

## LA FUNZIONE LEGISLATIVA TRA GOVERNO E PARLAMENTO DOPO LA RIFORMA COSTITUZIONALE FRANCESE DEL 2008

di Silvio BOCCALATTE e Giovanni PICCIRILLI (\*)

SOMMARIO: 1. Premessa: breve panoramica della “*Loi organique* n° 2009-403 du 15 avril 2009” – 2. Le risoluzioni: uno strumento “nella mani” del Governo – 3. Le condizioni per la presentazione dei disegni di legge – 4. Brevi osservazioni sui rapporti tra relazione illustrativa e AIR, nonché sui parametri di controllo da parte del *Conseil constitutionnel* – 5. L’intarsio (utile?) tra Costituzione, legge organica e regolamenti parlamentari nella disciplina del diritto di emendamento – 6. La parte “riuscita” dell’attuazione dell’art. 44 della Costituzione: la disciplina dell’organizzazione del dibattito – 7. Il nuovo ruolo delle Commissioni parlamentari nel procedimento legislativo e l’occasione mancata di una compiuta disciplina della partecipazione del Governo ai lavori in Commissione – 8. L’insufficiente inquadramento degli oneri accessori relativi alla proposta di emendamento – 9. Spunti conclusivi: la “buona legislazione” come esigenza di rango costituzionale?

### 1. Premessa: breve panoramica della “*Loi organique* n° 2009-403 du 15 avril 2009”

Con la legge organica n. 2009-403, del 15 aprile 2009, il Parlamento francese provvede ad attuare parte della novella realizzata con la legge costituzionale n. 2008-724, del 23 luglio 2008, e, specificamente, agli articoli 34-1, 39 e 44 Cost. Fr. Si tratta di un intervento legislativo di una certa rilevanza, che affronta la possibilità delle assemblee legislative di approvare risoluzioni (Capitolo I, la cui base giuridica è l’art. 34-1 Cost. Fr.), stabilisce alcune condizioni che il Governo deve rispettare allorché voglia presentare disegni di legge, con specifico riguardo ai documenti che devono necessariamente corredarli (Capitolo II, la cui base giuridica è l’art. 39 Cost. Fr.), e, infine, regola l’esercizio del diritto di proporre emendamenti durante la discussione parlamentare dei disegni e dei progetti di legge (Capitolo III, la cui base giuridica è l’art. 44 Cost. Fr.). Detta legge organica è stata sottoposta al necessario giudizio di compatibilità con la Costituzione,<sup>1</sup> effettuato dal *Conseil constitutionnel* con la sentenza n. 2009-579-DC del 9 aprile 2009.

---

(\*)Il lavoro è frutto di una comune riflessione da parte dei due autori. Nondimeno, i paragrafi da 1 a 4 sono stati curati da Silvio Boccalatte, mentre i paragrafi da 5 a 8 da Giovanni Piccirilli.

<sup>1</sup> Giova ricordare che, ai sensi dell’art. 46 Cost. Fr., “le leggi organiche sono promulgate solo dopo dichiarazione di conformità alla Costituzione da parte del Consiglio costituzionale”, poi ribadito nel successivo art. 61, comma 1, Cost. Fr., secondo cui “le leggi organiche, prima della loro promulgazione le proposte di legge di cui all’articolo 11 prima di essere sottoposte a referendum, e i regolamenti delle assemblee parlamentari, prima della loro entrata in

## 2. Le risoluzioni: uno strumento “nelle mani” del Governo

Lo strumento della risoluzione ebbe una vita piuttosto travagliata nella storia parlamentare della Quinta Repubblica. La possibilità di votare risoluzioni, l’ambito del loro oggetto nonché l’eventuale vincolatività nei confronti del Governo furono argomenti ampiamente dibattuti nelle prime fasi di applicazione della Costituzione del 1958 e, soprattutto, durante la redazione dei nuovi regolamenti parlamentari, poi definitivamente adottati nel 1959. Nello specifico, il *Conseil constitutionnel*, chiamato ad esprimersi obbligatoriamente sui progetti di regolamento dell’Assemblea nazionale e del Senato, ridusse notevolmente la possibilità per i due rami del Parlamento di esprimersi tramite tale strumento:<sup>2</sup> sino alla riforma costituzionale del 2008, le risoluzioni erano ricevibili solo in casi espressi e limitati, senza che le Camere potessero avvalersi per manifestare le proprie opinioni. Ciò, peraltro, creava problemi all’esercizio della stessa funzione legislativa, poiché poteva accadere che venissero avanzate proposte di legge o di emendamento pressoché prive di portata normativa ma finalizzate solo a fungere da mezzo di espressione dell’opinione del Parlamento.

A seguito della riforma costituzionale, al contrario, la legge organica n. 2009-403 disciplina ora la facoltà di presentare proposte di risoluzioni in modo piuttosto ampio (nonché certamente più simile al corrispondente *nomen iuris* in diritto italiano), perché essa può essere esercitata liberamente da uno o più parlamentari, o anche da un intero gruppo parlamentare per il tramite del suo presidente (art. 1, l.o. 2009-403): non vi sono limiti al numero di proposte presentabili, ma nella stessa sessione ordinaria non possono essere iscritte all’ordine del giorno due proposte di risoluzione recanti lo stesso oggetto (art. 5, comma 2, l.o. 2009-403).

Rimane però un vincolo costituzionale che limita di molto la rilevanza di questo strumento e ne condiziona necessariamente la disciplina legislativa: infatti, ai sensi dell’art. 34-1 Cost. Fr., sono irricevibili le proposte di risoluzione valutate dal Governo come tali “da mettere in causa la sua responsabilità o che [...] contengano ingiunzioni nei suoi confronti”.<sup>3</sup> In adempimento di tale disposizione, il Governo deve essere tenuto costantemente a conoscenza del contenuto delle proposte di risoluzione depositate in ciascuna camera: l’art. 2, comma 1, della legge organica in oggetto attribuisce questo compito informativo al Presidente della singola Assemblea, che dovrà informare “*sans délai*” il Primo Ministro. Ricevuta la comunicazione, il Governo può esercitare il suo diritto di veto, cagionando l’improcedibilità della proposta, ma solo sino all’iscrizione della stessa all’ordine del giorno (art. 3, l.o. 2009-403), iscrizione che deve comunque avvenire almeno sei giorni dopo il deposito (art. 5, comma 1, l.o. 2009-403).<sup>4</sup>

---

vigore, devono essere sottoposti al Consiglio costituzionale che si pronuncia sulla loro conformità alla Costituzione”: si tratta dunque di un controllo di legittimità costituzionale, necessario, astratto e preventivo.

<sup>2</sup> Dec. n. 59-2-DC del 24 giugno 1959 e Dec. n. 59-3-DC del 25 giugno 1959, adottate rispettivamente con riferimento al progetto di regolamento dell’Assemblea nazionale e del Senato.

<sup>3</sup> La traduzione dei brani della Costituzione francese vigente è tratta dalla versione in lingua italiana pubblicata sul sito dell’Assemblea nazionale ([www.assemblee-nationale.fr/italiano/8db.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/italiano/8db.asp)).

<sup>4</sup> Sulla tempistica delle risoluzioni si veda anche l’art. 4 l.o. 2009-403, in base al quale: “*Lorsque le président d'un groupe envisage de demander l'inscription d'une proposition de résolution à l'ordre du jour d'une assemblée, il*

Proprio per evitare ogni rischio di aggiramento, *de facto*, di tale particolare potere governativo di veto, il *Conseil constitutionnel*, nella già menzionata sentenza n. 2009-579, del 9 aprile 2009, ha dichiarato non conformi alla Legge Fondamentale alcune disposizioni, originariamente contenute nel testo della legge organica in oggetto, in forza delle quali i proponenti avrebbero potuto apportare modifiche sino al termine della discussione delle risoluzioni (la quale, *ex art.* 6 l.o. 2009-403, si svolge senza possibilità di emendamenti).<sup>5</sup>

Va notato, peraltro, che, nella sentenza appena citata, il *Conseil* tende ad interpretare come assoluta la riserva di legge organica stabilita dall'art. 34-1 Cost. Fr.: il rinvio ad altre fonti, quali i regolamenti parlamentari, per determinare (anche se solo parzialmente) la disciplina delle risoluzioni è considerato non conforme alla Costituzione poiché in tal modo la legge organica finisce per "disconoscere" la competenza ad essa attribuita dalla Costituzione.<sup>6</sup>

### 3. Le condizioni per la presentazione dei disegni di legge

Sei articoli (dal 7 al 12) della legge organica in esame sono destinati a disciplinare le condizioni che il Governo deve rispettare allorché voglia presentare un disegno di legge. La normativa qui in esame si inserisce nell'ambito di una tendenza, ormai ampiamente diffusa nei Paesi occidentali, verso il progressivo ampliamento della documentazione posta a corredo delle proposte di legge, specialmente quando provenienti dall'Esecutivo.<sup>7</sup>

Più precisamente, gli articoli 7 e 8 dispongono un corredo di documenti che devono accompagnare ciascun disegno di legge, mentre l'art. 11 individua alcune specifiche eccezioni.<sup>8</sup> La violazione di questo gruppo di norme comporta il diniego dell'iscrizione all'ordine del giorno (art. 39, comma 4, Cost. Fr.): a tal fine, l'art. 9, l.o. 2009-403, prevede che la Conferenza dei capigruppo stabilisca un termine di sei giorni, successivi

---

*en informe le président de cette assemblée au plus tard quarante-huit heures avant que l'inscription à l'ordre du jour ne soit décidée. Le président de l'assemblée en informe sans délai le Premier ministre*".

<sup>5</sup> Specificamente, è stata dichiarata non conforme alla Costituzione la versione originaria dell'art. 6, comma 1, della legge organica in oggetto: "*Jusqu'au terme de leur examen en séance, les propositions de résolution peuvent être rectifiées par leur auteur. Le président de chaque assemblée transmet sans délai toute rectification de la proposition de résolution au Gouvernement, qui peut à tout moment s'y opposer s'il estime qu'elle a pour effet de rendre une proposition de résolution irrecevable en application du second alinéa de l'article 34-1 de la Constitution*" (Dec. 2009-579, cit., pti. 5-7). In conseguenza di ciò, è stato dichiarato non conforme alla Costituzione anche il rinvio all'art. 6 operato dal precedente art. 3 (Dec. 2009-579, cit., pto. 7)

<sup>6</sup> È stato quindi dichiarato non conforme a Costituzione l'art. 2, comma 2, l.o. 2009-403, che si presentava nel seguente tenore letterale: "*Les règlements des assemblées peuvent prévoir qu'une proposition de résolution est envoyée à une commission permanente ou une commission spéciale*" (Dec. 2009-579, cit., pto. 4).

<sup>7</sup> In questo senso si veda, ancora di recente, la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri recante "Istruttoria degli atti normativi del Governo", del 26 febbraio 2009, pubblicata nella G.U. n. 82, dell'8 aprile 2009.

<sup>8</sup> L'art. 12, infine, si limita ad aggiornare la normativa vigente tramite alcune novelle rese necessarie dall'adozione della presente legge organica.

al deposito della proposta, per constatarne l'eventuale mancato rispetto.<sup>9</sup> Sul punto, in caso di disaccordo tra la Conferenza stessa e il Governo, il Presidente della Camera interessata o il Governo possono adire il *Conseil constitutionnel* (art. 39, comma 4, Cost. Fr.). Proprio per disciplinare tale particolare procedimento, l'art. 10, l.o. 2009-403, introduce il nuovo Capitolo II-bis nel corpo della legge organica sul *Conseil constitutionnel*,<sup>10</sup> intitolato "*De l'examen des conditions de présentations des projets de loi*": tale nuovo Capitolo è costituito, peraltro, da un solo articolo (il 26-1), il quale si limita a precisare che la decisione del Giudice delle Leggi deve essere motivata e notificata sia al Primo ministro sia ai presidenti delle camere.

Scendendo nei dettagli, un certo rilievo va riconosciuto all'art. 7, l.o. 2009-403, il quale prevede che i disegni di legge debbano essere preceduti da una "*exposé des motifs*", cioè da una relazione illustrativa. Come rilevato dallo stesso *Conseil constitutionnel*, tale disposizione riproduce una tradizione repubblicana secondo cui debbono essere presentate le principali caratteristiche del progetto di legge e gli interesse connessi alla sua adozione.<sup>11</sup> Giova notare immediatamente che la relazione illustrativa ha ad oggetto un disegno di legge e non la legge approvata: essa può quindi considerarsi la motivazione formale<sup>12</sup> del testo presentato all'esame del Parlamento, ma non della legge, la quale è un documento separato e distinto.<sup>13</sup> L'art. 7, l.o. 2009-403, insomma, non ha istituito una sorta di obbligo di motivazione della legge, la quale, al contrario, resta del tutto estranea alla storia giuridica della *République*.

Peraltro, il Giudice delle Leggi si era già confrontato con l'"*exposé des motifs*", sebbene in relazione alla normativa sul referendum stabilita in esecuzione dell'art. 11 Cost. Fr.:<sup>14</sup> in tale sede,<sup>15</sup> il *Conseil constitutionnel* ha avuto modo di precisare che la relazione illustrativa è parte integrante della proposta di legge soggetta a consultazione popolare, va considerata come da essa "inseparabile"<sup>16</sup> ed è rilevante poiché in grado di permettere di valutare gli interessi sottostanti all'articolo.<sup>17</sup> Quindi, i disegni di legge soggetti a referendum vengono previamente pubblicati sempre unitamente alla relativa "*exposé des motifs*".

L'assoluta novità dell'art. 7, l.o. 2009-403, dunque, non consiste nell'introduzione, in sé, dell'"*exposé des motifs*", quanto nell'aver elevato al rango di legge organica

<sup>9</sup> Però, ex art. 9, comma 2, l.o. 2009-403, "*lorsque le Parlement n'est pas en session, ce délai est suspendu jusqu'au dixième jour qui précède le début de la session suivante*".

<sup>10</sup> Ordonnance n. 58-1067 del 7 novembre 1958, più volte modificata.

<sup>11</sup> Dec. 2009-579, cit., pto. 11.

<sup>12</sup> Sulla nozione di "motivazione formale" della legge ci si permette di rinviare a S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, CEDAM, Padova, 2008, spec. p. 31 s.

<sup>13</sup> Cfr. A. SPADARO, *Le motivazioni delle sentenze della Corte come "tecniche" di creazione di norme costituzionali*, a cura di A. Ruggeri, *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale. Atti del seminario di Messina, 7-8 maggio 1993*, Torino, Giappichelli, 1994, p. 357, n. 1.

<sup>14</sup> E' appena il caso di ricordare che l'art. 11 Cost. Fr. prevede una forma di referendum preventivo e confermativo, non successivo e abrogativo.

<sup>15</sup> Dec. 7 aprile 2005, *Villiers et Peltier*, avente ad oggetto l'art. 3 del Decreto n. 2005-237 del 17 marzo 2005, recante "*l'organizzazione del referendum*". Nello stesso senso cfr. anche Dec. 19 maggio 2005, *Hoffer et Gabarro-Arpa*.

<sup>16</sup> Dec. 7 aprile 2005, *Villiers et Peltier*, cit., pto. 6.

<sup>17</sup> Dec. 7 aprile 2005, *Villiers et Peltier*, cit., pto. 9.

l'obbligo della sua presenza, da sempre esistente a livello di prassi (e non formalizzato nemmeno nei regolamenti parlamentari),<sup>18</sup> ma definito compiutamente solo a livello di circolari, da ultimo nella “*guide de légistique*” elaborata dal Segretariato generale del Governo e dal Consiglio di Stato.<sup>19</sup> Come indicato proprio nell’appena citata “*guide de légistique*”, il ruolo di tale documento è strutturalmente endoprocedimentale, in quanto rivolto “à éclairer le Parlement sur le sens et la portée des dispositions qui lui sont soumises”,<sup>20</sup> senza la possibilità di essere discusso durante l’iter di approvazione della legge o di essere pubblicato nel *Journal officiel*;<sup>21</sup> in qualità di atto preparatorio vi si riconosce, però, un valore di ausilio nella ricostruzione dell’intenzione del legislatore.<sup>22</sup>

Oltre all’ “*exposé des motifs*” viene prevista legislativamente anche l’analisi d’impatto della regolazione (“*étude d’impact*”), dettagliatamente disciplinata dagli artt. 8 e 11, l.o. 2009-403. Anche per quanto riguarda l’AIR non si tratta certo di un debutto assoluto: già prevista con la circolare del Primo ministro del 26 luglio 1995 (“*relative à la préparation et mise en œuvre de la réforme de l’État et des services publics*”)<sup>23</sup> e disciplinata in via di sperimentazione, per l’anno 1996, con la circolare del Primo ministro del 21 novembre 1995 (“*relative à l’expérimentation d’une étude d’Impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d’Etat*”),<sup>24</sup> l’*étude d’impact*, dopo ulteriori interventi durante il 1997, è stata compiutamente normata già undici anni fa, tramite la circolare del Primo ministro del 26 gennaio 1998.<sup>25</sup>

Senza discostarsi in modo significativo proprio da tale circolare del 1998 e, piuttosto, limitandosi a fornirne una rielaborazione sintetica, l’art. 8 della legge in esame precisa che l’AIR dovrà far emergere gli obiettivi dell’intervento legislativo, registrando le varie possibilità di intervento e illustrando i motivi che spingono il Governo a proporre una nuova legge. Si tratta, quindi, di un documento particolarmente complesso che muove a partire dallo studio del plausibile impatto della nuova legislazione all’interno del corpo del diritto preesistente (interno e comunitario), rende conto delle consultazioni eventualmente effettuate prima della redazione del testo nonché delle modalità e della tempistica della sua applicazione, per giungere sino al calcolo delle conseguenze economiche, finanziarie, sociali e ambientali, e, infine, ad una valutazione “costi-benefici”. Dei metodi e dei criteri utilizzati per sviluppare le analisi richieste il Governo deve rendere specificamente conto all’interno dello stesso *étude d’impact*.

<sup>18</sup> Sul punto ci si permette di rinviare a S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge*, cit., p. 194-195.

<sup>19</sup> Disponibile su internet alla pagina [www.legifrance.gouv.fr/html/Guide\\_legistique\\_2/accueil\\_guide\\_leg.htm](http://www.legifrance.gouv.fr/html/Guide_legistique_2/accueil_guide_leg.htm), pubblicata per la prima volta nel 2005 e aggiornata nel 2007.

<sup>20</sup> Come letteralmente indicato dal primo comma del pto. 3.1.1 della *guide de légistique*.

<sup>21</sup> Nondimeno, il quarto comma del pto. 3.1.1 della *guide de légistique* ne prevede la pubblicazione online nella documentazione inerente il progetto di legge.

<sup>22</sup> Ciò è registrato nella chiusura del pto. 3.1.1 della *guide de légistique*, laddove si nota che l’*exposé des motifs* “constitue l’un des éléments des travaux préparatoires d’une loi, auquel le juge peut se référer en cas de doute sur les intentions du législateur”.

<sup>23</sup> Reperibile su internet alla pagina [www.dsi.cnrs.fr/RMLR/textesintegaux/volume4/414-cirdu26-07-1995.htm](http://www.dsi.cnrs.fr/RMLR/textesintegaux/volume4/414-cirdu26-07-1995.htm).

<sup>24</sup> Reperibile su internet alla pagina <http://admi.net/jo/PRMX9501182C.html>.

<sup>25</sup> Reperibile su internet alla pagina [www.droit.org/jo/19980206/PRMX9802600C.html](http://www.droit.org/jo/19980206/PRMX9802600C.html). Per un’analisi dell’esperienza dell’AIR in Francia si vedano F. D. LAFOND, *Francia: la difficile ricerca di un percorso efficace*, in C.M. RADAELLI (a cura di), *L’analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001, p. 216, spec. p. 221 s.

Nella versione originariamente approvata dal Parlamento, la legge organica si spingeva addirittura a imporre che AIR dovesse essere realizzata nella fase iniziale dell'elaborazione dei disegni di legge. Il *Conseil constitutionnel* ha però considerato questa precisazione contraria all'art. 39 Cost. Fr. Il testo della Costituzione, infatti, prevede che la legge organica disciplini le condizioni per la "presentazione" e l'iscrizione all'ordine del giorno dei disegni di legge: determinare anche il momento della redazione dell'analisi d'impatto della regolazione è certamente qualcosa di ulteriore rispetto a tali previsioni, nonché di ben più vincolante nei confronti dell'attività governativa.<sup>26</sup> Allo stesso modo, una lesione alle prerogative governative è stata riconosciuta anche nell'obbligo (previsto nel testo della legge organica, ma poi dichiarato non conforme alla Costituzione) di corredare l'analisi d'impatto della regolazione con la previsione degli orientamenti principali e della tempistica di adozione delle disposizioni regolamentari collegate con il singolo disegno di legge: oltre ad integrare una violazione del principio di separazione dei poteri,<sup>27</sup> si sarebbe configurata una richiesta poco ragionevole perché riferita all'esecuzione futura di una proposta di legge appena depositata e quindi ancora bel lungi dall'essere approvata.<sup>28</sup>

Di regola, l'AIR è necessaria per tutti i disegni di legge. Vi sono però alcune eccezioni, enucleate nell'art. 11, che ne limitano l'ambito di applicazione: si tratta, in particolare,<sup>29</sup> dei *projets de loi de finances*, dei *projets de loi de financement de la sécurité sociale*, i quali sono già stati oggetto di due specifiche leggi organiche,<sup>30</sup> nonché dei *projets de loi de programmation*; forme ridotte dell'*étude d'impact* sono previste per i disegni di legge per la ratifica dei trattati internazionali previsti dall'art. 53 Cost.

Un discorso a parte meritano i disegni di legge di autorizzazione all'emanazione di ordinanze governative su materie riservate alla legge, previsti dall'art. 38 Cost. Fr.:<sup>31</sup> in tale ipotesi l'art. 11 non richiede lo svolgimento dell'AIR, ma la sola presentazione di

---

<sup>26</sup> Dec. 2009-579, cit., pto. 13.

<sup>27</sup> Sul punto, la sentenza n. 2009-579 ribadisce la precedente giurisprudenza del *Conseil constitutionnel*: cfr. Dec. n. 2009-577 del 3 marzo 2009, *Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision*, pti. 29 s.

<sup>28</sup> Dec. 2009-579, cit., pto. 16.

<sup>29</sup> La legge menziona tra le esenzioni anche i progetti di legge che prorogano gli "stati di crisi", ma questa previsione sembra meno rilevante a causa della eccezionalità delle situazioni cui si riferisce.

<sup>30</sup> I documenti che devono accompagnare i *projets de loi de finances* sono dettagliatamente indicati negli artt. 48 ss. della legge organica n. 2001-692 ("*relative aux lois de finances*"), del 1 agosto 2001, mentre per quanto riguarda i lavori preparatori dei *projets de loi de financement de la sécurité sociale* si veda l'art. 111-4 del *code de la sécurité sociale* come novellato dagli artt. 2 e 22 della legge organica n. 2005-881 ("*relative aux lois de financement de la sécurité sociale*"), del 2 agosto 2005.

<sup>31</sup> Art. 38 Cost. Fr.: "*Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse. A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif*".

alcuni documenti tra quelli previsti nell'art. 8.<sup>32</sup> Di questa disposizione, comunque, il *Conseil constitutionnel* ha voluto fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata, precisando che non è imposto alcun obbligo di informazione del Parlamento in merito al contenuto delle ordinanze che il Governo vorrà adottare in forza della futura autorizzazione parlamentare.<sup>33</sup> Peraltro, tale obbligo sarebbe stato indirettamente configurato, *a posteriori*, poiché il Governo avrebbe dovuto corredare con l'*étude d'impact* i successivi disegni di legge di ratifica di tali ordinanze:<sup>34</sup> quest'ultima disposizione è stata però dichiarata non conforme alla Costituzione nella già citata sentenza n. 2009-579.<sup>35</sup>

#### 4. Brevi osservazioni sui rapporti tra relazione illustrativa e AIR, nonché sui parametri di controllo da parte del *Conseil constitutionnel*

Come già rilevato nella circolare sull'*étude d'impact* del 1998,<sup>36</sup> il contenuto dell'*exposé des motifs* viene a sovrapporsi, in buona parte, a quello dell'analisi d'impatto della regolazione. Il pto. 3.1.1 della *guide de légistique*, infatti, precisa la portata della relazione illustrativa in modo non dissimile a come l'art. 8, l.o. 2009-403, enuclea il contenuto necessario dell'AIR: senza parafrasare l'articolato,<sup>37</sup> e con uno stile che non la renda accessibile solo ai funzionari, l'*exposé des motifs* ha il compito di esplicitare *ratio* e obiettivi del progetto di legge, con particolare attenzione alle modificazioni del diritto vigente che sarebbero prodotte dalla sua eventuale approvazione. Seguendo, poi, uno schema ampiamente collaudato anche nel diritto

---

<sup>32</sup> Art. 11, comma 2, l.o. 2009-403: "*Les dispositions des projets de loi par lesquelles le Gouvernement demande au Parlement, en application de l'article 38 de la Constitution, l'autorisation de prendre des mesures par ordonnances sont accompagnées, dès leur transmission au Conseil d'Etat, des documents visés aux deuxième à septième alinéas et à l'avant-dernier alinéa de l'article 8. Ces documents sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi comprenant les dispositions auxquelles ils se rapportent*".

<sup>33</sup> Per consolidata giurisprudenza, comunque, l'art. 38 Cost. Fr., di per sé, impone al Governo l'obbligo di indicare alle camere gli scopi delle ordinanze che vorrà adottare in forza dell'autorizzazione parlamentare. Cfr., ad esempio, Dec. n. 77-72 del 12 gennaio 1977, *Loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés du territoire Français des Afars et des Issas*, e Dec. n. 2003-473 del 26 giugno 2003, *habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*.

<sup>34</sup> Art. 11, comma 3, l.o. 2009-403, nel testo originariamente approvato e dichiarato non conforme alla Costituzione: "*Les dispositions des projets de loi prévoyant la ratification d'ordonnances sont accompagnées, dès leur transmission au Conseil d'État, d'une étude d'impact composée des documents visés aux huit derniers alinéas de l'article 8. Ces documents sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi comprenant les dispositions auxquelles ils se rapportent*".

<sup>35</sup> Dec. 2009-579, cit., pto. 22.

<sup>36</sup> Al pto. 2 della circolare sull'AIR del 1998 si riconosce, infatti che "*Les champs respectifs de ces divers documents doivent être harmonisés, car ils poursuivent un objectif identique, celui d'éclairer la décision publique, et doivent, à ce titre, être complémentaires. Ainsi, l'établissement d'une étude d'impact approfondie pourra-t-il conduire à réduire le contenu des autres documents exigés*".

<sup>37</sup> L'avvertimento riecheggia quanto previsto dal principio 10 del *Accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria* in relazione ai preamboli degli atti comunitari, a mente del quale "i considerando motivano in modo conciso le norme essenziali dell'articolato, senza riprodurle o parafrasarne il dettato".

parlamentare spagnolo,<sup>38</sup> la *guide de légistique* disciplina la forma della relazione illustrativa strutturandola in un due parti: la prima, di carattere generale, “*présentant le contexte – historique, international, économique, social, juridique, etc. – dans lequel s'insère le projet ainsi que les principaux objectifs qu'il poursuit*”; la seconda, invece, *exposant, article par article, les dispositions propose*, con la precisazione che “*pour les textes longs, une explication par division (titre, chapitre) peut suffire*”.

A meno di immaginare la redazione di due documenti sostanzialmente identici tra loro, nella prassi si dovranno andare a precisare i rapporti reciproci tra relazione illustrativa e AIR. Si può immaginare che, se quest'ultimo si dimostrerà un valido strumento nel processo di redazione delle leggi, l'*exposé des motifs* subirà, di converso, un parallelo processo di atrofizzazione, se non, in qualche misura, di assorbimento nel complesso apparato dell'*étude d'impact*.

Ancor più interessante sarà verificare il tipo di controllo che il *Conseil constitutionnel* vorrà esercitare sul rispetto, da parte del Governo, dell'obbligo di corredare i disegni di legge con la documentazione prevista dalla legge organica 2009-403. Estremizzando e semplificando, si possono ipotizzare due scenari: a) il Giudice delle Leggi svilupperà uno standard di controllo meramente formale, limitandosi a richiedere l'esistenza di *exposé des motifs* ed *étude d'impact* ma senza estendere il proprio sindacato al contenuto di tali atti; b) al contrario, la giurisprudenza del *Conseil* giungerà a richiedere la presenza di un contenuto minimo senza il rispetto del quale verrà sanzionata la sostanziale elusione delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 11, l.o. 2009-403.

In attesa di indicazioni specifiche, si deve notare sin da ora come il Giudice delle Leggi abbia già voluto anticipare una linea esegetica improntata a ragionevole elasticità. Nella sentenza n. 2009-579 il *Conseil constitutionnel* ha infatti precisato che non tutti gli studi elencati dall'art. 8, l.o. 2009-403, devono necessariamente essere presenti nell'AIR: se taluno di essi risultasse del tutto privo di pertinenza con l'oggetto delle disposizioni costituenti la proposta, l'*étude d'impact* potrà pacificamente ometterlo senza che, per ciò solo, ne derivi l'improcedibilità del disegno di legge.<sup>39</sup> In generale, poi, nel caso si verificasse l'omissione di una o più sezioni dell'AIR il rispetto delle disposizioni contenute nell'art. 8 della legge organica sarà valutato “*au regard des exigences de la continuité de la vie de la Nation*”.<sup>40</sup> Si tratta di un orientamento già manifestato in relazione al corredo documentale previsto per le *lois de finances*, finalizzato a consentire una valutazione, caso per caso, delle modalità attraverso le quali il Governo si rapporta con il Parlamento e orientato a non permettere che la violazione di requisiti formali costituisca un ostacolo al normale svolgimento della dialettica politica e istituzionale.

---

<sup>38</sup> Va però ricordato che in Spagna accade con una certa frequenza che la relazione illustrativa venga discussa, approvata e pubblicata in qualità di preambolo: cfr. S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge*, cit., p. 254 s.

<sup>39</sup> Dec. 2009-579, cit., pto. 15.

<sup>40</sup> Dec. 2009-579, cit., pto. 17.



## 5. *L'intarsio (utile?) tra Costituzione, legge organica e regolamenti parlamentari nella disciplina del diritto di emendamento*

Un ulteriore aspetto su cui ha inciso la riforma costituzionale del 2008, e cui la l.o. 2009-403 vuole dare attuazione, è stato l'esercizio del diritto di emendamento – inteso innanzitutto come diritto di presentare proposte emendative<sup>41</sup> –, inserendo una innovazione potenzialmente assai interessante nella disciplina delle fonti sul procedimento legislativo: è stato infatti previsto un nuovo ambito di competenza per la legge organica, teso alla definizione del quadro all'interno del quale i regolamenti parlamentari si inseriscono nella fissazione delle “condizioni” per l'esercizio del diritto.<sup>42</sup>

L'inserimento di un livello normativo posto “a metà strada” tra la rigidità della Costituzione e la natura assai più flessibile del regolamento parlamentare (e, comunque, diverso da quello legislativo, data la sua inidoneità a vincolare il legislatore successivo) rappresenta di per sé una innovazione di grande interesse, specie per l'osservatore italiano: questo “intarsio” tra livelli distinti di normazione<sup>43</sup> – Costituzione (che, in ogni caso, in Francia interviene in maniera non poco pervasiva nella razionalizzazione dei rapporti tra Parlamento e Governo), legge organica e regolamenti parlamentari – potrebbe permettere di distinguere opportunamente le sedi destinate all'individuazione dei principi e delle regole di svolgimento del confronto tra maggioranza e opposizione nel procedimento di approvazione della legge, garantendo opportune forme di tutela per le rispettive violazioni. Dinanzi alla derogabilità delle norme regolamentari nella dinamica parlamentare, una maggiore rigidità discendente dalla natura formale della legge organica potrebbe costituire un elemento utile di garanzia per le minoranze, potendosi così dettare la disciplina del procedimento con un sufficiente grado di

---

<sup>41</sup> Sulla distinzione, all'interno del diritto/potere di emendamento, tra presentare proposte emendative e approvare modifiche al progetto di legge in discussione, v. D. CASSANELLO, *L'iter legislativo: la discussione in Assemblea plenaria e nelle Commissioni in sede legislativa*, in V. LONGI ed altri (in a cura di), *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Camera dei deputati, Roma, 1968, p. 443: “si distingue un diritto di «proposizione» da un diritto di «emendamento» in senso stretto”; G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari (a cura di), *Quaderno n. 5 – Seminario 1994*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 220, per cui: “emendamento non ha uno ma due significati, correlati alle due [...] fasi di ogni deliberazione collegiale, quella in cui si definisce il *deliberando*, vale a dire la proposta da deliberare, e quella in cui si forma la volontà collegiale (deliberazione, voto)”; G. PISTORIO, voce *Emendamento*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento \*\*\**, I, UTET, Torino, 2008, p. 353 ss. Da ultimo, volendo, G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, CEDAM, Padova, 2008, spec. p. 61 s.

<sup>42</sup> Così l'art. 44, primo comma, Cost. Fr., come modificato dalla riforma del 2008 attraverso l'inserimento del secondo periodo: “*Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique*”.

<sup>43</sup> Sul concetto di “intarsio” tra fonti nella disciplina del procedimento legislativo v., a riguardo della sessione di bilancio (ma anche della legge comunitaria, nonché più in generale), A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, III ed., 2003, p. 46 s., nonché p. 344 s.

dettaglio (perciò inadatto alla fonte propriamente costituzionale), ma sottraendola, al contempo, alla piena disponibilità della maggioranza di turno.<sup>44</sup>

Per altro, il riconoscimento di questo ulteriore ambito di competenza per il legislatore organico è coinciso con una ampia riforma della disciplina costituzionale sul procedimento legislativo, che potrebbe consentire interventi estremamente innovativi in sede di attuazione, al fine della definizione dello spazio di azione dei regolamenti di Assemblea, fino a giungere ad una generale revisione delle regole sulla presentazione e la discussione delle proposte emendative.

Tuttavia, guardando a come questa nuova competenza è stata effettivamente esercitata dal legislatore organico, sembra doveroso distinguere la valutazione sugli esiti di questo “intarsio” con le altre fonti sul procedimento legislativo a seconda che ci si riferisca ad ambiti in cui prevalgono elementi di continuità o di discontinuità del dato costituzionale: quasi che il legislatore organico fosse timoroso di realizzare una ulteriore “accelerazione” della recente riforma, solo nel primo caso sembra essersi realizzata una interazione costruttiva tra i diversi livelli normativi, essendo stati inseriti elementi di garanzia e di innovazione rispetto al passato; al contrario, ove è stata più incisiva la riforma costituzionale, l’intervento del legislatore organico è stato – almeno finora – quanto meno insufficiente, limitandosi a riprodurre disposizioni esistenti (e perciò di dubbia compatibilità con il mutato assetto costituzionale), oppure ad operare un mero rinvio ai regolamenti parlamentari (e quindi di fatto misconoscendo il proprio ruolo di “inquadramento” dell’autonomia regolamentare delle Camere).

## 6. *La parte “riuscita” dell’attuazione dell’art. 44 della Costituzione: la disciplina dell’organizzazione del dibattito*

I punti su cui la disciplina posta dalla legge organica sembra costituire un effettivo passo avanti rispetto al passato riguardano l’organizzazione del dibattito parlamentare, con particolare riferimento alla necessità di assicurare tempi certi per la discussione dei progetti di legge, anche dinanzi ad un ostruzionismo parlamentare esercitato mediante il deposito di un elevato numero di emendamenti. Queste problematiche, già affrontate in passato riguardo alla sessione di bilancio (specie a seguito della riforma della legge di contabilità nel 2001),<sup>45</sup> sono ora state riprese con valenza generale: nel progetto di legge

---

<sup>44</sup> Sul ruolo della legge organica v., nella dottrina italiana, L. PEGORARO, *Le leggi organiche: profili comparatistici*, CEDAM, Padova, 1990, nonché l’esercitazione svolta dall’ISLE nell’ambito del corso 2007/2008 sul tema *Una nuova fonte del diritto: la legge organica*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2008.

. Sull’anomalo rapporto, in Italia, tra le fonti che intervengono a disciplinare il procedimento legislativo (e il diritto parlamentare in generale) v., di recente, C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2008, p. 741 ss.

<sup>45</sup> In particolare, v. la riforma del regolamento dell’*Assemblée nationale* dell’ottobre 2005, intervenuta in attuazione della LOLF, e la conseguente decisione del *Conseil constitutionnel* n. 2005-526 DC del 13 ottobre dello stesso anno, su cui F. DURANTI, *Conseil constitutionnel e regolamenti parlamentari: nuovi valori costituzionali nell’equilibrio tra i poteri*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2006, p. 208 ss. Da ultimo, C. RAIMONDI, *La programmazione della spesa e la valutazione delle politiche pubbliche nell’ordinamento francese: alcune riflessioni alla luce delle più recenti riforme*, in *Amministrazione in cammino* ([www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)), 26 maggio 2009.

organica ci si è preoccupati di fissare una serie di principi finalizzati ad orientare le prossime riforme regolamentari in modo da disincentivare il ricorso ostruzionistico alla presentazione di un massiccio numero di proposte emendative, nonché da rendere prevedibile la durata delle discussioni ed i momenti di votazione, anche con l'obiettivo di una migliore organizzazione delle sedute. In verità, l'organizzazione del dibattito parlamentare non è stata incisa dalla riforma costituzionale dell'anno passato e le innovazioni che si sono intese introdurre per mezzo della legge organica potevano senza alcuna difficoltà operare anche nel previgente quadro costituzionale.

In ogni caso, negli artt. 17 e ss. si fissa un principio fondamentale, applicabile quando sia stato fatto ricorso al contingentamento dei tempi di discussione (ossia, secondo il modello francese, quando sia stato determinato il momento in cui la decisione dovrà essere presa dall'Assemblea): la possibilità di prescindere dalla discussione dei singoli emendamenti di provenienza parlamentare prima dell'espressione del voto.<sup>46</sup> Ciò costituisce un sicuro disincentivo per le pratiche ostruzionistiche, inserendo elementi limitativi della fase di discussione degli emendamenti accanto agli ulteriori strumenti a disposizione diretta del Governo per limitare (quando non azzerare del tutto) la fase di votazione sulle proposte emendative di provenienza parlamentare mediante il cd. "voto bloccato" di cui all'art. 44, comma 3, della Costituzione.<sup>47</sup>

Accanto a questi elementi di razionalizzazione e di funzionalizzazione della discussione al raggiungimento della decisione finale, vengono inseriti una serie di meccanismi di garanzia per le prerogative dell'Assemblea, nonché, in particolare, dell'opposizione e dei singoli parlamentari. Nel dettaglio, si prevede uno spostamento del termine per l'adozione della decisione, garantendo così uno spazio supplementare per la discussione, quando siano presentati in Assemblea emendamenti del Governo o della Commissione (art. 17, comma 1); inoltre, vengono fissati principi garantistici per i gruppi parlamentari, ed in particolare per i gruppi di opposizione, assicurandone comunque il diritto di espressione nel dibattito (art. 18); infine, si è inteso tutelare anche il diritto di parola dei singoli parlamentari per gli interventi a titolo personale (art. 19).

Proprio in virtù di questo bilanciamento tra le garanzie per la maggioranza (e per il Governo) di un rapido raggiungimento della decisione e le garanzie dei singoli parlamentari, dell'opposizione e, in generale, del Parlamento complessivamente inteso, i limiti posti dal legislatore organico sono considerati dal *Conseil constitutionnel* compatibili con il parametro costituzionale.<sup>48</sup> Da un punto di vista più generale, si può dire che, su questo punto, il legislatore organico ha compiutamente assolto al suo

---

<sup>46</sup> Art. 17: "*Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion*".

<sup>47</sup> In aggiunta, non si può tralasciare l'ulteriore meccanismo previsto dal comma 2 del medesimo articolo, secondo cui, dopo l'apertura del dibattito in Assemblea, il Governo può opporsi all'esame di tutte le proposte emendative che non siano già state precedentemente esaminate in Commissione.

<sup>48</sup> V. i *Considérant* 40, 41 e, in particolare, 42 della sentenza in parola: "*les articles 17 à 19 de la loi organique n'ont pas apporté de limites inconstitutionnelles à l'exercice du droit d'expression et d'amendement des membres du Parlement*".

compito di inquadramento dell'autonomia parlamentare, intervenendo esclusivamente con una disciplina di principio, ma allo stesso tempo facendo in modo che i contenuti di tali principi siano immediatamente chiari e vincolanti in vista delle successive riforme regolamentari.

## 7. *Il nuovo ruolo delle Commissioni parlamentari nel procedimento legislativo e l'occasione mancata di una compiuta disciplina della partecipazione del Governo ai lavori in Commissione*

Passando invece alle novità introdotte dalla riforma costituzionale del 2008 riguardo al procedimento legislativo, è soprattutto il nuovo ruolo esercitato dalle Commissioni permanenti a costituire elemento di particolare interesse. Più nello specifico, a seguito della riforma, la discussione in Assemblea dei progetti di legge (ad eccezione dei progetti di legge di revisione costituzionale, del disegno di legge finanziaria e del disegno di legge annuale sulla sicurezza sociale) non ha più necessariamente come testo base, in prima lettura,<sup>49</sup> la proposta avanzata o appoggiata dal Governo, bensì il testo elaborato dalla Commissione, nel quale le modifiche da essa fatte proprie sono incorporate nel testo e non presentate come mere proposte di modifica al testo del Governo.<sup>50</sup> La Commissione giunge così ad un ruolo assai più vicino a quello esercitato dall'omologo organo del Parlamento italiano (o, se si vuole, a quello già ricoperto nell'esperienza della IV Repubblica),<sup>51</sup> caratterizzando la propria attività non soltanto

---

<sup>49</sup> Nelle letture successive alla prima resta invece immutata dalla riforma l'utilizzazione del testo proveniente dall'altro ramo del Parlamento, nel quale non si inseriscono le modifiche proposte dalla Commissione, ma sono presentate in Assemblea sotto forma di proposte emendative.

<sup>50</sup> Art. 42, Cost. Fr., testo in vigore fino al 1° marzo 2009: "1. *La discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement. 2. Une assemblée saisie d'un texte voté par l'autre assemblée délibère sur le texte qui lui est transmis*". Testo in vigore a partire dal 1° marzo 2009: "1. *La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie. 2. Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée. 3. La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission. 4. L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise*".

<sup>51</sup> Cfr. J.P. CAMBY-P. SERVENT, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, 4 ed., Montchrestien, Paris, 2004, p. 69 s., i quali segnalano che nella IV Repubblica il testo-guida per la discussione in Assemblea era quello deliberato dalla Commissione. Le ragioni che condussero al cambiamento sul punto apportato dalla Costituzione della V Repubblica furono dettate, a loro parere, da tre ragioni: diminuire il peso dei gruppi di interesse che possono essere assai più incisivi nel lavoro in Commissione; eliminare la rivalità che potrebbe insorgere tra Presidente di Commissione e Ministro competente; in generale, ridurre il ruolo delle Commissioni nell'elaborazione della legge.

per una finalità “referente” ma di effettiva “redazione” del testo.<sup>52</sup> Dunque, il rafforzamento della posizione del Parlamento nei confronti del Governo – elemento che ha caratterizzato in più punti la novella costituzionale del 2008<sup>53</sup> – passa anche per la ridefinizione del “testo-guida” per la discussione in Assemblea (e quindi per il rafforzamento del ruolo delle Commissioni permanenti nel procedimento legislativo, che erano state delle vere e proprie “vittime” della Costituzione del 1958).<sup>54</sup>

Ad un cambiamento così profondo della struttura e dell’organizzazione delle regole costituzionali sul procedimento legislativo, è però corrisposto un approccio della legge organica di “attuazione” della riforma costituzionale assai poco innovativo rispetto all’esistente. Infatti, almeno per ciò che concerne l’inquadramento del diritto di emendamento, l’esperienza francese della fonte “intermedia” per la disciplina dell’*iter legis* è apparso deludente: la legge organica ha introdotto ben poche novità rispetto a quanto non fosse già presente nei regolamenti delle due Assemblee, riprendendo in alcuni punti finanche la formulazione letterale delle disposizioni regolamentari.<sup>55</sup>

Da un certo punto di vista, questa sovrapposizione è dovuta alla anomalia determinatasi nella successione, nel tempo, tra fonti poste a livelli normativi differenti e che si sono susseguite “in ordine sparso”: la neo-introdotta legge organica – chiamata a delimitare il quadro all’interno del quale si muoverebbero i regolamenti parlamentari – è infatti intervenuta in un momento necessariamente successivo alla piena vigenza ed

---

<sup>52</sup> Cfr., nel contesto italiano, gli artt. 79, comma 12, reg. Cam. e 43, comma 2, reg. Sen. Per questa impostazione del ruolo delle Commissioni parlamentari v. L. ELIA, *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Arch. giur.*, 1961, p. 68 s.; V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, in T. MARTINES-C. DECARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, I ed., Maggioli, Rimini, 1992, p. 317 s., spec. p. 337. Più recentemente v., R. PERNA, *Le Commissioni parlamentari al tempo del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO (a cura di) *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza ed opposizione*, LUISS University Press, Roma, 2007, p. 144: “Nel concreto sviluppo dell’attività parlamentare le Commissioni non si sono limitate, come testualmente prescrive la Costituzione, ad esercitare una funzione referente, fornendo all’Assemblea un proprio parere (favorevole o contrario) sui progetti di legge in discussione, ma – in realtà – in moltissimi casi sono state esse stesse a «produrre» il testo da esaminare in Assemblea. La funzione referente delle Commissioni si è nella realtà trasformata in funzione di carattere legislativo in senso proprio”. In senso analogo, E. GIANFRANCESCO-F. CLEMENTI, *L’adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in A. MANZELLA-F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, I. Mulino, Bologna, 2007, p. 41: “anche nelle ipotesi in cui la Commissione operi in sede referente o consultiva, l’apporto dato da questa all’elaborazione del testo appare decisivo”.

<sup>53</sup> V., in commento alla riforma, M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in [www.astrid-online.it/rassegna/28-10-2008/Volpi\\_Forma-di-Governo-Francia---rif-costit-luglio2008--2-.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/28-10-2008/Volpi_Forma-di-Governo-Francia---rif-costit-luglio2008--2-.pdf), nonché, specificamente sul punto di cui si tratta, N. LUPO, *Un Parlamento da rafforzare, non da indebolire. La revisione costituzionale francese del luglio 2008 a confronto con le prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, in corso di pubblicazione.

<sup>54</sup> In questo senso P. TÜRK, *Les Commissions parlementaires permanentes et la renouveau du Parlement sous la V<sup>e</sup> République*, Dalloz, Paris, 2005, p. 29 ss. Più in generale, un confronto tra l’ordinamento francese precedente e quello successivo alla Costituzione del 1958, è offerto in P. PICCIACCHIA, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, Giuffrè, Milano, 1998.

<sup>55</sup> È il caso, ad esempio, dell’art. 13, comma 1, della legge organica, riproduttivo degli artt. 98, commi 2 e 3, reg. *Assemblée nationale*, e 48, comma 2, reg. *Sénat*, in tema di forma scritta e obbligo di motivazione sommaria delle proposte emendative; dell’art. 13, comma 2, riproduttivo degli artt. 99 reg. *Assemblée nationale* e 50 reg. *Sénat*, sulla possibilità per la Conferenza dei Presidenti di anticipare il termine per la presentazione delle proposte emendative rispetto alla disciplina ordinaria.

operatività dei regolamenti stessi. Quasi per una naturale conseguenza, le norme generali contenute in questi ultimi sono state trasposte meccanicamente al livello “superiore” (in attesa, forse, di essere cancellate dalla sede precedente). D'altra parte, però, non si può non cogliere un approccio iniziale estremamente “timido” del legislatore organico (bicamerale) nell'intervenire su ambiti tradizionalmente rientranti nella autonomia della singola Assemblea.

Per un primo versante, la legge organica è parsa sottovalutare le innovazioni apportate dalla revisione costituzionale sul nuovo ruolo delle Commissioni parlamentari, allorché è giunta a prospettare una (possibile) restrizione della partecipazione dei Ministri ai lavori delle Commissioni nel procedimento legislativo<sup>56</sup>, limitandosi a rimettere ai regolamenti parlamentari la disciplina di partecipazione dei Ministri alla discussione dei progetti di legge nel corso dell'esame in Commissione. In questo modo, è parso che la partecipazione dei Ministri potesse essere considerata non solo come non necessaria, ma addirittura come un elemento dal quale le Camere potessero tutto sommato prescindere per loro autonoma decisione, continuando a mantenere approcci differenziati tra la partecipazione (eventuale e disponibile) dei rappresentanti del Governo al procedimento legislativo e la loro possibilità, affermata in senso generale, ma intesa prevalentemente come concernente le attività di controllo e di indirizzo, di accesso incondizionato all'Assemblea (e al dibattito) tutelata dall'art. 31, primo comma, della Costituzione, secondo cui “*Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent*”.

Al contrario, proprio in considerazione del ruolo acquisito dalle Commissioni parlamentari nel procedimento legislativo a seguito della riforma,<sup>57</sup> il *Conseil constitutionnel* ha ritenuto contraria alla Costituzione la previsione di qualsiasi forma di limitazione di partecipazione del Governo all'esame in Commissione dei progetti di legge, anche alla luce dei poteri che la stessa Costituzione riconosce al Governo agli artt. 40 e 41, ove si sancisce l'inammissibilità delle proposte emendative di origine parlamentare che rechino un aumento di spesa o una diminuzione delle entrate (su cui il Governo ha sempre giocato un ruolo fondamentale), nonché si attribuisce al Governo (oltre che al Presidente di Assemblea) la possibilità di eccepire l'irricevibilità delle proposte emendative eccedenti il *domaine de la loi*.<sup>58</sup> La combinazione tra i poteri del Governo nel procedimento legislativo ed il nuovo ruolo attribuito dalla Costituzione all'esame in Commissione ha dunque condotto a ritenere caducate le disposizioni regolamentari previgenti – in quanto avrebbero potuto condurre ad una limitazione della partecipazione del Governo all'esame referente –, nonché a dichiarare incostituzionale

---

<sup>56</sup> “*Les règlements des assemblées déterminent les modalités selon lesquelles les ministres sont entendus, à leur demande, à l'occasion de l'examen d'un texte en commission*”.

<sup>57</sup> V., in questo senso, il *Considérant* n. 34 della sentenza in parola, ove appunto si ricorda l'intreccio tra gli artt. 42 e 44 Cost. Fr., come riformati nel 2008.

<sup>58</sup> Sull'art. 41 Cost. Fr. v., prima della riforma del 2008, E. OLIVA, *L'article 41 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Economica, Paris-Aix en Provence, 1997, *passim*; nonché V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 2002, spec. p. 286 s.; B. MATHIEU, *La part de la loi, la part du règlement. De la limitation de la compétence réglementaire à la limitation de la compétence législative*, in *Pouvoirs*, 2005, n. 114, p. 73 s.

l'ultimo comma dell'art. 13 della legge organica mediante cui si perpetuava un simile assetto.<sup>59</sup>

Alla luce di questa duplice affermazione del *Conseil constitutionnel*, si coglie come, oltre che nella forma di governo parlamentare, anche nel regime semipresidenziale non si possa prescindere da una qualche formalizzazione dei poteri del Governo "in" Parlamento. Specie per l'organizzazione del procedimento legislativo, è ugualmente necessario un quadro di norme in cui si descrivano almeno a grandi linee le reciproche posizioni del legislativo e dell'esecutivo, anche per assicurare, se del caso, una qualche forma di giustiziabilità.

## 8. *L'insufficiente inquadramento degli oneri accessori relativi alla proposta di emendamento*

Una ulteriore inadeguatezza della disciplina contenuta nel progetto di legge organica è stata rilevata mediante la dichiarazione di contrarietà alla Costituzione del successivo art. 14, concernente la possibilità da parte parlamentare di richiedere un'analisi di impatto per le proposte emendative di provenienza governativa. La disposizione si limitava infatti a rinviare ai regolamenti parlamentari per l'individuazione delle modalità secondo cui le proposte emendative governative dovessero recare una analisi di impatto da comunicare all'Assemblea prima della discussione,<sup>60</sup> senza disporre alcunché rispetto al contenuto di tale analisi o al termine per il suo deposito o, ancora, alle conseguenze derivanti da un inadempimento da parte del Governo.<sup>61</sup> Dunque, dalla dichiarazione di incostituzionalità della disposizione citata sembra desumersi una mancanza, potremmo dire, di "consapevolezza" del ruolo cui il legislatore organico era stato chiamato dalla revisione costituzionale del 2008, configurando una sorta di dichiarazione di incostituzionalità "per frustrazione".<sup>62</sup>

Invero, appare di difficile comprensione perché, intervenendo con una censura sull'art. 14, il *Conseil constitutionnel* non abbia ritenuto opportuna un'analoga dichiarazione di contrarietà alla Costituzione dell'art. 15, di contenuto sostanzialmente analogo, benché riferito alle proposte emendative di provenienza parlamentare (sia dei singoli parlamentari che delle Commissioni referenti) e finalizzato all'introduzione di una loro possibile "valutazione preliminare". Non sembra infatti sufficiente a fondare una disciplina benché minimale dell'istituto la previsione contenuta nello stesso articolo che lo affida alla "volontarietà" dei presentatori. Al contrario, l'art. 15 (come del resto il

---

<sup>59</sup> Così il *Considérant* n. 36. : "[...] *les dispositions en vigueur des règlements des assemblées restreignant dans ces hypothèses le droit d'accès du Gouvernement aux travaux des commissions sont rendues caduques par l'effet de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle et, d'autre part, que le dernier alinéa de l'article 13 de la loi organique qui limite le droit d'accès du Gouvernement aux travaux des commissions est contraire à la Constitution*".

<sup>60</sup> Art. 14: "*Les règlements des assemblées peuvent déterminer les modalités selon lesquelles les amendements du Gouvernement font l'objet d'une étude d'impact communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance*".

<sup>61</sup> Così il *Considérant* n. 39.

<sup>62</sup> Estremamente netta, in questo senso, l'indicazione del *Conseil constitutionnel*, al *Considérant* n. 39, ove si afferma che "*le législateur a méconnu l'étendue de la compétence que lui a attribuée l'article 44 de la Constitution*".

successivo art. 16), non è affatto preso in considerazione, nel merito, dalla sentenza, che si limita a menzionarlo al termine della parte dedicata alle disposizioni del progetto di legge organica relative all'esercizio del diritto di emendamento, senza però aggiungere alcun elemento di valutazione.<sup>63</sup>

Sembra dunque che il *Conseil constitutionnel* ritenga che sulle proposte di provenienza governativa sia opportuno richiedere un qualche onere ulteriore rispetto alle proposte di provenienza parlamentare; o, all'inverso, si potrebbe affermare che non è nella fase di presentazione che si intende limitare più di tanto l'attività emendativa dei membri delle Assemblee: si mira cioè a garantire una certa "libertà" nella presentazione degli emendamenti, magari maggiore di quella concessa al Governo, in funzione di bilanciamento delle formidabili prerogative detenute da quest'ultimo nella conduzione della fase deliberativa.

## 9. Spunti conclusivi: la "buona legislazione" come esigenza di rango costituzionale?

La legge organica n. 2009-403 costituisce certamente un rilevante sforzo di riassetto e razionalizzazione dei rapporti tra Governo e Parlamento, ma la sua portata non si esaurisce solo in questo aspetto "istituzionale". Va rilevata, piuttosto, la particolare attenzione dedicata dal legislatore al profilo della qualità della legislazione, che emerge pressoché in ogni punto della disciplina recata dal testo in esame. Si pensi, ad esempio, alla nuova regolamentazione delle risoluzioni parlamentari: da un certo punto di vista si tratta di una normativa mirante a dotare il Parlamento francese di uno strumento presente in molte altre esperienze occidentali contemporanee; una riflessione più attenta (peraltro corroborata dalla lettura dei lavori preparatori), invece, conduce ad identificare una ragione più profonda per la riforma, strettamente legata alla qualità della normazione: tramite l'espansione della sfera di applicabilità delle risoluzioni il legislatore d'Oltralpe ritiene di porre un rimedio ai casi di proposte di legge e di emendamenti sostanzialmente privi di valore normativo ma finalizzati solo ad esprimere un'opinione.<sup>64</sup>

Non si può negare, poi, che un notevole sforzo verso un'attività legislativa più razionale e rispondente ai bisogni della collettività sia anche costituito dall'elevare al rango di legge organica una serie di prescrizioni sulla documentazione a corredo dei disegni di legge, precedentemente contenute solo in prassi, direttive e regolamenti parlamentari.

Da quest'ultimo punto di vista, almeno riguardo alla disciplina del procedimento legislativo, è sembrato però cogliersi un indirizzo in parte divergente tra la riforma

---

<sup>63</sup> "En ce qui concerne les autres dispositions de la loi organique prises en application de l'article 44 de la Constitution: Considérant que les articles 15 et 16 de la loi organique ne sont pas contraires à la Constitution".

<sup>64</sup> Il punto emerge chiaramente nei lavori preparatori, sia dell'Assemblea nazionale - si veda, ad esempio, il pto. II.B. dell'Introduzione alla relazione presentata dalla *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* ([www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1375.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1375.asp)) - sia del Senato (cfr. il pto. I.A dell'*exposé général* nella relazione della *Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale*: [www.senat.fr/rap/108-196/108-1961.html#toc5](http://www.senat.fr/rap/108-196/108-1961.html#toc5)).



costituzionale approvata nel 2008 e la legge organica dell'anno successivo: mentre la prima aveva riposto una fiducia consistente proprio nello strumento della legge organica, al fine di sottrarre alle maggioranze di turno la piena disponibilità del quadro delle norme più generali relative ai principi ispiratori della produzione legislativa parlamentare, la seconda è sembrata rispondervi solo in parte in maniera adeguata, scontando un difetto di consapevolezza del ruolo assegnatole. In ogni caso, è ovvio che processi di questo tipo, capaci di incidere significativamente sui punti più vivi della "Costituzione vivente", necessitano di un qualche periodo di sedimentazione, al fine di poter giungere ad una piena operatività.