

FRANCIA: regolamenti parlamentari e giustizia costituzionale

di Francesco Duranti

(Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato - Facoltà di Giurisprudenza - Università di Perugia)

Con la *Décision* n° 2005-526 DC del 13 ottobre 2005, il *Conseil constitutionnel* è tornato ad occuparsi - com'è noto, obbligatoriamente, ex art. 61, c. 1, della Costituzione - di modifiche al regolamento dell'*Assemblée nationale* ed, in particolare, di quelle introdotte con la *résolution* camerale del 7 ottobre precedente.

Con dette modifiche, l'Assemblea nazionale - alla vigilia del dibattito parlamentare per l'approvazione della finanziaria 2006 - ha preso atto delle numerose novità, sul versante del procedimento legislativo, recate da due recenti, corpose, leggi organiche: la prima - la legge organica n° 2001-692 del 1° agosto 2001 - relativa alle *lois de finances* (LOLF), in vigore dal 1° gennaio 2005 (definita "*l'une des réformes les plus importantes de la Cinquième République dont la portée sera plus grande que la plupart des multiples révisions constitutionnelles*": così L. FAVOREU, L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, Paris, 12° ed., 2003, p. 932); e la seconda - legge organica n° 2005-881 del 2 agosto 2005 - relativa alle *lois de financement de la sécurité sociale* (LOLFSS), entrambe adottate per adempiere a corrispondenti precetti costituzionali (artt. 47 e 47-1 Cost.) ed entrambe già sottoposte (anch'esse, come noto, obbligatoriamente) allo scrutinio preventivo di costituzionalità.

In effetti, le modifiche regolamentari (concernenti i capp. VIII, IX e IX *bis* del Regolamento dell'Assemblea nazionale) si sono rese necessarie per rimettere in armonia la procedura parlamentare con le innovazioni introdotte dal legislatore organico, il quale ha operato nel senso di rendere (ancora) più spedito l'esame (in Commissione) e la successiva approvazione (in Assemblea) delle più rilevanti leggi di spesa, rafforzando, nel contempo i poteri di informazione e controllo del Parlamento. In particolare, per quel che qui interessa, le modifiche hanno principalmente avuto ad oggetto la questione del deposito di emendamenti da parte dei deputati alla legge finanziaria (art. 5 della risoluzione, che nova l'art. 118 del Regolamento).

Così, restringendo il diritto di presentazione di emendamenti stabilito, in generale, per i parlamentari, dall'art. 99 del Regolamento, il nuovo art. 118, c. 3, limita, d'ora innanzi, detta facoltà di deposito sino alle ore 17 dei due giorni precedenti l'esame del capitolo di spesa in discussione, fatta salva, in ogni caso, la possibilità, per la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari, di stabilire un termine di presentazione ancor più breve di quest'ultimo: tutto ciò allo scopo di evitare la (temuta) possibile proliferazione d'emendamenti da parte dei deputati (sulla "spinosa" questione del diritto d'emendamento nella Costituzione del 1958, cfr., per tutti, B. BAFUMÉ, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, L.G.D.J., Paris, 1993).

La decisione del *Conseil* ha, pertanto, avuto ad oggetto proprio la questione della compatibilità a Costituzione di detta ulteriore razionalizzazione della procedura parlamentare francese, tenendo ben presente che la Carta fondamentale prevede che il diritto d'emendamento (che può essere ormai considerato "*la forme principale de l'initiative parlementaire depuis que l'immense majorité des lois a pour l'origine des projets déposés par le Gouvernement*": P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Montchrestien, Paris, 3° ed., 2004, p. 182) spetta, oltre che al Governo, anche ai singoli parlamentari (art. 44 Cost.), ma pure che gli emendamenti d'origine parlamentare sono dichiarati irricevibili quando prevedano nuove spese o comportino una riduzione delle entrate (art. 40 Cost.), e, ancora, che l'irricevibilità d'un emendamento può essere sollevata dall'Esecutivo nel corso dell'esame del progetto di legge, quando appare che esso non sia pertinente al «*domaine de la loi*» (art. 41 Cost., il quale stabilisce che - in caso di disaccordo tra Governo e Presidente della Camera interessata - sulla ricevibilità dell'emendamento è chiamato a giudicare il *Conseil constitutionnel* nel termine di 8 giorni dalla richiesta). La risposta del giudice costituzionale francese merita d'essere segnalata.

Il *Conseil* ha, infatti, optato per una sentenza di *conformité sous réserve*, allorché, nel procedere al bilanciamento tra valori costituzionali confliggenti, ha considerato che la fissazione, da parte della Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari, d'un termine ancor più breve (di quello di due giorni precedenti la discussione del capitolo di spesa) per il deposito di emendamenti da parte dei deputati è perfettamente funzionale allo scopo «*d'assurer la clarté et la sincérité du débat parlementaire*», senza la quale non sarebbe assicurato né il precetto di cui all'art. 6 della Dichiarazione dei

diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 (in virtù del quale «*la loi est l'expression de la volonté générale*»), né la norma risultante dall'art. 3 Cost. («*la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants*»).

Tuttavia - ed in ciò si sostanzia la riserva d'interpretazione - il bilanciamento non può essere effettuato in via preventiva dal solo *Conseil*, che si limita a tracciare il percorso argomentativo ed i "paletti" costituzionali di confine, ma deve essere concretamente rimesso, volta per volta, alla Conferenza dei Presidenti, la quale, in ogni caso, deve tener presente che il diritto (costituzionale) d'emendamento parlamentare, per non risultare completamente vanificato, deve, quantomeno, avere a disposizione un minimo margine temporale per poter essere effettivamente esercitato. Due brevi considerazioni, in conclusione.

La prima: per la seconda volta nel giro di pochi mesi (la prima assoluta risale alla decisione n° 2005-512 DC del 21 aprile 2005), l'organo di giustizia costituzionale francese riafferma che «*la clarté et la sincérité du débat parlementaire*» rappresenta una imprescindibile esigenza di valore costituzionale, che, nella decisione in commento, il *Conseil* associa, inoltre, (per la prima volta) direttamente allo stesso - celeberrimo - art. 6 della *Déclaration* del 1789 e al principio cardine della democrazia rappresentativa (art. 3 Cost.). Sì che - in nome del "nuovo" valore costituzionale della chiarezza e della sincerità dei dibattiti parlamentari - il diritto d'emendamento (e, perciò, in sostanza, il diritto d'iniziativa legislativa) concesso ai deputati può essere considerevolmente compresso, ma non certo eliminato, neppure in materia di leggi di spesa (per le quali, del resto, l'iniziativa è solo governativa). E' sufficiente questo per affermare una rivalutazione del ruolo delle Assemblée (atteso, poi, che rimane inalterata la facoltà per i parlamentari di presentare ulteriori *sub-emendamenti*: *considérant* n. 4), o, piuttosto, dietro a «*clarté*» e «*sincérité*» si nasconde una - meno giustificabile *ex artt. 6 della Dichiarazione dei diritti e 3 Cost.* - esigenza di "celerità" e "speditezza" dei lavori parlamentari (con minori spazi a disposizione dei singoli parlamentari e, dunque, delle opposizioni)?

La seconda: in materia di controllo preventivo dei regolamenti parlamentari - che, com'è noto, in altri ordinamenti costituzionali sono sottratti, in quanto *interna corporis*, al sindacato di costituzionalità - il *Conseil* è chiamato ad una difficile opera di bilanciamento tra i due poteri costituzionali, legislativo ed esecutivo, che la Carta del 1958 ha ridisegnato secondo un equilibrio certamente meno favorevole alle Assemblée parlamentari (per il temuto possibile spettro della "*République des députés*", che aveva condotto al non compiuto - dai gollisti - definitivo tramonto della IV Repubblica: sul nuovo equilibrio tra i poteri a seguito della revisione costituzionale del 1962, vd., ora, M. VOLPI, *Democrazia. Costituzione. Equilibrio tra poteri*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 27 ss.). In effetti, la giurisprudenza costituzionale, proprio in materia di diritto d'emendamento, ha mostrato nel corso degli anni, una notevole oscillazione tra l'esigenza di salvaguardia delle prerogative parlamentari e quella di rigoroso rispetto della "corsia" privilegiata assegnata al Governo in Parlamento: emblematica, al proposito, è la vicenda giurisprudenziale che si origina a partire dalla *décision* n° 1986-225 DC del 23 gennaio 1987 (relativa al celebre *amendement Séguin*, depositato dopo che il Presidente Mitterrand, nel corso della prima *cohabitation*, s'era rifiutato di firmare un'ordinanza governativa in materia di orario di lavoro), in virtù della quale ai parlamentari veniva negata la facoltà di presentare emendamenti non rispettosi - secondo la giurisprudenza pretoria del *Conseil* - dei «*limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement*»; si precisa e si arricchisce, poi, di ulteriori limiti al diritto d'emendamento, con la decisione del 7 novembre 1990, relativa al regolamento del Senato (n° 1990-278 DC); giurisprudenza che viene, infine, totalmente abbandonata - a seguito delle vivaci critiche mosse dalla dottrina e dagli stessi parlamentari - con le due decisioni dell'11 luglio 2001 (n° 2001-445 DC) e del 12 gennaio 2002 (n° 2002-455 DC), con le quali tramontano definitivamente i draconiani «*limites inhérentes*» al diritto d'emendamento per i parlamentari (cfr., di recente, sul predetto *revirement* giurisprudenziale del *Conseil*, D. CHAGNOLLAUD, *Droit constitutionnel contemporain*, II, Armand Colin, Paris, 2005, p. 307-309).

In conclusione, sulla scorta della dottrina francese più avvertita, giova, in ogni modo, rilevare come la giurisprudenza costituzionale sui regolamenti parlamentari abbia mostrato la ricerca di un bilanciamento tra poteri più apparente che reale, poiché "*les dispositions de la Constitution de 1958 on été inspirées par la volonté de renforcer l'autorité du Gouvernement et de soumettre le Parlement à une plus stricte discipline...ce déséquilibre normatif continue de s'imposer à l'interprétation du Conseil constitutionnel*" (P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, cit., p. 12): ciò vale ancor oggi, anche se l'assetto politico-istituzionale è completamente mutato a seguito dell'ormai costante presenza d'una compatta maggioranza parlamentare a sostegno dell'esecutivo.

Restano, perciò, da verificare in concreto i possibili sviluppi del nuovo corso giurisprudenziale avviato dal giudice costituzionale con le due richiamate decisioni del 2005.