una commissione ed integrati nel testo che servirà quale base per la discussione in seduta pubblica, nonché delle modifiche apportate dalle commissioni di merito ai testi per i quali sono competenti. Anche in questo caso l'irricevibilità è valutata dal presidente o dal relatore generale della commissione per le finanze, l'economia generale e il controllo del bilancio o da un membro del suo ufficio designato a tal fine⁸⁷⁵.

Va notato che la procedura di controllo dell'ammissibilità finanziaria organizzata dal regolamento dell'AN affida ai soli organi parlamentari il compito di decidere sulla questione della ricevibilità durante la procedura legislativa. In caso di controversia sull'ammissibilità di un emendamento, soprattutto quando è il Governo a contestare la ricevibilità affermata dall'autorità parlamentare competente, è la decisione di quest'ultima a prevalere in questa fase contrariamente a quanto previsto in materia di ricevibilità legislativa. In quest'ultima situazione l'unico rimedio concretamente esperibile è quello di adire il *Conseil Constitutionnel* ex art. 61, c. 2 Cost, previo il necessario passaggio dall'autorità parlamentare competente.

⁸⁷² Art. 89, c. 2, reg. AN: "*Les amendements présentés en commission sont irrecevables lorsque leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution. L'irrecevabilité est appréciée par le président de la commission et, en cas de doute, par son bureau. Le président de la commission peut, le cas échéant, consulter le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet.*"

⁸⁷³ Secondo una prassi consolidata il Presidente segue quasi sempre il parere del Presidente della Commissione Finanze o, in mancanza, del relatore generale o di un membro della Commissione finanze a tale scopo designato. Al momento della loro registrazione tutti gli emendamenti contestati sono rimandati al Presidente della Commissione finanze il cui parere gioca un ruolo decisivo. Se il parere è favorevole all'irricevibilità, l'emendamento è rimandato al suo autore e non è posto in discussione.

⁸⁷⁴ Art. 89, c. 3, reg. AN: "*La recevabilité des amendements déposés sur le bureau de l'Assemblée est appréciée par le Président. Leur dépôt est refusé s'il apparaît que leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution. En cas de doute, le Président décide après avoir consulté le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet ; à défaut d'avis, le Président peut saisir le Bureau de l'Assemblée.*"

⁸⁷⁵ Art. 89, c. 4, reg. AN: "*Les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment aux propositions de loi et aux amendements, ainsi qu'aux modifications apportées par les commissions aux textes dont elles sont saisies, par le Gouvernement ou par tout député. L'irrecevabilité est appréciée par le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet*". Nella pratica l'opposizione è raramente formulata in questa fase dal momento che la prima verifica, compiuta al momento del deposito degli emendamenti, avrebbe dovuto eliminare automaticamente gli emendamenti inammissibili. Complessivamente alla luce dell'esame sistematico della ricevibilità degli emendamenti emerge che solo in casi eccezionali è necessario procedere ad un nuovo esame: è questo, ad esempio, il caso in cui nel corso della discussione emerge un fatto nuovo che rimetta in questione il parere di ricevibilità formulato al momento del deposito.

4.1.2. I limiti all'esercizio del diritto di emendamento: il limite del c.d. "lien" ex art. 45 Cost.

L'esigenza di prevedere un collegamento tra l'emendamento proposto e il testo di legge cui il primo si riferisce, soddisfatta dal regolamento dell'Assemblée Nationale sin dal 1935, è stata col tempo fatta propria anche da parte del *Conseil Constitutionnel*.

Inizialmente infatti il *Conseil* non riteneva, analogamente a quanto avviene per l'irricevibilità ex art. 40 Cost., di poter essere adito per censurare l'assenza di un legame tra l'emendamento proposto e l'oggetto della legge, in assenza di previa contestazione da parte dei ricorrenti in sede parlamentare della ricevibilità del medesimo sotto lo stesso profilo⁸⁷⁶.

Solo in un secondo momento la Corte si è soffermata sui limiti posti all'esercizio del diritto d'emendamento in quanto tale sotto il profilo del contenuto degli emendamenti medesimi. In particolare la chiusura mostrata sino a quel momento ha subito un primo ridimensionamento in occasione della dec. n° 80-117 DC⁸⁷⁷ con la quale ha riconosciuto la coerenza delle disposizioni della legge contestate rispetto alla materia che il progetto intendeva regolare.

La giurisprudenza del *Conseil* ha iniziato a mutare solo dopo essersi concentrata sulle *lois de finances*, affermando l'incostituzionalità di quelle disposizioni (i c.d. *cavaliers budgetaries*) che fossero estranee al contenuto necessario od eventuale dettato analiticamente dall'art. 1, ord. n. 59-2⁸⁷⁸. Successivamente tale controllo si è ampliato oltre le *lois de finances*, finendo per toccare ogni tipo di *cavalier législatif*⁸⁷⁹, ovvero di disposizioni che non si inserissero organicamente nel progetto di legge presentato⁸⁸⁰.

In un primo momento il *Conseil* ha comunque respinto le eccezioni d'incostituzionalità aventi ad oggetto disposizioni che non fossero del tutto prive di collegamento con il quadro normativo approntato dal disegno di legge anche in ragione dell'assenza di un catalogo predeterminato di contenuti cui fare riferimento per l'attività di controllo, a differenza di quanto avviene invece nelle *lois de finances*.

⁸⁷⁶ La CC, déc. n° 78-97 DC du 27 juillet 1978 aveva esteso alla valutazione circa il legame intercorrente tra emendamento e atto d'iniziativa la preclusione procedurale esplicitamente sancita in materia d'irricevibilità, sostenendo che davanti ad un "article additionnel" estraneo al quadro della proposta di legge presentata i deputati avrebbero dovuto chiedere all'Aula (Assemblée) di pronunciarsi sulla sua ricevibilità, prima della discussione. In assenza di tale procedura non sarebbe stato possibile adire il *Conseil* perché esercitasse il suo potere di controllo successivo di costituzionalità. Con la CC, déc. n° 79-104 DC, du 23 mai 1979, il *Conseil* ha ritenuto che "il fatto che, per la sua finalità, un emendamento non rientri nel campo di applicazione del progetto originario, anche se potrebbe aver influito sulla sua ricevibilità secondo le regole delle assemblee parlamentari, non avrebbe alcuna influenza sulla costituzionalità della procedura seguita". Cfr. anche D. CHAMUSSY, *La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 1/2013, p. 42

⁸⁷⁷ Relativa all'esame dell'art. 6 della *loi sur la protection et le controle des matieres nucleaires*.

⁸⁷⁸ Poiché l'analisi del diritto d'emendamento è limitata nel presente contributo al solo procedimento legislativo ordinario, per tale ragione non si procederà all'analisi dell'esercizio di tale diritto e dei relativi limiti nell'ambito dei procedimenti legislativi speciali come quello di bilancio.

⁸⁷⁹ Traducibile in italiano come norma intrusa.

⁸⁸⁰ Il *Conseil* è competente ad accertare anche d'ufficio l'assenza dei *cavaliers législatifs*, i quali costituiscono peraltro un problema di fondamentale rilievo della qualità dei testi legislativi: il divieto delle norme intruse dovrebbe quindi migliorare tale qualità; cfr. CC, déc. n° 2004 – 501 e 502, du 5 août 2004, cons. 8 et 22; CC, déc. n° 2006 – 534 DC, du 16 mars 2006, cons. 7.

Tuttavia in un secondo momento, a partire dal 1986, la Corte ha inaugurato un orientamento giurisprudenziale, durato sino al 2001, in virtù del quale il giudizio di costituzionalità doveva essere operato mediante su un duplice livello: in primo luogo si doveva verificare l'esistenza di un legame tra il testo da emendare e il singolo emendamento e successivamente si doveva verificare il rispetto dei limiti inerenti (*limites inherentes*) al diritto medesimo quanto ad oggetto e portata, pena il disconoscimento del combinato disposto degli artt. 39, c. 1 e 44, c. 1 Cost.⁸⁸¹.

Merita di essere brevemente ricordato che questa decisione ha segnato uno dei punti più bassi della relazione tra il *Conseil Constitutionnel* e il Parlamento, tanto da provocare quasi una vera e propria crisi istituzionale con quest'ultimo⁸⁸². Tale presa di posizione venne infatti considerata dai parlamentari come suscettibile di poter pregiudicare il futuro esercizio del diritto d'emendamento soprattutto perché l'espressione impiegata dal *Conseil* conferiva al medesimo un potere quasi arbitrario di decidere quando fossero oltrepassati i limiti relativi all'esercizio di tale diritto per di più tale da sostituire il giudizio del *Conseil* a quello del Parlamento medesimo.

⁸⁸¹ Cfr. CC, déc. n° 86-221 DC, du 29 décembre 1986 e CC, déc. n° 86-225 DC, du 23 janvier 1987. Va peraltro notato che nella seconda sentenza citata (quella relativa al c.d. "*Amendement Seguin*") il *Conseil* aveva parzialmente modificato i termini del giudizio relativo ai limiti estrinseci, i quali dovevano essere definiti non più in rapporto all'oggetto e alla portata dell'emendamento, ma con riguardo alla sua ampiezza ed alla sua importanza. In ogni caso nelle successive sentenze del *Conseil* la definizione dei limiti intrinseci al potere di emendamento è stata ancorata ai parametri fissati nella dec. 86-221 DC. Cfr. P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, 2002., p. 468 ss.

⁸⁸² Va infatti detto che il controllo esercitato dal *Conseil Constitutionnel* rispetto all'esercizio del diritto di emendamento ha risentito del rapporto a lungo tempo conflittuale esistente tra il Parlamento, da un lato, e il *Conseil Constitutionnel* dall'altro. Sin dall'inizio della Quinta Repubblica, spinto dall'esigenza di proteggere le prerogative governative, il *Conseil* ha per lungo tempo posto dei limiti al tentativo delle Camere, e in particolare del *Sénat*, di conseguire un ruolo di maggiore importanza nel procedimento legislativo, attraverso anche l'esercizio del diritto d'emendamento. A partire dalla riforma del 1974 le relazioni tra *Conseil Constitutionnel* e Parlamento hanno tuttavia iniziato un processo di normalizzazione che è proseguito lungo gli anni '80 e '90 del secolo scorso, con il primo che ha ormai riconosciuto la discrezionalità legislativa propria del secondo, esercitando il proprio controllo in maniera rispettosa delle intenzioni di quest'ultimo ed addirittura giungendo talvolta a sollecitarlo ad esercitare pienamente il proprio potere legislativo. Per un'analisi dei rapporti tra il *Conseil Constitutionnel* e il Parlamento si veda D. ALAIN, *Le Conseil constitutionnel et le Parlement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1/2004, p. 37-83.

Per quanto attiene all'esercizio del diritto d'emendamento da parte del Parlamento è dal 1973-1974 che il *Conseil* ha assunto un atteggiamento nei suoi confronti sempre più favorevole. Si consideri ad esempio la déc. n° CC 73-49 DC, du 17 mai 1973, nella quale il giudice costituzionale, riconoscendo l'indissociabilità del diritto di depositare subemendamenti rispetto al generale diritto d'emendamento, ha ritenuto che i subemendamenti non possano avere quale effetto quello di contraddire il senso dell'emendamento cui si riferiscono o di sopprimere surrettiziamente quest'ultimo, nel quale caso vi sarebbe un caso di *détournement de procédure*. Sul *détournement de procédure* cfr. *infra* 4.2. Nel 1975 il *Conseil* ha affermato la propria preoccupazione di assicurare l'esercizio reale ed effettivo del diritto d'emendamento nel procedimento legislativo: cfr. CC déc. n° 75-57 DC, du 23 juillet 1975. Negli anni '80 si è preoccupato di assicurarsi che gli emendamenti non siano indebitamente dichiarati inammissibili e che la loro mancata approvazione dipenda dall'effettivo voto contrario dell'assemblea presso la quale sono stati depositati; cfr. CC, déc. n° 81-132 DC, du 16 janvier 1982. Infine, dagli anni '90 in avanti il *Conseil* si dedica sistematicamente alla più completa protezione del diritto d'emendamento dei parlamentari, difendendo le prerogative ed il ruolo del Parlamento quale luogo di dibattito, arrivando, ad esempio, a condannare la procedura del c.d. "*vote sans débat*" (cfr. CC, déc., n° 90-278 DC, du 7 novembre 1990); l'unico caso in cui il *Conseil* fa venire meno tale protezione è quello dell'uso a fini ostruzionistici del diritto d'emendamento da parte dei parlamentari, il quale viene considerato come un abuso tale da legittimare il giudice costituzionale ad affermare la costituzionalità della pratica del rigetto in blocco dell'eccessivo numero di emendamenti presentati, in quanto tesa a garantire il corretto funzionamento dell'istituzione parlamentare; cfr. CC, déc. n° 93-334 DC du 20 janvier 1994.

L'orientamento giurisprudenziale in questione è tuttavia entrato ben presto in crisi quando il *Conseil* ha ritenuto che il controllo relativo ai limiti inerenti all'oggetto e alla portata dell'emendamento non dovesse essere effettuato in astratto, ma essere invece limitato alla valutazione se l'emendamento fosse o meno collegato al progetto in discussione. Ciò che rilevava non era più quindi l'entità della modifica, ma il grado di compatibilità tra l'emendamento e il testo.

Dal 2001 in avanti il *Conseil* ha abbandonato il parametro dei "limiti inerenti"⁸⁸³ ed ha abbracciato una concezione relativamente flessibile del legame che l'emendamento deve avere con il testo da emendare, in virtù della quale era sufficiente che il primo non fosse totalmente sprovvisto di collegamento con il secondo⁸⁸⁴.

Quest'ultimo orientamento del *Conseil* è stato ulteriormente ampliato in occasione della riforma costituzionale del 2008: nel corso della discussione del progetto di legge costituzionale di modernizzazione delle istituzioni della V Repubblica, l'Assemblea Nazionale ha adottato un emendamento volto ad introdurre nell'art. 45 della Costituzione il principio secondo il quale ogni emendamento è ricevibile in prima lettura qualora esso presenti un legame, anche indiretto, con il testo depositato o trasmesso⁸⁸⁵.

Ne consegue che mentre in prima lettura basta un collegamento anche indiretto tra il testo e l'emendamento proposto, dalla seconda lettura in avanti deve invece esservi un rapporto diretto tra il primo ed il secondo, a garanzia del buon funzionamento dell'istituzione parlamentare.

A distanza di dieci anni dall'entrata in vigore del nuovo art. 45 Cost. emerge chiaramente che il *Conseil Constitutionnel* ha ormai adottato la nozione di legame ivi inserita, rigettando numerosi ricorsi sulla base dell'esistenza di un collegamento seppure indiretto con il testo in esame⁸⁸⁶.

In maniera puramente ricognitiva rispetto a quanto previsto dall'art. 45, c. 1, Cost., il regolamento dell'Assemblée Nationale stabilisce che, fatta salva l'applicazione degli artt. 40 e 41 Cost., ogni emendamento è ricevibile in prima lettura qualora presenti un collegamento, anche indiretto, con il testo depositato o trasmesso, limitandosi ad aggiungere che l'esistenza di tale legame è valutata dal Presidente⁸⁸⁷.

⁸⁸³ Ovvero quello dell'oggetto e della portata dell'emendamento.

⁸⁸⁴ Tale orientamento ha origine in CC, déc. n° 2001-450 DC, du 19 juin 2001 ed è considerato come maggiormente rispettoso delle prerogative parlamentari: cfr. D. CHAMUSSY, *La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel*, cit.

⁸⁸⁵ Questa disposizione è stata oggetto di un aspro dibattito con il Senato che, in prima lettura, ha votato per la sua soppressione mentre in seconda lettura ha infine aderito ad essa con il dichiarato intento di non prolungare ulteriormente la navetta con l'Assemblée. Nel corso della seconda seduta del 9 luglio 2008 il presidente della *commission des lois* dell'Assemblée Nationale ha spiegato nella maniera seguente le ragioni a monte della presente iniziativa: "*Nous voulons remettre en cause la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui, ces dernières années, a restreint notre liberté d'amendement en première lecture*".

⁸⁸⁶ La prima sentenza in cui il *Conseil* ha usato la formula del nuovo art. 45 Cost. risale a poche settimane dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2008; cfr. CC, déc. n° 2009-584 DC, du 16 juillet 2009, cons. 40 à 43; per apprezzare l'esistenza di un legame diretto od indiretto conviene ricorrere alla tecnica del gruppo d'indizi (*faisceau d'indices*) elaborata dal *Conseil Constitutionnel*, i quali consistono nel titolo, nella motivazione e nello scopo del testo.

⁸⁸⁷ Art. 98, c. 5, reg. AN: "*Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41 de la Constitution, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. L'existence de ce lien est appréciée par le Président.*". In termini pressoché identici l'art. 48, c. 3 reg. *Sénat*.

4.1.3 I limiti all'esercizio del diritto di emendamento: il limite del c.d. "entonnoir" ex art. 45 Cost.

Il primo periodo dell'art. 45, c. 1 Cost. prevede che ogni disegno o proposta di legge è esaminata successivamente nelle due assemblee del Parlamento in vista dell'adozione di un identico testo ⁸⁸⁸.

Tale disposizione, letta in combinato disposto con l'art. 44 Cost., produce quale risultato che il diritto d'emendamento può di fatto essere esercitato liberamente sia in commissione che in aula solo durante la prima lettura.

A partire dalla seconda lettura inizia a trovare applicazione la c.d. *régle de l'entonnoir*, in virtù della quale dopo che un testo di legge è stato approvato in prima lettura nessun emendamento può introdurre materie od argomenti nuovi, nemmeno se l'emendamento è proposto dal Governo; in altri termini, dopo l'approvazione in prima lettura possono essere presentati dai parlamentari o dal Governo soltanto emendamenti che siano direttamente connessi, che abbiano una relazione diretta, con una disposizione già inserita nel testo approvato in prima lettura ⁸⁸⁹.

Nonostante tale regola fosse da tempo prevista dagli stessi regolamenti parlamentari ⁸⁹⁰ e fosse ritenuta del tutto conforme alla Costituzione, il *Conseil Constitutionnel* ha per lungo tempo accettato che i parlamentari introducessero o modificassero le disposizioni già approvate in prima lettura anche nelle letture successive. Questo orientamento ha iniziato a mutare nel 1998, quando il *Conseil* ha posto un primo ostacolo a tale prassi, proibendola a partire dalla riunione della Commissione mista paritaria (CMP) ⁸⁹¹.

Nel 2006 il *Conseil* ha definitivamente fatto propria la regola dell'entonnoir, affermando espressamente che avrebbe sanzionato ogni sua violazione ⁸⁹², fatte salve le specifiche eccezioni individuate dallo stesso giudice costituzionale: gli emendamenti intesi a garantire il rispetto della Costituzione ⁸⁹³, a coordinarsi con i testi in esame o a correggere un errore materiale non sono sottoposti al filtro dell'*entonnoir* ⁸⁹⁴.

⁸⁸⁸ La disposizione allude al fenomeno della c.d. "navette", presente anche nell'ordinamento italiano, in base al quale il testo passa da una camera all'altra fintanto che tutte le disposizioni contenute al suo interno non siano adottate in maniera identica da entrambe. Cfr. P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit Parlementaire*, Montchrestien, Parigi, 3^a edizione, 2004, p. 194.

⁸⁸⁹ La *ratio* di tale regola è evidentemente quella di garantire il buon funzionamento e la buona organizzazione dei lavori parlamentari, impedendo che possa essere rimesso in discussione ciò su cui è già stato raggiunto un accordo. Cfr. P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit d'amendement: la fin des "limites inhérentes"*, in *Les Petits Affiches*, 13 juillet 2001, n. 139, p. 5.

⁸⁹⁰ Si veda ad esempio l'art. 108 reg. AN e per il *Sénat* l'art. 48, c. 5 e c. 6, introdotto a seguito della *résolution du 2 juin 2009* che ha abrogato l'art. 42, c. 10 del medesimo regolamento.

⁸⁹¹ CC, déc. n° 98-402 DC, du 25 juin 1998, cons. 2 à 4.

⁸⁹² CC, déc. n° 2005-532 DC, du 19 janvier 2006, cons. 24 à 27.

⁸⁹³ Cfr. CC, déc. n° 2011-631 DC, du 9 juin 2011, cons. 8 et 9, (loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité), in cui il *Conseil Constitutionnel* ha respinto una censura fondata sul preteso mancato rispetto della regola dell'entonnoir a seguito dell'adozione di un emendamento, successiva alla riunione della commissione mista paritaria (CMP), per correggere l'incostituzionalità di un progetto di legge.

⁸⁹⁴ Cfr. CC, déc. n° 2005-532 DC, du 19 janvier 2006: *le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité, pour un amendement, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau*

Va menzionato un recente caso in cui il *Conseil Constitutionnel* è stato adito al fine di pronunciarsi in base a quella che è stata definita come la regola dell'*entonnoir à rebours*⁸⁹⁵; la peculiarità di tale caso risiede nella circostanza per la quale i ricorrenti chiedevano non di censurare una disposizione adottata in violazione della regola ordinaria dell'*entonnoir*, ma di stabilire se l'eliminazione di una disposizione già approvata in maniera conforme dalle Camere disattendesse o meno la regola medesima sopra citata.

Il *Conseil Constitutionnel* ha ritenuto che la soppressione di tale disposizione fosse avvenuta secondo una procedura contraria alla Costituzione. Di solito il *Conseil* sanziona le irregolarità procedurali ai sensi dell'art. 45 Cost. censurando la disposizione che è stata emanata; in questo caso tuttavia questa soluzione non poteva essere adottata dal *Conseil* dal momento che ciò che veniva in questione era proprio la soppressione di un articolo già approvato in prima lettura.

Questa circostanza ha indotto il *Conseil* a chiarire la portata del suo controllo⁸⁹⁶. Dopo aver ricordato l'esigenza di rispettare i principi di chiarezza e di sincerità del dibattito parlamentare, ha affermato per la prima volta che "*il Consiglio costituzionale non possiede, in base agli artt. 61 e 62 della Costituzione, il potere di ripristinare un articolo soppresso in modo irregolare durante i dibattiti parlamentari. D'altra parte, è sua responsabilità garantire che l'irregolarità accertata non abbia reso incostituzionale la procedura legislativa*". Così facendo il *Conseil Constitutionnel* si è riservato il diritto di censurare, del tutto o in parte, una legge dalla quale una disposizione fosse stata illegittimamente rimossa. In ogni caso tale censura dovrebbe implicare che l'irregolarità rinvenuta fosse tale da comportare il mancato rispetto dell'esigenza costituzionale di chiarezza e di sincerità del dibattito parlamentare, potendo riguardare tanto solo una parte delle disposizioni approvate (ad esempio la sezione nella quale si trovava il singolo articolo) quanto l'intera legge⁸⁹⁷.

4.1.4 Gli altri limiti all'esercizio del diritto d'emendamento.

Un'altra modifica di un certo interesse operata dalla riforma costituzionale del 2008 è quella che consente anche ai Presidenti delle Camere di poter sollevare l'irricevibilità di un emendamento che violi le condizioni previste dall'art. 41 Cost.^{898 899}, volto a porre un

de la première assemblée saisie ; (...)" et que "les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle".

⁸⁹⁵ Cioè dell'*entonnoir* al contrario.

⁸⁹⁶ Cfr. CC, déc. n° 2016-745 DC, du 26 janvier 2017.

⁸⁹⁷ Nel caso di specie, dopo aver osservato che "per quanto irreparabile possa essere la soppressione dell'articolo in questione, essa non ha prodotto quale effetto quello di minare le esigenze di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare", il *Conseil Constitutionnel* ha rigettato il ricorso proposto. Cfr. CC, déc. n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, cons. n° 8.

⁸⁹⁸ Se nel corso dell'iter legislativo risulta che una proposta o un emendamento riguarda una materia non riservata alla legge, o è in contrasto con una delega accordata in virtù dell'articolo 38, il Governo o il Presidente dell'assemblea incaricata può opporre l'irricevibilità.

⁸⁹⁹ Molto importante seppur residuale ai fini del presente contributo è l'art. 41 Cost., il quale delinea un controllo preventivo di costituzionalità esercitato dal *Conseil Constitutionnel* già durante l'iter legislativo del tutto sconosciuto all'ordinamento italiano. E' una scelta assai singolare che sia attribuito all'organo deputato a garantire il controllo di costituzionalità delle leggi il compito di dirimere quello che nei fatti è una sorta di conflitto di attribuzione

limite per così dire d'incompetenza materiale, in virtù delle quali gli emendamenti devono ricadere nel *domaine de la loi* o non essere in contrasto con una delega accordata da una delle Camere al Governo in base all'art. 38 Cost⁹⁰⁰. L'irricevibilità in questione può essere opposta in qualsiasi momento della procedura parlamentare fino a prima della discussione in aula, mentre si esclude che possa essere presa in conto nell'esame di un testo già approvato da una delle due Camere.

Una differenza di un certo rilievo rispetto alla disciplina dell'irricevibilità finanziaria è costituita dal fatto che la competenza materiale non è soggetta ad un controllo sistematico al momento della presentazione dell'emendamento d'iniziativa parlamentare; tale controllo deve essere quindi richiesto alternativamente dal Governo o dal Presidente della Camera in cui l'emendamento è presentato.

Nel dettaglio il RAN stabilisce che l'irricevibilità ex art. 41, c. 1, Cost. può essere sollevata in qualsiasi momento da parte del Governo o del Presidente dell'Assemblea nei confronti di una proposta o di un emendamento o delle modifiche apportate mediante emendamento al testo originariamente sottoposto alla commissione⁹⁰¹.

In tale situazione, quando l'irricevibilità è sollevata dal Governo, il Presidente dell'Assemblea può, se necessario previa consultazione con il Presidente della Commissione competente per le leggi costituzionali, la legislazione e l'amministrazione generale della Repubblica o un membro dell'ufficio di presidenza designato a tale scopo, ammetterla l'irricevibilità. Se l'irricevibilità viene sollevata dal Governo mentre la discussione è in corso, l'esame dell'emendamento e, se necessario, dell'articolo o del testo cui si riferisce può essere sospeso o posticipato fino a quando il Presidente dell'Assemblea non ha, alle stesse condizioni, preso una decisione⁹⁰².

Quando l'irricevibilità è sollevata dal Presidente dell'Assemblea, se necessario previa consultazione del presidente della Commissione per le leggi costituzionali, la legislazione e l'amministrazione generale della Repubblica o di un membro dell'ufficio di presidenza a tale scopo designato, egli consulta il Governo. Specularmente al caso precedente, l'esame

(normativa) che insorge già nel corso stesso dell'elaborazione del testo legislativo. L'evidente particolarità di tale procedura rende facile comprendere come mai la medesima sia ormai caduta in desuetudine soprattutto in ragione della tendenza del Governo a non esercitare tale potere preferendo piuttosto percorrere la diversa via del successivo declassamento delle disposizioni legislative a disposizioni di natura regolamentare in accordo a quanto previsto dall'art. 37, c. 2 Cost. (in questo agevolato dalla giurisprudenza del *Conseil* che da tempo ha ritenuto di lasciare maggiore spazio al Governo evitando irrigidimenti consistenti nel ritenere incostituzionali norme regolamentari contenute in una legge del Parlamento). Cfr. *infra*, Cap. 5.

⁹⁰⁰ In attuazione del limite posto dall'art. 41 Cost. si vedano l'art. 93 reg. AN e l'art. 45, c. 7 e c. 8 reg. *Sénat*. Per ragioni di economia si farà riferimento nel testo alla disciplina di dettaglio posta dal reg. AN anche in considerazione del fatto che la disciplina prevista dal regolamento del *Sénat* è pressoché identica.

⁹⁰¹ Art. 93, c. 1, reg. AN: "*L'irrecevabilité tirée de l'article 41, alinéa 1, de la Constitution peut être opposée à tout moment par le Gouvernement ou par le Président de l'Assemblée à l'encontre d'une proposition ou d'un amendement ou des modifications apportées par amendement au texte dont la commission avait été initialement saisie.*"

⁹⁰² Art. 93, c. 2, reg. AN: "*Lorsque l'irrecevabilité est opposée par le Gouvernement, le Président de l'Assemblée peut, le cas échéant après consultation du président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ou d'un membre du bureau désigné à cet effet, admettre l'irrecevabilité. Si l'irrecevabilité est opposée par le Gouvernement alors que la discussion est en cours, l'examen de l'amendement, de l'article ou du texte peut être suspendu ou réservé jusqu'à ce que le Président de l'Assemblée ait, dans les mêmes conditions, statué.*"

dell'emendamento, dell'articolo o del testo può essere sospeso o posticipato fintanto che il Governo non si sia pronunciato ⁹⁰³.

In via di mera attuazione dell'art. 41, c. 2 Cost. il regolamento dell'AN stabilisce che in caso di disaccordo tra il Governo e il Presidente dell'Assemblea la discussione è sospesa e il Presidente dell'Assemblea deferisce la questione al *Conseil Constitutionnel* ⁹⁰⁴.

Altri limiti all'esercizio del diritto d'emendamento sono quelli relativi alla natura del testo discusso: ad esempio non possono costituire l'oggetto di emendamenti le mozioni volte a sottoporre a referendum certi progetti di legge, le mozioni depositate ex art. 34, c. 1 Cost., le proposte della Conferenza dei Presidenti all'ordine del giorno, le proposte di legge volte alla ratifica dei trattati internazionali.

Possono essere considerati quali limiti, sia pure in senso lato, al libero esercizio del diritto d'emendamento anche quelli previsti dall'art. 44, c. 2 e c. 3 Cost. ⁹⁰⁵.

Infine si rilevano i limiti di cui all'art. 45, c. 3 e c. 4 Cost., afferenti rispettivamente all'esercizio del diritto d'emendamento in sede di commissione mista paritaria (CMP) ⁹⁰⁶ e in sede di ultima decisione da parte dell'Assemblée Nationale a seguito del fallimento della CMP ⁹⁰⁷ oltre che quello di cui all'art. 49, c. 3 Cost. ⁹⁰⁸.

4.1.5. La disciplina parlamentare del diritto d'emendamento.

⁹⁰³ Art. 93, c. 3, reg. AN: “*Lorsque l'irrecevabilité est opposée par le Président de l'Assemblée, le cas échéant après consultation du président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ou d'un membre du bureau désigné à cet effet, il consulte le Gouvernement. L'examen de l'amendement, de l'article ou du texte peut être suspendu ou réservé jusqu'à ce que le Gouvernement se soit prononcé.*”

⁹⁰⁴ Art. 93, c. 4, reg. AN: “*En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée, la discussion est suspendue et le Président de l'Assemblée saisit le Conseil constitutionnel.*”

⁹⁰⁵ Le disposizioni citate conferiscono al Governo un ruolo di supervisore sull'esercizio del diritto d'emendamento da parte dei parlamentari ad evidenti fini anti-ostruzionistici, dal momento che essi prevedono, rispettivamente, che “dopo l'apertura del dibattito, il Governo può opporsi all'esame degli emendamenti che non siano stati precedentemente sottoposti alla commissione” (art. 44, c. 2 Cost.) e che “Se il Governo lo richiede, l'assemblea investita si pronuncia con un solo voto su tutto o parte del testo in discussione, con i soli emendamenti proposti o accettati dal Governo” (art. 44, c. 3 Cost.). La ratio della prima delle due previsioni è quella di garantire che ciascun emendamento in aula sia stato esaminato dalla commissione investita del merito prima dell'inizio della discussione generale; essa è tuttavia scarsamente utilizzata dal momento che l'ipotesi di un emendamento non sottoposto alla commissione è relativamente rara. Per quanto riguarda la seconda, al fine di evidenziarne l'importanza, è sufficiente ricordare come essa sia emblematicamente soprannominata l'irricevibilità della *guillotine sèche*.

⁹⁰⁶ In base all'art. 45, c. 3 Cost. il testo elaborato dalla commissione mista può essere sottoposto dal Governo all'approvazione delle due assemblee, ma non sono ammessi emendamenti, se non dietro assenso del Governo.

⁹⁰⁷ In base all'art. 45, c. 4 Cost se la commissione mista non raggiunge l'accordo su un testo comune o se il testo non è adottato alle condizioni previste dal comma precedente, il Governo può, dopo una nuova lettura da parte dell'Assemblea nazionale e del Senato, richiedere all'Assemblea nazionale di decidere in via definitiva. In tal caso, l'Assemblea nazionale può riprendere il testo elaborato dalla commissione mista, ovvero l'ultimo testo da essa votato, eventualmente come modificato da uno o più emendamenti adottati dal Senato.

⁹⁰⁸ In questo caso l'irricevibilità è formulata in maniera implicita, ma evidente, per tutti gli emendamenti proposti quando il Primo ministro, dietro deliberazione del Consiglio dei ministri, impegna la responsabilità del Governo dinanzi all'Assemblea nazionale sul voto di un progetto di legge. Il progetto è considerato adottato, salvo il caso in cui una mozione di sfiducia, presentata nel termine di ventiquattro ore, venga votata alle condizioni previste dal comma precedente. Questa misura ha tuttavia un'applicazione limitata sia per l'oggetto, dal momento che può riferirsi solo ad un progetto di legge finanziaria o di finanziamento della previdenza sociale, sia sul piano temporale, poiché il Primo ministro può ricorrere a tale procedura per un altro disegno o per una proposta di legge a sessione.

I regolamenti parlamentari offrono una disciplina tutto sommato omogenea in merito all'esercizio del diritto d'emendamento, che si ritiene utile riportare brevemente ⁹⁰⁹.

Per quanto attiene alla presentazione degli emendamenti in commissione il regolamento dell'Assemblée Nationale, in attuazione dell'art. 44 Cost., prevede che ogni deputato può presentare un emendamento in commissione, sia che ne sia membro o meno e per tale ragione alle sedute delle commissioni possono partecipare sia i rispettivi membri che il proponente di un emendamento ⁹¹⁰.

Sul piano temporale, salvo decisione contraria della Conferenza dei Presidenti, gli emendamenti dei deputati devono essere presentati entro le ore 17 del terzo giorno lavorativo precedente quello d'inizio della discussione del testo ⁹¹¹; questo termine è identico sia per il deposito degli emendamenti in commissione che per il deposito degli emendamenti in aula e costituisce un limite all'esercizio del diritto di emendamento legato all'esigenza di garantire la corretta organizzazione del dibattito parlamentare ^{912 913}. Gli emendamenti sono depositati presso la commissione di merito e quelli in aula presso la *Direction de la Séance*, la quale provvede a raggrupparli, numerarli e ad armonizzarne la relativa presentazione ⁹¹⁴.

Dopo lo spirare di tale termine sono ricevibili solo gli emendamenti depositati dal Governo o dalla commissione competente. Quando il Governo o la commissione

⁹⁰⁹ Per ragioni di economia si farà riferimento principalmente alle disposizioni del regolamento dell'AN e solo in alcuni casi a quella del *Sénat*; cfr. anche Cap. 2.

⁹¹⁰ Art. 86, c. 6 reg. AN: "*Peuvent participer aux débats de la commission, outre les membres de celle-ci, l'auteur, selon les cas, d'une proposition ou d'un amendement ainsi que, le cas échéant, les rapporteurs des commissions saisies pour avis. La participation du Gouvernement est de droit.*"

⁹¹¹ Art. 99, c. 1, reg. AN: "*Sauf décision contraire de la Conférence des présidents, les amendements des députés doivent être présentés au plus tard le troisième jour ouvrable précédant la date de début de la discussion du texte à 17 heures*". Le disposizioni di questo comma sono state dichiarate conformi a Costituzione dal *Conseil Constitutionnel* a condizione che "la facoltà riconosciuta alla conferenza dei presidenti di fissare un diverso termine finale per il deposito degli emendamenti deve permettere di garantire il carattere effettivo dell'esercizio del diritto d'emendamento attribuito ai parlamentari dall'art. 44 Cost.; spetterà alla conferenza il compito di conciliare tale esigenza con quelle di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare; queste disposizioni non impediscono in nessun caso la possibilità di depositare ulteriori sub-emendamenti. Cfr. CC, déc. 2009-581 DC, du 25 juin 2009 con la quale il *Conseil* ha esteso in generale all'intero dibattito parlamentare l'obbligo di rispettare i principi di chiarezza e sincerità, oltre cioè il suo originario scopo di costituire un freno al deposito tardivo degli emendamenti e al loro impiego per fini ostruzionistici. Per un'analisi dei concetti di *clarté* e *sincérité* del dibattito parlamentare quale strumento per fronteggiare l'ostruzionismo parlamentare si veda C. GEYNET. *L'obstruction parlementaire à travers la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Politeia - *Les Cahiers de l'Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit constitutionnel*, Association française des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel, 2014, p. 6 – 10.

⁹¹² A titolo d'esempio se un testo deve essere esaminato in commissione od in aula il mercoledì, il termine per il deposito degli emendamenti scade il sabato precedente.

⁹¹³ Art. 86, c. 5 règ. AN: "*Tout député peut présenter un amendement en commission, qu'il soit ou non membre de celle-ci. Les amendements autres que ceux du Gouvernement, du président et du rapporteur de la commission et, le cas échéant, des commissions saisies pour avis doivent être transmis par leurs auteurs au secrétariat de la commission au plus tard le troisième jour ouvrable précédant la date de début de l'examen du texte à 17 heures, sauf décision contraire du président de la commission. La recevabilité des amendements des députés est appréciée dans les conditions prévues par le chapitre III de la présente partie.*"

⁹¹⁴ Per facilitare il deposito degli emendamenti si può procedere oggi in via informatica mediante le applicazioni Ameli-commission ed Ameli (acronimo di "*Amendement en ligne*"), a seconda che l'emendamento sia presentato in commissione od in aula.

competente fa uso di tale facoltà, questo termine non è più applicabile agli emendamenti dei deputati che ricadono sull'articolo che si propone di modificare o che contrasti con l'emendamento depositato quando costituisca un articolo aggiuntivo⁹¹⁵. Peraltro tale termine finale non è applicabile ai sub-emendamenti⁹¹⁶.

In caso d'irricevibilità di una proposta di legge o di un emendamento, il deputato che ne è l'autore può richiedere una motivazione per iscritto della medesima⁹¹⁷.

In generale gli interventi delle commissioni e dei deputati su nuovi articoli proposti dal Governo o dalle commissioni, a titolo di emendamenti, non possono eccedere i due minuti, fatte salve le disposizioni dell'articolo 54, c. 5⁹¹⁸. Per ciascun articolo, gli emendamenti sono posti in discussione e votati uno dopo l'altro secondo le condizioni stabilite all'art. 100 del RAN. Ciascun articolo è quindi posto in votazione separatamente⁹¹⁹.

Gli emendamenti sono comunicati dalla Presidenza alla commissione competente nel merito, stampati e distribuiti; tuttavia la mancata stampa e distribuzione di un emendamento non può mai essere d'ostacolo alla sua discussione in seduta pubblica⁹²⁰.

Gli emendamenti sono esaminati dopo la discussione del testo al quale si riferiscono e sono messi ai voti prima del voto su questo testo e, in linea di principio, prima della questione principale⁹²¹. In ogni caso il Presidente pone in discussione solo gli emendamenti depositati presso l'ufficio di presidenza dell'Assemblea⁹²².

Entrambi i regolamenti fissano alcuni criteri per stabilire l'ordine nel quale devono essere discussi gli emendamenti, i quali hanno non poca importanza se si considera che l'adozione di un emendamento ha quale conseguenza quella di cassare tutti gli altri emendamenti che propongono soluzioni diverse o addirittura concorrenti.

⁹¹⁵ Art. 99, c. 2, reg. AN: *“Après l’expiration du délai de dépôt prévu à l’alinéa précédent, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou la commission saisie au fond. Lorsque le Gouvernement ou la commission saisie au fond fait usage de cette faculté, ce délai n’est plus opposable aux amendements des députés portant sur l’article qu’il est proposé d’amender ou venant en concurrence avec l’amendement déposé lorsque celui-ci porte article additionnel.”*

⁹¹⁶ Art. 99, c. 3, reg. AN: *“Le délai prévu au présent article n’est pas applicable aux sous-amendements.”*

⁹¹⁷ Art. 89, c. 6, reg. AN: *“En cas d’irrecevabilité d’une proposition de loi ou d’un amendement, le député qui en est l’auteur peut demander une explication écrite de cette irrecevabilité”*

⁹¹⁸ Art. 95, c. 2, reg. AN: *“Les interventions des commissions et des députés sur les articles du texte en discussion ou sur les articles nouveaux proposés par le Gouvernement ou les commissions, par voie d’amendements, ne peuvent excéder deux minutes, sous réserve des dispositions de l’article 54, alinéa 5”*

⁹¹⁹ Art. 95, c. 3, reg. AN: *“Sur chaque article, les amendements sont mis successivement en discussion et aux voix dans les conditions fixées par l’article 100. Chaque article est ensuite mis aux voix séparément”*.

⁹²⁰ Art. 98, c. 3, reg. AN: *“Les amendements doivent être sommairement motivés ils sont communiqués par la Présidence à la commission saisie au fond, imprimés et distribués ; toutefois, le défaut d’impression et de distribution d’un amendement ne peut faire obstacle à sa discussion en séance publique..* Nella pratica gli emendamenti e i subemendamenti sono pubblicati anche sui siti dell'AN e del Sénat. Sia in commissione che in aula essi sono raggruppati e classificati in base all'ordine di esame. Ogni emendamento porta il nome del suo autore. In aula si distinguono gli emendamenti a seconda che provengano dal Governo, dalle commissioni di merito o consultive, dai parlamentari.

⁹²¹ Art. 100, c. 1, reg. AN: *“Les amendements sont mis en discussion après la discussion du texte auquel ils se rapportent et aux voix avant le vote sur ce texte et, d’une manière générale, avant la question principale.”*

⁹²² Art. 100, c. 2, reg. AN: *“Le Président ne met en discussion que les amendements déposés sur le bureau de l’Assemblée.”*

L'ordine di discussione degli emendamenti si impronta a principi di economia procedurale, avanzando dal generale al particolare⁹²³ e dal più lontano al più vicino al testo da emendare⁹²⁴. Gli emendamenti presentati dal Governo o dalla commissione competente nel merito hanno la precedenza nella discussione rispetto agli emendamenti di tenore identico presentati dai deputati. In questo caso, la parola è data a tutti gli autori degli emendamenti e si procede ad un solo voto sul loro insieme⁹²⁵.

Quando più emendamenti, che si escludono l'un l'altro, si trovano in concorrenza, il Presidente può sottoporli ad una discussione congiunta nella quale gli autori ricevono uno dopo l'altro la parola prima della votazione, ugualmente successiva, dei loro emendamenti⁹²⁶.

La discussione consiste di norma negli interventi del proponente, del rapporteur o del Presidente della commissione di merito, del rapporteur o del Presidente della Commissione che ha esaminato il testo per il parere, del rappresentante del Governo ed eventualmente, alla fine, di un oratore d'opinione contraria. Al termine dell'esame e della votazione degli emendamenti si vota l'articolo come modificato.

Al Sénat gli interventi per ciascun emendamento sono limitati per numero e durata; possono intervenire: uno dei firmatari dell'emendamento (3 minuti); il relatore della commissione per esprimere il parere di quest'ultima (senza limiti di tempo); il rappresentante del Governo per esprimerne il parere (anch'egli senza limiti). A differenza dell'AN, il Sénat autorizza le dichiarazioni di voto senza limiti di numero e per una durata di 5 minuti per ciascun oratore, salva l'ipotesi in cui venga deciso di chiudere la discussione.

Salvo il caso delle modifiche tramite emendamento di cui all'art. 95, c. 2, non può essere sentito, per ciascun emendamento, oltre ad uno degli autori, che il governo, il presidente o il relatore della commissione competente, il presidente o il relatore della commissione consultiva e un oratore del parere contrario. Fatte salve le disposizioni dell'art. 54, c. 5 gli interventi sugli emendamenti, diversi da quelli del Governo, non possono eccedere i due minuti⁹²⁷.

Se la Conferenza dei Presidenti decide di stabilire un termine di durata massima per l'esame del testo (*Temps législatif programmé*) gli interventi nella discussione generale sugli articoli e sugli emendamenti non sono soggetti a limiti fino a quando il tempo

⁹²³ Ad esempio gli emendamenti che propongono la soppressione di un articolo sono discussi prima di quelli che sono tesi all'eliminazione di un comma.

⁹²⁴ Art. 100, c. 4, reg. AN: "*Lorsqu'ils viennent en concurrence, les amendements sont mis en discussion dans l'ordre ci-après : amendements de suppression et ensuite les autres amendements en commençant par ceux qui s'écartent le plus du texte proposé et dans l'ordre où ils s'y opposent, s'y intercalent ou s'y ajoutent.*"

⁹²⁵ Art. 100, c. 5, reg. AN: "*Les amendements présentés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond ont priorité de discussion sur les amendements des députés ayant un objet identique. Dans ce cas, la parole est donnée à tous les auteurs d'amendements et il est procédé à un seul vote sur l'ensemble de ces amendements.*"

⁹²⁶ Art. 100, c. 6, reg. AN: "*Lorsque plusieurs amendements, exclusifs l'un de l'autre, sont en concurrence, le Président peut les soumettre à une discussion commune dans laquelle les auteurs obtiennent successivement la parole avant la mise aux voix, également successive, de leurs amendements.*"

⁹²⁷ Art. 100, c. 7, reg. AN: "*Hormis le cas des amendements visés à l'article 95, alinéa 2, ne peuvent être entendus, sur chaque amendement, outre l'un des auteurs, que le Gouvernement, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond, le président ou le rapporteur de la commission saisie pour avis et un orateur d'opinion contraire. Sous réserve des dispositions de l'article 54, alinéa 5, les interventions sur les amendements, autres que celles du Gouvernement, ne peuvent excéder deux minutes.*"

assegnato al gruppo politico/parlamentare al quale appartiene l'oratore non sia esaurito. Quando il tempo a disposizione finisce non è più consentito esprimersi e gli emendamenti sono messi al voto senza ulteriori dibattiti.

4.2 Il rapporto tra il diritto di emendamento e l'iniziativa legislativa: il tema del *détournement de procedure*.

Come si è anticipato, il *Conseil Constitutionnel* ha da sempre considerato il diritto d'emendamento un vero e proprio corollario dell'iniziativa legislativa⁹²⁸.

In considerazione del fatto che la spiccata egemonia del Governo in materia di iniziativa legislativa induce i parlamentari a riappropriarsi di parte del potere decisionale attraverso l'istituto dell'emendamento, alla protezione delle facoltà riconosciute ai parlamentari il *Conseil* non poteva non associare quella da accordare al Governo, pur essendo necessario in tale ottica individuare i limiti entro i quali l'esercizio del potere d'emendamento potesse ritenersi conforme al dettato e allo spirito della Costituzione al fine di evitare possibili abusi da parte di un soggetto già titolare di forti poteri in seno al procedimento legislativo⁹²⁹.

Il *Conseil Constitutionnel* ha quindi ritenuto opportuno distinguere il potere d'emendamento da quello di iniziativa al fine di stabilire ed eventualmente sanzionare eventuali usi del primo quando si poteva legittimamente impiegare soltanto il secondo. In via di prima approssimazione si può ritenere possibile la seguente distinzione: l'atto di iniziativa fissa la materia del legiferare mentre l'emendamento strutturalmente s'innesta su una proposta di legge che è già stata presentata ad una delle Camere per l'esame (*il ne peut se produire qu'à l'occasion d'une affaire dont la Chambre est déjà saisie*). L'iniziativa legislativa si può quindi definire come il potere di portare avanti una nuova istanza, di presentare una nuova questione (*le pouvoir de faire naître une question nouvelle*)⁹³⁰.

La differenza tra emendamento ed atto di iniziativa è molto labile ed è tale caratteristica ciò su cui ora si ritiene opportuno soffermarsi, anche in considerazione del fatto che esso suggerisce di inserire la tematica dell'illegittimità dell'emendamento nell'ambito del controllo sullo sviamento od abuso di procedura (*détournement de procedure*) in senso costituzionalistico⁹³¹.

L'opinione prevalente è che lo sviamento di procedura in senso costituzionalistico si differenzi da quello elaborato nel campo del diritto amministrativo⁹³². Nel primo ambito si può ritenere che esso sia definibile come un vizio del procedimento legislativo con il quale un soggetto, consapevolmente, esercita una propria attribuzione secondo modalità tali da dare luogo ad una difformità rispetto al parametro di riferimento che non è immediatamente percepibile, ma si apprezza soltanto in una prospettiva più generale, alla luce della lesione

⁹²⁸ Cfr. nota 1.

⁹²⁹ P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, cit., p. 458 ss.

⁹³⁰ E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 1893; rééd. 1989, Loysel, cf. n° 685 et n° 696, p. 845.

⁹³¹ Per un'analisi del tema dello sviamento di procedura in ambito costituzionalistico si rimanda più nel dettaglio a P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, cit., p. 88 e ss.

⁹³² Per un'analisi sia dell'eccesso di potere in senso costituzionalistico che dell'eccesso di potere amministrativo si veda G. VEDEL, *Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif (I)*, in *Cahiers du Conseil constitutionnel* n. 1/1996 e G. VEDEL, *Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif (II)*, in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 2/1997.

prodotta sugli altri attori della dialettica procedimentale ⁹³³. Essenzialmente lo stesso controllo di costituzionalità delle leggi può essere quindi visto come un controllo dell'eccesso di potere legislativo ⁹³⁴.

Nel diritto costituzionale si impone quindi all'interprete una valutazione comprensiva del parametro e dell'atto oggetto di giudizio visto, da un lato, sotto l'ottica che esso ha assunto (l'oggetto del giudizio propriamente inteso) e, dall'altro, sotto quella del contenuto che esso dovrebbe in astratto avere.

In linea di principio lo sviamento di procedura va quindi apprezzato con riferimento a tre parametri: 1) discrezionalità fattuale; 2) consapevolezza; 3) lesione di altrui interessi).

Per quanto attiene all'elemento della discrezionalità non si può negare che chi abbia intenzione di introdurre una nuova disposizione all'interno dell'ordinamento giuridico, sia esso un parlamentare o il Governo, è libero di poterlo fare sia tramite la presentazione di un atto d'iniziativa sia mediante l'esercizio del proprio diritto d'emendamento in relazione ad un altro testo in discussione. Una volta individuati i limiti che caratterizzano l'emendamento, lo sviamento di procedura si dovrà quindi ritenere sussistente qualora i limiti contenutistici o temporali inerenti all'esercizio del relativo diritto siano superati dovendosi procedere piuttosto alla presentazione di un autonomo atto d'iniziativa.

Sul piano della consapevolezza e della lesione di altrui interessi, i vantaggi che si possono ottenere dalla proposizione di un emendamento che in realtà nasconde un atto d'iniziativa sono innanzitutto quelli relativi all'elusione delle formalità che la semplificazione procedurale consente. Ad esempio l'emendamento non presuppone per la sua discussione l'iscrizione all'ordine del giorno, il quale rappresenta a sua volta lo strumento principale attraverso il quale scegliere quali proposte di legge portare avanti o meno; anche il Governo può trarre considerevoli vantaggi dalla mancata applicazione del procedimento di iniziativa e questo non tanto sotto il profilo dell'iscrizione all'ordine del giorno, rispetto al quale l'esecutivo vanta ampi poteri decisionali, quanto semmai sotto il profilo dell'esclusione del parere del *Conseil d'Etat* e della mancata deliberazione in Consiglio dei Ministri con la conseguenza di sottrarre al parere del Presidente della Repubblica la possibilità di esprimere la propria opinione sul testo proposto.

La Giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel* ha quindi individuato criteri concreti ai quali rifarsi per verificare il rispetto della distinzione tra emendamento ed atto d'iniziativa.

E' dal 1975 in avanti che il *Conseil Constitutionnel*, in virtù dell'art. 61 Cost., ammette di essere titolare del potere di verificare se la legge è stata adottata nel rispetto delle regole di rango costituzionale inerenti la procedura legislativa ⁹³⁵.

Per quanto riguarda le norme che il *Conseil* deve prendere in considerazione nell'assumere la decisione occorre tenere presente che non è la mera violazione delle disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari che è sanzionata; infatti il mancato rispetto da parte delle Camere dei propri regolamenti non è censurato a meno che essa non coincida con una mancata osservanza della Costituzione ⁹³⁶. D'altronde dal 1978 il *Conseil*

⁹³³ Cfr. P. Passaglia, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, cit., p. 91

⁹³⁴ G. VEDEL, *Reflexions sur quelques apports de la jurisprudence du Conseil d'Etat à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, in *Mélanges R. Chapus*, Montchrestien, Parigi, 1992, p. 649.

⁹³⁵ CC, déc. n° 75-57 DC, du 23 juillet 1975.

⁹³⁶ G. VEDEL, *Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif*, in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 1/1996, p. 57 et s. et n. 2/1997, p. 77.

ha costantemente affermato che le disposizioni dei regolamenti parlamentari non hanno, di per sé, rango costituzionale⁹³⁷.

Il *Conseil Constitutionnel* ha ormai da tempo fatto propria la teoria delle formalità sostanziali applicata ai giudizi di costituzionalità⁹³⁸; solo la violazione di una formalità sostanziale, ovvero di quella formalità che ha un'influenza reale sull'assunzione delle decisioni e il cui mancato rispetto priva coloro a favore dei quali essa è prevista delle garanzie alle quali hanno diritto, è suscettibile di essere sanzionata dal giudice costituzionale⁹³⁹. Pertanto quando la regola procedimentale non costituisca una formalità sostanziale, la sua violazione non può dare luogo all'incostituzionalità della legge⁹⁴⁰.

Nonostante i pretesi abusi di procedura sollevati davanti al *Conseil Constitutionnel* possano riferirsi ai comportamenti più vari non si può fare a meno di sottolineare come circa la metà delle censure riguardi l'esercizio del diritto d'emendamento⁹⁴¹. Dall'esame delle decisioni del *Conseil* aventi ad oggetto censure per *détournement de procédure* si rileva che il giudice costituzionale non ha mai ritenuto che si fosse verificato un tale abuso di procedura e, pertanto, non ha mai sanzionato il relativo comportamento dichiarando l'incostituzionalità, anche solo parziale, di una delle leggi impugnate per tale motivo⁹⁴².

Il *Conseil* ha quindi sempre ritenuto che il preteso abuso di procedura costituisca un mero vizio procedurale o addirittura il normale esercizio di una prerogativa riconosciuta ed attribuita dalla Costituzione⁹⁴³, sebbene non sia da escludere che alcune forme

⁹³⁷ CC, déc. n° 78-97 DC, du 27 juillet 1978. Si veda anche CC, déc. n° 2008-564 DC, du 19 juin 2008. Si noti che oltre alla Costituzione anche le leggi organiche alle quali fa espresso rinvio la Costituzione possono essere impiegate quale parametro di costituzionalità (il c.d. *bloc de constitutionnalité*) così come tutte le altre fonti legislative necessarie per garantire il funzionamento delle istituzioni.

⁹³⁸ Il *Conseil Constitutionnel* ha iniziato ad utilizzare esplicitamente tale teoria a partire dal 1994; cfr. CC, déc. n° 93-329 DC, du 13 janvier 1994 e CC, déc. n° 93-334 DC du 20 janvier 1994.

⁹³⁹ Costituiscono esempi di irregolarità formali di natura non sostanziale il ritardo di quattro giorni nella trasmissione ai parlamentari dei documenti allegati al disegno di legge finanziaria o la mancata stampa e distribuzione di un emendamento. Cfr. O. DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER, *Le contrôle du détournement de procédure en matière d'élaboration des lois*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/2009, p. 459.

⁹⁴⁰ Emerge quindi come il *Conseil Constitutionnel* applichi volontariamente il principio secondo il quale "ciò che la Costituzione non proibisce è permesso". Cfr. P. TERNEYRE, *La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in *Revue de droit public*, 1985, p. 747-748. Si può aggiungere che la giurisprudenza costituzionale ha considerato tale da non integrare un vizio di procedura il deposito di una moltitudine di emendamenti o il cumulo di procedure, tutte ipotesi che non sono vietate dal testo costituzionale.

⁹⁴¹ Cfr. O. DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER, *Le contrôle du détournement de procédure*, cit., p. 463.

⁹⁴² L'unica pronuncia in cui il *Conseil* ha espressamente fatto riferimento al concetto di *détournement de procédure* nel corpo della decisione è CC, déc. n° 93-320 DC, du 21 juin 1993.

⁹⁴³ E' questo ad esempio il caso del ricorso all'art. 38 Cost., a norma del quale "Il Governo può, per l'esecuzione del suo programma, richiedere al Parlamento l'autorizzazione ad adottare tramite ordinanza, entro un termine stabilito, delle misure che sono normalmente riservate alla legge." o della prassi di conferire, quale estrinsecazione del potere d'iniziativa legislativa, un titolo molto vago al progetto di legge presentato alle Camere ("varie disposizioni economiche" o "varie misure sociali" per esempio). Infine anche il cumulo delle procedure non rientra nella categoria degli abusi della procedura legislativa, dal momento che "il fatto che diverse procedure siano state utilizzate cumulativamente, senza essere contrarie alla Costituzione, per accelerare l'esame della legge non è di per sé tale da rendere incostituzionale l'intero complesso della procedura legislativa". Cfr. CC, déc. n° 95-370 DC, du 30 décembre 1995 et CC, déc. n° 2006-535 DC, du 30 mars 2006.

particolarmente forti di utilizzo di una prerogativa costituzionale potrebbero costituire un abuso o una *dénaturation* di un diritto⁹⁴⁴.

Non tutti i vizi procedurali nell'approvazione di un testo di legge costituiscono infatti uno sviamento di procedura. L'inclusione nel testo di *cavaliers législatifs* "ordinari" costituisce ad esempio una semplice violazione procedurale e non uno sviamento di procedura. L'obiettivo della manovra è solitamente un risparmio di tempo: evita di mettere in moto tutta la macchina legislativa il che implica, per quanto riguarda in particolare i *projets des lois*, la consultazione del Consiglio di Stato⁹⁴⁵.

Nonostante sia impossibile indicare tutti i tipi di *détournement de procédure* che possono essere commessi durante il procedimento legislativo va considerato come l'esercizio del diritto di emendamento può fornire diverse possibili ipotesi in tal senso.

Ad esempio potrebbero essere adottate nuove disposizioni dopo la riunione della CMP senza che queste siano state esaminate nelle letture precedenti la riunione stessa e senza essere soggette alla procedura di conciliazione prevista dall'art. 45 Cost. In un tale caso sarebbe chiaramente violata la regola c.d. dell'*entonnoir* (la quale, come si è visto, si applica anche in sede di CMP⁹⁴⁶) e il vizio di procedura che il *Conseil Constitutionnel* qui sanzionerebbe potrebbe essere qualificato benissimo come uno sviamento di procedura qualora dalle circostanze emergesse l'intenzionalità di tale agire⁹⁴⁷.

Un altro possibile caso sviamento di procedura, peraltro già affrontato dal *Conseil Constitutionnel*⁹⁴⁸, può coincidere con il deposito di un subemendamento che contraddica l'emendamento a cui si applica⁹⁴⁹, soprattutto nell'ipotesi in cui ad esso si combini l'uso del *vote bloqué* al fine di consentire al Governo di non affrontare direttamente un emendamento, obbligando l'autore di quest'ultimo a ritirarlo o a votare contro di esso. In entrambi i casi, l'emendamento indesiderato da parte del governo non viene discusso, ciò che era lo scopo della manovra. In questo caso, la procedura che avrebbe dovuto essere utilizzata è quella dell'adozione formale di un emendamento di soppressione dell'emendamento presentato⁹⁵⁰.

In conclusione, nonostante possa essere auspicabile che in futuro il *Conseil* qualifichi e sanzioni di conseguenza gli eventuali casi maggiormente scandalosi di *détournement de*

⁹⁴⁴ Cfr. CC, déc. n° 95-370 DC, du 30 décembre 1995. Sulle nozioni d'*abus de droit* e di *dénaturation d'un droit* e sulle differenze tra esse e la nozione di *détournement de procédure* si veda O. DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER, *La notion de détournement de procédure en droit administratif*, in *Droit administratif Études*, n. 2/2006, p. 13.

⁹⁴⁵ Nel senso per cui l'inserimento di un *cavalier législatif* corrisponde a un semplice vizio di procedura cfr. CC, déc. n° 86-225 DC, du 24 décembre 1986.

⁹⁴⁶ Cfr. *supra* p. 64.

⁹⁴⁷ O. DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER, *Le contrôle du détournement*, cit., p. 471.

⁹⁴⁸ Cfr. CC, déc. n° 73-49 DC, du 17 mai 1973. Attraverso questa pronuncia, volta ad esprimersi su una risoluzione che modificava diverse disposizioni del regolamento del *Sénat*, il *Conseil* ha dichiarato compatibile con la Costituzione la disposizione che stabiliva un'irricevibilità specifica per i subemendamenti che hanno l'effetto di contraddire il senso degli emendamenti a cui si applicano, rilevando che "il deposito di un tale tipo di subemendamento equivale davvero ad una presa di posizione sfavorevole nei confronti dell'emendamento cui si riferisce (...) e che, pertanto, non può essere qualificata come una vera e propria modalità di esercizio del diritto di emendamento riconosciuto dall'articolo 44, c. 1 della Costituzione ai membri del parlamento e del governo, diritto che consiste nel potere di proporre una modifica e non, mediante un uso improprio della procedura, l'annullamento di un testo (di legge) sottoposto alla discussione di una assemblea".

⁹⁴⁹ Ipotesi peraltro tuttora espressamente sanzionata dai regolamenti parlamentari. Cfr. art. 48, c. 4 reg. *Sénat*.

⁹⁵⁰ O. DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER, *Le contrôle du détournement*, cit, p. 471.

*procedure*⁹⁵¹ è tuttavia vero che esistono sufficienti motivi per credere che il giudice costituzionale non giungerà molto presto ad assumere una tale decisione⁹⁵².

4.3 Il rapporto tra diritto di emendamento e il ricorso all'istituto del *vote bloqué*.

Il diritto d'emendamento va analizzato anche in relazione agli altri istituti che caratterizzano il procedimento legislativo ordinario nell'ordinamento francese. In particolare va preso in considerazione l'istituto del c.d. voto bloccato (*vote bloqué*) disciplinato dall'art. 44, c. 3 Cost., a norma del quale “*Se il Governo lo richiede, l'assemblea investita si pronuncia con un solo voto su tutto o parte del testo in discussione, con i soli emendamenti proposti o accettati dal Governo*”⁹⁵³. Tale procedura, oggetto di notevoli critiche a partire dall'entrata in vigore della Costituzione del 1958, ha quale evidente finalità quella di consentire al Governo di poter riportare all'ordine il Parlamento, impedendo che la maggioranza parlamentare possa adottare emendamenti inopportuni o i comportamenti ostruzionistici dell'opposizione.

E' immediatamente percepibile la funzione razionalizzatrice che un tale istituto riveste in un sistema giuridico peculiare come quello francese, nel quale il Parlamento conserva comunque una certa importanza, addirittura rafforzata con la riforma del 2008, al prezzo però di una severa diminuzione della libertà nello svolgimento dell'attività legislativa parlamentare. Inoltre è particolarmente interessante che il sistema del voto unico non impegni la responsabilità del Governo sull'esito del voto a differenza del meccanismo della questione di fiducia.

Va peraltro segnalato che negli ultimi anni si è registrato una diminuzione dei casi in cui si è ricorso alla procedura del voto bloccato⁹⁵⁴.

4.3.1 L'utilizzo del diritto d'emendamento da parte delle forze politiche e il ruolo del *Sénat*.

⁹⁵¹ O. DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER, *Le contrôle du détournement*, cit, p. 475.

⁹⁵² Le difficoltà alle quali il *Conseil* andrebbe incontro sono sia sostanziali che di natura tecnica. Sul primo versante va sottolineato che la valutazione dell'interesse generale è responsabilità del legislatore e non spetta al giudice costituzionale sostituire il proprio giudizio a quello di quest'ultimo, dal momento che l'art. 61 Cost. non conferisce al medesimo un potere generale di apprezzamento e decisione identico a quello del Parlamento. Le difficoltà d'ordine tecnico interessano invece principalmente la prova dell'abuso di procedura (che spetta ai parlamentari ricorrenti), comune a tutte le forme di sviamento, ma resa in questo caso ancora più difficile per la natura collegiale dell'organo che ne sarebbe responsabile, i tempi ristretti di cui all'art. 61, c. 2 e c. 3 Cost. (rispettivamente un mese od otto giorni) in cui il giudice costituzionale deve decidere e la scarsità degli strumenti d'indagine a sua disposizione. La difficoltà più rilevante risiede quindi, soprattutto, nello stabilire l'elemento intenzionale necessario per la sussistenza del *détournement de procédure*. In proposito è stato proposto che esso possa essere desunto da un insieme di presunzioni tanto più forti quanto esse non siano contraddette dal Governo nelle osservazioni che presenta a propria difesa davanti al *Conseil Constitutionnel*. Cfr. O. DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER, *Le contrôle du détournement*, cit, p. 473 - 474.

⁹⁵³ Cfr. *amplius* Cap. III.

⁹⁵⁴ In particolare nella XIVa legislatura si è registrata una sensibile diminuzione delle richieste di ricorso alla procedura dell'art. 44, c. 3° Cost. da parte del Governo. Dal 2012 al 2014 il ricorso al voto bloccato è stato richiesto 2 sole volte contro le 64 volte nella XIIIa legislatura. Ultimamente nel corso della legislatura instaurata nel 2017 il Governo ha però già fatto ricorso all'istituto in esame: cfr. <https://francais.rt.com/france/48595-ordonnances-vote-bloque-comment-gouvernement-macron>.

L'iniziativa parlamentare si misura ovviamente anche in base al metro degli emendamenti volti a modificare i testi di legge in discussione. In generale si può affermare che a partire almeno dalla XI legislatura il numero di emendamenti d'iniziativa parlamentare adottati è progressivamente aumentato⁹⁵⁵.

Questa tendenza ha continuato ad affermarsi anche a seguito della riforma costituzionale del 2008, assistendosi al deposito di un elevato numero di emendamenti sia in aula che in commissione: più di 8000 emendamenti depositati in aula ogni anno, con un numero record di 10608 nel 2014-2015, e un aumento del numero di emendamenti depositati in commissione, dai circa 2500 del 2008 ai quasi 7000 nel 2014-2015⁹⁵⁶.

Il diritto d'emendamento è impiegato in maniera particolarmente felice da parte del Sénat, il quale sotto questo profilo ha visto un rafforzamento del proprio ruolo a partire dall'ultimo periodo di coabitazione istituzionale. Difatti il Governo e la maggioranza parlamentare in seno all'Assemblea Nazionale hanno rispettato le iniziative assunte dal Sénat, tanto che un terzo delle leggi d'iniziativa parlamentare deriva dal Senato.

Da molto tempo sussiste sufficiente consenso sul fatto che il Sénat sia ben diverso dall'ente inutile che molti continuano a dipingere e che esso eserciti invece un'importante influenza sulla legislazione attraverso la forza della sua saggezza e competenza⁹⁵⁷.

La capacità del Sénat d'incidere attraverso l'esercizio del proprio diritto d'emendamento sul procedimento legislativo dipende in larga parte dall'assenza di un rapporto fiduciario con il Governo e dalla forte attenzione che il Sénat pone riguardo al recupero dei suoi emendamenti da parte dell'Assemblée Nationale⁹⁵⁸, tanto che ultimamente il tasso di *reprise* da parte dell'Assemblea Nazionale degli emendamenti adottati dal Senato si aggira intorno al 90% quando le maggioranze delle due Camere concordano e circa attorno al 50% nel caso opposto⁹⁵⁹.

Tale successo è da imputare anche al cauto comportamento del Sénat, il quale tende a non abusare del diritto d'emendamento, giungendo fino al punto di ritirarne alcuni per non ostacolare eccessivamente l'azione del Governo⁹⁶⁰.

In conclusione si può affermare che certamente il contributo apportato dal Sénat alla scrittura delle leggi sottolinea i benefici della procedura della navetta parlamentare che consente un dialogo tra le due assemblee e, grazie ad esso, il miglioramento della stessa

⁹⁵⁵ All'Assemblée Nationale il numero degli emendamenti adottati è più che raddoppiato nel corso dei primi quattro anni di sessione della XI legislatura rispetto alla X legislatura; cfr. B. RULLIER, *Droit parlementaire. Le Parlement sous la onzième législature 1997-2002 (I)*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 2/2003, p. 429-447.

⁹⁵⁶ Cfr. 40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France, Groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle, *Présidé par M. Gérard Larcher, Président du Sénat*, p. 50.

⁹⁵⁷ Cfr. J. MONEY – G. TSEBELIS, *The political power of the french senate: Micromechanisms of bicameral negotiations*, in *The Journal of Legislative Studies*, 1: 2 1995, p. 193. Per un'analisi della dottrina francese sul punto si vedano: D. MAUS, *Le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement*, in *Pouvoirs*, n. 44/1988, p. 119-30, e A. TARDAN, *Le rôle législatif du Sénat*, in *Pouvoirs*, 44/1988, p. 104-105.

⁹⁵⁸ Per un'analisi sul ruolo complessivamente svolto dal Sénat nell'ordinamento francese, non solo sul piano strettamente legislativo si veda S. VENTURA, *Il Senato francese. Un contro-potere in un parlamentarismo razionalizzato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2016

⁹⁵⁹ Cfr. <https://www.senat.fr/role/fiche/amendement.html#602903>

⁹⁶⁰ V. BOYER, *Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire?*, in *Revue française de droit constitutionnel* n. 1/2011, p. 41-68.

legislazione.

4.4 Conclusioni

L'analisi della disciplina del diritto d'emendamento all'interno dell'ordinamento francese consente di svolgere alcune considerazioni di carattere conclusivo sotto due aspetti.

In primo luogo, da un punto di vista comparato, è possibile chiedersi se la disciplina dell'istituto in esame possa essere riprodotta nell'ordinamento italiano.

La risposta appare negativa. Le differenze costituzionali esistenti dal punto di vista formale impediscono di trasporre acriticamente la disciplina del diritto d'emendamento così come delineata all'interno dell'ordinamento francese nell'ordinamento italiano. La preminenza del potere esecutivo nel procedimento legislativo, formalizzata all'interno della Costituzione francese, rende necessaria l'esistenza di contrappesi che consentano al Parlamento di recuperare un certo margine di manovra in sede di approvazione della legge.

Il diritto d'emendamento costituisce l'espressione più tradizionale di tale necessità, la quale non è invece avvertita nel procedimento legislativo italiano. Beninteso, come in tutti gli altri paesi del mondo, anche in Italia il Governo ha ormai acquisito un ruolo preminente nella produzione di atti normativi, ma nemmeno la circostanza che il Governo abbia ottenuto il quasi totale controllo del potere legislativo, tanto attraverso l'abuso del ricorso ai decreti legge quanto mediante lo schema legge di delega – decreto delegato, e la notevole influenza da esso variamente esercitata sull'attività parlamentare (apposizione della questione di fiducia, contingentamento dei tempi di discussione delle proposte di legge, ecc.) assume un qualche rilievo. Infatti, a differenza del sistema francese, formalmente il potere legislativo nell'ordinamento italiano è attribuito in primo luogo al Parlamento e solo in via residuale al Governo. Per tale ragione è del tutto evidente come sia impossibile ed addirittura inutile un siffatto trapianto automatico; a conferma della validità di questa soluzione milita peraltro la scarsa importanza ricoperta dall'istituto dell'emendamento nel nostro ordinamento⁹⁶¹, il quale non solo è privo di riconoscimento costituzionale, ma è spesso mortificato sia dalle disposizioni dei regolamenti parlamentari che dalla stessa prassi parlamentare al fine di evitare quanto più possibile l'attuazione di comportamenti ostruzionistici.

In secondo luogo vale la pena di chiedersi se e quali modifiche possa subire il diritto d'emendamento all'interno dell'ordinamento francese, in particolare al fine di rendere più efficace ed importante il ruolo del Parlamento nel procedimento legislativo senza che ciò vada a discapito del buon funzionamento dell'istituzione parlamentare medesima⁹⁶².

⁹⁶¹ Cfr. N. LUPO, *Un parlamento da rafforzare, non da indebolire. La revisione costituzionale francese del luglio 2008 a confronto con le prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2009, p. 128.

⁹⁶² In realtà all'interno del dibattito pubblico francese è stata recentemente avanzata una proposta dal tenore completamente opposto, volta a limitare il diritto d'emendamento dei parlamentari, conferendolo direttamente ai gruppi e ponendo un limite al numero di emendamenti che possono essere depositati proporzionale al numero dei componenti del singolo gruppo. Nonostante essa abbia il dichiarato e pregevole intento di rendere più efficiente la

Innanzitutto sarebbe un bene, nell'ottica di un maggiore riequilibrio dei rapporti di forza tra Governo e Parlamento, fissare dei limiti all'esercizio del diritto d'emendamento da parte del Governo. Nonostante il diritto in esame sia condiviso tra Parlamento e Governo è tuttavia emerso nel corso del presente contributo come gli emendamenti d'iniziativa parlamentare siano in una posizione complessivamente peggiore rispetto a quelli d'iniziativa governativa. In particolare si ritiene che possano meritare una certa considerazione due delle 40 proposte per una riforma costituzionale utile alla Francia avanzate a gennaio 2018 dal Sénat.

In primo luogo sarebbe opportuno che gli emendamenti che introducono nuove disposizioni (*articles additionnels*) siano sottoposti al parere del Consiglio di Stato ed accompagnati da uno studio d'impatto, a pena d'irricevibilità sancita già dalla commissione competente nel merito; nel caso in cui il Governo non sia d'accordo con la valutazione espressa dalla commissione di merito dovrebbe essere introdotta la possibilità di ricorrere al *Conseil Constitutionnel*.

Un'altra misura potrebbe essere quella di prevedere un termine oltre il quale il Governo non può più presentare emendamenti in modo tale da consentire alla commissione e ai singoli parlamenti di formare un'opinione critica in merito al testo proposto dal Governo, salva l'espressa autorizzazione da parte del presidente della commissione competente nel merito, soprattutto nell'ottica di consentire al Governo di proporre delle soluzioni di compromesso rispetto alle obiezioni sollevate mediante emendamento da parte dei parlamentari.

Infine, un'ultima riforma possibile potrebbe essere quella che riguarda la protezione del dominio della legge ex art. 41 Cost. A seguito della riforma del 2008 che ha introdotto la possibilità anche per i Presidenti delle Camere di opporre l'irricevibilità di un emendamento che non rientri nel dominio della legge o in una delega accordata ex art. 38 Cost., dando così luogo ad un'ipotesi d'incompetenza materiale. Dal momento che l'irricevibilità in questione ha avuto un'applicazione soltanto parziale ⁹⁶³, potrebbe valere la pena di prevedere espressamente che la suddetta sia opposta direttamente dalle commissioni competenti nel merito piuttosto che dai Presidenti delle Camere, attraverso la creazione di un sistema di controllo sistematico obbligatorio comparabile a quello realizzato ai sensi dell'art. 45 Cost.

5. LA PARTECIPAZIONE “ESTERNA” AL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO: STRUTTURE EXTRAPARLAMENTARI, PROCEDURE INTERISTITUZIONALI E IL RUOLO DEL *CONSEIL D'ÉTAT*

procedura parlamentare nonché di limitare il fenomeno dell'ostruzionismo (anche, si dice, per il malcontento espresso da numerosi esponenti della LREM, non ancora abituatisi agli intensi ritmi della vita parlamentare) è del tutto evidente che tale proposta, se fosse accolta, metterebbe in serio pericolo la libertà di espressione dei parlamentari sia come singoli sia come gruppi di opposizione o di vera e propria minoranza parlamentare.

⁹⁶³ In proposito si rileva come dal 2008 ad oggi circa 125 emendamenti sono stati dichiarati irricevibili dal Presidente del Senato ai sensi dell'art. 41 Cost., mentre nessuna irricevibilità è stata sollevata dal Governo o dal Presidente dell'Assemblea Nazionale, cosa che ha portato automaticamente ad un certo *self-restraint* da parte dei senatori.

di Ottavia Polipo

5.1. Le diverse tipologie di partecipazione “esterna” al procedimento legislativo: istituti a legittimazione democratica o tecnica, consultazioni facoltative o obbligatorie, poteri impeditivi o di mero indirizzo

Esistono diverse modalità di partecipazione “esterna” al procedimento legislativo francese ordinario, le quali possono essere classificate secondo una gamma di criteri differenti⁹⁶⁴.

In primis, a seconda del tipo di legittimazione, si possono distinguere *istituti con legittimità democratica*, come il *referendum ex art. 11 Cost.*, o quelli a *legittimità tecnica*, come nel caso del parere del *Conseil d'État* e del *Conseil Constitutionnel*⁹⁶⁵. Diversa è, invece, la classificazione in contropoteri *representativi*, come nel caso dell'opposizione parlamentare, e *non rappresentativi*, come nell'ipotesi del *referendum consultivo* o del Consiglio di Stato. Tali partecipazioni possono, inoltre, essere *obbligatorie*, come quella del *Conseil* per i disegni di legge, o *facoltative*, come nel caso dell'attività dei gruppi di pressione. Un'altra bipartizione può essere effettuata considerando il tipo di controllo che i diversi contropoteri esercitano sull'atto legislativo; da un lato, vi sono, ad esempio, la Corte Costituzionale e il Capo dello Stato, i quali esercitano un *controllo normativo* volto ad assicurare la *legittimità*, anche costituzionale, dell'atto, dall'altro lato, il *referendum* e l'opposizione parlamentare, che invece esercitano un *sindacato di merito* politico sullo stesso. I pareri, inoltre, possono essere dotati di *efficacia impeditiva*, come nel caso di esito negativo del *referendum* consultivo, o possono svolgere una *mera funzione di indirizzo*, più o meno influente, come si verifica, ad esempio, nell'ipotesi del parere del *Conseil d'État*. Infine, i controlli che intervengono prima del perfezionarsi dell'atto legislativo sarebbero *preventivi*, distinguendosi da quelli *successivi-repressivi*, tra cui spicca il controllo del *Conseil Constitutionnel* introdotto con la riforma del 2008.

In generale, i c.d. “contropoteri” svolgono una funzione di primaria rilevanza: essi, infatti, permettono una maggiore legittimazione dell'attività legislativa che non si perfeziona nelle sole aule delle Camere, ma che costituisce il frutto di un dialogo continuo tra diverse istituzioni in un rapporto costante con il corpo elettorale. Tuttavia, in taluni casi,

⁹⁶⁴ Per una ricostruzione delle presenti e di ulteriori classificazioni: cfr. L. SALVI, *Premessa a uno studio sui controlli giuridici*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 51 e ss. D. ROUSSEAU (a cura di), *La démocratie continue*, Bruylant, Parigi, 1995.

⁹⁶⁵ Sembra opportuno sottolineare che, di regola, quanto minore è il grado di democraticità dell'organo tanto più alta è la sua legittimità tecnica in una sorta di logica di *trade-off*. U. BECK, *Potere e contropotere nell'età globale*, Laterza, Roma-Bari, 2010 e L. FRANÇOIS -F. B. HUYGHE, *Contre-pouvoirs de la société d'autorité à la démocratie d'influence*, Elipses Marketing, Parigi, 2009. P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobbies nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano, 2011. Per fini di completezza, sembra opportuno citare, quale ulteriore organo istituzionale, la Corte dei Conti; tale organismo, a differenza di ciò che accade nell'ordinamento italiano ai sensi dell'art. 100 Cost., non svolge una funzione consultiva preventiva ma, ai sensi dell'art. 47-2 Cost., oltre ad assistere, in generale, il Parlamento nel controllo dell'azione del Governo, vigila sull'esecuzione della legge finanziaria e dell'applicazione delle leggi di finanziamento della previdenza sociale nonché nella valutazione delle politiche pubbliche. Contribuisce, inoltre tramite le sue relazioni, che fanno oggetto di pubblicazione, all'informazione dei cittadini.

questi utili strumenti di partecipazione possono essere usati in maniera e finiscono con l'ostacolare il corretto funzionamento del sistema⁹⁶⁶.

Partendo da una delle diverse citate dicotomie che distingue tra consultazioni obbligatorie e facoltative, e lasciando l'analisi di alcuni contropoteri ad altri capitoli del presente lavoro⁹⁶⁷, si ripercorreranno i principali tipi di partecipazione "esterna" preventivi finalizzati a garantire un effettivo argine alla maggioranza, restando, tuttavia, nei limiti sanciti dal principio di separazione dei poteri⁹⁶⁸.

5.1.a. Le consultazioni obbligatorie e il ruolo preponderante del Conseil d'État.

Gli organismi necessariamente consultati nel procedimento ordinario variano a seconda della materia disciplinata dall'iniziativa legislativa.

Innanzitutto, vi sono diverse organi il cui parere deve essere necessariamente acquisito, come accade, per esempio, per i progetti governativi a carattere economico, sociale o ambientale per i quali è necessario consultare il *Conseil économique, social et environnemental* ai sensi dell'articolo 70 Cost.⁹⁶⁹, a pena di incostituzionalità della legge⁹⁷⁰.

Più in generale, per quanto riguarda le cd "autorità di regolazione", diverse leggi organiche prevedono che, nei settori di loro competenza, queste debbano essere necessariamente consultate su richiesta del Parlamento o del Governo durante il processo legislativo; a titolo di esempio, si citano gli artt. 410-2, 462-2, 444-7 del Codice del Commercio in cui è previsto il parere obbligatorio dell'*Autorité de la concurrence* in materia di concorrenza in determinate ipotesi⁹⁷¹.

Un caso peculiare è rappresentato, inoltre, dal ruolo delle *Collectivités d'Outre Mer*⁹⁷². Invero, ai sensi degli artt. 74, secondo comma, e 72-4 primo comma, Cost. ai fini della promulgazione di una legge organica che ne definisca o modifichi lo statuto o che cambi

⁹⁶⁶ Si veda D. ROUSSEAU (a cura di), *La démocratie continue*, cit., p. 1 e ss. U. BECK, *Potere e contropotere*, cit., p. 1 e ss e L. FRANÇOIS, *Contre-pouvoirs*, cit., p. 1 e ss 2009. P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., p. 1 e ss.

⁹⁶⁷ In particolare: vedi per il ruolo dell'opposizione il capitolo 3, per l'attività del Capo dello Stato cfr. i capitoli 1 e 3, per l'analisi del controllo successivo/repressivo del *Conseil constitutionnel* vedi il capitolo 4.

⁹⁶⁸ U. BECK, *Potere e contropotere*, cit., p. 1 e ss. e L. FRANÇOIS, *Contre-pouvoirs*, cit., p. 1 e ss. P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., p. 1 e ss.

⁹⁶⁹ Art. 70 Cost. Il Consiglio economico, sociale e ambientale può essere consultato dal Governo e dal Parlamento su qualsiasi problema di carattere economico, sociale o ambientale. Il Governo può altresì consultarlo in merito ai disegni di legge di programmazione che definiscano gli orientamenti pluriannuali della finanza pubblica. Qualsiasi piano o disegno di legge programmatica a carattere economico, sociale o ambientale è ad esso sottoposto per il parere.

⁹⁷⁰ R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci Editore, Roma, 2011, p. 77. La disciplina del Consiglio economico, sociale e dell'ambiente è recata dalla legge organica n. 2010-704 del 28 giugno 2010 che ha modificato l'*ordonnance* n. 58-1360 del 29 dicembre 1958.

⁹⁷¹ In www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?lang=fr&id_rub=170&id_article=434. Q. EPRON, *Le statut des autorités de regulation et la separation des pouvoirs*, in *Revue française de droit administratif*, n. 5/2011, p.1007 ss.

⁹⁷² E. BROSSET, *L'impossibilité pour les collectivités territoriales française d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 4/2004, p. 709-711. Tale distinzione tra le COM e le altre collettività territoriali in generale, che attribuisce una consultazione obbligatoria per le prime e una meramente facoltativa per le seconde in determinate ipotesi, affonda le proprie radici in ragioni storiche riguardanti la circostanza che le *Collectivités d'Outre Mer* nascono come colonie francesi e, al fine di un bilanciamento tra le diverse esigenze di coordinamento e di autonomia, è stato necessario coinvolgere maggiormente tali autonomie territoriali nei processi decisionali.

l'organizzazione di tali autonomie territoriali, è obbligatoria, a differenza di quanto accade per le collettività territoriali in generale, la consultazione degli elettori delle COM⁹⁷³.

In materia di consultazioni obbligatorie, figura principale è, tuttavia, il Consiglio di Stato; invero, oltre alla funzione giurisdizionale, il *Conseil d'État* svolge un'attività consultiva, esprimendo un parere in merito ai disegni di legge prima che questi siano deliberati dal Consiglio dei Ministri e poi presentati alla presidenza di una delle due Assemblee⁹⁷⁴.

Tale parere è previsto obbligatoriamente, ai sensi dell'articolo 39, secondo comma, Cost., per i progetti di legge di iniziativa governativa⁹⁷⁵: la mancata consultazione del *Conseil d'État* costituisce un vizio di legittimità costituzionale, censurabile dal *Conseil Constitutionnel*⁹⁷⁶. Alla previsione dell'art. 39 Cost. sono da aggiungersi anche quella dell'art. 38 Cost.⁹⁷⁷, che prevede sempre il necessario parere del *Conseil* sulle *ordonnances* del Governo, e quella dell'art. 37 Cost.⁹⁷⁸, che sancisce un'identica procedura consultiva per i regolamenti ministeriali.

Il controllo operato dal Consiglio rappresenta una verifica formale e di merito circa la compatibilità della proposta/progetto di legge con il dettato costituzionale, il diritto internazionale e quello europeo al preciso scopo di prevenire il rischio di pronunce di incostituzionalità⁹⁷⁹.

⁹⁷³ Inoltre, ai sensi dell'articolo 72-4 Cost., il Presidente della Repubblica, con la procedura dell'articolo 11 Cost., può consultare gli elettori di una collettività territoriale d'oltremare su di una questione relativa all'organizzazione delle competenze, al regime legislativo della comunità, ovvero al cambiamento del relativo statuto. R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo*, cit., p. 90.

⁹⁷⁴ Secondo alcuni Autori, le due attività, consultiva e giurisdizionale, si integrano nella definizione del *Conseil* come giudice costituzionale; ad avviso di tale orientamento, ciò avviene in particolare in occasione dell'eventuale controllo sulle *ordonnances* non ratificate dal Parlamento: in quanto atti formalmente amministrativi ad esse non si applica la cosiddetta teoria della *loi-écran*, che esclude il controllo di costituzionalità sui regolamenti emanati sulla base di una legge di dubbia costituzionalità (la teoria della *loi-écran*, formulata per la prima volta nell'*arrêt* Arrighi del 5 novembre 193,6 costituisce il confine tra i due *Conseil*, l'uno deputato al controllo della legalità delle leggi, l'altro degli atti regolamentari) F. BATAILLER, *Le Conseil d'État, juge constitutionnel*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Parigi, 1966, p. 93 e ss. B. GENEVOIS, *Le Conseil d'État et l'application de la Constitution*, in G. DRAGO (a cura di.), *L'application de la Constitution par les Cours suprêmes*, Dalloz, Parigi, 2007, pp. 32 e ss.

⁹⁷⁵ Il Governo può poi adire il *Conseil* su qualsiasi questione di ordine giuridico ai sensi dell'art. 112-2 del Codice della giustizia amministrativa.

⁹⁷⁶ Il parere era, invece, solo facoltativo ai sensi della Costituzione del 1946. R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo*, cit., p. 77.

⁹⁷⁷ Art. 38 Cost. Il Governo può, per l'esecuzione del suo programma, richiedere al Parlamento l'autorizzazione ad adottare tramite ordinanza, entro un termine stabilito, delle misure che sono normalmente riservate alla legge.

Alla scadenza del termine di cui al primo comma del presente articolo le ordinanze possono essere modificate, nelle materie che sono di competenza legislativa, solo con legge.

⁹⁷⁸ Art. 37 Cost. Le materie non riservate alla legge hanno carattere regolamentare.

I testi in forma legislativa esistenti in tali materie possono essere modificati mediante decreto, previo parere del Consiglio di Stato. Qualora tali testi fossero approvati dopo l'entrata in vigore della presente Costituzione potranno essere modificati con decreto solo dopo che il Consiglio costituzionale abbia dichiarato che essi sono di natura regolamentare, in virtù del comma precedente.

⁹⁷⁹ R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo*, cit., p. 77.

Il procedimento si instaura nel momento in cui il Segretario Generale del Governo trasmette al Consiglio di Stato il progetto, allegando la relazione del ministro proponente sui motivi a fondamento dell'iniziativa⁹⁸⁰.

Il Consiglio di Stato nomina uno o più relatori, a seconda della complessità della materia, al fine di istruire il *dossier*; in questa fase vengono svolte diverse audizioni dei rappresentanti delle amministrazioni nel corso di una o più riunioni⁹⁸¹.

Al termine della fase istruttoria, il *rapporteur* elabora un testo di legge che può non solo contenere meri emendamenti al testo iniziale, ma può coincidere con una vera e propria riscrittura dello stesso; in tale seconda ipotesi, il relatore, di regola, fonda tale progetto alternativo sulla giurisprudenza costituzionale e della Corte EDU, evidenziando le problematiche giuridiche del progetto di legge presentato⁹⁸².

Si apre una discussione in cui si contrappongono il Governo, in persona dei suoi commissari (normalmente funzionari o consiglieri del ministero competente per il progetto di legge in questione) e il relatore designato per l'istruzione del *dossier*⁹⁸³.

A conclusione di tale contraddittorio, si giunge, con deliberazione, ad elaborare il "progetto della sezione": questo può coincidere con la proposta del relatore, o, come avviene più frequentemente, da una versione modificata di quest'ultima⁹⁸⁴.

A questo punto dell'*iter* vi è il passaggio all'*Assemblée Générale* e il relatore espone il progetto della sezione a cui segue una discussione tra i membri dell'Assemblea generale e i ministri competenti; l'Assemblea generale può respingere o rifiutare la proposta della sezione o, ancora, approvare una nuova controproposta⁹⁸⁵.

In generale, il parere finale deve essere formulato almeno quattro settimane prima la data fissata per l'iscrizione del progetto al Consiglio dei Ministri e, una volta, definito, viene pubblicato, dal 2015, sul sito *Légifrance*⁹⁸⁶.

Se, da un lato, la consultazione del *Conseil* è obbligatoria, dall'altro, il suo contenuto non è vincolante ed il Governo potrà discostarsene: tuttavia, nella quasi totalità dei casi, si adegua alle indicazioni offerte dal giudice amministrativo, consapevole del fatto che il disegno di legge verrà successivamente posto al controllo del *Conseil Constitutionnel*, il

⁹⁸⁰ In www.conseil-État.fr/Conseil-d-État/Missions/Conseiller/Consultation-obligatoire-ou-facultative. Y. MENY-M. GUERAUDIN, *Consultazione o co-decisione? L'evoluzione del ruolo consultivo del Conseil d'État*, in Y. MENY (a cura di), *Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 406 e ss.

⁹⁸¹ In www.xn--conseil-tat-ibb.fr/Conseil-d-%C3%89tat/Missions/Conseiller/La-procedure-devant-les-formationen-administratives.

⁹⁸² Secondo alcuni Autori il *Conseil d'État* svolge un lavoro di riscrittura che non lascia al Governo che due alternative: o approvare in Consiglio dei Ministri il suo testo originario o, come normalmente avviene, adottare quello del *Conseil*, con il rischio d'incorrere nella censura del *Conseil Constitutionnel*. Tale eventualità è aumentata tanto nel caso in cui l'Esecutivo tenti di presentare un testo diverso alle assemblee parlamentari. (Cfr. Y. MENY –M. GUERAUDIN, *Consultazione o co-decisione?*, cit., p. 409.) Secondo altra parte della dottrina più che un colegislatore il *Conseil d'État* rappresenta il vero garante della Costituzione. R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo*, cit., p. 77.

⁹⁸³ In www.xn--conseil-tat-ibb.fr/Conseil-d-%C3%89tat/Missions/Conseiller/La-procedure-devant-les-formationen-administratives.

⁹⁸⁴ Y. MENY –M. GUERAUDIN, *Consultazione o co-decisione?*, cit., p. 406 e ss.

⁹⁸⁵ In www.xn--conseil-tat-ibb.fr/Conseil-d-%C3%89tat/Missions/Conseiller/La-procedure-devant-les-formationen-administratives.

⁹⁸⁶ In www.xn--conseil-tat-ibb.fr/Conseil-d-%C3%89tat/Missions/Conseiller/La-procedure-devant-les-formationen-administratives.

quale normalmente conferma il contenuto dei pareri del Consiglio di Stato (la c.d. “tenaglia costituzionale”)⁹⁸⁷.

Nell’ipotesi in cui il Governo non si attenga al parere del Consiglio, è possibile che l’opposizione faccia propria tale valutazione in un momento successivo: in particolare, non di rado la linea dell’opposizione parlamentare in Aula coincide con l’orientamento del *Conseil d’État* formulato nel parere⁹⁸⁸.

In ogni caso, il controllo preventivo del Consiglio di Stato non annulla il rischio di censura da parte del *Conseil Constitutionnel* della legge approvata, sia perché il Governo può modificare il testo validato dal Consiglio, sia perché non vi è sempre coincidenza tra gli orientamenti delle due corti⁹⁸⁹.

5.1.b. Il Consiglio costituzionale e il controllo preventivo obbligatorio.

Il *Conseil Constitutionnel* svolge, in generale, due tipi di controlli sulle leggi: uno preventivo, ex art. 61, primo comma, Cost.⁹⁹⁰, e uno successivo⁹⁹¹, ai sensi dell’art. 61-1⁹⁹², così come introdotto dalla riforma costituzionale del 2008 (la c.d. QPC, *question prioritaire de constitutionnalité*)⁹⁹³. Vi è peraltro anche un particolare caso di revisione preliminare che

⁹⁸⁷ R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo*, cit., p. 77. R. GHEVONTIAN, *Conseil Constitutionnel-Conseil d’Etat: le dialogue des juges*, in *Revue française de droit administratif*, n. 5/2000, p. 1004 e ss.

⁹⁸⁸ Questo è stato il caso della proposta di legge sull’interdizione assoluta del *burqa* (*loi* 2010-1192 dell’11 ottobre 2010): l’opposizione in tale situazione ha condiviso il parere formulato dal Consiglio di Stato in cui si sottolineava l’incostituzionalità di un divieto incondizionato e la necessità di bilanciare la tutela dell’ordine pubblico con il rispetto dei diritti di manifestazione del pensiero e della libertà religiosa;

⁹⁸⁹ Vi sono diversi precedenti in cui vi è stata divergenza tra *Conseil d’État* e *Conseil Constitutionnel*; a titolo di esempio si cita il recente caso della legge di riforma in materia di cure psichiatriche e trattamento sanitario obbligatorio che è indicativo di come, ancora attraverso un *revirement* giurisprudenziale, il *Conseil constitutionnel* possa distanziarsi dal *Conseil d’État* (e quindi dalla sua stessa precedente giurisprudenza) ma per giungere invece ad estendere la protezione dei diritti di libertà; nel caso di specie il Consiglio Costituzionale, su ricorso della Corte di Cassazione nella decisione 2011-174 QPC aveva dichiarato incostituzionale la norma che consentiva al prefetto di disporre il ricovero forzato basandosi su fatti noti al posto del parere del medico. Cfr. X. BLOY, *L’hospitalisation pour trouble psychiatriques devant le Conseil constitutionnel* in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 88/2011, p. 844-851.

⁹⁹⁰ Art. 61 Cost. Le leggi organiche, prima della loro promulgazione, le proposte di legge di cui all’articolo 11 prima di essere sottoposte a referendum, e i regolamenti delle assemblee parlamentari, prima della loro entrata in vigore, devono essere sottoposti al Consiglio costituzionale che si pronuncia sulla loro conformità alla Costituzione.

Agli stessi effetti, le leggi possono essere deferite al Consiglio costituzionale, prima della loro promulgazione, dal Presidente della Repubblica, dal Primo ministro, dal Presidente dell’Assemblea nazionale, dal Presidente del Senato, da sessanta deputati o da sessanta senatori.

Nei casi previsti dai due commi precedenti, il Consiglio costituzionale deve deliberare entro il termine di un mese. Tuttavia, a richiesta del Governo, in caso di urgenza, il termine è ridotto a otto giorni.

Nei casi menzionati, il deferimento al Consiglio costituzionale sospende il termine della promulgazione.

⁹⁹¹ Cfr., *supra*, cap. 4.

⁹⁹² Art. 61-1 Cost. Qualora, in occasione di un procedimento in corso dinanzi ad una giurisdizione, si sostenga che una disposizione di legge porti pregiudizio ai diritti e alle libertà garantiti dalla Costituzione, il Consiglio costituzionale può essere investito di tale questione su rinvio del Consiglio di Stato o della Corte di cassazione, che si pronuncia entro un termine stabilito.

Le condizioni di applicazione del presente articolo sono stabilite con legge organica.

⁹⁹³ La Costituzione del ’58 aveva dunque previsto un controllo preventivo e astratto, posto all’interno del procedimento legislativo e, dunque, su un piano di collaborazione alla funzione legislativa, più che di censura alla stessa. Tale analisi era stata concepita come mero controllo formale relativo al rispetto delle sole regole procedurali e di competenza. (Per la natura attribuita al *Conseil* prima della riforma del 2008 vedi M. VOLPI, *Il ruolo del Conseil*

riguarda gli impegni internazionali assunti tramite trattati: questi, ai sensi dell'art. 54 Cost., vengono posti al controllo del Consiglio prima di essere ratificati su richiesta del Presidente della Repubblica, del Primo Ministro, del Presidente di un'Assemblea, di sessanta senatori o deputati qualora ravvisino che una clausola non sia compatibile con la Costituzione⁹⁹⁴.

Il controllo preventivo può essere obbligatorio o facoltativo ai sensi dell'art. 61, primo e secondo comma, Cost.⁹⁹⁵. In particolare, è necessario per le leggi organiche prima della promulgazione⁹⁹⁶, per le proposte di legge *ex art.* 11 prima della loro sottoposizione a *referendum*, e per i regolamenti parlamentari prima della loro entrata in vigore⁹⁹⁷. In tale ipotesi gli atti sono trasmessi d'ufficio al *Conseil* e la loro promulgazione è sospesa sino alla sua pronuncia che deve intervenire entro trenta giorni, riducibili a otto in caso di urgenza e su richiesta del Governo⁹⁹⁸.

Il Consiglio è chiamato a verificare il rispetto degli ambiti di competenza, l'osservanza delle regole della procedura di adozione e, infine, la conformità del contenuto ai principi e alle norme costituzionali⁹⁹⁹. In particolare, tale organo giudica sulla conformità al testo costituzionale delle leggi e dei trattati in base cosiddetto "*bloc de constitutionnalité*" nel quale vengono compresi non solo gli articoli della Costituzione, ma anche il suo Preambolo¹⁰⁰⁰; in particolare, dal 1958 al 1971 il *Conseil* ha sempre giudicato sulla compatibilità della normativa ordinaria in relazione alla Costituzione *scripto sensu* senza considerare il Preambolo, mentre dal 1971 in poi, con la decisione c.d. "*Liberté d'association*" del 16 luglio, il Consiglio costituzionale ha attribuito anche a tale testo rango

constitutionnel nella forma di governo francese, in *Diritto e società*, n. 3/1983, p. 495-525). La graduale trasformazione del *Conseil* da arbitro regolatore di poteri a giudice costituzionale garante dei diritti si è realizzata sia grazie alla sua stessa giurisprudenza – in particolare, grazie alla sentenza del 1971 *Liberté d'association* – che alla citata riforma del 2008.

⁹⁹⁴ Art. 54 Cost. Qualora il Consiglio costituzionale, incaricato dal Presidente della Repubblica, dal Primo ministro, dal Presidente di una delle due assemblee, da sessanta deputati o sessanta senatori, dichiarino che un impegno internazionale contiene clausole contrarie alla Costituzione, l'autorizzazione a ratificare o ad approvare l'impegno internazionale in questione può intervenire solo dopo revisione della Costituzione.

⁹⁹⁵ Per un riassunto dei diversi tipi di controllo operati dal *Conseil* consulta: www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/le-controle-de-la-constitutionnalite-des-lois

⁹⁹⁶ Come ribadito all'art. 46, quinto comma, Cost.

⁹⁹⁷ I regolamenti parlamentari sono oggetto dello scrutinio preventivo di costituzionalità data la loro natura di fonte normativa e, pertanto, il vaglio riguarda anche il rispetto della procedura e delle regole di funzionamento interno delle assemblee. M. CALAMO SPECCHIA, *Il Conseil constitutionnel e lo sviluppo della giustizia costituzionale in Francia*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Padova, Cedam, 2009, p. 209-210.

⁹⁹⁸ R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo*, cit., p. 91.

⁹⁹⁹ Per quanto riguarda il rispetto dell'ambito di competenza e il caso in cui una legge organica sconfini il proprio ambito di competenza, invadendo quello della legge ordinaria il Consiglio ha il potere di declassare tali disposizioni al rango di fonte ordinaria. Per quanto concerne, invece, l'osservanza delle regole di procedura si rileva che, ad avviso della stessa giurisprudenza del Consiglio, queste assumono un carattere sostanziale: cfr. *Conseil Constitutionnel* n. 89-263 DC, 11 gennaio, 1992. Inoltre, si rileva una grande parte delle pronunce del Consiglio ha, di fatto riguardato questioni attinenti alle regole procedura: cfr. www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-38/la-procedure-parlementaire-et-le-conseil-constitutionnel.135703.html.

¹⁰⁰⁰ P. PASSAGLIA, *I confini mobili della normativa costituzionale; dalla Costituzione parziale al bloc de constitutionnalité*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione francese/La Constitution Française*, Giappichelli, Torino, 2009, vol. II, p. 411 ss.

di fonte costituzionale e, di conseguenza, anche alla Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789 in forza del rinvio espresso in esso previsto¹⁰⁰¹.

L'esito dell'esame del Consiglio può consistere in una pronuncia che approvi il testo integrale o un provvedimento che ne dichiari l'incostituzionalità, parziale o totale¹⁰⁰². In tale ultima ipotesi, la legge non può essere promulgata e l'intero procedimento è annullato ai sensi dell'articolo 62, primo comma, Cost.¹⁰⁰³. Diversamente, nel caso di dichiarazione d'incostituzionalità parziale, ai sensi degli artt. 23¹⁰⁰⁴ dell'ordinanza n.58-1067 del 1958 e 10 Cost.¹⁰⁰⁵, è possibile procedere alla promulgazione della legge priva delle disposizioni censurate, ma devono sussistere due condizioni: quest'ultime devono autonome e separabili da quelle "viziate" e il Presidente della Repubblica non deve chiedere un nuovo esame parlamentare ai sensi dell'articolo 10¹⁰⁰⁶, secondo comma, Cost.¹⁰⁰⁷.

Tale ultimo potere del Presidente della Repubblica, finalizzato ad ottenere un nuovo esame del testo alla luce dei rilievi di incostituzionalità delineati dal *Conseil*, si esercita tramite decreto, controfirmato dal Primo Ministro: il termine per la promulgazione viene sospeso e il testo viene ripreso in esame dal Parlamento secondo le modalità ordinarie¹⁰⁰⁸.

Tuttavia, nella prassi, il ricorso a tale strumento è di rara applicazione: generalmente il Governo, a seguito di una dichiarazione di parziale incostituzionalità del testo normativo,

¹⁰⁰¹ P. AVRIL, *Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la Ve République*, in *Pouvoirs*, n. 3/2008 (n. 126), p. 13. J. MORANGE, *La Liberté d'association en droit public français*, PUF, Parigi, 1977.

¹⁰⁰² R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo*, cit., p. 91.

¹⁰⁰³ Art. 62, primo comma, Cost. Una disposizione dichiarata incostituzionale in virtù dell'articolo 61 non può essere promulgata né applicata.

¹⁰⁰⁴ Art. 23 Ordinanza 58-1067 del 1958.

Dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la Constitution sans constater en même temps qu'elle est inséparable de l'ensemble de cette loi, le Président de la République peut soit promulguer la loi à l'exception de cette disposition, soit demander aux chambres une nouvelle lecture.

Dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que le règlement parlementaire qui lui a été transmis contient une disposition contraire à la Constitution, cette disposition ne peut être mise en application par l'assemblée qui l'a votée.

¹⁰⁰⁵ La connessione tra tali disposizioni è stata messa in luce dallo stesso *Conseil constitutionnel* nel 1985.

¹⁰⁰⁶ Art. 10 Cost. Il Presidente della Repubblica promulga le leggi entro quindici giorni dalla trasmissione al Governo della legge definitivamente approvata.

Prima della scadenza del termine, può chiedere al Parlamento una nuova deliberazione della legge o di alcuni suoi articoli. La nuova deliberazione non può essere respinta.

¹⁰⁰⁷ R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo*, cit., p. 91. Un esempio è dato dalla pronuncia resa dal *Conseil* il 23 agosto del 1985 in cui lo stesso Consiglio precisa che il Presidente può sia promulgare la legge senza le disposizioni censurate, sia rinviare al Parlamento per la sostituzione delle stesse con altre compatibili con la Costituzione. Un caso in cui il Presidente si è limitato a promulgare il testo "amputato" e quello relativo alla legge riguardante il controllo degli atti delle collettività territoriali a seguito della decisione del *Conseil Constitutionnel* del 2 marzo 1982. Diversamente, un precedente in cui il Presidente ha richiesto una nuova lettura al Parlamento è rappresentato dalla legge relativa alle elezioni dei consigli regionali, dichiarata parzialmente incostituzionale con la decisione del Consiglio n° 2003-468 DC du 3 aprile 2003.

¹⁰⁰⁸ *Ibidem*. Tale doppio controllo preventivo – prima quello del Consiglio di Stato e poi quello del Consiglio Costituzionale – hanno indotto il Governo a sviluppare una "sensibilità costituzionale" che, di fatto, porta ad instaurare un dialogo tra il segretario generale del Governo e il segretario generale del *Conseil constitutionnel* per sottoporli, già nella fase dell'esame dell'esecutivo dell'iniziativa legislativa, per sottoporli precise questioni giuridiche che sono analizzate in via officiosa. Si veda O. SCHRAMECK, *L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'action gouvernementale*, in B. FRANÇOIS- R. DRAGO- N. MOLFESSIS (a cura di), *La légitimité de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, Economica, Parigi, 1999, p. 107 e ss.

preferisce rinunciare alla promulgazione dell'atto e depositare un nuovo progetto di legge¹⁰⁰⁹.

5.2. *La vasta gamma delle consultazioni facoltative*

Se le consultazioni obbligatorie sono un'eccezione, quelle facoltative rappresentano la regola e vedono coinvolte una variegata gamma di istituzioni, incluse quelle già trattate, che possono, di regola, partecipare al procedimento legislativo sia su propria iniziativa che su richiesta del Parlamento o del Governo.

5.2.a. *La facoltà di adire il Conseil d'État*

Dal 2008, dopo la modifica dell'articolo 39 da parte della legge costituzionale del 23 luglio, è possibile per il Presidente di ogni Assemblea sottoporre all'esame preliminare del Consiglio di Stato la proposta legislativa di uno dei suoi membri: si tratta, a differenza dei disegni di legge, di una mera facoltà che trova come limite l'opposizione del soggetto proponente¹⁰¹⁰. La procedura segue i passaggi previsti per il parere obbligatorio a cui si rinvia.

5.2.b. *La consultazione delle autorités de régulation*

A differenza delle citate ipotesi in cui le autorità di regolazione devono essere necessariamente udite, nella maggior parte dei casi il Parlamento e il Governo possono richiederne il parere, come sancito dalle diverse normative che disciplinano tali organismi; questo è il caso, ad esempio, degli art. L 462-1, 462-3, 444-1. 444-3. 462-2-1 del *Code de commerce* che prevedono la possibilità di chiedere un parere all'*Autorité de la concurrence* da parte delle commissioni parlamentari, delle collettività territoriali o di altre autorità¹⁰¹¹.

¹⁰⁰⁹ G. DRAGO, *L'exécution des décisions du Conseil constitutionnel – L'effectivité du contrôle de constitutionnalité des lois*, in *Droit public positif*, Economica, Parigi, 1991, p. 47 ss. La legge di nazionalizzazione del 1982 costituisce un esempio di tale dinamica: il Consiglio aveva censurato una parte del testo adottato con la decisione 81-132/1982 D.C. Quattro giorni dopo il Governo aveva depositato un nuovo progetto di legge (diventato legge l'11 febbraio 1982 e oggetto di una seconda decisione del Consiglio n. 82-139 del 1982).

¹⁰¹⁰ Art. 39 Cost. L'iniziativa delle leggi appartiene congiuntamente al Primo Ministro e ai membri del Parlamento.

I disegni di legge sono deliberati dal Consiglio dei Ministri previo parere del Consiglio di Stato e sono quindi presentati alla presidenza di una delle due assemblee. I disegni di legge finanziaria e di finanziamento della previdenza sociale sono presentati in primo luogo all'Assemblea nazionale. Fatto salvo il primo comma dell'articolo 44, i progetti di legge il cui oggetto principale riguarda l'organizzazione delle collettività territoriali sono presentati prima al Senato.

La presentazione dei disegni di legge depositati dinanzi all'Assemblea nazionale o al Senato risponde alle condizioni stabilite con legge organica.

I disegni di legge non possono essere inseriti all'ordine del giorno se la Conferenza dei presidenti della prima assemblea incaricata ravvisa che le regole stabilite dalla legge organica sono state disattese. In caso di disaccordo tra la Conferenza dei presidenti ed il Governo, il Presidente dell'assemblea incaricata o il Primo ministro possono adire il Consiglio costituzionale che delibera entro il termine di otto giorni.

Alle condizioni previste dalla legge, il Presidente di un'assemblea può sottoporre per parere al Consiglio di Stato, prima del suo esame in commissione, una proposta di legge depositata da uno dei suoi membri, a meno che quest'ultimo non vi si opponga.

¹⁰¹¹ Cfr. anche l'art. L331-13 del *Code de la propriété intellectuelle* in relazione all'attività dell'HADOPI (*l'Haute autorité pour la diffusion des oeuvres et la protection des droits sur internet*).

Inoltre molte *autorités* possono, di propria iniziativa, intervenire nel procedimento legislativo, come avviene, nelle materie di loro competenza, per diversi organismi quale, ad esempio, la citata *Autorité de la concurrence*, come sancito all'articolo L 462-4¹⁰¹² del Codice del Commercio¹⁰¹³.

5.2.c. Le collettività territoriali e il diverso regime rispetto alle COM.

Come noto, in Francia, il potere legislativo è esclusivamente attribuito allo Stato nelle forme stabilite dall'articolo 39 Cost. e ss, e le *collectivités territoriales* sono prive di tale prerogativa¹⁰¹⁴. Quest'ultime, dopo la riforma del 2008, sono dotate di un mero potere di regolamentazione locale, ai sensi dell'articolo 72, comma 3, Cost.¹⁰¹⁵, il quale deve essere esercitato nel rispetto del principio di legalità, e la possibilità di intervenire nel processo legislativo¹⁰¹⁶. Tale ultima facoltà si verifica sia attraverso l'intervento volontario delle stesse collettività, sia su richiesta del Parlamento o del Governo¹⁰¹⁷.

Nella prima ipotesi, la partecipazione delle collettività territoriali al processo legislativo avviene tramite l'uso dello strumento della petizione, ai sensi dell'articolo 72-1, primo comma, Cost. o di quello del *referendum* locale ex art 72-1, secondo comma¹⁰¹⁸.

Per quanto riguarda, invece, l'istituzione o la modifica dello statuto o della sua organizzazione, è possibile consultare gli elettori iscritti nelle collettività interessate come

¹⁰¹² L 462-4 *Code de commerce*.

L'Autorité de la concurrence peut prendre l'initiative de donner un avis sur toute question concernant la concurrence. Cet avis est rendu public. Elle peut également recommander au ministre chargé de l'économie ou au ministre chargé du secteur concerné de mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'amélioration du fonctionnement concurrentiel des marchés.

¹⁰¹³ Una volta che il testo è approvato, tutte le agenzie indipendenti si limitano all'esecuzione del testo legislativo, esercitando in generale un potere di direzione tramite l'emanazione di istruzioni o raccomandazioni. Inoltre queste possono proporre, su loro richiesta o su domanda del Parlamento o del Governo, una modifica legislativa alla disciplina del proprio settore di competenza (come, ad esempio, è previsto per l'*Autorité de concurrence* all'articolo L 331-13 del *Codice del commercio*, o all'AMF come sancito all'art. L 621-19 *Code monétaire et financier*, o ancora, come sancito dall'art. L331-13 del *Code de la propriété intellectuelle* per l'HADOPI). Eccezionalmente alcune autorità sono titolari di un vero e proprio potere regolamentare, come, ad esempio, la CRE ai sensi degli artt. L 134-1 e L 134-2 del *Code de commerce* o l'AMF, come previsto all'articolo L 621-6 del *Code monétaire et financier*. Q. EPRON, *Le statut des autorités de regulation*, cit., p. 1007 ss.

¹⁰¹⁴ E. BROSSET, *L'impossibilité pour les collectivités territoriales*, cit., p. 711.

¹⁰¹⁵ Art. 72, comma 3, Cost. Alle condizioni previste dalla legge, tali collettività si amministrano liberamente tramite consigli eletti e dispongono di un potere regolamentare per l'esercizio delle loro competenze.

¹⁰¹⁶ E. BROSSET, *L'impossibilité pour les collectivités territoriales*, cit., p. 708.

¹⁰¹⁷ E. BROSSET, *L'impossibilité pour les collectivités territoriales*, cit., p. 710.

¹⁰¹⁸ Art. 72-1 Cost. La legge stabilisce le condizioni alle quali gli elettori di ogni collettività territoriale possono, esercitando il diritto di petizione, richiedere l'iscrizione all'ordine del giorno dell'assemblea deliberante della stessa di una questione che ricada nell'ambito della sua competenza.

Alle condizioni previste dalla legge organica, i progetti di delibera o di atto ricadenti nell'ambito delle competenze di una collettività territoriale possono, su iniziativa di quest'ultima, essere sottoposti, tramite referendum, alla decisione degli elettori di tale collettività.

Laddove si preveda di creare una collettività territoriale dotata di uno statuto particolare o di modificare la sua organizzazione, si può decidere, con legge, di consultare gli elettori iscritti nelle collettività interessate. La modifica dei confini delle collettività territoriali può altresì dar luogo alla consultazione degli elettori alle condizioni stabilite dalla legge.

stabilito ai sensi dell'articolo 72-1, terzo comma, Cost., ma si tratta, a differenza di quanto avviene per le COM, di una mera facoltà¹⁰¹⁹.

5.2.d. I groups de pression e la recente disciplina introdotta dalla Sapin II.

Un ulteriore contropotere è rappresentato dai *groups de pression* (o “lobbies” o “rappresentanti dei gruppi di interesse”); recentemente disciplinati dalla legge Sapin II del 2016 relativa alla “*transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*”, la quale ha modificato la legge 2013-907¹⁰²⁰. Con tale fonte si è arricchita la regolamentazione relativa ai rapporti tra gli organismi coinvolti nel procedimento legislativo e i c.d. “rappresentanti dei gruppi di interesse” con l’obiettivo espresso di garantire una maggiore trasparenza ed evitare eventuali conflitti di interesse o, nella peggiore delle ipotesi, la realizzazione del reato di “*trafic d’influence*” specificatamente incriminato agli artt. 432-11¹⁰²¹ e 433-1¹⁰²² del Codice penale francese.

La legge, in primo luogo, ha fornito una definizione di “*group de pression*” che ne delimita il campo di applicazione: dal testo si deduce che, in generale, sono *lobbies* le persone giuridiche o fisiche che svolgono un’attività di influenza sulle istituzioni coinvolte nel procedimento legislativo in maniera regolare o principale¹⁰²³.

¹⁰¹⁹ E. BROSSET, *L'impossibilité pour les collectivités territoriales*, cit., p. 710.

¹⁰²⁰ Si tratta della Legge n. 1692/2016, che ha modificato la legge 2013-907 sulla trasparenza.

¹⁰²¹ *Article 432-11 Code Pénal*.

Est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour elle-même ou pour autrui :

1° Soit pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou faciliter par sa fonction, sa mission ou son mandat ;

2° Soit pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

¹⁰²² *Article 433-1 Code Pénal*.

Est puni de dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 000 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait, par quiconque, de proposer sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, pour elle-même ou pour autrui :

1° Soit pour qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir, ou parce qu'elle a accompli ou s'est abstenue d'accomplir, un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat, ou faciliter par sa fonction, sa mission ou son mandat ;

2° Soit pour qu'elle abuse, ou parce qu'elle a abusé, de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

Est puni des mêmes peines le fait de céder à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public qui sollicite sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour elle-même ou pour autrui, pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir un acte mentionné au 1° ou pour abuser ou avoir abusé de son influence dans les conditions mentionnées au 2°.

¹⁰²³ Art. 18-2, sezione 3 bis, legge 2013-907. Tale definizione restrittiva è stata ampiamente criticata da alcune organizzazioni internazionali come *Transparency International*. (vedi: www.transparency-france.org/renforcer-notre-democratie/suivi-legislatif/loi-sapin2/).

I gruppi di pressione, ai sensi dell'articolo 25 della legge *Sapin II*¹⁰²⁴, hanno l'obbligo di iscriversi in un registro *ad hoc* accessibile al pubblico, tenuto dall'Alta Autorità per la trasparenza della vita pubblica (*Haute autorité pour la transparence de la vie publique* o HATVP) e contenente una serie di informazioni relative ai rappresentanti di interesse¹⁰²⁵.

I *groups* sono tenuti anche al rispetto di determinate regole di natura deontologica enunciate nella legge che possono, ai sensi della stessa, essere precisate in un Codice di condotta¹⁰²⁶; tale testo deve essere definito con decreto in seno al Consiglio di Stato e dopo un parere pubblico della HATVP¹⁰²⁷.

Infine, all'art. 18-4 sezione *3bis*, legge 2013-907, così come modificata dalla *Sapin II*, si prevede che le regole applicabili ai rappresentanti di interessi all'interno di ciascuna assemblea parlamentare siano determinate e attuate nel rispetto delle condizioni fissate dall'art. 4 *quinquies*¹⁰²⁸ dell'ordinanza n. 58-1100 relativa al funzionamento delle assemblee parlamentari, contestualmente modificato; questa disposizione sancisce che l'Ufficio di presidenza delle assemblee parlamentari determini le regole applicabili ai rappresentanti dei gruppi di interesse che entrano in comunicazione con deputati, senatori, gruppi parlamentari, collaboratori dei parlamentari o dei gruppi parlamentari e agenti dei servizi delle assemblee parlamentari¹⁰²⁹.

¹⁰²⁴ L'art. 25 della Legge *Sapin II* inserisce la sezione 3 *bis* all'interno della legge 2013-907, suddivisa in articoli dal numero 18-1 al 18-10.

¹⁰²⁵ Art. 18-1, sezione 3 *bis*, legge 2013-907. In forza del principio di autonomia in materia, ribadito, di recente, dal *Conseil Constitutionnel* in data 8 dicembre 2016, il Senato ha mantenuto una propria lista consultabile sul sito istituzionale (Cfr. www.senat.fr/role/groupe/interet.html) Diversamente, l'Assemblea Nazionale ha eliminato il proprio registro personale. http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet.

¹⁰²⁶ Per esempio, la legge, ai sensi dell'art. 18-5 sezione 3 *bis* stabilisce che i rappresentanti: devono dichiarare di astenersi dal proporre o consegnare alle persone con cui entrano in contatto regali, doni o qualsiasi vantaggio di valore significativo; di astenersi da ogni incitamento a infrangere le regole deontologiche applicabili alle persone interessate; di astenersi dall'ottenere o cercare di ottenere delle informazioni o decisioni comunicando a tali persone deliberatamente informazioni errate o ricorrendo a manovre destinate a ingannarle; di astenersi dal divulgare a terzi le informazioni ottenute con finalità commerciali o pubblicitarie; di astenersi dal vendere a terzi copie di documenti del Governo, di un'autorità amministrativa o pubblica indipendente o di usare carta intestata e luoghi di autorità pubbliche o di organi amministrativi.

¹⁰²⁷ Art. 18-5, ultimo comma, sezione 3*bis*, legge 2013-907.

¹⁰²⁸ Art. 4 *quinquies*. Ordinanza n. 58-1100.

Le bureau de chaque assemblée parlementaire détermine les règles applicables aux représentants d'intérêts entrant en communication avec les personnes mentionnées au 2° de l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Ces règles sont rendues publiques.

L'organe chargé, au sein de chaque assemblée, de la déontologie parlementaire s'assure du respect de ces règles par les représentants d'intérêts. Il peut, à cet effet, être saisi par les personnes mentionnées au premier alinéa du présent article au sein de l'assemblée concernée. Il peut se faire communiquer toute information ou tout document nécessaire à l'exercice de sa mission.

Lorsqu'il est constaté un manquement aux règles déterminées par le bureau, l'organe chargé de la déontologie parlementaire saisit le président de l'assemblée concernée. Celui-ci peut adresser au représentant d'intérêts concerné une mise en demeure, qui peut être rendue publique, de respecter les obligations auxquelles il est assujetti, après l'avoir mis en état de présenter ses observations. [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016.]

Lorsque l'organe chargé de la déontologie parlementaire constate qu'une personne mentionnée au premier alinéa a répondu favorablement à une sollicitation effectuée par un représentant d'intérêts en méconnaissance des règles arrêtées par le bureau, il en avise la personne concernée et, sans les rendre publiques, lui adresse des observations.

¹⁰²⁹ Art. 18-4 sezione 3*bis*, legge 2013-907.

Prima dell'entrata in vigore della legge in esame, esistevano dei precedenti Codici di condotta che sono stati modificati alla luce della nuova normativa¹⁰³⁰. In particolare, in relazione al Senato, il Comitato di deontologia parlamentare, ha adottato due provvedimenti: la prima, l'*Arrêt* n. 106-2017, ha modificato il Codice di condotta previgente, adattandolo al testo della *Sapin II*, mentre la seconda ha modificato il capitolo XXII *bis* dell'*Instruction Générale* dell'Ufficio di Presidenza (*Instruction Générale du Bureau*, IGB) precisando le modalità con cui il Comitato di deontologia parlamentare e il Presidente del Senato si assicurano il rispetto del novello art. 4 *quinquies* (*Arrêt* n. 105/2). Secondo quanto previsto dal capitolo XXII *bis*, in caso di mancato rispetto del Codice di condotta, i senatori e i collaboratori del presidente o di un senatore o di un gruppo e anche i membri del personale del Senato hanno la possibilità di adire il Comitato di Deontologia Parlamentare¹⁰³¹; anche l'Assemblea Nazionale ha modificato, in maniera non dissimile dal Senato, il proprio Codice di condotta in data 13 luglio 2016 con una decisione del *Bureau*¹⁰³².

È l'Alta autorità per la trasparenza della vita pubblica che vigila sul rispetto dei Codici di condotta e sull'adempimento alla registrazione obbligatoria al registro insieme all'organo incaricato della deontologia parlamentare all'interno dei singoli rami del Parlamento¹⁰³³. Inoltre, tutti i rappresentanti di interessi devono comunicare alla HATVP le informazioni concernenti la loro identità, il campo di attività, l'organismo per il quale lavorano, nonché, le azioni compiute in materia di rappresentanza di interessi, precisando il totale delle spese e degli affari dell'anno precedente e il numero delle persone impiegate¹⁰³⁴.

L'Alta autorità è dotata di poteri di indagine e, in particolare, può richiedere ai singoli *groups* ogni informazione o documento necessario all'esercizio della sua missione, senza che le possa essere opposto il segreto professionale, e può compiere delle ispezioni nelle sedi del gruppo dietro autorizzazione dell'autorità giudiziaria¹⁰³⁵. La HATVP può anche applicare sanzioni tramite decisioni motivate; tuttavia, nessun provvedimento sanzionatorio può essere assunto senza che il diretto interessato o il suo rappresentante sia stato ascoltato o convocato¹⁰³⁶.

5.2.e. Il Conseil Constitutionnel e il controllo preventivo di costituzionalità.

Come visto, il controllo preventivo del Consiglio Costituzionale non è solo obbligatorio in determinati casi ma è, in generale, facoltativo ai sensi dell'art. 61, primo e secondo

¹⁰³⁰ Per il Senato il riferimento è al *Code de conduite applicable aux groupes d'intérêts au Sénat* adottato dal *Bureau de Sénat* nel 2009 ed entrato in vigore nel 2010, mentre per l'Assemblea Nazionale il rinvio è al *Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts* adottato nel 2009 ed oggetto di modifiche nel 2013.

¹⁰³¹ Vedi: www.senat.fr/role/groupes_interet.html.

¹⁰³² Vedi: www2.assemblee-nationale.fr/qui/deontologie-a-l-assemblee-nationale.

¹⁰³³ In particolare, se l'organo incaricato della deontologia parlamentare constata che un soggetto, quale un deputato o un senatore, ha risposto favorevolmente a una richiesta effettuata da un rappresentante di interessi, informa la persona interessata e gli indirizza delle osservazioni, senza renderle pubbliche. fonte? http://www.camera.it/leg18/561?appro=la_disciplina_dell_attivit_di_lobbying_in_francia_germania_regno_unito_e_usa-1.

¹⁰³⁴ Art. 18-3 sezione 3 *bis*, legge 2013-907. La legge *Sapin II* prevede che sia un decreto del Consiglio di Stato a stabilire le modalità e la periodicità di tali comunicazioni (cfr: 18-3 sezione 3 *bis*, legge 2013-907).

¹⁰³⁵ Art. 18-6, sezione 3 *bis*, legge 2013-907.

¹⁰³⁶ Art. 18-6 e 18-9, sezione 3 *bis*, legge 2013-907.

comma, Cost. per tutte le leggi non espressamente menzionate nella disposizione. In tale ipotesi il Consiglio interviene su ricorso del Presidente della Repubblica, del Primo Ministro, del Presidente del Senato, dell'*Assemblée Nationale* oppure di non meno di sessanta deputati o senatori, prima che il testo sia promulgato e, dunque, entro quindi giorni dall'adozione dello stesso da parte delle due Assemblee.

Inoltre, il *Conseil* è può essere adito dal Presidente dell'Assemblea incaricata o dal Primo Ministro anche in caso di disaccordo tra la Conferenza dei Presidenti ed il Governo circa la compatibilità di un disegno di legge e la legge organica, ed esso delibera entro il termine di otto giorni (ai sensi dell'articolo 39, quarto comma, Cost.¹⁰³⁷).

L'*iter* e gli esiti sono i medesimi di quelli previsti per il controllo obbligatorio *ex ante* a cui si rinvia; si rileva solamente che, a seguito dell'introduzione della QPC, e, dunque del controllo successivo del *Conseil* con la riforma del 2008, il controllo preventivo facoltativo ha subito delle variazioni a livello quantitativo e qualitativo¹⁰³⁸.

5.2.f. *Un contropotere residuale: il référendum consultatif.*

Il *referendum* costituisce il contropotere non rappresentativo a legittimità democratica per eccellenza: la sua specialità deriva dalla "composizione" divisa tra il comitato promotore e il corpo referendario. Peraltro, esso costituisce lo strumento ultimo di reazione contro un esercizio deviato del potere rappresentante e il modo più diretto in cui la sovranità popolare si esprime.

Esistono differenti *referendum* nell'ordinamento giuridico francese, tutti indetti dal Presidente della Repubblica¹⁰³⁹: per quanto concerne le leggi ordinarie, l'art. 11 Cost.¹⁰⁴⁰

¹⁰³⁷ Art. 39, quarto comma, Cost., I disegni di legge non possono essere inseriti all'ordine del giorno se la Conferenza dei presidenti della prima assemblea incaricata ravvisa che le regole stabilite dalla legge organica sono state disattese. In caso di disaccordo tra la Conferenza dei presidenti ed il Governo, il Presidente dell'assemblea incaricata o il Primo ministro possono adire il Consiglio costituzionale che delibera entro il termine di otto giorni.

¹⁰³⁸ Per un'analisi relativa all'incremento del controllo preventivo facoltativo dopo l'introduzione della QPC: www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-40/les-controles-a-priori-et-a-posteriori.137432.html.

¹⁰³⁹ Ulteriori tipologie di *referendum* sono previste all'articolo 89, secondo comma, Cost., che disciplina il c.d. *referendum* approvativo di un progetto o di una proposta di revisione costituzionale, o all'articolo 88-5 Cost. che prevede un *referendum* sull'approvazione di progetti di legge che autorizzino la ratifica di un trattato relativo all'adesione di uno Stato all'Unione Europea o, ancora, il citato *referendum* locale previsto all'articolo 72-1 Cost. relativo alla consultazione degli elettori di una collettività territoriale. R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo*, cit., p. 89.

¹⁰⁴⁰ Art. 11 Cost. Il Presidente della Repubblica, su proposta del Governo durante le sessioni o su proposta congiunta delle due assemblee, pubblicate sul *Journal Officiel*, può sottoporre a referendum ogni disegno di legge concernente l'organizzazione dei pubblici poteri, le riforme relative alla politica economica, sociale o ambientale della Nazione ed ai servizi pubblici che vi concorrono, o tendente ad autorizzare la ratifica di un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione, potrebbe comunque incidere sul funzionamento delle istituzioni.

Quando il referendum è indetto su proposta del Governo, questi fa, davanti a ciascuna assemblea, una dichiarazione che è seguita da dibattito.

Un referendum che verta su un argomento tra quelli indicati al primo comma può essere organizzato su iniziativa di un quinto dei membri del Parlamento, sostenuto da un decimo degli elettori iscritti alle liste elettorali. Tale iniziativa prende la forma di una proposta di legge e non può avere ad oggetto l'abrogazione di una disposizione legislativa promulgata da meno di un anno.

Le condizioni della presentazione di tale proposta di legge e quelle alle quali il Consiglio costituzionale controlla il rispetto delle disposizioni del comma precedente vengono determinate con legge organica.

sancisce due diversi strumenti facoltativi di partecipazione “esterna” dalla portata peculiare¹⁰⁴¹.

Al primo comma si prevede il c.d. *referendum* preventivo e confermativo (o “*referendum* legislativo” o *loi référendaire*¹⁰⁴²): il Presidente della Repubblica lo può indire su proposta del Governo o su richiesta congiunta delle due Assemblee e può avere ad oggetto ogni disegno di legge riguardante l’organizzazione dei pubblici poteri, le riforme relative alla politica economica, sociale o ambientale o l’autorizzazione alla ratifica di un trattato che, pur non essendo contrario alla Costituzione, potrebbe comunque incidere sul funzionamento delle istituzioni¹⁰⁴³.

L’istituto referendario previsto al primo comma è stato frequentemente utilizzato nei primi anni della V^a Repubblica dal Generale De Gaulle sia come modo di esercizio della sovranità, sia come mezzo di legittimazione delle proprie strategie politiche. Attualmente è di rara applicazione, dato il suo esito incerto, ed è usato prevalentemente nel campo dei trattati internazionali e noto è il caso dell’esito negativo del *referendum* del 29 maggio 2005 relativo alla ratifica del Trattato che istituiva una Costituzione per l’Europa¹⁰⁴⁴.

Al comma terzo dell’art. 11 Cost., introdotto con la riforma del 2008, è, invece, previsto il “*referendum* legislativo di iniziativa minoritaria”; questo viene indetto dal Presidente nei medesimi casi previsti al primo comma, su richiesta di un quinto dei membri del Parlamento, sostenuto da un decimo degli elettori iscritti alle liste elettorali¹⁰⁴⁵. In tale ipotesi l’iniziativa non può avere a oggetto l’abrogazione di una disposizione legislativa promulgata da meno di un anno e, come visto, il *Conseil Constitutionnel* è chiamato a controllare tale proposta prima della sottoposizione al *referendum*.

Se il *referendum* ha esito positivo, il Presidente della Repubblica promulga la legge nei quindici giorni successivi ai sensi dell’articolo 11, settimo comma, Cost.; diversamente, se il popolo francese non esprime il suo consenso, nessuna proposta di *referendum* può essere presentata prima di due anni¹⁰⁴⁶.

5.3. Considerazioni conclusive.

Se la proposta di legge non è stata esaminata dalle due assemblee entro il termine stabilito dalla legge organica, il Presidente della Repubblica la sottopone al referendum.

Qualora la proposta di legge non sia adottata dal popolo francese, nessuna nuova proposta di referendum che verta sullo stesso argomento può essere presentata prima che siano trascorsi due anni dalla data della consultazione elettorale.

Qualora il risultato del referendum conduca all’adozione del disegno o della proposta di legge, il Presidente della Repubblica promulga la legge nei quindici giorni successivi alla proclamazione dei risultati della consultazione.

¹⁰⁴¹ Tale articolo ha subito due variazioni nel corso del tempo: la prima modifica è intervenuta con la legge del 4 agosto 1995 n. 95-880, mentre la seconda con la legge costituzionale del 2008: da un lato, sono state ampliate le materie sottoponibili al *referendum* sancito dal primo comma dell’art. 11 Cost, dall’altro, è stato introdotto *ex novo* il *referendum* previsto al terzo comma.

¹⁰⁴² R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo*, cit., p. 89.

¹⁰⁴³ *Ibidem*.

¹⁰⁴⁴ In www.vie-publique.fr/actualite/dossier/referendum-europe-29-mai-2005/referendum-du-29-mai-2005-projet-constitution-europeenne.html.

¹⁰⁴⁵ È stata ripresa una proposta avanzata dal Comitato *Vadel* del 1993.

¹⁰⁴⁶ R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo*, cit., p. 90.

In conclusione di questa breve indagine sulle principali ipotesi di partecipazione esterna al processo legislativo francese, non si può che rimarcare come il tipico “centralismo tecnocratico” francese caratterizzi anche il sistema dei contropoteri; è evidente, infatti, che, a differenza dell’ordinamento giuridico italiano, concentrato sui contropoteri “successivi”, è, invece, centrale il ruolo preventivo del *Conseil d’État* che rappresenta il vero organo di resistenza nei confronti del potere maggioritario, dato anche l’uso limitatissimo del *referendum*, da un lato, e le prudenze giurisprudenziali del *Conseil Constitutionnel* dall’altro. La sua attività permette, da un lato, un primo scrutinio di costituzionalità dell’atto, che può giungere a diventare una vera e propria riscrittura dello stesso, e che, in ogni caso, ne legittima, a livello tecnico e non politico, l’emanazione e garantisce una sua maggiore tenuta al vaglio del Consiglio costituzionale, con conseguenti benefici in termini di certezza del diritto; dall’altro, l’attività del Consiglio di Stato ha attualmente, come si vedrà nel prossimo capitolo¹⁰⁴⁷, un ruolo centrale in relazione alla qualità della normazione, che, certamente, costituisce un altro rilevante aspetto per quanto riguarda il corretto funzionamento del procedimento legislativo.

6. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE SULLA BUONA SCRITTURA DELLE LEGGI E LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE NELL’ORDINAMENTO COSTITUZIONALE FRANCESE

di *Luca Costanzo*

6.1. Cenni introduttivi: la legge “al tempo della complessità”.

“Buona scrittura delle leggi” e “valutazione di impatto delle politiche pubbliche” costituiscono aspetti ormai ineludibili del rendimento, se non anche della legittimazione, dei parlamenti contemporanei nelle cd. società complesse, quali si sono venute evolvendo a partire almeno dalla seconda metà del secolo trascorso.

Esigenze diverse sottostanno, del resto, all’incremento della domanda della qualità complessiva del confezionamento delle leggi, e tra queste, principalmente, una più compiuta caratura democratica degli ordinamenti, che reclama che la norma si segnali sempre più per chiarezza, comprensibilità e trasparenza, e, per altro diverso profilo, l’accresciuta sollecitazione alla produzione di disposti legislativi efficaci ed efficienti, maggiormente rispondenti ad un mondo sempre più plurale, accelerato ed interconnesso.

In questo quadro, è lo stesso ruolo del legislatore ad essere allora di necessità riconfigurato, dato che, a pena del decadimento della sua stessa funzione (già messa, tra l’altro, in sofferenza dal pluralismo delle fonti interne e sovranazionali), non potrebbe, se mai sia stato possibile, limitarsi a sfornare editti avulsi da esigenze effettive o proclamati-manifesto, ma deve esibire un prodotto normativo adeguato *ex ante* ed *ex post*.

Pur nella sua portata circoscritta, pertanto, il presente lavoro si ripropone di delineare le principali problematiche sottese ai profili sopra accennati, procedendo, in un primo tempo,

¹⁰⁴⁷ Cfr., *infra*, capitolo 6.

all'illustrazione delle tecniche predisposte da una varietà di fonti e di testi in funzione della buona scrittura delle leggi nella prospettiva della semplificazione e del miglioramento dell'accessibilità e intelligibilità del diritto (cd. *drafting* normativo); e, successivamente, alla riflessione sui criteri diffusamente accolti per la valutazione dell'efficacia della legislazione.

Con l'importante precisazione, tuttavia, che si prenderà in considerazione come ordinamento esemplare quello francese, nell'intento di ricavarne anche *per differentiam* (com'è noto, infatti, pur appartenendo alla stessa matrice costituzionale, vige Oltralpe dal 1958 una forma di governo affatto peculiare) elementi di confronto utili per una più proficua intelligenza delle problematiche nazionali.

6.2. *Forme e parametri costituzionali del controllo della qualità de la loi.*

In Francia, dunque (e ci si imbatte qui in una prima peculiare circostanza rispetto all'ordinamento italiano), un fondamentale contributo alla garanzia della qualità redazionale dei testi legislativi proviene dallo stesso *Conseil Constitutionnel*, il cui ruolo, potenziato di recente dall'introduzione della via incidentale anche nell'ordinamento transalpino, ha, però, già avuto modo, ormai da tempo, di dispiegarsi evocato dalla via preventiva, "ingerendosi", può dirsi, direttamente nell'ambito del procedimento legislativo.

È in quest'ultima sede, del resto, che ha preso corpo la giurisprudenza costituzionale avversa all'*obscurité des lois* che "*rend le droit imprévisible, en fait un instrument de l'arbitraire, indulgent envers les habiles et les puissants, impitoyable envers les faibles et les maladroits, une source permanente de conflits, de verbalismes, de procédures judiciaires interminables; elle est un des moyens de mettre fin à l'état de droit, le plus pitoyable parce que c'est l'inintelligence qui le fait disparaître: une loi inintelligible est une mascarade juridique. Seule la loi claire, simple, limpide, transparente, compréhensible de tous peut être respectée, devenir efficace et assurer ce que l'on peut attendre du droit: la justice, l'ordre, la prévisibilité, la sécurité, le bien-être, la paix et peut-être le bonheur*"¹⁰⁴⁸.

Il *leading case* nella materia può essere considerata la dec. n. 99-421 del 16 dicembre 1999, nella quale, pur ritenendo nel caso di specie la legge conforme alla Costituzione, si affermava come costituisca finalità intrinseca alla legislazione "*l'obiettivo di valore costituzionale dell'accessibilità e intelligibilità della legge*". Tale obiettivo era ritenuto costituzionalmente necessitato sulla base della considerazione che "*in effetti, l'uguaglianza davanti alla legge enunciata dall'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino e la 'garanzia dei diritti' richiesta dal suo articolo 16 potrebbero non essere effettivi se i cittadini non disponessero di una conoscenza sufficiente delle norme loro applicabili*" e che "*una tale conoscenza è inoltre necessaria all'esercizio dei diritti e delle libertà garantiti sia dall'art. 4 della Dichiarazione, in virtù del quale detto esercizio non ha limiti se non quelli determinati dalla legge, sia dall'art. 5, a mente del quale 'tutto ciò che non è vietato dalla Legge non può essere impedito, e nessuno può essere costretto a fare ciò che essa non ordina*"¹⁰⁴⁹.

¹⁰⁴⁸ Così P. MALAURIE, *L'intelligibilité des lois*, in *Pouvoirs*, n. 3/2005, p. 131.

¹⁰⁴⁹ Cfr. il par. 13.

Un anno più tardi, con la decisione n. 200-437 DC del 19 dicembre 2000, il CC sembra voler tirare le fila del ragionamento svolto con la decisione del 1999, stabilendo implicitamente che, se i principi di intelligibilità della legge rappresentano finalità generali dell'ordinamento, allora deve essere consentito al *Conseil* un pieno accesso al controllo della disposizione sotto il profilo della sua specificità e accessibilità, sicché “*se la legge accresce la complessità dei circuiti finanziari (...) essa enuncia in modo preciso le nuove regole di finanziamento instaurate*”¹⁰⁵⁰.

Sotto un più generale profilo, il *Conseil* ha proceduto a verificare la chiarezza, l'omogeneità e la comprensibilità della normazione in relazione al vizio c.d. di incompetenza negativa, che si realizza allorquando “il legislatore disconosce i limiti del proprio potere (incompetenza), ritenendoli meno estesi di quanto lo sono (negativa)”¹⁰⁵¹. In tal modo, il parametro della qualità della normazione è stato fatto derivare direttamente dall'art. 34 Cost, che prescrive il corretto e pieno (quindi chiaro e intelligibile) esercizio della potestà normativa¹⁰⁵².

Così, nella decisione 2004-503 del 12 agosto 2004, il *Conseil* riconosce espressamente che “*incombe sul legislatore il pieno esercizio della competenza ad esso attribuita dalla Costituzione e, in particolare, dall'art. 34*” e che “*a questo riguardo, il principio di clarté de la loi, che discende dal medesimo articolo della Costituzione e l'obiettivo di valore costituzionale di intelligibilità e accessibilità della legge, che discende dagli articoli 4, 5, 6 e 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, impongono di adottare delle disposizioni sufficientemente precise e delle formule non equivoche*”¹⁰⁵³.

Ne risulta dunque sufficientemente tratteggiata la triade di obiettivi di valore costituzionale che il legislatore è tenuto a perseguire per essere coerente con il suo ruolo, ossia l'*intelligibilité*, l'*accessibilité* e la *clarté* della legge, la cui infrazione può portare a far considerare invalida la delibera legislativa.

L'implementazione del controllo di costituzionalità attraverso la via incidentale, sia pure a supporto specifico della tutela dei diritti fondamentali, viene dunque ad inserirsi in questo *acquis* giurisprudenziale, sicché l'interrogativo sorge spontaneo se anche il difetto di buona legislazione diventi azionabile nella medesima prospettiva.

In una prima fase, tuttavia, il CC non sembra però aver maturato solide convinzioni in proposito, se è vero che nella decisione n. 2010-4/17 del 22 luglio 2010 riteneva inammissibili le doglianze relative alla scarsa qualità della legge e alla violazione degli obiettivi di valore costituzionale dell'intelligibilità e dell'accessibilità della legge non vertendosi in questi casi in tema di diritti e libertà (9. *Considérant que, si l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques, sa méconnaissance ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une*

¹⁰⁵⁰ Cfr. il par. 3.

¹⁰⁵¹ P. RRAPI, «L'incompétence négative» dans la QPC: de la double négation à la double incompréhension, *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 34, gennaio 2012.

¹⁰⁵² Cfr. P. COSTANZO, *La “nuova” Costituzione della Francia*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 288.

¹⁰⁵³ Cfr. il par. 29.

question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution)¹⁰⁵⁴.

Nel senso invece di una potenziale apertura alla declaratoria di illegittimità, si è mossa la decisione 2015-495 QPC del 20 ottobre 2015, in cui il CC ha rigettato la questione, affermando che le disposizioni oggetto di esame non erano viziate da inintelligibilità, lasciando forse intendere che il *Conseil* abbia previamente ritenuto ammissibile la censura e l'abbia quindi esaminata per rigettarla nel merito.

Sotto il profilo del controllo di legittimità costituzionale, si può quindi riassuntivamente osservare che la garanzia dei requisiti di *clarté, intelligibilité e accessibilité* della legge nell'ordinamento francese si attua nel momento attuale nella loro pienezza pienamente nel ricorso diretto, in quanto volto ad innescare un controllo a parametro costituzionale indiscriminato.

Si tratta dunque di un approdo assai più avanzato di quanto può riscontrarsi nella giurisprudenza della nostra Corte costituzionale per cui, in estrema sintesi, non sarebbe possibile individuare un autonomo vizio di legittimità costituzionale di "cattiva" qualità della legislazione¹⁰⁵⁵. Fermo restando tale limite, la giurisprudenza costituzionale più recente sembra però registrare qualche apertura verso la censurabilità delle norme in contrasto con i canoni di buona legislazione, laddove tale violazione investa profili, per così dire, collaterali alle regole di *drafting*.

Ciò che si è verificato, più precisamente, con le sentenze 16 aprile 2013, n. 70 e 22 dicembre 2010, n. 364, in cui la Corte ha ritenuto in contrasto con l'art. 97 Cost. la scarsa qualità redazionale di una disciplina regolatrice dell'azione amministrativa, sul presupposto che una normativa "foriera di incertezza" si traduca nel cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione.

6.3. Il Conseil d'Etat.

Prima di volgere l'attenzione agli organismi più propriamente parlamentari interessati dal procedimento legislativo, una riflessione va sicuramente riservata al *Conseil d'Etat*. Tale organo che, come si vedrà più avanti, riveste un'importante funzione nell'ambito della valutazione di impatto dei disegni di legge del governo, non da oggi esercita un ruolo pregnante, attraverso il parere obbligatorio sui *projets de loi*¹⁰⁵⁶, anche nell'implementazione degli *standard* di qualità redazionale.

In particolare, nell'ambito della funzione di tipo consultivo, il *Conseil d'Etat* interviene esaminando:

- a) la qualità redazionale,
- b) la regolarità giuridica,

¹⁰⁵⁴ V., sul punto, G. CANIVET, *L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Contribution du Conseil constitutionnel à la simplification du droit*, in *Conseil d'Etat, Simplification et qualité du droit, Étude annuelle 2016, Documentation française*, 2016, pp. 217-231.

¹⁰⁵⁵ Sul tema restano probabilmente valide le considerazioni espresse in P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione*, in www.tecnichenormative.it/draft/Costanzo.pdf.

¹⁰⁵⁶ Previsto all'art. 39, c. 2, della Costituzione francese.

c) l'opportunità amministrativa dei testi di legge di iniziativa governativa¹⁰⁵⁷.

In particolare, l'analisi della qualità redazionale (*sub a*) non si limita a un controllo della correttezza formale, ma è volto a verificare che nessuna seria ambiguità possa incidere sulle disposizioni di legge, al punto da intaccare i principi di accessibilità, intelligibilità e sicurezza giuridica.

Sub b), la regolarità giuridica richiede invece un controllo di conformità organica, ossia, prevalentemente, del rispetto delle gerarchie normative, al fine di prevenire una possibile successiva declaratoria di incostituzionalità.

Da ultimo, l'opportunità amministrativa (*sub c*) rappresenta un controllo non strettamente giuridico, ma non irrilevante data l'autorevolezza giuridica del *Conseil d'Etat*.

Quanto all'efficacia dei pareri del consesso di *Palais-Royal*, essa è rimessa alla volontà del governo di adeguarsi o meno ad essi. In proposito, si è osservato che l'esecutivo ha seguito "quasi sempre" le osservazioni vertenti sulla regolarità giuridica dei testi, ha "tenuto in grande conto" i pareri in materia di qualità redazionale, ma ha "seguito meno frequentemente" le considerazioni sull'opportunità amministrativa dei ddl¹⁰⁵⁸.

Qualche considerazione merita anche la *Commission supérieure de codification*, istituita con *décret* n. 89-647 del 12 settembre 1989, il cui art. 1 attribuisce alla commissione il compito di coadiuvare il Governo nella redazione e nella modificazione dei codici legislativi.

Essa è presieduta e posta al servizio del Primo ministro ed è composta da diverse personalità provenienti dalle due Camere (membri delle Commissioni per le leggi dell'Assemblea e del Senato), da personalità di spicco dell'apparato amministrativo ministeriale e da rappresentanti delle giurisdizioni superiori amministrativa, civile e contabile. Orbene, proprio la presenza di giudici del *Conseil d'Etat*, oltre che la finalità propriamente codificatoria dell'organo, sembra poter determinare un certo attivismo in materia di enucleazione di principi generali in materia di *drafting* da parte della commissione, tale da renderla non irrilevante nel complesso di garanzia apprestate alla buona scrittura delle leggi nel procedimento legislativo.

Guardando anche qui all'esperienza italiana, può osservarsi come anche in questo settore il modello amministrativo francese abbia esercitato una forte influenza. Si noti, come, accanto al tradizionale ruolo consultivo nei confronti dell'attività normativa del Governo del supremo consesso amministrativo, che la l. n. 127 del 1997 ha esteso ai testi unici¹⁰⁵⁹, si è affiancata anche la possibilità che all'organo sia devoluta la stesura stessa dell'atto¹⁰⁶⁰. In proposito risulta centrale l'apposita Sezione Consultiva degli Atti Normativi, che si è già in

¹⁰⁵⁷ Ove previsto dalle singole leggi, nonché sempre in via facoltativa, il parere del *Conseil d'Etat* si estende anche agli atti regolamentari del Governo.

¹⁰⁵⁸ Cfr. "Le rôle consultatif du Conseil d'Etat", Jean-Marc Sauvé, *Vice-président du Conseil d'État, Intervention devant le Parlement de la République de Croatie le 3 mars 2015*, pag. 3, disponibile all'indirizzo web: conseil-etat.fr.

¹⁰⁵⁹ Si v. l'art. 17, co. 25, lett. a) della L. 127/1997.

¹⁰⁶⁰ Si consideri sul punto, oltre alla funzione spesso sostanzialmente redigente dei pareri del Consiglio di Stato, l'art. 7, co. 5, della L. 50/1999, che prevedeva che "il Governo può demandare la redazione degli schemi di testi unici (...) al Consiglio di Stato". Ma si v. anche l'art. 58 del r.d. n. 444/1942, a mente del quale "quando dall'esame degli affari discussi dal Consiglio risulti che la legislazione vigente è in qualche parte oscura, imperfetta od incompleta, il Consiglio ne fa rapporto al Capo del Governo".

diverse occasioni segnalata per i richiami al rispetto anche delle buone regole di tecnica legislativa¹⁰⁶¹.

Da ultimo, non può tacersi come l'attenzione alla razionalizzazione legislativa sia, da noi, emersa con qualche particolare concretezza (dopo il vistoso naufragio dell'analogo tentativo esperito nell'ambito della *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali del 1997*¹⁰⁶²) nella recente riforma del codice penale (d.lgs. 1° marzo 2018, n. 21), che ha introdotto, all'art. 3-*bis* c.p., il principio della "riserva di codice", secondo cui le previsioni di nuovi reati possono essere introdotte solo con modifiche al codice penale, ovvero in leggi che disciplinano in modo organico una materia. Per quanto la natura meramente legislativa della disposizione non sia, di per sé, garanzia di vincolatività del principio, non sembra avventato ritenere che, anche per la collocazione sistematica della norma, essa potrà assumere una funzione di indirizzo del legislatore futuro.

6.4. La legistica in Parlamento.

A differenza di quanto si vedrà appresso per la valutazione delle politiche, non consta all'interno delle assemblee legislative francesi la presenza di organismi assimilabili al Comitato per la legislazione operante presso la Camera dei deputati di casa nostra, incaricato anche a sorvegliare gli aspetti di buona redazione normativa ai fini della miglior perspicuità dei testi (controllo formale *ex ante*). O meglio, un tale profilo sembra in certa misura assorbito dai numerosi studi di impatto della legislazione promossi soprattutto a seguito della legge costituzionale del 23 luglio 2008 (art. 39 Cost.) con cui si è inteso allestire anche un meccanismo di controllo del buon confezionamento delle leggi (cfr. *infra*)

Ciò non ha impedito però che anche Oltralpe fiorissero gli studi di legistica formale di cui costituisce l'esempio più luminoso la *Guida per l'elaborazione di testi legislativi e normativi* preparata dal Segretariato generale del Governo con l'intervento di membri del Consiglio di Stato, edita per la prima volta nel 2005 e arrivata oggi alla terza edizione¹⁰⁶³.

Dell'efficacia di tale prodotto (concepito peraltro senza contributi da parte delle assemblee rappresentative) si è peraltro dubitato, soprattutto in base alla circostanza, marcatamente visibile nella forma di governo francese, che la stragrande maggioranza degli atti normativi sfuggono all'elaborazione parlamentare per rientrare attraverso il meccanismo del *domaine du règlement* e della normazione secondaria nel monopolio dell'Esecutivo, mentre della stessa procedura legislativa parlamentare è *dominus* sostanziale ancora il Primo ministro. Inoltre, l'assenza (ovvia) di valore vincolante della Guida per i parlamentari fa sì che i testi proposti non debbano di necessità essere revisionati sotto il profilo legistico e restano quelli originari redatti, spesso, sotto la pressione delle varie *lobbies*. Un ruolo sfavorevole poi all'assunzione come dirimenti di regole di legistica può essere attribuito al

¹⁰⁶¹ V. l'art. 17, co. 28, della L. 127/1997 e, in proposito, O. ROSELLI, *L'attività della nuova Sezione consultiva del Consiglio di Stato per gli atti normativi*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999.

¹⁰⁶² Cfr. l'art. 129 del progetto. Sul punto, v. P. COSTANZO (a cura di), *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Napoli, Jovene, 1999.

¹⁰⁶³ Oltre alla versione cartacea, una versione in formato elettronico gratuita è offerta sul sito di *Légifrance*.

paventato rischio che la volontà legislativa (sovrana più che altrove ... in Francia) possa essere confiscata da tecniche sia pure tendenti alla buona qualità del prodotto legislativo.

Per contro, non sono mancati anche in Francia tentativi più diretti del Parlamento stesso di intervenire su testi legislativi “sensibili” già vigenti per operarne una semplificazione nell’ottica del miglioramento della loro applicabilità e del rapporto con i vari destinatari, come testimoniato, ad es., dalla legge n. 2011-525 del 17 maggio 2011 sulla semplificazione ed il miglioramento della qualità del diritto.

In una prospettiva più propriamente procedurale, invece, merita considerazione la nuova formulazione dell’art. 41 Cost. dettata dalla riforma del 2008, che ora contempla la facoltà (già prevista dal 1958 a favore del Governo) anche per il Presidente della camera competente di dichiarare irricevibile un progetto di legge o un emendamento riguardanti materie non appartenenti al *domaine de la loi* stabilito all’art. 34 Cost.

Tale meccanismo, soprattutto laddove applicato a emendamenti per così dire “intrusi”, sembra dunque consentaneo anche ad evitare un eccessivo appesantimento dei testi legislativi con discipline di natura regolamentare, riconducendo l’attività parlamentare nell’alveo delle sue competenze. In questo senso, la vigilanza sul riparto materiale tra legge e regolamento è suscettibile di avere come conseguenza virtuosa una migliore redazione normativa, sottoponendo all’esame parlamentare la coerenza intrinseca degli articolati di legge.

La riserva, inoltre, ai soli Presidenti di assemblea (e quindi a organi di rappresentanza dell’intero arco parlamentare) della titolarità di attivazione della procedura in parola è stata ritenuta apprezzabile anche per l’effetto di “depolicizzare” il vaglio di ricevibilità¹⁰⁶⁴.

Orbene, nella prassi la predetta novella costituzionale ha riscontrato un certo successo soprattutto al Senato, ove dal 1° ottobre 2015 al 31 marzo 2017 è stata dichiarata l’irricevibilità di ben 119 emendamenti, ossia l’1,1% degli emendamenti proposti¹⁰⁶⁵. Ciò che ha reso possibile configurare il *Sénat* come un organo di importanza crescente nella garanzia della qualità della legislazione¹⁰⁶⁶.

Da ultimo, non si può escludere, anche sulla base di una lettura comparata dell’esercizio delle prerogative presidenziali (si pensi a consimili vicende che hanno visto in Italia un forte ruolo, anche mediante semplici moniti, del Presidente della Repubblica¹⁰⁶⁷), che anche il potere di rinvio della legge (o la sua futura prospettazione) da parte del Capo dello Stato francese (art. 10. c. 2, Cost.) sia utilizzato in chiave correttiva dei profili di intelligibilità e qualità della legislazione, ponendosi così su un piano, può dirsi, di garanzia costituzionale parallelo a quello, sopra illustrato, svolto dal *Conseil Constitutionnel*.

6.5. La struttura della valutazione delle politiche tra l’Assemblée Nationale ed il Senat.

¹⁰⁶⁴ A. DE MONTIS – P. JENSEL MONGE, *Le Sénat et le renouveau de l’article 41 de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 4/2017, p. 869.

¹⁰⁶⁵ La percentuale è calcolata sul numero di emendamenti che abbiano passato indenni gli altri filtri parlamentari di ammissibilità, quale, ad esempio, quello previsto all’art. 40 Cost. a garanzia dell’invariabilità finanziaria. Per questi dati, v. ancora A. DE MONTIS – P. JENSEL MONGE, *Le Sénat*, cit., p. 873.

¹⁰⁶⁶ P. TÜRK, *Le Senat: une assemblée de bons légistes?*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, p. 65.

¹⁰⁶⁷ Si v., esemplarmente, il rinvio del 16 dicembre 2004 della legge di delega in materia di ordinamento giudiziario.

Come già accennato, il controllo sugli atti normativi ha assunto, in Francia, rinnovato vigore anche nella sua dimensione, per così dire, sostanziale, sotto i profili dell'adeguatezza e della puntualità dell'efficacia normativa. La riforma costituzionale del 2008 ha, infatti, potenziato le funzioni di controllo del parlamento sull'azione dell'esecutivo, con ciò istituzionalizzando la valutazione delle politiche pubbliche quale prerogativa parlamentare. Al contempo, si vedrà, come la valutazione dei profili di *drafting* ha esaltato il ruolo ordinamentale del *Conseil Constitutionnel*, così *l'Evaluation des Politiques Publiques* (EPP) ha posto in primo piano il compito ausiliario del legislatore della *Cour des comptes* e del *Conseil d'Etat*.

Più nel dettaglio, la missione valutatrice del parlamento è stata consacrata dalla riforma del 2008 all'art. 24 della Costituzione francese¹⁰⁶⁸. Per esercitare tale missione il parlamento (così come il governo) beneficia dell'assistenza della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 47-2 Cost.¹⁰⁶⁹ e dall'art. L. 132-6 del Codice delle giurisdizioni finanziarie che consente ai presidenti di assemblea di investire la Corte dei conti di una domanda di valutazione delle politiche pubbliche.

Per dare effettività al nuovo potenziale valutativo, il legislatore costituzionale ha deciso di riservare, con previsione espressa all'art. 48 Cost., *par priorité* una settimana di seduta su quattro al controllo dell'azione del governo e (quindi) alla valutazione delle politiche¹⁰⁷⁰. Tuttavia, la previsione di sedute dedicate alla valutazione soltanto *par priorité* sembra aver indebolito l'intento della riforma. In effetti, è stato osservato che, sia all'Assemblea sia al Senato, solo dal 15 al 20% del tempo totale delle sedute non è stato consacrato alla legiferazione. All'Assemblea, in particolare, le sedute di valutazione rappresentano circa il 13% del totale delle sedute annuali¹⁰⁷¹.

In merito agli organi deputati all'attuazione delle politiche pubbliche, possono rilevarsi alcune peculiari divergenze tra le due Camere.

Con riferimento all'Assemblea nazionale, la risoluzione n. 212 del 27 maggio 2009 ha istituito, con l'introduzione degli articoli 146-2 – 146-7 del Regolamento interno, il *Comité d'Evaluation et de Contrôle des Politiques Publiques* (CEC). Presieduto dal Presidente dell'Assemblea, il CEC comprende altresì 36 membri designati in maniera da assicurare la rappresentanza proporzionale dei gruppi politici e delle commissioni permanenti¹⁰⁷².

La funzione principale del CEC consiste nel produrre, di propria iniziativa o su domanda di una commissione, dei rapporti di valutazione che investano gli ambiti di competenza di più commissioni di merito¹⁰⁷³. Le valutazioni sono condotte da due *rapporteur*, di cui uno appartiene ai gruppi di opposizione e che possono essere scelti anche tra i membri designati

¹⁰⁶⁸ Nel primo comma si afferma che “il Parlamento vota le leggi. Controlla l'azione del Governo. Valuta le politiche pubbliche”.

¹⁰⁶⁹ Così recita l'art. 47-2 Cost.: “la Corte dei conti assiste il Parlamento nel controllo dell'azione del Governo. (...) nonché nella valutazione delle politiche pubbliche”

¹⁰⁷⁰ Secondo il dettato dell'art. 48, co. 4, Cost. “una settimana di seduta su quattro è riservata in via prioritaria (...) all'iniziativa dei gruppi dell'opposizione dell'assemblea interessata”.

¹⁰⁷¹ Si v. il “Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3, alinéa 6, du Règlement par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques” del 15 marzo 2018, p. 56.

¹⁰⁷² Art. 146-2.

¹⁰⁷³ Art. 146-3, co. 1

da una commissione di merito, la cui competenza rientra nell'oggetto della valutazione¹⁰⁷⁴. Nel corso della loro indagine, che non può essere superiore ai 12 mesi¹⁰⁷⁵, i *rapporteur* possono avvalersi di esperti esterni, tra cui la Corte dei conti, secondo il dettato dell'art. 47-2 Cost.¹⁰⁷⁶ Dal 2012 in avanti, il CEC si è rivolto alla giurisdizione finanziaria, in media, per conferirle due valutazioni all'anno¹⁰⁷⁷.

Al termine dell'indagine, i *rapporteur* presentano le loro conclusioni al Comitato e le relative raccomandazioni sono trasmesse al Governo. I ministri presentano le loro risposte entro tre mesi ed esse sono poi discusse durante la settimana del mese dedicata all'attuazione delle politiche pubbliche¹⁰⁷⁸.

Il CEC è destinatario, oltre che dei rapporti valutativi elaborati dai *rapporteur*, anche delle informative sull'applicazione della legislazione che possono essere richieste dalle commissioni di merito competenti (ai sensi del Cap. V del Regolamento dell'Assemblea nazionale)¹⁰⁷⁹.

Inoltre, su istanza del presidente della commissione competente, o del Presidente dell'Assemblea, il Comitato può dare il proprio parere sugli studi di impatto governativi, trasmettendolo poi, nel più breve tempo possibile, alla Conferenza dei Presidenti¹⁰⁸⁰. Esso dà altresì parere sugli emendamenti presentati da un deputato o in seno alla commissione competente per il merito che siano suscettibili, appunto, di valutazione preliminare¹⁰⁸¹ (*évaluation préalable*) ai sensi dell'art. 98-1¹⁰⁸².

Infine, il CEC può formulare proposte alla Conferenza dei Presidenti circa l'ordine del giorno della settimana dedicata al controllo e alla valutazione delle politiche pubbliche. In particolare, può proporre lo svolgimento di sedute pubbliche o sollecitare il dibattito sulle proprie relazioni o sugli esiti delle procedure conoscitive attivate dalle commissioni competenti¹⁰⁸³.

Si osserva altresì che sul ruolo del Comitato si è espresso, limandone le attribuzioni fino a definirle come appena illustrate, il *Conseil Constitutionnel* con la decisione n. 2009-581 DC del 25 giugno 2009.

Accanto al CEC, l'Assemblea ha nel tempo sviluppato organi con funzione ancillare nei confronti del Parlamento, sotto almeno due profili: *a)* ora perché rappresentano degli strumenti di specializzazione delle procedure conoscitive di singole commissioni, *b)* ora perché sono incaricati di svolgere istruttorie su temi di particolare interesse generale.

Sub a), dal 1999 opera, in seno alla Commissione Finanze, la *Mission d'évaluation et de contrôle* (MEC), composta da 16 membri e co-presieduta da un deputato di maggioranza e uno di opposizione. La MEC collabora con la Corte dei conti nel fornire assistenza

¹⁰⁷⁴ Art. 146-3, co. 3.

¹⁰⁷⁵ Art. 146-3, co. 5.

¹⁰⁷⁶ Art. 146-3, co. 4.

¹⁰⁷⁷ *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3, cit.*, p. 60.

¹⁰⁷⁸ Art. 143-3, co. 6, 7 e 8.

¹⁰⁷⁹ Art. 146-4.

¹⁰⁸⁰ Art. 146-5.

¹⁰⁸¹ Art. 146-6.

¹⁰⁸² Secondo l'art. 98-1 del Regolamento dell'Assemblea, un emendamento è oggetto di valutazione preliminare: *a)* su istanza del presidente o del relatore della commissione competente; *b)* su istanza del suo autore, di concerto con il presidente della commissione competente, in caso di emendamento proposto da un deputato.

¹⁰⁸³ Art. 146-7.

all'esame delle leggi di finanza, in attuazione degli artt. 57-60 della LOLF (*loi organiques relative aux lois de finances*). Ad essa è conferita particolare forza ispettiva, potendo audire testimoni e ottenere l'esibizione di tutti i documenti richiesti, ad eccezione di quelli coperti da segreto di Stato. Sussiste, inoltre, un obbligo per il Governo di rispondere entro due mesi alle osservazioni presentate dalla MEC.

Poteri analoghi a quelli della MEC si trovano in capo alla *Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale* (MECSS), istituita dall'art. 38 della legge n. 2004-810 del 13 agosto 2004, in seno alla Commissione Affari Sociali. Congiuntamente alla Corte dei conti, infatti, anche la MECSS ha il compito di monitorare la spesa per la previdenza sociale e formulare osservazioni sul tema.

Quanto agli "organi di riflessione"¹⁰⁸⁴ su temi di interesse generale, e siamo al punto *sub b)*, ci si riferisce alle delegazioni parlamentari, le quali, a differenza dei c.d. uffici parlamentari, sono enti collegiali appartenenti a una sola Camera che svolgono un'attività conoscitiva a carattere valutativo in materie spesso trasversali alle competenze delle singole commissioni di merito. Delle molte delegazioni istituite in passato all'Assemblea¹⁰⁸⁵, oggi restano in attività solo la *Delegazione per i diritti delle donne e per l'eguaglianza delle opportunità tra gli uomini e le donne*¹⁰⁸⁶, la *Delegazione parlamentare per i servizi di sicurezza*¹⁰⁸⁷, la *Delegazione parlamentare per le collettività d'Oltre Mare*¹⁰⁸⁸.

Spostando lo sguardo sul Senato, la valutazione delle politiche pubbliche è ivi condotta secondo una diversa e più tradizionale scelta organizzativa. Gli attori principali in questo ambito sono, infatti, le commissioni parlamentari di merito, le quali, in base all'art. 22 del Regolamento del Senato "assicurano l'informazione del Senato e mettono in opera, nelle materie di loro competenza, il controllo dell'azione del Governo, la valutazione delle politiche pubbliche e il monitoraggio dell'applicazione delle leggi".

Lo stesso articolo, ai commi 2 e 3, precisa che "la commissione delle finanze monitora e controlla l'esecuzione delle leggi di finanza e procede alla valutazione di ogni questione relativa alle finanze pubbliche", nonché "la commissione per gli affari sociali monitora e controlla l'applicazione delle leggi di finanziamento della previdenza sociale e procede alla valutazione di ogni questione relativa alle finanze della previdenza sociale". A tal fine,

¹⁰⁸⁴ La dizione "organes de réflexion" per definire le delegazioni è mutuata dalla Scheda di sintesi n. 54: *Les délégations parlementaires*, rinvenibile sul sito web dell'Assemblea Nazionale, *assemblee-nationale.fr*

¹⁰⁸⁵ La più nota delle quali era, probabilmente, la *délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne* (che aveva il proprio *alter ego* al Senato), adibita all'esame degli atti dell'Unione europea e della partecipazione della Francia all'Unione. Le predette delegazioni sono state sostituite, in entrambe le Camere, con le *commissions des affaires européennes*, in virtù della riforma costituzionale del 2008 che ha modificato l'art. 88-4 Cost., il quale oggi recita, al co. 4, che "è istituita in seno ad ogni assemblea parlamentare una commissione incaricata degli affari europei".

¹⁰⁸⁶ Istituita con L. 99-585 del 12 luglio 1999, la Delegazione per i diritti delle donne e le pari opportunità ha per obiettivo il monitoraggio della politica del Governo che abbia conseguenze nei confronti dei diritti delle donne e delle pari opportunità, nonché di seguire l'applicazione delle leggi in questo ambito.

¹⁰⁸⁷ Creata dalla L. 7-1443 del 9 ottobre 2007, la Delegazione in parola controlla e valuta le direttive in materia di attività di *intelligence* che promanano dal Governo. I suoi lavori sono coperti dal segreto di difesa nazionale, ma, come le altre Delegazioni, pubblica ogni anno un rapporto sul bilancio dell'attività da essa svolta.

¹⁰⁸⁸ Istituita dalla Conferenza dei presidenti nel luglio 2012, la Delegazione per i territori d'Oltre-Mare è stata istituzionalizzata in entrambe le Camere dall'art. 99 della L. n. 2017-256 del 28 febbraio 2017. Ne fanno parte di diritto tutti i deputati eletti dalle collettività d'Oltre-Mare, di cui è incaricata di rappresentare le istanze all'Assemblea.

anche al Senato è stata istituita la *Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale* (MECSS), in seno alla Commissione per gli affari sociali.

Come all'Assemblea nazionale, anche in Senato sono presenti alcune delegazioni su materie trasversali alle commissioni di merito. Si ricordano, in particolare, oltre alla *Delegazione per i diritti delle donne e per l'eguaglianza delle opportunità tra gli uomini e le donne* e alla *Delegazione parlamentare per le collettività d'Oltre Mare*, la *Delegazione per le imprese*¹⁰⁸⁹, la *Delegazione per le collettività territoriali e la decentralizzazione*¹⁰⁹⁰ e la *Delegazione per la prospettiva*¹⁰⁹¹.

Da ultimo, vanno ricordati gli organi valutativi bicamerali, i già citati Uffici, tra i quali spicca l'*Ufficio parlamentare di valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche* (OPECST), istituito con L. 83-609 dell'8 luglio 1983. L'OPECST ha l'obiettivo di informare il parlamento delle conseguenze delle scelte di carattere scientifico e tecnologico, al fine di renderne consapevoli le decisioni. È composto da diciotto deputati e diciotto senatori, con l'assegnazione della presidenza per tre anni alternativamente a un membro dell'Assemblea e del Senato. È assistito da un Consiglio scientifico composto da personalità di spicco negli ambiti della scienza e della tecnologia e può raccogliere, nell'ambito delle valutazioni, l'opinione delle rappresentanze sindacali e delle professioni, nonché delle associazioni a difesa dell'ambiente e dei consumatori.

L'attività di valutazione può iniziare sia d'ufficio, sia su richiesta di un presidente di un gruppo politico, o di sessanta deputati o quaranta senatori, oppure su impulso di una commissione speciale o permanente. In caso di necessità, l'Ufficio può domandare alla Camera da cui proviene la richiesta di valutazione il conferimento degli stessi poteri delle commissioni d'inchiesta per una durata non superiore a sei mesi. Al termine della valutazione, l'OPECST redige un rapporto contenente proposte e raccomandazioni che viene poi pubblicato.

6.6. *Gli itinerari della valutazione ex ante.*

La procedura della valutazione delle politiche è contenuta, essenzialmente, nell'art. 39 Cost., nella legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009, nonché nella circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 aprile 2009.

L'art. 39 della Costituzione prevede, al comma 4, che i disegni di legge (*projets de loi*) siano oggetto di una valutazione di impatto, quale condizione della loro inscrivibilità all'ordine del giorno. L'assenza dell'analisi è rilevata dalla Conferenza dei presidenti entro 10 giorni dal deposito del ddl all'assemblea. Nello stesso spazio temporale il CEC può, se richiesto, rendere il proprio parere sul testo¹⁰⁹². Il Governo, ove non sia d'accordo con la decisione della Conferenza, può adire il *Conseil Constitutionnel* che deciderà entro 8 giorni.

¹⁰⁸⁹ Istituita dalla delibera della presidenza del Senato 2014-280, la delegazione si occupa di informare il Senato sulle prospettive di sviluppo delle imprese.

¹⁰⁹⁰ Istituita nel 2009 sempre dalla presidenza del Senato, la delegazione in parola svolge studi sullo stato della decentralizzazione amministrativa.

¹⁰⁹¹ Nata sempre per iniziativa della presidenza del Senato nel 2009, la delegazione per la prospettiva compie indagini sullo sviluppo della società e dell'economia.

¹⁰⁹² Ai sensi dell'art. 146-5 del Regolamento dell'Assemblea nazionale.

Alcune eccezioni all'obbligo di valutazione sono individuate all'art. 11 della legge organica del 2009¹⁰⁹³.

La Circolare 15 aprile 2009, dal canto suo, precisa che l'analisi di impatto è redatta di iniziativa del Ministro competente per il disegno di legge e discussa con il Segretariato generale del Governo. Ove essa sia ritenuta idonea dal Gabinetto del Primo ministro, viene dunque trasmessa al *Conseil d'Etat* che ne esamina i contenuti e la rispondenza alla citata legge organica del 2009¹⁰⁹⁴. Da ultimo, superato l'esame del *Conseil*, il *projet de loi* e l'allegata analisi saranno oggetto della deliberazione del Consiglio dei ministri e quindi depositati presso l'assemblea competente. La valutazione di impatto è poi resa pubblica in via elettronica, al fine di raccogliere osservazioni da parte della cittadinanza¹⁰⁹⁵.

Quanto al contenuto dell'analisi, esso è previsto all'art. 8 della legge organica del 2009 che richiede l'indicazione, tra l'altro, della valutazione delle conseguenze economiche, finanziarie, sociali e ambientali, dei costi-benefici per l'amministrazione pubblica e i soggetti interessati, nonché del metodo di calcolo utilizzato.

Nella prassi, tuttavia, la predetta procedura per far valere la difformità della valutazione di impatto alla legge organica 2009-403, attraverso la non iscrizione all'ordine del giorno dell'assemblea, è stata fatta valere solo una volta, dalla Conferenza dei presidenti del Senato, dando così vita a una *saisine* costituzionale da parte del Governo¹⁰⁹⁶.

Risulta, invece, facoltativa l'analisi di impatto delle proposte legislative di iniziativa parlamentare. In particolare, l'assoggettabilità dei progetti di legge (*propositions de loi*) alla valutazione *ex ante* è prevista dall'ultimo comma dell'art. 39 Cost., a mente del quale l'esame al *Conseil d'Etat* può avvenire, nella condizioni previste dalla legge, su impulso del Presidente dell'assemblea cui appartiene il primo firmatario, salva l'opposizione di quest'ultimo. Dal 2009 al 2015, sono state esaminate secondo tale procedura 15 progetti di legge, vale a dire una media di 2 per anno¹⁰⁹⁷.

In proposito, è stato osservato che il parere del *Conseil d'Etat* sui progetti di legge è meno penetrante di quello rivolto ai disegni di legge. Ciò in quanto, mentre per i *projets* il consenso amministrativo si trova ad esprimersi su un testo preparatorio, su cui il Consiglio dei ministri ancora non ha deliberato, nel caso delle *propositions* il parere è diretto nei

¹⁰⁹³ Ai sensi dell'art. 11 della L. organica 2009-403, l'obbligo di assoggettamento a valutazione non è applicabile ai disegni di legge costituzionale, ai disegni di legge di finanza, ai disegni di leggi di finanziamento della previdenza sociale, ai disegni di legge di programmazione pluriennale delle finanze pubbliche ai disegni di legge di proroga dello stato di crisi.

¹⁰⁹⁴ Le osservazioni del *Conseil d'Etat* sono graduate in misura dell'adeguatezza dello studio di impatto predisposto dal Governo. Quand'anche la valutazione sia conforme, il *Conseil* può considerare che esso "sia utilmente completato prima del deposito presso il Parlamento"; laddove uno studio sia, invece, solo globalmente conforme, il *Conseil* può domandare che esso sia completato "da informazioni tali da permettere di apprezzare correttamente l'incidenza di certi aspetti del disegno di legge esaminato"; mentre, ove il *projet* sia del tutto difforme dalle esigenze costituzionali, può essere richiesta una regolarizzazione complessiva. In un solo caso, dal 2009 ad oggi, si è presentato il rigetto *tout court* del testo da parte del *Conseil*, relativamente al ddl di ratifica di una *ordonnance* in materia di installazioni per la tutela dell'ambiente, il quale prevedeva disposizioni nuove del tutto sprovviste di valutazione di impatto. Sul punto, si v. "*Le rôle consultatif du Conseil d'Etat*", cit., p. 4.

¹⁰⁹⁵ Art. 83 e 86 del Regolamento dell'Assemblea nazionale.

¹⁰⁹⁶ Si tratta del caso che ha dato origine alla decisione n. 2014-12 FNR (*fin de non recevoir*), in cui il *Conseil* ha statuito per la conformità della valutazione di impatto del Governo alle prescrizioni della legge organica del 2009.

¹⁰⁹⁷ "*Le rôle consultatif du Conseil d'Etat*", cit., pag. 4.

confronti di un testo già depositato in parlamento e, quindi, in un certo senso, cristallizzato¹⁰⁹⁸.

6.7. Il monitoraggio sull'impatto e l'applicazione delle leggi.

Volgendo, invece, l'analisi al "controllo attuativo" delle leggi, si osserva come la valutazione *ex post* sia assistita meno fortemente da prescrizioni specifiche nell'ambito del procedimento legislativo. La previsione più consistente in tale ambito è, probabilmente, da individuarsi nell'art. 145-7, comma 3, del Regolamento dell'Assemblea nazionale, a mente del quale, al termine di due anni dall'entrata in vigore di una legge, due deputati, di cui uno appartenente a un gruppo dell'opposizione, presentano alla commissione competente un rapporto di valutazione dell'impatto di tale disciplina. Il rapporto così elaborato deve rappresentare le conseguenze giuridiche economiche e finanziarie della legge adottata, con riguardo ai criteri di valutazione indicati nello studio valutativo *ex ante*, nonché dare conto delle difficoltà incontrate nell'attuazione della legge. La lista delle leggi oggetto di tale procedimento è stabilita ogni anno dall'Ufficio di presidenza della commissione competente.

Inoltre, ad avviso del più recente rapporto del CEC sulla valutazione delle politiche pubbliche, la predetta rarefazione degli obblighi di monitoraggio della legislazione adottata potrebbe essere fronteggiata attraverso i due rimedi delle clausole di valutazione (*clauses d'évaluation*) e di revisione (*clauses de revoyure*)¹⁰⁹⁹. Le prime, già presenti nell'ordinamento francese, andrebbero - a mente del citato rapporto - generalizzate, prevedendo una misura dell'impatto delle disposizioni adottate e precisando gli obiettivi, i criteri e i termini per la valutazione. Le clausole di revisione, invece, dovrebbero fissare le condizioni di riforma di tutte o parte delle disposizioni di una legge e la loro previsione dovrebbe essere iscritta in Costituzione¹¹⁰⁰.

Sotto altro profilo, il controllo sull'applicazione delle disposizioni di legge (che necessitano, ad esempio, di una fonte regolamentare attuativa) è anch'esso previsto nel Regolamento dell'Assemblea nazionale al capitolo V, relativo ai compiti informativi delle commissioni. In particolare, l'art. 145, comma 2, del Regolamento dispone che, nell'ambito della funzione di controllo del Governo, le commissioni permanenti possono conferire ad alcuni tra i loro componenti una missione informativa circa le condizioni di applicazione di una legislazione. Le missioni possono essere comuni a più commissioni.

¹⁰⁹⁸ *La qualité de la loi, Audition de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État - Groupe de travail Assemblée nationale-Sénat sur la qualité de la loi*, pag. 5, disponibile all'indirizzo web: conseil-etat.fr

¹⁰⁹⁹ V., ancora, il "Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3, alinéa 6, du Règlement par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques" del 15 marzo 2018, p. 74.

¹¹⁰⁰ Così si legge a pagina 219 del rapporto della *Première conférence des réformes propositions des groupes de travail*, che racchiude un primo nucleo di proposte nell'ambito della riflessione generale di riforma delle istituzioni lanciata nel 2017 dall'Assemblea nazionale, disponibile al sito web: assemblee-nationale.fr. In particolare, il rapporto, nella parte menzionata, propone di inserire le clausole di riforma a completamento dell'art. 37-1 della Costituzione che già prevede che "la legge e il regolamento possono prevedere, per oggetto e durata limitati, delle disposizioni a carattere sperimentale".

L'art. 145-7, co. 1, prevede che, trascorso un termine di 6 mesi dall'entrata in vigore di una legge che richieda l'adozione di norme di attuazione, due deputati, di cui uno appartenente a un gruppo di opposizione e tra i quali vi sia di diritto il relatore della legge, presentano alla commissione competente un rapporto che fa lo "stato dell'arte" delle disposizioni di attuazione adottate, nonché di quelle ancora non introdotte nell'ordinamento.

Detto rapporto, così come quello sull'impatto della legislazione, può essere oggetto di dibattito senza votazione o di interpellanze in assemblea, nel corso di una seduta pubblica (art. 145-7, ult. co.).

Con riguardo al Senato, è stata soppressa nel 2014 la Commissione senatoriale per il controllo sull'applicazione delle leggi, sicché sia la valutazione *ex post*, sia il monitoraggio applicativo della legislazione sono oggi svolti, come anticipato, dalle stesse commissioni di merito.

Le commissioni, in particolare, pubblicano ogni anno un rapporto sul tema. Tutti i rapporti delle commissioni vengono poi raccolti in un rapporto informativo unico, il *Bilan annuel de l'application des lois*.

Il più recente dei *Bilan annuel*, aggiornato al 31 marzo 2017¹¹⁰¹, indica che, a tale data, l'attuazione-esecuzione delle misure legislative votate nel complesso della legislatura 2012-2017, era vicina al 90%. Il tempo medio di pubblicazione della disciplina attuativa di una legge è stato, nel 2017, di circa 6 mesi. Infine, il tasso di redazione dei rapporti per il monitoraggio dell'esecuzione delle leggi si è attestato su una media del 60% delle leggi che ne richiedevano l'emanazione.

6.8. Alcuni spunti conclusivi e prospettive future della valutazione.

Conclusivamente, il quadro generale della valutazione delle politiche pubbliche in Francia è caratterizzato da una varietà di organismi e da una diversa organizzazione strutturale delle due Camere. Il grado di attenzione giuridica per le valutazioni di impatto può dirsi elevato, o quanto meno in progressiva crescita, considerate le diverse disposizioni costituzionali e di legge organica riservate a questo tema. L'azione del Governo ha anch'essa dato spazio alla valutazione attraverso l'emanazione di apposite circolari. La prassi fa emergere un incremento del ricorso alla valutazione, il che sembra poter determinare, nel medio periodo, una maggiore sensibilità istituzionale sul tema, soprattutto se il metodo valutativo saprà condurre a risultati importanti in tema di legittimazione ed effettività delle norme approvate, oltre che assumere le forme di un nuovo e incisivo strumento di controllo dell'azione governativa da parte del Parlamento.

Diversi sono stati i report di studio in materia di valutazione delle politiche da parte delle istituzioni chiamate ad operarla. Nel presente lavoro si è, in particolare, fatto riferimento a quanto indicato nello studio del 13 luglio 2016 del *Conseil d'Etat - Simplification et qualité du droit*, nel rapporto del *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* del marzo 2018, nonché nel celebre rapporto dell'anno 2014, redatto dalla missione della Conferenza dei presidenti sulla semplificazione legislativa "*Mieux légiférer, mieux évaluer: 15 propositions pour améliorer la fabrique de la loi*".

¹¹⁰¹ Depositato in Senato il 21 luglio 2017 e disponibile al sito web istituzionale, *senat.fr*.

Gli studi citati convergono, può dirsi, sulla necessità di perseguire il doppio binario dell'implementazione e del coordinamento della valutazione, raccomandando l'estensione degli studi di impatto ai progetti di legge, alle *ordonnances*, rendendo metodica la valutazione *ex post*. O ancora, conferendo almeno parte della valutazione a soggetti indipendenti e istituendo organismi, quale sarebbe un *Haut Conseil d'évaluation des politiques publiques*, che diano uniformità e indirizzo a tutti gli attori istituzionali diffusi della valutazione.

Si noti, infine, come, con riferimento all'esperienza italiana, la legge di riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi, com'è noto, modificando l'art. 55 Cost., avesse previsto che sarebbe spettato al nuovo Senato valutare “*le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica[re] l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori*”. Benché la riforma sia stata “bocciata” dal *referendum ex art. 138 Cost.*, tenutosi il 4 dicembre 2016, la previsione in parola ha consentito di dare nuova linfa al dibattito sulla valutazione delle politiche pubbliche anche nel contesto parlamentare italiano. Ciò che ha condotto, ad esempio, all'istituzione dell'Ufficio Valutazione Impatto (UVI) presso il Senato, con il compito di realizzare analisi di impatto e di valutazione anche con il supporto di esperti esterni.¹¹⁰²

Ciò rivela come, sull'uno (Francia) e sull'altro (Italia) fronte ordinamentale, la veste giuridica della legislazione non sia più in grado di affrontare da sola l'eterogeneità dei fenomeni sociali, in quanto l'effettività delle norme al tempo della complessità non è un dato di natura meramente tecnica, né esclusivamente ideal-politica, è un fatto anche sociologico e statistico. La valutazione di impatto delle politiche prende atto di questo scarto e tenta di unire, si potrebbe dire, sinergicamente le menzionate diverse componenti della disciplina del fatto sociale e, auspicabilmente, consentirà di dare nuovo lustro alla credibilità e all'accettazione sociale della norma, nonché, correlativamente, alle dinamiche di confronto e controllo reciproco tra le forze politiche nelle assemblee parlamentari.

7. In conclusione: uno sguardo di sintesi sul procedimento legislativo francese

Dallo studio che abbiamo condotto ci pare di poter trarre alcune chiavi di lettura del procedimento legislativo francese, al di là di quelli che sono gli stereotipi nei quali talvolta è costretta l'esperienza costituzionale d'Oltralpe.

In termini generali, si potrebbe dire che il procedimento legislativo francese è in grado di raggiungere utilmente la decisione, attraverso la scomposizione e ricomposizione dei diversi interessi implicati.

Se infatti le norme, *in primis* costituzionali, disegnano un Esecutivo forte, *dominus* del procedimento e capace di condurre la sua maggioranza verso un risultato “utile” ed in tempi

¹¹⁰² Soprattutto, però, è degno di nota il recente disegno di riforma dell'analisi di impatto (AIR) e della verifica di impatto (VIR) della regolamentazione, che si è concretizzato con il d.p.c.m. 5 settembre 2017, n. 169, il quale ha previsto, tra l'altro, un ruolo determinate nelle valutazioni da parte della consultazione pubblica. Da ultimo, è stata emanata, con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2018, una *Guida all'analisi di impatto*, al fine di coadiuvare i ministeri nelle analisi di impatto. In generale, sugli sviluppi dell'AIR e della VIR nell'ordinamento italiano, si v., tra l'altro, il *dossier* dell'UVI “*La nuova disciplina dell'analisi e della verifica dell'impatto della regolamentazione*”, disponibile al sito web: senato.it.

non eccessivamente dilatati, cionondimeno il processo legislativo deve confrontarsi con una pluralità di soggetti diversi (ad es. strutture esterne al Parlamento e cd. *stakeholders*), capaci in ogni caso di apportare un contributo al risultato complessivo, anche grazie a meccanismi di valutazione delle politiche.

Questo si vede sin dalla fase iniziale del procedimento, ovvero dall'iniziativa legislativa.

In primissima battuta, quando il Governo intende presentare un progetto legislativo, deve farsi carico dei rilievi delle Amministrazioni interessate, perno fondamentale dello Stato francese, e la proposta legislativa deve essere oggetto di un'intesa fra le due "teste" del Governo (ovvero il Presidente della Repubblica ed il Primo ministro), prima di essere formalmente deliberata dal Consiglio dei Ministri.

A questa fase completamente «endogovernativa» segue l'interlocuzione con un organo così autorevole e rispettato come il *Conseil d'État*, un confronto che obbliga senza dubbio il Governo ad entrare in maniera approfondita nel merito di un progetto e a farsi carico anche delle esigenze tecniche che il consesso consultivo mette in luce, in particolare in materia di buona legislazione e coerenza sistematica delle norme. Peraltro, gli adempimenti cui il Governo è tenuto prima di avanzare la proposta consentono di accumulare un utile patrimonio di conoscenze, che, insieme al parere del *Conseil d'État*, certamente offrirà elementi per arricchire il passaggio parlamentare, ma anche più generalmente per animare il dibattito pubblico, sempre particolarmente vivace nel contesto francese.

Quando poi il procedimento legislativo entra nel vivo, con il passaggio all'interno delle Assemblee legislative, questo processo di scomposizione e ricomposizione emerge nitidamente, sotto almeno due profili.

Da un lato, i parlamentari possono fattivamente contribuire al confezionamento del testo legislativo, attraverso l'uso della facoltà di emendamento, garantita dalla Costituzione e dalla giurisprudenza del giudice costituzionale, e, nei casi (che, si badi, non sono frequenti) di ricorso ad istituti di prerogativa governativa (come il voto bloccato o la questione di fiducia ex art. 49-3 Cost.), i tempi del dibattito sono comunque preservati, sì da consentire comunque ai rappresentanti popolari l'espressione della loro posizione, eventualmente oggetto di dibattito nell'opinione pubblica.

Dall'altro lato, il Senato rappresenta una Camera non solo di riflessione, ma di reale partecipazione dialettica al procedimento e la diversa legittimazione democratica dei senatori non svincola tale funzione, ma anzi consente ad interessi diversi ed ulteriori (quelli degli enti territoriali, ma forse più in generale dei territori della "*province*", ossia esterni alla regione parigina) di essere rappresentati all'interno del processo di legiferazione. Non si può omettere che, ipoteticamente, il Senato potrebbe anche venire marginalizzato nel procedimento legislativo; se ciò non succede, è anche grazie all'esistenza di una «cultura delle istituzioni», che si traduce in un consolidato dialogo tra i vari attori, corroborato dall'autorevolezza che il Senato ha saputo costruirsi nel tempo.

Da ultimo, l'eventuale intervento del *Conseil constitutionnel* al finire del procedimento è elemento garantistico fondamentale di chiusura di questo processo. L'accesso diretto delle minoranze al giudice costituzionale permette infatti di fare giustizia dei prodotti dell'attività legislativa nella sostanza dei contenuti e rispetto al concreto svolgersi del procedimento,

affinché le prerogative delle opposizioni non siano strozzate dalla forza della *majorité présidentielle*, né questa possa sovvertire la portata precettiva della Legge fondamentale. Tale sindacato risulta poi di importanza fondamentale nel censurare testi non conformi ai principi di qualità della normazione.

Non va ovviamente dimenticato che, in questo quadro, gli equilibri cui può condurre la forma di governo francese restano vari e diversificati. Le vicende francesi sembrano però esplicitare due principali tendenze. La prima, più univoca, concerne il «peso» variabile e tendenzialmente recessivo del procedimento legislativo ordinario rispetto ad altre procedure di normazione primaria in materie sensibili (ci si riferisce principalmente alle *ordonnances*, abilitate e ratificate dal Parlamento, ma i cui contenuti sono sostanzialmente rimessi alle determinazioni del Governo). La seconda può essere considerata più sfumata, o meglio, più influenzata dagli equilibri contingenti di ogni legislatura: si tratta del variabile utilizzo, da parte del Governo, di alcune prerogative che, in qualche modo, circoscrivono il passaggio parlamentare (su tutte, l'utilizzo della procedura accelerata e del *dernier mot* dell'*Assemblée nationale* rispetto al ricorso al *vote bloqué*). In altre parole, il procedimento legislativo ordinario non perde un ruolo centrale nell'ordinamento francese: da un punto di vista sostanziale, però, si trova a dover convivere con fonti primarie di provenienza governativa, allorché – sul versante procedurale – può declinarsi in differenti percorsi tutti equivalenti nel raggiungere lo stesso esito formale, benché non tutti egualmente garanti del valore del dibattito parlamentare.

Ci pare quindi di fondamentale importanza tenere presente – nell'evocazione che spesso viene fatta del sistema francese – quella che potremmo definire la «razionale complessità» di questo modello che, in verità, risulta essere al contempo molto più aperto e molto più articolato di quanto talvolta non emerga nella narrazione politico-comparativa che ne viene fatta.

BIBLIOGRAFIA

ALAIN D., *Le Conseil constitutionnel et le Parlement*, *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1/2004, p. 37-83.

ALCARAZ H., *L'article 49, alinéa 3, de la Constitution du 4 octobre 1958: antidote ou "coup de force"*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 53/2016, p. 1-12.

ARDANT P., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, Parigi, 2017.

AVRIL P., *Enchantements et désenchantements constitutionnels dans la Ve République*, in *Pouvoirs*, n. 3/2008, p. 5-16.

AVRIL P. – GICQUEL J., *Droit parlementaire*, Montchrestien, Parigi, 2010.

AVRIL P. – GICQUEL J., *Droit d'amendement: la fin des limites inhérentes*, LPA, n. 139/2001, p. 5 e ss.

AZZARITI G., *Dimenticare Parigi. Osservazioni sulla recente riforma costituzionale*, in www.astrid-online.it, 19 novembre 2008.

BASCHMIDT P., *Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 2/2009.

BAUFUMÉ B., *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, LGDJ, Parigi, 1993.

BATAILLER F., *Le Conseil d'État, juge constitutionnel*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Parigi, 1966.

BECK U., *Potere e contropotere nell'età globale*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

BENETTI J., *Et si le Sénat n'existait pas?*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, p. 5-14.

BINCZAK P., *Le Conseil Constitutionnel et le droit d'amendement: entre «errements» et malentendus*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/2001, p. 479-528.

BIOY X., *L'hospitalisation pour trouble psychiatriques devant le Conseil constitutionnel* in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 88/2011, p. 844 -851.

BOCCALATTE S. – PICCIRILLI G., *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2009.

BOYER V., *Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1/2011, p. 41-68.

BONFIGLIO S., *La forma di governo nella V Repubblica francese: un sistema in disequilibrio? Dall'esperienza delle coabitazioni al limite dei due mandati presidenziali*, in www.astrid-online.it, n. 21/2008.

BROSSET E., *L'impossibilité pour les collectivités territoriales française d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 4/2004, p. 708 e ss.

BRUNELLI G., *Lo "spazio" dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017.

CAHOUA P., *Les commissions, lieu du travail législatif*, in *Pouvoirs*, n. 34/1985.

CALAMO SPECCHIA M., *Il Conseil constitutionnel e lo sviluppo della giustizia costituzionale in Francia*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Cedam, Padova, 2009.

CALAMO SPECCHIA M., *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*, in www.astrid-online.it, n. 4/2009.

CALAMO SPECCHIA M., *Il Parlamento francese. Profili strutturali e funzionali*, in M. CAVINO – A. DI GIOVINE – E. GROSSO E. (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, Torino, 2010.

CALMES-BRUNET S., *Le temps du débat législatif*, in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n. 10/2012, p. 81-96.

CANIVET G., *L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Contribution du Conseil constitutionnel à la simplification du droit*, in *Conseil d'État, Simplification et qualité du droit, Étude annuelle 2016*, La Documentation française, Parigi, 2016, p. 217-231.

CARCASSONNE G., *Immuable Ve République*, in *Pouvoirs*, n. 3/2008, p. 27-35.

CECCANTI S., *Il sistema semipresidenziale francese: cosa dice la Costituzione, come funziona nella realtà*, in S. CECCANTI – O. MASSARI – G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo*, Il Mulino, Bologna, 1996.

CECCANTI S., *La V Repubblica dopo Macron: istituzioni invariate, sistema politico trasformato e riforma istituzionale per l'Unione Europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2017, p. X-XI.

CHAMUSSY D., *La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel*, in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 38, gennaio 2013.

CHELI E., *La riforma della Costituzione francese*, in www.astrid-online.it, 19 novembre 2008.

COSTANZO P., *La "nuova" Costituzione della Francia*, Giappichelli, Torino, 2009.

COSTANZO P. (a cura di), *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Napoli, Jovene, 1999.

COSTANZO P., *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione, (con riferimenti comparati e all'UE)*, in *Tecniche Normative*, in www.tecnichenormative.it/studi.html.

DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER O., *Le contrôle du détournement de procédure en matière d'élaboration des lois*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/2009, p. 451-476.

DELCAMP A., *La notion de loi organique relative au Sénat: entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé »*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/ 2011, p. 465-498.

DE MONTIS A. – JENSEL MONGE P., *Le Sénat et le renouveau de l'article 41 de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 4/2017, p. 861-880.

DEROSIER J.P., *François Hollande et le fait majoritaire. La naissance d'un fait majoritaire contestataire*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2016, p. 773-783.

DE SAINT SERNIN J., *La majorité sénatoriale sous la Ve République. Les différentes configurations à l'égard du pouvoir exécutif*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, p. 53-64.

DICKMANN R. – RINELLA A., *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci Editore, Roma, 2011, p. 68-96.

DI COSIMO G., *Le riforme istituzionali dopo il referendum* in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017.

DI GIOVINE A., *Lunga vita alla Quinta Repubblica*, in M. CAVINO – A. DI GIOVINE – E. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, Torino, 2010.

DONDI S., *Evoluzione del sistema parlamentare e procedimento legislativo in Francia: la guida "mite" del governo in parlamento come modello per il regime italiano*, www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2008.

DONNARUMMA M.R., *Le régime sémiprésidentiel. Une anomalie française*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1/2013, p. 37-66.

DRAGO G., *L'exécution des décisions du Conseil constitutionnel – L'effectivité du contrôle de constitutionnalité des lois*, Economica, Parigi, 1991.

DUPRAT J.P., *La présence du Gouvernement en commission, une disposition peu débattue du projet de loi organique relatif à la procédure législative*, in *Les Petites Affiches*, n. 47/2009.

ELIA L., *Tutto tranne il francese*, in *Europa*, 15 gennaio 2008, p. 1 e ss.

ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 634 e ss.

EPRON Q., *Le statut des autorités de régulation et la séparation des pouvoirs*, in *Revue française de droit administratif*, n. 5/2011, p. 1007 ss.

FAVOUREU L. – GAÏA P. – GHEVONTIAN R. – MESTRE J.L. – PFERSMANN O. – ROUX A. – SCOFFONI G., *Droit constitutionnel*, Dalloz, Parigi, 2010.

FRANÇOIS L. – HUYGHE F.B., *Contre-pouvoirs de la société d'autorité à la démocratie d'influence*, Elipses Marketing, Parigi, 2009.

GAHDOUN P., *L'amélioration de la fabrication des lois. Entre Rénovation et révolution*, in *AJDA*, Parigi, 2008.

GENEVOIS B., *Le Conseil d'État et l'application de la Constitution*, in G. DRAGO (a cura di.), *L'application de la Constitution par les Cours suprêmes*, Dalloz, Parigi, 2007.

GEYNET C., *L'obstruction parlementaire à travers la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, Politeia, *Les Cahiers de l'Association Française des Auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel*, 2014.

GHEVONTIAN R., *Conseil Constitutionnel-Conseil d'État: le dialogue des juges*, in *Revue française de droit administratif*, n. 5/2000, p. 1004-1013.

GICQUEL J., *La reparlamentarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, n. 3/2008, p. 47-60.

GICQUEL J., *Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif*, in *Jus Politicum*, n. 6, dicembre 2011.

GICQUEL J., *La restauration des droits du Parlement dans le domaine de la procédure législative: entre espoirs et illusions*, in *Politeia*, n. 15/2009, p. 387.

GRANGE J., *L'efficacité normative du Sénat*, in *Revue française de science politique*, n. 4-5/1984, p. 955-987.

GROSSO E., *La Francia*, in CARROZZA P. – DI GIOVINE A. – FERRONI G.F. (a cura di), *Diritto Costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

GUILLAUME M., *Les ordonnances: tuer ou sauver la loi?*, in *Pouvoirs*, n. 3/2005, p. 117-129.

HERIN J.L., *La nouvelle procédure législative au Sénat ou comment concilier l'accroissement du rôle de la commission avec le primat de la séance plénière*, in *Pouvoirs*, n. 4/2011, p. 119-128.

LAFFAILLE F., *Le journal d'un juge. À propos de l'ouvrage de Sabino Cassese, Dentro la Corte*, in *Jus politicum*, n. 16, luglio 2016.

LE DIVELLEC A., *Vers la fin du «parlementarisme négatif» à la française*, in *Jus Politicum*, n. 6, dicembre 2011.

LE DIVELLEC A., *“Le Prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la Présidence de la Ve République”*, in *Droits*, n. 44/2007, p. 101-137.

LE YONCOURT T., *Le Sénat républicain représentant des collectivités territoriales?*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, p. 27-40.

LUPO N., *Un parlamento da rafforzare, non da indebolire. La revisione costituzionale francese del luglio 2008 a confronto con le prospettate riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Italia*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2009.

LUPO N., *Funzioni, organizzazioni e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018.

MAGNON X. – GHEVONTIAN R. – STEFANINI M., *Pouvoir exécutif et Parlement: de nouveaux équilibres? L'impact de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur le rééquilibrage des institutions*, PUAM, Marsiglia, 2012.

MALAUURIE P., *L'intelligibilité des lois*, in *Pouvoirs*, n. 3/2005, p. 131 e ss.

MANZELLA A., *Conclusioni*, in LUPO N. – PICCIRILLI G. (a cura di), *Legge elettorale e*

- riforma costituzionale : procedure parlamentari sotto stress*, Il Mulino, Bologna, 2016
- MANZELLA A., *Il Parlamento come organo costituzionale di controllo*, in www.nomos-leattualitàneldiritto.it, n. 1/2017.
- MASTIAS J., *La place du Sénat dans le système politique français*, in *Le bicamérisme, Actes de la journée d'études du 17 mars 1995 organisée au Sénat par l'Association française des constitutionnalistes*, Economica, Parigi, 1997.
- MAUS D., *La pratique constitutionnelle française 1er janvier- 31 mars 2001*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/2001.
- MENY Y. – GUERAUDIN M. *Consultazione o co-decisione? L'evoluzione del ruolo consultivo del Conseil d'État*, in Y. MENY (a cura di), *Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- MENY Y., *Des mœurs irréformables*, in *Pouvoirs*, n. 3/2008, p. 37-46.
- MONEY J. – TSEBELIS G., *The political power of the French Senate: Micromechanism of bicameral negotiations*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 2/1995, p. 192-217.
- MORANGE J., *La Liberté d'association en droit public français*, PUF, Parigi, 1977.
- MULLER R., *Un nouveau rôle pour l'opposition dans la procédure législative?*, in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n. 10/2012, p. 97-105.
- PASCAL J., *Le Conseil constitutionnel "renseigne" le Président de la République*, in *L'Huffingtonpost*, 4 maggio 2015.
- PASSAGLIA P., *I confini mobili della normativa costituzionale; dalla Costituzione parziale al bloc de constitutionnalité*, in CALAMO SPECCHIA M. (a cura di), *La Costituzione francese/La Constitution Française*, Vol. II, Giappichelli, Torino, 2009.
- PASSAGLIA P., *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo, Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002.
- PETRILLO P.L., *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobbies nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano, 2011.
- PEZANT J., *Un âge d'or législatif ?*, in *Jean Foyer. In Memoriam*, Litec, Parigi, 2010, p. 310.
- PICCIRILLI G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, CEDAM, Padova, 2008.

PICHIERRI A., *Il fallimento del parlamentarismo “razionalizzato” di B. Mirkine-Guezevitch*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione francese/La constitution française, Atti del Convegno (Bari 22-23 maggio 2008)*, Giappichelli, Torino, 2009.

PICIACCHIA P., *Quinta Repubblica addio? Non merci!*, in www.osservatorioaic.it, n. 3/2017.

PICIACCHIA P., *Macron Presidente e la vittoria di LREM alle elezioni legislative: interrogativi e sfide del quinquennato*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, n. 2/2017.

PIERRE E., *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Librairies-imprimeries réunies, Parigi, 1893.

PONTIER J.M., *La République en France*, PUF, Parigi, 1998.

PORTELLI H., *Bicamérisme ou pouvoir régional*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, p. 101-108.

RIVÉRO J., *Rapport de synthèse*, in L. FAVOREU (a cura di), *Le domaine de la loi et du règlement*, Économica, Parigi, 1981.

ROSANVALLON P., *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Éditions du Seuil, Parigi, 2008.

ROSELLI O., *L'attività della nuova Sezione consultiva del Consiglio di Stato per gli atti normativi*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999.

RRAPI P., *L'incompétence négative » dans la QPC : de la double négation à la double incompréhension*, in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 34, gennaio 2012.

ROUSSEAU D. (a cura di), *La démocratie continue*, Bruylant, Parigi, 1995.

ROUSSEAU D. (a cura di), *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Giappichelli, Torino, 2000.

RULLIER B., *Droit parlementaire. Le Parlement sous la onzième législature 1997-2002*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 2/2003, p. 429-447.

SALVI L., *Premessa a uno studio sui controlli giuridici*, Giuffrè, Milano, 1957.

SAUVE J.M., “*Le rôle consultatif du Conseil d’Etat*”, *Intervention devant le Parlement de la République de Croatie le 3 mars 2015*, in conseil-etat.fr.

SAUVE J.M., *La qualité de la loi, Audition devant le Groupe de travail Assemblée*

nationale–Sénat sur la qualité de la loi, in www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/La-qualite-de-la-loi.

SCHNATTERER T., *Les sénateurs, des parlementaires fantômes?*, in *Pouvoirs*, n. 4/2016, p. 93-100.

SCHRAMECK O., *L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'action gouvernementale*, in B. FRANÇOIS- R. DRAGO- N. MOLFESSIS (a cura di), *La légitimité de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, Economica, Parigi, 1999, p. 107 e ss.

TARDAN A., *Le rôle législatif du Sénat*, *Pouvoirs*, n. 44/1988, p. 97-110.

TERNEYRE P., *La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, *Revue de droit publique*, 1985, p. 691-749.

TÜRK P., *Le Sénat: une assemblée de bons légistes?*, in *Pouvoirs* n. 4/2016, p. 65-78.

URVOAS J., *L'agonie de la démocratie parlementaire*, in www.tnova.fr.

VEDEL G., *Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif (I)*, in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 1, dicembre 1996.

VEDEL G., *Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif (II)*, in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 2, maggio 1997.

VEDEL G., *Reflexions sur quelques apports de la jurisprudence du Conseil d'Etat à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*", in *Mélanges R. Chapus*, Montchrestien, Parigi, 1992.

VENTURA S., *Il Senato francese. Un contro-potere in un parlamentarismo razionalizzato*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2016, p. 303-337.

VERPEAUX M., *Manuel de droit constitutionnel*, PUF, Parigi 2010.

VIALA A., *Démocratie pluraliste et pouvoir normatif du gouvernement. L'exemple français*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017.

VOLPI M., *Il ruolo del Conseil constitutionnel nella forma di governo francese*, in *Diritto e società*, n. 3/1983, p. 495-525.

VOLPI M., *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in www.astrid-online.it, 19 novembre 2008.

VOLPI M., *La Quinta repubblica francese dopo le elezioni: incertezze e interrogativi*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3/2017.

VOLPI M., *Le elezioni presidenziali francesi: crisi del sistema politico e incognite istituzionali*, in www.dpce.it.

