

***EVOLUZIONE DEL SISTEMA PARLAMENTARE E PROCEDIMENTO LEGISLATIVO IN FRANCIA:
la guida "mite" del Governo in Parlamento come modello per il regime italiano***

di Sebastiano Dondi

Sommario: I. *L'esercizio concertato dell'iniziativa legislativa ed il diritto "pre-parlamentare" francese*; II. *Il ruolo delle Commissioni nel procedimento legislativo*; III. *La procedura assembleare: il Governo in Parlamento*; IV. *Considerazioni conclusive e prospettive della presidenza Sarkozy*.

Se certo politicamente è vero che il sistema francese incarna, a seconda delle contingenze e delle personalità che ne determinano il funzionamento, una sorta di regime "a corrente alternata", oscillante tra il parlamentarismo e il presidenzialismo, in punto di diritto sembra incontestabile che la Costituzione del 1958 abbia dato vita ad un regime parlamentare, benché fortemente razionalizzato¹. Anche in Francia dunque è possibile individuare una *funzione* legislativa che si regge su di un sistema di "Governo in Parlamento" e che è frutto della collaborazione dei due massimi poteri dello Stato i quali, nell'esercizio dell'attività legislativa, perdono la loro individualità per formare un unico potere politico. Nella stessa Carta fondamentale, al titolo V, intitolato *Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement*, il Costituente ha voluto fissare con precisione le regole di questo ordinamento giuridico, introducendo espedienti procedurali *ad hoc* che favorissero il Governo nella guida delle assemblee parlamentari². Se dunque, giuridicamente, l'Esecutivo francese dispone di un ricco arsenale di mezzi idonei a realizzare una rigida eterodirezione dei lavori parlamentari, in pratica ne ha fatto uso, soprattutto nell'ultimo decennio, con una certa prudenza: ciò è dimostrato non solo dalla gestione sempre più decisamente negoziata dell'istituto dell'*ordre du jour prioritaire* ma anche dalla moderazione con cui l'Esecutivo francese si è valso, da più di dieci anni a questa parte, di istituti come il *vote bloqué* e la *question de confiance*³. Si può dire che questo circolo virtuoso innescato dal Governo

¹ Si veda innanzitutto, tradizionalmente, M. DEBRÉ, *Allocution au Conseil d'État, le 27 août 1958. Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. III, Paris, 1991, p. 261. Sarebbero, a riprova, non le presidenziali ma le legislative le *élections reines* nel sistema istituzionale francese: «*et c'est ici que se révèle la véritable nature du régime de la V^e République. Ni présidentielle, ni même semi-présidentielle, elle est tout bonnement parlementaire*». G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Paris, 2007, p. 57. Così anche A. LE DIVELLEC, *La chauve-souris, quelques aspects du parlementarisme sous la V^e République*, in *La République. Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Paris, 2001, p. 350; P. AUVRET, *La qualification du régime: un régime parlementaire*, in *Revue du droit public*, 1998, p. 1522; P. AVRIL, *Point de vue français sur la réforme de la Constitution italienne*, in *La riforma costituzionale, Atti del convegno di studi per Silvano Tosi*, Firenze, 1998, pp. 17 e ss. Per la descrizione della Repubblica francese come regime parlamentare si vedano soprattutto G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2004, p. 388 e P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1988, p. 120.

² Ci si riferisce, in particolare, agli istituti dell'ordine del giorno prioritario e del voto bloccato. Tali mezzi procedurali vennero messi a punto nel 1958 quando ancora il *fait majoritaire* non aveva fatto ingresso nel sistema politico francese. Nel 1962, indotto dall'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto del Capo dello Stato, il sistema uninominale venne a diminuire notevolmente la necessità dei correttivi già introdotti al parlamentarismo della IV Repubblica.

³ Ciò soprattutto nell'esperienza più recente del Parlamento francese. Non si conta infatti, nella XI legislatura, nessuna posizione della fiducia e 19 voti bloccati; sotto la XII (al dicembre 2005) 4 posizioni della fiducia e soli 8 voti bloccati (dati forniti dalla Présidence de l'Assemblée Nationale). Dati, dunque molto diversi da quelli riferiti al sistema italiano in cui la fiducia alla Camera, nella XIII legislatura, è stata posta 20 volte (16 al Senato), nella XIV 29 volte (17 al Senato). Sempre nella XIII 7 volte la fiducia è stata posta su maxi-emendamento, 9 volte sull'articolo unico (al Senato rispettivamente 5 e 8) – i casi restanti si riferiscono a questioni di fiducia su atti di indirizzo –. Nella XIV 12 volte la fiducia è posta su maxi-emendamento e 14 sul mantenimento di un unico articolo (al Senato rispettivamente 13 e 4) – i casi restanti si riferiscono a questioni di fiducia su atti di indirizzo –.

Sulla contrattazione dell'*ordre du jour prioritaire*, che di fatto impedisce al Governo di esercitare un controllo assoluto sull'andamento dei lavori parlamentari si veda G. CARCASSONNE, *La résistance de l'Assemblée Nationale face à l'abaissement de son rôle*, in O. DUHAMEL e J.-L. PARODI (a cura di), *La Constitution de la Cinquième République*, Paris,

abbia favorito non poco lo svilupparsi di una fisiologica disciplina di voto che, lungi dall'essere una ineluttabile necessità nel Parlamento francese, non è assimilabile, come si vedrà, alla classica immagine del *député godillot*.

Evidente dunque è la distanza del Governo di Parigi da un dirigismo che, secondo la lettera della Costituzione, potrebbe caratterizzare le sue relazioni con le Assemblée. Se certo i primi anni della Quinta Repubblica sono stati segnati dalla forte presenza di de Gaulle, che mai è stata esente da tentazioni orleaniste – per cui il Primo Ministro agiva in sostanza come fiduciario del Capo dello Stato –, già sotto la presidenza Pompidou hanno cominciato ad evidenziarsi i primi tentativi dei Governi di associare più strettamente il Parlamento alla propria azione per “affrancarsi” dalla persona del Presidente della Repubblica e dare realtà all'art. 20 della Costituzione, per cui è appunto l'Esecutivo che dirige e determina, come in ogni sistema parlamentare, la politica della Nazione⁴. Complice l'indebolimento che la figura presidenziale ha subito nell'ultimo decennio, dovuto anche all'episodico ritorno del fenomeno della coabitazione e al verificarsi di quelle che potrebbero definirsi “*quasi-coabitazioni*”⁵, la figura del Primo Ministro è venuta dunque a ritrovare una nuova centralità nel sistema istituzionale francese. Si potrebbe dire che, legando sempre più strettamente il Parlamento alle sue decisioni e coinvolgendolo nelle scelte più decisive⁶, il Governo di Parigi abbia cercato di realizzare, con la mediazione della propria maggioranza, una più autentica dialettica parlamentare nella quale il Presidente della Repubblica entra solo eccezionalmente⁷. Anche per questo, per adeguarsi dunque alla *ri-parlamentarizzazione* della Quinta Repubblica, prodotta non solo dalla guida necessariamente “mite” del Governo in Parlamento ma anche da anni di riforme costituzionali⁸, le Camere hanno dovuto in Francia (come del resto è avvenuto per altre ragioni anche in Italia), perfezionare le loro modalità di lavoro al fine valorizzare e rendere effettivo il loro apporto all'elaborazione della legge che, oltralpe come altrove, è riconoscibile sempre più come atto governativo piuttosto che parlamentare. Ciò soprattutto attraverso la disciplina del fenomeno dell'emendamento, che è divenuto ormai anche nel nostro Parlamento la vera fonte dell'iniziativa legislativa parlamentare.

Per vedere come il processo di evoluzione della forma di Governo e quello di adattamento delle procedure legislative all'esigenza di specializzazione del lavoro delle assemblee parlamentari si siano intrecciate all'interno del procedimento legislativo, si vedrà come le Camere francesi abbiano modificato, in via di prassi e di modifiche regolamentari (le ultime, particolarmente importanti, quelle costituenti il c.d. *pacchetto Debré* del giugno 2006), il diritto parlamentare ed insieme il funzionamento

1985, p. 335; X. ROQUES, *Le mythe de l'ordre du jour prioritaire*, *Les Petites affiches*, 4/05/1992, p. 33; P. LE MIRE, *L'ordre du jour sous la V^e République*, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 1991, pp. 207-210.

⁴ Si ricorda il rapporto tra il Primo Ministro Chaban-Delmas ed il Presidente Pompidou, come primo esempio di questa logica conflittualmente dualistica, consacrata dal primo nel discorso *La nouvelle société* del 16 settembre 1969.

⁵ Si vuole qui definire “*quasi-coabitazione*” la coesistenza di un Primo Ministro e di un Capo dello Stato provenienti dallo stesso schieramento ma connotati da notevoli diversità ideologiche o con personalità entrambe primarie (esempi possono essere le coppie Pompidou e Chaban-Delmas; Giscard d'Estaing e Chirac; Mitterrand e Mauroy; Mitterrand e Rocard).

⁶ Si veda soprattutto, sull'esperienza del Governo Jospin, che costituisce un *leading case* della tendenza che si va descrivendo, X. LATOUR, *Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement sous la XI^e législature*, *Revue du droit public*, 2000, p. 1662 e ss.

⁷ Segno di tale evoluzione è stato anche la riscoperta da parte del Primo Ministro Édouard Balladur dell'art. 49-1 Cost (richiesta della fiducia da parte del Primo Ministro sul programma di Governo al momento della sua presentazione all'Assemblée), nell'aprile del 1993, dopo dieci anni di obsolescenza. Tale richiesta (non dovuta) di fiducia è diventata ormai quasi una consuetudine costituzionale all'Assemblée. Sulla figura del Capo dello Stato in posizione alquanto marginale rispetto ai rapporti Governo-Parlamento si veda P. F. LOTITO, *I tratti fondamentali del semi-presidenzialismo francese nel modello attuale: la razionalizzazione del Parlamento, il rafforzamento dell'Esecutivo e lo statuto delle opposizioni*, in *Quad. cost.*, 1997, p. 473.

⁸ Questo processo di rivalutazione del ruolo Parlamento tentato per via di revisione costituzionale iniziò nel 1974 durante il settennato di Giscard d'Estaing (*loi constitutionnelle* 74-904 del 29 ottobre 1974, istitutiva della *saisine parlementaire*) e proseguì coraggiosamente negli anni del Presidente Mitterrand (si ricorda in tale direzione soprattutto la commissione per le riforme istituita nel dicembre del 1992 sotto la guida del *doyen* Vedel), giungendo fino alla presidenza Chirac (della quale si ricorda soprattutto l'istituzione della sessione parlamentare unica e della seduta mensile riservata all'ordine del giorno fissato dalle Camere con la *loi constitutionnelle* 95-880 del 4 agosto 1995).

del regime. Ciò similmente a quanto avvenuto dunque nel nostro Parlamento, attraverso quel percorso istituzionale innescato nel 1993 che sta tuttora lentamente transitando il regime italiano nella famiglia di quelle che la migliore dottrina francese chiama “le democrazie europee moderne”⁹.

I. Appartiene al mondo delle *idées reçues* la constatazione che, a causa degli effetti prodotti dalla Costituzione del 1958, l’iniziativa legislativa parlamentare in Francia sia un fenomeno ormai estinto¹⁰. Sembra interessante seguire l’analisi di chi, per quanto riguarda l’ordinamento francese, ha in realtà cercato di approfondire i dati che parrebbero confortare tale conclusione per pervenire ad una diversa constatazione¹¹. Solo nella scomposizione dei dati relativi alla produzione normativa di iniziativa governativa è possibile apprezzare quale sia davvero l’incidenza della stessa sul quadro generale della legislazione. Se, ad esempio, con riferimento alla XII legislatura dalle leggi di iniziativa governativa sottraiamo quelle per le quali esiste un obbligo costituzionale di impulso governativo (segnatamente: leggi relative alla manovra di finanza pubblica, di finanziamento della sicurezza sociale, di ratifica di convenzioni e trattati internazionali, di abilitazione e di ratifica delle ordinanze) dall’88% l’iniziativa legislativa del Governo effettiva si riduce al 72%¹². Occorre però fare attenzione: constatando innanzitutto che in valore assoluto la percentuale di iniziativa legislativa del Governo “non necessitata” è inferiore rispetto a quella del Governo italiano, bisogna osservare inoltre che, anche quando il Governo francese è costituzionalmente obbligato a farsi vettore della produzione normativa, non rischia di sottrarsi al controllo del Parlamento¹³. Quanto detto non basta ancora forse per dimostrare che non esiste una vera e propria paralisi dell’iniziativa legislativa parlamentare in Francia. Oltre alla constatazione ampiamente condivisa per cui in tutti i sistemi europei parlamentari è comunque fisiologico che il Governo, come motore della politica nazionale, abbia un ruolo preponderante fra gli organi dotati di iniziativa legislativa, bisogna forse proprio alla luce di questa osservazione constatare che probabilmente in una democrazia equilibrata retta dal fatto maggioritario come quella francese non ha forse più molta rilevanza la distinzione tra iniziativa legislativa parlamentare e governativa¹⁴. In virtù della stretta collaborazione che è dato di riscontrare in quel sistema istituzionale tra il Governo e la propria maggioranza è infatti possibile parlare di un nuovo modello di iniziativa legislativa che sostituisce più o meno completamente la classica *summa divisio* e che potremmo definire *initiative législative partagée*¹⁵. La caratteristica principale di questo modello è riscontrabile in due direzioni: non solo per quanto riguarda l’apporto che la maggioranza dà all’elaborazione delle proposte governative, ma anche con riferimento al

⁹ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, cit., p. 21. Con tale concetto l’A. esprime l’idea della possibilità per gli elettori di scegliere in modo diretto i governanti e della capacità di questi di governare effettivamente ed efficacemente.

¹⁰ Così J. M. COTTERET, *Le pouvoir législatif en France*, Paris, 1962, p. 154.

¹¹ P. AVRIL, *Qui fait la loi ?*, in *Pouvoirs*, 2005, p. 90. Per i dati si veda il *Rapporto 2006 sulla legislazione* a cura dell’Osservatorio sulla legislazione, pp. 348-349.

¹² Il dato così ottenuto è addirittura inferiore a quello che rappresenta in Italia l’incidenza della produzione legislativa di origine governativa (79% nella XIV legislatura, secondo i dati dell’Osservatorio sulla legislazione).

¹³ Ciò in quanto non esiste nell’ordinamento francese una figura normativa completamente assimilabile al decreto-legge e anche le stesse leggi di abilitazione, nonostante la loro recente espansione, costituiscono un fenomeno non quantitativamente e qualitativamente comparabile a quello della decretazione d’urgenza italiana. Non esistono dunque, a parte le leggi di ratifica dei trattati e convenzioni internazionali, atti simili alle leggi di conversione dei decreti-legge che sostanzialmente impediscano la fattura e la discussione parlamentare degli atti legislativi. Tutti gli atti legislativi francesi, con l’eccezione delle *lois d’habilitation*, hanno, se non la genesi, una trattazione parlamentare fondata sulla discussione e l’elaborazione assembleare.

¹⁴ Questa nuova forma di iniziativa si collega necessariamente, come suo effetto, alla nota teoria per la quale la nuova separazione di poteri non riguarderebbe più Governo e Parlamento ma maggioranza ed opposizione. Così G. CARCASSONNE, *La Constitution*, cit., p. 193 e ss. L’A. a proposito della differenza numerica tra *projets de loi* (iniziativa del Governo) e *propositions de loi* (iniziativa del Parlamento) afferma: «*La disproportion entre les premiers et les secondes est généralement perçue comme l’indice de l’abaissement du Parlement. Cela n’a aucun sens*».

¹⁵ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2004, pp. 275 e ss.

ruolo del Governo nella presentazione delle *propositions* della propria maggioranza¹⁶. Succede quindi molto spesso che una *proposition de loi* sia in realtà un *projet* mascherato. Si potrebbe dunque dire che non si senta il pressante bisogno in Francia di ampliare lo spazio delle iniziative parlamentari, prova ne sia che anche la riforma costituzionale del 1995, che ha riservato una seduta al mese per l'analisi delle *propositions* dei parlamentari, non ha determinato che una leggera crescita delle stesse¹⁷. Il quadro tracciato mostra senza dubbio che l'iniziativa per così dire informale e "mista" di Governo e Parlamento in Francia si rivela essere lontana nei fatti dal dominio del Governo sulla produzione normativa, anzi dimostra una attiva compartecipazione dei due poteri dello Stato che sembra essere confacente all'immagine di un Governo e di un Parlamento contitolari dell'iniziativa legislativa.

Si vuole qui seguire il percorso che compie il testo del Governo nella fase pre-legislativa per constatare quanti siano, in questo frangente, i punti di contatto con la procedura italiana. Innanzitutto una constatazione relativa alla natura parlamentare della forma di Governo francese: l'art. 39 della Costituzione afferma che l'iniziativa legislativa appartiene al Primo Ministro. Benché il Capo dello Stato partecipi al Consiglio dei Ministri e ne fissi l'ordine del giorno, in tutta la storia della Quinta Repubblica, in regime di coabitazione, il Presidente della Repubblica non ha mai impedito al Governo di presentare alle Camere una legge sul cui contenuto egli potesse dissentire¹⁸. È interessante notare,

¹⁶ J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée Nationale sous la V^e République, thèse pour le doctorat en Droit Public*, sostenuta pubblicamente il 18 dicembre 2004, p. 165. Esempio della prima tendenza è sicuramente la constatazione che, nella maggior parte dei casi (e questo valga anche per l'esempio italiano) le iniziative del Governo sono state elaborate e concepite quando la maggioranza si trovava all'opposizione. Non si dimentichi poi la pressione che la maggioranza può fare sullo stesso Governo affinché questi presenti o meno un determinato *projet de loi*. Il meccanismo è semplice: la maggioranza agisce su altri progetti del Governo proponendo emendamenti contenenti la disciplina per la quale essa chiede al Governo di predisporre una legge *ad hoc* fino a quando il Governo non acconsente. Viceversa, in direzione opposta, anche il Governo può avere interesse a "patrocinare" l'iniziativa legislativa dei parlamentari e farla propria. Ciò avviene, nella maggior parte dei casi, attraverso quel fenomeno per cui il Governo "ospita" all'interno del proprio ordine del giorno prioritario le *propositions* della maggioranza, spesso per evitare di presentare personalmente un progetto di legge che dovrebbe passare al vaglio severo del Conseil d'État o dello stesso Consiglio dei Ministri (laddove si possa prospettare il dissenso di un Ministro o addirittura del Capo dello Stato). L'ordine del giorno prioritario è infatti divenuto nel tempo quasi "la voie royale" delle iniziative parlamentari: così P. LE MIRE, cit., 1991, note 548, p. 213. Esempi di questi tipi di *propositions* sono soprattutto la legge sui PACS del Governo Jospin e la modificazione della *loi Falloux* ad opera del Governo Balladur. Questo spiegherebbe anche perché in periodo di coabitazione la produzione legislativa di formale iniziativa parlamentare subisce una netta ripresa.

¹⁷ G. CARCASSONNE, cit., p. 194. L'A. propone di distinguere dunque, in modo più confacente all'esperienza di una democrazia maggioritaria, non più tra iniziativa di legge del Parlamento e del Governo, ma tra iniziativa che origina dalla politica (che include Governo e Parlamento) e iniziativa procedente dalle amministrazioni. In fatto però di iniziative "formalmente" parlamentari meritano un accenno due fenomeni che comprovano non solo la stretta collaborazione che può determinarsi tra Governo e Parlamento in fase di elaborazione dei testi legislativi ma anche la capacità creativa delle stesse Assemblée a predisporre testi di "grande legislazione". Esempio del primo tipo deve essere considerata la LOLF (*loi organique relative aux lois de finances* del 1 agosto 2001), per la preparazione della quale il Governo, che tradizionalmente ha un intimo legame con le PA, ha fornito al Parlamento i mezzi consultivi degli apparati amministrativi (anche giurisdizionali, come il Conseil d'État), di cui normalmente si avvale esso stesso nella predisposizione dei *projet de loi*. La LOLF rappresenta tuttavia ancora un *apax* come forma di collaborazione così stretta tra Governo e Parlamento nell'ideazione di proposte legislative. Esempio del secondo tipo di testo normativo è la *loi accompagnement de la fin de la vie* (l. 2005-370 del 22 aprile 2005). Essa è il frutto di una missione d'informazione parlamentare – ovvero, ex art. 145 RAN, una sorta di Commissione formata su iniziativa del Presidente dell'Assemblée, con l'intento di sottoporre ai commissari un problema ben determinato affinché questo possa poi essere oggetto di un rapporto che sia esito della discussione e delle valutazioni che la missione di informazione ne ha tratto – creata nell'ottobre 2004 dal Presidente Debré con l'intento di elaborare un testo che conciliasse nel miglior modo possibile le posizioni della maggioranza e dell'opposizione su un tema così sensibile. Esempio simile di legge elaborata da una missione d'informazione – e che è poi stata formalizzata in un *projet de loi* e non in una *proposition* – è la *loi sur les signes religieux à l'école* (l. 2004-228).

¹⁸ Diversamente, quando maggioranza presidenziale e parlamentare coincidono il Presidente agisce per lo più in via informale a suggerire i testi legislativi di cui ritiene opportuna l'elaborazione. Classico esempio di questo fenomeno è il discorso annualmente tenuto dal Presidente della Repubblica in occasione dei festeggiamenti del 14 luglio e, più in generale, in tutte le occasioni in cui il Presidente esercita il suo potere di esternazione. Non solo potere di impulso: il Capo dello Stato ha anche, in

come quello che si potrebbe chiamare il “diritto pre-parlamentare” francese assomigli a quello italiano benché consolidato non tanto a livello legislativo ma in circolari governative¹⁹. Esso si articola principalmente in tre fasi: quella dell'*avant-projet*, del *futur projet* ed infine del *projet* definitivo. La prima è quella che vede un lavoro di elaborazione del testo seguito alla proposta del Ministro competente che solitamente è annunciata da una comunicazione in Consiglio dei Ministri: l'*avant-projet* è una bozza che si presenta per essere emendata e modificata dagli altri componenti del Gabinetto. In questa fase il ruolo più importante è rivestito dal *Secrétariat General du Gouvernement* che guida la fase inter-ministeriale sostanzialmente come *longa manus* del Primo Ministro. In una specie poi di Pre-Consiglio dei Ministri il Governo decide il testo definitivo (*futur projet de loi*) da sottoporre obbligatoriamente (e come ultimo rispetto agli altri eventuali enti o organi da consultare, per convenzione costituzionale) alla *strict scrutiny* del Conseil d'État. Il parere definitivo della massima giurisdizione amministrativa è reso in udienza plenaria²⁰ e, cosa rilevante, essa non esprime solo un giudizio in punto di diritto, ma anche una valutazione di merito e di opportunità²¹. Il testo uscito dal Conseil d'État non è modificabile dal Governo se non per apportare le modifiche che lo stesso Conseil ha disposto o altri cambiamenti che non siano sostanzialmente rilevanti²². Non esiste alcun obbligo in capo al Ministero di seguire le indicazioni del Conseil, ma quest'ultima soluzione appare preferibile, in quanto, si ricorda che in sede legislativa l'Esecutivo francese è stretto nella cosiddetta “*tenaille constitutionnelle*”: a monte il Conseil d'État, a valle, il Conseil Constitutionnel²³. Solo successivamente all'*avis* del Conseil il progetto potrà essere messo all'ordine del giorno in Consiglio dei Ministri e

via certo informale, la capacità di “affondare” i *projet de loi* che originano dai Ministri del Governo. Si potrebbe parlare, a fianco della funzione esercitata dall'Esecutivo a livello costituzionale (*fonction de Gouvernement*), di una seconda “forma” di Governo, più articolata di quella tradizionale, che comprende non solo l'Esecutivo ma anche il Presidente della Repubblica come secondo organo d'impulso dell'indirizzo politico (*fonction gouvernementale*). Questa specializzazione della forma di Governo renderebbe dunque i *projets de loi* testi che passano attraverso un triplice vaglio politico: del Presidente, del Governo e della maggioranza.

¹⁹ Si ricordano la circolare del 21 marzo 1985 del Segretario generale del Governo, Jacques Fournier; quella del 25 marzo 1988 del Primo Ministro Michel Rocard; quella del 2 gennaio 1993 del Segretario generale del Governo, Renaud Denoix de Saint-Marc. Ancora: la circolare del 30 gennaio 1997 del Segretario Jean-Marc Sauvé ed, infine, quella del 6 giugno 1997 sull'*Organisation du travail gouvernemental du Premier Ministre*, Lionel Jospin, del 6 giugno 1997.

²⁰ Davanti a quest'ultimo si apre una fase di notevole importanza articolata in due momenti (se c'è urgenza, decisa con molta autonomia dal Vice-Presidente del Conseil, si effettua solo il secondo): prima nella Commissione amministrativa competente in materia e poi in sede plenaria. La procedura è seguita da un *rappporteur* interno del Conseil, che deve seguire, coadiuvato da membri dei Ministeri coinvolti, l'istruzione del giudizio consultivo, rappresentato dal *dossier du projet*. Il parere può essere più o meno favorevole: nel primo caso (espresso dalla dizione “*visé par le Conseil d'État*”) nulla *questio*; nel secondo il Conseil emette una *note de disjonction*, nella quale esprime le ragioni delle sue riserve e propone modificazioni. Non è dato tuttavia di conoscere il contenuto degli *avis* del Conseil, in quanto ancora formalmente segreti. Possibile è invece immaginare se il Governo si è conformato ad esso vedendo il comportamento del Conseil Constitutionnel eventualmente adito in seguito in merito a quella stessa legge. Se il Conseil Constitutionnel censurerà la legge è da immaginare che a monte la valutazione del supremo consesso amministrativo sul punto fosse stata negativa. Molti sono i legami tra i due organi giurisdizionali: molti giudici dell'uno siedono anche nell'altro e il segretario generale del Conseil Constitutionnel (per tradizione uno dei massimi giuristi di Francia) è spesso anche membro del Conseil d'État.

²¹ Alcuni autori giungono a definire il Conseil d'État “colegislatore”. Così, riprendendo una frase di Jean Foyer, attentissimo osservatore dei fenomeni politici francesi, «*Il y a en France deux assemblées chargées de faire la loi: le Conseil d'État et le Conseil Constitutionnel*», citato da R. DRAGO, *Fonctions du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État dans la confection de la loi*, in R. DRAGO, *La confection de la loi*, Paris, 2005, p. 63. Sul controllo di merito ed opportunità svolto dai giudici del Palais Royal: «*Lorsque le Conseil d'État est saisi à titre consultatif d'un projet de loi ou de règlement, il n'hésite pas à s'éloigner du strict point de vue juridique pour pénétrer sur le terrain de l'appréciation des faits*»; così A. JEANNOT-GASNIER, *La contribution du Conseil d'État à la fonction législative*, in *Revue du Droit Public*, 1998, p. 1155.

²² Questi ultimi possono essere presentati dal Governo francese anche in corso di dibattito parlamentare (*lettre rectificative du projet*) ma sempre con la clausola di non avere un valore elusorio del parere del Conseil. Guy Carcassonne ricorda un caso parlamentare: la lettera rettificativa con la quale il Primo Ministro Raffarin introdusse un cambiamento sostanziale nella sua *loi de réforme du scrutin régional* e che veniva a costituire uno degli elementi più importanti, è stata censurata poi dal Conseil Constitutionnel (déc. 2003/468). G. CARCASSONNE, cit., p. 197.

²³ In alcuni casi il Governo può cercare di “sfuggire” al giudizio del Conseil d'État eliminando dal *futur projet* una disposizione problematica per poi introdurla o personalmente o attraverso la maggioranza in sede parlamentare (così com'è successo a proposito della legge sulla formazione e sulla responsabilità dei magistrati (l. 2007-287).

votato: solo a questo momento è possibile parlare di *projet de loi*. Formalmente il *projet* si presenta come formato da un testo corredato di un *exposé de motifs* (previsto dalla circolare Jospin del 1997): ecco che la legge francese è tipicamente e particolarmente una “legge motivata”²⁴. Sarà poi con decreto del Primo Ministro che il progetto verrà presentato ad una delle due Camere, solitamente con prelazione politica all’Assemblée Nationale.

Se dunque non esistono particolari differenze tra la fase pre-legislativa italiana e quella francese, bisogna tuttavia notare che esiste una fondamentale fase aggiuntiva in quello francese: quella che riguarda specificamente il coinvolgimento della suprema magistratura amministrativa nella razionalizzazione e miglioramento dei testi normativi che emanano dal Governo²⁵.

II. La razionalizzazione del parlamentarismo che si pone come base della Costituzione della Quinta Repubblica non poteva non incidere profondamente sull’organizzazione di quella che era stata definita da Barthelemy come la “*République des Commissions*”. Nella Terza e nella Quarta Repubblica infatti si può ben dire che le Commissioni permanenti abbiano giocato un ruolo fondamentale nel blocco istituzionale che impediva al Governo di esercitare una vera forma di controllo sulle procedure parlamentari²⁶. Fu fondamentalmente per questi motivi e per superare una concezione del parlamentarismo legato al ruolo spesso straripante delle Commissioni che il Costituente del 1958 per modificare l’assetto del sistema parlamentare non poté evitare di cambiare profondamente la struttura stessa delle Commissioni. Gli articoli 42 e 43 della Costituzione francese ne sono una chiara dimostrazione²⁷. Le due disposizioni sono evidentemente volte proprio ad evitare che, da un lato, la Commissione possa porsi, similmente a quanto avveniva nella IV Repubblica, come artefice di una totale riscrittura del testo governativo e, dall’altro, come organo permanente idoneo ad acquisire particolare stabilità e significativo potere all’interno dell’istituzione parlamentare. In considerazione al primo punto sia consentito osservare, con la migliore dottrina, che quest’ultimo residuo dell’antica circospezione della Costituzione del 1958 nei confronti degli eccessi del parlamentarismo della IV Repubblica oggi non ha più ragione di sussistere e che risulta dunque auspicabile ritorno ad un testo per

²⁴ Se dunque formalmente fino al 2005 poteva dirsi che questo *exposé des motifs* fosse puramente eventuale bisogna ricordare che esso ha assunto oggi un’importanza di livello costituzionale: il Conseil Constitutionnel è giunto a definirlo “*une tradition républicaine*” divenuta ormai inseparabile dal testo del *projet* stesso. Così Conseil Constitutionnel, *décision* 19 maggio 2005.

²⁵ Sarebbe forse bene valutare anche nell’ordinamento italiano la possibilità di introdurre l’obbligo fatto al Governo di consultare il Consiglio di Stato al termine della fase pre-legislativa, al fine soprattutto di migliorare ulteriormente la fattura dei testi normativi sottoposti alle Camere. Nell’ordinamento italiano il parere del Consiglio di Stato, da formularsi entro 45 giorni dalla richiesta (art. 17-27, l. 127/97), è sottoposto alla richiesta del Ministro proponente e solo nei casi indicati dalla legge. Diventa obbligatorio, ed è reso dall’Adunanza generale, solo su regolamenti governativi e ministeriali, su testi unici.

²⁶ Esse erano non solo numerose (alla Chambre des Députés se ne contavano 18 alla fine della Quarta Repubblica) ma, ciò che è più importante, esercitavano un ruolo così determinante all’interno del procedimento legislativo da essere identificabili, in rapporto alle Camere, quasi come co-legislatrici. Alle sedute plenarie era infatti soprattutto affidato lo svolgimento dei dibattiti politici, mentre le Commissioni erano il luogo dove materialmente erano confezionate le leggi o dove, viceversa, molte leggi che promanavano da un’iniziativa governativa venivano a trovare un ostacolo insuperabile. Fu questa situazione di *blocage en Commission* che determinò sotto la Terza e Quarta Repubblica il fenomeno massiccio del ricorso ai *décrets-loi* da parte del Governo. Gli stessi padri della stessa Terza Repubblica, da Léon Blum a Raymond Poincaré stigmatizzarono duramente questo sistema di Commissioni che determinava l’anticamera del regime assembleare. Si veda J. BENETTI, cit., p. 271. Se quindi non si può affermare che l’esperienza delle potenti Commissioni francesi della IV Repubblica possa essere completamente assimilata a quella delle Commissioni del Parlamento italiano che, fino alla svolta maggioritaria, esaurivano in sede legislativa una gran parte del lavoro di produzione normativa compiuto dalle Camere, si può dire che in queste due diverse esperienze italiana e francese, nelle quali ad un ruolo centrale attribuito nel regime consensuale ne segue uno di parziale marginalizzazione nell’epoca maggioritaria, è possibile leggere sicuramente qualche punto di contatto fra i due ordinamenti.

²⁷ Il primo prevede infatti che nella prima Camera che è investita di un *projet de loi* la base della discussione in Aula non è più costituita dal testo licenziato dalla Commissione ma da quello inizialmente presentato dal Governo, al quale vengono affiancati gli emendamenti adottati dalla Commissione; il secondo dispone non solo che ordinariamente per ogni progetto di legge è necessario costituire, su domanda del Governo o della stessa Assemblea, una Commissione speciale *ad hoc*, ma anche la limitazione a sei del numero di Commissioni permanenti in ciascuna Camera.

l'Aula che sia il testo modificato dalla Commissione²⁸. Il regime attuale determina infatti un'attività legislativa poco improntata all'efficienza se si pensa che esso comporta la necessità di riprendere in seduta plenaria il dibattito su tutti gli emendamenti redazionali già votati in Commissione: tutto ciò evidentemente aumenta notevolmente per l'opposizione l'occasione di condurre in Aula manovre ostruzionistiche²⁹.

Con riferimento invece all'intenzione del Costituente di fare delle Commissioni speciali la sede preferenziale dell'attività di istruttoria legislativa, bisogna notare che in realtà il numero di quelle costituite durante la Quinta Repubblica è rimasto ad oggi limitatissimo³⁰. Le Commissioni speciali poi, quando istituite, hanno provocato un notevole rallentamento dei lavori ad esse attribuiti, a causa di un'intrinseca logica di auto-conservazione, considerando che esse cessano di esistere nel momento in cui il testo a loro sottoposto viene approvato³¹. Il numero di Commissioni nel Parlamento francese è molto esiguo: sei sia all'Assemblée Nationale che al Sénat per espressa prescrizione costituzionale³². Questa notevole limitazione numerica comporta inevitabilmente che in ognuna di esse sieda un numero di parlamentari elevatissimo, cosa che procura non pochi problemi dal punto di vista del loro corretto ed efficiente funzionamento nell'esercizio di quelle che, anche in Francia, si rivelano essere le funzioni fondamentali delle stesse: controllo, consulenza delle Commissioni competenti in via principale e, soprattutto, istruttoria legislativa³³.

Ci si concentrerà qui in particolare sull'esercizio della funzione legislativa delle Commissioni. Uno degli aspetti che avvicinano il nostro sistema di Commissioni a quello francese è sicuramente

²⁸ «Aujourd'hui, il y aurait lieu de revenir sur cette règle (...). Avec la découverte du parlementarisme majoritaire, avec l'usage des autres armes lui permettant d'éviter la dénaturation de ses intentions, le Gouvernement est à l'abri des tracasseries de ses prédécesseurs». G. CARCASSONNE, cit., p. 203.

²⁹ P. AVRIL, *ult.op.cit.*, p. 95.

³⁰ Le ragioni sarebbero da individuare nell'interesse stesso del Governo: il singolo Ministro ha infatti buon gioco a dialogare con continuità con gli stessi membri della Commissione collegata al suo dicastero. Esistono anche motivi che riguardano una tipica logica parlamentare: le Commissioni sono tradizionalmente molto attente alle loro prerogative e alle loro competenze, che non sarebbero disposte a cedere ad una Commissione creata *ad hoc*. Così J. P. CAMBY-P. SERVENT, *Le travail parlementaire sous la V^e République*, Paris, 2004, p. 70. Si ricorda che, dal 1958, il numero di Commissioni speciali istituite al Sénat è di 57 (una delle ultime risale a circa venti anni fa), mentre all'Assemblée Nationale se ne sono contate 69 (per valutare tali numeri si considerino le più di 3000 leggi approvate dal Parlamento francese dal 1958 ad oggi). Si è anche cercato di rinforzare questa disposizione stabilendo che ogni anno gli stessi componenti delle Commissioni permanenti debbano essere sostituiti con altri deputati (art. 37-1 RAN). In realtà la prassi tende a riconfermare gli stessi commissari di anno in anno, per le stesse ragioni per le quali non si è affermata la sostituzione delle Commissioni speciali a quelle permanenti.

³¹ Si veda il volume a cura del SERVICE DES AFFAIRES INTERNATIONALES ET DE LA DEFENSE DE L'ASSEMBLEE NATIONALE, *L'Assemblée Nationale dans les institutions françaises*, Paris, 2006, p. 136.

³² Tra di esse quattro hanno una competenza per materia (verticale) mentre due, le più importanti, possiedono una competenza che si estende in modo sostanzialmente orizzontale (e vengono cioè ad essere coinvolte in pressoché tutti i progetti di legge). Si tratta in particolare delle *Commissions des lois constitutionnelles et de la législation* (comunemente chiamate *Commissions des lois*) e delle *Commissions des finances*, le quali ultime proprio per questa loro competenza orizzontale vengono a distinguersi dalle *Commissions des affaires économiques*.

³³ «La limitation à six du nombre des Commissions permanentes, née d'un souci de rigueur, est devenue absurde. (...)Elles ont des compétences trop variés, trop disparates, pour être en mesure d'exercer pleinement leurs fonctions, notamment de contrôle. Et c'est justement parce que le Gouvernement s'en accomode trop bien qu'il y aurait lieu de modifier ce système, qui fait du Parlement français celui, de très loin, où les Commissions sont les moins nombreuses». G. CARCASSONNE, cit., p. 206. Con riferimento a quanto si è appena detto ai fini delle diseconomie e delle illogicità che sembrano caratterizzare il numero e la composizione delle Commissioni francesi, si noti che mentre alcune di esse (come quella della Difesa) raramente partecipano all'esercizio della funzione legislativa, altre ne sono quasi completamente sommerse: è il caso della *Commission des lois*, all'interno della cui competenza rientrano circa il 60-70% delle leggi votate dal Parlamento. Si ricorda che la *Commission des lois* non solo compie un pre-controllo di costituzionalità su quasi tutte le leggi del Parlamento (ed è quasi configurabile come un potentissimo Comitato per la legislazione), soprattutto per quanto riguarda il rispetto dei confini tra legge e regolamento (che dal 1995 consente al Presidente dell'Assemblée di valersi dell'ausilio del presidente di tale Commissione per la valutazione delle irricevibilità) ma ha anche compiti che esulano completamente da quelli conosciuti anche nelle Commissioni italiane. Si tratta, ad esempio, del suo diritto di iniziativa in materia di modifiche del regolamento della stessa Assemblée Nationale. Si veda P. TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Ve République*, Paris, 2004, pp. 221-226.

l'informalità che caratterizza le loro procedure istruttorie³⁴: l'assenza di disposizioni regolamentari che specificino le modalità di esame e di voto di articoli ed emendamenti in Commissione sarebbe giustificato dall'art. 40-5 RAN per il quale «*chaque Commission est maîtresse de ses travaux*». Nell'organizzazione dell'attività legislativa delle Commissioni francesi si ritrova tuttavia una particolarità: l'esistenza dell'*ordre du jour prioritaire* del Governo e l'assenza di qualsiasi disposizione regolamentare che fissi un tempo determinato per l'esame in Commissione può determinare che in qualsiasi momento il Governo, inserendo il *projet* all'ordine del giorno dell'Assemblea, giunga a "strappare" il testo alla Commissione che deve concludere i suoi lavori necessariamente subito prima della seduta (riunendosi anche più volte il giorno stesso della seduta in Aula)³⁵.

Similmente a quanto avviene nel Parlamento italiano, figure centrali dell'auto-organizzazione dei lavori di Commissione sono il Presidente ed il *rapporteur*, scelto fra i membri della Commissione³⁶. Questi, in numerose ipotesi, deve farsi personalmente carico di adempimenti procedurali che la Commissione non ha alcuna possibilità di svolgere, se si tiene in considerazione che spesso essa esaurisce il suo lavoro su di un progetto di legge in non più di una seduta³⁷. Gli incontri e le audizioni del *rapporteur* dunque sono informali e spesso molto numerosi: essi sfociano nella preparazione di un *pre-rapport* corredato da proposte di emendamento al testo governativo che l'incaricato deve elaborare. In questa fase può chiaramente introdursi una fase paragonabile a quella delle Commissioni in sede consultiva del

³⁴ B. BAUFUME, *Le droit d'amendement sous la V^e République*, Paris, 1993, p. 307. Si può dire che, nell'assenza di una precisa descrizione dell'*iter* di istruttoria legislativa, il sistema francese sia certo più informale di quello previsto alla Camera dei Deputati a mente dell'art. 79 RCD.

³⁵ Ne consegue che l'inesistenza di un *rapport* conclusivo dell'attività istruttoria non si rivela contrario al dettato costituzionale, che pone la supremazia del rispetto dell'ordine del giorno governativo, come è stato anche sottolineato da una decisione del Conseil Constitutionnel (déc. 84-181 DC). L'inesistenza di un istituto come l'ordine del giorno prioritario nella Costituzione francese, si può ipotizzare, avrebbe forse portato la suprema magistratura in quell'occasione a opinare diversamente, come si ritiene che si dovrebbe fare per i casi in cui nel Parlamento italiano, è accaduto che un progetto di legge giungesse in Aula senza relazione per effetto della c.d. prassi della *ricalendarizzazione*. Sul punto si veda C. BERGONZINI, *I lavori in Commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in *Quad. Cost.*, 2005, pp. 787 e ss. Per questo un'attenta dottrina ha proposto di introdurre nel regolamento dell'Assemblée un tempo minimo di due settimane per l'esame dei progetti di legge in Commissione. Si veda P. TÜRK, *Les Commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, Paris, 2005, p. 106. Bisogna tuttavia sottolineare comunque che non raramente i presidenti delle Commissioni chiedono ed ottengono dal Governo un *reaménagement de l'ordre du jour*, cioè la possibilità di modificare in Conferenza dei Presidenti l'ordine dei progetti di legge iscritti a più breve scadenza per far avanzare quelli che sono già prossimi alla completa istruzione. Anche nel Parlamento francese esistono casi in cui l'esame in Commissione non viene portato a termine: ciò avviene, come in quello italiano, per i progetti di legge che esprimono una particolare frattura ideologica fra maggioranza ed opposizione. Si ricorda ad esempio la legge 84-937, sul regime di concorrenza sul mercato dell'editoria. Su di essa intervenne anche la già citata decisione 84-181 DC del Conseil Constitutionnel). Il precedente si riproduse raramente, come attestano J. P. CAMBY-P. SERVENT, cit., p. 75.

³⁶ Si potrebbe anzi dire che il ruolo di quest'ultimo nel Parlamento francese è ancora più pregnante rispetto a quanto avviene nel nostro, se si tiene in considerazione che esso è sostanzialmente tenuto a farsi carico delle ristrettezze temporali con le quali le Commissioni devono normalmente confrontarsi per esercitare il loro esame sui provvedimenti normativi provenienti dal Governo. Diversamente da ciò che avviene nel Parlamento italiano, dunque, l'esame degli emendamenti in Commissione non è affatto scontato e, di fatto, al Palais Bourbon l'esame in Commissione può essere un puro *pro forma*, se si tiene conto del fatto che nella maggior parte dei casi raramente fra il deposito di un *projet de loi* sul *bureau* dell'Assemblée Nationale (o del Sénat) e la sua discussione in seduta trascorrono più di due settimane.

³⁷ Il *rapporteur* non ha alcun potere di investigazione specifico (a differenza dei c.d. *rapporteurs spéciaux*, membri della Commissione delle finanze incaricati di esaminare le spese dei vari ministeri, e del *rapporteur général*, incaricato dalla stessa Commissione delle finanze d'esaminare annualmente il *projet du budget*). Egli infatti ha l'incarico di prendere contatti con il gabinetto del ministro coinvolto dallo specifico progetto di legge, consultando anche i servizi del medesimo dicastero: raramente la Commissione invece procede ad effettuare audizioni esterne, limitandosi il più delle volte a sentire solo il ministro responsabile del *projet*. Importante a questo proposito è stata la modifica regolamentare del 1994 che ha introdotto all'art. 45 RAN (similmente a quanto previsto all'art. 25, c. 1 RC) la possibilità per i ministri coinvolti di avere accesso alle Commissioni, fissandone dunque il diritto di essere sentiti quando lo domandino. Si ricorda poi che, a mente dell'art. 86-5 RAN, la partecipazione del Governo alle riunioni delle Commissioni è di diritto; bisogna però notare che in realtà la presenza di un membro del Governo in tale sede è avvenimento assai raro. Si veda SERVICE DES AFFAIRES INTERNATIONALES ET DE LA DEFENSE DE L'ASSEMBLEE NATIONALE, cit., p. 139. Bisogna tuttavia notare che nella sessione 2004-2005, fra le 191 audizioni relative ai 121 testi esaminati in prima lettura all'Assemblée 99 sono state di membri del Governo.

Parlamento italiano: in Francia però l'istituto (art. 87 RAN) non è tanto produttivo quanto quello italiano³⁸. Il *pre-rapport*, insieme agli emendamenti, viene esaminato solitamente nella seconda riunione della Commissione, durante la quale il Presidente guida la discussione sulla base dello stesso: gli emendamenti proposti vengono esaminati e discussi e la Commissione decide quali adottare, avendo anche la possibilità di introdurre dei nuovi. In seguito a questa seduta in Commissione il *rapporteur* ha il compito di raccogliere gli emendamenti che il collegio ha deciso di adottare in un *rapport*, che verrà in seguito depositato presso il *bureau* dell'Assemblea: i primi emendamenti che formano il *rapport* sono dunque quelli della Commissione, che vengono a formare quasi un testo parallelo a quello governativo. Da questo momento in poi i parlamentari esterni alla Commissione hanno il diritto di depositare i propri emendamenti che, a mente dell'art. 99 RAN, possono essere presentati fino alle ore 17 del giorno che precede la seduta dell'Aula nella quale inizierà l'esame del *projet*³⁹. Questo limite è fondamentale: tutti gli emendamenti nel Parlamento francese, diversamente da quanto accade nel nostro, devono passare al vaglio preventivo della Commissione: se vengono presentati in Aula emendamenti non esaminati dalla Commissione il Governo può opporre l'irricevibilità *ex art. 44 Const.*⁴⁰.

Il *rapport* definitivo, che indica gli emendamenti che la Commissione ha adottato e, fra quelli esterni, quelli che ha accettato e rigettato (eventualmente votati anche tramite voto bloccato, per una prassi alquanto criticata), deve essere anche corredato da un *exposé des motifs*, che deve concludersi con una tabella comparativa che metta a confronto il testo del Governo con quello elaborato dalla Commissione⁴¹. Detto tutto questo, è necessario accennare brevemente ad una procedura alternativa che è stata introdotta nel 1991 (poi modificata parzialmente nel 1998). Si tratta della *procédure d'examen simplifié* (artt. 103 e 107 RAN), che realizza un meccanismo per certi versi riferibile all'esperienza italiana della sede redigente⁴². Secondo tale procedura infatti l'esame completo del testo del *projet* viene

³⁸ Nel Parlamento francese non è il Presidente a chiedere il parere, ma è la stessa Commissione interessata (e secondariamente competente) che può proporsi per rendere il parere attraverso un proprio *rapporteur* che partecipa alle riunioni della Commissione in via principale e propone emendamenti originanti dalla propria Commissione. Il parere della Commissione verrà poi stampato ed allegato nel *rapport* finale della *Commission saisie au fond*. Bisogna tuttavia notare che, al di fuori del caso delle *lois de finances*, la procedura della *saisine pour avis* è utilizzata in modo molto moderato: il parere non è in alcun modo rinforzato ed è reso per volontà della stessa Commissione che lo formula: molto lavoro per un risultato che può ben essere definito frustrante.

³⁹ Tale articolo è stato modificato il 7 giugno 2006: esso precedentemente fissava, come termine per la presentazione degli emendamenti esterni, il limite di quattro giorni dal momento del deposito del rapporto della Commissione. Se fra tale momento e l'inizio della discussione in seduta plenaria correvano meno di quattro giorni, si poneva una regola sussidiaria: il termine per la presentazione degli emendamenti diveniva l'inizio dell'intervento del primo oratore iscritto a parlare in sede di discussione generale. Gli emendamenti presentati in questa circostanza venivano fatti oggetto di una riunione detta "dell'articolo 88" per essere esaminati.

⁴⁰ Tale disposizione si rivela utile in quanto consente alla Commissione di esprimersi effettivamente su tutti gli emendamenti e di evitare che in Aula vengano introdotte modificazioni che non siano state sufficientemente ponderate. Gli emendamenti esterni, cioè non della Commissione, possono essere presentati o direttamente davanti ad essa o le vengono trasmessi su incarico della Presidenza dell'Assemblea. Essi sono presi in considerazione e votati dalla Commissione non tanto alla luce del *projet* del Governo (o di quello proveniente dall'altra Assemblea) quanto piuttosto sulla scorta del testo già elaborato nella riunione precedente dalla Commissione su proposta del *rapporteur*, che viene a costituire dunque il riferimento per giudicare dell'ammissibilità degli emendamenti esterni. Similmente a quanto avviene nel Parlamento italiano per gli emendamenti depositati dopo il termine dei lavori della Commissione in sede referente.

⁴¹ P. AVRIL-J. GIQUEL, *Droit Parlementaire*, Paris, 2004, p. 149. Similmente a quanto avviene alla Camera, all'Assemblée Nationale è data possibilità all'opposizione di presentare un *contre-projet*, sorta di relazione di minoranza che in Aula viene sottoposto alla stessa disciplina di votazione degli emendamenti (art. 98 RAN).

⁴² Interessante notare come la dottrina francese, alla ricerca di soluzioni che possano comportare una specializzazione delle Commissioni che non implicino la sottrazione all'Assemblea del momento della discussione e del voto solenne dei testi legislativi tipico di un sistema di Governo in Parlamento, rigetti certamente il modello italiano della sede legislativa (considerata inevitabilmente produttiva di *leggine*) e guardi invece con miglior favore proprio alla procedura in sede redigente. Come propone la dottrina d'oltralpe, sarebbe forse bene che anche in Italia la sede redigente venisse elevata a rango super-primario, per risolvere definitivamente i dubbi che si sono posti in merito alla sua legittimità costituzionale, anche per fare sì che la Corte Costituzionale sia posta in grado di garantire il rispetto dei criteri e delle condizioni direttive con i quali, come normalmente avviene in una delegazione di potere, l'Assemblea conferisce alla Commissione il mandato di scrivere definitivamente il testo della legge. Ciò consentirebbe di dare probabilmente un nuovo impulso nei due Paesi all'utilità

effettuato in Commissione (e seguendo le normali modalità d'esame). Quello in seduta plenaria verterà dunque in questo caso solamente su una discussione generale ridotta a tempi molto serrati e limitata ai soli articoli che sono oggetto di emendamenti⁴³. La scarsa utilizzazione di tale procedura si spiega con una tacita convenzione per la quale non si vuole negare all'Assemblea il ruolo fondamentale di discutere ed emendare i testi del Governo: solo in questo modo infatti il Parlamento francese può avere qualche possibilità di influenzare e "mettere il proprio marchio" su un *projet de loi*.

La differenza fondamentale tra l'istruttoria legislativa prevista alla Camera e quella dell'Assemblée è, evidentemente, la previsione, per la prima, di norme molto più dettagliate e stringenti che tenderebbero a connotare il lavoro della Commissione come esame tecnico e di perfezionamento del testo normativo. Si potrebbe dunque pensare che nel Parlamento francese il lavoro in Commissione sia in ogni caso dominato dal Governo e che sia connotato da scarsa tecnicità ed alta politicità.

In relazione al primo punto bisogna ricordare che invece la più intensa presa del fatto maggioritario sull'Assemblée Nationale è dimostrata dalla grande capacità concertativa che si è sviluppata all'interno del partito di maggioranza tra maggioranza parlamentare e Governo, consolidata soprattutto nella figura dell'emendamento di Commissione: il Governo non domina propriamente l'attività della Commissione ma dialoga con essa riferendosi principalmente al suo *rapporteur*, di solito un personaggio molto influente della maggioranza, dotato di un forte potere contrattuale nei confronti dell'Esecutivo. Dal secondo punto di vista, bisogna considerare che l'analisi dei testi normativi e il loro affinamento, sia dal punto di vista redazionale che sostanziale, non è affatto trascurato dalla pratica del parlamentarismo francese⁴⁴. Se certo all'inizio della Quinta Repubblica le Commissioni avevano visto diminuire notevolmente la loro influenza, si può dire che questa situazione non sia stata che transeunte ed apparente. Soprattutto se si considerano le Commissioni e la procedura informale (e qui si scopre l'importanza di tale stessa informalità) che il *rapporteur*, vero e proprio *pivot* della procedura legislativa, svolge per superare gli eventuali disaccordi che possono sorgere all'interno della maggioranza sul testo presentato dal Governo, emerge la funzione centrale delle Commissioni nel sistema Governo-Parlamento⁴⁵. Ebbene questa collaborazione fra Governo e Commissione è personificata dal *rapporteur*, e si realizza come concertazione infra-maggioritaria del progetto di legge dalla quale l'opposizione, si può ben dire, rimane fundamentalmente esclusa⁴⁶. È il Governo che fissa i limiti di questa negoziazione ma all'interno di questo spazio la possibilità per la maggioranza parlamentare di influenzare il progetto iniziale è da non sottovalutare⁴⁷. Ecco un punto essenziale: la

dell'esame in Commissione e di impedire l'inutile duplicarsi dei dibattiti in Commissione e in Assemblea (fattore che gioca un ruolo di non poco rilievo nel fenomeno astensionistico nelle due sedi in entrambi i Paesi, essendo i parlamentari convinti che un problema affrontato in Commissione sarà poi risollevato quasi sicuramente in sede assembleare). Si veda P. TÜRK, cit., pp. 171 e ss.

⁴³ Tale procedura tuttavia, azionabile su richiesta del Presidente dell'Assemblea, del Governo, della Commissione o di un presidente di gruppo parlamentare (con il consenso della Conferenza dei Presidenti), non gode di grande seguito ed è raramente adottata, se non per ratificare convenzioni internazionali che, tradizionalmente non sono sottoposte a particolari modificazioni da parte dei parlamentari. Nell'XI legislatura si contano 82 casi di ricorso alla procedura di esame semplificato, mentre nella XII appena 23 (dati forniti dalla Presidenza dell'Assemblée Nationale).

⁴⁴ La ragione fondamentale da questo punto di vista risiede in una caratteristica imprescindibile del parlamentarismo francese legata al suo bicameralismo non perfetto ed in particolare alla funzione importante che, in fatto di istruttoria legislativa, viene compiuta dalle Commissioni senatoriali che, per non perdere terreno sul piano dell'elaborazione dei testi normativi e della capacità di modificarli e di migliorarli, sono venute ad assumere un ruolo di manutenzione tecnico-giuridica dei testi loro sottoposti. Per questo il Sénat è comunemente definito in Francia *l'orfèvre de la loi*.

⁴⁵ J. BENETTI, cit., p. 88-89.

⁴⁶ Si ricordi in proposito la situazione che si produsse fino al 1981 in merito all'organizzazione di quella particolare Commissione che è la *Commission mixte paritaire*, composta di soli membri della maggioranza. Tale prassi venne modificata su impulso della raggiunta alternanza: il nuovo Parlamento uscito dalle elezioni legislative del 1981, di maggioranza socialista, anche per dimostrare una volontà di conciliazione nazionale in seno alle istituzioni (secondo lo spirito che fu proprio della presidenza Mitterrand) introdusse nelle *Commissions mixtes paritaires* un'adeguata rappresentanza della minoranza.

⁴⁷ Con la minaccia di una massiccia presentazione di emendamenti o in cambio dell'iscrizione delle sue *propositions de loi* all'ordine del giorno prioritario ovvero della reintegrazione in un *projet de loi* di disposizioni contenute in una *proposition*, il

riacquisizione di un ruolo forte delle Commissioni nella confezione dei testi legislativi si è rivelato soprattutto in questa loro sempre più spiccata capacità emendativa dei testi governativi: gli emendamenti da esse accettati sono il vero e proprio mezzo attraverso il quale i deputati possono pensare di modificare un testo governativo⁴⁸. Questa sempre più evidente volontà delle Commissioni di porsi, in continuità con il passato del parlamentarismo francese, come condizionanti il processo legislativo guidato dal Governo in Parlamento non è limitato a quanto avviene all'Assemblée ma anche a quanto viene a determinarsi al Sénat. La natura molto meno politica, e dunque molto meno soggetta alle conseguenze del fatto maggioritario, del Sénat rispetto all'Assemblée lo rendono decisamente più idoneo ad essere sede di miglioramento tecnico dei testi⁴⁹.

Si potrebbe dunque dire che la forza straripante delle Commissioni prima del 1958 fosse una variabile dipendente dalla debolezza dell'Esecutivo: senza essersi indebolite eccessivamente nella Quinta Repubblica, le Commissioni sono state semplicemente rimodellate dal fatto maggioritario che le ha rese le interlocutrici principali del Governo nell'esercizio della funzione di predisposizione dei testi legislativi⁵⁰. Ciò, come si vedrà analizzando il fenomeno dell'emendamento, in modo ancor più deciso di quanto avvenga nel Parlamento italiano.

partito di Governo può giungere a condizionare notevolmente il Ministero in questa fase pre-assembleare. All'interno dunque di un quadro informale è necessario che il Governo, sapendo che il giudizio della Commissione determinerà con tutta probabilità anche quello dell'Aula, e la maggioranza, consapevole che il Governo ha tutti i mezzi per imporre la sua volontà, trovino un accordo per evitare di dare l'impressione all'opinione pubblica di un dissenso interno alla coalizione. P. TÜRK, cit., p. 397-399. Si ricordi, come caso esemplare di questa scrittura a quattro mani tra Governo e Commissioni del testo di legge, quello della *loi sur la sécurité intérieure*, nella XII legislatura: inizialmente il progetto di legge contava 57 articoli che sono poi divenuti 143 al termine dei lavori parlamentari. Si veda il dibattito al Sénat, 13 febbraio 2003 sulla legge 2003-239 del 18/3/2003.

⁴⁸ Sia all'Assemblée che al Sénat, il valore percentuale degli emendamenti presentati dalla Commissione, sul complesso di quelli presentati anche dal Governo e dai Deputati, ammonta a circa il 20%. Fra gli emendamenti che poi vengono adottati in Aula come facenti parte del testo finale della legge in esame oltre il 60% provengono dalla Commissione (dati forniti dalla Presidenza dell'Assemblée Nationale). I dati, sotto diversa entità numerica, rappresentano in modo molto simile le proporzioni che risultano anche nell'ordinamento italiano nella XIII legislatura: circa l'80% degli emendamenti presentati in Commissione vengono accolti (per quelli del Governo la percentuale è anche in Italia minore: circa il 70%; minima quella degli emendamenti proposti dai deputati: 39%). Dati riferiti alla XIII legislatura fruibili in A. MENÈ, *Ammissibilità ed ordine di votazione degli emendamenti tra ostruzionismo, integrazione normativa e qualità delle leggi*, in S. TRAVERSA (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Milano, 1998, p. 209. Si potrebbe dire che questo lavoro di apporto delle Commissioni al miglioramento dei testi del Governo nei due ordinamenti meriterebbe forse un'ulteriore accentuazione, prospettando anche prima del deposito di un progetto di legge (e dunque nella fase pre-legislativa) una procedura consultiva in cui le Commissioni interessate possano esprimere il loro punto di vista in merito ad un determinato disegno di legge, per anticipare così e rendere ancora più fruttuosa la relazione tra Governo e Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa. Così anche P. TÜRK, cit., p. 402.

⁴⁹ Se dunque all'Assemblée si discutono le opzioni più prettamente politiche della negoziazione sul contenuto dei testi normativi, è al Senato che prende corpo l'istruttoria legislativa come intesa nel Parlamento italiano. Ciò è determinato non solo dall'esperienza parlamentare spesso di lunga data dei componenti il collegio senatoriale. Si veda P. TÜRK, cit., p.369 e ss. L'A. ricorda un motto ancora molto attuale di Georges Clemenceau che getta un altro ponte di continuità tra Terza e Quinta Repubblica: «*Le temps de la réflexion, c'est le Sénat*». Tale attitudine si rivela certo esposta alle contingenze politiche: se il Sénat si trova all'opposizione lo scrutinio sulle proposte governative sarà molto più severo di quanto succede normalmente in caso di coincidenza tra maggioranza senatoriale e maggioranza governativa, contingenza nella quale spesso il Senato arriva a sacrificare quasi completamente non solo la fase parlamentare ma anche quella assembleare di esame dei testi normativi per far procedere più speditamente il testo del Governo. In particolare, si sono verificati casi di tale "auto-censure" del Sénat in materia di emendamenti a testi governativi nella sessione 2002-2003. Si ricordi il caso particolare della legge costituzionale per l'organizzazione decentralizzata della Repubblica del Governo Raffarin, adottata in seconda lettura al Senato (11 dicembre 2002) senza che le Commissioni avessero proposto emendamenti al testo del Governo per far procedere più velocemente la *navette*. Altra pratica molto discussa per accelerare il corso dell'esame al Sénat è la votazione di una *motion préalable positive*: con questa il Sénat si esprime senza deliberare nel merito sugli emendamenti e sul progetto di legge per rinviarlo il più presto possibile all'Assemblée affinché sia adottato più rapidamente. Si tratta di una pratica molto discutibile che mette in discussione non solo l'esercizio del diritto di emendamento ma anche la stessa struttura bicamerale del parlamentarismo francese.

⁵⁰ Tutto ciò fa dire significativamente a Bruno Baufumé: «*Les Commissions permanentes de la Cinquième République jouent un rôle comparable à celui que tenaient les Commissions parlementaires des Troisième et Quatrième Républiques : la volonté*

III. Soprattutto nella trattazione assembleare dei progetti di legge è possibile individuare i salienti di un sistema di Governo in Parlamento e valutare quale sia la possibilità reale per le Assemblee di emendare i progetti del Ministero. Per questo, sulla scorta della logica binaria che può essere individuata in merito ai mezzi che possono essere usati in Aula nel Parlamento italiano per disciplinare la discussione e la fase di votazione dei progetti di legge e che vede concorrere dunque da un lato le procedure regolamentari di votazione (per principi, riassuntive, per serie a scalare con i relativi effetti di preclusione) e dall'altro quelli usati per prassi dal Governo (segnatamente la questione di fiducia), si osserva che un medesimo schema può essere usato per quanto riguarda gli aspetti più rilevanti del parlamentarismo francese in questa materia⁵¹.

Da notare innanzitutto che, fino alla modifica regolamentare intervenuta per effetto della risoluzione Fabius dell'11 maggio 1998, la fase dell'esame generale di ogni disegno di legge prestava all'opposizione un agevole mezzo per fare ostruzionismo grazie all'uso estensivo delle *motions de procedure*, assimilabili a quelle che nel Parlamento italiano sono definite questioni pregiudiziali di merito o di costituzionalità⁵². Tuttavia solo con la modifica del regolamento del 7 giugno 2006 l'Assemblée ha adeguato i tempi di parola a *standard* che possono essere paragonati a quelli del regolamento italiano, fissando la durata di trenta minuti per l'intervento del presentatore, nonostante la discussione per ognuna delle tre questioni procedurali non sia unica, e limitando ad uno per ogni tipo (dunque a tre) il numero delle mozioni ammesse alla votazione⁵³. Altro punto fondamentale, che ha

affichée en 1958 de minorer leur importance a largement échoué et, sur ce point comme sur tant d'autres, la Cinquième renoue avec la tradition parlementaire française». B. BAUFUMÉ, cit., p. 315.

⁵¹ Si vuol rendere conto, per quanto riguarda il primo punto, dell'evoluzione che si è venuta a determinare soprattutto nell'arco degli ultimi dieci anni nelle norme del Regolamento dell'Assemblée Nationale in merito soprattutto alla più rigida disciplina delle mozioni di procedura e dei termini per il deposito degli emendamenti. Sul secondo versante appare invece interessante analizzare come il Governo utilizzi ora (a quasi cinquant'anni dalla loro codificazione costituzionale) le armi procedurali che gli sono proprie: dichiarazione d'urgenza, seconda deliberazione, voto bloccato e questione di fiducia. Si considererà un elemento che pare interessante: mentre l'ordinamento parlamentare francese si rivela meno attrezzato dal punto di vista istituzionale (e dunque regolamentare) a far fronte alle procedure d'ostruzionismo rispetto a quello italiano, dal punto di vista governativo si risconterà non solo una maggiore ricchezza strumentale dei mezzi che l'Esecutivo può utilizzare per dirigere il procedimento legislativo in Aula, graduando alla bisogna l'intensità di questo intervento sulla procedura parlamentare ma anche le valutazioni politiche che portano il Governo ad usare con apprezzabile cautela le armi che la Costituzione gli conferisce in materia.

⁵² Prima di quella modifica il regolamento dell'Assemblée consentiva ad ogni deputato di presentare, dal momento dell'apertura della discussione fino a prima della sua chiusura, un numero indeterminabile dei tre tipi di mozioni previsti dal regolamento (art. 91 RAN), intervenendo in seduta su di esse senza limiti di tempo: *exception d'irrecevabilité*, assimilabile a quella italiana di costituzionalità, la *motion préalable*, equivalente ad una mozione di merito, e quella di *renvoi en Commission* (questa presentabile dopo la fine della discussione generale), che è usata da noi per prassi alla Camera e che è invece codificata nel regolamento del Senato. È stato solo nel 1999, con la precitata modifica regolamentare validata dalla *saisine* del Conseil Constitutionnel 99-417 DC, che l'Assemblée è giunta a porre dei limiti alle mozioni di procedura. Nella modifica del regolamento del 1991 si era già provveduto a restringere il dibattito aperto dalla presentazione di tali mozioni al presentatore, al membro del Governo e al presidente (o al relatore) della Commissione competente, senza però porre alcun limite temporale alla durata degli interventi, pur prevedendo che fosse possibile discutere e votare solo una mozione per ciascuno dei tre tipi previsti dal Regolamento (nella fattispecie la prime che sarebbero state presentate per ogni tipo). Con la sunnominata risoluzione Fabius si provvide a limitare non tanto il numero di relazioni che fosse possibile presentare, quanto la durata degli interventi: non più di un'ora e mezza per uno dei presentatori, Governo e presidente (o relatore) della Commissione.

⁵³ Tali risultati vennero ottenuti rispettivamente con le *propositions de résolution* Debré, nn. 2794 e 2793. Si vede dunque chiaramente che la disciplina tutt'ora in vigore è molto più permissiva rispetto a quella della Camera dei Deputati, nella quale dal 1997 le questioni pregiudiziali hanno sostanzialmente perso qualsiasi utilità dilatoria. Meno rigida, la disciplina francese ha comunque dimostrato un buon rendimento, almeno al fine di evitare che le mozioni potessero completamente stravolgere l'ordine del giorno dell'Aula, cosa che prima del 1999 avveniva puntualmente. «*Le dépôt de ces motions est une pratique courante : ainsi si le Gouvernement et la majorité possèdent la maîtrise de la décision, ils ne sont pas assurés du temps nécessaire pour l'obtenir. Le temps devient un enjeu central dans le débat parlementaire dominé par la majorité*». Si veda M. SAOUD, *Le temps de parole sur les motions de rejet (réflexions sur une réforme récente du Règlement de l'Assemblée Nationale)*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 2001, p. 530.

visto recentemente il regolamento dell'Assemblée Nationale adeguarsi ad una regola che nel nostro è consacrato all'art. 86 c. 1, è stata la previsione di un nuovo termine per la presentazione degli emendamenti ad un progetto di legge⁵⁴.

Se lo svolgimento della discussione generale all'Assemblée non denota particolarità rilevanti rispetto a quella che si svolge alla Camera dei Deputati, ben diverso è quanto può dirsi della fase di discussione e votazione di articoli e relativi emendamenti. A questo riguardo la disciplina generale prevede che per ogni articolo possano intervenire tutti i deputati e le Commissioni per non più di cinque minuti (art. 95 c. 2) e, per ogni emendamento, oltre all'autore, il Governo, il presidente (o il relatore) della Commissione in via principale e di quella in sede consultiva e un oratore di opinione favorevole ed uno contrario tutti per non più di cinque minuti (salvo il Governo, che può decidere di prolungare *ad libitum* il suo intervento), secondo l'art. 100, c. 7 RAN⁵⁵. È importante sottolineare dunque che, per quanto riguarda la fase di discussione e votazione degli articoli, non esiste all'Assemblée una norma regolamentare simile a quella che consenta di disciplinare lo svolgersi della discussione generale prevedendone l'esaurirsi in tempi certi⁵⁶. Per correggere questa situazione, che spesso non consente all'Assemblée di rispettare i tempi fissati in via indicativa in Conferenza dei presidenti al momento della determinazione dell'ordine del giorno per ogni progetto di legge da sottoporre all'Assemblée, il Presidente Debré ha presentato il 17 gennaio 2006 una proposta di risoluzione modificativa dell'art. 49 RAN⁵⁷. Tale progetto di modifica regolamentare mirava a realizzare quella che è stata definita la *globalisation* delle due fasi, di discussione generale e di esame degli articoli, attribuendo alla Conferenza dei presidenti la possibilità di determinare il tempo massimo dell'esame in Aula per l'una e per l'altra ed assegnando per ognuna di esse un *credito di tempo* ad ogni gruppo che fosse minimo per ognuno di essi, per poi essere maggiorato a seconda della consistenza di ognuno. Si poteva pensare che sarebbe stata l'opposizione ad impedire che tale riforma giungesse a compimento; in realtà è stato dalla stessa maggioranza che si sono levate le più numerose proteste contro tale tentativo di razionalizzazione del procedimento legislativo che, in fine, è stato accantonato⁵⁸.

⁵⁴ Per effetto di una delle risoluzioni Debré del 7 giugno 2006 il termine non è più l'inizio della discussione generale, ma le ore 17 del giorno precedente (art. 99 c. 1 RAN). Prima che gli emendamenti vengano ammessi in discussione è necessario poi che superino il vaglio della Commissione di finanze, secondo quanto stabilito dall'art. 40 Const., che permette di scartare gli emendamenti che non abbiano copertura finanziaria. Altra irricevibilità opposta di frequente dal Governo è quella del non previo esame in Commissione degli emendamenti: se la *Commission saisie au fond* non ha avuto modo di esaminare gli emendamenti (perché questi sono stati depositati oltre il limite fissato all'art. 99 precitato) il Governo può dunque escluderli dalla discussione ex art. 44 Const. Molto meno efficace è il terzo modo con cui il Governo può opporre l'irricevibilità di un emendamento che sconfini nel dominio del regolamento (art. 41 Const.). L'inefficacia reale di questa disposizione (determinata da ragioni politiche che riflettono una cinquantennale fuga del Governo francese dal regolamento che ricalca quella prodottasi negli ultimi dieci anni in Italia) ha portato il Presidente dell'Assemblée Nationale Debré ad ipotizzare di allargare la possibilità di opporre l'irricevibilità (con un meccanismo simile a quello stabilito all'art. 40 per le irricevibilità finanziarie) alla *Commission de lois*.

⁵⁵ Quando si tratti di emendamenti presentati dal Governo o dalla Commissione portanti articoli aggiuntivi il regime è diverso: le Commissioni e i deputati possono intervenire per un tempo di cinque minuti (art. 95, c. 2 RAN). A dire il vero, bisogna sottolineare che la prassi non si è orientata nel senso di dare rigida applicazione a questa regola che limita notevolmente il diritto di intervento. Soprattutto quando si tratti di dibattiti particolarmente importanti il Presidente permette all'oratore che lo desidera di superare il limite di cinque minuti di intervento e giunge anche a concedere la parola (almeno in linea di massima) a tutti i deputati che domandino di intervenire.

⁵⁶ Si vuol dire che se l'art. 49, c. 1 RAN consente in linea teorica alla Conferenza dei Presidenti la possibilità di prevedere dei limiti temporali allo svolgimento della fase di discussione generale (che in ogni caso raramente viene sottoposta a tale disciplina per non irrigidirla eccessivamente), nessuna disposizione consente di realizzare effetti simili al contingentamento italiano per quanto riguarda la fase di discussione degli articoli che dunque può, al Palais-Bourbon, prolungarsi teoricamente all'infinito. Esisteva in realtà una norma regolamentare che permetteva di stabilire tempi certi per l'esame dei testi normativi in Aula, fin dal 1935. Rimasta invariata nella IV Repubblica, dopo essere stata adottata nei primi dieci anni del nuovo regime istituito nel 1958, tale disposizione è stata espunta dal regolamento dell'Assemblée nel 1969. In quell'occasione, come detto, la disciplina della seduta diviene eventuale e comunque limitata alla fase della discussione generale.

⁵⁷ Le proposte di risoluzione Debré (nn. 2792-2801) sono fruibili sul sito dell'Assemblée Nationale.

⁵⁸ Le ragioni di ciò sono forse da ricercare in una prevedibile avversità del Conseil Constitutionnel a qualsiasi limite all'esercizio del diritto di emendamento: la proposta in parola avrebbe infatti condotto a produrre l'effetto di una ghiottina

Il regime attualmente in vigore all'Assemblée è dunque molto diverso da quello che opera alla Camera dei Deputati italiana, dove in virtù del principio di unicità della discussione viene a determinarsi il più delle volte una concentrazione della stessa su tutti gli emendamenti che sono presentati ad un determinato articolo e dove, per effetto del contingentamento generalizzato introdotto con le ultime riforme regolamentari, è possibile contenere in un limite di tempo predeterminato la fase di discussione degli articoli e degli emendamenti, che dunque può esaurirsi ben prima che tutti gli emendamenti siano discussi (come emerge chiaramente dalla previsione *ex art. 85 c. 4 RC*)⁵⁹. Risulta evidente come, rispetto a questo regime, quello della discussione all'Assemblée Nationale, prevedendo che, almeno in teoria, tutti gli emendamenti possano essere discussi, è naturalmente esposto alle insidie dell'ostruzionismo. In particolare la discussione verte successivamente su ogni articolo e i suoi emendamenti e soprattutto, si discutono e si votano sempre prima gli emendamenti e poi l'articolo.

A questi principi generali vi sono poi alcune eccezioni, che riguardano il caso di emendamenti identici: tutti gli autori di tali proposte di modifica sono autorizzati a prendere la parola e si procederà poi ad un unico voto sull'insieme di tali emendamenti (art. 100, c. 5 RAN). Se poi gli emendamenti presentati sono fra loro complementari o alternativi, vengono messi prima in votazione quelli soppressivi poi quelli che più si allontanano dal testo dell'articolo, a seconda che gli si oppongano o gli si aggiungano⁶⁰. Tali modalità consentono un più flessibile svolgimento del dibattito e una sua strutturazione secondo logiche di maggiore concentrazione; la procedura può essere utile in particolare se un emendamento di particolare importanza che si vuole discutere approfonditamente non è situato all'inizio del testo in discussione⁶¹. A questi mezzi volti a concentrare il dibattito bisogna aggiungerne uno che non è previsto dai regolamenti e che si pone come una specificazione ulteriore di quello appena analizzato: si tratta della *discussion par paquets* (o *par catégories*). Con questa espressione si designa un espediente procedurale di recente introduzione, frutto di un'iniziativa presidenziale, che consente di ottenere risultati molto simili a quelli raggiungibili dal Parlamento italiano con le votazione per principi e a scalare⁶².

che avrebbe impedito la discussione di molti degli emendamenti presentati. Non solo: si aggiunga a ciò la contrarietà del gruppo maggioritario a qualsiasi pratica di selezione all'interno degli emendamenti presentati da ogni suo componente, idoneo a creare in teoria una discriminazione interna al gruppo stesso e dunque una sorta di "polizia di emendamento". Si veda il resoconto della seduta dell'Assemblée Nationale del 7 giugno 2006: «M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur: *Le groupe majoritaire, l'UMP, initialement favorable au projet – certes à une courte majorité – a évolué. Mme Christine Boutin: Et il a eu raison ! M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur: Son président m'a fait savoir hier soir qu'il ne souhaitait plus voir ces dispositions soumises au vote*».

⁵⁹ «Qualora sia deliberata la chiusura della discussione ai sensi dell'art. 44 hanno facoltà di intervenire una sola volta, per non più di dieci minuti ciascuno, i primi firmatari o altro proponente degli emendamenti non ancora illustrati, che non siano già intervenuti nella discussione».

⁶⁰ A parziale temperamento di queste osservazioni, che implicano una discussione individuale per ogni emendamento, sta la previsione (*ex art. 100 c. 6*) della discussione in comune di emendamenti che siano fra loro in concorrenza. La discussione comune non è mai obbligatoria, anzi il Presidente dovrà sempre apprezzare con sensibilità politica l'opportunità di metterla in opera. «*Lorsqu'il apparaît manifeste qu'un amendement de suppression d'un article sera voté, (le Président) ne peut pas décider la discussion commune de cet amendement avec les autres amendements portant sur le même article et contribuer ainsi à abréger sensiblement les débats*». B. BAUFUMÉ, cit., p. 320. Un'altra eccezione al regime dell'ordine di discussione e votazione degli emendamenti può essere la *demande de priorité ou de réserve* (art. 95 c. 4 RAN), che consente di modificare la sequenza di discussione degli articoli (o emendamenti) permettendo di chiamarli prima o dopo del previsto ordine. In particolare può essere utile raggruppare la discussione di più emendamenti che si riferiscono ad articoli differenti ma che hanno un principio comune, come può essere utile pronunciarsi sul principio della legge laddove esso non sia espresso al primo articolo ma più avanti nell'articolato del testo. La domanda di priorità o di riserva può essere presentata da ogni deputato, dal Governo, dalla Commissione e dal Presidente. Nel primo caso decide il Presidente stesso, negli altri due essa è concessa di diritto.

⁶¹ Così si considera sottolineando che spesso gli ultimi articoli dei progetti di legge vengono trattati molto meno accuratamente dei primi, anche per ragioni di tempo.

⁶² La prima applicazione di questo tipo di strategia procedurale è stata in occasione del dibattito in Aula sulla *loi de réforme des retraites* (l. 2003-775 del 21 agosto 2003). In quell'occasione l'Ufficio di Presidenza aveva provveduto a raggruppare gli emendamenti che variavano solo per cifre a scalare o gli emendamenti che avevano significato o portata pressoché identica nel contenuto. Gli emendamenti così raccolti sono stati fatti oggetto di un'unica discussione per essere poi sottoposti a diverse

Si è dunque visto come l'Assemblée, su direzione del suo Presidente, disciplini le sedute durante le quali si svolge la discussione su di un progetto di legge. Si è notato anche come gli strumenti procedurali previsti dal regolamento non siano completamente efficaci ad evitare l'ostruzionismo. Si vuole ora considerare se i mezzi che la Costituzione attribuisce al Governo francese per affrontare tale fase della discussione siano in sé sufficienti a limitare i problemi posti da una disciplina parlamentare non completamente adeguata a far fronte all'ostruzionismo. Tuttavia è importante sottolineare che queste "carenze" procedurali nel Parlamento francese sono tutt'altro che sintomi di inefficienza dei dibattiti quanto della volontà del Parlamento e soprattutto della maggioranza che sostiene l'Esecutivo di continuare ad esercitare un potere contrattuale in qualche misura molto forte sulle scelte del Governo⁶³. Si analizzeranno ora succintamente la procedura d'urgenza, il voto bloccato, la seconda deliberazione e la questione di fiducia, i mezzi con i quali tipicamente il Governo esercita la sua guida nel Parlamento di Parigi.

La procedura d'urgenza nel sistema francese (art. 45 Const.) ha una natura completamente diversa rispetto a quella conosciuta dal nostro Parlamento, dove essa è istituito di natura regolamentare che riguarda la fase di trattazione in Commissione dei progetti di legge (consentendo, ex art. 81 c. 2, di rendere più veloce l'esame istruttorio dimezzando i tempi previsti per l'esame in Commissione) e che risulta rigorosamente limitata (art. 69 RC) in merito alla sua utilizzazione a cinque progetti di legge per ogni calendario, se questo è previsto per tre mesi (tre progetti di legge se il calendario è disposto per soli due mesi). L'art. 45 della Costituzione francese prevede in generale due situazioni al verificarsi delle quali si può dire che il principio del bicameralismo e la sua più diretta conseguenza sul procedimento legislativo, la *navette*, vengano ad attenuarsi. Il primo caso è quello in cui per l'approvazione di un progetto di legge non siano state sufficienti due letture da parte di entrambe le Assemblee. Il secondo è quello in cui il Governo (a seguito di una decisione concertata tra il Primo Ministro e quello coinvolto dal progetto di legge in questione)⁶⁴, fino a prima della fine della discussione generale davanti all'Assemblea alla quale per prima il testo è stato presentato (art. 102 RAN), dichiara l'urgenza del progetto di legge in esame. Al verificarsi di queste due circostanze il Primo Ministro acquisisce il diritto di chiedere la convocazione della *Commission mixte paritaire* (CMP). Si tratta di un organo formato da sette deputati e sette senatori (solitamente scelti fra i membri della Commissione che ha istruito l'esame del *projet de loi*) che ha il compito di elaborare un testo sulle quali le due Assemblee possano trovare un accordo evitando dunque la prosecuzione della *navette*⁶⁵. Nessun limite è posto al numero di dichiarazioni d'urgenza che il Governo può porre e anzi l'Esecutivo tende ad avvalersi sempre più

votazioni dotate di effetto preclusivo. Quella descritta è tuttavia una tecnica di scarsa utilizzazione e limitata ai casi in cui l'ostruzionismo è molto forte. Come si vedrà analizzando il caso del *projet de loi sur le statut Suez-Gaz de France*, esemplare di quanto si sta dicendo, apparirà chiaro che in realtà nessuno nel Parlamento francese detiene i mezzi reali per impedire il realizzarsi di manovre di ostruzione messe in atto dall'opposizione. Si vedrà in particolare come il modo più espedito per superare il blocco dei lavori parlamentari sia un'attività di mediazione e concertazione da effettuarsi fra i gruppi maggioritari e quelli di opposizione in Conferenza dei Presidenti sotto la direzione del Presidente dell'Assemblée Nationale.

⁶³ Certo si vedrà come i mezzi con i quali il Governo può determinare il Parlamento a giungere ad una decisione siano politicamente deboli: si è addirittura verificato che il Governo, incapace di imporre la propria volontà al Parlamento (ed in particolare alla parte meno accomodante della propria maggioranza) abbia accettato senza nulla eccepire degli emendamenti della maggioranza che giungevano a cambiare radicalmente il proprio *projet de loi* originario, "approfittando" della loro più o meno manifesta illegittimità costituzionale e lasciando sostanzialmente al Conseil Constitutionnel il compito di espungerli dal testo di legge. È quanto avvenuto in occasione della *saisine* del Conseil Constitutionnel sulla *Loi de modernisation sociale* (l. 2002-73) del 17 gennaio 2002: il giudice costituzionale, con la decisione 2001-445 del 12 gennaio 2002 interveniva censurando proprio l'art. 107 della legge medesima, introduttivo di una nuova definizione di "licenziamento" introdotta da un emendamento del PC che andava a contrastare in modo evidente la consolidata giurisprudenza del Conseil in merito alla libertà d'impresa. Si veda per un commento critico G. CARCASSONNE, *Modernisation sociale et régression politique*, in *Droit Social*, 2002, pp. 254 e ss.

⁶⁴ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, cit., p. 214.

⁶⁵ Secondo l'art. 45 Const. 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.

frequentemente di tale procedura di legislatura in legislatura⁶⁶: si tratta del tentativo del Governo di limitare il numero di letture, collegato al tentativo di ridurre le occasioni date ai parlamentari di emendare i testi governativi⁶⁷. La frequenza della convocazione (e di riuscita) della CMP varia chiaramente a seconda che le maggioranze delle due Camere siano coincidenti⁶⁸. Soprattutto quando ciò non avviene il Governo trae comunque un'utilità dalla CMP: i commissari dell'Assemblée che rappresentano la maggioranza, poco dopo l'inizio dei lavori, ne dichiarano il fallimento (per impossibilità di raggiungere un accordo)⁶⁹. Si è verificato in passato dunque, a causa della procedura dell'art. 45, non solo una velocizzazione del procedimento legislativo, ma una sensibile limitazione del potere di emendamento del Parlamento, che ha raggiunto una gravità notevole nel momento in cui il Governo francese, valendosi dell'esclusività del suo potere di emendamento dopo la CMP veniva addirittura a sostituire completamente con un proprio emendamento il testo elaborato dalla CMP⁷⁰. Si tratta di un punto molto interessante, nel quale è dato di riscontrare qualcosa di molto simile a ciò che il Governo italiano viene a realizzare con l'uso del maxi-emendamento, in un contesto pur molto diverso. Nel caso francese il Parlamento ha potuto esprimersi almeno in due distinte letture sul testo in questione e ha formato la sua volontà deliberativa che è stata cristallizzata poi nel testo della CMP, mentre in quello italiano è il Governo stesso che, con il maxi-emendamento, provvede direttamente a presentare la sua proposta di sostituzione del testo senza che nemmeno si sia formata alcuna volontà delle Camere diretta a modificare il testo⁷¹. Per evitare che il Governo francese giungesse a snaturare completamente il testo uscito dalla CMP il Conseil Constitutionnel è intervenuto ad affermare la regola detta dell'*entonnoir* (imbuto), secondo la quale il diritto di emendamento di Parlamento e Governo si restringe progressivamente venendo a realizzarsi solo su quelle disposizioni sulle quali le Assemblee non sono ancora giunte, nel corso della *navette*, ad un accordo⁷². La giurisprudenza del Conseil

⁶⁶ Nella Quinta Repubblica si è passati gradualmente da una percentuale di dichiarazioni d'urgenza inferiore al 10% dei progetti di legge nelle prime due legislature, ad un dato percentuale superiore al 30% nelle ultime due legislature (in particolare nella XI legislatura il dato era superiore al 40%). Dati forniti dalla Presidenza dell'Assemblée Nationale.

⁶⁷ Come ciò possa avvenire è chiaro: le modificazioni proposte dalla seconda Assemblea (solitamente il Senato) hanno raramente la possibilità di essere accolte nel testo elaborato dalla CMP, solitamente basato su quello elaborato dalla prima Assemblea. Nel caso in cui la CMP abbia esito positivo (cioè che i commissari giungano all'accordo su un testo) la possibilità che la seconda Camera, nella lettura che deve confermare l'accordo raggiunto in sede di CMP, ha di emendare il testo dato è pressoché nulla, in quanto gli unici emendamenti che in questa sede possono essere votati sono quelli proposti (o accettati) dal Governo; anche nel caso in cui la CMP non giunga ad un accordo, è chiaro che nella prospettiva del *dernier mot* dell'Assemblée Nationale il Senato (che solitamente è la seconda Camera ad essere investita dei progetti di legge) non avrà ugualmente alcuna reale possibilità di vedere i propri emendamenti presi in considerazione. Si veda P. AVRIL-J. GIQUEL, cit., p. 177.

⁶⁸ In periodo di coabitazione le CMP convocate aumentano ma diminuisce il loro tasso di riuscita (che riguarda il 25-45% dei casi, mentre in caso di coincidenza delle maggioranze varia dal 90% al 100%).

⁶⁹ Ciò per abbreviare il procedimento di approvazione della legge e togliere valore alla *navette*, aprendo la strada al *dernier mot* del Palais Bourbon. Questa situazione di inferiorità in cui di fatto il Senato francese viene a trovarsi si iscrive tuttavia in un problema più generale di restrizione del diritto di emendamento, cui deve soggiacere la stessa Assemblée dal momento che il testo elaborato dalla CMP può essere di fatto emendato solo con il consenso o per iniziativa diretta del Governo (art. 45 Const.). Sull'ammissibilità di tale prassi si è espresso recentemente e favorevolmente il Conseil Constitutionnel nella decisione 2001-454 DC del 17 gennaio 2002.

⁷⁰ La dottrina ha parlato di riscrittura del testo licenziato dalla CMP per effetto dell'abuso del diritto di emendamento consentito al Governo. Così B. BAUFUMÉ, cit., p. 403-405.

⁷¹ Nel caso francese dunque si assiste fondamentalmente ad una violazione dell'accordo raggiunto fra le due Assemblee che viene sostituito dall'emendamento del Governo; nel caso italiano invece l'emendamento sostitutivo del testo iniziale interviene quando il Parlamento non ha avuto nemmeno la possibilità di far conoscere la sua volontà sul testo stesso. L'azione del Governo italiano è dunque "preventiva" rispetto a quella dell'Esecutivo francese: se già si fosse consolidato un accordo quasi definitivo nel Parlamento italiano su un medesimo testo da parte di Camera e Senato, il Governo non potrebbe metterlo in discussione ed usare estensivamente il proprio diritto di emendamento per sostituire il testo iniziale. V. DI CIOLLO-L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 1998, p. 400.

⁷² Appare chiaro dunque che dopo la CMP il diritto di emendamento del Governo è oggi ridotto praticamente a nulla, se non per introdurre disposizioni che si rendano costituzionalmente necessarie, per coordinare formalmente il testo con altri in corso d'esame e per correggere errori materiali. La giurisprudenza dell'*entonnoir* (decisioni del Conseil Constitutionnel del 25 giugno 1998 e 29 giugno 2000), che si sostituisce a quella detta dell'*amendement Séguin* o dei limiti inerenti, costituisce uno

Constitutionnel in materia è andata oltre ed ora la regola dell'*entonnoir* è applicabile, in sostituzione a quella c.d. *amendement Séguin* anche per contrastare gli abusi del diritto di emendamento del Governo che possono portare un'eccessiva limitazione di quello dei parlamentari⁷³: o perché l'Esecutivo depone tardivamente le proposte emendative prima della CMP impedendo ad una delle Assemblee di fatto di pronunciarsi in merito, sia quando l'emendamento del Governo non ha legami con l'*intitulé* del progetto di legge presentato alla Presidenza della prima Assemblea⁷⁴. Il caso, dunque, dei c.d. *cavaliers législatifs*, tipicamente legato agli emendamenti parlamentari, diventa così fenomeno allargato agli emendamenti governativi.

Il **vote bloqué** è stato efficacemente definito dalla dottrina francese "*une petite question de confiance*"⁷⁵. Previsto all'art. 44 Const., il voto bloccato può essere usato dal Governo in Parlamento in qualsiasi momento, su qualunque testo (articolo, gruppo di articoli, emendamenti, sub-emendamenti o anche sull'insieme del progetto o della proposizione di legge) in due direzioni opposte: da un lato per impedire alla maggioranza parlamentare di modificare in modo sensibile per via di emendamento il testo originario (facendo dunque le funzioni di una modalità aggiuntiva di irricevibilità di carattere squisitamente politico), ed in particolare per impedire che questa scarti dal testo originario le disposizioni meno popolari previste dal Governo, dall'altro può fungere da arma contro l'opposizione, sia per evitare che esponenti della maggioranza possano votare parti di *propositions de loi* che emanano dalla minoranza, sia contro l'ostruzionismo esercitato dalla minoranza stessa. Bisogna tuttavia constatare che in quest'ultima configurazione il *vote bloqué* è spesso pressoché inutile⁷⁶. Esso può dunque essere effettuato sull'insieme del testo, su una parte di questo, su più parti di testo ed infine anche sull'insieme e una parte di testo. Le votazioni parziali sono giustificabili se si pensa che il Governo può "legare" articoli ed emendamenti intorno ai quali sa che nella maggioranza esiste un certo consenso ad altri meno favorevolmente accettati. Nel secondo caso invece, il voto bloccato sull'insieme,

dei pochi *revirement* giurisprudenziali del Conseil. Essa arriva a restringere completamente il diritto di emendamento del Governo. Non solo: prevedendo con la decisione 2005-532 DC del 19 gennaio 2006 che l'*entonnoir* si applica anche prima dell'eventuale CMP, cioè già dalla prima lettura per cui gli emendamenti rigettati da entrambe le Camere non potranno essere ripresentati nelle fasi successive della *navette*. Si vedano in particolare J.P. CAMBY, *Droit d'amendement et navette parlementaire: une évolution achevée*, in *Revue du droit public*, 2006, pp. 293 e ss. Nonché D. CHAMUSSY, *Procédure parlementaire et qualité de la législation: la contribution du Conseil Constitutionnel à la sécurité juridique*, in *Rapport public 2006 du Conseil d'État: sécurité juridique et complexité du droit*, Paris, 2006, pp. 352 e ss.

⁷³ Per una recente ricostruzione del fenomeno dell'emendamento in termini comparatistici italo-francesi e sui suoi riflessi sul sistema di giustizia costituzionale si veda G. PICCIRILLI, *I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia: tendenze opposte nel sindacato dei vizi del procedimento legislativo*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, pp. 363 e ss. Si considerino poi le proposte del Comité Balladur, consolidate nel Rapport che è stato consegnato lo scorso ottobre nelle mani del Presidente della Repubblica, laddove si propone di costituzionalizzare la regola dell'*entonnoir* introducendola nell'art. 44 Const.: «*Le Gouvernement ne peut pas introduire, par amendement à un projet de loi, de dispositions nouvelles autres que celles qui sont en relation directe avec une des dispositions du texte en discussion ou dont l'adoption soit justifiée par des exigences de caractère constitutionnel soit nécessitée par la coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement*». Si veda il Rapport del Comité Balladur alla pagina www.comite-constitutionnel.it.

⁷⁴ Si vedano in particolare le ultime decisioni: la 553-2007 DC (*loi relative à la prévention de la délinquance*) e la 552-2007 DC (*loi portant réforme de la protection juridique des majeurs*).

⁷⁵ B. BAUFUMÉ, cit., p. 420. L'A. riprende l'espressione che è però dell'Avril.

⁷⁶ Esso consente di raggruppare in una più votazioni, ma non impedisce (diversamente dalla questione di fiducia) lo svolgimento della discussione: il Governo cioè potrà dire anticipatamente (anche all'inizio della discussione) che applicherà il voto bloccato (e dunque unico) su determinati articoli eventualmente come modificati da determinati emendamenti ma ai parlamentari non sarà comunque impedito di dibattere e di discutere quanto vogliano sul testo in discussione. L'unico effetto sarà quello di risparmiare tempo solo sulle fasi di votazione e su quelle ad esse connesse (domanda di scrutinio pubblico e verifica del *quorum*). La lettera dell'art. 44 Const., stabilendo che esso può essere chiesto «*sur tout ou partie du texte en discussion*» lascerebbe dunque al Governo non solo la possibilità di chiedere l'effettuazione di più voti bloccati all'interno della stessa votazione ma anche la possibilità ulteriore di porre la votazione unica anche sull'insieme del testo. Contro l'opinione di un grande giurista come Paul Coste-Floret il Conseil Constitutionnel nella decisione 59-2 DC del 15 gennaio 1960 è intervenuto a dissipare ogni dubbio in proposito. Si veda B. BAUFUMÉ, cit., p. 407. Nel caso in cui il Governo voglia porre il voto bloccato su disposizioni che non si seguono nell'articolato otterrà una modificazione dell'ordine della discussione (avendo dunque fatto domanda di riserva del voto di tali disposizioni).

il Governo provvede a sottoporre ad un voto unico il provvedimento sul quale l'Assemblea si è espressa partitamente: il Governo ha in questo caso dunque la possibilità di ritornare sulle decisioni già prese, determinando un effetto simile a quello già analizzato per il suo potere di emendamento in seguito alla CMP prima dell'intervento correttivo del Conseil Constitutionnel. Non solo: questo voto sull'insieme può portare a deliberazioni contraddittorie rispetto a quelle già rese. In questo caso il voto bloccato si intreccia ad un altro potere assegnato al Governo francese, quello di chiedere una **seconda deliberazione** su un testo già votato, consacrato all'art. 101 RAN, che consente al Governo, prima delle dichiarazioni di voto sulla votazione finale di un testo, di chiedere all'Assemblea un secondo voto su una parte o su tutto il testo già votato partitamente. Essa è normalmente domandata dal Governo per ritornare su un "vote-surprise" nel quale la maggioranza sia stata battuta o quando essa fosse stata divisa e si sia presentata la necessità di addivenire ad un accordo maggioritario per ricostituire l'unità (è in questo caso che la seconda deliberazione è "raddoppiata" dal voto bloccato, tipico sigillo come si vedrà, dell'accordo raggiunto in seno alla maggioranza)⁷⁷. Soprattutto grazie all'uso moderato che il Governo ne ha fatto negli anni il voto bloccato ha parzialmente superato l'iniziale diffidenza di chi identificava in esso un nuovo strumento simbolo dell'indebolimento del Parlamento sotto la Quinta Repubblica che, tuttavia era già stato applicato anche dalla pratica parlamentare della Quarta Repubblica. Il voto bloccato era stato inserito in Costituzione come rimedio contro le debolezze di eventuali maggioranze relative quando ancora il sistema francese non era stato disciplinato dall'imporre del fatto maggioritario che, come già detto, sopravviene solo con le elezioni a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica nel 1962. Da allora, più che un modo per imporre la volontà della maggioranza, esso è venuto a determinarsi come strumento atto a consacrare l'accordo infra-maggioritario che si è realizzato informalmente (e tardivamente) su di uno stesso testo tra il Governo e la sua maggioranza a margine del procedimento legislativo in Aula, partendo dall'iniziale progetto di legge dell'Esecutivo. In alcuni casi è la stessa maggioranza che domanda al Governo di confermare e "validare" l'accordo raggiunto e concertato sottoponendo il testo così consolidato al voto bloccato⁷⁸. Appare chiara dunque la differenza tra il voto bloccato francese e la prassi del maxi-emendamento italiano: quest'ultimo è sempre collegato alla fiducia, laddove il *vote bloqué* viene a caratterizzarsi per essere strumento che il Governo usa proprio per non ricorrere alla questione di fiducia e dunque per non annullare il dibattito in Aula e consentire comunque al limite alle opposizioni di votare un testo (o parti di esso) senza che questo voglia dire sostenere il Governo di colore opposto⁷⁹.

⁷⁷ P. AVRIL-J. GICQUEL, cit., p. 157. Chiaramente la seconda deliberazione può anche essere determinata dalla necessità di correggere un errore materiale presente nel testo di legge e di cui il Governo non si era accorto al momento della prima votazione. «*L'abus du vote bloqué nuit gravement à la santé ministérielle. Il devient la marque de la brutalité du Gouvernement comme de l'alienation du Parlement. Il n'est pas fréquent*». G. CARCASSONNE, *ult. op. cit.*, p. 212. L'A. definisce significativamente il *vote bloqué* come una sorta di «*assurance multirisque: contre le défaut de solidarité ou de la responsabilité de sa majorité, contre l'exces d'obstruction de l'opposition, contre la remise en cause de décisions concertées, etc.*». Con riferimento alla frequenza dei voti bloccati, essa è variabile di legislatura in legislatura: da un massimo raggiunto di 68 voti bloccati all'Assemblée (73 al Sénat) nella seconda legislatura, nelle ultime due la frequenza è stata molto ridotta e limitata soprattutto alle *lois de finance* che costituiscono la materia principale dei voti bloccati: 19 all'Assemblée (di cui 11 per le *lois de finance*) nella XI legislatura e 8 (tutti sulle leggi di finanza) nella XII.

⁷⁸ Non solo però il voto bloccato ha questa natura di sigillo di accordo di maggioranza ma, per la sua caratteristica differenza con la questione di fiducia, può servire al Governo per raccogliere sostegni a progetti di legge che possono trovare consensi anche nella minoranza. Il voto bloccato infatti permette a questa di votare un testo senza che in questo sostegno sia possibile leggere un "tradimento" della propria funzione di opposizione, in quanto non di appoggio in senso stretto al Governo si tratta, bensì di mera approvazione nei confronti di un testo di legge che può essere condiviso dalla stessa minoranza. J. BENETTI, cit., p. 179-180. L'A. riprende le intuizioni dell'Avril che sono fondamentali per conoscere quest'evoluzione della natura del voto bloccato. Si veda P. AVRIL, *Le vote bloqué (1959-1970)*, in *Revue du Droit Public*, 1971, pp. 495 e ss.

⁷⁹ Si veda N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in www.astrid-online.it, p. 1. Per quanto riguarda, più latamente, la differenza a livello di giurisdizione costituzionale tra gli ordinamenti italiano e francese in merito al problema dell'abuso del diritto di emendamento da parte del Governo si vedano P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, 2002.

La **questione di fiducia** (comunemente definita “*le 49.3*”, con riferimento all’articolo della Costituzione che la disciplina) è configurabile come una sorta di “*super-vote bloqué*”⁸⁰, in quanto allorché il Primo Ministro, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, decide, in qualsiasi momento del dibattito, di porla in votazione, deve specificare non solo il testo cui essa si riferisce ma anche gli emendamenti o i sub-emendamenti con i quali egli desidera integrare il *projet* o la *proposition* originari⁸¹. Si tratta di un’arma usata non tanto contro l’opposizione ma contro la stessa maggioranza governativa: quella che viene definita “*la Grosse Bertha*” proprio per sottolinearne la notevole offensività nei confronti del Parlamento spesso è solo minacciata dal Governo che teme di essere messo in scacco all’Assemblée dal partito di maggioranza⁸², il quale solitamente rinuncia ad atteggiamenti “frondisti” quando capisce che il Governo è disposto anche a ricorrere al 49.3⁸³. Non sono tuttavia mancati nel Parlamento francese casi in cui l’uso della *question de confiance* non sia stato diretto contro la maggioranza quanto verso l’opposizione, per scartare migliaia di emendamenti secondo un meccanismo ben conosciuto in Italia. Interessante notare come il Governo francese, nell’inesistenza di modalità differenziate di votazioni efficaci al fine di superare l’ostruzionismo, non possa che ricorrere, come *extrema ratio*, alla fiducia⁸⁴. Si è infatti sviluppata in Francia la consapevolezza che se certo tutti i Governi hanno il diritto di usare il 49.3 non tutti hanno la stessa legittimità di farlo: se si può concepire che un Governo sostenuto da una fragile maggioranza vi faccia ricorso, molto meno accettabile è pensare che possa farlo un Esecutivo che ne possieda una sufficientemente larga. All’Assemblée Nationale lo scarto tra emendamenti presentati ed emendamenti votati, se confrontato con quello del Parlamento italiano⁸⁵; se ne comprende la ragione se si pone mente al fatto che, come già ricordato, nel

⁸⁰ G. CARCASSONNE, *ult.op. cit.*, p. 231.

⁸¹ Da questo momento il dibattito è sospeso per 24 ore: se nessuna mozione di censura è depositata al *bureau* dell’Assemblée entro tali 24 ore (cosa che si è verificata 39 volte su 79 dall’inizio della storia della Quinta Repubblica), il testo si considera come adottato (benché dunque non sia stato votato). Diversamente, se una mozione di censura è presentata il dibattito proseguirà e avrà come oggetto non più il progetto di legge ma la stessa permanenza in carica del Governo. Si ha qui dunque una somiglianza con il procedimento italiano della fiducia come è venuta a configurarsi fin dai tempi del lodo Iotti. La fiducia introduce un nuovo dibattito, qualitativamente diverso dal precedente al quale non possono applicarsi le regole del procedimento legislativo. Per quanto riguarda l’istituto nel sistema italiano si veda ampiamente G. C. DE CESARE, *La questione di fiducia*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano*, Milano, 1999, pp. 210 e ss.

⁸² Bisogna ricordare che il Governo francese può impegnare la propria responsabilità solo davanti all’Assemblée, stando il fatto che solo davanti a questa sussiste il rapporto fiduciario.

⁸³ R. FERRETTI, *Le retour du 49.3*, in www.rajf.org. Casi storici del primo caso sono nel 1961 la fiducia posta da Michel Debré contro gli oppositori interni alla maggioranza della *force de frappe*, nel 1982 quella chiesta da Pierre Mauroy per la legge di amnistia per i generali algerini.

⁸⁴ In Francia dunque l’Esecutivo ricorre ad essa anche solo per scartare gli emendamenti dell’opposizione, laddove in Italia, con tale pretesto il Governo, nella maggior parte dei casi cerca in realtà di sopperire alla sua incapacità di guidare la maggioranza. È rarissimo che il Governo francese si spinga fino alla posizione della fiducia, considerando solitamente il fatto che il più delle volte l’uso del 49.3 è considerato segno di scarsa capacità concertativa e debolezza politica del medesimo Esecutivo. Si ricordi in particolare la vicenda della CPE, in cui l’uso del 49.3 nella seduta del 10 febbraio 2006 è stato considerato uno dei più grossi errori del Governo de Villepin. Si può ipotizzare che in quel caso il Primo Ministro sia rimasto sostanzialmente “vittima” di una parte della sua stessa maggioranza che reclamava l’uso della fiducia per approvare il testo sostanzialmente per mettere in una difficile situazione lo stesso Primo Ministro.

⁸⁵ È forse interessante notare come un confronto tra i dati che si riferiscono alla XIV legislatura italiana e alla XII legislatura francese possa fare luce sulla situazione nostrale: mentre all’Assemblée Nationale nel periodo che va dall’aprile 2002 alla fine del dicembre 2006 gli emendamenti presentati sono stati 240.990 e quelli votati (detratti dal totale gli irricevibili, in numero di 39.323, e quelli ritirati prima della discussione, in numero di 13.732) sono in numero di 190.935, con un esito di accoglimento dell’8% (15.581 emendamenti accolti), alla Camera dei Deputati nella XIV legislatura gli emendamenti presentati sono stati 64.427 e quelli effettivamente votati sono stati 22.433, di cui approvati 3.450 (15% del totale). Dai dati emerge non solo che gli emendamenti presentati nell’arco di una legislatura non ancora conclusa all’Assemblée sono tre volte superiori al numero di quelli presentati alla Camera dei Deputati in un quinquennio ma che esiste anche una notevole differenza tra il volume di emendamenti che nelle due Assemblee sono presentati e quelli che sono sottoposti a votazione. È possibile notare che la differenza quantitativa tra emendamenti presentati ed emendamenti votati, alquanto limitata nel Parlamento francese (240.990 e 190.935), è invece particolarmente sensibile nel nostro (64.427 e 22.433): nel caso francese la percentuale degli emendamenti votati su quelli presentati è dell’80%, mentre alla Camera la percentuale scende al 34%, grazie non tanto

Parlamento francese gli unici modi "istituzionali" per scartare gli emendamenti sono l'uso dell'irricevibilità finanziaria (*ex art. 40 Cost.*), quello relativo agli emendamenti non presentati all'esame preventivo della *Commission saisie au fond* (art. 44) e quello che riguarda gli emendamenti che sconfinano nel dominio del regolamento (art. 41). Constatando che sono pochissimi gli emendamenti che non vengono sottoposti al vaglio della Commissione, le vere armi che l'Assemblée può usare contro gli emendamenti ostruzionistici sono l'irricevibilità finanziaria (che si limita però in gran parte ai soli *projet de loi de finance*) e quella che protegge il dominio del regolamento; quest'ultima, rimasta inutilizzata per decenni, è stata ripresa nella scorsa legislatura non tanto per impedire gli *empietements de la loi* quanto appunto per far barriera all'ostruzionismo⁸⁶. Gli unici mezzi dunque che residuano e, si potrebbe dire, non di poco conto sono l'uso del voto bloccato e la questione di fiducia, entrambi costituzionalizzati. Ebbene, le cose non sono così semplici, soprattutto alla luce dell'inutilità di fatto del voto bloccato ad evitare la discussione degli emendamenti. Rimarrebbe dunque la sola fiducia per risolvere il problema degli emendamenti (ovvero la stessa arma che usa anche il Governo italiano in simili frangenti e che viene a determinare un vero e proprio "crollo" nel rapporto tra emendamenti presentati e quelli effettivamente votati). La logica maggioritaria propria del Parlamento francese però è diversa: al Parlamento viene lasciato quanto più tempo possibile per lo svolgimento della discussione per consentire che i dissidi nella maggioranza possano comporsi nel modo più trasparente possibile e affinché l'opposizione possa esercitare il proprio diritto di tribuna⁸⁷.

all'applicazione delle modalità di voto appositamente predisposte dal regolamento (art. 79 RC) ma, più criticamente, all'uso estensivo fatto in tale legislatura della questione di fiducia.

⁸⁶ Sono stati dichiarati così irricevibili 14.688 emendamenti nella dodicesima legislatura, tutti riferibili al PS sul progetto di legge relativo allo statuto della Posta (20 gennaio 2005 e 12 aprile 2005). Per impedire tali sconfinamenti della legge nel dominio del regolamento il Presidente Debré ha presentato, il 18/01/06, una risoluzione di modifica del regolamento (n. 2791) che, pur non attribuendo alla *Commission des lois* un potere di dichiarare l'irricevibilità degli emendamenti simile a quello della *Commission des finances* giungeva comunque a conferire a tale Commissione il potere di esprimersi prima dell'inizio della discussione sull'eventuale contrarietà di un articolo o di un emendamento all'art. 37.

⁸⁷ Per constatare la differenza di comportamento del Governo francese rispetto a quello italiano in merito alla questione di fiducia basti considerare un caso verificatosi nella XII legislatura che, in fatto di sensibilità politica, può essere paragonato alla già trattata legge delega di riforma dell'ordinamento giudiziario (in occasione della quale il Governo ha posto la fiducia il 29/6/04 dopo sole due sedute dedicate all'esame degli articoli). Si tratta del *projet de loi* sull'energia e sulla privatizzazione *Suez-Gaz de France*, che è stato al centro di un dibattito politico accesissimo che si è riverberato in sede istituzionale a partire dal 6 settembre 2006. A quella data erano stati depositati su quel progetto di legge il numero di ben 137.449 emendamenti: un record assoluto per un *projet de loi* che non ha avuto eguali in tutta la storia della Quinta Repubblica. La situazione che si produsse dunque all'Assemblée Nationale a partire dall'inizio di settembre era praticamente bloccata: nell'impossibilità di ricorrere a veri e propri espedienti al fine di superare l'ostruzionismo, sembrava che l'unica mossa possibile fosse che il Governo ponesse la questione di fiducia, eventualmente chiedendo prima la riserva su alcuni articoli (art. 95, c. 4 RAN), quelli più controversi, per fare in modo che il dibattito potesse concentrarsi su questi. Resistendo però alle pressioni di coloro che all'interno della stessa maggioranza chiedevano l'impegno della fiducia sul testo, il Governo non è caduto vittima dell'errore strategico già compiuto un anno prima sul testo della CPE e che aveva determinato la necessità di abrogare poi il testo tanto contestato approvato con il 49.3. Si può ben dire che la situazione fosse affatto bloccata e l'unico mezzo reale per eliminare gli emendamenti presentati, senza impegnare la responsabilità dell'Esecutivo, era indurre i loro autori a ritirarli. Perché ciò avvenisse il Presidente dell'Assemblée ha cercato di sensibilizzare l'opinione pubblica dimostrando che opporsi ad una linea politica con un numero di emendamenti idoneo a bloccare i lavori dell'Assemblée teoricamente per dieci anni non è una posizione d'opposizione accettabile e dimostra non la volontà di migliorare i testi ma quella di sottrarsi al confronto che il Governo non impedisce in tanto in quanto non pone su di essi la questione di fiducia. Si veda *Le Figaro*, *Suez-GDF, le scandale des 137.449 amendements*, 6/09/06. Per spiegare questo atteggiamento contraddittorio all'interno della stessa maggioranza si ricordi la tradizionale rivalità all'interno di essa fra i sostenitori del Primo Ministro e quelli dell'allora Ministro di Stato Sarkozy. Si veda *Le Figaro*, *Les députés votent la privatisation de GDF*, 27/09/06. Si veda anche N. DUPONT-AIGNAN, *GDF-Suez: le recours au 49.3 serait un coup de force fatal à la majorité*, www.larevueparlementaire.fr. Attraverso dunque una persuasiva strategia che potremmo definire di *political suasion* il Presidente Debré è riuscito, in sede di Conferenza dei Presidenti, ad attribuire più tempo alle opposizioni per discutere il testo in Aula in cambio del ritiro della maggior parte degli emendamenti di mera ostruzione in modo da riuscire a concludere in una settimana l'esame del progetto di legge, dopo 15 giorni di dibattito equivalenti a più di 115 ore di esame parlamentare. L'accordo, trovato alla Capigruppo il 19 settembre prevedeva che il dibattito si sarebbe svolto (come è stato) il 28 settembre. Si veda *GDF, la gauche renonce à l'obstruction*, in <http://tfl.lci.fr/>. Si ricorda la fotografia ormai divenuta celebre del Presidente Debré seduto al *perchoir* (il

Sebbene dunque il Governo francese abbia superato da lungo tempo l'uso della questione di fiducia "à cascade"⁸⁸, si può dire che le ipotesi per introdurre un'ulteriore limitazione alla possibilità di ricorrere a quest'arma procedurale sono state numerose⁸⁹.

Per trarre le conseguenze più dirette di quanto si è appena detto e per valutare le implicazioni che il procedimento legislativo così descritto ha sugli equilibri politici e sull'efficienza del sistema Governo-Parlamento è forse necessario estendere il discorso oltre le procedure e analizzare brevemente il fenomeno dell'emendamento per come si atteggia nei due Paesi, Italia e Francia. Se confrontiamo il numero di emendamenti presentati nell'arco degli ultimi sei anni (2000-2006) alla Camera dei Deputati e all'Assemblée Nationale si può constatare che mentre nel primo caso la stragrande maggioranza degli stessi originano dall'opposizione (circa l'80%), al Palais Bourbon esiste una volontà emendativa molto più diffusa e distribuita fra i vari attori istituzionali che partecipano al procedimento legislativo: particolare rilievo assumono gli emendamenti delle Commissioni, segno certo di una logica più confacente alla collaborazione tipicamente parlamentare fra i poteri politici che prendono parte al procedimento⁹⁰. Per quanto riguarda poi i dati che riguardano gli emendamenti adottati dalle Assemblée italiana e francese si potrebbe credere *prima facie* che molto maggiore sia, alla Camera dei Deputati rispetto all'Assemblée, la capacità dell'opposizione di emendare i testi governativi. Ciò in quanto, fra gli emendamenti approvati dalla Camera il 30% emanano dalla minoranza (contro il 10% dell'Assemblée). Il dato tuttavia non deve trarre in inganno, in quanto il fatto che una notevole parte degli emendamenti approvati provengano dall'opposizione è dovuto, in Italia, al fatto che, come già fatto notare, è praticamente solo la minoranza a presentare proposte di modifica ai testi legislativi. Se infatti si considera il rapporto fra gli emendamenti presentati dall'opposizione e quelli poi approvati il rapporto si capovolge e si dimostra come, in percentuale, la minoranza francese eserciti con maggior successo all'Assemblée il suo potere di emendamento rispetto a quanto accada alla sua omologa alla Camera dei Deputati⁹¹. I dati tuttavia che appaiono più interessanti, in fatto di rapporto tra emendamenti presentati ed emendamenti votati, risultano essere forse quelli che riguardano la maggioranza e il Governo. Mentre infatti alla Camera poco più della metà degli emendamenti presentati dall'Esecutivo viene approvata (56% ca.), in Francia le proposte di modifica che emanano dal Governo vengono accolte nella quasi totalità dei casi (90% ca.). Come detto è interessante anche la sorte degli emendamenti che provengono dalla stessa maggioranza: se in Francia il 25% di questi sono approvati, in Italia la percentuale scende fino all'8%. Con riferimento a tali ultimi dati si potrebbe tentare una spiegazione offerta dalla stessa comparazione e coerente con la tesi che si sta sostenendo, utile a gettare una nuova luce sui rapporti Governo-maggioranza-opposizione nel nostro Paese. Nel Parlamento italiano il tentativo spesso estremo dell'opposizione di emendare i testi governativi ottiene in realtà un ben modesto risultato (se

banco della presidenza), letteralmente sommerso fra altissime pile di emendamenti, pubblicata da Le Figaro ed apparsa su TF1 e France 3 il 5 e 6 settembre 2006. Si veda T. VEDEL, *L'art de la communication symbolique: Debré et les amendements parlementaires*, in vedel.blogspot.com. Si veda anche Le Figaro il 6/09/06, Jean-Louis Debré: «Je n'accepterai pas la paralysie de l'Assemblée».

⁸⁸ Ci si riferisce in particolare all'esperienza dei primi governi di maggioranza relativa della Quinta Repubblica, in particolare a quello di Raymond Barre nella settima legislatura.

⁸⁹ La più interessante, che può ben essere suggerita a maggior ragione per il sistema italiano, dove la posizione della fiducia è mezzo procedurale utilizzato con criticabile larghezza, è quello che propone l'introduzione di una mozione preventiva votata a maggioranza qualificata (e dunque non solo con i voti della minoranza ma di una parte della maggioranza) che possa impedire al Primo Ministro di impegnare la responsabilità del Governo su un determinato testo. In questo modo la maggioranza potrà comunque esprimere il suo dissenso e allo stesso tempo esplicitare la sua volontà di non voler rovesciare il Governo: si tratterebbe di un'uscita di sicurezza preventiva per lo stesso Governo per evitare di usare con facilità la questione di fiducia e per tutelare la sua stessa sopravvivenza in caso di insormontabili conflitti infra-maggioritari. G. CARCASSONNE, *ult. op. cit.*, pp. 233-234.

⁹⁰ Alla Camera dei Deputati, nel periodo considerato, circa il 77% degli emendamenti proviene dall'opposizione, il 2% dalle Commissioni, l'1% dal Governo e il 18% dalla maggioranza. All'Assemblée i valori corrispondenti sono: 50%, 20%, 6%, 20%. La maggiore omogeneità delle cifre è evidente. I dati sono forniti dalla Camera dei Deputati e dalla Presidenza dell'Assemblée Nationale.

⁹¹ Il rapporto tra emendamenti presentati ed emendamenti è di 1,6% alla Camera e 2,5 all'Assemblée.

compariamo il rapporto emendamenti presentati-votati della Camera con quello dell'Assemblée). Ciò che tuttavia colpisce maggiormente nella comparazione è la sorte quasi paradossale degli emendamenti governativi e di quelli della maggioranza: entrambi vengono votati ed approvati dalla Camera italiana, lo si è visto, con molta meno generosità di quanto avvenga all'Assemblée. Sembra che la maggioranza non sia né disposta ad accettare gli emendamenti che provengono dal suo interno per modificare i testi del Governo né pare essere molto più disponibile verso quelli che emanano dallo stesso Esecutivo. Queste ultime rilevazioni empiriche potrebbero forse far concludere che all'interno della maggioranza vi è una tale frammentazione all'interno della coalizione che impedisce ai partiti al suo interno di trovare un'unità per votare gli emendamenti di volta in volta presentati da ognuno di essi (cioè i vari partiti o le varie correnti della coalizione non votano gli emendamenti presentati da un partito appartenente allo stesso schieramento). Non solo: la stessa maggioranza si oppone come visto a molte delle modifiche al testo proposte dallo stesso Governo. Ciò potrebbe essere spiegato lamentando una scarsa collaborazione con l'Esecutivo in fase di perfezionamento del testo legislativo e dell'accordo di coalizione: è tuttavia più verosimile pensare che il Governo tenti in sede assembleare con tali emendamenti di mettere in discussione l'assetto di interessi coinvolti nel provvedimento legislativo sul quale si è consolidato in sede extra-parlamentare il consenso della coalizione. In questo caso un voto della maggioranza contro il Governo può significare la volontà di non toccare il testo sul quale si è creato il difficile compromesso fra le varie componenti partitiche. Si potrebbe concludere che, alla luce di quanto detto, il Parlamento italiano quantitativamente agisce in modo molto minore sui testi del Governo rispetto a quanto non avvenga all'Assemblée Nationale. Non si tratta solo di una sostanziale limitazione del potere emendativo dell'opposizione ma di un fenomeno che interessa, sempre alla luce della comparazione, sia le Commissioni sia la maggioranza parlamentare che sostiene l'Esecutivo.

IV. Al termine dei due mandati del Presidente Chirac, si può ben dire che il parlamentarismo razionalizzato della Quinta Repubblica, inteso originariamente come compromesso tra de Gaulle e Michel Debré, tra presidenzialismo e parlamentarismo classico, venga riportato in discussione nella dialettica mai spentasi fra le due virtualità costituzionali che in essa possono essere individuate⁹². Quello che tuttavia è emerso in questo lavoro mostrerebbe la connaturalità del regime parlamentare al sistema francese: la ritrovata collaborazione fra i due massimi poteri dello Stato, Legislativo ed Esecutivo, che si è cercato di analizzare all'interno del procedimento legislativo è venuta a creare un vero e proprio sistema di Governo in Parlamento, sviluppatosi coerentemente con il dettato costituzionale⁹³. Da quanto visto è leggibile, nelle evoluzioni e negli assestamenti che la Quinta Repubblica ha subito in quasi cinquant'anni di storia e di modificazioni costituzionali (espresse e tacite), un superamento del primo germe anti-parlamentarista del 1958 ed è forse possibile parlare

⁹² Così, riprendendo una risalente tesi del Duverger, P. AVRIL, *Le Parlementarisme rationalisé*, *Revue de droit public*, 1998, pp. 1506 e ss.

⁹³ Ciò è vero, come accennato *supra*, se si considera ad esempio il modo in cui l'art. 48 della Costituzione del 1958 – che attribuisce al Governo la *maîtrise dell'ordre du jour* delle Assemblee parlamentari – sia stato effettivamente applicato nell'arco degli ultimi anni, determinando più una concertazione tra maggioranza ed Esecutivo nella definizione dello stesso ordine del giorno che una imposizione pura e semplice da parte del Governo degli argomenti che esso desideri inserirvi. Tale volontà del Governo di associare la maggioranza alle proprie politiche, tipica di un regime realmente parlamentare, è rappresentata massimamente nell'uso della legge ordinaria come atto normativo di "diritto comune", frutto soprattutto di un'iniziativa governativa che è sottoposta al vaglio dei parlamentari e che costituisce oggetto di negoziazione fra Governo e Parlamento attraverso l'emendamento, in particolare quello delle Commissioni e della maggioranza. È interessante notare che questo processo si è imposto per volontà politica dello stesso Governo, il quale avrebbe in Francia tutti gli strumenti procedurali per far marciare il Parlamento alla velocità e nella direzione desiderate. Nonostante la sua formale "onnipotenza", infatti, l'Esecutivo francese ha sviluppato nella prassi un dialogo con il Parlamento che si realizza soprattutto attraverso la sua maggioranza parlamentare. Questa ha avuto un ruolo centrale nel processo che si è descritto: consapevole di non poter esercitare nessun vero e proprio potere di ricatto nei confronti del Primo Ministro, la maggioranza ha cercato vie informali di mediazione con il Governo, mettendo dunque raramente in discussione il sostegno al suo operato e cercando piuttosto di influenzarne la politica attraverso un'azione di pressione "nascosta" che in non rare occasioni emerge, ufficiosamente, in Commissione e poi, ufficialmente, in Aula attraverso la proposizione di emendamenti.

della Francia come di una potenziale *république moderne*⁹⁴, secondo un percorso in un certo senso affine a quello che ha determinato (*rectius*: sta determinando), in Italia, il passaggio ad un regime parlamentare a prevalenza del Governo.

Gli effetti del fatto maggioritario sulla disciplina di voto sono arrivati a spiegare nel sistema francese un soddisfacente legame tra Governo e Parlamento che rende esorbitanti i poteri costituzionali che l'Esecutivo detiene sulle Camere. Si potrebbe dire, con beneficio di sintesi, che gli strumenti istituzionali della razionalizzazione del parlamentarismo francese sarebbero ormai destinati a lasciare il passo ad una disciplina puramente politica dei rapporti Governo-Parlamento, e ciò soprattutto nell'esercizio della funzione normativa. Non è dunque tanto l'attribuzione di poteri costituzionali particolarmente ampi che dona al Governo francese la sua autorità davanti al Parlamento, quanto una corretta interpretazione da parte dei due organi delle rispettive funzioni. Impossibile pensare alla maggioranza parlamentare che sfiduci all'Assemblée il Governo da essa sostenuto (ciò anche se questo, come da noi, è tipicamente Esecutivo di coalizione). Parimenti impossibile ormai pensare ad un Governo che ponga con frequenza la fiducia sui propri provvedimenti, diversamente da quanto avviene nel sistema italiano.

Non è forse nelle forme o negli espedienti procedurali che il modello francese sarebbe da considerare con interesse da parte dell'osservatore italiano, quanto nelle prassi politiche e nel rigore istituzionale che esso ha sviluppato nelle relazioni Governo-Parlamento. Non è infatti tanto usando estensivamente i suoi poteri che l'Esecutivo francese è giunto a stabilire la sua guida in Parlamento, quanto attraverso una completa accettazione del fatto maggioritario: tale esperienza dimostra che, in presenza di coalizioni, un sistema politico può reggere solo se la guida del *Premier* si pone in atteggiamento di mediazione attiva nei confronti delle componenti partitiche, concertando con esse per tempo ed efficacemente le linee dell'indirizzo politico. Qui sta dunque la differenza fondamentale tra il nostro sistema istituzionale e quello francese: il primo non si è ancora piegato alle dinamiche bipolari, mentre il secondo ne ha mostrato nel tempo una pressoché completa assimilazione, superando la logica primitiva di ogni sistema maggioritario non ancora maturo che risiede, in sede politica, nella "fondamentalistica" contrapposizione fra le coalizioni e, in sede istituzionale, in una guida dirigista del Governo nei confronti dei parlamentari della maggioranza. Ciò che appare ancora più interessante è notare che nel Parlamento francese è spesso la stessa maggioranza (soprattutto nella persona del Presidente dell'Assemblée) che sostiene il Governo a reagire quando l'Esecutivo dimostra di non tenere nella debita considerazione i tempi e le regole della *maison parlementaire*: in questi non rari casi il Parlamento, maggioranza ed opposizione indistintamente, ritrova in modo più che fisiologico e legittimo la sua identità davanti al Ministero, abbandonando momentaneamente la convenzionale dialettica politica interna alle Camere per ritrovare il senso più profondo della distinzione dei poteri nel momento in cui le prerogative del Legislativo sono messe in ombra dall'Esecutivo⁹⁵. Appare dunque evidente come in Francia non esista una vera e propria necessità di rafforzare i poteri del Parlamento (cosa che di fatto nella maggior parte dei casi significa aumentare chiaramente solo i poteri della maggioranza) quanto piuttosto, secondo un ragionamento applicabile anche all'Italia, di ampliare gli spazi e le prerogative dell'opposizione e continuare ad agire sul perfezionamento della qualità e

⁹⁴ Così ricordando il "contro-progetto" genuinamente parlamentare di Pierre Mendès France (idea sulla quale convergevano anche le teorie di Maurice Duverger e del Club Jean Moulin) alla Costituzione del 1958 espresso da P. MENDÈS FRANCE, *La République moderne*, Paris, 1962.

⁹⁵ Ciò può avvenire, nei casi più gravi, con la minaccia della maggioranza di non partecipare ai lavori dell'Aula o, da parte delle Commissioni, di non preparare il *rapport* di un discusso e poco concertato *projet de loi*. Per quanto riguarda la dialettica spesso difficile tra presidenti delle Assemblée e Governo si ricordi soprattutto il modo polemico con cui soprattutto il Presidente del Senato giunge a criticare l'uso spesso eccessivo delle dichiarazioni d'urgenza e dell'ordine del giorno prioritario.

dell'efficienza del lavoro parlamentare. Ciò significa per entrambe, Italia e Francia, continuare a seguire la strada che hanno intrapreso grazie alla serie di riforme regolamentari dell'ultimo decennio⁹⁶, resesi necessarie anche in corrispondenza di un sempre più evidente sforzo dei sistemi politici bipolari di connotarsi in senso più nettamente bipartitico⁹⁷.

Anche il sistema francese di Governo in Parlamento, nonostante i punti di forza che si sono fin qui messi in luce, ha dovuto fare i conti con alcune difficoltà: non solo l'episodico riaffiorare della coabitazione ma anche il fenomeno delle maggioranze parlamentari particolarmente ristrette collegate inevitabilmente a Governi deboli. Anche in corrispondenza di una crescente refrattarietà degli elettori alle urne e dell'inasprirsi progressivo dei *clivages* politici tradizionali (particolarmente all'affermarsi della *nouvelle vague* non gaullista incarnata da Nicolas Sarkozy) l'idea di abbandonare la V Repubblica e il suo ibrido parlamentarismo si è affacciata più volte nelle recenti riflessioni della dottrina più autorevole⁹⁸. Anche l'ultima campagna elettorale per le presidenziali ha evidenziato un certo interesse per temi istituzionali e costituzionali, motivati da un bisogno largamente percepito di apportare modificazioni alla Costituzione del 1958. Una netta differenza è emersa, fra i candidati, proprio in merito alla modalità attraverso la quale rafforzare il Parlamento: se la linea riformatrice *incrementale* di M.me Royal si riprometteva di continuare il processo di "parlamentarizzazione" cominciato negli anni di Mitterrand (auspice Georges Vedel) e continuato sotto le presidenze Chirac, il Presidente Sarkozy, è da sempre apparso intenzionato ad invertire parzialmente il percorso di ri-parlamentarizzazione del sistema costituzionale per ritornare all'origine più decisamente presidenziale della Costituzione del 1958. L'idea è quella di una modificazione dell'idea originaria della Presidenza della Repubblica, non più arbitraria *clef de voûte* del sistema in cui tutte le spinte disgregatrici provenienti dal sistema politico vengono ad annullarsi ma vertice sempre più politicamente coinvolto nelle logiche partitiche⁹⁹. Ciò è tanto più vero a seguito dell'introduzione (con la legge costituzionale del 2 ottobre 2000) del quinquennato presidenziale, innovazione concepita come rimedio al ricorrere delle coabitazioni e che potrebbe favorire un aumento dell'ingerenza presidenziale nella politica del Governo. Non è detto tuttavia che il coincidere del mandato presidenziale con quello parlamentare giunga ad assicurare al Capo

⁹⁶ Ci si riferisce in particolare per il nostro Paese al c.d. *pacchetto Violante* del 1997. Per quanto riguarda questo studio le più rilevanti sono certo quelle relative alla trasformazione della programmazione dei lavori parlamentari, la generalizzazione del contingentamento, la riforma dell'istruttoria legislativa, l'introduzione di fatto del principio di inversione dell'ordine delle votazioni, l'introduzione del Comitato per la legislazione e una nuova procedura per l'analisi dei requisiti di costituzionalità dei decreti-legge. Per quanto riguarda l'Assemblée Nationale ci si riferisce invece al già citato *pacchetto Debré*. Esso prevedeva originariamente 10 proposte di modifica (nn. 2791-2801), riguardanti (sempre per quanto riguarda la materia di studio): l'assegnazione alla *Commission des lois* del potere di far valere il carattere regolamentare di una disposizione legislativa prima della discussione del relativo articolo in seduta, la *globalisation* delle fasi di discussione generale e di discussione degli articoli, l'attribuzione di una settimana al mese completamente ai lavori delle Commissioni, la restrizione del termine per il deposito degli emendamenti, la razionalizzazione delle mozioni di procedura e alcune disposizioni introduttive di poteri di controllo in capo all'opposizione e la necessità che i parlamentari al momento del loro insediamento specificassero la loro appartenenza alla maggioranza o all'opposizione. Al termine della discussione, il 7 giugno 2006, solo le ultime quattro proposte sono state integrate nel Regolamento dell'Assemblée Nationale (l'ultima sarebbe stata poi cassata dal Conseil Constitutionnel, con la *décision* 537-2006 DC).

⁹⁷ Nel sistema francese questa tendenza è tradizionalmente rafforzata dal modello delle elezioni a scrutinio maggioritario a doppio turno che si saldano con la necessaria concentrazione delle forze politiche in sede di ballottaggio. Tuttavia questo sistema, in Francia come in Italia, fa emergere non pochi problemi relativamente alla "sottorappresentazione" delle forze minori pur sempre molto forti al di fuori ed *a latere* della competizione elettorale. Per ciò si veda G. GRUNBERG, *Partis dominants, partis de Gouvernement, partis hors-de-système: l'évolution du système de partis français*, in *Cahiers Français*, 2006, pp. 25 e ss.

⁹⁸ L'idea della VI Repubblica, che raccoglie molti ed autorevoli sostenitori all'interno del PS, dell'UDF e del PCF, è sostenuta in particolare da Arnaud Montebourg, influente deputato socialista che si ispira proprio alla figura di Mendès France, nonché da Bastien François e Olivier Duhamel. In particolare si vedano: A. MONTEBOURG- B. FRANÇOIS, *La Constitution de la VI^e République. Réconcilier les Français avec la démocratie*, Paris, 2005 e O. DUHAMEL, *Vive la VI^e République*, Paris, 2002.

⁹⁹ Si veda il discorso tenuto dal Ministro dell'Interno Nicolas Sarkozy il 12 gennaio 2006 a Parigi in occasione della cerimonia di auguri alla stampa. Per il resoconto si veda www.u.m.p.org.

dello Stato l'egemonia sull'azione dell'Esecutivo: secondo quanto già si è osservato l'interpretazione più o meno "presidenziale" della Costituzione data da ogni singolo Capo dello Stato costituirebbe in proposito l'unica vera discriminante¹⁰⁰. Esiste tuttavia, oltre alle divisioni ora cennate, un'intenzione condivisa da tutte le forze politiche francesi, che risiede nella volontà di rafforzare il Parlamento, per farne un vero e proprio contro-potere rispetto al "blocco governativo". Tale auspicio tuttavia, nel progetto del nuovo Capo dello Stato, sembra inserirsi, come già detto, in una logica più presidenziale che parlamentare. L'idea del Presidente Sarkozy mirava inizialmente ad introdurre un vero e proprio Statuto delle opposizioni, aumentare il numero delle Commissioni permanenti e a limitare ad alcune categorie di *projets de loi* la possibilità per il Governo di ricorrere sia al *vote bloqué* sia all'art. 49-3. In realtà le proposte del Capo dello Stato sono state da un certo punto di vista ridimensionate. Il *Rapport Balladur* infatti, che raccoglie le proposte di modifica alla Costituzione del 1958 elaborate dal Comitato omonimo insediato nel luglio 2007 e che è stato presentato il 29 ottobre 2007 al Presidente della Repubblica, non ha recepito tutte le idee del Capo dello Stato¹⁰¹. Non si ritiene opportuno, ai fini di questo studio, prendere in considerazione il Rapporto nella sua interezza e complessità ma fare riferimento sommario ai punti in esso sviluppati che toccano le relazioni tra Parlamento, Primo Ministro e Presidente della Repubblica. Innanzitutto il Rapporto suggerisce l'aumento del numero delle commissioni parlamentari permanenti da sei a dieci in entrambi i rami del Parlamento e l'adozione del testo uscito dall'esame della *commission saisie au fond* come testo-base per l'esame assembleare dei *projet de loi*. Il Rapporto propone anche di limitare la possibilità di ricorrere all'art. 49.3 ai soli casi dei *projets de loi de finance* ed ai *projets de loi de financement de la sécurité sociale*. Anche la procedura d'urgenza verrebbe razionalizzata dalla riforma, prevedendo che le due assemblee possano opporre un veto all'urgenza dichiarata dal Governo su un proprio progetto di legge (art. 45). I *projets de loi* stessi verrebbero poi ad essere soggetti ad un *étude d'impact préalable* che dovrebbe precedere il loro deposito presso il *Bureau de l'Assemblée* e che dovrebbe essere sottoposto, a garanzia della sua effettività ed utilità, al vaglio del *Conseil Constitutionnel*. Non solo: la *renovatio Parlamenti* avverrebbe anche a monte del processo legislativo, prospettando una profonda modificazione dell'istituto dell'ordine del giorno prioritario. In altre parole si penserebbe di limitare alla metà del tempo disponibile per i lavori parlamentari (due settimane su quattro ogni mese) la possibilità per il Governo di inserire i propri testi all'ordine del giorno. Oltre alle proposte volte a ridare vigore all'istituzione parlamentare il Comité ha previsto importanti modificazioni che toccano la figura del Capo dello Stato: all'art. 5 verrebbe sancita la sua preminenza sul Primo Ministro in fatto di determinazione della politica nazionale e, all'art. 18 si riconoscerebbe il suo diritto di messaggio alle Camere.

A parere di chi scrive il progetto di riforma delineato dal Comité Balladur può andare in due direzioni: o porterà a compimento (come auspicato dai socialisti) in sede istituzionale quella ri-parlamentarizzazione della Quinta Repubblica che si è visto essere stata una costante non solo delle singole riforme costituzionali che ne hanno interessato la storia ma anche della stessa prassi politica sviluppatasi negli ultimi cinquant'anni o, come attualmente sembra più probabile considerando la personalità dell'attuale Presidente, rafforzerà insieme il Parlamento ed il Capo dello Stato, determinando un grave indebolimento del ruolo del Primo Ministro.

Forse la longevità della Quinta Repubblica sta proprio qui, nella variabilità degli equilibri che ne caratterizzano le istituzioni e nella "diffusione" del potere all'interno delle stesse, nella capacità di adattarsi alle contingenze politiche più diverse grazie alla grande *elasticità costituzionale* che fa emergere a seconda dei momenti storici le due anime sempre viventi nel regime francese,

¹⁰⁰ Se certo è vero, a giudizio degli osservatori politici francesi, che la linea del Presidente Sarkozy è connotata da un deciso interventismo nell'azione di governo, lo stesso non poteva dirsi della presidenza Chirac, che ha continuato, anche dopo l'introduzione del quinquennato, ad accordare una notevole autonomia al Primo Ministro.

¹⁰¹ Si veda, sul sito del Comité Balladur le *tableau comparatif* alla pagina www.comite-constitutionnel.fr.

giungendo a conciliarle per la prima volta nel 1958 dai tempi della Rivoluzione: la monarchia giacobina e il regime repubblicano della separazione dei poteri¹⁰².

¹⁰² M. DUVERGER, *Bréviaire de la cohabitation*, Paris, 1986, pp. 8-9 e M. DUVERGER, *La V^e République, achèvement de la Révolution française*, Roma, 1989, p. 6.