

FRANCIA: Il mito dell'ordine del giorno prioritario

di Sebastiano Dondi *
(23 settembre 2008)

L'imponente riforma costituzionale che ha salutato i primi cinquant'anni della Quinta Repubblica francese, approvata definitivamente nel luglio 2008 è stata ispirata dal desiderio condiviso da maggioranza ed opposizione di rivitalizzare la linfa parlamentare del regime francese. Una delle modifiche apportate al testo del 1958 che più hanno destato l'attenzione dei commentatori è certamente quella che introduce una decisa limitazione alla possibilità tradizionalmente riconosciuta al Governo di decidere autonomamente la programmazione dei lavori parlamentari¹. L'*ordre du jour prioritaire*, per ben comprensibili ragioni, ha sempre riscosso un grande interesse nella dottrina nostrana (si pensi, anche in sede istituzionale, alla c.d. bozza Violante della XV legislatura che ne proponeva la "costituzionalizzazione") e sarebbe forse utile analizzarne la pratica ultradecennale nel sistema francese per svolgere qualche osservazione che potrebbe essere utile a sottolineare come spesso l'apparente rigidità degli istituti stemperi il suo rigore in sede parlamentare, alla luce delle *regolarità* della politica.

È fatto notorio che la posizione del Parlamento francese rispetto all'Esecutivo nell'organizzazione delle Camere sia giuridicamente recessiva. L'art. 48 della Costituzione del 1958 non pone alcun limite alla pianificazione eterodiretta dei lavori assembleari: il Governo ha teoricamente la possibilità non solo di sottoporre alla Conferenza dei Capigruppo una serie di questioni prioritarie che le Camere devono esaminare (normalmente in numero tanto consistente da impedire a queste l'esame di qualsiasi *proposition de loi*) ma anche di emanare in qualsiasi momento una lettera rettificativa dell'ordine del giorno che ha per effetto un automatico stravolgimento degli argomenti di cui si prevedeva la discussione in una determinata seduta. Per valutare se davvero e realmente la gestione della programmazione parlamentare si riveli essere un quotidiano *vulnus* alla dignità delle Camere francesi sarà bene ricostruire le modalità che determinano la formazione dell'ordine del giorno al Palais Bourbon.

La concertazione dell'ordine del giorno tra Governo e maggioranza

Similmente a quanto avviene nel caso italiano, è la Conferenza dei capigruppo convocata dal Presidente d'assemblea nella tarda mattinata del martedì presso l'hôtel de Lassay a decidere la programmazione della settimana in corso e quella presuntiva delle due seguenti (art. 48, a. 4 RAN)². Sarà in seguito a quanto deciso in questa sede che verranno formulati due documenti distinti: l'*ordre du jour* e il *feuilleton*. Il primo si riferisce alla sola seduta plenaria, mentre il secondo riporta non solo l'ordine del giorno in senso stretto ma anche il programma dell'attività delle commissioni, delle delegazioni parlamentari e l'agenda del Presidente dell'Assemblea stessa. Teoricamente questa distinzione dovrebbe permettere di evitare delle sovrapposizioni tra lavori delle commissioni e della seduta plenaria³.

¹ La novella dell'articolo 48 che, come tutta la riforma entrerà in vigore dal 1 marzo 2009, riserva ora alle Assemblée la fissazione del proprio ordine del giorno sostanzialmente per due settimane ogni mese.

² Al Sénat la riunione della Conferenza dei presidenti si tiene invece ogni due settimane, il martedì o il giovedì mattina.

³ Si veda l'art. 41 RAN, per il quale le Commissioni non possono riunirsi durante lo svolgimento di una seduta pubblica se non per deliberare sui provvedimenti che sono ad esse rinviate per un esame immediato o sui provvedimenti che sono iscritti all'ordine del giorno. Come nota Pauline Türk «l'analyse des bulletins statistiques témoigne de la fréquence du chevauchement de la séance publique et des réunions des commissions permanentes, notamment les mardi et mercredi, les jours privilégiés des auditions»; così P. TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, Paris, 2005, p. 109. In realtà le sovrapposizioni sono copiose,

Normalmente questa riunione ufficiale dedicata alla programmazione è anticipata di poche ore da un'altro e più decisivo incontro: il cosiddetto *petit déjeuner du mardi* all'hôtel de Matignon, dove i più influenti esponenti della coalizione si ritrovano per ridefinire e riassumere i *desiderata* del gruppo maggioritario. In questa sede, come si diceva poche ore prima della riunione della Conferenza dei presidenti, vengono tirate le fila della programmazione che normalmente è stata già decisa già una settimana prima sulla base dei contenuti che hanno ottenuto l'approvazione e il consenso del gruppo. Non sempre scontata è la coesione della coalizione: certo non si hanno resoconti che descrivano l'andamento di queste riunioni preliminari ma solitamente i dissidi interni al partito maggioritario vengono superati all'interno di informali procedure di conciliazione le quali, non raramente, sono controllate dallo stesso Presidente dell'Assemblea che però non entra mai come parte in causa o come protagonista delle operazioni di programmazione. Se certo normalmente la discrezione istituzionale è di prammatica, a volte questi dissidi politici emergono chiaramente e sfociano in contrasto più o meno frontale tra una corrente della maggioranza e il Governo⁴.

Alcuni esempi relativamente recenti testimoniano quanto poco improbabile sia il caso di un disaccordo insuperabile in seno alla maggioranza in fatto di programmazione: la *proposition de loi sur le génocide arménien*⁵, il progetto di legge traspositivo della direttiva europea sul diritto d'autore (ora legge 2006/961) e il *projet de loi* per la privatizzazione di Gaz-de-France (*loi* 2006-1537). Si trattava nel primo caso di una *proposition de loi mémorielle* presentata dal PS all'interno di una *fenêtre parlementaire* che ha ottenuto l'appoggio di una parte dell'UMP contro l'avviso del Governo (e in particolare del ministro competente): mentre la contrarietà del Ministero era dovuta a scrupoli diplomatici, quella della maggioranza favorevole al *projet de loi* sembrava rispondere a ragioni di politica interna⁶. Varrebbe la pena di ricordare anche il caso relativo alla *proposition de loi "régime spécifique d'assurance chômage pour les professionnels du spectacle et de l'audiovisuel"* (registrato all'Assemblée Nationale il 4 ottobre 2006): il testo, che era stato concepito e posto all'ordine del giorno riservato all'opposizione aveva ricevuto l'appoggio di una grossa parte della maggioranza, non è stato votato in quanto il *chief whip* della maggioranza UMP (per evitare imbarazzi al Governo de Villepin) ha fatto valere la mancanza del *quorum* deliberativo per non procedere alla votazione⁷.

soprattutto a causa del *surmenage* al quale è sottoposto l'ordine del giorno delle Camere per effetto del calendario "imposto" dal Governo. Non fa eccezione la seduta del mercoledì mattina che, secondo il regolamento dovrebbe essere riservata al lavoro delle Commissioni (art. 14 RS, introdotto nel 1995, e 50-3 RAN così come modificato nel 2003). Per separare più nettamente i lavori delle Commissioni da quelli dell'Aula e per consentire che le prime potessero concentrare l'attività di istruttoria legislativa in tempi più favorevoli ad un esame quanto più possibile approfondito, si era suggerito di dedicare almeno un'intera settimana al mese alle attività delle stesse Commissioni. Così la *proposition de modification au règlement de l'Assemblée Nationale* del Presidente Debré, n. 2798 del 18/01/06. Essa mirava ad introdurre appunto una modifica all'art. 50 RAN: « *une semaine par mois est réservée aux travaux des commissions* ». La proposta, pur non essendo stata adottata, ha comunque contribuito al formarsi di una prassi: al termine della sessione dedicata ogni anno all'approvazione del *budget* si è di fatto istituita una consuetudine che va nella predetta direzione.

⁴ Si nota come questa situazione si sia resa molto più verosimile al seguito dell'approvazione della *loi constitutionnelle* 95/880, come dimostra il famoso caso della *proposition de loi relative aux édifices classés* (legge del 28 febbraio 1997): fu l'allora ministro della cultura Douste-Blazy che dimostrò la contrarietà del Governo alla *proposition*. Si veda J. O. S., deb. Seance 21 maggio 1996, p. 2652. Bisogna notare in ogni caso che il Governo possiede un'arma efficace contro le *propositions* che gli sono più invise: l'invocazione dell'irricevibilità ex art. 40 Const, che esso esercita in seconda battuta, dopo che una delegazione parlamentare ha vagliato (pur con una certa larghezza) il testo per espungere le parti di testo che determinano una diminuzione delle entrate o l'introduzione e/o aggravamento di un onere pubblico.

⁵ Legge di modifica della *loi* 2001-70, approvata definitivamente il 12 ottobre 2006.

⁶ La scelta fatta dal partito socialista di utilizzare la sua *niche parlementaire* per la presentazione di questa *proposition* (volta a perfezionare in via sanzionatoria la legge memoriale 2001-70 del 29 gennaio 2001, di riconoscimento del genocidio armeno) è comprensibile non solo se si prendono in considerazione le forti pressioni fatte dall'influente comunità armena francese ma anche se si pensa alle difficoltà in cui essa pone la maggioranza: da un lato la preoccupazione più schiettamente parlamentare di dare compiuto riconoscimento al genocidio, dall'altro le difficoltà diplomatiche del Governo nei suoi rapporti con la Turchia. Ecco un esempio di come l'opposizione piega il suo potere d'iniziativa legislativa anche per determinare una *impasse* nella maggioranza e per rallentare i lavori assembleari.

Diversamente, nel secondo e terzo caso già accennati si trattava rispettivamente di due *projets de loi* che il Governo de Villepin aveva intenzione di sottoporre alle Camere nel dicembre e nel giugno 2006⁸. Siamo davanti a due esempi emblematici che sottolineano come una frattura prodottasi all'interno della maggioranza possa impedire il dispiegarsi puro e semplice della *maîtrise* del Governo sull'*ordre du jour*, la quale può sussistere completamente solo in presenza di un'effettiva convergenza fra coalizione di maggioranza ed Esecutivo che ne è espressione⁹. Per quanto riguarda il caso *Gaz de France* il Governo ha dovuto ritirare nell'estate del 2006 il disegno legge dall'ordine del giorno in quanto problemi di concertazione infra-maggioritaria mettevano in dubbio l'esito positivo del suo esame parlamentare (che è stato poi definitivamente concluso solo nella sessione straordinaria di settembre). Nel caso della legge sui diritti d'autore invece il Governo si è trovato a presentare, ritirare e ripresentare di nuovo un testo sul quale la maggioranza non aveva trovato un accordo e che è stato dunque reinserto più volte all'ordine del giorno¹⁰.

Il filtro maggiore dunque a qualsiasi abuso autocratico del Governo nella determinazione del programma è la sua stessa maggioranza, più che nella regia impotente del Presidente d'Assemblea in sede di Conferenza dei presidenti. Come ricorda efficacemente Guy Carcassonne: «*il n'est pas rare en fait que l'intérêt d'ensemble de l'Assemblée ligue les députés, tous les groupes confondus, contre une utilisation trop autoritaire de l'art. 48*»¹¹. Per questo si può parlare di concertazione dell'ordine del giorno tra Governo e Parlamento e dire che l'onnipotenza "giuridica" del Governo nella fissazione dei lavori parlamentari si attenua in modo variabile a seconda delle contingenze sul piano politico. Non si dimentichi infatti che, a differenza del Governo italiano, quello francese ha fondate ragioni di temere l'ostruzionismo messo in atto dall'opposizione o, addirittura, la minaccia da parte dei gruppi della stessa maggioranza di non partecipare ai lavori dell'Aula o, ancora, da parte delle commissioni di non preparare il rapporto relativo al *projet de loi* presentato troppo prematuramente o con carenza di concertazione¹²: paradossalmente un Governo costituzionalmente più potente si trova spesso in grave imbarazzo nell'applicare la lettera della Costituzione¹³.

Se tutto (a parte i tempi) venisse deciso nella fase "pre-parlamentare", si sarebbe tentati di concludere che l'opposizione viene completamente estromessa dalla programmazione e che venga messa davanti al *fait accompli* della decisione solo al momento della Conferenza dei presidenti. In realtà è lo stesso Ministro delegato alle relazioni con il

⁷ Il difficile *iter* della *proposition de loi* in questione è desumibile dal contenuto del suo rapporto, giunto in Aula senza discussione degli articoli e senza conclusioni su proposta del presidente Debré. Si veda <http://www.Assembleenationale.fr/12/rapports/r3354.asp>.

⁸ Non è difficile immaginare che esistano dei *projets* che non vengono nemmeno presentati alle Camere, come annota Xavier Roques, «*la majorité ayant réussi à tuer dans l'œuf cette initiative dès le stade de sa préparation dans les services gouvernementaux*». Così X. ROQUES, *Le mythe de l'ordre du jour prioritaire*, *Les Petites affiches*, 4/05/1992, nota 207, p. 33.

⁹ Questi importanti dissidi infra-maggioritari sono tanto più accentuati, con apparente paradosso, tanto più vasta è la maggioranza di cui il Governo dispone.

¹⁰ L'origine del *décalage* sarebbe da far risalire alle preoccupazioni di una parte della maggioranza a riguardo dei due *projets*, considerati fin troppo impopolari per non essere modificati prima di essere presentati alle Assemblée. Si veda la breve cronaca dello stentato *iter legis* in P. ROGER, *On achève bien le Parlement*, in *Le Monde*, 7/7/2006, p. 2.

¹¹ In 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, 1985, p. 335. Sul punto vedere anche X. ROQUES, cit., pp. 31-34. Preziosa è l'analisi di J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée Nationale sous la Ve République*, thèse pour le doctorat en Droit Public, Paris, 2004.

¹² Al Sénat un altro modo di reagire nei confronti di un Governo troppo volitivo è la levata della seduta da parte del presidente senza aver terminato la discussione del testo iscritto all'ordine del giorno prioritario. Questa decisione è legittima a patto che l'Aula riprenda come primo argomento della seduta successiva il testo in parola.

¹³ Si vedano G. CARCASSONNE, *ult. op. cit.*, nota 48, p. 335. Ancora: G. CARCASSONNE, *La Constitution*, cit., p. 222. Non è poi secondario ricordare che come *extrema ratio*, il Parlamento potrebbe comunque esercitare in qualsiasi momento l'arma della mozione di irricevibilità di un testo, ex. art. 91 RAN. «*Le mépris affiché par le Gouvernement vis-à-vis de sa majorité se concilierait mal avec les principes de cohésion et de solidarité qui gouvernent en principe leur relations et risquerait à terme d'éprouver la discipline des députés*», in J. BENETTI, cit., p. 153.

Parlamento che avvisa le commissioni potenzialmente competenti in via principale del fatto che il Governo sta lavorando ad un determinato progetto di legge, il quale sarà presuntivamente sottoposto alle camere in un periodo fissato con un più o meno elevato grado di approssimazione: ciò avviene almeno con 2-3 settimane d'anticipo rispetto alla deliberazione dei singoli *projets* in Consiglio dei ministri. È poi in questa ennesima fase preparatoria che i presidenti delle commissioni possono informalmente agire tramite lo stesso ministero per chiedere degli *aménagement* dell'ordine del giorno¹⁴. Chiaramente non si tratta della regola, ma dell'eccezione: si vuol dire cioè che se la pratica della ricalendarizzazione è ottenuta in Francia attraverso le lettere rettificative dell'ordine del giorno, il Governo di Parigi non ha nemmeno bisogno di "strappare" i testi alle commissioni in sede referente, in quanto i regolamenti parlamentari non prevedono un limite minimo di durata dell'esame stesso, che è giuridicamente lasciato alla mercè dell'Esecutivo. Questa *dura lex* è tuttavia mitigata dalle solite considerazioni politiche che portano spesso il Governo francese a temere la presentazione massiccia di mozioni di rinvio dei progetti di legge in commissione una volta iniziato l'esame in Aula e a fare molta attenzione alle particolarità ed agli umori della *maison parlementaire*, ancora dotata di una sua forte autonomia rispetto alle logiche di Matignon. Si aggiunga poi che lo stesso ministero delegato alle relazioni con il Parlamento cura almeno due volte l'anno (ad ottobre ed a marzo) un programma presuntivo dei lavori parlamentari e delle linee generali dei progetti di legge che saranno sottoposti alle Camere. Questi due momenti fissati a cadenza semestrale sono ciò che rimane dell'antica distinzione del tempo parlamentare in due sessioni che caratterizzava gli albori della V Repubblica. Fu infatti solo in seguito alla legge costituzionale del 4 agosto 1995, fortemente voluta dal presidente Chirac e dal presidente dell'Assemblée Séguin (sulla scorta delle indicazioni fornite dal Comité Vedel due anni prima su impulso del Presidente Mitterrand) che iniziò a definirsi la volontà di realizzare una "ri-parlamentarizzazione" del sistema francese, la quale avrebbe dovuto necessariamente passare attraverso la restaurazione della sessione unica e dunque del modello parlamentare di controllo permanente dell'Esecutivo¹⁵. Per migliorare la riforma, fu anche determinata una diversa configurazione delle sedute: la settimana parlamentare venne concentrata su tre giorni (da martedì a giovedì) abbandonando così le cinque sedute settimanali che incentivavano l'assenteismo, e diminuendo la concentrazione dei lavori assembleari per meglio disporre del tempo parlamentare ed eliminare le sessioni straordinarie nonché le sedute di notte¹⁶. I risultati della riforma da questo punto di vista risultano molto limitati a giudizio degli stessi parlamentari, confortati dal giudizio di una importante dottrina: essa non ha certo ridotto né l'assenteismo né il numero delle sedute notturne né eliminato la necessità delle sessioni straordinarie, né ancora ha impedito,

¹⁴ Così J. Benetti ricorda il caso del *projet de loi sur l'audiovisuel* che, presentato in Consiglio dei Ministri all'inizio del 1998, venne più volte riportato all'ordine del giorno prima di essere effettivamente esaminato alla fine dello stesso anno, dopo che il progetto originale aveva ottenuto numerose modificazioni. L'A. ricorda un vistoso contro-esempio al rispetto del diritto d'informazione di cui godrebbe l'opposizione: la comunicazione anticipata e riservata ai parlamentari dell'UMP, all'inizio del settembre 2002 del programma governativo del primo ministro Jean-Pierre Raffarin: «*seuls les parlementaires ayant voté la confiance au gouvernement ont reçu la lettre fixant le calendrier du travail jusqu'aux premiers mois de 2003*». Così J. BENETTI, op. cit., *passim*, pp. 152-158.

¹⁵ Sul punto si veda J. P. CAMBY, *La session parlementaire continue: un an d'application à l'Assemblée Nationale*, in *Revue Droit Public*, 1996, pp. 1533 e ss. Dove l'autore puntualizza come in quel primo anno di applicazione un risultato notevole fu quello di diminuire (da parte del Governo) il ricorso alla procedura d'urgenza ex art. 45 Const. (i casi passarono da un numero di 28 dichiarazioni d'urgenza nel 1994 alle 15 del 1995-1996) e di allungare la durata dell'esame in Commissione dei *projet de loi*, anche su impulso del Primo Ministro che, attraverso la circolare del 19 maggio 1995 cercava di sensibilizzare i membri del proprio Governo in merito all'importanza dell'esame dei testi nelle *commissions saisies au fond*.

¹⁶ Si fa notare che il numero di sedute per anno si è assestato fino al 2001 ad un numero di 120, mentre per il 2002-2003 è arrivato a 125 e a 135 nel 2003-2004. Si veda J. GICQUEL, *Le temps parlementaire*, in B. MATHIEU e M. VARPEAUX (a cura di), *La réforme du travail législatif*, Paris, 2006, p. 16. Da osservare anche che l'aver stabilito all'art. 27 Const. la regola del voto personale non ha debellato il costume dei pianisti francesi, i c.d. *serruriers*.

soprattutto all'inizio ed alla fine delle sessioni, la superfetazione delle materie all'ordine del giorno¹⁷.

Le "nicchie" parlamentari

La riforma del 1995 cui si è accennato più sopra aveva introdotto un primo temperamento alla *primauté* del Governo nella determinazione dell'ordine del giorno, consentendo alle Camere di disporre completamente di almeno una seduta al mese per discutere le proposte di legge dei parlamentari. Dalla pratica ormai decennale di questo istituto emerge dal punto di vista organizzativo che la seduta mensile risulta meglio inserita nei lavori del Sénat che in quelli dell'Assemblée: mentre per il primo il termine *séance* designa un'intera giornata di lavoro (art. 32-2 RS), il regolamento della seconda distingue due *séances* al giorno: quella della mattina e quella del pomeriggio (art. 50-3 RAN). Ma bisogna soprattutto sottolineare che, al di là degli auspici che mossero il costituente nel 1995, l'aumento delle *propositions de loi*, a più di dieci anni dalla novella costituzionale, non ha portato a risultati eclatanti¹⁸. Per capire la ragione di ciò è bene notare che sebbene l'ordine del giorno prioritario fissato dal Governo tenda generalmente ad occupare tutte le sedute delle Assemblee che non siano riservate all'ordine del giorno complementare (*questions au Gouvernement* e seduta mensile per la discussione e la votazione di *propositions*), già prima della riforma costituzionale del 1995 il Governo non aveva mai eccessivamente esitato ad inserire nel proprio ordine del giorno prioritario quelle *propositions de loi* che emanassero dalla propria maggioranza e che trovassero questa sufficientemente coesa nel chiederne l'approvazione¹⁹. Ciò considerato, dopo l'istituzione della seduta mensile dedicata all'ordine del giorno fissato dalle Camere, il numero delle proposte di legge di origine parlamentare non poteva che modificarsi leggermente. Definitasi una sfera protetta per l'analisi delle *propositions*, è interessante constatare poi come spesso il Governo si "impadronisca" del testo e, dopo una prima lettura di un'Assemblea, provveda ad iscriverlo all'ordine del giorno prioritario dell'altra. Certo questo succede quando il testo è ben accolto dall'Esecutivo che, in un certo senso, "lo fa proprio"²⁰. Non sempre questo momento è immediato: se sussistono divergenze fra le due Assemblee sul testo, il Governo attende che l'accordo sia raggiunto.

Se invece il Ministero non accorda l'inserimento nel proprio ordine del giorno, saranno i presidenti delle due Camere a doversi accordare sul ritmo con cui proseguire la *navette*. In questo caso possono nascere dei problemi, relativi al diverso stile di lavoro delle due Assemblee: di respiro generalmente più ampio e a carattere più marcatamente

¹⁷ Come nota J. Gicquel è importante ricordare a questo proposito che la XI legislatura è stata aperta al termine della sessione ordinaria (25 giugno 2002): in questa ultima legislatura quella che il Presidente del Senato M. Christian Poncelet ha definito "*session complémentaire*", è stata usata ogni anno come propizia occasione per l'analisi di testi governativi poco popolari: si ricordi l'esempio della loi 2003/775, *réforme des retraites*, 21 agosto 2003 e la loi 2004/810 *assurance maladie*, 13 agosto 2004. Lo stesso autore ricorda, dal 1998, la reintroduzione delle sedute notturne. Così J. GICQUEL, ult. op. cit., p. 17. Anche il Governo Jospin, sempre considerato *chevalier* nei confronti del Parlamento, è stato accusato non poche volte di sovraccaricare l'ordine del giorno delle Assemblee: si veda sul punto X. LATOUR, *Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement sous la XI^e législature*, *Revue du droit public*, 2000, pp. 1666 e ss. Ciò a maggior ragione se si considera che addirittura il Conseil Constitutionnel è arrivato a giustificare il ricorso alla procedura di abilitazione all'assunzione di ordonnances da parte del Governo motivando proprio: «*l'incombement de l'ordre du jour parlementaire fait obstacle à la réalisation, dans des délais raisonnables, du programme du gouvernement tendant à simplifier le droit et à poursuivre sa codification*», così Conseil Constitutionnel 2003-473 DC, 26 giugno 2003.

¹⁸ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Paris, 2007, p. 194.

¹⁹ Dal 1959 al 1990 solo 87 *propositions* su 320 non sono state inserite nell'ordine del giorno prioritario. Si veda: P. LE MIRE, *L'ordre du jour sous la Ve République*, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 1991, pp. 207-210.

²⁰ E' importante sottolineare a questo proposito che tramite il Ministro delegato ai rapporti con il Parlamento – non a torto definito da G. Carcassonne "*ministre de l'ordre du jour*", in G. CARCASSONNE, *Penser la loi*, in *Vive la loi!*, *Pouvoirs*, 114, 2005, p. 51, il Governo conosce e, da un certo punto di vista, dirige anche i tempi delle *niches parlementaires*. Più esattamente si può parlare di un'influenza indiretta: il ministro delegato assicura la presenza in aula del ministro competente e interviene nella decisione in merito a quanto tempo dedicare al testo.

economico-sociale le *propositions* dell'Assemblée Nationale (laddove il Senato si concentra invece su questioni squisitamente giuridiche ed accessorie rispetto a leggi già in vigore) rischiano quasi sempre di bloccare per più mesi i lavori del Lussemburgo se il Governo non interviene ad iscriverle al proprio ordine del giorno²¹. Questa possibilità diventa più remota allorché la *proposition* all'esame viene dall'opposizione. È bene infatti ricordare che anche alla minoranza è data la possibilità di partecipare, come già accennato, all'esercizio di questo diritto di iniziativa. Questo diritto dell'opposizione in Francia denota alcune differenze tra Sénat ed Assemblée: mentre per il primo, ex art. 29-1 RS, è la Conferenza dei Presidenti a dover ripartire le sedute mensili fra i vari gruppi in ragione della loro consistenza numerica, all'Assemblée la procedura è formalmente più rigida e dominata dal *fait majoritaire*. Se infatti la lettera dell'art. 48-9 RAN prevede un voto della conferenza dei Presidenti sulla proposizione da mettere all'ordine del giorno (cosa che impedirebbe sistematicamente alla minoranza di far inserire nella seduta mensile i propri testi), è da registrare lo stabilirsi, già sotto la X legislatura, di una convenzione volta ad attribuire al partito di maggioranza due sedute su tre, ottenendo così lo stesso risultato raggiunto al Senato. Sono i singoli gruppi (in pratica UMP e PS) a proporre di volta in volta l'ordine del giorno alla stessa Conferenza che si limita a convalidare la scelta *per consensus*, senza procedere a votazione. Né all'Assemblée né al Sénat ha poi luogo in pratica il voto dell'Aula sulla decisione "presa" dalla Conferenza dei presidenti. Vediamo dunque come anche in questo frangente la gestione del tempo parlamentare sia molto più votata ad una logica consensuale che stolidamente maggioritaria²².

La riforma del 1995 ha rivestito tuttavia una certa importanza anche sotto un altro profilo: la creazione, come già accennato, di una seduta parlamentare mensile riservata all'ordine del giorno delle Camere e la formalizzazione di un accordo tacito preso in conferenza dei Presidenti già vent'anni prima relativa alle *questions au Gouvernement*²³. Non solo: in via pretoria è stato affiancato a questi due nuovi tipi di "ordini del giorno prioritari" una vera e propria nicchia *supplementaire* all'Assemblée Nationale, ad opera del presidente Debré nell'ottobre del 2004, per accogliere e discutere le proposte e le osservazioni elaborate dalla commissione d'informazione formata per analizzare la materia che poi diede origine alla legge sui diritti dei malati e sulla fine della vita (ora legge 2005/370 del 22 aprile 2005).

In merito al ruolo che Presidente d'Assemblea esercita nella fase di programmazione è forse necessario spendere qualche parola conclusiva. Si è visto come soprattutto i Presidenti Séguin e Debré si siano fatti fautori della riqualificazione del ruolo del Parlamento negli ultimi dieci anni. Ebbene la figura del Presidente, all'interno della Conferenza dei presidenti riunita per definire l'ordine del giorno, più che sui contenuti e sul merito delle proposte da mettere all'ordine del giorno (al di fuori di casi politicamente molto sensibili quali quelli cui si è fatto cenno), interviene soprattutto proponendo al Governo il « ritmo » del calendario, le scadenze relative all'esame in commissione e in Aula; in questo compito il Presidente è coadiuvato da un'*équipe* di funzionari che prendono parte alla riunione stessa. Il Governo solitamente tiene in alta considerazione l'opinione del Presidente sul punto: se l'Esecutivo sa bene di poter realizzare (quasi) sempre il suo

²¹ Questa situazione è foriera di scontro fra le due Assemblee, che si vedono a volte rivali nell'esercizio di questa attività legislativa riservata. Si veda anche, per un'attenta disamina: J.E. GICQUEL, *L'ordre du jour réservé aux assemblées parlementaires*, in *Les Petites Affiches*, 7/07/1997, n. 81, pp. 4-8.

²² Non solo le *propositions* della componente "maggioritaria" dell'opposizione hanno reali opportunità di essere adottate dopo essere state discusse, ma è dato di notare che anche la componente minoritaria dell'opposizione ha possibilità di fare inserire sue proposte di legge all'ordine del giorno e di vederle approvate. Classico è il caso della *loi journée des enfants*, del 9 aprile 1996, adottata su iniziativa del Partito Comunista.

²³ Il presidente Edgard Faure annunciò la decisione istitutiva del *question time* del mercoledì pomeriggio, ampiamente concertata con il Governo, nella seduta del 30 maggio 1974. Per quanto riguarda più specificamente invece la seduta mensile dedicata all'ordine del giorno fissato dalle Assemblee si veda P. FRAISSEIX, *La "fenetre" parlementaire de l'article 48 alinéa 3 de la Constitution: une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire*, *Revue française de droit constitutionnel*, 1998, pp. 3-33.

programma, ciò che non sa, come già accennato, è in quali tempi potrà farlo. Certo, la dichiarazione d'urgenza ex art. 45 Const. rappresenta un altro modo abbastanza efficace che l'Esecutivo può utilizzare per forzare i tempi dell'esame assembleare e in particolare quelli della *navette*: si sa che infatti nel parlamentarismo creato dalla Quinta Repubblica il bicameralismo imperfetto istituito rende molto più probabile che in Italia un dissidio tra *Assemblée* e *Sénat*. L'urgenza, che va richiesta dal Governo prima della fine della discussione generale del progetto di legge, davanti alla prima Assemblea che è investita del *projet* stesso, va certamente ad incidere sui lavori delle Camere e viene spesso associata ai *projet de loi* dei *Ministres d'État*, cioè quelli più significativi in senso politico²⁴.

In particolare è dato di osservare che, a differenza di quanto succede nella programmazione italiana, in Francia la Conferenza dei presidenti non procede pressoché mai ad una sorta di contingentamento delle discussioni. Bisogna notare infatti che la programmazione dei lavori nel Parlamento francese riguarda soprattutto i contenuti sostanziali delle sedute e non si preoccupa eccessivamente di rinchiudere le discussioni in un monte ore determinato: la flessibilità dei tempi e delle durate dei dibattiti dell'Assemblée Nazionale sono quanto di più diverso può esserci dal modello della ghigliottina adottato nel nostro Senato. Diciamo più esattamente che nessuno potrebbe fissare dei tempi "certi" per l'esame dei progetti (soprattutto di quelli più sensibili), in quanto nessuno nel Parlamento francese ha i mezzi utili per limitare realmente la discussione in seduta plenaria e, in particolare, il numero di emendamenti presentati.

E' uno snodo estremamente pregnante del nostro discorso: stabilire non solo l'occasione opportuna ma anche il tempo indicativo da dedicare all'esame parlamentare di un determinato *projet* sono dunque, tutto ciò considerato, passaggi determinanti per la sua (più o meno facile) approvazione. Consacrazione di questa interpretazione può essere considerata la modifica apportata all'art. 28 dalla legge costituzionale del 1995. L'ultimo alinea è il coronamento di uno scontro ventennale tra Senato e Governo in questa materia: «*Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée*». Sul punto è forse anche utile ricordare una recente decisione del Conseil Constitutionnel che viene a rafforzare questa autonomia delle Assemblee parlamentari. Il giudice delle leggi si pronunciava in quell'occasione sulla legittimità costituzionale della legge 2003-1119 relativa all'immigrazione e al soggiorno degli stranieri in Francia. Essa, al suo articolo primo, prevedeva che il deposito di un rapporto pluriennale sulla politica d'immigrazione avrebbe dovuto essere sempre seguito da un dibattito in Parlamento. Tale ingiunzione a dibattere, fatta sostanzialmente dal Governo al Parlamento, è stata significativamente giudicata contraria alla lettera dell'art. 48 Const e dunque al principio dell'indipendenza delle Camere nello stabilire il proprio ordine del giorno. Si sceglie dunque la decisione 2003-484 come l'ultimo caso esemplare della giurisprudenza del Conseil Constitutionnel su questa materia: è dato di osservare che la suprema Corte vuole con questa sottolineare la natura schiettamente parlamentare e regolamentare delle procedure che riguardano la fissazione dell'ordine del giorno (e che dunque la legge sarebbe di per sé inidonea a determinare)²⁵. Non c'è tuttavia in questa decisione solo la

²⁴ Si tratta dunque di un istituto completamente diverso da quello dell'urgenza ex art. 69 RCD. Basti ricordare l'impatto sempre più incisivo che la procedura in questione, applicata pressoché con generalità sui *projets de loi* in coda di legislatura, produce sui lavori assembleari, con lo scopo di farli "sparire" dall'ordine del giorno delle camere dopo la prima lettura, per fare in modo che non debbano essere successivamente riscritti e perché lascino (una volta affidati alla Commissione mista paritaria) spazio nel *feuilleton* per il prossimo *projet de loi* che il Governo ha premura di sottoporre alle camere. La procedura ha di conseguenza un effetto di "smaltimento" del lavoro assembleare, influenzando così la variabile tempo dell'analisi parlamentare degli atti legislativi e determinando fin troppo frequentemente un impoverimento del dibattito parlamentare sui progetti dichiarati urgenti. Nella seduta dell'11 ottobre 2005 il Presidente del Sénat ha espresso così la sua contrarietà al membro del Governo che assisteva alla seduta: «*M. le Ministre délégué, je vous demande de bien vouloir sensibiliser M. le Premier Ministre au fait que le Sénat n'apprécie pas ces déclarations d'urgence à répétition. Si certains projets de loi doivent, c'est vrai, être discutés en urgence, nous comprenons moins bien une telle nécessité pour des autres textes* ».

²⁵ J.P. CAMBY, *La fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires*, *Revue de droit public*, 2004, p. 299-300.

volontà di ribadire una gerarchia di norme: più profondamente si scopre in essa un'importante specificazione che resta sottintesa. Si richiamavano prima i termini “*chaque assemblée*” dell'art. 28: il Conseil Constitutionnel vuole sottolineare la differenza essenziale che corre fra “ogni Assemblea” e “il Legislatore”. Il legislatore, in altri termini, non può ipotecare in anticipo la gestione del tempo assembleare o determinarne il corso al di fuori della Conferenza dei presidenti. A maggior ragione se la legge è adottata ricorrendo al *dernier mot* dell'Assemblée e se si considera che la volontà del Parlamento attuale non può certo impegnare quelli delle legislature che seguiranno.

Si vede dunque come la pratica cinquantennale dell'ordine del giorno prioritario, soprattutto alla luce della flessibilità del diritto parlamentare e delle virtuose convenzioni istituzionali del sistema politico francese, si sia rivelato qualcosa di molto meno eversivo delle logiche del parlamentarismo classico rispetto a quanto ci si aspettasse al momento dell'entrata in vigore dell'attuale Costituzione. Visti gli scarsi risultati prodotti dalla riforma dell'art. 48 nel 1995 non resta che vedere se qualcosa cambierà dal marzo 2009, quando a Governo e Assemblee sarà riconosciuta sostanzialmente la parità delle armi (o quasi) nella gestione della programmazione parlamentare. Tuttavia si potrebbe sottolineare che, come si è visto, il problema del parlamentarismo attuale non è forse quello di vedere i propri spazi sacrificati dall'azione dell'Esecutivo. O meglio questo certo è un inconveniente che deriva però a sua volta della sempre più pronunciata incapacità dei Parlamenti di farsi trasformati delle istanze del Paese reale e di fare della legge quella *règle de droit* che è iscritta nella società e che il legislatore sempre più difficilmente riesce a far emergere dai circuiti sempre più compromessi della rappresentanza.

* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale – Università di Ferrara