



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2022

«Il potere di emendamento.
Un'indagine comparativa»

a cura di

Andrea Cardone, Paolo Caretti, Massimo Morisi, Giovanni Tarli Barbieri

Luglio 2022

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-X
I. Italia - Parlamento	1-96
II. Italia - Consigli Regionali	97-190
III. Spagna	191-276
IV. Francia	277-412

IV

La Francia

di

Giovanni Labrini

Nicolò Menconi

Enea Miraglia

Giada Rossi

Giulia Sulpizi

SOMMARIO: 1. POTERE DI EMENDAMENTO E SISTEMA ISTITUZIONALE: EXCURSUS STORICO NELL'ESPERIENZA FRANCESE CON RIFERIMENTO AL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO. 1. INTRODUZIONE ALLA DISCIPLINA - 2. DALLA RIVOLUZIONE FRANCESE ALL'ETÀ NAPOLEONICA: LA NASCITA DELLO STATO DI DIRITTO - 2.1. UN SISTEMA IN CONTINUA EVOLUZIONE TRA MONARCHIA E REPUBBLICA - 2.2 L'IMPATTO DEL SISTEMA DEI PARTITI SULLE ISTITUZIONI FRANCESI FINO ALL'INDOMANI DELLA SECONDA GUERRA MONDIALE - 3 L'AFFERMAZIONE DELLA V REPUBBLICA - 3.1 IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO IN FRANCIA - 4. L'ATTUALE ORDINAMENTO FRANCESE TRA PASSATO, PRESENTE E FUTURO. **2. L'EMENDABILITÀ DEI TESTI LEGISLATIVI: PREROGATIVE DEI PARLAMENTARI E RUOLO DEL GOVERNO** 1.1 BREVI CENNI SULLE FONTI DEL DIRITTO IN FRANCIA. LA PARTICOLARE POSIZIONE DELLE LEGGI ORGANICHE; 1.2. L'ITER LEGISLATIVO DI INIZIATIVA PARLAMENTARE: - 2. IL FONDAMENTO DEL POTERE DI EMENDAMENTO TRA LEGGE ORGANICA E REGOLAMENTI PARLAMENTARI - 2.1. IL CONTENUTO DEL POTERE DI EMENDAMENTO - 2.2. MODALITÀ E TERMINI DI PRESENTAZIONE DEGLI EMENDAMENTI. 3. L'EMENDAMENTO COME STRUMENTO OSTRUZIONISTICO DA PARTE DEI PARLAMENTARI, RIMEDI E CONFRONTO CON IL PARLAMENTO ITALIANO. - 4. LE PROPOSTE EMENDATIVE DI PROVENIENZA GOVERNATIVA. 4.1. LE PREROGATIVE DEI PARLAMENTARI RISPETTO ALLE PROPOSTE DI EMENDAMENTO DEL GOVERNO. 5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE. **3. I LIMITI COSTITUZIONALI AL DIRITTO DI EMENDAMENTO NELLA VÈME RÉPUBLIQUE** 1. IL PARADOSSO DEL DIRITTO DI EMENDAMENTO NELLA V REPUBBLICA: UN DIRITTO RICONOSCIUTO PER ESSERE LIMITATO - 1.1 ANALISI DELL'ART. 44 COST.: "L'INTARSIO TRA LE FONTI" DEL POTERE DI EMENDAMENTO E IL RAPPORTO DI FORZA TRA GOVERNO E PARLAMENTO - 1.2 IL VOTO BLOCCATO: ANALISI DI UNO STRUMENTO CONTROVERSO DA UNA PROSPETTIVA COMPARATA - 2. LE IPOTESI DI «IRRECEVABILITÉS» DEGLI EMENDAMENTI - 2.1 L'IRRICEVIBILITÀ FINANZIARIA EX ART. 40 - 2.1.1 «LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE» NEL REGOLAMENTO DELL'ASSEMBLEA NAZIONALE - 2.1.2 «LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE» NEL REGOLAMENTO DEL SENATO - 2.2 L'IRRICEVIBILITÀ DELL'ART. 41 COME TUTELA DELLA POTESTÀ REGOLAMENTARE DEL GOVERNO - 2.3 IL CONCETTO DI «LIEN» DI CUI ALL'ART. 45 COST. E I COSIDDETTI «CAVALIERS LÉGISLATIFS» - 3. L'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE NEL SISTEMA FRANCESE. **4. IL DIRITTO DI EMENDAMENTO ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA DEL CONSEIL CONSTITUTIONNEL.** 1. IL CONTROLLO SULL'ESERCIZIO DEL POTERE DI EMENDAMENTO DA PARTE DEL CONSEIL CONSTITUTIONNEL: IL FENOMENO DELLO SVIAMENTO DI PROCEDURA - 2. GLI EMENDAMENTI E I SUOI LIMITI DI CONTENUTO - 3. UN'ANALISI DELLA GIURISPRUDENZIALE COSTITUZIONALE AVENTE AD OGGETTO I LIMITI ALL'ESERCIZIO DEL DIRITTO DI EMENDAMENTO - 3.1 L'IRRICEVIBILITÀ FINANZIARIA - 3.2 L'IRRICEVIBILITÀ LEGISLATIVA - 3.3 IL COLLEGAMENTO DELL'EMENDAMENTO CON IL TESTO ESAMINATO - 3.3.1 LA CENSURA DEI "CAVALIERS LÉGISLATIFS" - 3.4 LA C.D. "RÈGLE DE L'ENTONNOIR" - 3.5 LE LIMITAZIONI DEL DIRITTO DI EMENDAMENTO DOPO IL CMP - 4. IL DIRITTO DI EMENDAMENTO E IL PRINCIPIO DI CHIAREZZA E SINCERITÀ DEI DIBATTITI PARLAMENTARI - 5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE. **5. IL CONSEIL CONSTITUTIONNEL, TERZO MOTORE DEL POTERE DI EMENDAMENTO NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO FRANCESE** 1. LE RAGIONI DELL'ISTITUZIONE DEL CONSEIL CONSTITUTIONNEL NELLA VÈME RÉPUBLIQUE - 1.1 L'EVOLUZIONE DELLE SUE FUNZIONI - 2. DAL CONTROLLO SUGLI EMENDAMENTI AL DROIT D'AMENDEMENT CONSTITUTIONNEL - 2.1 I LIMITI ALL'ESERCIZIO DEL POTERE - 2.2 LA RATIO DELL'ISTITUTO - 3. UNA QUESTIONE DI METODO: LA COMPARAZIONE CON L'ITALIA - 3.1 L'ATTIVITÀ INTERPRETATIVA E MANIPOLATIVA DELLA CORTE COSTITUZIONALE - 4. DUE ORDINAMENTI A CONFRONTO: QUALE SPAZIO PER UNA LEALE COLLABORAZIONE TRA IL PARLAMENTO E IL GIUDICE DELLE LEGGI? - 4.1 LA PROSPETTIVA FRANCESE - 4.2 LA PROSPETTIVA ITALIANA - 5. SPUNTI PER UNA RIFLESSIONE. - **6 CONCLUSIONI**

1. Potere di emendamento e sistema istituzionale: excursus storico nell'esperienza francese con riferimento al procedimento legislativo

di *Nicolò Menconi*

Sommario: 1. Introduzione alla disciplina - 2. Dalla Rivoluzione Francese all'età napoleonica: la nascita dello stato di diritto - 2.1. Un sistema in continua evoluzione tra monarchia e repubblica - 2.2 L'impatto del sistema dei Partiti sulle istituzioni francesi fino all'indomani della Seconda Guerra Mondiale - 3 L'affermazione della V Repubblica - 3.1 Il procedimento legislativo ordinario in Francia - 4. L'attuale ordinamento francese tra passato, presente e futuro

1. Introduzione alla disciplina

Qualora si volesse delimitare la nozione ad un contesto di natura squisitamente giuridica, il diritto/potere di emendamento, inteso sia nel suo significato formale che sostanziale,⁹²⁸ presuppone la facoltà, in capo a determinati soggetti che partecipano al procedimento legislativo, di modificare e correggere il testo di una legge non ancora approvata e oggetto di discussione parlamentare. In questa sezione, come confermato dal prosieguo del testo, l'emendamento verrà esaminato, in una molteplice serie di sfaccettature, per come esso viene ad esplicarsi all'interno dell'ordinamento francese. Tale istituto in Francia, a differenza dell'Italia, viene elevato a rango costituzionale già durante la IV Repubblica del 1946 e viene "riconfermato" nel 1958, in seguito alla promulgazione della V Repubblica, che definisce l'attuale sistema istituzionale d'Oltralpe.

Come, però, sarà specificato nella parte finale del presente capitolo, ma soprattutto nei successivi, dedicati all'esperienza francese, "il diritto di emendamento è stato lì riconosciuto essenzialmente al fine di consentirne una limitazione, anche in forma piuttosto incisiva, in coerenza del resto con l'approccio che caratterizza tutta la Costituzione del 1958, ispirata come è noto ad una accentuata razionalizzazione del rapporto fiduciario e a una rigorosa delimitazione dei poteri parlamentari".⁹²⁹

Non vi è dubbio che tale affermazione, costituirà la pietra angolare del presente elaborato; tuttavia se saranno molteplici i che si porranno come obiettivo quello di articolare e concretizzare questo dato da un punto di vista prettamente giuridico, sembra opportuno, perlomeno nella parte introduttiva, cercare un approccio alla materia da una prospettiva differente. Alla base del citato ragionamento, vi è la convinzione che l'attuale architettura statale francese, indubbiamente sorretta da un esecutivo forte, in grado di ridurre e schiacciare le potestà che i moderni ordinamenti riconoscono ai Parlamenti, sia il punto di arrivo di un lunghissimo processo storico, sociale e politico. L'exkursus storiografico che prenderà avvio nelle pagine sottostanti, si focalizzerà sui continui e repentini cambiamenti (e in certi casi stravolgimenti) istituzionali intercorsi in Francia, dal 1789 fino ai giorni nostri; nello specifico, come facilmente desumibile se si tiene conto di quello che è il focus principale della nostra indagine, l'intento sarà quello di soffermarsi sul rapporto tra esecutivo e legislativo e sugli sviluppi, intercorsi nel tempo, del procedimento demandato all'approvazione delle leggi.

Questo genere di evoluzioni, che possono essere ragionevolmente ricondotte al sistematico susseguirsi di Carte Costituzionali spesso profondamente differenti le une con le altre, risentono indubbiamente di una società civile tanto impetuosa e passionale quanto frammentaria e, soprattutto, incapace di trovare una sintesi tra istanze democratiche, repubblicane, monarchiche e imperialiste.

⁹²⁸ Vedi G. PICCIRILLI, *L'EMENDAMENTO NEL PROCESSO DI DECISIONE PARLAMENTARE*, CEDAM, Padova, 2009, contenuto ne – Università LUISS. Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet". A cura di Giorgio Berti e Gian Candido De Martin. Collana di studi sull'amministrazione pubblica, p. 61 ss.

⁹²⁹ N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, Luiss University Press, Roma, 2007, pp. 13 - 14.

Questo elemento viene confermato da due tendenze che emergeranno durante il capitolo in esame: la “ciclicità” mediante la quale vengono a verificarsi le varie successioni di natura costituzionale e dalla capacità del potere esecutivo e di quello legislativo, in maniera vicendevole rispetto alle varie esperienze istituzionali, di invadere le prerogative dell’altro, minando sistematicamente il raggiungimento di uno stabile equilibrio tra gli stessi.

2. Dalla Rivoluzione Francese all’età napoleonica: la nascita dello stato di diritto

Ogni tipo di considerazione inerente ad un’analisi storica sui moderni sistemi istituzionali, francesi e non solo, deve, per forza di cose, tenere conto di una data specifica: mercoledì 26 agosto 1789. Quel giorno, infatti, “l’Assemblea nazionale costituente – nome che si diedero gli Stati generali⁹³⁰ per sottolineare la rottura con il passato – pone le basi di una nuova filosofia politica, con la famosa Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo”.⁹³¹ Tale documento, oltre ad enunciare e riconoscere formalmente i diritti e le libertà di cui dispongono i singoli cittadini (riconducibile alla corrente del giusnaturalismo), assume piena centralità all’interno della presente ricerca. Questo perché i principi ivi enunciati segnano un vero e proprio spartiacque rispetto al tema dell’ordinamento istituzionale, in quanto “la Dichiarazione afferma due grandi principi di organizzazione politica: il principio della sovranità nazionale, e quello della separazione dei poteri”.⁹³²

La Rivoluzione Francese, dunque, ed è bene sottolinearlo in questa sede, ha avuto un impatto nell’ambito del giuspubblicismo che, forse, è stato addirittura superiore rispetto a quello riservato a settori come quello politico, culturale e sociale. L’idea, infatti, che la sovranità nazionale non sia di diretta disponibilità del sovrano e che non derivi da elementi ultraterreni, unita alla possibilità di suddividere il potere in entità distinte,⁹³³ diverranno strumenti imprescindibili per dare un senso a questo primo approccio alla materia. L’estate del 1789, però, non rappresenta un punto di arrivo per la storia istituzionale francese, bensì l’inizio di una lunghissima serie di cicliche trasformazioni, che saranno oggetto di indagine nel corso della ricerca in atto, tali da amplificare ancor di più l’importanza del decennio rivoluzionario.⁹³⁴ Se, infatti, isolassimo lo studio della storia costituzionale francese al periodo tra il 1791 e il 1799, troveremo già rappresentati tutti gli elementi fondativi della predetta “ciclicità”: l’instabilità istituzionale, il susseguirsi di forme di Stato monarchiche e repubblicane, le parentesi imperiali di matrice bonapartista e, soprattutto, la difficoltà di giungere a una forma di governo condivisa.

I precetti contenuti nella Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo vengono recepiti all’interno della Carta Costituzionale del 1791, votata dalla predetta Assemblea, in cui viene delineata

⁹³⁰ Organo rappresentativo del territorio francese, di origine feudale, composto da tre differenti ordini (clero, nobiltà e terzo stato) rappresentativi della società transalpina; essi furono convocati dai sovrani francesi tra il 1302 e il 1789, con il compito di esprimersi circa l’opportunità di interventi in materia fiscale.

⁹³¹ M. DUVERGER, *Le costituzioni della Francia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1984, p. 48.

⁹³² Ivi, p.50.

⁹³³ Vedi M.TROPER, *LA SEPARAZIONE DEI POTERI E LA STORIA COSTITUZIONALE FRANCESE*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, contenuto ne “Il diritto e l’Europa, p. 125 ss.

⁹³⁴ La storiografia è sostanzialmente unanime nel ricondurre la fine dell’esperienza rivoluzionaria al 1799, anno in cui Napoleone Bonaparte, in seguito al colpo di Stato del “18 Brumaio” (9 novembre), dichiarerà conclusa la parentesi rivoluzionaria.

l'esistenza di una monarchia costituzionale e dove trova applicazione sia il concetto di sovranità nazionale,⁹³⁵ sia quello di separazione dei poteri.⁹³⁶ Se è fuori di dubbio che il Re resta titolare del potere esecutivo, esercitato attraverso i propri collaboratori definiti "ministri", è oltremodo vero che il sistema dualistico determinato dalla Costituzione del 1791, vede la netta prevalenza dell'Assemblea, detentrica del potere legislativo, a discapito del monarca.⁹³⁷ Quest'ultimo infatti non ha alcuna possibilità di partecipare al processo legislativo, neanche attraverso il potere di proposta, non è legittimato a sciogliere l'Assemblea e non può decidere circa la guerra e gli eventuali trattati di pace. Egli inoltre, sebbene non tenuto a promulgare tutte le leggi approvate dal corpo legislativo, può porre il proprio veto solo per due legislature, perdendo dunque questa facoltà qualora il medesimo atto fosse ripresentato ulteriormente.

Il potere legislativo, di contro, era detenuto da un'Assemblea monocamerale, composta da settecentoquarantacinque delegati, eletti su base censitaria, rinnovati ogni due anni. Se nella forma non si può parlare di regime parlamentare, considerando la mancanza dell'elemento della "responsabilità" dei Ministri verso la Camera e il peso del Re nell'attività di governo, nella sostanza le cose andarono diversamente; tale affermazione risente dell'ingerenza assembleare, esplicita nella prassi, circa le scelte dei Ministri e della ritrosia con cui il sovrano esercitò il proprio diritto di veto, dettato dal timore di disordini sociali.⁹³⁸

Le pressioni popolari dell'epoca, come è facile desumere, non cedettero certo il passo a dei meri ritocchi costituzionali in seno ad un sistema che restava a tutti gli effetti una monarchia; sarà proprio questo il contesto che porterà, nel giro di pochissimo tempo, alla proclamazione della Repubblica, alla decapitazione del Re e soprattutto alla Costituzione del 1793, che sebbene non entrerà mai in vigore, segnerà l'esordio dell'ordinamento repubblicano nel territorio francese. Nella Carta del '93, di diretta derivazione giacobina⁹³⁹, trovano cittadinanza una serie di nozioni alla base di tutte le moderne democrazie: suffragio universale (sebbene maschile), diritto al lavoro e all'istruzione, referendum popolare e laicità dello Stato. La separazione dei poteri viene ad affievolirsi notevolmente, in luogo della predominanza dell'Assemblea monocamerale che, oltre a detenere il monopolio del potere legislativo, era in grado di dirigere l'operato del Consiglio, organo detentore del potere esecutivo, composto da ventiquattro individui eletti dal popolo.

Tale Costituzione, come detto in precedenza, non entrò mai in vigore, tuttavia la sua menzione risulta molto importante per suffragare quanto dichiarato ad inizio capitolo, rispetto all'andamento tutt'altro che lineare della storia istituzionale francese. Non vi è dubbio, infatti, che l'assetto statale francese, andrà incontro a significativi arretramenti, in termini di democratizzazione: le prime avvisaglie di un arresto rispetto al processo di apertura verso un ordinamento pienamente democratico si esplicheranno di lì a poco, con la

⁹³⁵ COSTITUZIONE DEL 3 SETTEMBRE 1791, TITOLO III – DEI POTERI PUBBLICI, art.2.

⁹³⁶ COSTITUZIONE DEL 3 SETTEMBRE 1791, TITOLO III – DEI POTERI PUBBLICI, artt. 3,4,5.

⁹³⁷ Vedi M.MORABITO, *HISTORIE CONSTITUTIONNELLE DE LA FRANCE de 1789 à nos jours*, LGDJ, Lextenso, Paris, 16 édition, 2020, p. 72 ss.

⁹³⁸ Vedi M. DUVERGER, *Le costituzioni della Francia*, cit., p. 53 ss.

⁹³⁹ Rappresentativa della fazione più rivoluzionaria tra quelle emerse in seno alla Rivoluzione francese.

famosa *Costituzione dell'anno III*,⁹⁴⁰ probabilmente la più importante dell'intero periodo rivoluzionario.⁹⁴¹

L'importanza della medesima, si deduce anche dal fatto che fu ad essa che si richiamarono le Costituzioni delle repubbliche italiane, proclamate in seguito alle vittorie militari del giovane generale francese Napoleone Bonaparte, a discapito delle milizie austriache e che costituiranno, come spesso sostenuto dalla dottrina, il primo tassello per cercare di spiegare le indubbe correlazioni tra il nostro ordinamento e quello transalpino. Tornando al corpus del testo del 1795, esso, oltre ad una restrizione in termini di diritti individuali in capo al singolo, non solo ripropone il meccanismo del voto censitario, ma prevede che anche solo per godere dello status di cittadino si debba pagare “un contributo diretto, fondiario o personale”.⁹⁴² Il sistema in questione si esprime attraverso la previsione di un Parlamento bicamerale, composto dal *Consiglio dei Cinquecento* e dal *Consiglio degli anziani*. Questo aspetto, tutt'altro che secondario, è strettamente legato al fatto che, proprio in virtù di questa ripartizione, il procedimento legislativo, elemento di primario interesse ai fini della nostra indagine, inizia ad assumere un sua embrionale tecnicità.

I costituenti, per l'appunto, stabilirono che l'iniziativa legislativa era unicamente prerogativa “dei cinquecento”, che in seguito a discussione e votazione interna a dieci giorni di distanza l'una dall'altra, presentavano la legge, dopo averla approvata, al *Consiglio degli anziani*, investito a quel punto di una doppia funzione: effettuare un controllo di legalità costituzionale e, qualora non fossero state rinvenute incompatibilità, decidere se approvare o meno la legge senza, però, poter apportare emendamenti di alcun genere. Una legge, dunque, per poter produrre effetti giuridici doveva essere approvata da entrambe le Camere, sebbene, per ovvi motivi, il potere del ramo “dei cinquecento” era indubbiamente maggiore.

La stessa Costituzione prevedeva l'esistenza di un organo, a capo dell'esecutivo, composto da cinque membri, eletti dal *Consiglio degli Anziani* tra cinquanta personalità individuate dal *Consiglio dei Cinquecento*, denominato *Direttorio*, il quale, a sua volta, sceglieva i Ministri che continuavano a non essere responsabili di fronte al Parlamento. L'architettura istituzionale in esame altro non era se non il compromesso tra forze reazionarie fedeli alla monarchia e tutti quegli strati della società ancora ispirati dai principi rivoluzionari: la scelta di evitare il monocameralismo, infatti, era stata pensata per lenire le tendenze assembleari dimostrate con la Costituzione del 1791 e perlomeno sulla carta del 1793, mentre la scelta di costituire il *Direttorio* evitava di concentrare il potere esecutivo nelle mani di un solo individuo.⁹⁴³

Il corso degli eventi, tuttavia, dimostrò che il bilanciamento espresso dall'organizzazione in esame si rivelò incapace, forse proprio per la sua ambiguità, di far fronte alle nuove insurrezioni popolari dovute alla crisi finanziaria, al malcontento per le sconfitte militari ad

⁹⁴⁰ Così si è soliti definire la Costituzione francese redatta nel 1795, successivamente alla morte di Robespierre e quindi alla fine del *Regime del terrore*.

⁹⁴¹ Cfr. M.MORABITO, *HISTORIE CONSTITUTIONNELLE DE LA FRANCE de 1789 à nos jours*, cit., p. 133 ss.

⁹⁴² COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA FRANCESE del 5 fruttidoro anno III (22 agosto 1795) – Titolo II – Stato politico dei cittadini – Art.8.

⁹⁴³ Vedi M. DUVERGER, *Le costituzioni della Francia*, cit., p. 62 ss.

opera delle truppe austro-russe e soprattutto al discredito verso i membri del Direttorio ritenuti scarsamente idonei a rappresentare il Paese. Fu questo il contesto che sfruttò Napoleone, personalità a cui la maggioranza della società francese guardava con favore, per poter assumere le redini del potere. Durante l'*età napoleonica*, lasso di tempo durato quindici anni, saranno redatte tre Costituzioni (anche se la seconda e la terza si caratterizzeranno per apportare delle leggere modifiche alla prima) tali da completare la parabola ciclica descritta in apertura del paragrafo, sebbene con le dovute precisazioni.

Se, infatti, è molto complesso affermare la perfetta corrispondenza tra l'*Ancien Régime*⁹⁴⁴ e la dittatura napoleonica, che oltre ad apportare ingenti virtuosismi dal punto di vista burocratico-amministrativo, non smetterà di riconoscere determinati diritti in capo agli individui, tra cui il suffragio universale maschile, sebbene alquanto temperato nella sua attuazione, non si può negare la disapplicazione del principio della separazione dei poteri e della volontà popolare in senso lato.⁹⁴⁵ La prima Costituzione ad essere emanata dopo il colpo di Stato del 1799, per mezzo del quale si venne a costituire un consolato provvisorio composto di tre individui, tra cui lo stesso leader corso, progettava un'organizzazione istituzionale decisamente elaborata, costellata da vari organi e sistemi di contrappeso, probabilmente con l'intento di evitare che Napoleone assumesse i pieni poteri.⁹⁴⁶ La Carta, una volta ultimata, fu presentata al corpo elettorale e approvata da quest'ultimo, come peraltro accadrà nel 1802 e nel 1804.

La storia insegna quanto fu determinante il carisma e la personalità di Napoleone per permettergli di plasmare e bypassare qualsiasi tipo di dettame di matrice costituzionale; infatti egli non abolisce formalmente il comparto di organi preposti a salvaguardia della Repubblica,⁹⁴⁷ ma li rende sostanzialmente sottoposti ad esso, svuotandoli di competenze nella prassi e accentrando nella sua figura i vari poteri, attraverso nomine dirette.

Napoleone dunque non presta molta attenzione ai formalismi istituzionali, non tende tanto a trasformarli quanto più a disinteressarsi di essi e rimane "solo di fronte ai grandi organi dello Stato paralizzati e addomesticati. Si sostituisce ad essi, senza preoccuparsi dell'illegalità, legiferando continuamente tramite decreti – anche in campi in cui la Costituzione glielo vieta espressamente".⁹⁴⁸

2.1 Un sistema in continua evoluzione tra monarchia e repubblica

La Costituzione che venne concessa ai francesi, per questo conosciuta anche come *ottriata*, da parte di Luigi XVIII all'indomani della *Restaurazione*,⁹⁴⁹ riveste, congiuntamente a

⁹⁴⁴ Sistema istituzionale vigente in Francia prima della Rivoluzione francese.

⁹⁴⁵ Vedi L. MASCILLI MIGLIORINI, *Napoleone*, Salerno Editrice S.R.L., Roma, 2001, p.165-181.

⁹⁴⁶ Il progetto fu ideato da Emmanuel Sieyes, acuto e brillante politico francese dell'epoca rivoluzionaria ed ex membro del Direttorio.

⁹⁴⁷ Si rimanda alla lettura della *Costituzione del 28 Floreale anno XII* (18 maggio 1804), TITOLO I - Art.1 "Il governo della Repubblica è affidato ad un Imperatore, che prende il titolo di Imperatore dei Francesi".

⁹⁴⁸ M. DUVERGER, *Le costituzioni della Francia*, cit., p. 74-75.

⁹⁴⁹ Processo storico attraverso il quale furono riportati al potere i sovrani assoluti europei spodestati durante l'età napoleonica; in Francia tornò a regnare la dinastia borbonica e il trono venne affidato a Luigi XVIII, fratello di Luigi XVI, decapitato nel 1793.

quella del 1830, ai fini del presente elaborato, un ruolo di primissimo piano. Le due Carte in questione, infatti, sono di fondamentale interesse in quanto, esse introdurranno, secondo una certa dottrina e seppur in fase embrionale, la forma di governo parlamentare in Francia. Tale asserzione è suffragata dal fatto che, con tutti i distinguo del caso e non disciplinata nella forma, essa verrà ad esplicarsi nella prassi attraverso uno dei concetti più paradigmatici del regime in questione: la responsabilità ministeriale verso le Camere.⁹⁵⁰

Luigi XVIII infatti, sebbene dal punto di vista formale era tenuto a scegliere i Ministri nella più totale autonomia, con la sola eccezione di dover scegliere tra i membri del Parlamento, si assicurò di “applicare correttamente le regole del gioco parlamentare, scegliendo ministri che avessero la fiducia delle Camere”.⁹⁵¹ Scendendo nello specifico, il documento del '14, che nella parte iniziale conferma il riconoscimento di vari diritti in capo ai singoli (di opinione, di stampa e di culto) riconosciuti in seguito alla Rivoluzione, enuncia che il potere esecutivo appartiene solo al sovrano. Egli è la sola autorità preposta a presentare delle proposte di legge, mentre le due Camere, l'una dei *Deputati* eletta per cinque anni tramite suffragio censitario e l'altra dei *Pari* composta in seguito a nomina regia, si limitano a approvare o respingere la proposta e al limite “hanno la facoltà di supplicare il Re di proporre una Legge su un qualsivoglia oggetto”.⁹⁵²

La Costituzione del '14, in aggiunta a quanto detto finora, introduce due ulteriori elementi da non sottovalutare in questa sede: innanzitutto al Sovrano viene conferita una potestà attuativa, circa la previsione di emanare regolamenti volti a rendere esecutive le leggi e, in aggiunta, le stesse Camere iniziarono a disciplinare in maniera formale il proprio funzionamento interno, attraverso procedure che ispireranno i primi modelli di regolamenti delle Aule durante *l'epoca statutaria* italiana.⁹⁵³ L'ascesa al trono di Carlo X nel 1824, in seguito alla morte di Luigi XVIII, si caratterizzò per una decisa involuzione di stampo reazionario. Egli limita la libertà di stampa, restringe ulteriormente il corpo elettorale attraverso l'innalzamento del censo e disconosce la prassi di natura parlamentarista descritta in precedenza; il tutto porterà a forti sommosse popolari culminate con *Les trois glorieuses*⁹⁵⁴ e alla caduta della dinastia borbonica.

Le forze repubblicane e i primi avamposti proletari, sebbene presero parte alla contestazione, non riuscirono, però, a porsi a capo delle proteste e il ceto borghese di ispirazione liberale, maggiormente organizzato e presente all'interno delle istituzioni, riuscì a preservare l'architettura monarchica dello Stato, per mezzo della nomina di Luigi Filippo d'Orleans. Fu varata una nuova Carta, molto simile a quella del '14, ma comunque connotata da una predisposizione ancor più chiara a sdoganare i principi del parlamentarismo. Le Camere, infatti, acquistano la possibilità di proporre leggi alla stregua del Re, si rinsalda la necessità di creare un rapporto fiduciario tra ministri e Parlamento

⁹⁵⁰ Cfr. M.MORABITO, *HISTORIE CONSTITUTIONNELLE DE LA FRANCE de 1789 à nos jours*, cit., p. 197 ss.

⁹⁵¹ M. DUVERGER, *Le costituzioni della Francia*, cit., p. 79.

⁹⁵² CARTA DEL 4 GIUGNO 1814, *Forme del Governo del Re* – Art. 19.

⁹⁵³ Professor Luigi Ciaurro, lezione di Diritto Parlamentare “Diritto parlamentare e storia dei regolamenti parlamentari”, lunedì 24 gennaio 2022, Centro di studi e ricerche parlamentari Silvano Tosi.

⁹⁵⁴ Termine utilizzato per ricordare le giornate dal 27 al 29 luglio del 1830, relative all'insurrezione della popolazione parigina fortemente ostile a Carlo X.

(sebbene sulla carta non disciplinato da una vera e propria votazione nel merito) e, in aggiunta, all'interno delle Assemblee si vengono a costituire i primi gruppi organici antesignani dei Partiti.⁹⁵⁵

Un ulteriore contributo teso ad amplificare quanto detto fin ad ora, si può rintracciare dallo sviluppo di una dottrina volta ad organizzare il funzionamento delle Assemblee. Viene, infatti, ad esplicitarsi il meccanismo degli uffici, mediante il quale tutti i componenti delle stesse venivano suddivisi, tramite sorteggio, in sotto-gruppi (denominati, per l'appunto, uffici) incaricati di valutare le proposte legislative e di riferire le loro determinazioni presso il corpo legislativo. La *Monarchia di luglio*⁹⁵⁶, nonostante le innovazioni appena descritte, non fu in grado di placare i contrasti emersi durante la *primavera dei popoli*⁹⁵⁷, esasperati dalle divergenze sempre più marcate tra proletariato e borghesia e dalla richiesta insoddisfatta di introdurre il suffragio universale. La situazione precipita nel mese di febbraio quando i rivoluzionari, tra i quali figuravano esponenti democratici, repubblicani, socialisti e anche alcuni rappresentanti della piccola borghesia urbana, grazie anche al supporto della Guardia Nazionale, obbligarono il Re ad abdicare e, per mezzo di un Governo provvisorio, proclamarono la Repubblica.

Le elezioni a suffragio universale maschile, tenutesi il 23 aprile, funzionali alla formazione di un'Assemblea costituente, videro l'affermazione delle forze maggiormente moderate che furono, dunque, le principali artefici del testo costituzionale ratificato nel mese di novembre dello stesso anno. Esso sanciva il ritorno al monocameralismo, sperimentato nel 1791, esplicitato attraverso una Camera, unica depositaria del potere legislativo, eletta mediante suffragio universale e composta da settecentocinquanta unità. La separazione dei poteri era assoluta, in quanto a capo dell'esecutivo era posto un Presidente della Repubblica⁹⁵⁸ eletto direttamente dal popolo per quattro anni e impossibilitato a candidarsi per un secondo mandato, che se da un lato vede negata la potestà di sciogliere l'Assemblea e quella di essere parte integrante del procedimento legislativo⁹⁵⁹, dall'altro non poteva essere sfiduciato in alcun modo da un voto parlamentare.

Il vulnus della Costituzione del '48 si evince dal fatto che, sebbene i poteri dell'esecutivo fossero limitati (l'Art. 66 della stessa stabilisce che l'Assemblea definiva le attribuzioni dei Ministri), "l'elezione popolare del presidente annullava la sua inferiorità giuridica e ristabiliva l'equilibrio a suo vantaggio; in effetti egli incarnava tutta la sovranità nazionale, che invece si frammentava tra i settecentocinquanta membri dell'assemblea".⁹⁶⁰

⁹⁵⁵ Vedi M. DUVERGER, *Le costituzioni della Francia*, cit., p. 82 ss.

⁹⁵⁶ Terminologia maggiormente utilizzata, in ambito storico, per definire il regime istituzionale della Francia tra il 1830 e il 1848.

⁹⁵⁷ Il riferimento è al periodo rivoluzionario che coinvolse gran parte degli Stati europei; obiettivo dei rivoltosi era quello di sovvertire il sistema imposto dalla Restaurazione, a discapito di un nuovo assetto pubblico basato su ideali liberali, democratici e repubblicani.

⁹⁵⁸ Non sono previsti requisiti specifici per poter essere candidabili alla presidenza, se non il raggiungimento del trentesimo anno di età e lo status di cittadino francese, per maggiori informazioni si rimanda alla lettura della COSTITUZIONE DEL 4 NOVEMBRE 1848, CAPITOLO V – DEL POTERE ESECUTIVO, Artt. 43 – 70.

⁹⁵⁹ Tecnicamente egli poteva presentare al corpo legislativo un progetto di legge, ma esso dal punto di vista formale veniva depositato dai ministri presso l'Assemblea, come delineato dalla COSTITUZIONE DEL 4 NOVEMBRE 1848, CAPITOLO V – DEL POTERE ESECUTIVO, Art. 49.

⁹⁶⁰ M. DUVERGER, *Le costituzioni della Francia*, cit., p. 87.

Non desta scompiglio, per l'appunto, che Luigi Napoleone, nipote di Napoleone I, grazie anche all'appoggio delle forze armate e favorito da una opposizione incapace di organizzarsi e trovare una sintesi, riuscì nel suo intento neo-conservatore, dall'alto dell'amplissimo mandato popolare che ricevette in seguito alle elezioni presidenziale del '48.

Egli infatti, a seguito di un colpo di Stato caratterizzato dallo scioglimento dell'Assemblea nel dicembre del 1851, chiese al popolo i pieni poteri per elaborare un nuovo testo costituzionale; le velleità imperialiste del Bonaparte furono sostenute da una maggioranza strabocchevole di consensi, permettendo così la chiusura di un altro "ciclo istituzionale", in cui Monarchia, Repubblica e Impero si succedettero nell'arco di cinque anni.

Le correzioni costituzionali prevedono il mantenimento decennale del titolo di Presidente della Repubblica per Luigi Napoleone, che in seguito a una ulteriore modifica ristabilirà l'ereditarietà della carica di imperatore; il totale possesso del potere esecutivo; la nomina dei Ministri e la decisione formale che loro dipendessero solo da lui e da nessun altro organo, per eliminare ogni riferimento alla possibilità di un ritorno alla "prassi parlamentare". La separazione dei poteri, nella sostanza, non esiste in quanto l'imperatore ha il monopolio del potere di iniziativa e sanziona le leggi, scegliendo dunque a suo piacimento quali atti potevano essere promulgati; sulla carta la Costituzione del '52 prevede che le funzioni legislative siano ripartite, oltre che dal Presidente, da altri due organi: il *Senato*, che avrebbe dovuto apportare un controllo di legittimità costituzionale delle leggi, e il *Corpo legislativo* incaricato di discutere e presentare il testo definitivo sul quale doveva essere apportata la sanzione.⁹⁶¹

Luigi Napoleone, però, esercitava una grande ingerenza su entrambi gli organi, in quanto lui stesso nominava la maggioranza dei membri del *Senato* (attraverso cariche vitalizie, attingendo da determinate categorie di individui) a cui si aggiungeva un controllo, seppur indiretto, sull'operato del *Corpo legislativo* che restava eletto tramite suffragio universale maschile. La Camera elettiva, infatti, non era libera di modificare i testi presentati dal Presidente, poiché tutti i cambiamenti, che peraltro la stessa Costituzione definisce "emendamenti"⁹⁶², dovevano essere sottoposti al vaglio del *Consiglio di Stato*, organo presieduto da Luigi Napoleone e composto da un numero variabile, tra le quaranta e le cinquanta, di nomina prettamente governativa. Il predetto organo aveva, dunque, il potere di sopprimere gli emendamenti stessi, qualora non li ritenesse validi a migliorare il progetto di legge. Questo dato assume una rilevanza di primissimo piano rispetto al focus della ricerca, in quanto introduce un elemento che, nonostante tutte le cautele del caso, sarà ampiamente dibattuto nelle pagine seguenti: il riconoscimento dell'orientamento francese di permettere al Governo (in questo caso di un organo nella sostanza dipendente da esso) di comprimere il diritto di emendamento di natura assembleare, che come vedremo, trova applicazione anche nell'attuale fase storica.

⁹⁶¹ Cfr. M.MORABITO, *HISTORIE CONSTITUTIONNELLE DE LA FRANCE de 1789 à nos jours*, cit., p. 269 ss.

⁹⁶² Per approfondimenti sul tema si rimanda alla visione de *COSTITUZIONE DEL 14 GENNAIO 1852 redatta in virtù dei poteri delegati dal popolo francese a Luigi Napoleone Bonaparte col voto del 20 e 21 dicembre 1851*, Titolo V – DEL CORPO LEGISLATIVO, Art. 40.

Il secondo impero di dinastia napoleonica, come la storiografia ci insegna, può essere distinto in due differenti fasi: quella autoritaria fino al 1860 e una seconda, definita liberale, che terminerà in concomitanza dell'avvento della *Terza Repubblica*. Curiosamente sarà lo stesso Luigi Napoleone ad innescare il processo di ammodernamento intercorso in Francia tra il 1860 e il 1870; egli, infatti, probabilmente memore dell'epilogo delle esperienze istituzionali passate, legate al tentativo di accentrare eccessivamente il potere nelle mani di un singolo e confidando di togliere sostanza alla propaganda repubblicana, iniziò ad allentare la presa.⁹⁶³ Se l'intuizione del Bonaparte aveva, indubbiamente, dei margini di ragionevolezza, il corso degli eventi mostra nitidamente quanto essa si riverberò contro di lui.

L'imperatore non aveva considerato che tali aperture, peraltro molto minimali e legate ad una maggiore libertà di stampa piuttosto che alla pubblicità di determinate sessioni parlamentari, non agirono da deterrente, ma da incentivo per la popolazione a chiedere un vero e proprio cambio di regime. Nel corso di pochi anni un susseguirsi di modifiche costituzionali e consuetudini assembleari mai stoppate, concessero alle Camere di riequilibrare il riparto di funzioni; il Corpo legislativo inizia a condividere con il Presidente la facoltà di iniziativa legislativa e può presentare emendamenti alle leggi senza l'assenso del Consiglio di Stato, mentre il Senato diventa a tutti gli effetti una Camera in grado di deliberare un parere sulle leggi allo stesso modo del Corpo legislativo, si dota di un proprio regolamento e agisce in totale autonomia.⁹⁶⁴

2.2 L'impatto del sistema dei Partiti sulle istituzioni francesi fino all'indomani della Seconda Guerra Mondiale

La motivazione principale che portò al crollo del *Secondo Impero*, nonostante quanto detto nell'ultima parte del precedente paragrafo, ha una matrice bellica; il 2 settembre 1870, infatti, la battaglia di Sedan segna l'epilogo della guerra franco – prussiana e la definitiva sconfitta francese, enfatizzata dal fatto che lo stesso Luigi Napoleone sarà fatto prigioniero. Il quinquennio dal 1870 al 1875, nonostante la proclamazione della Repubblica⁹⁶⁵, si caratterizza per la mancanza di un vero e proprio assetto istituzionale, dal momento che l'*Assemblea nazionale*, organo chiamato a condurre le trattative di pace con Bismarck, non riuscì a definire un progetto condiviso per dare una organizzazione stabile allo Stato. Tale incapacità è riconducibile a due fattori: l'esito elettorale del 1871, rispetto al quale si costituì una maggioranza monarchica in seno all'*Assemblea* e le forti tensioni sociali, che delegittimarono le istituzioni ufficiali, anche mediante la proclamazione di Governi paralleli.⁹⁶⁶

⁹⁶³ Vedi F.FURET, *Il secolo della Rivoluzione: 1770 – 1880*, Rizzoli, Milano, 1989, p. 591 ss.

⁹⁶⁴ Vedi M. DUVERGER, *Le costituzioni della Francia*, cit., p. 91 ss.

⁹⁶⁵ Due giorni dopo la cattura di Napoleone III, un gruppo di deputati di fede repubblicana, guidati da Léon Gambetta, proclamò la nascita della *Terza Repubblica*.

⁹⁶⁶ L'esempio più eclatante fu quello della *Comune di Parigi*: tentativo di organizzare, in forma autogestita, il Governo della città di Parigi. Di chiari riferimenti socialisti e marxisti, essa fu in grado di ottenere un grande seguito all'interno della comunità parigina, prima di essere repressa dal Governo provvisorio attraverso l'uso della forza. Per ulteriori approfondimenti sul tema si rinvia alla lettura di A.HORNE, *L'assedio e la Comune di Parigi (1870 – 1871)*, Res Gestae, Milano, 2015, p. 306 ss.

La situazione riuscirà a sbloccarsi nel 1875 grazie ad un accordo trovato tra le due fazioni moderate, che vide l'unione tra i monarchici di fede orleanista (distaccatisi dalle frange più conservatrici, come i bonapartisti) e "i repubblicani più moderati formando una *conjonction des centres*".⁹⁶⁷ I due schieramenti riuscirono a raggiungere un punto di incontro sulla base di un regime repubblicano, che, allo stesso tempo, oltre a distaccarsi dalle tradizioni monarchiche e imperialiste, presentasse al proprio interno degli argini alle velleità, percepite come eccessivamente radicali, portate avanti dai nascenti movimenti di estrazione socialista.⁹⁶⁸

Nel '75, ed è bene ricordarlo, non verrà ratificata una Costituzione, bensì saranno approvate tre leggi di rango costituzionale; tuttavia esse non solo saranno in grado di armonizzarsi le une con le altre e di garantire, dunque, un ampio tasso di solidità al sistema in analisi, ma anche di dar vita al più lungo periodo di stabilità istituzionale che la Francia avesse mai conosciuto fino a quel momento dal 1789. L'impianto organizzativo in questione si fondava su un modello bicamerale, al cui interno, però, i due rami del Parlamento si differenziavano l'un l'altro per taluni aspetti. Innanzi tutto rispetto alle modalità di elezione, in quanto la Camera dei Deputati era eletta a suffragio universale, mentre i membri del Senato venivano designati in seguito ad un meccanismo complesso che vedeva parte di essi eletti direttamente dal popolo, a cui si aggiungevano altri senatori nominati a vita direttamente dall'*Assemblée Nationale* (formata dal plenum congiunto di deputati e senatori).

A ciò si aggiunge il fatto che la Camera, a differenza del Senato, poteva essere sciolta anzitempo dal Presidente della Repubblica; le disparità tra i due organi rappresentativi, tuttavia, venivano riassorbite in riferimento al procedimento legislativo, dal momento che una legge doveva essere approvata da ambo le Camere per poter divenire effettiva.⁹⁶⁹ Il Presidente della Repubblica, nonché capo dell'esecutivo, era provvisto di ampi poteri, chiaro segnale dell'apporto di matrice *orleanista* (quindi monarchica) che aveva ricevuto rassicurazioni di una presidenza forte in cambio di un ordinamento repubblicano. Due elementi, però, tendevano a diminuire la forza del Presidente: egli, infatti, sebbene eletto per sette anni e, comunque, passibile di rielezione, veniva posto in una posizione di subalternità rispetto al legislativo, in quanto veniva eletto *dall'Assemblée Nationale*.⁹⁷⁰

Le modalità di elezione dello stesso, tra l'altro, derivano proprio da un emendamento presentato dal deputato Henri – Alexander Wallon⁹⁷¹ che, in questa sede, merita una particolare menzione; esso molto probabilmente ricopre una posizione apicale nella storia dell'istituto emendativo francese, dati i suoi effetti in grado di introdurre quel regime di natura assembleare superato solo con la stesura della V Repubblica. Inoltre gli stessi

⁹⁶⁷ M. CALAMO SPECCHIA, *LEGGI COSTITUZIONALI DELLA III REPUBBLICA DI FRANCIA*, *liberilibri*, Macerata, 2008, contenuto ne – il *Monitore Costituzionale* (numero 4) a cura di A. Torre, p. 38.

⁹⁶⁸ Cfr. E.GROSSO, *Francia*, Il Mulino, Bologna, contenuto ne *SI GOVERNANO COSI'* – 004 a cura di Carlo Fusaro, p. 43.

⁹⁶⁹ Vedi M. CALAMO SPECCHIA, *LEGGI COSTITUZIONALI DELLA III REPUBBLICA DI FRANCIA*, cit., p. 42 ss.

⁹⁷⁰ Vedi M.MORABITO, *HISTORIE CONSTITUTIONNELLE DE LA FRANCE de 1789 à nos jours*, cit., p. 351 ss.

⁹⁷¹ Cfr. M. DUVERGER, *Le costituzioni della Francia*, cit., p. 99 ss.

ministri, nonostante fossero nominati e revocati dallo stesso Presidente, sono definiti “responsabili” dinanzi al Parlamento e quindi, perlomeno sulla carta, non era da escludersi la possibilità che questi si contrapponessero ai diktat presidenziali, qualora le Camere si dimostrassero ostili. Il lato curioso della vicenda, però, deriva dal fatto che proprio il potere che i costituenti avevano conferito al Presidente per aggirare tale scenario, ossia il ricorso allo scioglimento della *Camera*, diede ancora più forza al regime assembleare.

La popolazione, infatti, percependo il ricorso al potere in questione come un abuso dei poteri presidenziali, volto a espandere pericolosamente i propri poteri, votò massicciamente per candidati ostili a quei Presidenti che, perlomeno inizialmente, si avvalsero di tale istituto, per modificare la composizione interna di Aule ad essi ostili.

Il risultato fu quello di dare origine ad un assemblearismo regolato dalla prassi, piuttosto che da rigidi schemi costituzionali e i Presidenti, sostanzialmente svuotati dal grosso delle proprie prerogative, furono così “costretti” a nominare ministri graditi alle Camere. Quanto detto finora, tuttavia, non deve trarre in inganno; se da un lato è vero che la compagine ministeriale, che peraltro acquisisce una indipendenza e una organizzazione interna sempre più notevole,⁹⁷² riesce a contendere al Presidente della Repubblica l’effettivo esercizio del potere esecutivo, scongiurando l’affermazione di un uomo solo al comando, la virtuosità del sistema in questione non è facilmente dimostrabile. Se infatti la Francia potrà godere per un significativo lasso temporale di un valido tasso di stabilità istituzionale,⁹⁷³ essa andrà incontro a problematiche diverse e, sotto un certo punto di vista, complementari, legate ad una elevatissima instabilità governativa. Tale affermazione è suffragata dal fatto che le compagini governative, riuscite a distaccarsi dal giogo presidenziale attraverso un mix composito di regole istituzionali e prassi, nel corso della III Repubblica saranno sistematicamente sottomesse agli umori dei Partiti politici.

Ci sono due elementi funzionali a spiegare quanto fu ingente l’impatto dei Partiti sulle istituzioni francesi di quel tempo. Il primo è dovuto al sistema elettorale, maggioritario a doppio turno,⁹⁷⁴ che produsse in seno alle Camere coalizioni partitiche frammentate ed eterogenee, mentre il secondo si riconduce alla scarsa disciplina di Partito; le neonate formazioni partitiche, infatti, avevano una scarsa capacità di fungere da sintesi tra i vari rappresentanti, che si muovevano in maniera molto spesso indipendente, provocando un frammentario scenario politico.

All’indomani del secondo conflitto bellico, la produzione di un nuovo sistema istituzionale venne avvertita come una necessità improcrastinabile e nel 1946 si tennero le ennesime elezioni, questa volta però a suffragio universale nel vero senso del termine in quanto vi parteciparono anche le donne, volte alla formazione di una *Assemblée Constituente*, incaricata di redigere un nuovo testo costituzionale. Il popolo francese, però, chiamato a pronunciarsi per dare il placet alla Carta redatta dall’*Assemblée Constituente*,

⁹⁷² Una legge del 3 dicembre 1934 istituì la carica di “un ministro incaricato della presidenza del Consiglio”; per ulteriori approfondimenti si rimanda alla lettura di M. DUVERGER, *Le costituzioni della Francia*, p. 108.

⁹⁷³ Il formale disconoscimento e superamento della III Repubblica avverrà durante la Seconda Guerra Mondiale per mezzo dell’esperienza del *Governo di Vichy*, al quale seguiranno una serie di gestioni in via provvisoria dello Stato fino alla promulgazione della Costituzione del 1946.

⁹⁷⁴ Vedi X. PHILIPPE, *FORME DI GOVERNO E SISTEMI ELETTORALI IN FRANCIA*, in *Ianus* numero 8 – 2013, p. 149 ss.

bocciò il progetto, anche e soprattutto per la forte ostilità manifestata rispetto ad esso dal generale De Gaulle, dotato di un elevatissimo seguito elettorale. Il capo del *Comitato francese di Liberazione nazionale*⁹⁷⁵ criticava, peraltro con un discreto margine di fondatezza, i mancati accorgimenti ai problemi derivanti dall'eccessivo assemblearismo tipico della III Repubblica.

L'Assemblea Costituente, tuttavia, non sembrò recepire appieno l'indicazione popolare e, pochi mesi più tardi, presentò al vaglio referendario, un documento molto simile al precedente; in un clima di disinteresse e preoccupazione di rimanere ancora nella provvisorietà, il progetto venne approvato con uno scarto di voti limitatissimo e costellato da un'altissima astensione.⁹⁷⁶ L'ordinamento disciplinato dalla IV Repubblica, al cui interno peraltro trova spazio l'istituto emendativo,⁹⁷⁷ nello specifico, nonostante delineasse un bicameralismo si caratterizzava per un monocameralismo de facto e per un ridimensionamento dell'esecutivo a discapito del legislativo, in termini forse ancor superiori di quanto avvenuto durante il regime costituzionale precedente, probabilmente per la paura che anche la Francia potesse andare incontro a esperienze totalitarie come avvenuto in Italia, Germania e Unione Sovietica.

La prima affermazione si spiega in merito alla netta predominanza di cui godeva l'Assemblea Nazionale rispetto al Consiglio della Repubblica, ma soprattutto al procedimento legislativo. Tale procedimento infatti tendeva ad esaurirsi in seno all'Assemblea che una volta discusso e approvato un progetto di legge lo presentava all'altra Camera, chiamata a pronunciare un parere rispetto ad esso; il parere, inoltre, non era vincolante se approvato dalla maggioranza assoluta dei senatori. Tale potere di veto, tuttavia, era superabile nel caso in cui l'Assemblea avesse riconfermato la volontà di portare a compimento il procedimento legislativo in questione, attraverso una votazione con le stesse modalità (approvazione a maggioranza assoluta dei componenti).⁹⁷⁸

Il Presidente della Repubblica, passando al secondo aspetto rilevante della IV Repubblica, veniva nominato dal plenum delle due Camere (chiamate *Consiglio della Repubblica* e *Assemblea Nazionale*) e dunque persisteva in questa situazione di subordinazione rispetto al legislativo circa la sua legittimazione. A questa considerazione però se ne possono aggiungere di ulteriori, riguardanti il processo di formazione del Governo e il potere di scioglimento delle Camere, che andavano a limitare ancor di più il potere del Capo dello Stato.

Quest'ultimo infatti, sebbene continuasse a presiedere il Consiglio dei Ministri non era più libero di nominare in autonomia il Presidente del Consiglio, in quanto tale nomina veniva definita in seguito a consultazioni, durante le quali i Partiti potevano indirizzare la scelta; inoltre era necessaria una votazione parlamentare volta a ratificare la decisione

⁹⁷⁵ Organizzazione di natura politico – militare, finalizzata alla liberazione del territorio francese dall'occupazione nazista.

⁹⁷⁶ Vedi E. GROSSO, *Francia*, cit., p. 47 ss.

⁹⁷⁷ Si rimanda a *COSTITUZIONE DEL 27 OTTOBRE 1946, TITOLO II – IL PARLAMENTO, Art. 20*. Il riferimento era legato alle modalità attraverso cui superare l'impasse legislativo, legato alla mancata approvazione di entrambe le Camere del medesimo testo di legge.

⁹⁷⁸ Per approfondimenti si rimanda alla lettura de *COSTITUZIONE DEL 27 OTTOBRE 1946, TITOLO II – IL PARLAMENTO, Art. 20*.

assunta dal Presidente della Repubblica,⁹⁷⁹ che dunque era obbligato a scegliere, anche dal punto di vista strettamente giuridico, una personalità gradita alle Camere.

Rispetto allo scioglimento delle Camere, la stessa Costituzione indicava espressamente determinate guarentigie: esso non poteva essere disposto “se non dopo i primi diciotto mesi della legislatura”⁹⁸⁰ e in presenza di almeno due crisi di natura ministeriali. Le limitazioni all’esecutivo non si esaurivano nel contenimento dei poteri del Presidente della Repubblica, ma si manifestavano anche rispetto all’attività governativa in senso stretto; i Governi infatti non erano legittimati a praticare “la procedura dei decreti-legge, che sono espressamente vietati”.⁹⁸¹ Il nuovo sistema costituzionale, come facilmente intuibile, non era di certo in grado, aldilà dei giudizi di merito, di ovviare al problema centrale dell’instabilità governativa e, anzi, ebbe il solo effetto di accentuare ancor di più il fenomeno.

3. L’affermazione della V Repubblica

Se la IV Repubblica sembrava essere un ordinamento deficitario e poco solido già in partenza, anche in questo caso il passaggio da un regime all’altro risente di risvolti di natura “esterna” tali da mettere in discussione il sistema istituzionale e il suo funzionamento in senso stretto. L’elemento che permetterà il trapasso da IV a V Repubblica è, indubbiamente, riconducibile alle sommosse indipendentiste esplose in Algeria, rispetto alle quali il Parlamento, nel tentativo di trovare una soluzione, nominerà primo ministro il generale De Gaulle, conferendogli il mandato di redigere un nuovo testo costituzionale. La Costituzione approvata dal corpo elettorale il 28 settembre 1958, se considerata congiuntamente alla riforma del 1962,⁹⁸² ha dato origine alla forma di Governo semi-presidenziale,⁹⁸³ elemento fondante di un sistema istituzionale che nell’anno in cui si scrive questa ricerca compie il suo sessantesimo compleanno. L’ordinamento in questione, nonostante alcune sostanziose modifiche intercorse nel corso del tempo, ha mantenuto tre caratteristiche fondamentali che saranno oggetto di analisi nei capitoli successivi, poiché incidenti sulla *ratio* del diritto di emendamento, che viene espressamente citato all’interno della Carta Costituzionale in questione.⁹⁸⁴

⁹⁷⁹ Vedi COSTITUZIONE DEL 27 OTTOBRE 1946, TITOLO VI – IL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Art. 45.

⁹⁸⁰ COSTITUZIONE DEL 27 OTTOBRE 1946, TITOLO VI – IL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Art. 51.

⁹⁸¹ M. DUVERGER, *Le costituzioni della Francia*, cit., p.122.

A tal proposito è opportuno constatare che la pratica dei decreti-legge aveva trovato applicazione, in Francia, durante gli anni della prima Guerra Mondiale, per ovviare a determinate situazioni di conclamata urgenza.

⁹⁸² Nel 1962, infatti, a seguito della modifica degli articoli 6 e 7 della Costituzione, si stabilisce l’elezione diretta del Presidente della Repubblica; nel testo originario del 1958, invece, il Capo dello Stato veniva eletto da un “collegio allargato” comprendente, oltre ai parlamentari, consiglieri dipartimentali, rappresentanti dei territori d’oltremare e consiglieri comunali.

⁹⁸³ Il termine in questione è stato per la prima volta menzionato dal famoso politologo francese Maurice Duverger alla fine degli anni settanta.

⁹⁸⁴ Si rimanda a COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA FRANCESE, TITOLO V – RAPPORTI TRA IL PARLAMENTO E IL GOVERNO, Art.44. Esso non solo disciplina la potestà, riconosciuta a membri del Parlamento e del Governo, di presentare emendamenti, ma anche alla facoltà, in capo al Governo stesso, di opporsi all’esame di emendamenti non sottoposti all’esame della Commissione incaricata di analizzare la bozza di legge in esame.

Tali peculiarità, senza alcun dubbio, sembrerebbero essere in grado di circostanziare quel punto di equilibrio mai trovato, tra le varie istanze espresse dalla popolazione francese dal 1789 in poi, in termini di organizzazione del potere pubblico. Il primo aspetto essenziale è la ripartizione del potere esecutivo tra due entità distinte: il Presidente della Repubblica e il Governo, inteso come compagine ministeriale *tout court*. Il secondo è legato ai rapporti tra le due entità detentrici del potere esecutivo, rispetto al quale i poteri dell'una e dell'altro verranno a espandersi o a comprimersi in virtù delle maggioranze politiche costituite in seno alle Camere. Ultimo elemento, ma forse il più rilevante ai fini del presente elaborato, è la capacità riconosciuta al potere esecutivo di controllare e dirigere le potestà riconosciute al Parlamento, tra cui, chiaramente, quella di emendare e modificare le proposte di legge oggetto di discussione.

L'attuale Costituzione francese prevede, come già ricordato, una sorta di dualismo in seno al potere esecutivo, tra Capo dello Stato da un lato e Governo e Presidente del Consiglio dall'altro. Il resoconto storico ha indicato due fasi ben distinte; la prima, da inizio anni sessanta a metà anni ottanta, ha visto una netta prevalenza dei poteri presidenziali a discapito di quelli governativi. Tale affermazione risente del fatto che il Capo dello Stato, secondo l'ordinamento francese, gode di una serie di poteri propri non soggetti a controfirma ministeriale,⁹⁸⁵ a cui si aggiunge la disposizione secondo la quale è egli stesso a presiedere il Consiglio dei Ministri e a nominare il Primo Ministro. Queste, tuttavia, non sono le uniche motivazioni in grado di spiegare le ampie potenzialità, in capo al Presidente della Repubblica, di assumere la posizione di vertice incontrastato del potere esecutivo; egli, infatti, trae una legittimazione dal basso, in quanto eletto a suffragio universale per un mandato di cinque anni,⁹⁸⁶ e dispone, in aggiunta, della facoltà di indire Referendum popolari in determinate materie, rispetto alle quali può sfruttare il proprio consenso per orientare gli elettori a scelte politiche confacenti alla stessa Presidenza.⁹⁸⁷

Il dominio del Presidente della Repubblica, è stato reso possibile, anche da dinamiche più riconducibili alla sfera politica che a quella giuridica in senso stretto. In primis la corrispondenza tra elezioni presidenziale ed elezioni legislative; quando infatti i Presidenti della Repubblica hanno potuto disporre di maggioranze assembleari del medesimo colore politico, questi hanno potuto nominare come Primi Ministri delle figure di secondo piano e che, data la compatibilità partitica (o comunque riconducibili alla medesima coalizione) avrebbero portato avanti dei programmi di Governo di diretta matrice presidenziale.⁹⁸⁸

Oltre a questo non bisogna trascurare il carisma e il peso specifico, declinabile in termini di consensi a proprio favore, dei vari inquilini dell'Eliseo, che si sono susseguiti nel corso

⁹⁸⁵ Vedi D. ROUSSEAU, *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2000, contenuto ne Diritto pubblico contemporaneo – Gli ordinamenti costituzionali a cura di Nino Olivetti Rason e Lucio Pegoraro, p. 142 ss. A tal proposito è opportuno sottolineare che in Francia, per identificare i settori di competenza esclusiva del Presidente della Repubblica si è soliti parlare di *Domaine réservé*; per una trattazione più specifica sul tema si rimanda a M. DE VILLIERS, *Dictionnaire du droit constitutionnel* – terza edizione, Armand Colin, Paris, 2001, p. 88.

⁹⁸⁶ A seguito di una riforma costituzionale del 2000 che ha accorciato il mandato presidenziale, precedentemente definito in sette anni.

⁹⁸⁷ L'Art. 11 della Costituzione francese stabilisce le materie oggetto di Referendum; l'elenco ha subito una variazione (e nello specifico un ampliamento) in seguito alla riforma di Mitterand nel 1995.

⁹⁸⁸ Cfr. D. ROUSSEAU, *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, cit., p. 187 ss.

degli anni; non vi è infatti dubbio che determinate personalità, e qui il riferimento a De Gaulle è d'obbligo, siano stati maggiormente in grado di orientare e dirigere l'attività governativa molto di più di quanti non lo abbiano fatto dopo di lui. La forma di Governo semi-presidenziale francese, a margine di quanto detto fino ad ora, riconosce al Primo Ministro e alla compagine governativa, che ricordiamo rimane responsabile dinnanzi al Parlamento, tutta una serie di attribuzioni volte a contendere in maniera significativa l'accentramento del potere esecutivo nelle mani del Capo dello Stato.

La stessa Costituzione, infatti, riconosce al Governo la determinazione della politica nazionale e al Primo Ministro la direzione concreta dell'attività governativa, aldilà di tutta una serie di poteri regolamentari.⁹⁸⁹ Come detto in precedenza, dalla metà degli anni ottanta si è andati incontro ad un effettivo riequilibrio tra Presidente della Repubblica e compagine governativa. La possibilità appena descritta è stata resa possibile dalla discrepanza politica tra Presidenza e maggioranza assembleare; il Capo dello Stato non è stato messo nelle condizioni di nominare un Primo Ministro ad esso fedele, ma osteggiato dalle Camere, chiamate ad esprimersi per concedergli la fiducia. Ci sono stati dunque determinati casi in cui i Presidenti della Repubblica, molto parsimoniosi nell'utilizzare il potere di sciogliere l'Assemblea per paura che ciò gli si potesse ritorcere contro nelle votazioni seguenti, hanno nominato Primi Ministri di opposta fede politica (quella espressa dalla maggioranza uscita vincente dalle legislative).

Tale fenomeno, conosciuto come *cohabitation* ha permesso al Governo di relegare il Presidente della Repubblica alla mera gestione dei propri poteri, permettendo alla Presidenza del Consiglio di divenire l'effettivo *dominus* dell'azione governativa. Questo tipo di gestione condivisa del potere esecutivo tuttavia, ha dato origine a instabilità di varia intensità e la scelta di ridurre il mandato presidenziale da sette a cinque anni, avvicinando significativamente le elezioni per il Capo dello Stato a quelle legislative, sembra andare nella direzione armonizzare la pratica di Governo, sebbene nulla escluda che, nell'ipotesi, possano comunque crearsi divergenze politiche in capo ai due organi.

La V Repubblica, aldilà di quanto detto finora, è un sistema in cui l'esecutivo, nelle sue varie forme, tende a prevalere sul legislativo e dunque conferma la tendenza delle varie Carte Costituzionali francesi studiate in questo capitolo, rispetto alla quale uno dei due poteri riesce a prevalere, nella forma e nella sostanza, sull'altro. Il primo dato volto a suffragare quanto detto fa riferimento alla possibilità di dare e togliere la fiducia al Governo da parte delle due Camere, che nei regimi di natura parlamentare, e non è questo il caso, ha contribuito alla fragilità endemica degli esecutivi. Il Parlamento francese non è tenuto a pronunciarsi per conferire la fiducia al Governo e i limiti ad una mozione di sfiducia, che può essere presentata e discussa solo dall'*Assemblée Nationale* e non anche dal *Senato*, nei confronti dello stesso, sono alquanto stringenti.⁹⁹⁰

Essa deve essere richiesta da un decimo, e non meno, dei membri dell'*Assemblée* e per essere approvata serve una votazione a maggioranza assoluta, dove gli astenuti e gli assenti vengono considerati come contrari alla mozione in questione. Restando sul tema, una

⁹⁸⁹ Vedi E. GROSSO, *Francia*, cit., p. 74 ss.

⁹⁹⁰ Vedi A. GIOVANNELLI, *ASPETTI DELLA V REPUBBLICA, DA DE GAULLE A MITTERRAND*, GIUFFRÈ EDITORE, Milano, 1984, p. 100 ss.

menzione particolare merita anche la capacità del Governo di poter incidere, peraltro in maniera considerevole, nella stesura dell'ordine del giorno delle Camere.

Se, infatti, il potere di definire lo stesso è di competenza assembleare, è previsto che i progetti di legge di matrice governativa scavalchino l'intero *corpus* dell'agenda, assumendo assoluta priorità.⁹⁹¹ Il massimo livello di ingerenza governativa sull'operato delle Camere, tuttavia, lo troviamo con riferimento al procedimento legislativo; le pratiche del *voto bloccato* e della c.d. *ghigliottina*,⁹⁹² di cui si parlerà più approfonditamente nelle pagine successive, sono due chiari esempi di questa tendenza.

3.1 Il procedimento legislativo ordinario in Francia

La capacità di intervenire nel procedimento legislativo da parte del Governo non si esaurisce, peraltro, attraverso l'utilizzo dei due strumenti citati in precedenza; il Primo Ministro, infatti, può intervenire in prima persona per dirimere il fenomeno della *navette*. Questo perché il bicameralismo francese, di natura imperfetta o non paritaria, prevede comunque che una legge, per produrre effetti giuridici, deve essere approvata da entrambe le Camere attraverso la votazione di un testo che deve essere identico, chiaramente in seguito a discussione e analisi del progetto all'interno delle Commissioni, di ambo le Camere, competenti per materia. Qualora, però, non si riuscisse ad arrivare a un documento condiviso in tutte le sue parti, il Primo Ministro è legittimato a convocare una Commissione mista paritetica composta da sette senatori e sette deputati con il compito di definire una bozza finale, da proporre all'Assemblea e al Senato.⁹⁹³

Se anche in questo caso non si riuscisse a giungere a un accordo, ed è qui che si esplica in maniera chiara l'interferenza di stampo governativo, l'esecutivo può rimettere l'intera questione all'Assemblea; la quale non solo può approvare un progetto di legge senza l'avvallo del Senato, ma non è neanche tenuta, a livello costituzionale e regolamentare, a riprendere il testo predefinito dalla Commissione mista paritetica.⁹⁹⁴ Aldilà di queste considerazioni, sembra utile, in via conclusiva, prestare attenzione alle caratteristiche principali dell'iter legislativo d'Oltralpe, per descrivere nel miglior modo possibile, la "cornice" al cui interno viene ad esplicarsi il potere di emendamento, che troverà una trattazione ad hoc nel proseguimento della ricerca.

La Costituzione francese restringe sensibilmente, se paragonata a quella italiana, la gamma di organi deputati all'iniziativa legislativa, prerogativa esclusiva del Primo Ministro e dei membri del Parlamento.⁹⁹⁵ Oltre a questo dato, la lettura della Carta Costituzionale francese ne presenta un altro ancor più considerevole ai fini del focus della ricerca in atto; è

⁹⁹¹ Si rimanda a COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA FRANCESE, TITOLO V – RAPPORTI TRA IL PARLAMENTO E IL GOVERNO, Art.48.

⁹⁹² Per approfondimenti si rimanda ai successivi capitoli; nello specifico, sulla procedura del *voto bloccato*, si veda Cap 3, par. 1.2.

⁹⁹³ Vedi D. ROUSSEAU, *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, cit., p. 264 ss..

⁹⁹⁴ Vedi P.COSTANZO, *La "nuova" Costituzione della Francia*, G.Giappichelli Editore, Torino, 2009, p. 280 ss.

⁹⁹⁵ Si rimanda a COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA FRANCESE, TITOLO V – RAPPORTI TRA IL PARLAMENTO E IL GOVERNO, Art. 39.

infatti previsto che le proposte di matrice parlamentare (non solo iniziative di legge, ma anche presentazione di emendamenti come vedremo in seguito) vengono ritenute inammissibili “quando la loro adozione abbia per conseguenza sia una diminuzione delle entrate sia la creazione o l'aggravamento di un onere pubblico”.⁹⁹⁶ La conseguenza di tale previsione, congiuntamente al fatto che i disegni di legge governativi acquisiscono la precedenza rispetto all'ordine del giorno prestabilito dalle Assemblee, è che il procedimento legislativo in Francia venga avviato, nella stragrande maggioranza dei casi, da un'iniziativa di origine governativa.⁹⁹⁷

Lo stesso esecutivo può decidere in totale autonomia, dal momento che mancano specifiche previsioni, a quale Camera inviare primariamente il disegno di legge, mentre qualora l'iniziativa fosse di origine parlamentare, essa verrà, chiaramente, discussa nel ramo dell'emiciclo di appartenenza del proponente. Le proposte vengono dapprima esaminate dalle commissioni parlamentari distinte tra loro per materia, che come nel nostro ordinamento, si dividono in permanenti e speciali, e si compongono in maniera proporzionale tra i vari gruppi, rispetto all'effettiva rappresentanza parlamentare degli stessi. Dopo il primo esame, la commissione a cui viene affidata l'analisi del disegno di legge, e al cui interno vi si possono già apportare emendamenti al testo base, si pronuncia circa l'approvazione o il rigetto.⁹⁹⁸ Chiaramente il parere dato dalla Commissione non è vincolante ai fini dell'entrata in vigore effettiva della stessa legge e, difatti, terminata questa prima fase il dibattito si sposta all'interno dell'Assemblea dove oltre alla discussione dei vari articoli e prima della votazione finale, avviene la presentazione degli emendamenti.⁹⁹⁹

Il procedimento legislativo, tuttavia, non si conclude con il voto definitivo del Parlamento, in quanto, al di là dell'atto specifico della promulgazione, il Presidente della Repubblica “può chiedere al Parlamento una nuova deliberazione della legge o di alcuni suoi articoli”,¹⁰⁰⁰ senza specificare le motivazioni e lasciando, dunque, aperta la possibilità che tale richiesta possa essere riconducibile a questioni di merito o opportunità politica.

In conclusione è corretto sottolineare come quanto detto fino ad ora sia riferibile al procedimento legislativo da adottare per l'approvazione di legge ordinarie e che l'ordinamento francese, come quello italiano, preveda degli iter diversi per specifiche categorie di atti: le leggi costituzionali e le leggi finanziarie costituiscono un tipico esempio in tal senso.

4. *L'attuale ordinamento francese tra passato, presente e futuro*

⁹⁹⁶ Ivi, Art.40.

⁹⁹⁷ Cfr. M.VERPEAUX, *Manuel de droit constitutionnel*, PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE, Paris, 2010, p. 222 ss.

⁹⁹⁸ Cfr. D. ROUSSEAU, *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, cit., p. 262 ss..

⁹⁹⁹ La trattazione, nello specifico, di questa precisa fase del procedimento legislativo troverà ampio spazio nei successivi capitoli. La ricostruzione presentata sopra tende a definire il processo convenzionale che porta all'approvazione di una legge, senza tenere conto della possibilità, peraltro assai frequente, che il Governo possa porre la questione di fiducia.

¹⁰⁰⁰ COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA FRANCESE, TITOLO II – IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, Art.10.

La storia costituzionale francese costituisce un vero e proprio *unicum* se paragonata alle diverse esperienze di tutti gli altri stati europei. La predetta tipicità si esplica per mezzo di quel concetto di “ciclicità” più volte richiamato nelle pagine precedenti, configurabile con la rapida successione, durata per quasi un intero secolo, di parentesi istituzionali di varia natura, perlopiù monarchiche, repubblicane e imperiali. Inoltre, come evidenziato nel *corpus* della ricerca, il fatto che la Francia, tralasciando quanto avvenuto durante il secondo conflitto bellico con il *Governo di Vichy*, mantenga un ordinamento di stampo repubblicano dal 1875 ad oggi, non permette automaticamente di conferire il carattere della stabilità al sistema in questione.

L’analisi della III e IV Repubblica, infatti, dimostra che la presenza di un regime parlamentare dai chiari risvolti assembleari, venuto a concretizzarsi tra la fine dell’*ottocento* e la prima metà del *novecento*, ha avuto notevoli ripercussioni sugli esecutivi, tenendo vivo il *genus* dell’instabilità,¹⁰⁰¹ insito nell’ordinamento transalpino, trasladolo da aspetti più generali, a livello istituzionale, ad altri più specifici, di matrice governativa.

La V Repubblica, quindi, i cui tratti essenziali vengono già evidenziati con il *discorso di Bayeux*,¹⁰⁰² si pone come obiettivo essenziale quello di arginare le derive assembleari, cercando di creare le condizioni migliori per lo sviluppo di compagini governative solide in grado di tenere salde le redini dell’esecutivo.¹⁰⁰³ Quanto affermato costituisce un elemento imprescindibile per spiegare tutte le considerazioni emerse in questo capitolo, ma che, soprattutto, troveranno piena esplicazione nelle pagine successive. L’analisi del diritto di emendamento in Francia, infatti, metterà in luce quanto esso venga limitato dal Governo, in massima coerenza con un dettato costituzionale basato e incentrato su un esecutivo forte, posto in una posizione sovraordinata rispetto al Parlamento.

In conclusione, qualora si volesse fare un confronto con l’esperienza italiana, si potrebbe notare come i due ordinamenti si pongano in maniera speculare l’uno con l’altro; se infatti l’esperienza fascista ha indotto i Costituenti italiani ad optare per un modello istituzionale con ampie prerogative parlamentari, la frammentazione e l’instabilità dei governi francesi della fase precedente all’affermazione della V Repubblica, ha prodotto l’effetto opposto.

Date queste premesse, sembra fondato ritenere che anche uno studio condotto su un istituto di carattere marcatamente giuridico quale il diritto di emendamento, deve tenere conto, per lo meno in fase preliminare, di considerazioni storiche. Questo perché la storia non solo è il passato, ma riveste un ruolo fondamentale per definire il presente e orientare il futuro.

2. L’emendabilità dei testi legislativi: prerogative dei parlamentari e ruolo del Governo

di *Enea Miraglia*

¹⁰⁰¹ Vedi E. GROSSO, Francia, cit., p 43 ss.

¹⁰⁰² Il richiamo è alla celebre orazione tenuta dal generale De Gaulle il 16 giugno 1946 proprio nella cittadina di Bayeux, simbolo dello sbarco in Normandia. In questo contesto il leader della resistenza francese delineò i tratti essenziali di quella che sarà la V Repubblica.

¹⁰⁰³ Cfr. F. BONINI, *Amministrazione e Costituzione: il modello francese*, Carocci, Roma, 1999, p. 89 ss.

Sommario: 1. Brevi cenni sulle fonti del diritto in Francia. La particolare posizione delle leggi organiche; 1.2. L'iniziativa legislativa: Parlamento e Governo al confronto – 2. Il fondamento del potere di emendamento tra legge organica e regolamenti parlamentari – 2.1 Il contenuto del potere di emendamento – 2.2. Modalità e termini di presentazione degli emendamenti. – 2.3. Il diritto di emendamento nel caso di «*législation en commission*» 3. L'emendamento come strumento ostruzionistico da parte dei parlamentari: i rimedi predisposti a favore del Governo– 4. Considerazioni conclusive.

1.1. *Brevi cenni sulle fonti del diritto in Francia. La particolare posizione delle leggi organiche.*

Un tentativo di riflessione sulla disciplina costituzionale del *droit d'amendement* non può non avere origine da una breve analisi del sistema delle fonti dell'ordinamento giuridico francese – con particolare attenzione alla peculiare natura delle *lois organiques* – nonché da un approfondimento dei rapporti tra gli organi titolari del potere di iniziativa legislativa.

Il primo aspetto, infatti, può risultare utile alla comprensione del valore che assume nell'ordinamento la disciplina positiva posta a sostegno del potere di emendamento; il secondo, di contro, permette di risalirne alla *ratio*, potendosi intendere – come in seguito si tenterà di dimostrare – il diritto di emendamento come un precipitato logico dei rapporti intercorrenti, in tema di produzione legislativa, tra il Governo e il Parlamento nella Quinta Repubblica francese.

Relativamente alla prima questione, è bene premettere che il sistema francese delle fonti rientra tra i c.d. «sistemi ad alta complessità»¹⁰⁰⁴, ovvero sia tra quei sistemi giuridici in cui la linearità delle fonti del diritto, sia sotto il profilo della provenienza delle norme, sia sotto il piano della propria gerarchia, è venuta meno per lasciare spazio ad un sistema integrato e dalla non semplice comprensione. Sotto tale punto di vista appare determinante non solo l'etero-integrazione dovuta alle fonti di matrice internazionale e comunitaria, ma anche la maggiore articolazione istituzionale dello Stato con la presenza delle Autonomie territoriali.

Al di là del ruolo assunto dal diritto internazionale e sovranazionale, al vertice del sistema attuale sono collocate le disposizioni costituzionali, tra le quali spiccano la Costituzione del 1958, le fonti normative da essa richiamate nel Preambolo¹⁰⁰⁵, i principi fondamentali riconosciuti dalle leggi della Repubblica¹⁰⁰⁶ e – secondo l'impostazione maggioritaria – le c.d. leggi refendarie (leggi di revisione costituzionale).

In posizione subordinata alle norme di natura costituzionale, il quadro delle fonti primarie risulta essere maggiormente complesso, comprendendo – secondo i rispettivi campi di competenza – più tipologie di atti, dei quali il valore non è del tutto equiparabile

¹⁰⁰⁴ L'espressione è di P. COSTANZO, *La "nuova" Costituzione della Francia*, Giappichelli, Torino, 2009, pag. 426 e ss., il quale sottolinea il ruolo assunto dall'ordinamento comunitario, le cui prospettive tenderebbero all'affievolimento della gerarchia delle fonti interne. Sul punto, tuttavia, l'autore evidenzia come la Francia – a differenza di altri Stati che stanno affrontando lo stesso processo – tenderebbe a conservare rigorosamente, anche dal punto di vista formale, il sistema delle fonti così come delineato dalla normativa nazionale.

¹⁰⁰⁵ La Dichiarazione dei diritti del 1789, il Preambolo della Costituzione del 1946, la Carta dell'ambiente del 2004.

¹⁰⁰⁶ Tale insieme costituisce il c.d. *bloc de constitutionnalité*, ossia il catalogo di fonti che può essere utilizzato dal *Conseil constitutionnel* come parametro di legittimità costituzionale.

così come non lo sono i reciproci rapporti¹⁰⁰⁷. In tale scenario si collocano: le leggi organiche, le leggi, i regolamenti parlamentari, le c.d. *ordonnances budgetaires*¹⁰⁰⁸, le ordinanze ex artt. 38 e 74-1 della Costituzione e, infine, le ordinanze del Presidente della Repubblica nell'esercizio dei poteri eccezionali di cui all'art. 16 della Costituzione.

Ai fini della presente ricerca occorre concentrarsi sulle *lois organiques*, tipologia di provvedimento normativo, cui la Costituzione del 1958 ritaglia un ruolo importante e direttamente rilevante in materia di emendamento, visto il rinvio che il testo costituzionale opera con l'art. 44, primo comma, alla legge organica.

Le origini di tale tipologia di legge risalgono già alla Costituzione del 4 novembre 1848 che incaricava l'Assemblea nazionale di procedere, al termine dell'approvazione della Costituzione, «à la rédaction des lois organiques dont l'énumération sera déterminée par une loi spéciale»¹⁰⁰⁹, indicando essa stessa alcune materie per le quali bisognava provvedere tramite legge organica, come, ad esempio, l'organizzazione giudiziaria e la composizione dei tribunali¹⁰¹⁰.

Da quel momento, in tutta l'esperienza costituzionale francese è possibile reperire la categoria della legge organica che – per dimensione e importanza assunta – non trova analoghi corrispondenti nelle tradizioni costituzionali comuni dei Paesi europei¹⁰¹¹.

Alla costante presenza delle leggi organiche nel panorama delle fonti del diritto francese, tuttavia, non corrisponde una unicità della funzione ricoperta nonché delle caratteristiche che le contraddistinguono. In particolar modo – come emerge in tutta evidenza dal dibattito parlamentare in seno alla Costituente del 1958 – la Costituzione della Quinta Repubblica si è prefissata il compito di riplasmare dalle fondamenta il concetto stesso di legge organica¹⁰¹².

In effetti, fin dalle origini, la dottrina francese aveva avanzato difficoltà circa un inquadramento sistematico dell'istituto, già a partire dalla formulazione di una definizione condivisa di legge organica¹⁰¹³, nonché delle sue finalità.

¹⁰⁰⁷ In questa sede non è possibile soffermarsi sulle diverse tipologie di fonti primarie e sui rapporti che intercorrono tra esse. Per un approfondimento relativo soprattutto all'esistenza o meno di un potere normativo primario del Governo, si rinvia a L. FAVOREU – P. GAÏA – R. GHEVONTIAN – J.L. MESTRE – O. PFERSMANN – A. ROUX – G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Parigi, XXIII ed., 2021, pag. 176 e ss.

¹⁰⁰⁸ Ordinanze adottate dal Governo ai sensi degli artt. 47 e 47-1 della Costituzione.

¹⁰⁰⁹ Art. 115 della Costituzione francese del 1848, il cui campo di applicazione è stato precisato con la *loi 11 déc. 1848* con la quale sono state indicate le materie in cui fosse necessario provvedere con legge organica.

¹⁰¹⁰ Art. 114 della Costituzione francese del 1848.

¹⁰¹¹ Sul punto, basta considerare la circostanza che, oggi, la categoria delle leggi organiche è una categoria di cui parlano espressamente solo la Costituzione francese del 1958, la Costituzione greca del 1975 e la Costituzione spagnola del 1978. Ciononostante, nella legislazione ordinaria di moltissimi Paesi, tra cui l'Italia, è possibile riscontrare atti qualificati come leggi organiche, intesi come provvedimenti normativi che presentano un contenuto omogeneo ed esaustivo della materia disciplinata e che non assumono la portata che le stesse hanno nell'ordinamento francese.

¹⁰¹² L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Cedam, Padova, 1990, pag. 27.

¹⁰¹³ La dottrina, infatti, risulta ancora oggi divisa tra più teorie circa la definizione di legge organica. Vi sono i sostenitori della teoria formalista-nominalista secondo cui si intendono leggi organiche quelle «alle quali la Costituzione conferisce tale carattere», di tale avviso risultano M. PRÉLOT – J. BOULOIS, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Parigi, 1987, p. 622. Diversamente da questi autori vi è anche chi, come J.P. BÉRARDO, *Le istituzioni della Quinta Repubblica*, Roma, 1977, p. 44, per la definizione dell'istituto pone l'accento

La scelta del costituente fu, allora, quella di concepire, in via definitiva, le leggi organiche come il completamento, la precisazione, o meglio ancora, «*des prolongements de la Constitution*»¹⁰¹⁴, in quelle materie dove la Carta costituzionale per esigenza di sinteticità non può contenere una disciplina di dettaglio¹⁰¹⁵ e in cui non è opportuno, per la delicatezza delle decisioni assunte, rimettere la normazione al legislatore ordinario.

Questa finalità emerge chiaramente dalle dichiarazioni rese dal Guardasigilli, Micheal Debré, il 27 agosto 1958 davanti al *Conseil d'État*: «Va segnalata un'ultima innovazione, il cui scopo è ridurre l'arbitrarietà, sia governativa che parlamentare, in tutto ciò che riguarda i poteri pubblici. La Costituzione non può regolamentare ogni aspetto in questo campo. Non è bene, tuttavia, che le leggi siano redatte e approvate frettolosamente. Un procedimento particolare, segnato semplicemente da un lungo periodo di riflessione e da accresciuti poteri del Senato, è volto a rendere organici testi di leggi dotati di maggiore stabilità, vale a dire, come è giusto che sia, circondati da maggiore rispetto. Il funzionamento delle Assemblee, le principali regole dell'organizzazione dello Stato, la magistratura, saranno oggetto, in particolare, di leggi organiche.»¹⁰¹⁶.

In sostanza, la *ratio* della previsione di leggi organiche va, quindi, rintracciata nella necessità di ricercare un largo consenso circa le disposizioni attuative della Costituzione relative al funzionamento dei pubblici poteri e alla volontà di conferire a tali norme una maggiore stabilità che le metta al riparo da plurimi interventi del legislatore.

In questo modo si spiega l'introduzione dell'art. 46 della Costituzione del 1958 che, oltre ad individuare un criterio formale di riconoscimento della fonte¹⁰¹⁷, detta un procedimento di formazione della legge rafforzato e impone un controllo preventivo di legittimità costituzionale da parte del *Conseil constitutionnel*¹⁰¹⁸. Così come possono essere comprese le ragioni di un ampio rinvio da parte del testo costituzionale alla legislazione organica¹⁰¹⁹.

sull'approvazione tramite procedura rafforzata. Ancora, in un'accezione sostanziale-materiale, ci sono autori che valorizzano il contenuto del provvedimento, necessariamente relativo alle istituzioni costituzionali, l'organizzazione dei poteri pubblici e il completamento delle disposizioni costituzionali, come M.H. FABRE, *Principes républicains de droit constitutionnel*, Parigi, 1984, p. 437 e M. DUVERGER, *Droit public*, Parigi, 1963, p. 28.

¹⁰¹⁴ B. TRICOT – R. HADAS-LEBEL – D. KESSLER, *Les institutions politiques françaises*, Dallaz, 1995, p. 156.

¹⁰¹⁵ Questa scelta è stata criticata da alcuni autori che si spingono ad affermare, ad esempio nell'ipotesi di rinvio alla legge organica per l'organizzazione del Parlamento, che la scelta produca un vero e proprio depauperamento della Costituzione, espressione del più generale disinteressamento dei Costituenti nel settore dell'organizzazione parlamentare che tradurrebbe in una «decostituzionalizzazione» della materia, cui sarebbe contrapposta l'«ipercostituzionalizzazione» delle norme poste a garanzia del Governo nel titolo V. Si rinvia per approfondimenti a L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, cit., pag. 69 e ss.

¹⁰¹⁶ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution*, La Documentation française, 1987, tome III, p. 260. In lingua originale «Une dernière innovation est à signaler, dont l'objet est de diminuer l'arbitraire, tant gouvernemental que parlementaire, en tout ce qui touche les pouvoirs publics. La Constitution ne peut pas tout réglementer en ce domaine. Il n'est pas bon, cependant, qu'une loi soit hâtivement rédigée et votée. Une procédure particulière simplement marquée par un long temps de réflexion et des pouvoirs accrus du Sénat est destinée à faire de lois organiques des textes dotés d'une plus grande stabilité, c'est-à-dire, comme il se doit, entourés d'un plus grand respect. Le fonctionnement des assemblées, les grandes règles de l'organisation de l'État, la magistrature, feront l'objet, notamment, de lois organiques ».

¹⁰¹⁷ L'art. 46, co.1, della Costituzione adotta il criterio nominalistico per cui è la Costituzione ad attribuire alle leggi indicate come tali «*le caractère de lois organiques*».

¹⁰¹⁸ In merito alla forma di controllo esercitata ed esercitabile dal *Conseil constitutionnel* nei confronti delle leggi organiche si rinvia a D. AMIRANTE, *Giudice costituzionale e funzione legislativa. L'esperienza francese*, Torino, 1991, pag. 48 e ss.; l'autore rileva come nella prassi il controllo di costituzionalità sulle leggi organiche non abbia

Questo fa sì che, oggi, nell'ordinamento francese le leggi organiche abbiano assunto una collocazione privilegiata all'interno del sistema normativo, tanto da essere ritenute delle leggi dal «*valeur constitutionnelle ou quasi-constitutionnelle*»¹⁰²⁰.

A ciò, infine, ha sicuramente contribuito la giurisprudenza del Conseil constitutionnel con l'elaborazione del c.d. «*domaine des lois organiques*» che attribuisce alle leggi organiche, nel rispettivo campo di competenza, un valore sovraordinato alla legge ordinaria che non può essere in contrasto con esse¹⁰²¹.

1.1. *L'iniziativa legislativa: Parlamento e Governo al confronto.*

Più specificatamente per risalire al fondamento e allo sviluppo del *droit d'amendement*, è indispensabile rivolgere lo sguardo ai meccanismi di produzione delle leggi nella Quinta Repubblica francese. Un siffatto scenario mette nitidamente in mostra l'importante ruolo giocato dal Governo nell'ambito dei lavori parlamentari, cui consegue l'esigenza per i gruppi parlamentari di ritagliare un proprio margine di manovra, tramite la presentazione degli emendamenti. In altri termini, per comprendere il fondamento del potere di emendamento non può prescindersi dallo studio della cornice, all'interno della quale lo stesso è destinato ad operare¹⁰²².

L'art. 39 della Carta costituzionale, in modo solenne, recita che «*L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement*».

Come sostenuto da diversi autori, in questa norma è possibile rintracciare la volontà del Costituente di introdurre - per mezzo dell'affermazione dell'uguaglianza nell'iniziativa legislativa tra Governo e Parlamento - una sorta di regime di natura parlamentare, temperato, tuttavia, da alcuni elementi di razionalizzazione. Gli autori della Costituzione del 1958 parevano, infatti, orientati verso un parlamentarismo più equilibrato, libero dal timore di vedere indebolito il Governo da un eventuale fallimento delle proprie proposte di legge e la scelta di attribuire il potere di iniziativa ad entrambi gli organi rappresenterebbe per l'appunto il segno dell'agognato parlamentarismo¹⁰²³.

assunto, nell'effettiva prassi, una grande rilevanza, dovuta prevalentemente alle condizioni che hanno contrassegnato la produzione legislativa organica e il suo contenuto.

¹⁰¹⁹ A seguito della riforma costituzionale del 2008, sono ben 30 gli articoli della Costituzione che rinviano all'adozione di un'apposita legge organica - oltre che per l'esercizio del potere di emendamento - per la disciplina sul funzionamento degli organi costituzionali o, ad esempio, lo status giuridico dei magistrati, l'ordinamento autonomo delle collettività territoriali o altro ancora.

¹⁰²⁰ X. PRETOT, *Art. 46*, in F. LUCHAIRE - G. CONAC - X. PRETOT, *La Constitution de la République française*, Economica, Parigi, III ed., pag. 1136.

¹⁰²¹ *Ex pluris*, CC., déc. n. 8 DC du 11 août 1960 o, di recente, CC., déc. n.784 DC du 28 juin 2019, secondo le quali una legge ordinaria può essere dichiarata incostituzionale se in contrasto con una disposizione della legge organica.

¹⁰²² In questa sede non sembra opportuno soffermarsi sull'iter legis nel suo complesso, tramite lo studio della procedura legislativa ordinaria e delle procedure speciali che ad esse si accompagnano, per il quale si rinvia alla manualistica costituzionale. Risulta, di contro, necessario approfondire il tema dell'iniziativa legislativa.

¹⁰²³ C. ZACHARIE, *Art. 39*, in F. LUCHAIRE - G. CONAC - X. PRÉTOT, *La Constitution de la République française*, Economica, Parigi, III ed., pag. 977 e ss.

Ciononostante, è chiaro come l'introduzione di più elementi di razionalizzazione, di concerto alla prassi parlamentare, abbia frustato questa aspirazione, rendendo sempre più progressivamente l'Esecutivo come il vero e proprio motore istituzionale del sistema.

Le cause che hanno condotto ad un'affermazione predominante del Governo nell'iniziativa legislativa sono molteplici e, in tale prospettiva, altre disposizioni della Carta costituzionale ne rappresentano radice diretta.

Lo stesso art. 39 della Costituzione indica una procedura dettagliata per la presentazione dei *projets de lois* da parte del Governo che non trova corrispondente per il deposito delle *propositions de lois* in capo al singolo parlamentare.

Un progetto di legge di origine governativa, infatti, per essere presentato ha bisogno di una duplice forma di controllo: il primo è un controllo preventivo di legalità ad opera del *Conseil d'État*, chiamato ad esprimere un parere non solo sulla conformità del testo alle norme costituzionali ed internazionali¹⁰²⁴, ma anche sulla qualità del testo della proposta normativa¹⁰²⁵; il secondo è un controllo di tipo politico da parte del Consiglio di Ministri. Quest'ultimo, infatti, ha il compito di valutare la proposta che, di norma, proviene dal ministro competente e di comporre i differenti interessi in gioco, realizzando una sintesi politica sul testo da presentare, tenendo, altresì, in considerazione i suggerimenti e le proposte rese dal Consiglio di Stato¹⁰²⁶. A ciò si aggiunge quanto prescritto – a seguito della riforma costituzionale del 2008 – dalla *loi organique* n. 2009-403 del 15 aprile 2009 che introduce l'obbligo della motivazione dei procedimenti di legge e l'allegazione della documentazione dello studio di impatto normativo, con particolare attenzione al collegamento del progetto con il diritto comunitario, e agli effetti prodotti nell'ordinamento interno dal punto di vista economico, finanziario, sociale ed ambientale¹⁰²⁷.

Di contro, fino alla revisione costituzionale del 2008, la Costituzione non prevedeva nessun adempimento per la presentazione della proposta di legge di iniziativa parlamentare. Con l'introduzione dell'ultimo comma dell'art. 39, secondo le condizioni specificate da apposita legge organica, si consente al Presidente della camera ove la *propositions* è stata depositata di inviare il testo al Consiglio di Stato, a meno che non ci sia espressa contrarietà da parte del presentatore¹⁰²⁸.

Se apparentemente questa maggiore libertà nell'iniziativa legislativa potrebbe intendersi come un *favor* nei confronti dell'attività parlamentare, in realtà essa produce un effetto

¹⁰²⁴ Con la conseguenza che l'esame preventivo riduca notevolmente le possibilità che il provvedimento normativo possa essere oggetto di ricorso giurisdizionale, fondato ad esempio su una violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

¹⁰²⁵ Come ha chiarito il *Conseil constitutionnel* con la *décision* n° 2003-468 DC du 3 avril 2003 l'obbligo di consultazione del Consiglio di Stato su un progetto di legge è un elemento indefettibile della procedura legislativa, in assenza del quale è possibile dichiarare la non conformità a Costituzione del provvedimento eventualmente approvato.

¹⁰²⁶ Anche su questo aspetto si è pronunciato il *Conseil constitutionnel* che, nella *décision* n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, ribadisce la necessità per la validità della procedura che la proposta presentata, sotto forma di decreto del Primo Ministro, sia preceduta dall'esame e dalla deliberazione del Consiglio.

¹⁰²⁷ Art 7 « *Les projets de loi sont précédés de l'exposé de leurs motifs* »; Art. 8 « *Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'Etat. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent [...]*».

¹⁰²⁸ Questa prerogativa, allo stato attuale, risulta poco utilizzata.

negativo sulla qualità dei disegni di legge di origine non governativa che, prima della loro presentazione, non possono beneficiare della preziosa competenza tecnico-giuridica del *Conseil d'État* e si ritrovano a concorrere con i progetti ben più definiti e rigorosi, avanzati dal Governo¹⁰²⁹.

Ma un secondo elemento, ancor più determinante, della minor pregnanza all'interno del contesto dell'iniziativa legislativa delle proposte di origine parlamentare è dovuto allo stringente sistema preclusioni disposto dall'art. 40 della Costituzione in tema di «*irricevibilità*» finanziarie¹⁰³⁰. La norma, infatti, sbarrata ai parlamentari la possibilità di presentare proposte di legge che, direttamente o indirettamente, implicino l'utilizzo di risorse pubbliche e determinino conseguenze finanziarie, rappresentando un importante ostacolo alla reale concretizzazione dei testi di origine parlamentari¹⁰³¹. Parimenti, i parlamentari, secondo il dettame costituzionale, non possono depositare proposte di leggi sul finanziamento degli interventi in materia di sicurezza sociale, di leggi di programmazione, di leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali e, infine, di leggi che autorizzano il Governo a legiferare con lo strumento delle ordinanze.

Concorre, infine, a tratteggiare la linea di tendenza appena descritta il ruolo del Governo nella programmazione dei lavori parlamentari, che, grazie all'art. 48 della Costituzione, è, nei fatti, il *dominus* dell'ordine del giorno, godendo di importanti riserve per l'esame dei testi di cui richiede l'iscrizione. A fronte delle quali, solo con la riforma costituzionale del 23 luglio 2008, si è prevista una riserva di una settimana su quattro per l'esame delle iniziative parlamentari¹⁰³².

Quanto tracciato trova piena corrispondenza nella percentuale di leggi approvate nel contesto della Quinta Repubblica che, al 2017, sono per l'89,15% di origine governativa e solo per il 12,84% di derivazione parlamentare, a testimonianza dello scarso contributo che il Parlamento riesce a dare nell'attuale sistema all'iniziativa legislativa¹⁰³³. Tra l'altro, tale

¹⁰²⁹ E. OLIVA, *L'article 41 de la Constitution du 4 octobre 1958. Initiative législative et Constitution*, PUAM, 1997, pag. 93, si spinge ad affermare che tale sistema abbia comportato inevitabilmente, nel confronto tra iniziativa legislativa del Governo e iniziativa parlamentare, ad una «*médiocrité du produit législatif*» di quest'ultimo.

¹⁰³⁰ Art. 40 Cost. «*Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique*».

¹⁰³¹ Per un approfondimento relativo all'irricevibilità finanziaria si rimanda al contributo successivo, a cura di G.LABRINI.

¹⁰³² Art. 48 Cost. «*Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée. Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour. En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité. Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires. Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement*».

¹⁰³³ I dati sono ricavati da P. AVRILLE – J. GICQUEL – J.É. GICQUEL, *Droit Parlementaire*, Lextens, Parigi, VI ed., 2021, pag. 241.

dato risulta essere ancor più negativo in relazione al rapporto tra *projets* e *propositions* presentati che è circa il 75% di progetti e il 25% di proposte, considerando che buona parte dei progetti governativi sono atti vincolanti, quali leggi di ratifica dei trattati internazionali, leggi organizzative, o leggi di autorizzazione per l’emanazione di ordinanze governative.

Con questi numeri è anche possibile prendere atto che, nonostante le criticità evidenziate, l’iniziativa legislativa per mano dei parlamentari francesi rimane numerosa, anche se poche sono le proposte di legge effettivamente discusse e votate dalle Assemblée elettive. In un siffatto sistema, la maggioranza delle *propositions*, infatti, avrebbe assunto un «*caractère démonstratif*» e le stesse verrebbero utilizzate esclusivamente per testimoniare all’opinione pubblica e agli elettori che il Parlamento si sforza di attenzionare le loro esigenze, nonché dall’opposizione parlamentare per mettere in difficoltà la maggioranza sulle proposte avanzate¹⁰³⁴.

Non può, allora, non condividersi l’opinione che, nell’ordinamento francese, esistono ostacoli politici di ogni tipo, qualora i parlamentari abbiano l’ardore di osare a svolgere il ruolo del legislatore¹⁰³⁵. Ci si rende conto che alla così tanto solennemente proclamata uguaglianza di titolarità sul piano dell’iniziativa, non corrisponde una effettiva uguaglianza sostanziale tra Governo e Parlamento sul piano dell’avvio del procedimento legislativo e che l’affermazione costituzionale dell’art. 39 è una illusione, smentita dalle restanti norme costituzionali e dalla prassi istituzionale¹⁰³⁶.

E, in effetti, la stessa Carta costituzionale sembra suggerisce un diverso ruolo del Parlamento con l’art. 29 secondo cui «*Le Parlement vote la loi. Il contrôle l’action du Gouvernement*».

Bisognerebbe, dunque, interrogarsi se, all’interno dell’ordinamento francese, sia ancora corretto affermare che al Parlamento spetti il potere legislativo (inteso quale potere di fare le leggi), la cui espressione potrebbe risultare inappropriata in relazione al condiviso ruolo di iniziativa con il Governo, piuttosto che il «*pouvoir délibérant*», ossia il potere di esprimere la sua volontà, tramite la deliberazione, in relazione alla formazione di una legge. Il vantaggio di quest’ultima affermazione, infatti, potrebbe essere duplice: da una parte si spiegherebbe la contraddizione di un Parlamento competente a votare leggi che non ha il diritto di presentare, dall’altro si darebbe piena visibilità al suo ruolo di controllo nei confronti dell’attività del Governo, compreso nell’esercizio dell’iniziativa legislativa, riconducendo ad unità la funzione svolta dalle Assemblée parlamentari all’interno della Quinta Repubblica¹⁰³⁷.

2. *Il fondamento del potere di emendamento tra legge organica e regolamenti parlamentari*

¹⁰³⁴ M. VERPEAUX – F. CHALTIEL, *Manuel de droit constitutionnel*, Lextens, Parigi, 2010, pag. 225.

¹⁰³⁵ M. VERPEAUX – F. CHALTIEL, *Idem*, pag. 226.

¹⁰³⁶ In questi termini si esprimono sia ZACHARIE, *Art. 39*, in F. LUCHAIRE – G. CONAC – X. PRÉTOT, *La Constitution de la République française*, cit., pag. 982, sia P. COSTANZO, *La “nuova” Costituzione della Francia*, cit., pag. 270.

¹⁰³⁷ Per un maggior approfondimento, si rinvia a P. AVRILLE – J. GICQUEL – J.É. GICQUEL, *Droit Parlementaire*, cit., pag. 231 e ss.

All'illusoria eguaglianza sul piano dell'iniziativa legislativa che – come esaminato – si concretizza, *de facto*, in una egemonia dell'Esecutivo, funge da contraltare il diritto di emendamento, strumento attraverso il quale i parlamentari cercano di recuperare margine di manovra all'interno del procedimento legislativo¹⁰³⁸.

Questo diritto è formalmente sancito dall'art. 44 della Carta costituzionale, la cui attuale formulazione enuncia nella prima *alinéa* «*Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement*». Trattasi, dunque, anche in questo caso di un potere attribuito reciprocamente ai parlamentari che al Governo della Repubblica. Tuttavia, il ruolo marginale del Parlamento nella fase dell'iniziativa (e, di contro, il predominio dell'iniziativa governativa) rende l'istituto appannaggio quasi esclusivo dei parlamentari¹⁰³⁹.

La norma prosegue affermando che il diritto vada esercitato «*selon les conditions fixées par le règlement des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique*». Attualmente la cornice normativa è delineata, oltre che dalle disposizioni costituzionali, dalla legge organica 2009-403 che detta regole più o meno generali sulle previsioni che, ciascuno nella propria autonomia, i due rami del Parlamento possono adottare in tema di emendamenti. Questi tre diversi e distinti livelli di normazione realizzano un intarsio tra fonti che, al netto della genericità delle disposizioni contenute nella *loi organique*, attribuisce, pur in un rinnovato quadro di garanzia delle opposizioni parlamentari, un ruolo significativo ai regolamenti parlamentari nello stabilire le concrete condizioni per l'esercizio del diritto¹⁰⁴⁰.

Definito da Bernard Accoyer¹⁰⁴¹ come uno tra i più importanti e fondamentali diritti dei parlamentari¹⁰⁴², il diritto d'emendamento è inteso quale «*corollaire du droit général d'initiative*»¹⁰⁴³, accezione quest'ultima condivisa da costante giurisprudenza del *Conseil constitutionnel*¹⁰⁴⁴. Tanto porta ad intendere l'emendamento all'interno dell'ordinamento francese come una vera e propria forma di iniziativa derivata, contrappeso della dominazione dell'Esecutivo in materia di iniziativa legislativa¹⁰⁴⁵. Il riferimento al diritto di iniziativa, tuttavia, non deve trarre in inganno perché, già a partire dal 1987, il *Conseil constitutionnel* ha avuto modo di chiarire la netta distinzione tra il diritto di iniziativa

¹⁰³⁸ P. COSTANZO, *La "nuova" Costituzione della Francia*, cit., pag. 274;

¹⁰³⁹ HERIN J.L., *Art. 44*, in LUCHAIRE F. – CONAC G. – PRETOT X., *La Constitution de la République française*, cit., pag. 1068. L'autore sottolinea come nella sessione 2005-2006 solo 388 su 10196 emendamenti presentati all'Assemblea Nazionale erano di origine governativa. Dati leggermente superiori si registravano al Senato dove il numero era di 367 su 7806.

¹⁰⁴⁰ BOCCALATTE S. – PICCIRILLI G., *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008*, in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2009, p. In questa sede non è possibile soffermarsi sulle condizioni necessarie per la valida presentazione di proposte emendative che emergono dalle tre fonti normative sul *droit d'amendement*. Si rinvia al paragrafo successivo per alcune indicazioni sul contenuto del potere di emendamento e al contributo di G. LABRINI E G. ROSSI circa il panorama normativo in tema di irricevibilità e interpretazione del *Conseil constitutionnel* sul diritto di emendamento.

¹⁰⁴¹ Presidente dell'Assemblea Nazionale dal 2007 al 2012, in occasione della riforma costituzionale del 2008 dichiarò «*ce que je crois être l'un des droits les plus fondamentaux des parlementaires, le droit d'amendement*».

¹⁰⁴² Dello stesso avviso, l'attuale Presidente del Senato Gérard Larcher che, sempre nel contesto della riforma del 2008, l'ha definito «*sacré, fondamental et parlementaire*».

¹⁰⁴³ E. PIERRE, *Traité de droit politique et parlementaire*, 1902, n. 686, Parigi, 1989.

¹⁰⁴⁴ *Ex pluris*, CC. déc. n°2000-430 e 200-434 DC du 29 juin 2000.

¹⁰⁴⁵ BLACHER P., *Le Parlement en France*, Lextens, Parigi, 2012, pag. 82

legislativa ex art. 39 Cost. e il diritto di emendamento, ai sensi dell'art. 44 della Cost., affermando come esistano «*limites inhérents au droit d'amendement*»¹⁰⁴⁶.

A prescindere dal tema delle irricevibilità o dei diversi limiti procedurali, il diritto di emendamento non può essere totalmente accostato al potere di iniziativa legislativa perché manca della possibilità di introdurre questioni nuove, dovendosi – di volta e volta – innestare all'interno di un progetto o proposta di legge già depositata presso l'Assemblea Nazionale o il Senato. In tal senso, Eugène Pierre scrive che «*l'amendement se distingue de la proposition en ce qu'il n'a pas comme celle-ci le pouvoir de faire naître une question nouvelle, il se ne produit qu'à l'occasion d'une affaire dont la chambre est déjà saisie*»¹⁰⁴⁷.

Il diritto di emendamento, infatti, «*consiste à corriger un texte en le complétant, le modifiant ou en supprimant certaines de ses dispositions*»¹⁰⁴⁸ o, in altri termini in «*une proposition de modification du text soumis à la délibération d'une Assemblée*»¹⁰⁴⁹; di contro, il progetto o la proposta di legge è il testo stesso su cui è possibile presentare emendamenti, che introduce all'esame del legislatore argomenti nuovi ed originali. Con questo si spiega anche il limitato uso del *droit d'amendement* da parte del Governo che, essendo il principale motore dell'attività legislativa, tramite gli emendamenti cadrebbe nella contraddizione di auto-emendare testi da sé licenziati, secondo la procedura piuttosto ragionata che ne consente la presentazione presso le Assemblee parlamentari.

Questi pochi cenni permettono, allora, di comprendere che la consacrazione costituzionale del diritto di emendamento, sebbene da una parte miri a rafforzare il ruolo legislativo dei deputati e dei senatori, dall'altra non possa ritenersi uno strumento del tutto sufficiente per rimediare a quella disparità di trattamento che la Costituzione, al di là del dato formale, realizza tra Parlamento ed Esecutivo nella fase dell'iniziativa legislativa.

Ciò, comunque sia, non significa che il potere di emendamento non costituisca uno strumento prezioso nella fase di formazione della legge; di contro, il *droit d'amendement* tende sempre più ad assumere un posto centrale all'interno dei lavori parlamentari.

Oltre ad essere l'unico strumento a disposizione dei parlamentari per contribuire alla formazione di quei testi legislativi, per i quali gli è precluso il potere di iniziativa¹⁰⁵⁰, l'emendamento incide notevolmente sui lavori assembleari, soprattutto a seguito della riforma costituzionale del 2008, con la quale si cerca di rivitalizzare il ruolo nel sistema delle Assemblee elettive, garantendo maggiori spazi alle opposizioni. In linea generale, infatti, tutti gli emendamenti devono essere discussi in seduta pubblica¹⁰⁵¹ – salvo alcune eccezioni che possono verificarsi su attivazione del Governo laddove sia particolarmente pregnante l'esigenza di approdare ad una celere e immutata approvazione del testo – e

¹⁰⁴⁶ CC n. 225 DC du 23 janvier 1987. In relazione a questo aspetto si rinvia al contributo successivo di G. Rossi che, approfondendo la giurisprudenza costituzionale, esamina in modo approfondito la giurisprudenza della Corte sulla distinzione tra il potere di iniziativa e il diritto di emendamento.

¹⁰⁴⁷ HERIN J.L., *Art. 44*, in LUCHAIRE F. – CONAC G. – PRETOT X., *La Constitution de la République française*, cit., pag. 1064 e ss..

¹⁰⁴⁸ BLACHER P., *Le Parlement en France*, cit., pag. 82

¹⁰⁴⁹ P. AVRIL – J. GIQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Puf, 2001.

¹⁰⁵⁰ Vedi paragrafo precedente

¹⁰⁵¹ Il Governo, ai sensi dell'art. 44, co.2, della Costituzione può opporsi solo alla discussione degli emendamenti che non siano stati proposti in commissione.

questo comporta inevitabilmente, soprattutto nel caso in cui siano stati presentati numerose proposte emendative, ad un ampliamento del dibattito e della riflessione da parte del legislatore.

Con la presentazione delle proposte emendative, i parlamentari dimostrano di voler assumere parte attiva nell'elaborazione della legge e costringono il Governo ad un dibattito più lungo, ad approfondire le questioni più controverse, a ritardare la discussione dei tesi non condivisi, a subire l'attenzione dell'opinione pubblica.

In questo senso, può concludersi che la funzione del diritto di emendamento sia cambiata perché non si tratta più di uno strumento utilizzato "solamente" per migliorare la qualità tecnica o politica di un testo, ma di un mezzo che i parlamentari usano per fare sentire la propria voce e rallentare quelle strade che il motore istituzionale del sistema ha autonomamente intrapreso¹⁰⁵².

2.1. *Il contenuto degli emendamenti*

Una volta affrontate le questioni teoriche relative al diritto di emendamento, altrettanto importante è cercare di definirne il contenuto, ossia comprendere cosa effettivamente possa essere proposto dai titolari del *droit d'amendement*, in special modo dai parlamentari. Il contenuto degli emendamenti può essere ricavato in negativo dalle cause di irricevibilità che ne escludono l'ammissibilità in numerose ipotesi, tra le quali vi è l'introduzione di maggiori oneri finanziari. Sulle cause di irricevibilità si rinvia al contributo successivo, limitandosi in questa sede a tracciare alcune linee dello spazio di manovra residuo all'interno del quale gli emendamenti possono muoversi.

In primis, occorre sottolineare che la proposta emendativa può essere presentata nei confronti di qualsiasi progetto di legge¹⁰⁵³; anzi, il diritto di emendamento risulta essere più ampio nell'ipotesi di leggi referendarie per le quali viene meno il vincolo finanziario.

In secondo luogo, gli emendamenti si distinguono tra loro a seconda che essi tendano a modificare il testo di un articolo già inserito all'interno di un progetto/proposta di legge oppure ad introdurre un articolo del tutto nuovo nel testo¹⁰⁵⁴.

La proposta di modifica può riguardare sia il titolo dell'articolo¹⁰⁵⁵, sia la sua suddivisione interna, che le parole che compongono l'articolato. La modifica, infatti, può cancellare o inserire una sola o più parole, un comma, un paragrafo. Relativamente al contenuto *strictu sensu* nel commentario alla Costituzione si legge che «*l'imagination des auteurs d'amendements est sans borne*»¹⁰⁵⁶. Possono essere presentati emendamenti di principio, di forma, di sostanza, di carattere tecnico, di coordinamento con altre disposizioni

¹⁰⁵² HERIN J.L., *Art. 44*, in LUCHAIRE F. – CONAC G. – PRETOT X., *La Constitution de la République française*, cit., pag.1081.

¹⁰⁵³ Fino alla decisione del 9 avril 2003 del *Conseil constitutionnel* si riteneva preclusa la possibilità di presentare emendamenti sui progetti di legge relativi ai Trattati internazionali. Il giudice delle leggi, di contro, ha aperto a questa possibilità purché non «*assortir de réserves de conditions ou de déclaration interprétative l'autorisation de ratification ou d'approbation*».

¹⁰⁵⁴ Entrambi i regolamenti parlamentari non fanno differenza tra le due diverse tipologie.

¹⁰⁵⁵ Anche se in realtà le modifiche del titolo non vengono messe in votazione.

¹⁰⁵⁶ J.L. HERIN, *Art. 44*, in F. LUCHAIRE – G. CONAC – X. PRETOT, *La Constitution de la République française*, Economica, Parigi, III ed., p. 1070.

normative, emendamenti che hanno lo scopo di precisare il contenuto dell'articolo o di fornire la definizione di un istituto che in esso viene disciplinato, e così via. Rimane ovviamente fermo il limite che la proposta non sia «*dépourvus de tout lien avec l'objet du texte en discussion*»¹⁰⁵⁷.

Peculiari sono i c.d. *amendement d'appel* con i quali il parlamentare ha la possibilità di chiedere al ministro competente chiarimenti e spiegazioni relative ad un articolo del progetto di legge oppure di impegnarsi a compiere quanto richiesto; la risposta a questo emendamento viene pubblicata nel *Journal officiel* e se ritenuta soddisfacente da parte di chi l'ha proposto, l'emendamento viene ritirato prima che sia stato messo in votazione¹⁰⁵⁸.

Nonostante lo sfavore del *Conseil constitutionnel*, la prassi parlamentare vede anche la presenza degli *amendement de suppression*, con i quali piuttosto che modificare un testo in discussione se ne approva la sua cancellazione. Questi hanno sicuramente una funzione di economia procedurale perché permettono di evitare dibattiti inutili su disposizioni che non troverebbero accoglimento in fase di votazione; pertanto, i regolamenti parlamentari li ritengono sempre ammissibili e prioritari nell'ordine di esame¹⁰⁵⁹.

Infine, l'emendamento – allo stato attuale – sia se di origine governativa che parlamentare non deve essere preceduto né accompagnato da pareri o valutazioni sull'impatto della modifica. Se tale scelta appare coerente in riferimento agli emendamenti presentati dal parlamentare che, al pari dell'iniziativa, vedono garantita una libertà di presentazione, di contro sembra essere contraddittoria in relazione a quelli di origine governativa, dal momento che – come esaminato in precedenza – l'iniziativa legislativa dell'Esecutivo è subordinata al parere del *Conseil d'État* e alla valutazione preliminare di impatto.

Invero, a questo proposito è intervenuta, con scarsi risultati, la legge organica 409-2003. L'art. 14 della *loi* rinviava ai regolamenti parlamentari la facoltà di introdurre meccanismi attraverso i parlamentari potessero richiedere un'analisi di impatto per gli emendamenti governativi, ma la disposizione è stata dichiarata incostituzionale in quanto eccessivamente generica e priva di regole generali sul contenuto di questa analisi, sul termine di deposito e sulle conseguenze in caso di inadempimento¹⁰⁶⁰; l'art. 15, invece, consentirebbe ai regolamenti di introdurre una possibile valutazione preliminare della proposta emendativa di provenienza parlamentare, su volontà del presentatore stesso¹⁰⁶¹.

2.2 Modalità e termine di presentazione degli emendamenti

¹⁰⁵⁷ Art. 48, co.3, Reg. Sénat,

¹⁰⁵⁸ In questo caso il diritto di emendamento pare assimilabile al *droit de questionnement*, previsto dall'art. 48, co.2, della Costituzione.

¹⁰⁵⁹ P. AVRILLE – J. GICQUEL – J.É. GICQUEL, *Droit Parlementaire*, Lextens, cit., p. 291

¹⁰⁶⁰ CC déc. N° 2009-579 DC du 9 avril 2009. Per approfondimenti sulla questione si rinvia a S. BOCCALATTE – G. PICCIRILLI, *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008*, in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 15 e ss.

¹⁰⁶¹ Art. 15 l. org. 2009-403 «*Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles des amendements des membres du Parlement, à la demande de leur auteur, ou des amendements de la commission saisie au fond peuvent faire l'objet d'une évaluation préalable communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance*».

Una volta esaminato il fondamento del potere di emendamento, merita attenzione ripercorrerne le regole di presentazione che – come poc’anzi spiegato – può avvenire ad opera tanto dei parlamentari, sia di maggioranza che opposizione, che del Governo.

In questa sede si cercherà di ricomporre la disciplina positiva, alla luce anche delle prassi parlamentari, ricavabile dal combinato disposto della l.org. n. 2009-403 e dai Regolamenti parlamentari, ai quali è rimesso il compito di delineare le indicazioni operative nel quadro dei principi fissati dalla legge organica¹⁰⁶².

Non esiste una disciplina unica sulla presentazione degli emendamenti, essendo le regole influenzate da una pluralità di fattori quali, fra gli altri, il soggetto da cui promana l’iniziativa, lo stato del procedimento e la tipologia di emendamento. Essa, inoltre, esige di essere integrata con le disposizioni in materia di «*irrecevabilités*» che saranno affrontate nel capito successivo, cui si rimanda per una maggiore comprensione dell’istituto.

Quale regola generale, l’art. 13, primo comma, della legge organica stabilisce che gli emendamenti siano redatti per iscritto e contengano una motivazione, seppur succinta¹⁰⁶³. Ai fini della concreta riferibilità dell’emendamento ad un soggetto che ne sia titolare del diritto di presentazione, è, inoltre, necessario che nello stesso sia apposta la firma dell’autore – se singolo – o di almeno uno dei suoi autori, laddove fosse presentato da più soggetti¹⁰⁶⁴. L’obbligo di motivazione è ricollegato ad un limite al diritto di emendamento, introdotto con la riforma costituzionale del 2008 che, nel modificare l’art. 45 della Costituzione, ha previsto il principio secondo cui ogni emendamento è ricevibile solo se presenta un legame, diretto o indiretto, con il testo all’esame del Parlamento cui è associato¹⁰⁶⁵. Quest’ultima regola diventa ancora più tassativa nell’ipotesi di seconda lettura del provvedimento¹⁰⁶⁶ dove trova spazio la c.d. «*règle de l’entonnoire*». Tale *règle*, dopo l’approvazione in prima lettura, consente che siano presentati solo emendamenti in relazione diretta con una disposizione già inserita nella lettura precedente, vietando tanto al Governo che ai singoli parlamentari l’introduzione di materie o argomenti nuovi¹⁰⁶⁷. Sulla

¹⁰⁶² Il descritto quadro normativo è imposto dall’art. 44 della Cost. «*Ce droit (cfr. d’amendement) s’exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par le règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique*». La legge organica di riferimento è la n. 2009-403 che contiene il Chapitre III «*Dispositions relatives au droit d’amendement prises en vertu de l’article 44 de la Constitution*» con gli artt. 13 – 17 con i quali si incaricano i Regolamenti parlamentari a stabilire le procedure per la presentazione e la discussione degli emendamenti, secondo le linee guida da essa stessa indicate. Il Regolamento dell’Assemblea Nazionale disciplina la materia nel Cap. IV «*Discussion des projets et propositions en première lecture*» (artt. 90-102) del Titre II «*Procédure législative*», mentre il Regolamento del Senato nel Cap. XIV «*Discussion des projets et des propositions*» (artt. 42 – 47 quinquies). Nella disciplina non si rintracciano particolari differenze procedurali tra i due rami del Parlamento; pertanto, saranno riportate le sole norme del Regolamento dell’AN.

¹⁰⁶³ Art. 13, l. org. 2009-403 «*Les amendements sont présentés par écrit et sont sommairement motivés*».

¹⁰⁶⁴ Art. 98, co.2, del Reg. AN «*Il n’est d’amendements que ceux formulés par écrit, signés par l’un au moins des auteurs et déposés sur le bureau de l’Assemblée ou présentés en commission*».

¹⁰⁶⁵ Art. 45, co.1, Cost. «*[...] Sans préjudice de l’application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu’il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis*».

¹⁰⁶⁶ Anche in Francia, come in Italia, il disegno di legge deve essere approvato dai due rami del Parlamento con il medesimo testo ed è prevista la c.d. «navette» nell’ipotesi in cui la seconda Camera apporti delle modifiche rispetto al testo approvato dalla prima che ne aveva iniziato l’esame.

¹⁰⁶⁷ La legittimità costituzionale di questa regola è pacificamente confermata dalla giurisprudenza del *Conseil constitutionnel*, che, in deroga, ritiene ammissibili solo gli emendamenti che hanno la finalità di garantire il rispetto della Costituzione. Fra le altre, CC., déc. n°2011 – 631 DC.

legittimità dell'istituto si è pronunciato, con due sentenze del 19 gennaio e del 16 marzo 2006, il Conseil constitutionnel, il quale, ribadendo come in prima lettura il diritto di emendamento possa essere esercitato nella sua pienezza, ritiene legittima una restrizione sul contenuto dell'emendamento nelle successive letture per «il rispetto dei requisiti di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare, nonché per quello delle regole di ammissibilità, nonché per la necessità che un emendamento non sia privo di qualsiasi nesso con l'oggetto del testo licenziato dalla prima assemblea»¹⁰⁶⁸. Conseguentemente sintetizza che «le integrazioni o modifiche che dovessero essere apportate dopo la prima lettura devono essere direttamente correlate ad una disposizione ancora in discussione».

Sempre in relazione al contenuto dell'emendamento, i Regolamenti parlamentari, secondo quanto indicato dall'art. 15 della legge organica del 2009, possono prescrivere, in determinate circostanze, che l'emendamento sia accompagnato da una valutazione preliminare o da una valutazione relativa al controllo delle politiche pubbliche¹⁰⁶⁹.

Per quanto concerne le concrete modalità di presentazione, le stesse differiscono a seconda della sede in cui l'emendamento viene presentato. La Costituzione, infatti, riconosce il diritto a presentare emendamenti sia durante il passaggio del progetto di legge in commissione che in Aula. Siffatto diritto è riconosciuto a tutti i parlamentari, ne è confermata la previsione contenuta nel Regolamento dell'Assemblea Nazionale con la quale si afferma che hanno diritto a partecipare alle sedute delle commissioni parlamentari i rispettivi membri e coloro i quali hanno presentato un emendamento¹⁰⁷⁰. La facoltà di presentare in entrambe le sedi l'emendamento comporta la possibilità, in caso di rigetto o di modifica del testo in Commissione, di reiterare durante l'esame in Aula la proposta emendativa.

Laddove l'emendamento venga presentato in commissione, il testo va depositato presso la segreteria della commissione, mentre nel caso dell'Aula occorre inviarlo all'Ufficio di presidenza dell'Assemblea che ha il compito di stampare e distribuire le copie del testo¹⁰⁷¹. Le tradizioni modalità di deposito cartaceo della proposta emendativa sono state, di recente, accompagnate dai sistemi ELOI per l'Assemblea Nazionale e AMELI per il Senato (acronimo dell'espressione «*amendement en ligne*»).

¹⁰⁶⁸ In lingua originale «*le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie [...] les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture... doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion*». Per un approfondimento sul c.d. «*triomphe de l'entonnoir*» si rinvia a J.L. HERIN, *Art. 44*, in F. LUCHAIRE – G. CONAC – X. PRETOT, *La Constitution de la République française*, cit., pag. 1079 e ss.

¹⁰⁶⁹ Art. 15 l.org. 2009-403 «*Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles des amendements des membres du Parlement, à la demande de leur auteur, ou des amendements de la commission saisie au fond peuvent faire l'objet d'une évaluation préalable communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance*».

¹⁰⁷⁰ Art. 86, co.6, del Reg.AN «*Peuvent participer aux débats de la commission, outre les membres de celle-ci, l'auteur, selon les cas, d'une proposition ou d'un amendement ainsi que, le cas échéant, les rapporteurs des commissions saisies pour avis. La participation du Gouvernement est de droit*».

¹⁰⁷¹ A tal proposito, il Regolamento dell'Assemblea nazionale precisa che la mancata stampa e distribuzione di un emendamento non può essere d'ostacolo al regolare svolgimento della seduta pubblica in cui è programmato. In realtà, a partire dal 2018, nonostante la previsione regolamentare, in AN gli emendamenti non sono più stampati e sono accessibili ai deputati con l'applicazione Eliasse, installata sui tablet forniti dagli uffici.

Circa i termini di presentazione, le scadenze sono diverse a seconda che l'emendamento sia di origine parlamentare o governativa.

In via ordinaria, salvo decisione contraria della Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari, gli emendamenti vanno presentati non più tardi delle ore 17.00 del terzo giorno lavorativo antecedente alla discussione in commissione o in Aula¹⁰⁷². Questo termine costituisce il punto di incontro e di bilanciamento tra l'esercizio del diritto di emendamento, l'efficiente organizzazione dei lavori parlamentari – bisogna tenere conto anche delle esigenze logistiche per il riordino dei testi, la stampa e la loro diffusione presso i parlamentari – e il corretto svolgimento del dibattito democratico. Va precisato che questa regola non si applica ai sub-emendamenti¹⁰⁷³

Al Governo è, comunque, attribuita la possibilità di presentare emendamenti anche oltre il termine stabilito e, laddove decida di esercitare questo potere, su richiesta di un gruppo parlamentare o di un certo numero di membri del Parlamento, occorrerà concedere tempi di discussione supplementare¹⁰⁷⁴. Quest'altra prerogativa non fa altro che rafforzare l'idea dell'Esecutivo quale *dominus* dell'attività legislativa e soggetto propulsore dei lavori parlamentari¹⁰⁷⁵. Essa, tuttavia, è riconosciuta anche alla commissione parlamentare – non al singolo componente, ma a tutta la commissione in maggioranza – e, se esercitata, consente a ciascun parlamentare di presentare ulteriori emendamenti solo se collegati all'articolo che l'emendamento tardivo vuole modificare e/o aggiungere¹⁰⁷⁶.

2.3 Il diritto di emendamento nel caso di «*législation en commission*».

Il riformato testo dell'art. 44 della Costituzione, di concerto con l'art. 17 della legge organica 2009-403, chiarisce come il diritto di emendamento si eserciti «*en séance ou en commission*»¹⁰⁷⁷, secondo le regole che sono state esaminate nei paragrafi precedenti; la norma consente, quindi, un doppio livello di presentazione degli emendamenti, dapprima in commissione e poi in aula, prima della discussione generale.

Questa regola può subire un'eccezione con la *législation en commission*, la quale preclude la presentazione degli emendamenti in aula, limitandone la possibilità alla sola fase di esame in commissione. L'istituto, per la prima volta, è stato introdotto al Sénat e non

¹⁰⁷² Art. 99, co.1, Reg. AN «*Sauf décision contraire de la Conférence des présidents, les amendements des députés doivent être présentés au plus tard le troisième jour ouvrable précédant la date de début de la discussion du texte à 17 heures*».

¹⁰⁷³ Art. 99, co.3, Reg. AN.

¹⁰⁷⁴ Art. 99, co.2, Reg. AN «*Après l'expiration du délai de dépôt prévu à l'alinéa précédent, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou la commission saisie au fond. Lorsque le Gouvernement ou la commission saisie au fond fait usage de cette faculté, ce délai n'est plus opposable aux amendements des députés portant sur l'article qu'il est proposé d'amender ou venant en concurrence avec l'amendement déposé lorsque celui-ci porte article additionnel* ».

¹⁰⁷⁵ Parimenti conferma questa tesi, l'art. 100, co.5, del Reg. AN che attribuisce agli emendamenti presentati dal Governo priorità nella discussione rispetto agli emendamenti presentati dai parlamentari.

¹⁰⁷⁶ Art. 99, co.2, Reg. AN., v. sopra.

¹⁰⁷⁷ Disposizione ricavabile dal combinato disposto dal co. 1 e co.2 dell'art. 17 della l. org. 2009-403

trovava analogo corrispondente presso *l'Assemblée Nationale*¹⁰⁷⁸, quantomeno fino all'adozione della risoluzione n. 281 del 4 giugno 2019, con la quale anche il regolamento dell'Assemblea accoglie la procedura già conosciuta dal Senato¹⁰⁷⁹. La procedura è stata approvata sia per il Senato che per la Camera dal *Conseil constitutionnel*¹⁰⁸⁰.

L'art. 47 ter del Regolamento del Senato¹⁰⁸¹, al termine di un periodo sperimentale avviato dal 2015, ha introdotto la possibilità di attivare la procedura per la legislazione in commissione, con l'effetto che «*le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement sur un projet de loi o une proposition de loi ou de résolution s'exerce uniquement en commission*»¹⁰⁸². Non possono essere soggetti a questa procedura i testi di revisione costituzionale né i progetti di leggi finanziarie o sul finanziamento della sicurezza sociale¹⁰⁸³.

Un testo di legge può essere incanalato nella procedura semplificata dietro deliberazione della Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari, su richiesta del Presidente del Senato, del Presidente della commissione competente o di un gruppo, del Governo; quest'ultimo, come anche il Presidente della commissione o di un gruppo parlamentare, ha un diritto di veto sull'applicazione della procedura accelerata¹⁰⁸⁴. Parimenti gli stessi soggetti, entro il termine temporale indicato al momento di applicazione della procedura, possono chiedere il ritorno alla procedura ordinaria, salvo decisione contraria della Conferenza dei presidenti¹⁰⁸⁵.

La *legislation en commission* può essere utilizzata sia per l'intero testo che per una parte di esso e, sebbene l'esame sia svolto esclusivamente in commissione, è sottoposta a forme di pubblicità analoghe ai lavori in aula, di conseguenza è consentito sia al Governo che a tutti i senatori la partecipazione in commissione¹⁰⁸⁶.

La deliberazione finale sul testo rimane di competenza esclusiva dell'aula. Eccezionalmente, in quest'ultima sede è consentito presentare emendamenti necessari per assicurare il rispetto della Costituzione, per operare un coordinamento con un altro testo

¹⁰⁷⁸ All'interno dell'Assemblea Nazionale, in un primo momento, vi era solo la possibilità di adottare una differente procedura di applicazione semplificata della legge. Si tratta di una procedura che, diversamente, non comprime la facoltà di presentare proposte emendative in Aula, ma incide sulla discussione generale che viene omessa su delibera della Conferenza dei capigruppo, su richiesta del Governo, del Presidente della commissione competente o dal Presidente di un gruppo parlamentare. L'istituto è disciplinato dagli artt. 103 e ss. del Reg. AN.

¹⁰⁷⁹ La risoluzione introduce nel Titolo II sulla procedura legislativa il Chapitre V bis «*Procédure de législation en commission*» con gli artt. 107-1, 107-2, 107-3, che riproducono la disciplina già in vigore per il Senato, cui si rimanda nelle note successive.

¹⁰⁸⁰ CC, déc. n° 757 DC du 16 janvier 2018; CC, déc n.° 785 DC du 4 juillet 2019.

¹⁰⁸¹ La norma è in applicazione della legge cost. del 23 luglio 2018 e della legge org. del 15 aprile 2019.

¹⁰⁸² Si tratta nello specifico del co.1 dell'art. 47 ter.

¹⁰⁸³ Art. 47 ter, co.2, Reg. Sénat «*La procédure de législation en commission n'est pas applicable aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale*».

¹⁰⁸⁴ Art. 47 ter, co.3, Reg. Sénat «*La procédure de législation en commission ne peut être décidée en cas d'opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou d'un président de groupe*».

¹⁰⁸⁵ Con la decisione del 16 gennaio 2018, il *Conseil constitutionnel* ha chiarito che la conferenza non può opporsi a tale richiesta se presentata tempestivamente.

¹⁰⁸⁶ Art. 47 ter, cc. 7 e 8 «*Le Gouvernement et l'ensemble des sénateurs peuvent participer à la réunion. Les règles de publicité et de débat en séance sont applicables en commission, sauf dispositions contraires du présent article*».

normativo in corso di esame o per coordinare due disposizioni dello stesso testo e, infine, per la correzione di un mero errore materiale¹⁰⁸⁷. Nel caso in cui la procedura semplificata sia stata attuata solo per una parte del testo, gli emendamenti in aula sulla restante partizione non possono in ogni caso pregiudicare quanto sia stato oggetto di emendamento e approvazione in commissione con la *legislation en commission*¹⁰⁸⁸.

Dalla sua entrata in vigore, la procedura è stata applicata diversa volte allo scopo di semplificare la procedura legislativa, soprattutto nel caso di provvedimenti poco controversi, o comunque, condivisi con un'ampia maggioranza parlamentare, riducendo significativamente i tempi dell'approvazione¹⁰⁸⁹. Tuttavia, a fronte di questa esigenza di accelerazione delle procedure, non può non essere notato che, in modo diretto, la *legislation en commission* rappresenta un ulteriore limite al diritto di emendamento; quest'ultimo, inoltre, risulta ancora più compresso nell'ipotesi dell'uso parziale dell'istituto, non essendo possibile che il *plenum* presenti emendamenti in aula sulle parti in cui astrattamente sarebbe consentito, se capaci di incidere su quelle porzioni di testo coperte dalla riserva in commissione.

3. *L'emendamento come strumento ostruzionistico da parte dei parlamentari: i rimedi predisposti a favore del Governo.*

Uno fra i primi e più autorevoli studiosi francesi dell'argomento ha definito l'ostruzionismo parlamentare come «*il fatto della minoranza di intralciare sistematicamente l'opera legislativa per impedire la discussione e il voto della legge*», sottolineando come tale fatto si espliciti nel compimento di più azioni negative con il deliberato proposito di impedire che il gruppo o i gruppi di maggioranza possano serenamente e proficuamente esplicare l'ordinario lavoro parlamentare, culminante nella votazioni delle leggi¹⁰⁹⁰.

Constatata – così sinteticamente - la finalità dell'ostruzionismo parlamentare, va dato atto che le manifestazioni ostruzionistiche possono essere di vario tipo, a seconda delle modalità con cui questo fine ultimo venga realizzato. Prescindendo dall'ostruzionismo c.d. «violento»¹⁰⁹¹, la forma più diffusa di ostruzionismo è, oggi, quella «regolamentare», con la quale si cerca di ritardare l'ordinario svolgimento dei lavori assembleari, facendo un uso distorto degli strumenti che i regolamenti delle Camere offrono ai singoli parlamentari.

¹⁰⁸⁷ Art. 47 quater, co.1, Reg. Sénat « *Sur les dispositions faisant l'objet de la procédure de législation en commission, sont seuls recevables en séance, dans les conditions fixées à l'article 44 ter, les amendements visant à assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur ou procéder à la correction d'une erreur matérielle*».

¹⁰⁸⁸ Art. 47, quater, co.2, Reg. Sénat « *Lorsque la procédure de législation en commission s'applique sur certains articles seulement du texte, il ne peut être reçu en séance aucun amendement qui remettrait en cause les dispositions faisant l'objet de cette procédure*».

¹⁰⁸⁹ Per un'analisi sull'applicazione in concreto dell'istituto con le statistiche circa il suo utilizzo e le eventuali opposizioni avanzate dal Governo si rinvia a P. AVRILLE – J. GICQUEL – J.É. GICQUEL, *Droit Parlementaire*, Lextens, Parigi, cit., pag. 293 e ss.

¹⁰⁹⁰ H. MASSON, *De l'obstruction parlementaire*, Montauban, 1902, pag. 17.

¹⁰⁹¹ Forma di ostruzionismo che vede l'uso della forza fisica da parte dei parlamentari di opposizione che impediscono l'accesso alle sedi parlamentari o, comunque, il regolare protrarsi dei lavori.

Le manifestazioni ostruzionistiche possono essere fra le più varie: i continui richiami al regolamento, la richiesta di verifica del numero legale, la presentazione di più ordini del giorno, la richiesta di trattare argomenti non programmati nei lavori parlamentari, le numerose iscrizioni a parlare, la proposizione di questioni incidentali, solo per citarne alcune.

In questo scenario, anche lo stesso esercizio del potere/diritto di emendamento può rappresentare una delle pratiche più diffuse con cui porre in essere ostruzionismo, perciò una più completa trattazione del tema della presente ricerca, non può fare a meno di esaminare quanto accada in Francia, quantunque i parlamentari decidano di abusare del *droit d'amendement*, in chiave prettamente ostruzionistica.

Due precisazioni preliminari, la prima di carattere generale, la seconda relativa alla diffusione delle pratiche ostruzionistiche nelle principali democrazie europee.

In primo luogo, l'ostruzionismo è un fenomeno piuttosto complesso, strettamente ricollegato ai diritti riconosciuti dal singolo ordinamento alle opposizioni. La sua disciplina ha, infatti, il compito di effettuare un bilanciamento tra due bisogni reciprocamente contrapposti: da un lato l'affermazione del diritto, in capo ai singoli parlamentari, di servirsi di tutti gli strumenti concessi dai regolamenti per lo svolgimento del proprio mandato, dall'altra l'interesse del Parlamento a reprimere un uso distorto di queste norme per garantire e salvaguardare la sua stessa funzionalità e il corretto svolgimento dei lavori.¹⁰⁹² Questo doppio aspetto del fenomeno deve portare ad escludere un giudizio totalmente negativo delle pratiche ostruzionistiche, le quali, sebbene inevitabilmente comportino un ritardo delle attività parlamentari, possono essere utili a suscitare valutazioni più approfondite da parte del legislatore su tematiche di particolare importanza e a stimolare la ricerca di una disciplina quanto più condivisa – specialmente nelle materie con altro grado di rilevanza sociale – tra maggioranza e opposizione¹⁰⁹³.

In secondo luogo, la diffusione dell'ostruzionismo non è omogenea in tutte le democrazie parlamentari. Esistono ordinamenti come l'Italia, dove al perenne «bipolarismo conflittuale» consegue un uso sistematico delle pratiche ostruzionistiche al fine della delegittimazione politico-costituzionale della maggioranza; parimenti vi sono anche ordinamenti, tra cui Spagna e Germania, nei quali l'ostruzionismo è poco praticato, ad esempio perché le opposizioni preferiscono strumenti alternativi, come il ricorso ai media o alla giustizia costituzionale¹⁰⁹⁴.

Esaurite queste brevi premesse, ritornando alla Francia va, dapprima, evidenziato come l'uso sistematico di mezzi procedurali per ostacolare il normale svolgimento dell'esame di un testo o per ritardarne l'adozione – in altre parole l'ostruzionismo - sia un fenomeno

¹⁰⁹² V. DI PORTO – E. ROSSI, voce *Ostruzionismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, pagg. 546-572.

¹⁰⁹³ D. FIUMICELLI, *Ostruzionismo e strumenti di "compressione" del procedimento parlamentare: quale ruolo oggi per minoranze e opposizioni parlamentari? Il caso della conversione dei decreti-legge* in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, n.3/2016.

¹⁰⁹⁴ Per un maggiore approfondimento in quadro comparato si rinvia a S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, Rivista AIC, n. 3, 2016.

piuttosto recente nella sua storia parlamentare¹⁰⁹⁵; in seguito bisogna porre l'accento su come la riforma costituzionale del 2008, per via del diffondersi di queste pratiche, abbia cercato nuovi e ulteriori strumenti per contenerle, nella cornice di una più ampia rivalutazione dell'opposizione parlamentare¹⁰⁹⁶.

Fin dagli arbori della Quinta Repubblica, le ragioni di una poca diffusione dell'ostruzionismo parlamentare devono essere rintracciate nell'impianto costituzionale che ha voluto garantire ai Governi mezzi e meccanismi necessari per la realizzazione del proprio indirizzo politico a fronte di un panorama partitico frammentario, spesso incapace di esprimere una autonoma linea politica.

Ciononostante, nel quadro delle crescenti tensioni tra maggioranza e opposizione, a partire dagli anni '80, i partiti di sinistra si resero conto che il diritto di emendamento potesse rappresentare uno mezzo di ostacolo estremamente efficace all'interno dell'Assemblea Nazionale per ritardare l'approvazione delle grandi riforme legislative, in materie delicate quali la nazionalizzazione, l'università, la stampa etc.; si assiste, così, ad un proliferare degli emendamenti che arrivano alla cifra record di 243.308 nella XII^o legislatura (2002-2007), di cui solo 137.665 presentati nel settembre 2006 in relazione ad una proposta di legge sul settore energetico. Questi ultimi dati sono eccezionali se rapportati al numero di emendamenti presentati nella V^o legislatura (1973-1978) quando erano state presentate solo 13.753 proposte emendative. Di contro, all'incremento del numero di emendamenti presentati, corrisponde una notevole diminuzione di quelli accolti (40% nella VI^o legislatura contro il 7% della XII^o)¹⁰⁹⁷.

Si è assistito, dunque, ad «*un détournement manifeste du droit d'amendement, l'abus de droit constitutionnel, en clair, aux fins d'obstruction*»¹⁰⁹⁸, rispetto ai quali i tradizionali meccanismi a favore della continuità dell'azione politica del Governo e del regolare svolgimento dei lavori apparivano insufficienti.

Fino alla riforma costituzionale del 2008, dinanzi agli emendamenti presentati a scopo ostruzionistico, il Governo poteva opporre due strumenti. Il primo, disciplinato dall'art. 44,

¹⁰⁹⁵ C. GEYNET-DUSSAUZE, *L'obstruction parlementaire sous la V^e République*, Thèse, Aix-Marseille, 2019. L'autore riconduce il primo episodio di ostruzionismo parlamentare al 1980 nei confronti della loi «sécurité et liberté».

¹⁰⁹⁶ La riforma costituzionale del 2008 ha introdotto l'art. 51.1 della Costituzione, disposizione la cui finalità – secondo il Rapporto del Comitato promotore – sono quelle di «*reconnaître à l'opposition un rôle plus important, lui permettre également de jouer un rôle plus responsable, éloigné de la stérilité des critiques systématiques qui jettent le discrédit sur le discours politique*». Con questa norma, dopo numerosi tentativi del passato, si realizza il c.d. “statuto dell'opposizione” che attribuisce all'opposizione parlamentare una tutela crescente nell'ordinamento. Il testo costituzionale rinvia ai regolamenti parlamentari, le cui modifiche hanno svolto una importante funzione nell'incrementare i diritti dell'opposizione, diventando artefici dell'innovazione istituzionale. Per un approfondimento della tematica si rinvia a P. PICIACCHIA, *Lo Statuto giuridico dell'opposizione parlamentare in Francia tra Costituzione, regolamenti delle Camere e prassi*, in www.forumcostituzionale.it, 18 marzo 2017 e C. REIPLINGER, *Art. 51.1*, in F. LUCHAIRE – G. CONAC – X. PRÉTOT, *La Constitution de la République française*, Economica, Parigi, III ed.,

¹⁰⁹⁷ I dati sono consultabili nel *Rapport Warsmann sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République*, AN, 13^a législature, n°892, pag. 608 e ss.

¹⁰⁹⁸ P. AVRILLE – J. GICQUEL – J.É. GICQUEL, *Droit Parlementaire*, cit., pag. 298

co.3, della Costituzione è il «vote bloqué», chiamato anche «*vote unique*»¹⁰⁹⁹, mentre il secondo, ai sensi dell'art. 49, co.3, è l'«*engagement de responsabilité*»¹¹⁰⁰

Con la prima ipotesi, il Governo ha facoltà domandare, nel corso della discussione, che la commissione competente o l'Aula si pronunci con un voto unico sull'intero testo o una sua parte, comprensivo di tutti gli emendamenti proposti, o comunque mantenuti, da parte dell'Esecutivo. Tale strumento, sebbene efficace per “bloccare” il testo normativo, si rilevava inefficace a garantire la tempistica programmata dei lavori parlamentari¹¹⁰¹. Di fatti, le *vote unique* – così come chiarito dal *Conseil constitutionnel*¹¹⁰² - non impedisce, a parziale garanzia del diritto d'emendamento, la discussione sul testo e, quindi, il dibattito sugli emendamenti e i sub-emendamenti presentati. Lo scopo della sua applicazione, quindi, è quello di salvaguardare la coerenza del testo, piuttosto che arginare le tattiche ostruzionistiche dell'opposizione¹¹⁰³. Anche a causa – come si dirà tra poco – della delicatezza del secondo meccanismo di contrasto all'ostruzionismo, nonostante le sue inefficienze, il Governo, durante le prime legislature ha fatto ampio uso del *vote bloqué*, che subisce una decelerazione a partire dal 1995¹¹⁰⁴. Negli ultimi anni, infatti, questo meccanismo si è utilizzato solo sporadicamente, per lo più in seconda lettura e per le leggi finanziarie, salvo alcune rare eccezioni¹¹⁰⁵.

Secondo strumento è rintracciabile nell'art. 49, c.3, della Costituzione con il quale si attribuisce al Governo la possibilità di mettere i parlamentari di fronte ad una scelta drastica, ossia quella di accettare il testo così come presentato – eventualmente con gli emendamenti approvati dal Governo – che si intende automaticamente approvato, oppure di votare, nelle 24 ore successive, una mozione di censura con la quale l'Esecutivo viene sfiduciato. Si tratta, in sostanza, di una sorta di «*tuot ou rien*» che lascia ai parlamentari il compito di accettare l'entrata in vigore del testo così come voluto dal Governo oppure di rovesciare quest'ultimo, che, assumendosene la responsabilità, lega la propria durata in

¹⁰⁹⁹ Art. 44, co. 3, Cost. «*Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement*». La norma è rimasta invariata a seguito dalla riforma costituzionale del 2008.

¹¹⁰⁰ Art. 49, co.3, Cost. del 1958 (testo originario) «*Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent* »

¹¹⁰¹ P. AVRILLE – J. GICQUEL – J.É. GICQUEL, *Droit Parlementaire*, cit., 285 e ss.

¹¹⁰² CC. déc.n° 59-5 DC du 15 janvier 1960

¹¹⁰³ M. VERPEAUX – F. CHALTIEL, *Manuel de droit constitutionnel*, cit., pag. 234. Dello stesso avviso P. AVRILLE – J. GICQUEL – J.É. GICQUEL, *Droit Parlementaire*, cit., che ritiene come l'istituto sia per lo più un mezzo di pressione politica, con cui mobilitare la maggioranza, evitare tentazioni di approvare testi proposti dall'avversario politico e rendere più difficile l'elaborazione di un compromesso.

¹¹⁰⁴ J.L. HERIN, *Art. 44*, in F. LUCHAIRE – G. CONAC – X. PRETOT, *La Constitution de la République française*, Economica, Parigi, III ed., pag. 1078.

¹¹⁰⁵ Nel 2000 sulla proposta di legge relativa ai delitti non intenzionali, nel 2010 per l'ostruzionismo relativo all'approvazione della riforma del sistema pensionistico, nel 2013 per legge sulla sicurezza sul lavoro. L'ultima volta che si registra la richiesta del voto bloccato risale al 2018 presso il Sénat. Si rinvia, per un maggiore approfondimento, a P. BACHSCHIMDT, *Des effets d'une demande de "vote bloqué" au Sénat sur une proposition de loi*, su *Constitutions*, 2018, p.51.

carica all'adozione del provvedimento¹¹⁰⁶. Certamente, si tratta di una prerogativa che forza e stravolge – non poco – il naturale corso del procedimento legislativo, ma presenta l'indubbio vantaggio di eliminare la discussione su testi che possano mettere in imbarazzo la maggioranza parlamentare o di dover perdere tempo nell'esame degli emendamenti, soprattutto in settori dove la rilevanza degli interessi in gioco potrebbe comportare la formazione di maggioranze anomale¹¹⁰⁷. Viste le diverse implicazioni sul piano politico, anche di questo strumento il Governo inizialmente tendeva a non farne uso, per poi progressivamente aumentarne l'impiego a partire dall'VIII legislatura (1986-1988)¹¹⁰⁸. Ancora oggi, nonostante le modifiche apportate dalla riforma costituzionale¹¹⁰⁹, l'istituto continua a trovare applicazione; di recente, infatti, è stato utilizzato dal Governo Philippe il 29 febbraio 2020, proprio per superare l'ostruzionismo parlamentare.

In questo scenario, a seguito della riforma costituzionale del 2008, si è fatto strada un nuovo istituto, la cui *ratio* va ricercata soprattutto nel nuovo quadro dei rapporti tra maggioranza e opposizione parlamentare, incentrato al maggior rispetto dei diritti dell'Assemblea. Parimenti, così si è voluta fornire un'alternativa che evitasse gli inconvenienti pratici che, come si è visto, le *voté bloqué* e l'*engagement* pongono. Si tratta del c.d. «*temps législatif programmé*», con il quale può essere stabilita una durata massima dell'esame di un testo normativo. L'introduzione di questa misura è importante perché cerca di realizzare un contemperamento tra le esigenze dei parlamentari e quelle del Governo che, privato di un esteso ricorso all'*engagement*, ottiene delle garanzie sulle tempistiche dell'approvazione o meno del disegno di legge.

Nello specifico, infatti, la legge organica 2009-403 – alla quale, come sopra esaminato, la Costituzione riserva il compito di delineare i principi sullo svolgimento dell'attività legislativa, potere di emendamento compreso – nell'ottica di assicurare tempi certi per la discussione dei progetti di legge, anche dinanzi all'ostruzionismo parlamentare esercitato mediante il deposito di un elevato numero di emendamenti, fissa principi che disincentivino il ricorso ostruzionistico mediante la presentazione di emendamenti e che rendano

¹¹⁰⁶ M. VERPEAUX – F. CHALTIEL, *Manuel de droit constitutionnel*, cit., pag. 234.

¹¹⁰⁷ A seguito della manifestazione di volontà da parte del rappresentante del Governo di applicare l'art. 49, co.3., della Costituzione, la seduta viene sospesa per 24 ore, in modo tale che le forze politiche possano decidere di presentare la mozione di censura.

¹¹⁰⁸ Per le statistiche circa l'utilizzo di questa prerogativa è possibile consultare sul sito internet dell'AN, *Connaissance de l'Assemblée, Engagements de responsabilité du Gouvernement et motions de censure depuis 1958*. Per un'analisi di questi dati si rinvia a P. AVRILLE – J. GICQUEL – J.É. GICQUEL, *Droit Parlementaire*, Lextens, Parigi, VI ed., 2021,

¹¹⁰⁹ Il testo dell'art. 49, co.3, oggi risulta il seguente «*Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent*. *Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session* ». In particolare, oggi questa prerogativa può essere esercitata solo nei confronti delle leggi finanziarie o delle leggi sul finanziamento della sicurezza sociale, oltre che, una sola volta per sessione, a favore di un altro progetto o proposta di legge.

prevedibile la durata della discussione e i momenti di votazione, garantendo parimenti i diritti dell'opposizione¹¹¹⁰.

In particolare, ai fini del tema finora affrontato, interessa l'art. 17 della legge organica, attraverso il quale si è consentito ai regolamenti parlamentari di introdurre la possibilità che la Conferenza dei Presidenti dei gruppi fissi un tempo massimo per l'esame di un testo di legge¹¹¹¹, con la conseguenza che, nel caso in cui questi termini siano stati sforati, gli emendamenti di provenienza parlamentare possano essere messi in votazione anche senza relativa discussione¹¹¹². In questo modo, essendo il 60% dei tempi contingentati a disposizione delle opposizioni, si sarebbe trovato un punto di sintesi che garantisca il potere di emendamento (e non il suo abuso) e non ostacoli al regolare svolgimento dei lavori ed una rapida deliberazione del Parlamento.

Tanto per evitare l'utilizzo da parte dell'Esecutivo di quei meccanismi che andrebbero ad incidere, in caso di emendamenti ostruzionistici, più pesantemente sul dibattito assembleare.

4. Considerazioni conclusive

Terminata una prima disamina sul diritto di emendamento e sul suo esercizio, è possibile raccogliere queste prime riflessioni in alcune considerazioni conclusive, con la riserva di ulteriori sviluppi nelle considerazioni finali comuni.

Nell'immaginario collettivo, la possibilità che un parlamentare, di maggioranza o di opposizione, presenti una proposta di modifica rispetto ad un testo normativo in fase di discussione rappresenta un elemento naturale del suo mandato. Questa prerogativa appare così scontata che sono diverse le Costituzioni, tra cui quella italiana, che non hanno sentito l'esigenza di riconoscere il diritto di emendamento né di disciplinarlo per principi.

Di contro, l'attuale Costituzione francese del 1958 ha ritenuto necessario dedicare al *droit d'amendement* ben quattro disposizioni, riservando ad una legge organica – la cui particolare posizione all'interno dell'ordinamento è stata esaminata – il compito di delineare ulteriormente il confine entro cui lo stesso possa essere esercitato. Ciò non può che rappresentare la delicatezza e l'importanza che questo diritto assume nel parlamentarismo francese.

All'interno di un sistema fortemente razionalizzato, a sostegno della garanzia della stabilità e continuità dell'azione governativa, il potere di emendamento funge, infatti, da contrafforte al ruolo del Governo in Parlamento, nel complicato rapporto tra poteri dello Stato che caratterizza la forma di governo della Francia.

¹¹¹⁰ S. BOCCALATTE – G. PICCIRILLI, *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008*, in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 11 e ss.

¹¹¹¹ 30 o 50 giorni a seconda di quanto richiesto dall'opposizione.

¹¹¹² Art. 17 l. org. 2009-403 « *Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion. Lorsqu'un amendement est déposé par le Gouvernement ou par la commission après la forclusion du délai de dépôt des amendements des membres du Parlement, les règlements des assemblées, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, doivent prévoir d'accorder un temps supplémentaire de discussion, à la demande d'un président de groupe, aux membres du Parlement* ».

Questa funzione dell'emendamento, tuttavia, può essere compresa dall'Esecutivo che, quasi come un serpente che si morde la coda, usufruisce a sua volta non solo di regole ferree circa la ricevibilità degli emendamenti, ma anche di meccanismi procedurali idonei a bloccare – qualora attivati – le proposte emendative dei deputati e dei senatori.

È spettato, quindi, alla prassi parlamentare e alla giurisprudenza costituzionale determinare il concreto atteggiarsi dell'istituto che, ad ogni modo, riveste una posizione centrale nel procedimento di formazione delle leggi.

Da un uso limitato dell'istituto che ha caratterizzato i primi anni della storia istituzionale francese, si è assistito ad una progressiva espansione del potere di emendamento, tesa ad arginare lo squilibrio esistente tra Governo e Parlamento nella fase di iniziativa, accompagnata ad una maggiore consapevolezza dei parlamentari circa la possibilità, tramite questo istituto, di imprimere – nonostante i poteri attribuiti all'Esecutivo nella programmazione dei lavori assembleari – una propria direzione allo svolgimento del dibattito parlamentare.

Di questa tendenza ne ha preso atto la riforma costituzionale del 2008 che, in un rinnovato spirito di collaborazione tra i due organi nella fase legislativa, ha cercato di esaltare il ruolo della dialettica parlamentare e valorizzato il *droit d'amendement*, in un difficile contemperamento tra esigenze contrapposte e il protagonismo, non affatto sopito, dell'Esecutivo.

3. I limiti costituzionali al diritto di emendamento nella V^e République

di *Giovanni Labrini*

SOMMARIO: 1. Il paradosso del diritto di emendamento nella V^a Repubblica: un diritto riconosciuto per essere limitato – 1.1 Analisi dell'art. 44 Cost.: "L'intarsio tra le fonti" del potere di emendamento e il rapporto di forza tra Governo e Parlamento – 1.2 Il voto bloccato: analisi di uno strumento controverso da una prospettiva comparata – 2. Le ipotesi di «*irrecevabilités*» degli emendamenti – 2.1 L'irricevibilità finanziaria ex art. 40 – 2.1.1 «*La Recevabilité financière*» nel regolamento dell'Assemblea Nazionale – 2.1.2 «*La Recevabilité financière*» nel regolamento del Senato – 2.2 L'irricevibilità di cui all'art. 41 come tutela della potestà regolamentare del Governo – 2.3 Il concetto di «*lien*» di cui all'art. 45 Cost. e i cosiddetti «*cavaliers législatifs*» – 3. L'equilibrio istituzionale nel sistema francese

1. Il paradosso del diritto di emendamento nella V^a Repubblica: un diritto riconosciuto per essere limitato

Analizzata la disciplina del diritto di emendamento, nonché il suo fondamento giuridico¹¹¹³, non resta che esaminare i limiti che la *Constitution* prevede al suo esercizio. Un aspetto che deve sin da subito essere tenuto a mente risiede nel fatto che, a differenza

¹¹¹³ Considerato dal CC corollario del potere d'iniziativa legislativa. Si noti, infatti che già a partire dalla decisione n° 89-268 del 29 dicembre del 1989 il *Conseil Constitutionnel* espressamente affermava «*que le droit d'amendement, [...] est le corollaire de l'initiative législative*» concetto più volte ribadito nella giurisprudenza successiva, come nelle decisioni n° 2000-430 e n° 2000-434.

della Costituzione italiana, che mai nomina espressamente il diritto di emendamento, né tantomeno larvamente accenna ad una sua regolamentazione, quella francese, al contrario, prevede una disciplina molto dettagliata di siffatto istituto. Questa scelta del Costituente va letta alla luce dell'«approccio che caratterizza tutta la Costituzione del 1958, ispirata come è noto ad una accentuata razionalizzazione del rapporto fiduciario e a una rigorosa delimitazione dei poteri parlamentari»¹¹¹⁴. Solo così si spiega la previsione in Costituzione di una regolamentazione tanto articolata del diritto di emendamento, il quale viene espressamente enunciato e riconosciuto paradossalmente con l'intento preciso di limitarlo, in un modo, si noti, certo assai vincolante per il Legislatore, attesa la natura rigida, al pari di quella Italiana, della Costituzione francese¹¹¹⁵.

Proprio in questo contesto, che vede un riaffermarsi della posizione del Governo a discapito del Parlamento, va inserito l'art. 44 della *Constitution de la République française*, il quale, già dal primo *alinéa*, manifesta una chiara visione del potere di emendamento, visto ora non più come appannaggio esclusivo del Legislatore, bensì come strumento condiviso, un vero e proprio *droit partagé*, insomma, tra Parlamento ed Esecutivo. Si noti, infatti, che per la prima volta con la Costituzione del 1958 si è attribuito espressamente al "Governo" il potere di emendamento, attuando quella che da alcuni viene definita una vera e propria «*révolution silencieuse*», che pone le basi di un nuovo assetto nelle relazioni tra Legislatore ed Esecutivo, caratterizzato da una evidente asimmetria che gioca con tutta evidenza a favore del Governo¹¹¹⁶.

1.1 Analisi dell'art. 44 Cost.: "L'intarsio tra le fonti"¹¹¹⁷ del potere di emendamento e il rapporto di forza tra Governo e Parlamento.

¹¹¹⁴ Così N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, (a cura di) *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, LUISS University Press, 2007, p. 63.

¹¹¹⁵ Giova qui ricordare che il procedimento di revisione costituzionale disegnato dalla Costituzione francese, risulta caratterizzato, com'è noto, da una procedura aggravata dettagliatamente descritta dall'art 89, sicché dopo l'approvazione della proposta di riforma costituzionale da parte delle due assemblee parlamentari, si apre la fase del *referendum* popolare, disponendo l'art. 89 al secondo comma, per l'appunto, che «*La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum*». Vi è però una possibile strada alternativa al *referendum*, qualora il progetto di revisione sia approvato dal Parlamento in seduta comune (*le Congrès du Parlement*), su iniziativa del Presidente della Repubblica, a maggioranza «*des trois cinquièmes des suffrages exprimés*».

¹¹¹⁶ «[...] la Constitution de la Cinquième République procédait effectivement d'une «*révolution silencieuse*», pour reprendre une formule de B. Baufumé, en conférant pour la première fois au Gouvernement le droit d'amendement. Cette révolution était toutefois moins silencieuse que radicale et totalement irrévérencieuse envers les droits du Parlement. Considéré dans le contexte global de rationalisation de l'activité parlementaire, ce déséquilibre n'était certes guère surprenant en soi. Ce qui l'était en revanche, c'est l'excès qui le caractérise, ce sont surtout ses implications concrètes»; così si legge in P. BINCZAK, *Le Conseil constitutionnel et le droit d'amendement: entre «errements» et «malentendus»*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/2001, p. 485.

¹¹¹⁷ Espressione che rende plasticamente l'idea dell'intreccio di fonti che disciplinano la materia dell'emendamento in Francia, coniata da S. BOCCALATTE - G. PICCIRILLI, *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008*, in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, n. 2/2009, p. 9.

Quest'analisi dei limiti costituzionali all'esercizio del diritto di emendamento non può non prendere le mosse, quindi, dal ricordato art. 44 della *Constitution* che al primo periodo del primo comma afferma che «*Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement*». Tale formulazione è da alcuni ritenuta infelice¹¹¹⁸, posto che il diritto di emendamento *stricto sensu* inteso (come potere di modificare una proposta di legge) spetterebbe esclusivamente al Parlamento, potendo il Governo solo proporre emendamenti che comunque dovranno poi superare il voto delle Camere. D'altro lato, però, è possibile obiettare che una siffatta lettura prenda le mosse da presupposti sbagliati, che portano alla confusione tra la categoria del "diritto di emendamento" (facoltà di presentare durante l'*iter* legislativo modifiche alle proposte legislative), con quella del "potere di emendamento" (l'effettiva potestà di apportare variazioni definitive al testo esaminato, che spetta necessariamente al Legislatore). In questo senso, dunque, la formula usata dall'art. 44 non appare censurabile, in quanto la norma si limiterebbe in questo senso ad attribuire tanto ai Parlamentari quanto all'Esecutivo il potere di proporre modifiche al testo normativo esaminato.

Proseguendo nella lettura del primo *alinéa*, ci si imbatte in un'importante innovazione introdotta dalla riforma costituzionale del 2008. Il testo del 1958 infatti, si arrestava all'enunciazione del diritto di emendamento, senza nulla precisare in merito alle sue modalità di esercizio né tantomeno alle fonti che avrebbero dovuto regolamentarlo. La revisione costituzionale, proprio in merito, ha introdotto un nuovo periodo, il quale non solo enuncia espressamente che il diritto di emendamento si esercita tanto in seduta quanto nelle commissioni, ma prevede altresì grosse novità sul fronte delle fonti deputate alla regolamentazione delle condizioni di esercizio. Si stabilisce, infatti che queste ultime siano «*fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique*»¹¹¹⁹. Viene così introdotto, dunque, «un livello normativo posto "a metà strada" tra la rigidità della Costituzione e la natura assai più flessibile del regolamento parlamentare»¹¹²⁰, che produce effetti potenzialmente molto rilevanti.

Si noti che l'attribuzione ad una legge organica dell'individuazione dei principi quadro entro i quali i regolamenti parlamentari dovranno muoversi, può rappresentare una garanzia per le minoranze parlamentari¹¹²¹, atteso che per la promulgazione di una *loi organique* è richiesto il passaggio preventivo dal *Conseil Constitutionnel* che dovrà verificarne la

¹¹¹⁸ «*La première phrase du premier alinéa, usuelle, est pourtant mal rédigée. Si ministres et parlementaires ont, à égalité, le droit de proposer des amendements, les assemblées seules disposent du droit d'adopter ces modifications, donc du droit d'amendement*»; così G. CARCASSONNE - M. GUILLAUME, *La Constitution Introduite et commentée par Guy Carcassonne et Marc Guillaume*, Éditions du Seuil, 2014, § 291.

¹¹¹⁹ «*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*» così recita il primo comma dell'art. 44 della Costituzione francese a seguito della riforma del 2008.

¹¹²⁰ S. BOCCALATTE - G. PICCIRILLI, *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008*, cit., p. 9.

¹¹²¹ «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 dettaglio (perciò inadatto alla fonte propriamente costituzionale), ma sottraendola, al contempo, alla piena disponibilità della maggioranza di turno», *Ibidem*.

conformità alla Costituzione¹¹²². Ciò comporta che assai difficilmente la maggioranza al potere, riuscirà ad introdurre principi idonei a ledere gli interessi delle minoranze, comprimendone surrettiziamente il diritto di emendamento, giacché con ogni probabilità, siffatte disposizioni non supererebbero il vaglio del *Conseil*, spingendo, si spera, la maggioranza a valutazioni più accorte e ponderate nell'elaborazione del progetto di legge. Al tempo stesso il ricorso alla legge organica, già come già si sarà intuito, porta ad un sostanziale coinvolgimento attivo del *Conseil* nel processo di regolamentazione del potere di emendamento, giacché, come di fatto è avvenuto, la normativa che entrerà in vigore risulterà frutto congiunto, da un lato, chiaramente, della volontà del Parlamento, e dall'altro dell'opera di "cesellatura", o nei casi peggiori di "taglio" del testo da parte del *Conseil*.

Il Legislatore francese ha dato attuazione all'art. 44 mediante l'approvazione della l. org. n. 2009-403, che si occupa specificamente del diritto di emendamento all'interno del suo Capo III rubricato per l'appunto «*dispositions relatives au droit d'amendement prises en vertu de l'article 44 de la constitution*», la cui disciplina viene integrata dai regolamenti parlamentari che statuiscono, invece le norme di dettaglio.

Proseguendo nella lettura dei successivi commi dell'art. 44, si nota da subito il delinarsi, in modo ora più evidente, dell'assetto dei rapporti tra Parlamento ed Esecutivo voluto dal Costituente del '58, che vede, in molte occasioni, il Governo posto in una posizione di supremazia, essendogli attribuito – all'interno del procedimento legislativo – un ruolo fortemente attivo che, in alcune circostanze, gli consente di dettare il ritmo dei lavori parlamentari. Più nello specifico il secondo comma stabilisce, infatti, che «*Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission*»¹¹²³ conferendo così, di fatto, al Governo una funzione di controllo sullo svolgimento dell'attività dell'aula. Bisogna tuttavia sottolineare che questa disposizione possiede oggi una scarsa funzione pratica, giacché i regolamenti parlamentari prevedono la discussione degli emendamenti in commissione prima dell'apertura del dibattito in seduta, sicché il ricorso a questo strumento è decisamente trascurabile dovendosi contare sino ad oggi solamente una decina di applicazioni¹¹²⁴.

Di maggiore rilevanza pratica risulta invece essere il terzo comma dell'art. 44, il quale introduce, a conferma di quanto sopra più volte sottolineato, un potere in capo al Governo dalle importanti implicazioni tanto sul rapporto che lo lega alla maggioranza, quanto sull'efficienza e speditezza dell'*iter legislativo*: il cosiddetto *vote bloqué*.

¹¹²² Così recita l'ultimo comma dell'art. 46 della Costituzione francese: «*Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution*».

¹¹²³ Alla disciplina costituzionale, l'art. 100 c. 3° del regolamento dell'Assemblea nazionale, aggiunge che la richiesta del Governo va presentata nel momento in cui l'emendamento viene chiamato per la discussione in seduta («*cette demande est présentée au moment où l'amendement est appelé en séance*»).

¹¹²⁴ Sulla scarsa utilità oggi dell'art. 44 c. 2° si veda G. CARCASSONNE - M. GUILLAUME, *La Constitution Introduite et commentée par Guy Carcassonne et Marc Guillaume*, cit., § 295, ove si legge per l'appunto che «*Les règlements des assemblées ont vidé le deuxième alinéa de l'essentiel de sa portée. Ils prévoient en effet que la commission se réunit avant l'ouverture du débat, pour examiner les derniers amendements déposés. Seuls, donc, les parlementaires naïfs, distraits ou inexpérimentés, courent désormais le risque de voir cette disposition leur être opposée*».

1.2 Il voto bloccato: analisi di uno strumento controverso da una prospettiva comparata

Come già detto, la formulazione dell'art. 44 della Costituzione francese risulta essere assai emblematica della volontà del Costituente del '58 di inserire espressamente il diritto di emendamento in Costituzione, non tanto con l'intento di tutelarlo, ma, come già detto, perseguendo la finalità, al contrario, di limitarlo,¹¹²⁵ mirando al conseguente rafforzamento della posizione dell'Esecutivo¹¹²⁶. Si noti infatti, che dopo la sua enunciazione al primo *alinéa*, il diritto di emendamento in capo ai Parlamentari subisce nel prosieguo del testo dell'articolo e nelle successive disposizioni, tutta una serie di limitazioni, che in certe ipotesi possono condurre ad una sua completa soppressione.

È questo il caso del già citato *vote bloqué*, disciplinato all'ultimo comma dell'art. 44, il quale prevede che su richiesta dell'Esecutivo, l'Assemblea si pronunci mediante un solo voto su tutto o parte del testo in discussione con i soli emendamenti proposti o accettati dal Governo¹¹²⁷. Spesso sgradito ai Parlamentari giacché consente all'Esecutivo, dunque, di fatto, di neutralizzarne il diritto di emendamento, il voto bloccato mette l'assemblea «*devant ses responsabilités*»¹¹²⁸ obbligandola a discutere e votare un testo, o una parte di testo, "bloccata", cioè non suscettibile di subire correzioni.

Il voto bloccato, si presenta sin da subito come uno strumento molto flessibile, poiché può essere usato dal Governo in Parlamento in qualsiasi momento e su qualunque testo. Non fa differenza, infatti, che si tratti di un singolo articolo, o di un gruppo di articoli, di emendamenti o di sub-emendamenti, essendo possibile in linea di principio, anche applicarlo all'intero progetto di legge.

Non si commetta però l'errore di ritenere che il voto bloccato sia sovrapponibile al voto di fiducia "all'italiana", che peraltro è presente pure nell'ordinamento francese disciplinato all'art. 49 c. 3° della *Constitution*, giacché il voto bloccato non incide sul rapporto fiduciario. Un eventuale esito negativo della votazione dell'Assemblea *non* causerebbe,

¹¹²⁵ «Il potere di emendamento è stato espressamente regolamentato in Costituzione, allo scopo di attribuire il diritto di presentare emendamenti ai membri del Parlamento e al Governo (art. 44, primo comma: "I membri del Parlamento e il Governo hanno il diritto di emendamento"); ma, soprattutto, allo scopo di poterlo poi limitare in vario modo» così N. LUPU, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., p. 62.

¹¹²⁶ Si noti infatti che «la nascita della V Repubblica e dei suoi peculiari meccanismi istituzionali sono stati giustificati, da un punto di vista storico, come una risposta alla cronica debolezza degli esecutivi durante la Quarta Repubblica. In particolare, i vari meccanismi di razionalizzazione che hanno fatto del Governo il «sorvegliante generale» del lavoro legislativo sono stati ritenuti l'unica risposta adeguata alla mancata produzione delle regole di autodisciplina da parte del Parlamento», come ricorda A. RIDOLFI, *L'introduzione del «voto bloccato»*, in *Osservatorio AIC*, 2014, p. 4.

¹¹²⁷ Così recita l'art. 44, c. 3°: «*Si le Gouvernement le demande, l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement*».

¹¹²⁸ «*Admirable invention que celle du troisième alinéa de l'article 44, connue sous le nom de vote bloqué. Elle permet au gouvernement de placer une assemblée devant ses responsabilités. Cela lui est généralement désagréable et explique pourquoi, surtout dans les débuts de la Ve République, le vote bloqué a focalisé l'hostilité des parlementaires*»: così G. CARCASSONNE - M. GUILLAUME, *La Constitution Introduite et commentée par Guy Carcassonne et Marc Guillaume*, cit. §296.

infatti, alcun obbligo di dimissioni in capo al Governo. Nonostante ciò la dottrina francese lo considera «*une petite question de confiance*»¹¹²⁹ posto che comunque la sua applicazione può ricadere in un certo qual modo sulla relazione che lega il Governo alla sua maggioranza. Una delle principali funzioni di questo strumento, infatti, è proprio quella di «impedire alla maggioranza parlamentare di modificare in modo sensibile per via di emendamento il testo originario [...] ed in particolare [di] impedire che questa scarti dal testo originario le disposizioni meno popolari previste dal Governo»¹¹³⁰ ponendo i Parlamentari davanti ad un'alternativa secca «*à prendre ou à laisser*»¹¹³¹: non a caso spesso gergalmente si parla di *guillotine sèche*. Inoltre, il voto bloccato, può essere adoperato anche come un'arma contro l'opposizione, al fine di neutralizzare eventuali tentativi di spaccare la maggioranza. Il Governo, infatti, bloccando anche gli emendamenti dell'opposizione, può meglio compattare le forze che lo sostengono, evitando così che i suoi Parlamentari vengano tentati di votare emendamenti presentati dallo schieramento politico avversario. Non è, inoltre, da sottovalutare anche il seppur tenue effetto anti-ostruzionistico del voto bloccato, il quale può portare certamente ad un'accelerazione dei lavori parlamentari, impedendo la proposizione di emendamenti. A tal riguardo, però, si deve ricordare, che il testo, o la parte di testo, anche se “bloccata” dovrà comunque essere sottoposta a discussione prima della votazione, residuando dunque uno spazio notevole del quale l'opposizione potrà certamente giovare.

Si è davanti, insomma, ad un istituto controverso, idoneo ad incidere pesantemente sui rapporti tra Parlamento ed Esecutivo; si noti, infatti, che un ricorso massiccio a tale strumento, può di fatto condurre ad una sorta di parziale commissariamento del Legislatore, il quale si vedrà posto davanti ogni volta ad un vero e proprio *aut aut*, un prendere o lasciare netto, che finisce inevitabilmente per fare pressione sulla maggioranza, creando alla lunga non poche insofferenze. Ad ogni modo, non si può ignorare che il “voto bloccato” abbia dei pregi: oltre a rafforzare il Governo, facilita al tempo stesso la speditezza dei lavori assembleari, risultati questi di non poco conto soprattutto se confrontati con il contesto italiano, caratterizzato invece da una forte instabilità governativa e da un *iter* legislativo che spesso si impantana proprio in fase emendativa. Non stupiscono, dunque, i continui e vani tentativi, che si sono susseguiti nel tempo, di introdurre il voto bloccato anche nel nostro ordinamento. L'esempio più evidente di tutti è riscontrabile nella prima bozza della riforma costituzionale voluta dal Governo Renzi, successivamente naufragata a seguito dell'esito negativo del *referendum* costituzionale del 2016. Nel primo testo del progetto di revisione costituzionale, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 31 marzo 2014, si prevedeva, infatti, l'inserimento di un nuovo comma 6 all'art. 72 Cost., che avrebbe attribuito al Governo il

¹¹²⁹ B. BAUFUMÉ, *Le droit d'amendement sous la Ve République*, LGDJ, Paris, 1993, p. 420.

¹¹³⁰ S. DONDI, *Evoluzione del sistema parlamentare e procedimento legislativo in Francia: la guida “mite” del Governo in Parlamento come modello per il regime italiano*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2008 p. 17.

¹¹³¹ «*Les effets sont précis, chirurgicaux même, car ils permettent, en bloquant tout amendement ou en n'intégrant que ceux auxquels le gouvernement souscrit, de ne mettre aux voix que le texte exact que le ministre veut ou accepte. S'impose alors à l'assemblée, dans toute sa rigueur, l'alternative «à prendre ou à laisser». Les parlementaires n'ont de choix qu'entre se résigner au texte accepté par l'exécutif ou se résigner à n'avoir pas de texte du tout*»: così G. CARCASSONNE - M. GUILLAUME, *La Constitution Introduite et commentée par Guy Carcassonne et Marc Guillaume*, cit. §297.

potere di sottoporre in tempi brevi (sessanta giorni ulteriormente riducibili) al voto della Camera, quei disegni di legge ritenuti dall'Esecutivo più urgenti, anche sotto il profilo meramente politico¹¹³². Trascorso questo termine il Governo, al pari di quanto accade nel sistema francese, avrebbe potuto imporre al Legislatore la votazione del testo senza possibilità di emendamento.

Ma, come detto in precedenza, la ragionevole proposta del Governo Renzi non rappresenta l'unico tentativo di introdurre il "voto bloccato" nel nostro ordinamento, giacché si pone, al contrario, nella scia di una serie di precedenti proposte molto simili, che sono state certamente fonte di ispirazione dell'iniziale testo di revisione del 2014, date le numerose coincidenze testuali riscontrabili. Si fa qui allusione al progetto di revisione presentato già nell'aprile 2012 dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato¹¹³³, contenente al suo interno una modifica dell'art. 72 che è stata certamente il testo di riferimento per il successivo progetto di riforma del medesimo articolo suggerito nel 2013 nella Relazione Finale della Commissione per le Riforme Costituzionale istituita con D.P.C.M. dell'11 giugno 2013¹¹³⁴. Ma, a ben vedere, già nel 2006, l'allora Governo Berlusconi nell'ampio e forse troppo ambizioso progetto di revisione, poi respinto dal referendum tenutosi nello stesso anno, aveva cercato di introdurre nella Costituzione qualcosa di diverso ma, secondo qualcuno, forse accostabile al "*vote bloqué*", che si presentava però stavolta in una forma ibrida, «una strana combinazione di voto bloccato e questione di fiducia»¹¹³⁵. L'art. 94, II comma, Cost.¹¹³⁶ nella sua nuova formulazione

¹¹³² Sulla base del primissimo progetto di riforma costituzionale approvato dal Cdm il 31 marzo 2014, il comma 6 dell'art. 72 Cost. avrebbe dovuto recitare così: «Il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta ovvero entro un termine inferiore determinato in base al regolamento tenuto conto della complessità della materia. Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale. In tali casi, i termini di cui all'articolo 70, comma terzo, sono ridotti della metà». Si evidenzia, però, che questa disposizione risulta essere stata successivamente soppressa, con la conseguente esclusione dello strumento del voto bloccato dal testo di revisione costituzionale definitivamente approvato dalle Camere ex art. 138 Cost., poi successivamente bocciato dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

¹¹³³ «Il Governo può chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno della Camera che lo esamina e sottoposto alla votazione finale entro un termine determinato. Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è messo in votazione senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale». Così avrebbe dovuto recitare il nuovo comma 7 dell'art. 72 Cost..

¹¹³⁴ «Il Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei Ministri, può chiedere che la Camera approvi la sua proposta diretta ad iscrivere un disegno di legge con priorità all'ordine del giorno della Camera e ad ottenerne il voto finale entro un termine determinato. Decorso il termine, senza che la Camera abbia proceduto al voto finale, il testo della proposta di legge presentato o accolto dal Governo e suddiviso in articoli è sottoposto alla votazione finale senza modifiche. Si procede alla sola votazione finale e non degli articoli perché si vota la proposta del Governo. La richiesta iniziale del Governo non attiva automaticamente la procedura speciale, ma è necessario un voto dell'Assemblea. La richiesta può essere avanzata per un numero di disegni di legge determinato dal Regolamento della Camera dei deputati» Relazione Finale (18 settembre 2013) della Commissione per le Riforme Costituzionali, pp. 12-13.

¹¹³⁵ A. RIDOLFI, *L'introduzione del «voto bloccato»*, cit., p. 6

¹¹³⁶ Così avrebbe dovuto recitare l'art. 94, c. 2°, Cost.: «Il Primo ministro può porre la questione di fiducia e chiedere che la Camera dei deputati si esprima, con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte

avrebbe previsto, infatti, che il Primo Ministro (formula sostitutiva di Presidente del Consiglio) avrebbe potuto porre la questione di fiducia, chiedendo alla Camera dei deputati di esprimersi con voto conforme alle proposte del Governo. Tuttavia in caso di voto contrario, il Primo Ministro si sarebbe dovuto dimettere con conseguente scioglimento della Camera se questa non fosse stata in grado di indicare, all'interno della maggioranza vincitrice delle elezioni, un nuovo Primo Ministro.¹¹³⁷

2. *Le ipotesi di «irrecevabilités» degli emendamenti*

Come già accennato in precedenza, nel prosieguo della disciplina delineata dalla *Constitution*, il diritto di emendamento incontra una serie di limiti, dei quali il già analizzato *vote bloqué* risulta solo un esempio, seppur raffigurante emblematicamente il rapporto di forza che lega Esecutivo e Parlamento, che vede il primo in una posizione, di fatto, privilegiata¹¹³⁸.

Proseguendo nella nostra disamina, infatti, l'art. 45 apre il tema molto articolato e complesso dei casi di irricevibilità degli emendamenti, questione che richiede di essere osservata da una prospettiva sistematica, poiché solo il raffronto congiunto di più disposizioni potrà restituire un quadro più ampio e chiaro della questione in esame. Un iniziale aiuto viene offerto già dal primo *alinéa* dell'articolo qui ad oggetto, che oltre ad enunciare un principio cardine del sistema istituzionale francese, cioè quello del bicameralismo paritario (quasi perfetto) basato sullo schema della *navette*, subito dopo statuisce che, fatta salva l'applicazione degli articoli 40 e 41, un emendamento è ricevibile in prima lettura solo se presenta un collegamento, anche indiretto, con il testo depositato o

del Governo, nei casi previsti dal suo regolamento. La votazione ha luogo per appello nominale. In caso di voto contrario, il Primo ministro si dimette.»

¹¹³⁷ Questo lo si desume dal combinato disposto degli artt. 94, c. 2° e 88 Cost. anch'essi modificati pesantemente dal progetto di riforma Berlusconi. Nella sua nuova formulazione l'art. 88 avrebbe previsto, infatti, l'obbligo per il Presidente della Repubblica di sciogliere la Camera dei deputati anche «(c) in caso di dimissioni del Primo ministro» a meno che alla «Camera dei deputati, entro i venti giorni successivi, [non fosse stata presentata] e approvata con votazione per appello nominale dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera, una mozione nella quale si [fosse] dichiar[ato] di voler continuare nell'attuazione del programma e si [fosse] design[ato] un nuovo Primo ministro. In tale caso, il Presidente della Repubblica [avrebbe] nomina[to] il nuovo Primo ministro designato».

¹¹³⁸ A tal proposito interessante è l'analisi di P. PICCIACCHIA che si sofferma sul rafforzamento del ruolo del Governo nella V Repubblica soprattutto rispetto al suo rapporto col Parlamento. L'autrice ricorda, infatti, che «“chiave di volta” dell'intero sistema, l'intento riformatore del generale de Gaulle – influenzato dal suo più stretto collaboratore Michel Débré – si estese, infatti, anche alla razionalizzazione della forma di governo il cui scopo principale fu senza dubbio il diretto rafforzamento del Governo. Questo intento fu essenzialmente perseguito sia attraverso la definizione di consistenti poteri del “Governo in Parlamento” – incarnati da previsioni come l'art. 48 Cost. relativa alla fissazione dell'ordine del giorno, l'art. 44 Cost. sul potere di emendamento e il voto bloccato, l'art. 49, c. 3° Cost. sulla questione di fiducia – sia mediante il riassetto del sistema delle fonti del diritto»: così P. PICCIACCHIA, *Il Governo francese nell'ordinamento della V Repubblica: tra continuità e discontinuità*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 280.

trasmesso ¹¹³⁹. Vengono così implicitamente enucleati già tre casi di irricevibilità, segnatamente:

1) quella che potremmo definire “finanziaria” di cui all’art. 40, secondo il quale gli emendamenti formulati dai membri del Parlamento non sono *recevables* quando alla loro adozione consegua una diminuzione delle entrate pubbliche, ovvero la creazione o l’aggravio di un onere pubblico¹¹⁴⁰;

2) quella enunciata dal successivo art. 41¹¹⁴¹ che stabilisce che il Governo o il Presidente dell’assemblea incaricata possano opporre l’irricevibilità ad emendamenti non rientranti in materie riservate alla legge, oppure comunque in contrasto con una delega accordata in virtù dell’articolo 38¹¹⁴²;

3) ed infine quella enunciata dallo stesso art. 45, irricevibilità conseguente alla mancanza del cosiddetto *lien*, vale a dire di un collegamento, anche indiretto col testo che si intende emendare.

Ad onor del vero, i casi di irricevibilità non si fermano a questi tre appena individuati, giacché vanno certamente inseriti nell’elenco sia il caso (già visto) di irricevibilità opposta dal Governo verso quegli emendamenti che non siano stati precedentemente sottoposti alla commissione competente (art. 44 c. 2°), sia l’irricevibilità di tutti quegli emendamenti riguardanti parti di testo (o addirittura l’intero testo) “bloccate” dal Governo a seguito del ricorso al già analizzato *vote bloqué* (art. 44 c. 3°).

Così aggiornato, tuttavia, comunque l’elenco risulterebbe ancora incompleto, se non tenessimo conto dei successivi *alinéa* dell’art. 45 che prevedono due ulteriori ipotesi di irricevibilità, oltre a ribadire, ancora una volta, il ruolo centrale del Governo nell’*iter* legislativo. Nello specifico il secondo comma introduce uno strumento che ha il chiaro intento di superare eventuali *impasse* che purtroppo, come insegna l’esperienza italiana, sono tipiche di ogni sistema bicamerale perfetto, basato cioè sulla regola che il testo normativo debba essere approvato nella stessa identica formulazione da entrambe le Camere, potendo ciò generare un *ping pong*, potenzialmente infinito, tra i due rami del Parlamento. In caso, infatti di disaccordo tra le due assemblee, dopo due letture da parte di

¹¹³⁹ «*Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l’adoption d’un texte identique. Sans préjudice de l’application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu’il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis*».

¹¹⁴⁰ «*Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l’aggravation d’une charge publique*».

¹¹⁴¹ Art. 41 Constitution: «*S’il apparaît au cours de la procédure législative qu’une proposition ou un amendement n’est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l’article 38, le Gouvernement ou le président de l’assemblée saisie peut opposer l’irrecevabilité. En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l’Assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l’un ou de l’autre, statue dans un délai de huit jours*».

¹¹⁴² Si fa riferimento alla delega legislativa che l’Esecutivo può richiedere al Parlamento al fine di dare attuazione al proprio programma. Approvata la legge di autorizzazione il Governo potrà, quindi, previo parere del Consiglio di Stato, adottare un’Ordinanza anche in una materia riservata alla legge. A differenza, però del decreto legislativo italiano dove il controllo Parlamentare è, potremmo dire preventivo, venendo attuato attraverso la legge delega alla quale il Governo dovrà attenersi, nell’ordinamento francese si prevede, al contrario, che l’ordinanza, pena la sua decadenza, debba essere ratificata mediante un progetto di legge che va presentato entro il termine stabilito dalla legge di autorizzazione.

ciascuna assemblea, il Primo ministro o, per una proposta di legge, i Presidenti delle due assemblee che agiscono congiuntamente, hanno la facoltà di convocare una commissione mista paritetica (CMP) incaricata di proporre un testo sulle disposizioni rimaste in sospeso. La Commissione mista paritetica, in realtà può essere convocata anche dopo una sola lettura da parte di ciascuna Camera se il Governo ha deciso di avviare la procedura accelerata (senza che le Conferenze dei presidenti vi si siano opposte congiuntamente)¹¹⁴³. Il comma successivo, tuttavia, stabilisce che il testo elaborato dalla commissione mista può essere sottoposto dal Governo all'approvazione delle due assemblee, ma in questo caso nessun emendamento è ricevibile, se non dietro assenso del Governo¹¹⁴⁴. Siamo davanti, dunque, ad un'ulteriore ipotesi di *irricevibilità* simile a quella del voto bloccato, giacché, in entrambi i casi, l'esercizio del diritto di emendamento risulta sostanzialmente subordinato all'approvazione da parte dell'Esecutivo che può comprimere siffatto diritto fino ad annullarlo del tutto.

Proseguendo ancora oltre nelle letture del testo, però, ci si imbatte in un ulteriore caso di irricevibilità. Se, infatti, la commissione mista non raggiunge l'accordo su un testo comune o se il testo non è adottato alle condizioni previste dal comma precedente, il Governo può, dopo una nuova lettura da parte delle due Camere, richiedere all'Assemblea nazionale di decidere in via definitiva. Risulta chiara la volontà del Costituente del '58 se non di superare quantomeno di bypassare il sistema bicamerale perfetto, attribuendo, in caso di stallo, all'Assemblea Nazionale una posizione di supremazia, essendo questa Camera legittimata ad esprimere *le dernier mot*. In tal caso, l'Assemblea nazionale può riprendere il testo elaborato dalla commissione mista, oppure l'ultimo testo da essa votato, eventualmente come modificato da uno o più emendamenti adottati dal Senato.

Per completare il quadro così delineato, bisogna aggiungere, in ultima analisi, però, anche l'ipotesi di irricevibilità implicitamente contenuta all'art. 49 c. 3°, che disciplina l'istituto del voto di fiducia. È evidente che, sebbene non se ne faccia espressamente menzione, è di fatto tacitamente preclusa la possibilità di proporre qualsivoglia emendamento al testo presentato dal Governo. Anche qualora, infatti, la maggioranza in Parlamento fosse contrario ad un disegno o ad una proposta di legge dell'Esecutivo, non avrebbe altra scelta che votare una mozione di sfiducia secca facendo, di conseguenza così però, cadere il Governo, non potendo in nessun caso e in alcun modo emendare il testo.¹¹⁴⁵

¹¹⁴³ Art. 45 c. 2° Constitution: «Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux Assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque Assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion».

¹¹⁴⁴ Art. 45 c. 3° Constitution: «Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux Assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement».

¹¹⁴⁵ Art. 49 c. 3°. Constitution: «Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session».

Si tratta dell'ennesimo strumento con cui il Governo può elidere il diritto di emendamento riconosciuto all'art. 44 in capo ai parlamentari. Non solo: ponendo la questione di fiducia si impedisce anche ogni *discussion*e sul testo. Bisogna qui evidenziare, infatti – ed è punto non trascurabile – che se nessuna mozione di sfiducia viene presentata entro le 24 ore successive, il testo «*est considéré comme adopté*», ma anche qualora qualcuno depositasse una siffatta mozione, comunque il dibattito non verterebbe certamente sul testo legislativo proposto, bensì sulla sopravvivenza del Governo¹¹⁴⁶.

In conclusione le ipotesi di *irrecevabilités* degli emendamenti previste dalla *Constitution* sono in totale sette, dovendosi aggiungere a quelle indicate dal primo *alinéa* dell'art. 45 le altre quattro successivamente individuate e analizzate. Arrivati a questo punto, non resta che procedere ad un esame più accurato delle prima tre, volutamente finora tralasciate al fine di poterle meglio trattare in apposita sede.

2.1 *L'irricevibilità finanziaria ex art. 40*

Nonostante la sua brevità, dall'unico comma dell'art. 40 della *Constitution* scaturiscono molteplici implicazioni tanto sotto il profilo del diritto sostanziale quanto sotto quello procedurale.

La disposizione in esame dichiara che gli emendamenti formulati dai membri del Parlamento «*ne sont pas recevables*» allorché la loro adozione abbia per conseguenza una diminuzione delle entrate pubbliche, ovvero la creazione o l'aggravio di un onere pubblico.¹¹⁴⁷ Vi è, dunque, un limite per così dire finanziario alla proposizione di emendamenti, non potendo la loro approvazione incidere negativamente sui conti pubblici.

Ad un'analisi più attenta non può non notarsi, ancora una volta, la volontà del Costituente di circoscrivere siffatto limite *unicamente* all'iniziativa dei parlamentari; dalla lettura del testo, salta subito all'occhio, infatti, il solo riferimento agli emendamenti proposti dai membri delle due Camere e non anche a quelli avanzati dall'Esecutivo, che dunque, in linea di principio, potrà proporre tutti gli emendamenti che vorrà anche qualora questi comportino nuovi oneri per le casse dello Stato. Analizzando proprio quest'ultimo aspetto, si noti che l'irricevibilità consegue non solo nel caso in cui l'emendamento comporti una nuova spesa o l'aumento di una spesa già esistente, ma in generale è sufficiente implichi una diminuzione delle entrate che ben può aversi anche quando la norma che si vorrebbe introdurre produca ad esempio *l'eliminazione o la riduzione di un tributo*. È evidente che la disposizione in esame vada letta in senso elastico, poiché una lettura troppo rigida porterebbe, di fatto, ad una sterilizzazione del diritto di emendamento in capo ai

¹¹⁴⁶ «*Le débat change alors d'objet puisqu'il ne s'agit plus, juridiquement, de discuter du texte mais de la survie du gouvernement. Si cette motion de censure est rejetée, à nouveau le président de séance en prend acte et le texte est aussi considéré comme adopté. Si la motion de censure était adoptée, alors le gouvernement tomberait et, bien sûr, le texte avec lui*» così G. CARCASSONNE - M. GUILLAUME, *La Constitution Introduite et commentée par Guy Carcassonne et Marc Guillaume*, cit., § 335.

¹¹⁴⁷ Art. 40 *Constitution*: «*Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique*».

Parlamentari, ai quali non resterebbe che proporre emendamenti di scarso valore politico, giacché qualsiasi misura che abbia un minimo di rilevanza politico/sociale risulta avere, inevitabilmente, sempre un costo per lo Stato. Bisogna invece, ritenere che la norma introduca un principio più ampio e oltretutto maggiormente condivisibile, vale a dire la regola che qualsiasi nuovo onere pubblico debba essere sorretto da una adeguata copertura finanziaria. Saranno dunque ammessi tutti quegli emendamenti che pur implicando nuovi oneri individuino, al tempo stesso, le risorse con le quali poter far loro fronte, realizzando così una compensazione gergalmente definita “*gage*”. È necessario, tuttavia, che siffatta compensazione operi a beneficio dello stesso ente pubblico che si troverebbe, altrimenti, a dover patire una diminuzione delle proprie entrate, non essendo possibile ad esempio compensare una perdita subita dallo Stato con una maggiorazione delle imposte percepite dalle *collectivités territoriales*¹¹⁴⁸. Non solo: teoricamente si potrebbero configurare anche casi di irricevibilità parziale, qualora la disposizione incriminata si presti ad essere scorporata dal resto del testo.

Nella sua laconicità, tuttavia, l’art. 40 nulla dice in merito alla procedura di controllo degli emendamenti, né, tantomeno, indica i soggetti legittimati a far valere o a pronunciare l’irricevibilità finanziaria. Ecco allora che subentra la normativa contenuta nei regolamenti delle due assemblee, oggi incentrata sull’idea che il controllo di ricevibilità debba avere carattere preventivo e sistematico, intervenendo, quindi, prima che l’emendamento venga portato all’attenzione della commissione competente o dell’assemblea per essere discusso. Questo schema procedurale è stato più volte ribadito dal *Conseil* soprattutto con riferimento alla scorretta prassi che si era instaurata al *Sénat*, dove l’irricevibilità finanziaria veniva pronunciata solo a seguito dell’invocazione espressa dell’art. 40 da parte dei Senatori o del Governo. Così già con la *déc.* n° 2006-544 DC *du 14 décembre 2006* e poi con la *déc.* n° 2009-581 DC, *du 25 juin 2009*, il *Conseil Constitutionnel*, riprendendo in parte un suo risalente orientamento giurisprudenziale (riguardante però la proposizione di proposte di legge)¹¹⁴⁹, ha definitivamente sancito che «*le respect de l’article 40 de la Constitution exige qu’il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité [...]des propositions et amendements formulés par les députés et cela antérieurement à l’annonce de leur dépôt et par suite avant qu’ils ne puissent être publiés, distribués et mis en discussion*»,¹¹⁵⁰

¹¹⁴⁸ «*Cette compensation, communément désignée sous le terme de « gage », conditionne la recevabilité d’un amendement ou d’une proposition de loi entraînant une perte de recettes. La compensation doit bénéficier à la collectivité ou à l’organisme qui subit la perte de recettes. En conséquence, il n’est, par exemple, pas possible de compenser une perte de ressources subie par l’État par une majoration des impôts perçus par les collectivités territoriales*» così si legge sul sito ufficiale dell’Assemblée Nationale in *Fiche de synthèse n°38 : La recevabilité financière des initiatives parlementaires au regard de l’article 40 de la Constitution et des dispositions organiques relatives*, in www.assemblee-nationale.fr.

¹¹⁴⁹ CC, *déc.* n° 78-94 DC, *du 14 juin 1978* : «*Considérant, en conséquence, que le respect de l’article 40 de la Constitution exige qu’il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité, au regard de cet article, des propositions de loi formulées par les sénateurs, et cela antérieurement à l’annonce par le Président de leur dépôt et donc avant qu’elles ne puissent être imprimées, distribuées et renvoyées en commission, afin que soit annoncé le dépôt des seules propositions qui, à l’issue de cet examen, n’auront pas été déclarées irrecevables*».

¹¹⁵⁰ CC, *déc.* n° 2009-581 DC, *du 25 juin 2009* : «*Considérant que le respect de l’article 40 de la Constitution exige qu’il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité, au regard de cet article, des propositions et amendements formulés par les députés et cela antérieurement à l’annonce de leur dépôt et par suite avant qu’ils ne puissent être publiés, distribués et mis en discussion, afin que seul soit accepté le dépôt des propositions et*

aggiungendo, però al tempo stesso che l'eventuale contrasto con l'art. 40 debba poter essere sollevato in qualsiasi momento dal Governo e da ogni Parlamentare¹¹⁵¹.

Rimane a questo punto aperta la questione dell'individuazione dell'organo deputato ad effettuare sugli emendamenti presentati un siffatto controllo di conformità al dettato dell'art. 40, dovendosi escludere la possibilità di invocare l'irricevibilità direttamente davanti al *Conseil* come più volte da questo stesso giudice ribadito, se non si sia prima eccepito il vizio durante i lavori parlamentari¹¹⁵². Nel silenzio della Costituzione, dunque, ciascuna Camera ha con il proprio regolamento disegnato una peculiare procedura, individuando anche gli organi chiamati a svolgere questa attività di verifica. Lo stesso *Conseil* nella *décision* n° 78-94 enunciava il principio secondo il quale spetta a ciascuna assemblea il compito di determinare le modalità di controllo del rispetto dell'art. 40, nonché l'individuazione dell'autorità legittimata ad esercitarlo, potendo il giudice costituzionale intervenire solo in un secondo momento, a verifica terminata¹¹⁵³. Alla luce di queste osservazioni si può, pertanto, considerare, il *Conseil* come una sorta di giudice d'appello alle decisioni prese dagli organi dell'Assemblea Nazionale o del Senato¹¹⁵⁴.

2.1.1 «La Recevabilité financière» nel regolamento dell'Assemblea Nazionale

amendements qui, à l'issue de cet examen, n'auront pas été déclarés irrecevables ; qu'il impose également que l'irrecevabilité financière des amendements et des modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies puisse être soulevée à tout moment»

¹¹⁵¹ Sempre nella stessa *Décision* n° 2009-581 DC, du 25 juin 2009 si legge: «*qu'enfin les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment par le Gouvernement ou par tout député aux propositions de loi et aux amendements, ainsi qu'aux modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies*».

¹¹⁵² Si veda ad esempio la *Décision* n° 2006-544 DC ove si legge che «*...la question de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40, cette condition est subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en œuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements*». Già in passato, però, il *Conseil* si era espresso in modo analogo, si pensi a titolo esemplificativo alla *Décision* n° 77-82 DC du 20 juillet 1977 in cui si afferma: «*qu'il est constant qu'aucune disposition de la loi tendant à compléter les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale, telle qu'elle a été adoptée par le Parlement, n'a fait l'objet devant celui-ci, au cours de la procédure parlementaire, d'une demande d'irrecevabilité en application de l'article 40 de la Constitution ; qu'en particulier aucun des députés signataires de la demande adressée au Conseil constitutionnel n'a fait usage en ce sens de la faculté qui lui était donnée par le premier alinéa de l'article 92 du Règlement de l'Assemblée nationale ; que, dès lors, l'irrecevabilité instituée par l'article 40 de la Constitution ne peut être directement invoquée devant le Conseil constitutionnel à l'encontre de la loi dont il s'agit*». Si veda anche CC, *déc.* n° 83-164 DC, du 29 décembre 1983.

¹¹⁵³ Sempre nella già citata *déc.* n° 78-94 DC, du 14 juin 1978 si legge infatti «*qu'il appartient à chaque assemblée parlementaire de déterminer les modalités d'exercice de ce premier contrôle et, notamment, l'autorité chargée de l'exercer*».

¹¹⁵⁴ «*Ainsi, le Conseil agit, en ce qui concerne l'article 40, comme un juge d'appel des décisions prises par les instances propres à l'Assemblée nationale et au Sénat. Mais encore faut-il, pour cela, que ces instances interviennent de façon effective*»: così D. CHAMUSSY, *La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 1/2013, p. 41.

Qui giunti, risulta utile analizzare le disposizioni sul procedimento di controllo di ricevibilità finanziaria degli emendamenti contenute nei regolamenti dei due rami del Parlamento francese. Partendo dal *Règlement de l'Assemblée nationale* (RAN), l'articolo 89 distingue tre differenti procedure, azionabili a seconda del momento in cui risulta necessario valutare l'irricevibilità dell'emendamento. Nello specifico, se:

1) l'emendamento è presentato in Commissione, l'art. 89 c. 2° RAN prevede, in questa eventualità, che il controllo finanziario venga effettuato dal Presidente di quella Commissione che in caso di dubbio dovrà sottoporre la questione al suo ufficio di Presidenza. Ad ogni modo, il Presidente se lo ritiene opportuno può sempre chiedere un parere al Presidente o al Relatore generale, oppure ad un membro all'uopo incaricato, della *Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire*¹¹⁵⁵;

2) l'emendamento è presentato, invece, direttamente all'ufficio di presidenza dell'Assemblea¹¹⁵⁶, si dovrà, in tal caso, seguire la procedura disegnata dal terzo comma dell'art. 89 RAN¹¹⁵⁷, che attribuisce il potere di verifica al Presidente dell'*Assemblée Nationale*, il quale, in caso di dubbio, analogamente a quanto avviene in Commissione, delibera sentito il Presidente o il Relatore Generale della Commissione Finanze, Economia Generale e Controllo di Bilancio o un membro del suo ufficio all'uopo designato. Siffatto parere non va inteso come vincolante, il Presidente potrebbe, infatti, discostarsene, sebbene nella prassi parlamentare ciò di fatto non avvenga mai, sicché risulta evidente, in questo modo, il ruolo centrale che viene ad assumere la Commissione bilancio. In mancanza di parere, il Presidente può, infine, deferire la questione all'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea;

3) l'irricevibilità viene eccepita in un secondo momento, quindi successivamente ad una prima verifica effettuata secondo le procedure pocanzi analizzate, troverà applicazione, invece, il comma quarto dell'art. 89¹¹⁵⁸. La disposizione in questione prevede innanzitutto la possibilità di eccepire l'irricevibilità *à tout moment*, attribuendo tale facoltà sia ai singoli Parlamentari che al Governo; l'autorità che dovrà occuparsi della verifica sarà direttamente

¹¹⁵⁵ Art. 89 c. 2° RAN: «*Les amendements présentés en commission sont irrecevables lorsque leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution. L'irrecevabilité est appréciée par le président de la commission et, en cas de doute, par son bureau. Le président de la commission peut, le cas échéant, consulter le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet*».

¹¹⁵⁶ Si noti che in questo caso l'emendamento eventualmente giudicato ricevibile, perché compatibile con l'art. 40 della *Constitution* andrà comunque discusso prima in Commissione secondo quanto dispone l'art. 44 c. 2° *Constitution*.

¹¹⁵⁷ Art. 89 c. 3° RAN: «*La recevabilité des amendements déposés sur le bureau de l'Assemblée est appréciée par le Président. Leur dépôt est refusé s'il apparaît que leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution. En cas de doute, le Président décide après avoir consulté le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet ; à défaut d'avis, le Président peut saisir le Bureau de l'Assemblée*».

¹¹⁵⁸ Art. 89 c. 4° RAN: «*Les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment aux propositions de loi et aux amendements, ainsi qu'aux modifications apportées par les commissions aux textes dont elles sont saisies, par le Gouvernement ou par tout député. L'irrecevabilité est appréciée par le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet*».

il Presidente o il Relatore Generale della Commissione Finanze, Economia Generale e Controllo di Bilancio o un membro del suo ufficio all'uopo designato.

Potremmo dunque affermare che il giudizio sulla ricevibilità finanziaria degli emendamenti consta potenzialmente di due fasi di verifica, una *necessaria* che, in linea di massima, si svolge davanti alla presidenza della Commissione competente o a quella dell'AN (con possibile parere di fatto sempre rispettato della Commissione finanza) e una *eventuale* subordinata all'eccezione di irricevibilità finanziaria. Ad onor del vero, quest'ultima ipotesi è piuttosto rara ed in genere tende a verificarsi, per lo più, qualora subentri un fatto nuovo che possa rimettere in discussione l'ammissibilità finanziaria dell'emendamento precedentemente ammesso.

2.1.2 «La Recevabilité financière» nel regolamento del Senato

Il Regolamento del *Sénat* prevede una procedura differente rispetto a quella dell'*Assemblée Nationale*, riconoscendo un ruolo assolutamente centrale alla *commission des finance*, che si trova ad esprimere sempre l'ultima parola sulla conformità degli emendamenti al dettato dell'art. 40 della *Constitution*. Bisogna preliminarmente ricordare, però, che solo a partire dal 2007 sotto pressione del *Conseil Constitutionnel* il controllo sulla ricevibilità finanziaria degli emendamenti viene attuato sistematicamente prima della loro sottoposizione al dibattito dell'aula o della commissione competente. La precedente versione dell'art. 45 del regolamento interno, infatti, non prevedeva una verifica al momento della proposizione dell'emendamento, ma solo nell'eventualità in cui fosse stata sollevata l'eccezione di irricevibilità da parte o del Governo, o della Commissione competente, o della Commissione delle finanze oppure di un senatore. Con la *déc.* n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, il *Conseil Constitutionnel* denunciava questa anomalia, sottolineando che al Senato non esisteva ancora un controllo di ricevibilità effettivo e sistematico al momento del deposito degli emendamenti¹¹⁵⁹, circostanza questa che legittimava la Corte a pronunciare d'ufficio l'irricevibilità di alcuni emendamenti da essa stessa ritenuti in contrasto con l'art. 40. Il *Conseil*, dunque, da un lato ribadiva il concetto del *préalable parlementaire*¹¹⁶⁰ (che potremmo tradurre come “pregiudiziale

¹¹⁵⁹ Il *Conseil*, infatti, nella *déc.* n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, dichiarava dapprima che «*la question de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40, cette condition est subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en œuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements*» sottolineando però subito dopo «*qu'une telle procédure n'a pas encore été instaurée au Sénat*».

¹¹⁶⁰ «*Certes, en 2007, le Conseil a réaffirmé la nécessité d'un préalable parlementaire, considérant que “la question de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40”. Mais, introduisant des critères précis, il ajoutait que “cette condition est subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en œuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements”. Après avoir relevé qu'une telle procédure n'avait pas été instaurée au Palais du Luxembourg, il a constaté, d'office, que deux articles de la loi de financement de la sécurité sociale, introduits par amendement à l'initiative de*

parlamentare”), sulla base del quale il Giudice costituzionale non può essere chiamato ad esprimersi sulla ricevibilità finanziaria degli emendamenti se prima non sia stata azionata la procedura di controllo in sede parlamentare, dall’altro però dichiarava che questo controllo doveva necessariamente essere «*effectif et systématique au moment du dépôt*» evidentemente potendo, in assenza di queste caratteristiche, lo stesso *Conseil* esprimersi direttamente sulla ricevibilità finanziaria degli emendamenti.

Analizzando ora il regolamento più da vicino, dal combinato disposto degli articoli 17-*bis* e 45 si possono distinguere tre possibili scenari:

1) ai sensi del secondo comma dell’art. 17-*bis* *Reg. Sénat*¹¹⁶¹, quando l’emendamento è presentato in commissione, il controllo di ricevibilità finanziaria è effettuato dal Presidente di quest’ultima che può eventualmente avvalersi del parere del suo omologo della *commission des finances*¹¹⁶², parere che però, attesa la sua facoltatività, non è certamente vincolante, potendo essere ignorato dal Presidente della commissione. In caso di contrasto con l’art. 40 Cost. l’emendamento deve essere dichiarato irricevibile, precludendo ciò non solo la sua discussione, ma anche la sua distribuzione tra i senatori. Se, al contrario, l’emendamento passa indenne il controllo di ricevibilità e viene successivamente approvato, comunque si avrà un’ulteriore verifica da parte della *commission des finances*. L’art. 45 c. 2° del *Reg. Sénat* prevede, infatti, che dopo l’adozione del testo da parte della commissione competente ex art. 17-*bis*, la commissione finanza è legittimata a verificare l’ammissibilità delle modifiche apportate al testo rispetto all’articolo 40 della Costituzione e alla *loi organique relative aux lois de finances*¹¹⁶³;

2) ai sensi dell’art. 45 c. 1° *Reg. Sénat*¹¹⁶⁴, gli emendamenti presentati, invece, in vista della seduta pubblica, sono soggetti al controllo da parte del Presidente della commissione Finanze che ne verifica l’ammissibilità rispetto all’art. 40 e alla *loi organique relative aux lois de finances*;

3) il quarto comma, l’art. 45 *Reg. Sénat* prevede, infine, espressamente la facoltà riconosciuta tanto a ciascun Senatore quanto al Governo, di poter sempre, durante la seduta,

senateurs, avaient été adoptés en méconnaissance de l’article 40 de la Constitution». D. CHAMUSSY, *La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel*, cit., pp. 40-41.

¹¹⁶¹ Art. 17-*bis* c. 2° *Reg. Sénat* : «*Le président de la commission contrôle la recevabilité des amendements et sous-amendements au regard de l’article 40 de la Constitution et des dispositions organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Les amendements peuvent être communiqués au président de la commission des finances, qui rend un avis écrit sur leur recevabilité financière. Les amendements déclarés irrecevables ne sont pas mis en distribution. La commission est compétente pour se prononcer sur les autres irrecevabilités, à l’exception de celle fondée sur l’article 41 de la Constitution*».

¹¹⁶² Nella *décision du 11 juin 2015*, le *Conseil constitutionnel* ha sottolineato che le disposizione di questo comma non possono mai essere d’ostacolo alla facoltà di sollevare in qualsiasi momento dell’esame dell’emendamento l’irricevibilità finanziaria.

¹¹⁶³ Art. 45 c. 2° *Reg. Sénat* : «*Après l’adoption du texte de la commission mentionnée à l’article 17 bis, la commission des finances est compétente pour contrôler la recevabilité au regard de l’article 40 de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances des modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies*».

¹¹⁶⁴ Art. 45 c. 1° *Reg. Sénat* : «*Le président de la commission des finances contrôle la recevabilité au regard de l’article 40 de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances des amendements déposés en vue de la séance publique. Les amendements déclarés irrecevables ne sont pas mis en distribution*».

sollevare l'eccezione di irricevibilità finanziaria verso ogni emendamento. L'irricevibilità è ammessa di diritto e senza nessun dibattito se essa è confermata dalla Commissione delle finanze¹¹⁶⁵. Qualora, tuttavia, la questione non sia di rapida risoluzione, la commissione può chiedere delucidazioni al Governo e all'autore dell'emendamento. A questo punto se il dubbio persiste la commissione si riserva di trasmettere le sue conclusioni entro la fine del dibattito, altrimenti, superato questo termine, l'emendamento dovrà ritenersi implicitamente irricevibile¹¹⁶⁶.

2.2 L'irricevibilità di cui all'art. 41 come tutela della potestà regolamentare del Governo

L'art. 34 della *Constitution* nel definire i confini del *domaine de la loi*, elenca in modo tassativo le materie su cui il Parlamento può legiferare indisturbato. Allo stesso modo il successivo art. 37 attribuisce al Governo una potestà normativa residuale, permettendo all'Esecutivo di disciplinare mediante regolamento tutte le altre materie non rientranti tra quelle riservate esclusivamente alla legge¹¹⁶⁷. È evidente che questa distinzione tra dominio *legale* e *regolamentare* necessitava di uno strumento atto a sanzionare eventuali invasioni di campo, al fine di impedire al Parlamento di erodere, un po' alla volta, lo spazio normativo costituzionalmente riconosciuto al Governo. L'art. 41 si propone proprio questo obiettivo, giacché prevede una procedura che, sebbene scarsamente adoperata ed oggi ormai quasi caduta in disuso, è finalizzata a far valere l'irricevibilità di tutti quegli emendamenti o di quelle proposte di legge che riguardino materie non riservate alla legge, oppure risultino in contrasto con una delega accordata in virtù dell'articolo 38 Cost. che, ricordiamo, permette al Governo di adottare, nelle materie di *domaine de la loi*, ordinanze che, però, dovranno comunque successivamente essere ratificate con legge dal Parlamento.

L'art. 41 prevede infatti che il Governo e (successivamente alla riforma del 2008 anche) i presidenti delle assemblee parlamentari possano nel corso dell'*iter* legislativo eccipere l'irricevibilità di tutte le proposte di legge o di tutti quegli emendamenti che riguardino materie non riservate alla legge¹¹⁶⁸, materie che, dunque, a rigor di logica rientrerebbero tra quelle ricadenti nella potestà regolamentare dell'Esecutivo ex. art. 37 *Constitution*.

¹¹⁶⁵ Art. 45 c. 4° Reg. Sénat : «*Tout sénateur ou le Gouvernement peut soulever en séance une exception d'irrecevabilité fondée sur l'article 40 de la Constitution, sur la loi organique relative aux lois de finances ou sur l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. L'irrecevabilité est admise de droit et sans débat si elle est affirmée selon le cas par la commission des finances ou la commission des affaires sociales*».

¹¹⁶⁶ Art. 45 c. 5° Reg. Sénat : «*Lorsque la commission n'est pas en état de faire connaître immédiatement ses conclusions sur l'irrecevabilité d'un amendement, l'article en discussion est réservé. Quand la commission estime qu'il y a doute, son représentant peut demander à entendre les explications du Gouvernement et de l'auteur de l'amendement. Si le représentant de la commission estime que le doute subsiste, l'amendement et l'article correspondant sont réservés et renvoyés à la commission. Dans les cas prévus au présent alinéa, si la commission ne fait pas connaître ses conclusions sur la recevabilité avant la fin du débat, l'irrecevabilité sera admise tacitement*».

¹¹⁶⁷ Art. 37 c. 1° Constitution: «*Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire*».

¹¹⁶⁸ Art. 41 Constitution: «*S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité. En cas de désaccord entre le*

A differenza dell'irricevibilità finanziaria, però, il controllo del rispetto dell'art. 41 non viene effettuato su tutti gli emendamenti in modo preventivo, cioè prima che formino oggetto di dibattito, ma viene operato solo in via eventuale qualora sia espressamente sollevata la relativa eccezione da parte dei soggetti legittimati. Se, però, un emendamento riguardante materie di competenza governativa venisse comunque approvato, la disposizione così introdotta nel testo legislativo non andrebbe comunque considerata esattamente incostituzionale. Il *Conseil Constitutionnel* con la celebre *déc.* n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, ha infatti affermato che il legislatore può invadere l'ambito riservato alla disciplina regolamentare¹¹⁶⁹, poiché il Governo, in una tale eventualità, avrebbe sempre la possibilità di sostituire la disciplina legislativa con un semplice decreto, così come stabilito dall'art. 37 II c, riappropriandosi in questo modo unilateralmente dello spazio normativo indebitamente sottrattogli¹¹⁷⁰.

Passando adesso alle norme di dettaglio contenute nei regolamenti delle due Camere, bisogna sin da subito evidenziare come entrambi i rami del Parlamento si siano dotati di una normativa simile che non si discosta molto dalla già chiara formulazione dell'art. 41 Cost.. L'art. 93 del RAN prevede che l'irricevibilità di cui all'art. 41 Cost. sia eccepibile in ogni momento dal Governo o dal Presidente dell'Assemblea sia contro proposte di emendamento che riguardino materie non ricomprese nel *domaine de la loi*, ma anche avverso eventuali modifiche già apportate dalle commissioni, aventi però il medesimo vizio¹¹⁷¹. Quando l'irricevibilità è eccepita dal Governo, la parola passa al Presidente dell'Assemblea, che sentito ove possibile il presidente della *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* o un suo membro all'uopo

Gouvernement et le Président de l'Assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours».

¹¹⁶⁹ C.C., *déc.* n° 82-143 DC du 30 juillet 1982 : «*Considérant, sur le second point, que, si les articles 34 et 37, alinéa 1^{er}, de la Constitution établissent une séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement, la portée de ces dispositions doit être appréciée en tenant compte de celles des articles 37, alinéa 2, et 41 ; que la procédure de l'article 41 permet au Gouvernement de s'opposer au cours de la procédure parlementaire et par la voie d'une irrecevabilité à l'insertion d'une disposition réglementaire dans une loi, tandis que celle de l'article 37, alinéa 2, a pour effet, après la promulgation de la loi et par la voie d'un déclassement, de restituer l'exercice de son pouvoir réglementaire au Gouvernement et de donner à celui-ci le droit de modifier une telle disposition par décret ; que l'une et l'autre de ces procédures ont un caractère facultatif ; qu'il apparaît ainsi que, par les articles 34 et 37, alinéa 1^{er}, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi, mais a voulu, à côté du domaine réservé à la loi, reconnaître à l'autorité réglementaire un domaine propre et conférer au Gouvernement, par la mise en oeuvre des procédures spécifiques des articles 37, alinéa 2, et 41, le pouvoir d'en assurer la protection contre d'éventuels empiètements de la loi ; que, dans ces conditions, les députés auteurs de la saisine ne sauraient se prévaloir de ce que le législateur est intervenu dans le domaine réglementaire pour soutenir que la disposition critiquée serait contraire à la Constitution ;»*

¹¹⁷⁰ Art. 37 c. 2° Constitution: «*Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'Etat. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent».*

¹¹⁷¹ Art. 93 c. 1° RAN : «*L'irrecevabilité tirée de l'article 41, alinéa 1, de la Constitution peut être opposée à tout moment par le Gouvernement ou par le Président de l'Assemblée à l'encontre d'une proposition ou d'un amendement ou des modifications apportées par amendement au texte dont la commission avait été initialement saisie».*

designato, decide sulla ricevibilità. Ad ogni modo l'esame dell'emendamento, o della porzione del testo, cui si riferisce può essere sospeso fino alla decisione del Presidente¹¹⁷².

Nel caso inverso, cioè quando a sollevare l'eccezione sia il Presidente dell'*Assemblée Nationale*, la decisione sulla ricevibilità spetta invece al Governo dopo una consultazione con lo stesso Presidente. Pure in quest'ultimo scenario l'esame dell'emendamento può essere sospeso fino alla decisione sulla sua ricevibilità¹¹⁷³.

Analogamente a quanto previsto nel RAN anche il Regolamento del Senato dispone che l'inammissibilità di cui al primo comma dell'articolo 41 della Costituzione, può essere opposta verso un emendamento tanto dal Governo quanto dal Presidente del Senato prima dell'inizio, però, della discussione in sessione pubblica. In questo caso il dibattito sull'emendamento, ed eventualmente dell'articolo cui si riferisce, viene posto in riserva fino alla decisione finale¹¹⁷⁴.

Questa decisione, in realtà, non è definitiva e indiscutibile, poiché il soggetto che ha sollevato l'eccezione (il Governo o il Presidente dell'assemblea) qualora dovesse trovarsi in disaccordo, avrà sempre la possibilità, un po' come accade in Italia con il conflitto di attribuzione tra Poteri dello Stato, di richiedere l'intervento del *Conseil Constitutionnel*, che a norma del secondo comma dell'art. 41 Cost. dovrà pronunciarsi entro il brevissimo termine di otto giorni, rimanendo sospesa, nel frattempo, la discussione sull'emendamento contestato¹¹⁷⁵.

¹¹⁷² Art. 93 c. 3° RAN : «*Lorsque l'irrecevabilité est opposée par le Gouvernement, le Président de l'Assemblée peut, le cas échéant après consultation du président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ou d'un membre du bureau désigné à cet effet, admettre l'irrecevabilité. Si l'irrecevabilité est opposée par le Gouvernement alors que la discussion est en cours, l'examen de l'amendement, de l'article ou du texte peut être suspendu ou réservé jusqu'à ce que le Président de l'Assemblée ait, dans les mêmes conditions, statué.*».

¹¹⁷³ Art. 93 c. 4° RAN : «*Lorsque l'irrecevabilité est opposée par le Président de l'Assemblée, le cas échéant après consultation du président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ou d'un membre du bureau désigné à cet effet, il consulte le Gouvernement. L'examen de l'amendement, de l'article ou du texte peut être suspendu ou réservé jusqu'à ce que le Gouvernement se soit prononcé.*».

¹¹⁷⁴ Art. 45 c. 7° Reg. Sénat : «*L'irrecevabilité tirée du premier alinéa de l'article 41 de la Constitution peut être opposée par le Gouvernement ou par le Président du Sénat à une proposition ou à un amendement avant le début de sa discussion en séance publique. Lorsqu'elle est opposée à une proposition par le Gouvernement ou par le Président du Sénat en séance publique, la séance est suspendue jusqu'à ce que le Président du Sénat ou, selon le cas, le Gouvernement ait statué. Lorsqu'elle est opposée à un amendement, la discussion de celui-ci et, le cas échéant, celle de l'article sur lequel il porte est réservée jusqu'à ce que le Président du Sénat ou, selon le cas, le Gouvernement ait statué.*».

¹¹⁷⁵ Art. 41 c. 2° Constitution : «*En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours.*». Analogamente l'art. 93 c. 5° RAN prevede che : «*En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée, la discussion est suspendue et le Président de l'Assemblée saisit le Conseil constitutionnel*» mentre il Regolamento del Senato all'art. 45 c. 8° similamente dispone che : «*Dans les cas prévus à l'alinéa précédent, il n'y a pas lieu à débat. L'irrecevabilité est admise de droit lorsqu'elle est confirmée par le Président du Sénat ou, selon le cas, par le Gouvernement. S'il y a désaccord entre le Président du Sénat et le Gouvernement, le Conseil constitutionnel est saisi à la demande de l'un ou de l'autre et la discussion est suspendue jusqu'à la notification de la décision du Conseil constitutionnel, laquelle est communiquée sans délai au Sénat par le Président.*».

2.3 Il concetto di “lien” di cui all’art. 45 Cost. e i cosiddetti “cavaliers législatifs”

Al pari di quanto avviene in altri ordinamenti giuridici, in Francia il diritto di emendamento è soggetto ad una particolare restrizione finalizzata a garantire da un lato la chiarezza del dibattito parlamentare e dall’altro la coerenza della legislazione. L’art. 45 della Costituzione prevede, infatti che, in prima lettura, un emendamento sia ricevibile solo se presenta un *lien*, cioè un collegamento, anche indiretto, con il testo depositato o trasmesso. Questa particolare ipotesi di irricevibilità, dalla storia lunga e articolata, ha il preciso obiettivo di impedire la presentazione di emendamenti che contengano “norme intrusive”, in gergo definite *cavaliers législatifs*, cioè non omogenee rispetto al contenuto del testo e quindi surrettiziamente inserite in disegni di legge in cui non dovrebbero stare, non condividendo con essi materia od oggetto¹¹⁷⁶. In verità all’interno dell’ampia e generale categoria dei *cavaliers législatifs* possono distinguersi due sottoinsiemi: i *cavaliers budgétaire* e i *cavaliers social*. I primi si riferiscono a quelle disposizioni la cui presenza in una legge di finanza è vietata dal combinato disposto degli artt. 34 c. 19° Cost., 1 e 47¹¹⁷⁷ della *loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances*, mentre i secondi indicano quelle disposizioni la cui presenza in una legge di finanziamento della sicurezza sociale (LFSS) è vietata dall’art. 34 c. 20° della *Constitution* e dalla *loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale*¹¹⁷⁸.

Bisogna a questo punto sottolineare che, sebbene l’art. 45 menzioni oggi espressamente la necessità di un collegamento tra l’emendamento e il testo che si intende modificare, siffatta regola non risultava presente nella *Constitution* originaria del ’58, essendo stata introdotta solo con la riforma del 2008. Tuttavia, questo non vuol dire che tale principio fosse assente o del tutto ignorato, giacché la norma del *lien* appartiene alla tradizione parlamentare francese sicuramente già dalla prima metà del ’900 come testimonia l’art. 84 del Regolamento dell’*Assemblée Nationale* del 1935¹¹⁷⁹, sebbene sia stata successivamente la giurisprudenza del *Conseil* ad averla definitivamente consacrata, spingendo poi il Legislatore verso una sua vera e propria costituzionalizzazione.

A tal riguardo, tralasciando in queste sede l’evoluzione giurisprudenziale, su cui peraltro si tornerà in seguito con un’analisi più accurata (vd. cap. 4 par. 3.1.2), giova qui solo

¹¹⁷⁶ «Le terme «cavalier» désigne, dans le jargon légistique, les dispositions contenues dans un projet ou une proposition de loi qui, en vertu des règles constitutionnelles ou organiques régissant la procédure législative, n’ont pas leur place dans le texte dans lequel le législateur a prétendu les faire figurer» R. DECHAUX, *L’évolution de la jurisprudence constitutionnelle en matière de “cavaliers” entre 1996 et 2006*, C.C.C., 2007, p.1.

¹¹⁷⁷ Quest’ultimo in particolare al suo terzo comma dispone espressamente che «Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables».

¹¹⁷⁸ «“Un cavalier budgétaire” est une disposition dont la présence dans une loi de finances est proscrite par l’article 34 alinéa 19 de la Constitution et l’article 1er de la loi organique relative aux lois de finances. Un “cavalier social” est une disposition dont la présence dans une loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) est proscrite par l’article 34 alinéa 20 de la Constitution et l’article 1er de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale». R. DECHAUX, *L’évolution de la jurisprudence constitutionnelle en matière de “cavaliers” entre 1996 et 2006*, cit., p.1.

¹¹⁷⁹ All’art. 84 si poteva leggere, infatti, che «Les amendements ou articles additionnels ne sont recevables que s’ils sont proposés dans le cadre du projet ou de la proposition et s’ils s’appliquent effectivement à l’article qu’ils visent».

rammentare, con brevissimi cenni, tre passaggi importanti nella giurisprudenza del *Conseil* al fine di poter comprendere pienamente la *ratio* della disposizione di cui all'art. 45 Cost. c. 1° e i motivi che portarono alla sua introduzione con la riforma costituzionale del 2008.

In primo luogo si ricordi che il giudice costituzionale francese ha enunciato espressamente la regola del *lien* a partire dalla *décision* n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, sviluppando da quel momento una giurisprudenza molto articolata e dinamica più volte mutata nel tempo¹¹⁸⁰.

Bisogna tenere a mente, tuttavia, che il controllo del *Conseil* è stato tradizionalmente, sempre visto con sospetto tanto dall'opinione pubblica che, faticando a comprendere le ragioni tecnico-procedurali della censura, ha spesso finito col ritenere arbitrario il giudizio della Corte, quanto dai parlamentari, che mal tollerando le ingerenze del giudice costituzionale lamentano da sempre un'indebita lesione del diritto di emendamento riconosciuto loro dalla Carta fondamentale¹¹⁸¹. Anche al fine di prevenire forti tensioni istituzionali, con la *décision* n° 2001-445 DC du 19 juin 2001, il *Conseil* superava la rigida teoria, in precedenza elaborata, dei *limites inhérentes* (vd. cap. 4 par. 3.1.2), approdando ad una posizione più mite, ritenuta più rispettosa delle prerogative parlamentari, riconoscendo sì la necessità di un legame tra emendamento e testo, ma ritenendo al tempo stesso sufficiente che gli emendamenti non fossero «*dépourvus de tout lien*»¹¹⁸².

Tuttavia dopo qualche anno di “tregua istituzionale”, il *Conseil* tornava alla carica, sicché a partire dalla *décision* n° 2006-534 DC du 16 mars 2006, si è trovato più volte a censurare, addirittura d'ufficio, molti altri *cavaliers*. Questa posizione del *Conseil* finiva per essere percepita dai Parlamentari come un rinnovato atteggiamento ostile, che comprimeva a loro giudizio intollerabilmente, il diritto di emendamento. Fu così che si pensò di inserire nella riforma costituzionale del 2008, una disposizione che avrebbe dovuto meglio garantire le prerogative parlamentari, vincolando il giudice costituzionale ad un parametro di

¹¹⁸⁰ «L'exigence constitutionnelle d'un lien entre un amendement et le projet de loi en discussion a été consacrée une première fois par la décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985. Par une rédaction qu'il a progressivement affinée, le Conseil constitutionnel a jugé à de nombreuses reprises à compter de cette décision que c'est d'une combinaison des articles de la Constitution que se déduit la règle selon laquelle le droit d'amendement ne peut s'exercer en première lecture qu'à la condition de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie...» J. MAÏA, *Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations*, in www.conseil-constitutionnel.fr, n.4/20.

¹¹⁸¹ «Aussi ancienne la prohibition des « cavaliers législatifs » soit-elle, il arrive que la sanction de sa violation suscite une forme d'incompréhension de l'auteur de l'amendement, qu'il s'agisse d'un parlementaire ou d'un ministre au nom du Gouvernement. A l'intention du grand public auquel on ne saurait déceimment reprocher de ne pas tout connaître de la notion de « cavaliers législatifs », il n'est pas rare qu'elle fasse en outre l'objet de commentaires publics plus ou moins inspirés. Dans le meilleur des cas, les articles de presse rendent compte d'une censure par le Conseil constitutionnel en expliquant qu'elle est due, non à des raisons de fond, mais à des raisons de procédure. Dans d'autres, les lobbies ou parties intéressées dénoncent la censure comme arbitraire, en feignant d'en ignorer la raison»: così J. MAÏA, *ibidem*.

¹¹⁸² «À partir de sa décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001, le Conseil ne fait plus référence aux « limites inhérentes » et se contente de vérifier que les amendements « ne sont pas dépourvus de tout lien » avec les autres dispositions du texte initial. Cette approche est jugée plus respectueuse des prérogatives parlementaires» D. CHAMUSSY, *La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel*, cit., p. 42.

controllo più flessibile e meno rigido¹¹⁸³. Ecco spiegato, allora, il motivo per cui l'inciso nella nuova formulazione dell'art. 45 Cost. sottolinea espressamente che il *lien* possa essere «*même indirect, avec le texte déposé ou transmis*». Tuttavia, sebbene l'intenzione del Costituente del 2008 fosse quella di limitare il controllo del *Conseil*, nella realtà dei fatti finì solo per fornire al giudice costituzionale un concreto appoggio giuridico su cui poter meglio fondare il proprio sindacato¹¹⁸⁴.

Dopo la riforma del 2008, entrambi i rami del Parlamento hanno naturalmente messo mano ai propri regolamenti al fine di delineare una procedura di controllo preventiva, anche con l'intento di limitare così gli interventi del *Conseil*, che, fino a quel momento, si era mostrato essere l'unico vero controllore¹¹⁸⁵.

L'art. 98, c. 6° del regolamento dell'*Assemblée Nationale*, replicando in buona parte il testo dell'art. 45 c. 1° Cost., ribadisce il principio secondo il quale in prima lettura sono ammessi solo gli emendamenti che abbiano un *lien* anche indiretto col testo in esame, aggiungendo, però al tempo stesso, che il controllo verrà operato dal presidente della commissione competente, qualora l'emendamento sia presentato in commissione, o dal Presidente dell'AN, previo eventuale consulto col presidente della commissione competente, qualora, invece, l'emendamento sia presentato in seduta pubblica¹¹⁸⁶.

In modo analogo, il regolamento del Senato all'art. 44 *bis* c. 3° afferma, replicandola, la regola del *lien* di cui all'art. 45 Cost.¹¹⁸⁷, indicando poi nei successivi commi ottavo e nono

¹¹⁸³ «*C'est dans ce contexte que, lorsque fut discuté le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, l'Assemblée nationale adopta un amendement faisant figurer à l'article 45 de la Constitution le principe selon lequel "tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis". Au cours de la deuxième séance du 9 juillet 2008, le président de la commission des lois justifiait cette initiative dans les termes suivants: "Nous voulons remettre en cause la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui, ces dernières années, a restreint notre liberté d'amendement en première lecture"*» D. CHAMUSSY, *La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel*, cit., p. 43.

¹¹⁸⁴ «*Si l'intention du constituant de 2008 avait pu être, comme l'indiquent les travaux préparatoires de la loi du 23 juillet 2008, d'assouplir le contrôle opéré en ce domaine par le Conseil, par la référence à l'existence d'un lien seulement indirect, l'effet concret de l'intervention du constituant a d'abord été de consolider le socle constitutionnel de ce contrôle. Il est vrai que, comme cela avait été relevé durant les travaux parlementaires, l'ajout de cette mention était en réalité au plus près de ce qu'énonçait déjà la jurisprudence constitutionnelle, à savoir la prohibition des cas où l'amendement est dépourvu de tout lien avec le texte initial*» J. MAÏA, *Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations*, cit.

¹¹⁸⁵ «*Auparavant, aucun contrôle de ce type n'existait en la matière, le caractère « cavalier » d'un amendement constituant seulement un argument politique, au soutien d'un appel à voter contre l'amendement. Seul le Conseil constitutionnel était donc in fine juge du respect de l'article 45, à l'occasion d'un grief invoqué devant lui ou bien en le soulevant d'office. En l'état, la lettre de l'article 45 de la Constitution n'impose pas, en effet, un contrôle systématique, avant leur mise en discussion, des amendements. Le Conseil constitutionnel n'a, quant à lui, jamais exigé qu'un tel contrôle soit mis en place par les assemblées, à la différence de l'interprétation qu'il a retenue de l'irrecevabilité financière prévue à l'article 40 de la Constitution*» J. MAÏA, *ibidem*.

¹¹⁸⁶ Art. 89 c. 6° RAN: «*Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41 de la Constitution, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. En commission, la recevabilité est appréciée lors du dépôt de l'amendement par le président de la commission saisie au fond. En séance publique, la recevabilité est appréciée lors du dépôt par le Président, après consultation éventuelle du président de la commission saisie au fond.*»

¹¹⁸⁷ Art. 44 *bis* c. 3° Reg. Sénat: «*Les amendements sont recevables s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent et, en première lecture, s'ils présentent un lien, même indirect, avec le texte en discussion.*»

la relativa procedura di controllo. Nello specifico si prevede che la verifica sulla ricevibilità, vada effettuata dalla commissione competente¹¹⁸⁸ (si presume al momento del deposito) anche se, in ogni momento, ciascun senatore, così come il Governo o la stessa commissione possono sollevare l'eccezione di irricevibilità, che sarà accolta di diritto e senza alcun dibattito solo qualora dovesse essere confermata dalla commissione competente¹¹⁸⁹.

Questo controllo *preventivo*, in parte simile a quello visto per la ricevibilità finanziaria degli emendamenti, persegue una pluralità di fini: da un lato vi è sicuramente l'intento di migliorare la qualità dei testi legislativi rendendoli più coerenti e comprensibili; dall'altro c'è certamente anche la volontà di conferire maggiore chiarezza ai dibattiti parlamentari, che altrimenti per l'eccessiva eterogeneità delle materie trattate, finirebbero per svilupparsi in modo confusionario e poco proficuo a causa delle difficoltà che i Parlamentari incontrerebbero nello studio della proposta di legge. Non si può nascondere, però, che il controllo preventivo in sede parlamentare può essere anche uno strumento utile per arginare le ingerenze del *Conseil*, dando al giudice meno pretesti possibile per sindacare le disposizioni approvate tramite emendamento.

3. *L'equilibrio istituzionale nel sistema francese*

Il percorso di analisi sui “limiti costituzionali al potere di emendamento” sin qui svolto rivela, in modo evidente, la volontà dei costituenti del '58 di ridisegnare l'assetto istituzionale francese, conferendo un ruolo centrale all'Esecutivo. Quest'ultimo, come si è avuto modo più volte di sottolineare, gode, infatti, sia di rilevanti strumenti di ingerenza sull'attività legislativa, in particolar modo su quella emendativa, sia di una serie di garanzie peculiari non egualmente riconosciute ai parlamentari. Siamo davanti, insomma, ad un soggetto istituzionale che gioca un ruolo centrale nell'*iter* legislativo, dotato di mezzi invasivi capaci di accorciare le lungaggini parlamentari, conducendo in tempi brevi la maggioranza verso un risultato utile. La *Constitution* delinea, dunque, un sistema di “Governo in Parlamento”, conferendo al primo il potere di controllare e dettare il ritmo dei lavori del secondo¹¹⁹⁰, chiaramente incidendo sulla forma di governo francese. Si noti, infatti, che potenzialmente l'Esecutivo dispone di strumenti che, in astratto, potrebbero condurre ad una sorta di commissariamento dell'attività legislativa soprattutto sotto il profilo emendativo, non restando, in certi casi, al Parlamento che la sola votazione finale in merito all'approvazione della proposta legislativa. Il Governo può, infatti, non solo limitare in vario modo (fino ad annullarlo del tutto) il diritto di emendamento in capo ai parlamentari, ma può anche influenzare pesantemente la decisione finale, tanto col ricorso

¹¹⁸⁸ Art. 44 bis c. 8°. *Reg. Sénat*: «La commission saisie au fond est compétente pour se prononcer sur la recevabilité des amendements et des sous-amendements dans les cas prévus au présent article».

¹¹⁸⁹ Art. 44 bis c. 9° *Reg. Sénat*: «La commission saisie au fond, tout sénateur ou le Gouvernement peut soulever à tout moment de la discussion en séance publique, à l'encontre d'un ou plusieurs amendements, une exception d'irrecevabilité fondée sur le présent article. L'irrecevabilité est admise de droit et sans débat lorsqu'elle est affirmée par la commission au fond».

¹¹⁹⁰ Emblematica è a tal riguardo la disposizione dell'art. 48 c. 2° che attribuisce al Governo la facoltà di incidere pesantemente sulla stesura dell'ordine del giorno delle due assemblee.

al “voto bloccato” quanto, in modo decisamente più incisivo, con l’apposizione della “fiducia” sul testo da approvare, sterilizzando in quest’ultimo caso anche il dibattito del Parlamento che non verterà più sul merito della proposta legislativa, ma invece sulla sopravvivenza del Governo.

Si noti però che, nonostante la Costituzione francese delinea, dunque, un assetto istituzionale fortemente asimmetrico, che vede l’Esecutivo in una posizione indubbiamente privilegiata rispetto al Parlamento, i Governi in Francia tendono a fare un uso particolarmente parsimonioso e ben ponderato degli strumenti qui analizzati¹¹⁹¹, contribuendo così a mantenere un equilibrio istituzionale sostanzialmente rispettoso delle prerogative del Legislatore, a differenza di un sistema come quello italiano, che ormai solo teoricamente riconosce un ruolo centrale al Parlamento rispetto al Governo, il quale invece (soprattutto negli ultimi trent’anni) ha progressivamente acquisito una posizione più forte nonostante la tradizionale instabilità e caducità dei nostri Esecutivi¹¹⁹².

4. Il diritto di emendamento alla luce della giurisprudenza costituzionale francese

di Giada Rossi

SOMMARIO: 1. Il controllo sull’esercizio del potere di emendamento da parte del *Conseil constitutionnel*: il fenomeno dello sviamento di procedura - 2. Il rapporto tra emendamento e atto di iniziativa legislativa: la *lettre rectificative* e l’*article additionnel* - 3. Un’analisi della giurisprudenziale costituzionale avente ad oggetto i limiti all’esercizio del diritto di emendamento - 3.1 Le regole applicabili a partire dalla prima lettura: le condizioni di ricevibilità - 3.1.1 L’irricevibilità finanziaria e legislativa - 3.1.2 L’art. 45 della Costituzione: il limite del c.d. *lien* e il controllo sui *cavaliers législatifs* - 3.1.3 Il principio di chiarezza e di sincerità del dibattito parlamentare - 3.2 Il limite dell’*“entonnoir”* - 4. Considerazioni conclusive.

¹¹⁹¹ «Se dunque, giuridicamente, l’Esecutivo francese dispone di un ricco arsenale di mezzi idonei a realizzare una rigida eterodirezione dei lavori parlamentari, in pratica ne ha fatto uso, soprattutto nell’ultimo decennio, con una certa prudenza: ciò è dimostrato non solo dalla gestione sempre più decisamente negoziata dell’istituto dell’*ordre du jour prioritaire* ma anche dalla moderazione con cui l’Esecutivo francese si è valso, da più di dieci anni a questa parte, di istituti come il *vote bloqué* e la *question de confiance*»: così S. DONDI, *Evoluzione del sistema parlamentare e procedimento legislativo in Francia: la guida “mite” del Governo in Parlamento come modello per il regime italiano*, cit., p. 1.

¹¹⁹² Sulla base dei dati statistici forniti dal rapporto *La séance plénière et l’activité du Sénat*, in http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/seance/rapport_annuel/2019-2020/Tome_II_Elements_statistiques.pdf, p. 157 è possibile ad esempio ricavare che nel decennio che va dal 2009 al 2020 la procedura del voto bloccato sia stata adottata solo nove volte, così come, allo stesso modo, parsimonioso sembra essere stato anche il ricorso al voto di fiducia. Sul punto si noti che, sulla base dei dati forniti dal sito ufficiale dell’*Assemblée Nationale*, *Statistiques de l’activité parlementaire Session 2021-2022 (1er octobre 2021 - 30 avril 2022)*, in [https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire/\(session\)/2021-2022%20\(1er%20octobre%202021%20-%2030%20avril%202022\)](https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire/(session)/2021-2022%20(1er%20octobre%202021%20-%2030%20avril%202022)) nel corso dell’ultima legislatura che ormai sta volgendo al termine, si conta un solo ricorso all’art. 49 c. 3° da parte dell’Esecutivo (risalente alla sessione 2019-2020), dati questi che fanno sorridere se confrontati con quelli dell’esperienza italiana, dove il voto di fiducia, con il conseguente ricorso a maxiemendamenti, è purtroppo spesso diventato prassi nei rapporti tra Esecutivo e Parlamento; si pensi che nel momento in cui si scrive, il solo Governo Draghi si accinge a superare la soglia dei cinquanta provvedimenti blindati col voto di fiducia.

1. Il controllo sull'esercizio del diritto di emendamento da parte del Conseil constitutionnel: il fenomeno dello sviamento di procedura.

Come già emerso, l'esercizio del diritto di emendamento, che l'art. 44 c. 1° della Costituzione attribuisce ai membri del Parlamento e del Governo, risulta centrale nell'ambito del procedimento legislativo francese.

In particolare, posto che viene riconosciuta all'Esecutivo una posizione egemonica con riferimento al diritto di iniziativa, l'emendamento è lo strumento mediante il quale i parlamentari possono esercitare, in concreto, parte del loro potere decisionale.

Il *Conseil constitutionnel*, sin dai suoi primi interventi, ha sottolineato la necessità di garantire l'effettivo esercizio del diritto di emendamento, considerato quale corollario dell'iniziativa legislativa¹¹⁹³.

La premessa da cui si deve inevitabilmente partire per comprendere l'agire del *Conseil constitutionnel* con riguardo al tema in oggetto, è relativa al principio costituzionale secondo il quale ogni potere è parte di una dialettica i cui elementi interdipendenti sono la misura, il campo d'azione ma anche - e soprattutto - i limiti che gli vengono assegnati. Se è quindi vero che l'esercizio di un diritto o potere solleva inevitabilmente una questione relativamente ai suoi limiti, riserve, e contrappesi, allora anche con riferimento al potere legislativo, allorché si estrinseca nel diritto di emendamento, ci si deve chiedere quali siano le relative limitazioni di esercizio.

In forza di questa premessa, i giudici costituzionali hanno individuato i limiti entro i quali è possibile esercitare tale diritto in senso conforme al dettato costituzionale e alla legge organica, così da evitare che si possano verificare abusi nel corso del procedimento legislativo.

Per fare ciò, si è reso necessario distinguere¹¹⁹⁴ il diritto di iniziativa legislativa¹¹⁹⁵ dal diritto di emendamento: il primo può definirsi come il diritto di proporre un disegno o una proposta di legge, mentre, il diritto di emendamento consiste in quello di modificare un disegno o una proposta di legge. È evidente che l'atto di iniziativa legislativa, concretizzandosi nell'istanza di presentare una *question nouvelle*, definisce la materia *legiferandi*, mentre l'emendamento si riferisce a una proposta legislativa che è già stata presentata.

¹¹⁹³ In particolare, il *Conseil constitutionnel* ha identificato il diritto di emendamento come *corollaire de l'initiative législative* a partire dalla *déc.* n. 88-251 DC e a seguire ha confermato il suo orientamento tra l'altro con le *déc.* nn. 89-258 DC; 89-256 DC; 89-268 DC; 89-269 DC; 90-274 DC; 90-277DC; 90-287; 91-290 DC; 92-316 DC; 92-317 DC; 93-320 DC; 93-334 DD; 93-335 DC; 94-358 DC; 98-402 DC; 98-403 DC; 2000-430 DC; 2000-434 DC; 2000-433 DC.

¹¹⁹⁴ Sul punto, v. E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Loysel, Parigi, 1893; ried. 1989, p. 845 il quale ha chiarito che "l'emendamento si distingue dalla proposta in quanto non ha, come quest'ultima, il potere di far sorgere una nuova questione; può verificarsi solo in occasione di un caso già all'esame della Camera".

In termini comparati, cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, in *Enc.dir.*, XIV, Milano, 1965 p. 828, secondo cui "si intende genericamente per emendamento la modifica del contenuto di una qualsiasi proposta oggetto di discussione e di deliberazione in seno ad un'assemblea".

¹¹⁹⁵ Cfr. S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 74 ss. secondo il quale solo quando l'iniziativa legislativa si è validamente integrata prende avvio la "sequenza di atti, quale quella del procedimento legislativo, idonea a condurre, come propria meta, alla legge, perfetta ed efficace".

Tale distinzione, assunta sul piano logico¹¹⁹⁶, ha permesso al *Conseil constitutionnel* di individuare e conseguentemente censurare eventuali utilizzi del diritto di emendamento nei casi in cui quello che dovrebbe essere correttamente esercitato è il solo diritto di iniziativa legislativa. In questo senso, l'uso illegittimo dell'emendamento è strettamente interconnesso al controllo sullo sviamento o abuso di procedura in ambito costituzionalistico.

Il concetto di sviamento di procedura, utilizzato dal *Conseil constitutionnel* a partire dalla metà degli anni Settanta¹¹⁹⁷, richiama lo sviamento di procedura elaborato nel contenzioso amministrativo ma solo in senso formale. Tra le due tipologie di *détournement de procédure* vi è una differenza¹¹⁹⁸ che può identificarsi nel fatto che in ambito amministrativo¹¹⁹⁹ l'abuso di procedura è inteso come vizio dell'atto causato dall'uso di una determinata procedura, mentre in senso costituzionalistico consiste in un'irregolarità relativa a un segmento del procedimento nel suo complesso. Nello specifico, il *détournement de procédure* di tipo costituzionalistico si ha quando un soggetto pone in essere, consapevolmente, una propria attribuzione in modo tale da determinare una

¹¹⁹⁶ Come ha evidenziato la dottrina, il criterio di distinzione risulta essere meramente formale in quanto il diritto di emendamento può essere equiparato al diritto di iniziativa qualora l'oggetto della modifica risulti essere un atto di introduzione, in un disegno di legge o proposta di legge, di una disposizione che originariamente non c'era.

¹¹⁹⁷ Questa espressione è stata utilizzata per la prima volta con riferimento al procedimento legislativo nel 1973 quando il *Conseil Constitutionnel*, nel giudizio di cui alla *déc.* n. 73-49 DC avente ad oggetto alcune modifiche previste al Regolamento del Senato, aveva dichiarato incostituzionale la parte di una disposizione in base alla quale la ricevibilità dei *sub-emendamenti* dipendeva dalla circostanza per cui essi non avessero “*pour effet de dénaturer l'esprit ou de contredire le sens des amendements auxquels ils s'appliquaient*”.

La censura della disposizione regolamentare era dipesa dal rilievo che una simile condizione di irricevibilità, contraddistinta da un carattere estremamente generico, poteva dare luogo, in mancanza di parametri oggettivi, ad abusi del diritto di emendamento e di *sub-emendamento*.

Veniva sottolineato altresì che il diritto di emendamento consiste nella proposizione di modifiche e non, “*par un détournement de procédure*”, nell'annullamento di un testo emendativo già esaminato o che è in procinto di essere esaminato.

¹¹⁹⁸ Per un'analisi più approfondita sul tema dello sviamento di procedura nell'ordinamento francese e italiano v. P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo, Le esperienze italiana e francese a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 84 ss.

¹¹⁹⁹ Il *détournement de procédure* in ambito amministrativo è stato concettualizzato dal *Conseil d'État* già a partire dai primi anni del Novecento, quando, censurando due atti amministrativi, aveva richiamato la nozione di *détournement de pouvoir* non per un vizio relativo all'uso del potere come tale, ma con riferimento all'utilizzo di una procedura che non era stata legislativamente prevista per il conseguimento dello scopo che l'amministrazione si era proposta di raggiungere.

L'espressione è stata utilizzata per la prima volta dalla dottrina, la quale commentando una decisione del *Conseil d'État* del 1948 aveva ravvisato “*l'apparition d'une nouvelle catégorie juridique*” e solo successivamente è stata adottata dal *Conseil d'État* nelle proprie decisioni. Per *détournement de procédure* in ambito amministrativo si intende quella irregolarità consistente nel sostituire una procedura regolare con un'altra, magari più celere, ma inapplicabile per conseguire quel preciso scopo. Il *détournement de procédure* nel contenzioso amministrativo si caratterizza per la presenza di tre elementi fondamentali che sono: la discrezionalità di fatto in capo alla amministrazione di scegliere diverse procedure per addivenire ad un determinato scopo, l'intenzionalità dell'amministrazione da intendersi quale consapevolezza della scelta compiuta e, infine, il generarsi di una lesione di posizioni soggettive di privati, interessati o controinteressati a causa dell'agire dell'autorità amministrativa. Questi tre elementi risultano imprescindibili per inquadrare sistematicamente la nozione di *détournement de procédure*. Cfr. P. GONOD, *Détournement de pouvoir et de procédure*, in *Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz, éd. 2000, II, p. 2.

difformità rispetto al parametro di riferimento. Questa difformità, però, non è di immediata evidenza e si ravvisa adottando una prospettiva più generale, alla luce della lesione che si riflette sui soggetti coinvolti nella dialettica del procedimento.

In linea di massima, i parametri cui ci si riferisce per l'individuazione del *détournement de procédure* sono la discrezionalità fattuale, la consapevolezza di agire sviando la procedura e la lesione di interessi altrui.

Quanto al primo tra i testé menzionati parametri, si deve precisare che il soggetto avente l'intenzione di introdurre una nuova disposizione nell'ordinamento può farlo o tramite la presentazione di un atto d'iniziativa o attraverso una proposta emendativa di un testo già in discussione. Ciò premesso, va sottolineato che la discrezionalità di questa scelta è riconducibile ad un piano fattuale più che giuridico posto che, qualora i limiti contenutistici e temporali, caratterizzanti l'emendamento, siano superati, si dovrà necessariamente procedere con un atto di iniziativa autonoma.

Con riferimento, invece, alla consapevolezza e alla lesione di interessi altrui, rileva la circostanza per cui la proposizione di un emendamento permette di aggirare tutte le formalità proprie degli atti di iniziativa legislativa: si pensi, ad esempio, che l'emendamento non presuppone, per essere discusso, l'iscrizione all'ordine del giorno, adempimento che invece risulta necessario per le proposte di legge o, ancora, si pensi al fatto che il Governo, presentando un emendamento anziché attivare un procedimento di iniziativa legislativa, non necessita del parere del *Conseil d'État*¹²⁰⁰, né di quello reso dal Presidente della Repubblica che invece è richiesto per le proposte legislative deliberate in Consiglio dei Ministri.

¹²⁰⁰ Il *Conseil d'État*, oltre alla funzione giurisdizionale, svolge un'attività consultiva in quanto esprime un parere in merito ai disegni di legge prima che questi vengano deliberati dal Consiglio dei Ministri e poi presentati alla Presidenza di una delle due Assemblée.

Ai sensi dell'art. 39 c. 2° della Costituzione per i progetti di legge di iniziativa governativa, il parere reso dal *Conseil d'État* è infatti previsto obbligatoriamente e la mancata consultazione del Consiglio costituisce un vizio di legittimità costituzionale, censurabile dal *Conseil constitutionnel*.

Il *Conseil d'État* svolge un controllo formale e di merito circa la compatibilità del disegno o del progetto di legge con il dettato costituzionale, il diritto internazionale e quello euro-unitario così da prevenire il rischio di pronunce di incostituzionalità. Il procedimento in analisi si istaura quando il Segretario Generale del Governo trasmette al Consiglio di Stato il disegno di legge, allegando la relazione del ministro proponente che indica i motivi a fondamento dell'iniziativa. A questo punto, dopo che il Consiglio di Stato ha nominato uno o più relatori, a seconda della complessità della materia, si procede all'istruzione del *dossier*. Una volta terminata la fase istruttoria, il *rapporteur* redige un testo di legge, che può consistere nel testo iniziale emendato o in un testo completamente riscritto; in questa seconda ipotesi, il relatore, di regola, porta a fondamento del nuovo progetto la giurisprudenza costituzionale e della Corte EDU rilevante, sottolineando le problematiche giuridiche del disegno di legge inizialmente presentato. In questo caso si apre un contraddittorio tra il Governo, in persona dei suoi commissari, e il relatore designato per l'istruzione del *dossier* al termine del quale si giunge, con deliberazione, ad elaborare il c.d. "progetto della sezione" il quale risulta coincidere con la proposta del relatore, o, al contrario, con una versione modificata di quest'ultima. A questo punto dell'*iter* vi è il passaggio all'*Assemblée Générale*: il relatore espone il "progetto della sezione"; segue una discussione tra i membri dell'Assemblea generale e i ministri competenti, all'esito della quale l'Assemblea generale può respingere o rifiutare il progetto o, ancora, approvare una nuova controproposta.

Si deve sottolineare che il Governo è sì tenuto a chiedere il parere al Consiglio di Stato ma non è vincolato a rispettarne il contenuto. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, il Governo si adegua alle indicazioni offerte dal giudice amministrativo, in ragione del fatto che il disegno di legge verrà successivamente posto al controllo del *Conseil constitutionnel*, il quale "tende" a confermare il contenuto del parere del *Conseil d'État*.

Per un'analisi più approfondita sul tema della consultazione obbligatoria del *Conseil d'État*, v. R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma, 2011, pp. 77 ss.

In questo modo, la presentazione surrettizia di emendamenti al posto di atti di iniziativa determina sì dei benefici al soggetto “agente” ma al contempo arreca pregiudizi ad altri tra i soggetti coinvolti¹²⁰¹.

Il *Conseil constitutionnel* ha quindi precisato che quando, ai sensi dell’art. 61 della Costituzione, è investito del controllo di una legge in attesa di promulgazione, non si pronuncia solo sulla conformità della stessa alla Costituzione, ma anche sul profilo procedurale adottato: è infatti tenuto ad “*examiner si elle a été adoptée dans le respect des règles de valeur constitutionnelle relatives à la procédure législative*”¹²⁰².

Tale controllo, volto a verificare il rispetto della distinzione tra emendamento e atto d’iniziativa legislativa, non censura una mera violazione delle disposizioni previste dai Regolamenti parlamentari: il *Conseil constitutionnel* ha chiarito infatti che questi ultimi non hanno, di per sé, valore costituzionale¹²⁰³.

Suscettibile di essere censurata da parte del Consiglio è solamente la violazione di una formalità avente carattere sostanziale, ovvero di una formalità che influisce concretamente sul processo decisionale e il cui mancato rispetto arreca un pregiudizio ai soggetti in favore dei quali è stata prevista.

E questo in quanto il *Conseil constitutionnel* ha recepito dal contenzioso amministrativo¹²⁰⁴ la c.d. “teoria delle formalità sostanziali” e l’ha applicata nel giudizio costituzionale, chiarendo che l’annullamento per sviamento di procedura non si determina per la violazione di una formalità che non sia sostanziale¹²⁰⁵.

Il giudice costituzionale ha iniziato a fare propria tale teoria a partire dal 1993: si può ricordare, in particolare, la *déc.* n. 93-329 nella quale il Consiglio, con riferimento al rigetto da parte del Senato di alcuni emendamenti senza debita giustificazione, ha precisato che “*cette restriction au droit d’amendement, qui doit être appréciée au regard du contenu des amendements dont s’agit et des conditions générales du débat, n’a pas revêtu en l’espèce un caractère substantiel*”.

¹²⁰¹ Cfr. P. PASSAGLIA, *L’invalidità procedurale dell’atto legislativo* cit., il quale fa notare che il pregiudizio conseguente ad un simile utilizzo del diritto di emendamento coinvolge una pluralità di soggetti: si pensi, ad esempio, al Governo il quale non può esercitare il filtro posto in essere in sede di predisposizione dell’ordine del giorno avverso emendamenti parlamentari, o, ancora, al *Conseil d’État* cui è precluso il controllo preventivo sulla legittimità del testo da approvare.

¹²⁰² CC, *déc.* n. 75-57 DC.

¹²⁰³ V. in particolare la *déc.* n. 84-181 DC, in cui il *Conseil constitutionnel* ha stabilito che poiché i Regolamenti delle Assemblee non hanno di per sé valore costituzionale, la mera ignoranza delle disposizioni normative invocate relative al contenuto e alla forma delle segnalazioni, non ha l’effetto di rendere incostituzionale la procedura legislativa.

¹²⁰⁴ Per un’analisi comparata tra eccesso di potere legislativo ed eccesso di potere amministrativo v. M. CHARITE, *Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif: Etude comparée de l’office des juges constitutionnel et administratif français*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2021: lo si può leggere in <http://www.revuedlf.com/theses/exces-de-pouvoir-legislatif-et-exces-de-pouvoir-administratif-etude-comparee-de-loffice-des-juges-constitutionnel-et-administratif-francais/>

¹²⁰⁵ Cfr. O. DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER, *Le contrôle du détournement de procédure en matière d’élaboration des lois*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/2009, p. 459; C. GEYNET, *L’obstruction parlementaire à travers la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in *Politeia*, n. 26/2014, p. 5.

Dall'analisi delle pronunce del giudice costituzionale aventi ad oggetto censure per *détournement de procédure* riferito all'esercizio del diritto di emendamento, è emerso però che il Consiglio non ha mai dichiarato l'incostituzionalità¹²⁰⁶, anche solo parziale, di leggi impugnate, riconoscendo che si fosse verificato un abuso di procedura ricollegato alla violazione di una formalità sostanziale.

L'abuso di procedura di cui si chiedeva la censura è sempre stato considerato come mero vizio procedurale, mentre, in altri casi, è stato addirittura ritenuto esplicitazione di una prerogativa riconosciuta dalla Costituzione¹²⁰⁷.

Questa modalità di approccio, propria del *Conseil constitutionnel* è riconducibile al fatto che nei predetti casi la funzione di controllo da esso esercitata va a toccare una quota di discrezionalità riconosciuta in capo al legislatore sia relativamente al contenuto della legge che alla sua procedura di redazione. Il giudice costituzionale svolge, dunque, la propria funzione con l'accortezza e la cautela di rispettare tale margine di manovra concesso al legislatore dalle disposizioni che stabiliscono lo svolgimento del procedimento legislativo.

Nonostante questa evidenza, non è affatto da escludere che, in futuro, il Consiglio arrivi a sanzionare il *détournement de procédure* in relazione all'esercizio del diritto di emendamento¹²⁰⁸ il quale, infatti, risulta essere l'ambito rispetto al quale si rileva il maggior numero di doglianze fondate su un (*preteso*) abuso di procedura.

Bisogna però sottolineare che il *Conseil*, per addivenire ad una decisione che censuri il *détournement de procédure*, deve superare difficoltà¹²⁰⁹ sia di carattere sostanziale che di natura tecnica. Sul primo versante si rileva che la valutazione dell'interesse generale è riservata al legislatore e che, dunque, al giudice costituzionale è precluso sostituire il proprio giudizio a quello del legislatore in ragione del fatto che, com'è noto e ovvio, l'art. 61¹²¹⁰ della Costituzione non conferisce al *Conseil* un potere di apprezzamento e decisione identico a quello del Parlamento.

¹²⁰⁶ La circostanza per cui il *détournement de procédure* non è mai stato sanzionato come tale dal *Conseil constitutionnel* ha portato una parte della dottrina a ritenere che tale vizio, proprio alla luce della giurisprudenza costituzionale, sia da ritenere, ormai, “*un vice abandonné*”. Cfr. V. GOESEL-LE BIHAN, *Contentieux constitutionnel*, 2e éd., Ellipses, 2016, p. 177.

¹²⁰⁷ Emblematico è il caso relativo all'art. 38 della Costituzione, in base al quale “il Governo può, per l'esecuzione del suo programma, richiedere al Parlamento l'autorizzazione ad adottare tramite ordinanza, entro un termine stabilito, delle misure che sono normalmente riservate alla legge”.

Anche con riferimento al cumulo delle procedure non è stato ravvisato alcun abuso della procedura legislativa, dal momento che “il fatto che diverse procedure siano state utilizzate cumulativamente, senza essere contrarie alla Costituzione, per accelerare l'esame della legge non è di per sé tale da rendere incostituzionale l'intero complesso della procedura legislativa”. Cfr. CC, *déc.* n° 95-370 DC, CC, *déc.* n° 2006-535 DC.

¹²⁰⁸ A tal riguardo, si pensi, ad esempio, al deposito di un *sub-emendamento* che risulti contraddire l'emendamento cui si riferisce, soprattutto nell'ipotesi in cui venga utilizzata la procedura del c.d. *vote bloqué* al fine di consentire al Governo di non affrontare direttamente un emendamento, obbligando l'autore di quest'ultimo a ritirarlo o a votare contro di esso. Lo scopo è dunque quello di evitare che l'emendamento indesiderato da parte del Governo venga discusso. In questi casi, la procedura che invece dovrebbe essere utilizzata è quella dell'adozione formale di un emendamento di soppressione dell'emendamento presentato.

¹²⁰⁹ Cfr. O. DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER, *Le contrôle du détournement* cit., p. 473 ss.

¹²¹⁰ L'art. 61 della Costituzione stabilisce che “*Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées*

Le difficoltà d'ordine tecnico concernono, invece, la prova dell'abuso di procedura che in questo caso è più difficile per la natura collegiale dell'organo, per i tempi ristretti *ex art.* 61, c. 2° e c. 3° della Costituzione in cui il giudice costituzionale deve decidere nonché per la scarsità degli strumenti d'indagine a sua disposizione. È evidente che la difficoltà maggiore risiede soprattutto nello stabilire l'elemento intenzionale necessario per la sussistenza del *détournement de procédure*.

2. Il rapporto tra emendamento e atto di iniziativa legislativa: la *lettre rectificative* e l'*article additionnel*.

Il problema relativo ai limiti entro i quali la forma dell'emendamento non maschera un atto di iniziativa legislativa si è posto a partire dagli anni Settanta in particolare con riferimento all'alternativa tra il deposito di un emendamento e la presentazione di una *lettre rectificative* la quale consiste in una facoltà, riconosciuta al Governo, di proporre modifiche ai propri disegni di legge sotto forma, appunto, di "lettera correttiva".

Questa procedura consuetudinaria, che non trova una regolamentazione espressa in alcun testo normativo¹²¹¹, è stata mantenuta nonostante la Costituzione del 1958 già riconoscesse il diritto di emendamento del Governo.

La *lettre rectificative* va però tenuta distinta da quest'ultimo in quanto, assumendo la forma di una lettera del Presidente del Consiglio che rettifica direttamente il contenuto di un disegno di legge precedentemente presentato, comporta, quale conseguenza, la revisione del testo che funge da base per la discussione parlamentare.

Con la *déc.* n. 78-100 DC il *Conseil constitutionnel* ha affermato l'autonomia concettuale tra le figure dell'emendamento e della (lettera di) rettifica ad un progetto di legge già presentato, ritenendo legittimi gli artt. 24-49 della *loi de finances rectificative pour 1978* i quali erano stati introdotti con *lettre rectificative* e non attraverso un emendamento governativo.

Tale distinzione è stata successivamente ribadita dal giudice costituzionale nella *déc.* n. 90-285 DC dove ha affermato che "*sous l'empire de la Constitution de 1958, une lettre rectificative signée du premier ministre constitue non un amendement apporté par le Gouvernement à un projet de loi sur le fondement de l'article 44, alinéa 1, de la*

parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déferées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation".

¹²¹¹ Il concetto è rimasto a lungo giuridicamente impreciso poiché, per definirlo, a volte si prendeva in prestito il regime del diritto di emendamento, a volte quello relativo al diritto di iniziativa. Questo processo attraverso il quale il Primo Ministro apporta correzioni o aggiunte ad un disegno di legge che è già stato depositato, non è previsto né dalla Costituzione né dai Regolamenti parlamentari; consiste infatti in un retaggio delle precedenti Repubbliche, vale a dire dei sistemi in cui il Governo non poteva esercitare il diritto di emendamento. Cfr. B. BAUFUME, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, LGDJ, 1993, pp. 14 ss.

*Constitution, mais la mise en œuvre du pouvoir d’initiative des lois que le premier ministre tient du premier alinéa de l’article 34 de la Constitution*¹²¹².

È chiaro, allora, che la distinzione concettuale tra emendamento e *lettre rectificative* risiede nel fatto che il primo consiste in un corollario del potere di iniziativa, mentre il secondo rappresenta un’estrinsecazione diretta di questo potere.

Proprio alla luce di quanto asserito dal *Conseil constitutionnel*, alcuni parlamentari ricorrenti nel giudizio che si è concluso con la *déc.* n. 93-320 DC, hanno invocato un *détournement de procédure* a seguito dell’utilizzo dello strumento emendativo in luogo della presentazione da parte del Governo di “*une lettre rectificative au projet de loi initial*”.

Dato per presupposto che la natura della *lettre rectificative* sia assimilabile a quella dell’atto di iniziativa, la procedura *de qua* deve quindi rispettare gli artt. 39 e 42 della Costituzione, i quali disciplinano l’elaborazione, l’esame e la votazione dei progetti di legge. Questo implica *in primis* che la *lettre rectificative* venga sottoposta al parere del Consiglio di Stato¹²¹³ ed inoltre che la discussione delle disposizioni di una lettera rettificatrice avvenga alle stesse condizioni della bozza rettificata.

In dottrina si è evidenziato, sin da subito, che vi è stato un ricorso alle *lettres rectificatives* durante il dibattito, quando era già in corso l’esame del testo, o qualora una delle due Assemblee si fosse già pronunciata sullo stesso e questo ha fatto sorgere dubbi circa la legittimità di un simile *modus procedendi* da parte del Governo.

Accettare un simile utilizzo della *lettre rectificative* equivale a consentire al Governo di modificare le “regole del gioco” e di esercitare il diritto di emendamento andando oltre i limiti previsti dalla Costituzione. Si viene così a determinare un aggiramento, a vantaggio del solo Governo, delle regole che il Consiglio ha dettato con riferimento ai limiti di esercizio del diritto di emendamento.

In definitiva, è ben possibile affermare che solo il Parlamento finisce con il vedere, i suoi poteri limitati in nome della distinzione tra diritto di iniziativa e diritto di emendamento.

Il controllo posto in essere dal *Conseil* ha riguardato l’esercizio del diritto di emendamento anche con riferimento al rapporto con i cc.dd. *articles additionnels*.

L’*article additionnel*, introducendo una nuova disposizione, apporta materialmente un’aggiunta al testo a differenza dell’emendamento che si limita alla sola modifica del testo.

Nonostante i Regolamenti delle due Assemblee distinguano i regimi di ricevibilità dei due strumenti prevedendo che gli articoli addizionali siano ricevibili “*s’ils sont proposés dans le cadre du projet ou de la proposition*” e che gli emendamenti siano ricevibili “*s’ils s’appliquent effectivement au texte*”¹²¹⁴, in dottrina si è sostenuto che si tratta di una

¹²¹² Tale definizione è stata ripresa anche nella CC, *déc.* n. 2000-433 DC.

¹²¹³ Sul punto v. P. PICIACCHIA, *La delega legislativa nell’esperienza costituzionale francese. Procedura e controllo dell’attività normativa dell’Esecutivo nella V Repubblica*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 74 la quale evidenzia che sottoponendo la *lettre rectificative* alla stessa disciplina dei disegni di legge, si è impedito che la lettera rettificatrice venisse utilizzata in luogo di questi per guadagnare tempo ed evitare così il parere del Consiglio di Stato e il passaggio in Consiglio dei ministri.

¹²¹⁴ L’art. 98 c. 5 RAN stabilisce che “*les amendements ne peuvent porter que sur un seul article. Les contre-projets sont présentés sous forme d’amendements, article par article, au texte en discussion. Les sous-amendements*

distinzione fittizia¹²¹⁵ in quanto non si riscontra alcuna differenza sostanziale dal punto di vista della ricevibilità e neppure con riferimento alle condizioni del termine di presentazione.

Si è infatti sottolineato che, nella pratica, gli emendamenti e gli *articles additionnels* sono soggetti agli stessi requisiti formali e sostanziali.

La giurisprudenza del *Conseil* ha contribuito a confondere ancor di più la definizione concettuale di tali strumenti con la *déc.* n. 86-225 DC del 23 gennaio 1987 relativa all' "*Amendement Seguin*"¹²¹⁶.

In questo caso, il giudice costituzionale aveva censurato l'articolo aggiuntivo presentato dal Governo durante la discussione del testo della legge sulle misure di natura sociale riprodotte il testo dell'ordinanza sulla modifica dell'orario di lavoro che precedentemente il Presidente della Repubblica si era rifiutato di promulgare.

Questa pronuncia non ha però fornito alcun chiarimento in merito alla definizione di emendamento in quanto tale, perché i giudici si sono limitati ad affrontare il problema relativo alle differenze che possono esistere tra disegno, o progetto, di legge ed emendamento¹²¹⁷.

In pratica, questi due strumenti si confondono così come accade nel sistema italiano dove "la disciplina relativa agli emendamenti si applica in tutto e per tutto agli articoli aggiuntivi proposti dai deputati, dalla commissione o dal governo"¹²¹⁸.

Quanto al rapporto con il diritto di iniziativa va evidenziato che gli *articles additionnels*, andando a modificare un testo attraverso un'aggiunta, presentano un contenuto materiale prossimo alla proposta di legge e questo fa sì che diventi ancora più complesso stabilire un confine concettuale tra emendamento e atto di iniziativa.

La conseguenza di tale confusione è quella di favorire il Governo il quale, avendo a disposizione un ampio ventaglio di possibilità, vede rafforzato il proprio margine di autonomia nel campo dell'iniziativa legislativa.

A tal proposito si può ricordare, quale esempio emblematico, "*l'amendement Palmyre*"¹²¹⁹, le cui disposizioni dovevano inizialmente essere oggetto di un'ordinanza prevista da un disegno di legge, ma che, successivamente, sono state introdotte direttamente nel testo con un articolo addizionale. Nel caso di specie, l'articolo addizionale è stato utilizzato quale strumento legislativo alternativo all'art. 38 della Costituzione, volto a raggiungere l'obiettivo di inserire apporti di tipo sostanziale.

ne peuvent contredire le sens de l'amendement; ils ne peuvent être amendés. La recevabilité des amendements, contre-projets et sous-amendements, au sens du présent alinéa, est appréciée par le Président de l'Assemblée".

¹²¹⁵ Cfr. J.P. CAMBY-P. SERVENT, *Le travail parlementaire sous la Vème République*, Montchrestein, Parigi, 1992, p. 80, i quali hanno sottolineato che l'emendamento e l'articolo aggiuntivo sono pienamente assimilabili poiché l'unica distinzione tra i due consiste nel loro luogo di inserimento all'interno del testo.

¹²¹⁶ V. il § 3.1.2 del presente lavoro relativo ai c.d. limiti inerenti all'esercizio del diritto di emendamento.

¹²¹⁷ Cfr. V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, L.G.D.J., Parigi, 2002, p. 54.

¹²¹⁸ V. LONGHI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 161.

¹²¹⁹ Articolo aggiuntivo n. AC347, inserito nel disegno di legge relativo alla libertà di creazione, all'architettura e al patrimonio ed esaminato durante la riunione della commissione, in prima lettura davanti all'Assemblea nazionale.

Gli *articles additionnels* possono dunque essere considerati come un vero e proprio modo di esercitare il diritto di iniziativa¹²²⁰, evitando la necessità di presentare un disegno o progetto *ad hoc*.

3. Un'analisi della giurisprudenziale costituzionale avente ad oggetto i limiti all'esercizio del diritto di emendamento.

In Francia, l'assetto ordinamentale in cui si incardina la dinamica dei poteri esistente tra Legislativo ed Esecutivo permette di spiegare la molteplicità e la rigidità delle restrizioni¹²²¹ che si applicano al diritto di emendamento.

In questo contesto il *Conseil constitutionnel* ha svolto un ruolo centrale non solo con riferimento all'elaborazione della definizione di emendamento, ma anche con riguardo alle condizioni di ricevibilità e di esercizio di questo diritto.

Nel corso del tempo, la giurisprudenza costituzionale sulle condizioni per l'esercizio del diritto di emendamento ha subito modifiche significative: con la *déc* n. 2005-532 DC il giudice costituzionale, nei *considerando* da 24 a 27, ha ribadito, sintetizzandoli, i limiti applicabili al diritto di emendamento.

In primo luogo, dopo aver ricordato che ai sensi dell'art. 6 della Dichiarazione del 1789 la legge "*est l'expression de la volonté générale*" e che la legge è approvata dal Parlamento, ha sottolineato che "*l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement*" così come disciplinato al primo comma dell'art. 39 della Costituzione ed inoltre che il diritto di emendamento attribuito dalla Costituzione ai

¹²²⁰ Il Governo si serve infatti degli *articles additionnels* per recepire parti di provvedimenti inizialmente presentate sotto forma di disegni di legge: in tal senso si ricorda che, con riferimento al disegno di legge volto a rafforzare la lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata, il Ministro della Giustizia, J.-J. Urvoas, aveva presentato in prima lettura al Senato l'articolo addizionale n. 227/2016 dedicato al principio della collegialità dell'istruzione, già precedentemente presentato al Parlamento sotto forma di disegno di legge nel giugno 2013.

Con riferimento alla funzione svolta dagli *articles additionnels* nell'ambito dell'iniziativa legislativa di tipo governativo, v. L. SEILER, *Les amendements du gouvernement créant des articles additionnels*, in *Jus Politicum, Cours constitutionnelles et révisions de la Constitution*, n. 18/2017, p. 601, il quale sottolinea che "*ils servent dans la pratique de support législatif pour des motifs divers et variés : il peut s'agir de répondre à un vide juridique en posant un cadre législatif précis, de prévoir l'intervention du pouvoir réglementaire pour clarifier des critères d'affectation d'une taxe, d'insérer un chapitre entier destiné à concrétiser une politique particulière, voire même de ratifier une ordonnance ou d'habiliter le Gouvernement à agir par cette voie*".

¹²²¹ Per un approfondimento di natura comparata sul tema, v. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in AA.VV., *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Atti del Convegno tenutosi a Roma, il 17 marzo 2006, a cura di E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 13 ss., il quale evidenzia che la Costituzione francese del 1958, a differenza di quella italiana, ha espressamente regolamentato il diritto di emendamento attribuendolo ai membri del Parlamento e al Governo allo scopo di poterlo poi limitare.

L'Autore precisa, infatti, che il diritto di emendamento è stato riconosciuto essenzialmente al fine di consentirne una limitazione incisiva, compatibilmente con l'approccio caratterizzante tutta la Costituzione del 1958 che si ispira alla c.d. *razionalizzazione del rapporto fiduciario* e a una rigorosa delimitazione dei poteri parlamentari.

Nonostante questa impostazione di fondo, tale costituzionalizzazione del diritto di emendamento, pur essendo nata con scopi limitativi, è finita per determinare una tutela di rango costituzionale dello stesso. Questa tutela è stata garantita anche attraverso l'intervento del *Conseil constitutionnel* volto ad evitare sia che il diritto di emendamento potesse essere indebitamente compresso, al di fuori delle ipotesi previste in Costituzione, sia che esso venisse utilizzato impropriamente quale atipica forma di iniziativa legislativa.

parlamentari e al Governo si attua alle condizioni e con le riserve previste dagli artt. 40, 41, 44, 45, 47 e 47 c. 1°.

Dall'insieme delle testé menzionate disposizioni costituzionali discende che il diritto di emendamento, spettante ai membri del Parlamento e al Governo, deve poter essere pienamente esercitato in prima lettura con riferimento ai disegni di legge e alle proposte di legge da ciascuna delle due Assemblee. Emerge altresì che tale diritto può essere limitato, in questa fase del procedimento, dal rispetto dei requisiti di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare, dalle regole di ammissibilità, nonché dalla necessità, per un emendamento, di non essere privo di collegamenti con l'oggetto del testo depositato presso l'ufficio di presidenza della prima assemblea investita.

Dal primo comma dell'art. 45 della Costituzione - secondo cui "*Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis*" - risulta che ogni disegno o proposta di legge va esaminato nelle due Assemblee del Parlamento in vista dell'adozione di un testo identico, e che, come rilevano i Regolamenti dell'Assemblea nazionale e del Senato, le integrazioni o le modifiche che possono essere apportate, dopo la prima lettura, dai membri del Parlamento e dal Governo devono essere direttamente connesse ad un provvedimento tuttora in discussione. Tuttavia, gli emendamenti volti a garantire il rispetto della Costituzione, a coordinarsi con i testi in esame o a correggere un errore materiale non sono soggetti a quest'ultimo obbligo.

Infine, viene precisato che le addizioni o le modifiche apportate a un disegno di legge o a una proposta di legge a condizioni diverse da quelle sopra specificate devono essere considerate adottate secondo una procedura irregolare.

Analizzando questa decisione si ricava che è necessario operare una distinzione tra le norme applicabili all'esercizio del diritto di emendamento a partire dalla prima lettura, in seconda lettura e in taluni casi peculiari.

3.1 Le regole applicabili a partire dalla prima lettura: le condizioni di ricevibilità.

In prima lettura il diritto di emendamento può essere limitato solo sulla base di disposizioni espresse o a causa di necessità imperative. Il Giudice costituzionale, come già precisato, ha affermato che il diritto di emendamento deve, in prima lettura, poter essere esercitato pienamente¹²²² e che gli unici limiti nei quali incorre sono relativi al rispetto del principio di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare, delle condizioni di ricevibilità e alla necessità che l'emendamento non sia priva di qualsiasi collegamento con il testo cui si riferisce.

¹²²² Già a partire dal 1975, con la *déc.* n. 75- 57 DC, il Consiglio non ha esitato a garantire durante il procedimento di elaborazione della legge "il reale esercizio del diritto di emendamento" riferendosi "alla portata delle discussioni dinanzi alle Assemblee, al numero e al significato degli emendamenti apportati durante i dibattiti e al deposito del testo". Nella successiva *déc.* n. 81-132 DC ha altresì garantito che "gli emendamenti non siano indebitamente dichiarati irricevibili, che possano essere sostenuti e che la loro reiezione sia il risultato delle votazioni dell'Assemblea dinanzi alla quale sono stati presentati".

Il limite relativo alle cc.dd. *norme di ricevibilità* figura per la prima volta nella già menzionata *déc* n. 2005-532 DC e l'utilizzo di questa espressione risulta compatibile con gli sviluppi della giurisprudenza costituzionale con particolare riferimento al carattere assoluto dell'irricevibilità finanziaria di cui all'art. 40 della Costituzione affermato nelle *déc.* nn. 2005-519 DC e 2005-526 DC.

In dottrina ci si è chiesto se il riferimento generale alle norme di ricevibilità includa anche le norme previste dal Regolamento interno delle Assemblee. A questo quesito è possibile rispondere, senza esitazioni, in senso positivo. Nella *déc.* n. 2006-535 DC, era stato sostenuto dai ricorrenti che l'uso del Regolamento del Senato per dichiarare inammissibili determinati emendamenti o subemendamenti, o per opporsi al loro esame, aveva indebitamente limitato il diritto di emendamento riconosciuto in capo ai senatori dell'opposizione.

Il *Conseil constitutionnel*, aveva però ribadito che “*l'utilisation combinée de différentes dispositions prévues par le règlement du Sénat pour organiser l'exercice du droit d'amendement ne saurait (...) avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution; s'il est soutenu que certains amendements ou sous amendements auraient été écartés sans justification appropriée, cette circonstance, à la supposer établie, n'a pas revêtu un caractère substantiel entachant de nullité la procédure législative eu égard au contenu des amendements ou des sous-amendements concernés et aux conditions générales du débat*”¹²²³.

Il giudice costituzionale, pur sostenendo che dall'uso combinato di diverse disposizioni previste dal Regolamento del Senato per disciplinare l'esercizio del diritto di emendamento non possa discendere un *iter* legislativo contrario al testo costituzionale, precisa che, alla luce del contenuto degli emendamenti o subemendamenti in oggetto e delle condizioni generali del dibattito, l'inadeguata motivazione della loro reiezione non consiste in un vizio di natura sostanziale della procedura legislativa.

Le regole di ricevibilità previste dal Regolamento interno delle Assemblee devono essere rispettate ma il *Conseil constitutionnel*, valutando le condizioni generali del dibattito parlamentare e il contenuto degli emendamenti, opera di fatto un controllo *minimo* su tali questioni.

3.1.1 L'irricevibilità finanziaria e legislativa.

Il diritto di emendamento, come già precisato in precedenza¹²²⁴, è esercitato nei limiti di cui all'art. 40 della Costituzione, secondo il quale “*les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique*”.

¹²²³ Considerando 10 della citata decisione.

¹²²⁴ La disposizione di cui all'art. 40 della Costituzione rientra tra le norme di ricevibilità menzionate dal Consiglio al *considerando* 25 della *déc* n. 2005-532 DC.

Nel corso del tempo il Consiglio ha ribadito che l'irricevibilità finanziaria ha carattere assoluto¹²²⁵ e che *“la question de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40”*.

Il giudice costituzionale, introducendo tre criteri precisi, ha aggiunto che questa condizione deve essere *“subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en oeuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements”*. Le Assemblee sono dunque tenute ad effettuare un controllo effettivo e sistematico di ricevibilità al momento della presentazione degli emendamenti e, solo una volta espletata tale verifica, il *Conseil* può esaminare il rispetto dell'art. 40 della Costituzione.

Il *Conseil constitutionnel* ha infatti prescritto un controllo *a priori* per tutti gli emendamenti aventi un impatto finanziario, sottolineando il proprio ruolo di giudice di appello¹²²⁶ delle decisioni assunte dalle Assemblee parlamentari.

Di conseguenza, un emendamento irricevibile non censurato nel corso dell'*iter* legislativo potrebbe essere sanzionato dal giudice costituzionale; tuttavia, secondo il principio del *“préalable parlementaire”*, il *Conseil constitutionnel* esamina la conformità di un emendamento o di un disegno di legge all'art. 40 della Costituzione solo se l'eccezione di irricevibilità è stata sollevata dinanzi alla prima Assemblea adita.

A lungo, il controllo *a priori* relativo alla condizione di ricevibilità finanziaria non si svolgeva negli stessi termini a seconda che l'emendamento venisse presentato in Assemblea Nazionale o in Senato: mentre nella prima Assemblea il controllo sulla ricevibilità finanziaria degli emendamenti era svolto in modo sistematico¹²²⁷ al momento della loro presentazione, in Senato invece tale vaglio era solo occasionale e veniva attivato a discrezione del Governo, della commissione finanziaria, della commissione competente per materia o di un senatore¹²²⁸.

¹²²⁵ Nella *déc.* n. 78-94 DC il Consiglio costituzionale ha sottolineato il “carattere assoluto” dell'inammissibilità prevista dall'articolo 40 della Costituzione, dal quale ha dedotto l'esigenza che le iniziative parlamentari siano oggetto di un “efficace e sistematica verifica di ammissibilità”.

¹²²⁶ Cfr. J.L. PEZANT, *Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires. Eléments pour un bilan*, *Revue française de science politique*, n° 1/1981, p. 168, il quale ha sottolineato che *“le Conseil [constitutionnel] intervient comme juge d'appel en dernier ressort des décisions des organes parlementaires compétents en matière de recevabilité ce qui l'a d'ailleurs tout naturellement amené récemment à subodner son intervention à l'existence d'une décision au niveau des assemblées”*.

¹²²⁷ V. l'art. 98 del Regolamento dell'Assemblea Nazionale il quale prescrive *“che s'il apparaît évident que l'adoption d'un amendement aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution, le Président en refuse le dépôt. En cas de doute, le Président décide, après avoir consulté le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan ou un membre du bureau désigné à cet effet; à défaut d'avis, le Président peut saisir le Bureau de l'Assemblée”*

¹²²⁸ V. l'art. 45 del Regolamento del Senato secondo il quale *“tout amendement dont l'adoption aurait pour conséquence, soit la diminution d'une ressource publique non compensée par une autre ressource, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique peut faire l'objet d'une exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement, la commission des finances, la commission saisie au fond ou tout sénateur”*.

Ne conseguiva che molto spesso un emendamento dichiarato inammissibile in Assemblea Nazionale venisse invece, discusso, o addirittura adottato, in Senato¹²²⁹ e per questo motivo il *Conseil constitutionnel* è intervenuto¹²³⁰ cercando di porre fine a questa asimmetria.

In particolare, il Consiglio costituzionale, con la *déc.* n. 2005-519 DC, ha invitato il Senato ad allineare la propria procedura avente ad oggetto l'esame della ricevibilità finanziaria degli emendamenti a quella prevista dall'Assemblea nazionale. Nel caso di specie, i giudici erano stati investiti della legge organica relativa alle leggi di finanziamento della sicurezza sociale. Con l'art. 7 si era inserito l'art. L.O. 111-7-1 nel Codice della Previdenza Sociale il quale prevedeva che *“tout amendement doit être motivé et accompagné des justifications qui en permettent la mise en œuvre”*. Il giudice costituzionale ha ritenuto che tale previsione non fosse contraria al testo costituzionale, sottolineando che in questo modo poteva essere verificata, nel quadro delle procedure di esame della ricevibilità finanziaria che devono esercitarsi al momento della presentazione di un emendamento, la conformità di quest'ultimo all'art. 40 della Costituzione. Così affermando, il *Conseil* ha ribadito il carattere assoluto dell'irricevibilità finanziaria istituita dall'art. 40 della Costituzione, il quale implica un controllo sistematico e (allora, solo) *a priori*.

Successivamente, in occasione di una risoluzione che modificava il Regolamento dell'Assemblea nazionale, il Consiglio ha giudicato¹²³¹ le nuove procedure di esame della ricevibilità finanziaria non contrarie alla Costituzione.

Con la *déc.* n. 2006-544 DC¹²³² il *Conseil constitutionnel*, preso atto che il Senato non aveva dichiarato irricevibili due emendamenti arrecanti l'aggravamento di un onere pubblico, ha giudicato contrari all'art. 40 della Costituzione gli articoli della legge di finanziamento della sicurezza sociale derivanti da questi emendamenti.

In tale occasione, il giudice costituzionale ha chiarito che *“si la question de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40, cette condition est subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en œuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements”*.

¹²²⁹ Questa situazione è stata spesso oggetto di critiche da parte dei deputati. Si ricorda, quale esempio emblematico, che nel 2006 il deputato Jean-Marc Le Fur ha affermato: *“nous sommes à présent victimes d'une restriction de ce droit (d'amendement). On nous oppose l'article 40, mais celui-ci n'est pas du tout appliqué de la même façon au Sénat !”*. Cfr. J.-M. LE FUR in *Compte rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, 2e séance du 26 octobre 2006*: lo si può leggere in <http://www.assemblee-nationale.fr/12/cra/2006-2007/028.asp>.

¹²³⁰ Per uno studio più approfondito sul tema v. M.-A. GRANGER, *La rénovation du droit d'amendement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/2008 (75), pp. 585-599.

¹²³¹ CC, *déc.* n. 2005-526 DC, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale*, Rec.

¹²³² In questa decisione si è precisato infatti che *“Désormais, et tant que le Sénat n'aura pas répondu positivement à l'invitation du Conseil, celui-ci pourra donc connaître directement de la méconnaissance, par les amendements sénatoriaux, de l'article 40 de la Constitution (autrement dit comme juge de premier et dernier ressort), alors que l'invocation de l'article 40 de la Constitution à l'encontre des amendements des députés continuera de n'être possible devant le Conseil que si l'irrecevabilité financière a été soulevée à l'Assemblée nationale”*.

A partire da questa decisione, il Senato ha attuato¹²³³ un controllo preventivo sull'ammissibilità finanziaria degli emendamenti recependo le prescrizioni del *Conseil constitutionnel*.

I requisiti previsti per effettuare il vaglio di ricevibilità degli emendamenti finanziari sono stati ribaditi anche nella successiva *déc.* n. 2009-581 DC. È stato infatti precisato al considerando 38 che “*le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité, au regard de cet article, des propositions et amendements formulés par les députés et cela antérieurement à l'annonce de leur dépôt et par suite avant qu'ils ne puissent être publiés, distribués et mis en discussion, afin que seul soit accepté le dépôt des propositions et amendements qui, à l'issue de cet examen, n'auront pas été déclarés irrecevables; qu'il impose également que l'irrecevabilité financière des amendements et des modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies puisse être soulevée à tout moment*”.

Il *Conseil* ha confermato altresì che non vi è alcuna distinzione, dal punto di vista dell'articolo 40, tra emendamenti e proposte legislative da un lato e tra emendamenti e la nozione di “*modifications apportées par les commissions aux textes qu'elles adoptent*” prevista dalla nuova norma di esame dei testi sulla base delle conclusioni delle commissioni¹²³⁴, dall'altro.

Da un'analisi della più recente giurisprudenza costituzionale¹²³⁵ emerge inoltre che la questione relativa alla ricevibilità finanziaria degli emendamenti parlamentari viene regolarmente sollevata in occasione dei deferimenti al Consiglio costituzionale, il che dimostra chiaramente che l'assenza di un controllo effettivo e sistematico sull'ammissibilità rappresenta una reale minaccia di incostituzionalità per le iniziative parlamentari.

Il controllo effettuato dal giudice costituzionale con riferimento all'irricevibilità finanziaria riguarda anche un ulteriore aspetto: posto che l'applicazione dell'art. 40 della Costituzione può comportare una limitazione del diritto di iniziativa riconosciuto ai parlamentari in virtù dell'art. 39 della Costituzione, nonché del rispettivo diritto di emendamento, sancito dall'art. 44 della Costituzione, risulta necessario che tale norma sia oggetto di una misurata applicazione. Il Consiglio ha quindi ammesso la propria competenza a controllare che l'inammissibilità finanziaria non venga applicata in modo abusivo¹²³⁶.

Anche l'ipotesi di irricevibilità prevista all'art. 41¹²³⁷ della Costituzione è stata oggetto della giurisprudenza del *Conseil constitutionnel*.

¹²³³ Le prescrizioni previste nella decisione del 2006 sono state recepite, nel 2009, in occasione della revisione del Regolamento del Senato, il cui articolo 45 è stato per l'appunto modificato in modo tale da introdurre il controllo *a priori* dell'ammissibilità finanziaria degli emendamenti presentati in Senato.

¹²³⁴ Di conseguenza, i presidenti delle commissioni competenti devono procedere all'esame preliminare della ricevibilità finanziaria degli emendamenti prima di consentirne la presentazione, escludendo dal fascicolo gli emendamenti quelli che non rispettano le disposizioni dell'art. 40 della Costituzione.

¹²³⁵ Cfr. *CC, déc. n. 2012-654 DC*.

¹²³⁶ Cfr. ancora una volta la *déc. n. 75-57 DC*.

¹²³⁷ Secondo l'art. 41 della Costituzione “*S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité. En cas de désaccord entre le*

Di fronte a sempre più casi di leggi che si discostano dalle attribuzioni costituzionali previste all'art. 34 della Costituzione, il *Conseil* si è ritenuto competente a dichiarare preventivamente, l'illegittimità di disposizioni regolamentari contenute nelle leggi¹²³⁸.

Conseguentemente, anche se il Governo non si avvale dell'eccezione di irricevibilità di cui all'art. 41 della Costituzione, gli articoli di una legge deferita al Consiglio risultanti da emendamenti che invadono il campo della legge possono essere sottoposti al vaglio di conformità previsto all'art. 61 della Costituzione.

Si precisa inoltre che l'irricevibilità legislativa, nata quale strumento¹²³⁹ attribuito al Governo per tutelare¹²⁴⁰ il proprio potere regolamentare, a seguito della riforma costituzionale del 2008, ha visto ampliare il proprio campo di applicazione: è stato infatti riconosciuta in capo al Presidente del Senato, così come al Presidente dell'Assemblea Nazionale, la possibilità di sollevare l'eccezione di irricevibilità legislativa avverso le proposte legislative e gli emendamenti di tipo parlamentare e governativo.

Tale modifica, comportante una "parlamentarizzazione" dell'eccezione, riflette il processo evolutivo¹²⁴¹ del suo fondamento: se in precedenza risultava essere uno strumento di tipo governativo avente lo scopo di salvaguardare il campo della regolamentazione, oggi è volto, non tanto a sanare lo squilibrio tra Legislativo ed Esecutivo, quanto a garantire uno *standard* qualitativo della legislazione¹²⁴².

Dunque, alla base di questa disposizione, così come modificata, non vi è più un processo di razionalizzazione del regime parlamentare ma una logica di cooperazione tra Esecutivo e Legislativo avente lo scopo di migliorare la qualità della legge.

In linea con questo mutamento della norma di ricevibilità legislativa è il *Conseil constitutionnel*, che con la propria giurisprudenza è attento a garantire un corretto svolgimento del dibattito parlamentare e a tutelare la qualità della legislazione.

Gouvernement et le Président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours". A differenza dell'irricevibilità finanziaria per la quale, come già analizzato precedentemente, il *Conseil* esige un controllo obbligatorio e *a priori*, l'eccezione ex art. 41 della Costituzione consiste in una semplice facoltà lasciata all'iniziativa del Governo o del Presidente del Senato e dell'Assemblea Nazionale, che può essere esercitata solo dopo il deposito della proposta di legge o dell'emendamento in questione.

¹²³⁸ Cfr. CC, *déc.* n. 2005-512 DC dove il *Conseil* ha stabilito che quattro disposizioni della legge a lei deferita "ont à l'évidence un caractère réglementaire".

¹²³⁹ Il Governo può infatti invocare, durante l'esame in Parlamento, l'eccezione di irricevibilità di cui all'art. 41 contro una proposta di legge o un emendamento parlamentare non rientrante nell'ambito di applicazione della legge o contrario ad una delega conferita al Governo ai sensi dell'art. 38 del Costituzione.

¹²⁴⁰ Nella sua versione originaria l'art. 41 si iscriveva nella c.d. razionalizzazione del regime parlamentare il cui scopo, identico alla maggior parte dei meccanismi del testo costituzionale del 1958, era quella di proteggere l'Esecutivo dal Legislativo.

¹²⁴¹ Per un'analisi avente ad oggetto la modifica dell'art. 41 della Costituzione a seguito della riforma costituzionale del 2008 v. B. QUIRINY, *La métamorphose de l'article 41 de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 2/2010 (82), pp. 313-328.

¹²⁴² Cfr. Sénat, Direction de la Séance, *Les guides pratiques du Sénat. Les irrecevabilités de nature constitutionnelle*, sept. 2017, p. 29 in cui si afferma che "cette mission trouve sa justification dans l'opinion que la présentation et le vote d'amendements à caractère réglementaire allongent les débats, nourrissent la profusion législative et nuisent à la clarté et à l'intelligibilité de la loi".

3.1.2 L'art. 45 della Costituzione: il limite del c.d. lien e il controllo sui cavaliers législatifs.

Un ulteriore limite al diritto di emendamento concerne l'esigenza di prevedere un collegamento tra emendamento e il testo di legge cui si riferisce secondo quanto previsto all'art. 45 c. 1° della Costituzione.

Inizialmente, il *Conseil constitutionnel* aveva ritenuto, analogamente a quanto previsto per l'ipotesi di irricevibilità finanziaria, di poter essere adito per censurare l'assenza di collegamento tra un emendamento e l'oggetto della legge qualora l'eccezione fosse stata preventivamente sollevata in sede assembleare. Solo a partire dalla *déc. n. 80-117 DC*¹²⁴³ e con il successivo sviluppo della giurisprudenza avente ad oggetto il controllo dei *cavaliers législatifs* - di cui si tratterà più approfonditamente in seguito - il *Conseil* ha mutato orientamento, iniziando a soffermarsi sui limiti posti all'esercizio del diritto di emendamento sotto il profilo del contenuto.

Con la *déc. n. 86-221 DC*¹²⁴⁴ i giudici costituzionali avevano infatti inaugurato un nuovo orientamento giurisprudenziale fondato sulla teoria dei cc.dd. *limites inhérentes* al diritto di emendamento. In base a questa nuova configurazione, il contenzioso costituzionale veniva ad essere svolto sulla base di un duplice vaglio¹²⁴⁵: il primo inerente ai rapporti tra il testo da emendare e il singolo emendamento e il secondo avente ad oggetto la verifica del rispetto dei limiti intrinseci al diritto di emendamento ai sensi degli artt. 39 c.1° e 44 c.1° della Costituzione.

Questo indirizzo giurisprudenziale era stato poi nuovamente affermato nella *déc. n. 86-225 DC* in cui il *Conseil* aveva rilevato, senza nemmeno sottolineare l'assenza di collegamento tra emendamento e testo in discussione, che “à raison tant de leur ampleur que de leur importance, les dispositions qui sont à l'origine de l'article 39 excèdent les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement” e che “dès lors, elles ne pouvaient être introduites dans le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social, par voie d'amendement, sans que soit méconnue la distinction établie entre les projets et propositions de loi visés à l'article 39 de la Constitution et les amendements dont ces derniers peuvent faire l'objet en vertu de l'article 44, alinéa 1”. In questa sentenza il *Conseil constitutionnel* aveva distinto, tra i requisiti di ammissibilità, il “*lien avec le texte en discussion*” inteso quale aderenza materiale e i “*limites inhérentes*” che, in questo modo,

¹²⁴³ Con questa sentenza, avente ad oggetto l'esame dell'art. 6 della *loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires*, il *Conseil* ha riconosciuto per la prima volta la coerenza delle disposizioni di legge contestate rispetto alla materia che si intendeva regolare.

¹²⁴⁴ Questa decisione è stata resa dal *Conseil* dopo che in Parlamento era stata approvata una legge comprensiva di un articolo derivante da un emendamento governativo, detto “*amendement Séguin*”, nel quale era stato inserito un progetto di *ordonnance ex art. 38* della Costituzione. La legge era stata poi deferita al *Conseil*, eccedendo il vizio derivante da una abnormità dell'emendamento governativo in quanto il suo contenuto era “*sans lien direct*” con il resto del testo.

¹²⁴⁵ Cfr. P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo* cit., p. 468 ss., il quale afferma che con la *déc. n. 86-221 DC* si è aperto un nuovo corso in cui il contenzioso costituzionale “non doveva più limitarsi ad un vaglio della omogeneità tra atto di iniziativa e modifica apportata” ma “doveva invece strutturarsi sulla base di un duplice giudizio, inerente, su un piano di relatività, ai rapporti tra il testo nella sua integrità e l'emendamento e, in assoluto, ai caratteri intrinseci del potere di emendamento, limitato quanto ad oggetto e a portata”.

avevano assunto un'autonomia concettuale costituendo uno specifico limite all'esercizio della funzione legislativa¹²⁴⁶.

La novità giurisprudenziale relativa ai *limites inhérentes* fu soggetta a diverse critiche da parte della dottrina, la quale riteneva che, così facendo, il *Conseil* si fosse arrogato un potere di valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti che sfiorava i suoi limiti di attribuzione, determinando "*une atteinte considérable aux droits du Parlement*"¹²⁴⁷.

Il *Conseil* ha applicato la teoria dei *limites inhérentes* sino al 2001, quando, con le *déc.* nn. 2001-445 DC¹²⁴⁸ e 2001-450 DC, ha di fatto abbandonato¹²⁴⁹ questa impostazione abbracciandone una relativamente più flessibile con riferimento al legame che l'emendamento deve avere con il testo da emendare. In particolare, non ha più fatto riferimento ai limiti intrinseci e si è limitato a verificare che gli emendamenti "*ne sont pas dépourvus de tout lien*".

Quest'ulteriore evoluzione giurisprudenziale avente ad oggetto il *lien* tra emendamento e testo cui si riferisce è stata recepita - anche se con un margine di maggior flessibilità - dal legislatore costituzionale del 2008. L'art. 45 della Costituzione è stato infatti modificato¹²⁵⁰ introducendo il principio secondo il quale ogni emendamento è ricevibile in prima lettura qualora esso presenti un legame, anche indiretto, con il testo depositato o trasmesso.

Si ricava, dunque, che mentre in prima lettura è sufficiente un collegamento anche indiretto tra il testo e l'emendamento proposto, dalla seconda lettura in avanti deve invece esservi un rapporto diretto tra il primo ed il secondo, a tutela del buon funzionamento dell'istituzione parlamentare.

¹²⁴⁶ Sul tema della subordinazione dell'emendamento al contenuto dell'articolo in una prospettiva comparata v. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, p. 87 ss.

¹²⁴⁷ Così G. CARCASSONNE, *A propos du droit d'amendement: les errements du Conseil constitutionnel*, in *Pouvoirs*, n. 41, 1987, p. 163. Si v. anche V. OGIER-BERNAUD, *L'évolution décisive de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'exercice du droit d'amendement en cours de navette parlementaire*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/2006 (67), p. 598, la quale rileva che "*mais cette jurisprudence qui semblait vouloir éviter que les amendements ne dénaturent les textes était critiquable et critiquée, reproche lui étant notamment fait d'imposer un lien qualitatif entre l'amendement et le texte sur lequel le juge porterait nécessairement une appréciation subjective*".

¹²⁴⁸ In questa decisione i giudici costituzionali hanno infatti affermato che "*considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles 39, 44 et 45. de la Constitution que le droit d'amendement peut, sous réserve des limitations posées aux troisième et quatrième alinéa de l'article 45, s'exercer à chaque stade de la procédure législative ; que, toutefois, les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui découlent des premiers alinéas des articles 39 et 44 de la Constitution, être dépourvues de tout lien avec l'objet du projet ou de la proposition soumis au vote du Parlement*".

¹²⁴⁹ Relativamente all'evoluzione dei limiti intrinseci nella giurisprudenza costituzionale si v. G. CARCASSONNE, *A propos du droit d'amendement: les errements du Conseil constitutionnel*, cit., p. 163 ss.; B. BAUFUME, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République* cit., p. 268 ss.; P. AVRIL- J. GICQUEL, *Droit d'amendement: la fin des "limites inhérentes"*, in *Les petites affiches*, 13 luglio 2001, n° 139, p. 1 ss. ed in ultimo v. il dossier *La qualité de la loi*, *Documents de Travail du Sénat*, Série Etudes Juridiques, settembre 2007, p. 41 ss.: lo si può leggere in <https://www.senat.fr/ej/ej03/ej031.htm>

¹²⁵⁰ Si precisa che nel corso della discussione del progetto di legge costituzionale del 2008, l'Assemblea Nazionale aveva adottato un emendamento volto ad introdurre nell'art. 45 della Costituzione il principio secondo il quale ogni emendamento è ricevibile in prima lettura qualora esso presenti un legame, anche indiretto, con il testo depositato o trasmesso. Il Senato invece aveva votato in prima lettura per la sua soppressione e solo in seguito, in seconda lettura, aveva aderito con il dichiarato intento di non prolungare la navetta con l'*Assemblée*.

La progressiva evoluzione della giurisprudenza costituzionale relativa al requisito di un collegamento tra un emendamento e il progetto di legge in discussione ha condizionato anche il controllo sui *cavaliers législatifs* i quali devono essere intesi come norme intrusive, emendamenti che non hanno alcun legame, neppure indiretto, con il testo di legge in esame.

In quanto tali, le disposizioni che ne derivano sono dichiarate incostituzionali e censurate dal *Conseil constitutionnel*. A partire dalla revisione costituzionale del 2008¹²⁵¹ che - come già precisato - ha modificato l'art. 45 c. 1°, il *Conseil* verifica, nell'ambito del controllo della legge che gli è sottoposta ex art. 61 della Costituzione, se la disposizione aggiunta presenti effettivamente un siffatto collegamento con il disegno o la proposta di legge. Tale vaglio viene effettuato dal *Conseil* sia in risposta alle doglianze dei ricorrenti in questo ambito, che intervenendo automaticamente sulle disposizioni derivanti da emendamenti.

Si precisa altresì che questo controllo, riguardante i disegni e le proposte di legge, gli emendamenti parlamentari e governativi nonché le disposizioni addizionali e modificative, si esercita in relazione al contenuto¹²⁵² del testo depositato presso l'ufficio della Presidenza della prima Assemblea adita.

Recentemente si è riscontrata una “modernizzazione” della prassi del *Conseil constitutionnel* in tema di *cavaliers législatifs*. Con la *déc.* n. 2019-794 DC il giudice costituzionale, esaminando d'ufficio la questione avente ad oggetto talune disposizioni introdotte nella legge deferita mediante emendamento al fine di verificare il rispetto del divieto dei *cavaliers législatifs* di cui all'art. 45 della Costituzione, ha precisato per la prima che “*il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions introduites en méconnaissance de cette règle de procédure. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles*”.

Il *Conseil*, con questa precisazione, ha esplicitato il ragionamento da lui tradizionalmente seguito in materia di *cavaliers législatifs* innovandolo sia nella formalizzazione che nella motivazione. Ha infatti chiarito la differenza tra questo tipo di controllo e quello che effettua “sostanzialmente”, con riguardo alle disposizioni sottoposte al suo esame nel caso di leggi non ancora promulgate. Pertanto, se il Consiglio censura una disposizione adottata nell'ambito di una procedura legislativa incostituzionale, questo non significa che la stessa disposizione, adottata secondo una procedura costituzionalmente legittima, verrebbe egualmente considerata incostituzionale.

Analizzando la giurisprudenza del *Conseil* sui *cavaliers législatifs* emerge che questa si inserisce in un più esteso controllo avente ad oggetto la procedura di adozione della legge volto a garantire la “*sincérité*” della stessa e la coerenza delle leggi adottate.

¹²⁵¹ Sul punto v. J. MAÏA, *Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations*, in *Le principe d'égalité, Titre VII*, n. 4/ 2020: lo si può leggere in <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-controlle-des-cavaliers-legislatifs-entre-continuite-et-innovations>, il quale rileva che l'effetto concreto dell'intervento del costituente del 2008 è stato anzitutto quello di consolidare la base costituzionale del controllo sui *cavaliers législatifs*.

¹²⁵² La motivazione, il titolo del progetto o il titolo delle sue parti eventualmente corroborano tale contenuto senza essere decisivi per la sua valutazione.

La ragione del divieto dei *cavaliers législatifs*, così come delle altre limitazioni al diritto di emendamento, risiede proprio nell'obiettivo di preservare e garantire una correttezza e coerenza del dibattito parlamentare e della legge.

L'inserimento in prima lettura di una disposizione legislativa attraverso un emendamento che non ha alcun collegamento, nemmeno indiretto, con un articolo del testo originario comporta dei problemi con riferimento a due principi costituzionali: la sincerità del dibattito parlamentare e la qualità della legge¹²⁵³.

3.1.3 Il principio di chiarezza e di sincerità del dibattito parlamentare.

Il diritto di emendamento viene ad essere disciplinato anche con lo scopo di garantire “*la clarté et la sincérité du débat parlementaire*”¹²⁵⁴ il quale risulta essere un nuovo principio costituzionale che si inserisce in un vero e proprio processo di miglioramento della qualità della procedura legislativa.

Questo principio è stato riconosciuto¹²⁵⁵ per la prima dal *Conseil* - anche se solo implicitamente - nella *déc.* n. 2005-512 DC relativa alla legge per il futuro della scuola; nella successiva *déc.* n. 2005-526 DC¹²⁵⁶ è stato espressamente concettualizzato, individuando il suo fondamento costituzionale negli artt. 3 c. 1° della Costituzione¹²⁵⁷ e 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino¹²⁵⁸.

¹²⁵³ La disposizione in esame, introdotta con *cavalier législatif*, può non riferirsi alla materia che rientra nella sfera di competenza della commissione competente e, ove applicabile, del ministro che rappresenta il Governo in sessione o in commissione. Il *cavalier législatif*, essendo una norma intrusa, impone inoltre che la discussione si interrompa e prosegua su un nuovo argomento, comportando un allungamento ulteriore del dibattito. Di conseguenza, l'uso dei *cavaliers législatifs* determina una perdita di coerenza del testo e un prolungamento del dibattito, elementi che pregiudicano la qualità della legislazione.

¹²⁵⁴ Per un approfondimento analitico avente ad oggetto il contenuto di questo nuovo principio costituzionale v. E. BESSON, *Un pas de plus sur la voie de la sécurité juridique : la reconnaissance de l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité du débat parlementaire*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 2/2006, p. 342 ss., la quale distingue il concetto di chiarezza da quello di sincerità analizzandolo nell'ambito del dibattito parlamentare. In una prospettiva comparata v. R. IBRIDO, *La riforma del procedimento legislativo. Principio di “sincerità” e modello accusatorio di deliberazione politica*, in *Oss. fon.*, n. 1/2014, il quale ha concentrato la propria analisi sull'introduzione del principio di sincerità nel processo legislativo italiano.

¹²⁵⁵ Si precisa che il *Conseil* ha iniziato ad elaborare questo principio in relazione all'esercizio del diritto di emendamento con una formulazione meno precisa già dal 2003: nella *déc.* n° 2003-468 DC aveva infatti affermato che “*le bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels supposent que soient pleinement respecté le droit d'amendement... et que parlementaires comme Gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition à ces fins; que cette double exigence implique toutefois qu'il ne soit pas fait un usage manifestement excessif de ces droit*”.

¹²⁵⁶ Nella *déc.* n. 2005-526 DC la risoluzione presentata al Consiglio modificava disposizioni specifiche del regolamento dell'Assemblea Nazionale relative alle leggi finanziarie e di finanziamento della sicurezza sociale, mentre nella *déc.* n. 2005-512 DC, la conciliazione tra diritto di emendamento e la nuova esigenza di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare è posta con riferimento all'elaborazione di leggi ordinarie.

¹²⁵⁷ L'art. 3 c.1° della Costituzione stabilisce che “*La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants...*”.

¹²⁵⁸ L'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino stabilisce che “*la loi est l'expression de la volonté générale*” non fonda solo il requisito di chiarezza e della sincerità del dibattito parlamentare ma anche è uno dei fondamenti dell'obiettivo di accessibilità e di intelligibilità della legge.

Segnatamente, nella sentenza del 2006 il Consiglio ha ritenuto che la facoltà riconosciuta alla Conferenza dei Presidenti di fissare un altro termine, eventualmente anche più restrittivo, per la presentazione degli emendamenti permette di assicurare la chiarezza e la sincerità del dibattito parlamentare, in assenza dei quali requisiti non sarebbe garantita né la norma enunciata dall'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, né quella risultante dal primo comma dell'art. 3 della Costituzione.

Secondo l'interpretazione del giudice costituzionale, dunque, la qualità della legge è strettamente legata alle condizioni in cui ha avuto luogo il dibattito parlamentare, e, in particolare, al rispetto delle regole di procedura.

Si comprende allora che l'esigenza di chiarezza e di sincerità del dibattito parlamentare, essendo un requisito necessario per addivenire ad un miglioramento della qualità della legge, richiede - o meglio impone - un inquadramento dell'esercizio del diritto di emendamento.

Di conseguenza, è essenziale ricercare una conciliazione tra questo principio e l'esercizio del diritto di emendamento in quanto costituisce un equilibrio necessario per l'elaborazione di una legge di qualità.

In dottrina¹²⁵⁹ si è evidenziato che il *Conseil* ha elaborato per via giurisprudenziale tale limite all'esercizio del diritto di emendamento vista l'assenza di misure di natura parlamentare idonee a disciplinarlo. Il Parlamento, restando inerte sul punto, ha di fatto trasferito al Consiglio costituzionale l'onere del controllo degli emendamenti, investendolo del ruolo di "arbitro" che deve contemperare l'esercizio del diritto di emendamento con la qualità dei testi legislativi.

Il *Conseil* ha svolto questo ruolo, effettuando un controllo volto principalmente a limitare la presentazione tardiva degli emendamenti e a contenere l'uso politico dell'emendamento.

In primo luogo, la necessità di limitare la presentazione tardiva degli emendamenti si fonda sulla constatazione che la presentazione massiccia di emendamenti all'ultimo minuto comporta un aggravamento del lavoro legislativo.

Secondariamente, si rileva che l'utilizzo politico del diritto di emendamento ha delle conseguenze di non poco conto sul procedimento legislativo: se utilizzato con finalità ostruzionistiche¹²⁶⁰, l'emendamento non costituisce, nella maggior parte dei casi, uno strumento per migliorare il testo in discussione ma esclusivamente una modalità per ritardare l'approvazione della legge. Sebbene sia chiaro che un simile utilizzo del diritto

¹²⁵⁹ Cfr. E. BESSON, *Un pas de plus sur la voie de la sécurité juridique: la reconnaissance de l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité du débat parlementaire* cit., secondo la quale il principio di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare "apparaît plus comme un nouvel avertissement fait au Parlement pour l'obliger à s'autodiscipliner que comme une atteinte à l'autonomie parlementaire".

¹²⁶⁰ Sul tema dell'ostruzionismo parlamentare v. C. GEYNET, *L'obstruction parlementaire à travers la jurisprudence du Conseil constitutionnel* cit., p. 405 la quale, analizzando la relativa giurisprudenza costituzionale, afferma che "l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire offre au Conseil constitutionnel un nouveau moyen de se saisir des pratiques parlementaires obstructionnistes. Les notions de « sincérité » et de « clarté » sont des notions souples aux contours imprécis qui permettent au Conseil constitutionnel d'exercer un contrôle concret sur la procédure législative, plus ou moins étendu selon les circonstances. Cette exigence lui permet de discipliner les différentes phases de la discussion parlementaire » et donc notamment de lutter contre « l'utilisation politique » du droit d'amendement mais également contre le dépôt tardif de certains amendements parlementaires".

emendamento permetta all'opposizione di "far sentire la propria voce", è altrettanto evidente che in questo modo si verifica un abuso che porta ad una paralisi dell'istituzione parlamentare. Per di più, ostacolare il dibattito parlamentare attraverso questa forma di ostruzionismo fa venir meno la funzione primaria dell'emendamento che è quella di contribuire alla formazione della norma legislativa.

La giurisprudenza costituzionale avversa perciò l'ostruzionismo parlamentare, ma allo stesso tempo intende garantire i diritti dell'opposizione parlamentare. In questo senso, l'esigenza costituzionale di chiarezza e sincerità dei dibattiti risulta essere anche un mezzo per il giudice costituzionale di tutelare tali diritti¹²⁶¹.

Si evince pertanto che il principio di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare riveste una duplice veste perché se può "*nourrir la résistance parlementaire, elle peut de la même façon lui imposer un exercice mesuré de ses droits*"¹²⁶².

3.2 Il limite dell' "entonnoir".

I limiti che possono essere opposti, in prima lettura, all'esercizio del diritto di emendamento sono validi anche nelle fasi successive della c.d. *navette*; a questi si aggiungono anche ulteriori limitazioni¹²⁶³, tra le quali rileva la regola dell' "entonnoir".

Questa regola¹²⁶⁴ trova applicazione a partire dalla seconda lettura e stabilisce che quando un testo di legge è stato approvato in prima lettura non è possibile presentare alcun emendamento che introduca materie o argomenti nuovi, neppure se di origine governativa.

In altri termini, in seconda lettura il Governo e i parlamentari possono presentare esclusivamente emendamenti che abbiano una connessione diretta con disposizioni presenti nel testo approvato in prima lettura.

Inizialmente, tale regola, nonostante fosse contenuta anche nei Regolamenti delle Assemblee, non aveva trovato un'effettiva applicazione: il *Conseil* aveva sempre evitato di censurare l'introduzione di nuove disposizioni o l'apporto di modifiche in una fase successiva alla prima lettura.

In seguito, a partire dal 1998, si è riscontrato un mutamento giurisprudenziale in quanto il giudice costituzionale ha iniziato a limitare questa prassi, censurandola a partire dalla

¹²⁶¹ Si pensi, ad esempio, alla *déc.* n. 2009-581 DC nella quale il *Conseil* ha affermato che "*Considérant que la mesure de clôture automatique prévue par le dernier alinéa de l'article 38 pourrait avoir pour effet d'interdire aux membres d'un groupe d'opposition d'intervenir dans la discussion d'un article; que cette disposition méconnaît, par suite, les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire; que, dès lors, elle doit être déclarée contraire à la Constitution*".

¹²⁶² B. BRUNESSEN, *L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Etude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la Ve République*, in *RDP*, n. 2/2011, p. 455.

¹²⁶³ In seconda lettura al diritto di emendamento vengono applicate anche le regole speciali relative alla *commission mixte paritaire*. Per un approfondimento v. la scheda di sintesi n. 32, *La procédure législative*, 2014: lo si può leggere in <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/laprocedure-legislative>

¹²⁶⁴ La regola del "entonnoir" si ricava dal combinato disposto dell'art. 45 c. 1° della Costituzione, il quale stabilisce che ogni disegno o proposta di legge è esaminata successivamente nelle due assemblee del Parlamento in vista dell'adozione di un identico testo e dell'art. 44 della Costituzione.

riunione della Commissione mista paritetica¹²⁶⁵. Nel 2006 il *Conseil* ha confermato¹²⁶⁶ l'applicazione della regola dell'"*entonnoir*" affermando che avrebbe sempre sanzionato ogni sua violazione, fatte salve tre ipotesi derogatorie: nel caso di emendamenti intesi a garantire il rispetto della Costituzione, a coordinarsi con i testi in esame o a correggere un errore materiale.

Il *Conseil* ha continuato nel tempo ad applicare questa regola censurando, spesso d'ufficio, paragrafi aggiuntivi¹²⁶⁷ considerati nuove disposizioni e adottati con emendamento dopo la prima lettura; viceversa, si è sempre rifiutata¹²⁶⁸ di censurare le disposizioni contestate in relazione all'"*entonnoir*" quando le misure in questione potevano rientrare, a suo parere, tra le eccezioni previste dalla sua giurisprudenza.

In dottrina¹²⁶⁹ si è rilevato che a fronte della consacrazione di questa regola in seconda lettura si è venuta a determinare una sorta di responsabilizzazione degli attori del procedimento legislativo al momento della redazione degli emendamenti visto che l'"*entonnoir*" indebolisce il loro potere di emendare in seconda lettura.

È evidente che anche la regola dell'"*entonnoir*" rientra nel filone giurisprudenziale sviluppato dal giudice costituzionale che intende perseguire un miglioramento della qualità della legislazione attraverso la regolazione dell'esercizio del diritto di emendamento. L'applicazione di questa regola razionalizza infatti la procedura di adozione della legge e garantisce la qualità e la certezza del diritto.

4. Considerazioni conclusive.

Dalla presente analisi è emerso che nel corso degli anni il *Conseil constitutionnel* ha progressivamente concentrato il proprio operato nel disciplinare il diritto di emendamento, cercando, attraverso la propria giurisprudenza, di tutelarne l'effettivo esercizio, nonché di limitarne gli eccessi e le applicazioni abusive, con il fine di apportare un miglioramento alla qualità della legislazione.

Il giudice costituzionale tutela l'esercizio del diritto di emendamento ritenendo che "*le bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels, supposent que soit pleinement respecté le droit d'amendement*"¹²⁷⁰.

Tanto è vero che a partire dal 1975¹²⁷¹ il Consiglio non ha esitato a garantire, nell'ambito dell'*iter* legislativo, il reale esercizio del diritto di emendamento, con particolare riferimento

¹²⁶⁵ Cfr. CC, *déc.* n. 98-402 DC.

¹²⁶⁶ Cfr. CC, *déc.* n. 2005-532 DC.

¹²⁶⁷ Cfr. CC, *déc.* nn. 2011-625 DC, 2012-649 DC, 2011-629, 2011-645 DC.

¹²⁶⁸ V., ad esempio, la *déc.* n. 2011-631 DC.

¹²⁶⁹ M-A. GRANGER, *La rénovation du droit d'amendement*, in *Revue française de droit constitutionnel* cit., p. 599.

¹²⁷⁰ CC, *déc.* n. 95-370 DC.

¹²⁷¹ Cfr. CC, *déc.* n. 75-57 DD.

alla rilevanza delle discussioni dinanzi alle Assemblée, al numero e all'importanza delle modifiche apportate durante i dibattiti e al testo presentato.

Parallelamente il *Conseil* ha sviluppato una giurisprudenza relativa al diritto di emendamento, avente lo scopo di evitare che gli emendamenti possano “appesantire”, da un lato, la procedura legislativa, e dall'altro, il testo cui si riferiscono.

Questo *modus operandi e decidendi* del giudice costituzionale si è rafforzato negli anni Ottanta quando vi è stato un utilizzo sempre maggiore dei *cavaliers législatifs* e si è sviluppata la tecnica dell'ostruzionismo legislativo. Oggetto della censura del Consiglio sono, dunque, tutte le manovre, attuate attraverso l'esercizio del diritto di emendamento e non solo, che provengono sia dalla maggioranza che dall'opposizione, aventi l'effetto di gravare sulla procedura nonché sulla produzione legislativa in sé stessa.

In generale, si è assistito ad un rinnovamento del diritto di emendamento, posto in essere dalla giurisprudenza del *Conseil constitutionnel*, in ragione del fatto che le disposizioni normative destinate a disciplinarlo non sono risultate in grado di contenere il degrado della qualità della legge.

Per questo motivo il giudice costituzionale ha deciso di intervenire procedendo ad una rivalutazione delle norme di ricevibilità finanziaria e legislativa di cui agli artt. 40 e 41 della Costituzione, ad una valorizzazione del principio di chiarezza e sincerità dei dibattiti parlamentari ed infine ad un'applicazione effettiva della regola dell'“*entonnoir*”.

La razionalizzazione del procedimento legislativo che intende perseguire il *Conseil* si attua verificando che le leggi siano il risultato di un processo decisionale razionale, e giudicando se le disposizioni adottate non abbiano violato la procedura prevista dalla Costituzione. L'obiettivo non è, quindi, quello di interferire nell'attività legislativa, ma di regolarla nella pratica, anche disciplinando il diritto di emendamento il cui esercizio influisce direttamente sulla qualità della legislazione.

5. Il *Conseil constitutionnel*, terzo motore del potere di emendamento nel procedimento legislativo francese

di *Giulia Sulpizi*

SOMMARIO: 1. Le ragioni dell'istituzione del *Conseil constitutionnel* nella *Vème République* – 1.1 L'evoluzione delle sue funzioni – 2. Dal controllo sugli emendamenti al *droit d'amendement constitutionnel* – 2.1 I limiti all'esercizio del potere – 2.2 La *ratio* dell'istituto – 3. Una questione di metodo: la comparazione con l'Italia – 3.1 L'attività interpretativa e manipolativa della Corte costituzionale – 4. Due ordinamenti a confronto: quale spazio per una leale collaborazione tra il Parlamento e il giudice delle leggi? – 4.1 La prospettiva francese – 4.2 La prospettiva italiana – 5. Spunti per una riflessione

1. *Le ragioni dell'istituzione del Conseil constitutionnel nella Vème République.*

La Costituzione della *Vème République* francese, sorta nel 1958¹²⁷², è la prima nel Paese a prevedere la creazione di un organo di giustizia costituzionale, andando a regolamentare nel Titolo VII della Carta il *Conseil constitutionnel*¹²⁷³.

Già la previgente legge fondamentale, emanata nel 1946, nell'alveo della c.d. *IVème République*, aveva sancito l'esistenza di un *Comité constitutionnel*, le cui attribuzioni erano, però, circoscritte ad un controllo indiretto, in base al quale giudicava se le leggi votate dall'Assemblea nazionale implicassero una revisione della Costituzione¹²⁷⁴. Non si poteva, dunque, qualificare tale attività come un vero e proprio controllo di costituzionalità¹²⁷⁵.

Appaiono, quindi, nettamente diverse le funzioni assegnate a queste due istituzioni. All'indomani, infatti, della fine del secondo conflitto mondiale era sorta, in svariati ordinamenti, la necessità di dare vita ad un giudice delle leggi, che garantisse il rispetto delle regole dello Stato di diritto e delle prerogative fondamentali dei cittadini¹²⁷⁶. In

¹²⁷² Causa scatenante ne fu la crisi algerina, che diede vita ad un nuovo impianto costituzionale. "(...) parlare d'una nuova costituzione non è possibile senza risalire al suo processo instaurativo", che ha come suo connotato essenziale la personalità del generale Charles De Gaulle. Non a caso, si argomenta che "Alla nuova costituzione francese si è giunti (...) con modalità e procedimenti che hanno segnato, se non la totale eclisse, certo una menomazione assai visibile dell'incidenza del principio democratico, come canone di legittimazione del nuovo ordinamento costituzionale". La linea di cesura tra la IV e la V Repubblica francese una buona parte della dottrina la rinviene nella legge costituzionale del 3 giugno 1958, che ha fatto emergere l'autentica "potestà costituente" di De Gaulle. Non stupisce, dunque, che il referendum dell'ottobre del 1958, per la singolare contingenza storica in cui interveniva, presentava piuttosto i caratteri di un plebiscito: queste le considerazioni svolte da S. GALEOTTI, *La nuova Costituzione francese (Appunti sulla recessione del principio democratico nella V Repubblica)*, in *Studi Urbinati a Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche*, n. 10, 2021, p. 31 ss. La Costituzione del 1958 rappresenta il punto di approdo di una sotterranea evoluzione costituzionale del principio di equilibrio dei poteri, che, nel caso di specie, ha spinto il costituente a introdurre dei meccanismi di razionalizzazione del parlamentarismo con l'introduzione di strumenti di controllo reciproci tra il potere legislativo ed esecutivo: M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*, Intervento al Seminario di ASTRID su "La riforma della Costituzione in Francia", Roma, 19 novembre 2008, p. 2. L'esperienza della V Repubblica francese ha origine, non a caso, dal succedersi di svariati eventi umani e politici, quali la guerra di Algeri e il carisma dello stesso De Gaulle: G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. REPOSO – M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2017.

¹²⁷³ Il Titolo VII della Costituzione francese del 1958 inizia con l'art. 56 e termina con l'art. 63.

¹²⁷⁴ *Country Profile Francia*, su [Astrid Online](#), p. 346.

¹²⁷⁵ Sul differente ruolo svolto dal *Comité* si esprime anche V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, L.G.D.J., Parigi, 2002, p. 9-10. Nell'ambito della IV Repubblica francese si ravvisava una tendenza monistica, ponendo particolare attenzione sull'Assemblea nazionale, da cui si irradiavano o verso di essa gravitavano tutte le altre istituzioni attive o incidenti sul funzionamento del sistema (il Governo, il Presidente della Repubblica, il *Comité constitutionnel*). Ciò, però, comportava una forte instabilità politica e, per far fronte a tale problematica questione, si arrivò all'instaurazione della V Repubblica, all'interno della quale si assistette ad un rafforzamento dell'Esecutivo e del Presidente della Repubblica e un indebolimento dell'Assemblea. Furono, poi, potenziate le funzioni di controllo giuridico e politico, assegnate, rispettivamente, al *Conseil constitutionnel* e al popolo in via di referendum: così, S. GALEOTTI, *La nuova Costituzione francese (Appunti sulla recessione del principio democratico nella V Repubblica)*, cit., p. 43-44.

¹²⁷⁶ Si argomenta, non a caso, che il XX secolo può essere definito, a buon diritto, come il secolo della giustizia costituzionale: così, D. ROUSSEAU, *La justice constitutionnelle en Europe*, Montchrestien, Parigi, 1992, p. 9, richiamando Mauro Cappelletti. Hans Kelsen aveva definito il controllo di costituzionalità come una forma di razionalizzazione del controllo legislativo, al fine di "sottoporre le leggi alla giustizia e realizzare con formule giuridiche il conflitto sociale tra maggioranza ed opposizione". Karl Schmidt, al contrario, affermava che le Corti costituzionali rappresentano dei "cani da guardia" dell'ordinamento avverso le forze politiche, per garantire il rispetto della Costituzione. Si tratta, dunque, di una visione non tanto giurisdizionale, quanto politica, in cui la Corte

particolare, basti pensare al dibattito sorto all'interno dell'Assemblea Costituente italiana¹²⁷⁷, che, a seguito della caduta del fascismo, aveva sottolineato l'esigenza di introdurre, all'interno del sistema legale italiano, un meccanismo di controllo di costituzionalità delle leggi¹²⁷⁸.

L'avvento delle corti costituzionali simboleggia, non a caso, un ritorno alla democrazia¹²⁷⁹, caratterizzata dalla volontà di assumere la Costituzione quale architrave dell'ordinamento giuridico e come limite all'esercizio dell'attività dello stesso Parlamento nazionale¹²⁸⁰. Tutti gli organi dello Stato, dunque, devono attenersi alle sue prescrizioni¹²⁸¹.

costituzionale era chiamata ad esercitare nella sostanza un potere politico annullando le leggi. Questa ricostruzione, sintetica, è stata svolta da E. CHELI, *La Corte Costituzionale e la evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, Seminario di Studi parlamentari Silvano Tosi 2022, Corso di Potere giudiziario e forma di governo, 21 marzo 2022. Recentemente si è assistito ad una progressiva e diffusa "ibridazione dei modelli" o, comunque, ad un loro "progressivo avvicinamento": L. ELIA, *Giustizia costituzionale e diritto comparato (Appunti di ricerca)*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, p. 8; L. MEZZETTI, *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Cedam, Padova, 2009; M. VOLPI, *Il ruolo del Conseil constitutionnel nella forma di governo francese*, in *Diritto e società*, n. 3, 1983, p. 496; G. ZAGREBELSKY, *Il controllo di costituzionalità delle leggi in Francia (a priori) e in Italia (a posteriori): alcuni aspetti a confronto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p. 31 ss.

¹²⁷⁷ Sul dibattito all'interno dell'Assemblea Costituente sull'opportunità o meno di istituire nell'ordinamento italiano una Corte costituzionale (con alcuni riferimenti anche alle posizioni dottrinali precedenti rispetto alla nascita del regime fascista) appare, *ex multis*, fondamentale il lavoro di G. D'ORAZIO, *La genesi della Corte costituzionale*, Edizioni di Comunità, Milano, 1981. Celebre precedente è quello del dibattito in Francia durante l'anno III Termidoro, in cui si è espresso l'abate Sieyès: così, P. PASQUINO, *L'origine du contrôle de constitutionnalité en Italie. Les débats de l'assemblée constituante (1946-47)*, in *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 6, 1999, p. 54.

¹²⁷⁸ Tale era l'esigenza del secondo dopoguerra ed essa sussiste ancora oggi, dove il sistema di giustizia costituzionale italiano subisce profonde influenze dagli altri ordinamenti europei, come sottolinea, *ex multis*, in maniera molto chiara M. TROISI, *L'accesso alla giustizia costituzionale in Italia e in Francia dopo la riforma del 2008*, Terzo seminario annuale del "Gruppo di Pisa" con i dottorandi delle discipline pubblicistiche, 18 settembre 2014, p. 27-28.

¹²⁷⁹ Sull'intreccio, fondamentale, tra storia di un Paese e sviluppo della sua giustizia costituzionale, con considerazioni che partono dall'Italia ma che assumono carattere generale, valevole anche per l'estero, si veda E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quaderni costituzionali*, il Mulino, Roma-Bologna, n. 4, 2019, p. 780 ss. Si argomenta, qui, in particolare, della vera e propria "elasticità" dei poteri della Corte.

¹²⁸⁰ Così sottolinea anche V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 9. Con riferimento, poi, alla specifica vicenda francese, si veda M. TROISI, *L'accesso alla giustizia costituzionale in Italia e in Francia dopo la riforma del 2008*, cit., p. 19.

¹²⁸¹ Così argomenta anche Y. MENY, *Politique comparée; les démocraties: États Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, R.F.A.*, Montchrestien, Parigi, 1987, p. 229. Il *Conseil* stesso, infatti, come introdotto nella nuova Costituzione del 1958, rappresenta "una vera garanzia costituzionale, che abbia per suo fine preminente la garanzia della costituzione, contro e sopra tutti gli organi costituzionali" e appare "a parte le sue competenze di controllo necessario, come un organo di risoluzione dei conflitti che possono insorgere tra legislativo ed esecutivo nell'esercizio delle rispettive competenze": in tal senso si esprime S. GALEOTTI, *La nuova Costituzione francese (Appunti sulla recessione del principio democratico nella V Repubblica)*, cit., p. 75-76. Sul ruolo, poi, della Corte costituzionale italiana si veda E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico*, cit., p. 780-781: in questa sede, non a caso, si afferma che lo Stato costituzionale si fonda su una sovranità popolare "non assoluta, ma limitata dalla presenza di una costituzione rigida e guidato da un governo parlamentare". Non a caso, si afferma che "l'indirizzo politico della maggioranza ed il controllo costituzionale esprimono (...) le due funzioni di base che, in un continuo rapporto dialettico, vengono a orientare la vita sociale e politica dell'ordinamento verso obiettivi che, per quanto concerne la prima funzione, sono di riconoscimento e sviluppo degli interessi contingenti perseguiti dalla maggioranza e, per quanto concerne la seconda funzione, di tutela di un impianto costituzionale che è stabile ma non immobile in quanto collocato dentro il flusso concreto della storia".

Tale volontà ha caratterizzato primariamente l'Italia, che ha disciplinato nella sua Carta del 1948 la Corte costituzionale e le sue attribuzioni¹²⁸², oltre a diversi altri Paesi europei.

Anche la Francia è stata interessata da tali innovazioni, a partire, in particolare, dal 1958, con l'avvento di una forma di governo "a struttura aperta"¹²⁸³. Solo, infatti, il *Conseil* può essere avvicinato, nelle sue funzioni, all'operatività della Corte costituzionale italiana¹²⁸⁴ e può essere, di conseguenza, oggetto di una comparazione tra ordinamenti¹²⁸⁵, sia in chiave sincronica che diacronica¹²⁸⁶.

Stanti, infatti, le differenze esistenti tra questi due organi, è necessario prendere in esame il controllo operato dai giudici delle leggi e i limiti del loro intervento sull'attività normativa dei Parlamenti nazionali¹²⁸⁷. Non a caso, infatti, l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale è stata caratterizzata da un ruolo sempre maggiormente "politico" delle Corti¹²⁸⁸, che hanno fortemente innovato e ampliato il novero dei loro compiti¹²⁸⁹.

¹²⁸² In particolare, nella Parte II, Titolo VI, Sezione I, artt. 134 ss. Cost.

¹²⁸³ Si possono, infatti, annoverare "tante V Repubbliche", dal momento che la Costituzione francese del 1958 ha consentito che la Francia stessa "assumesse colorazioni differenti a seconda della luce che la illuminava": così, D. ROUSSEAU, *L'invenzione continua della V Repubblica*, in ID. (a cura di), *L'ordinamento costituzionale della V Repubblica francese*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 33 ss., come ripreso da F. FABBRINI, *Il Consiglio costituzionale e lo sviluppo della forma di governo della V Repubblica francese*, Relazione al Seminario sulle "Forme di governo semi-presidenziali", 22 aprile 2009, p.1.

¹²⁸⁴ V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 10.

¹²⁸⁵ Di comparazione tra questi due ordinamenti, sotto il profilo, in particolare, del diritto di emendamento e della giurisprudenza costituzionale sul punto si veda, in generale, V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit. Oltre a quest'opera, si rimanda, qui, alle suggestioni rinvenibili in M. CALAMO SPECCHIA, *Il Conseil constitutionnel e lo sviluppo della giustizia costituzionale in Francia*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Cedam, Padova, 2009, p. 175-238 ; P. COSTANZO, *La nuova Costituzione della Francia*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 440 ss.; L. FAVOREU, *Les Cours constitutionnelles*, PUF, Parigi, 1996.

¹²⁸⁶ L'evoluzione del ruolo del *Conseil* merita di essere annoverato fra i fattori di sviluppo dell'ordinamento francese: ciò chiarisce F. FABBRINI, *Il Consiglio costituzionale e lo sviluppo della forma di governo della V Repubblica francese*, cit., p.1. Per tali ragioni si potrà porre in essere, nel presente lavoro, non solo una comparazione sincronica tra ordinamenti (Italia e Francia), ma anche un confronto diacronico, che prenda in esame l'evoluzione giurisprudenziale che caratterizza tali sistemi giuridici. Sulle peculiarità del sistema francese, all'indomani dell'inizio della V Repubblica, si veda il contributo di M. VOLPI, *I rapporti governo-parlamento: evoluzione e prospettive nella V Repubblica francese*, in *Democrazia e diritto*, n. 4, 1977, p. 813-830.

¹²⁸⁷ Esistono, in particolare, fin dall'istituzione delle due Corti, due diverse modalità di controllo di costituzionalità delle leggi: da una parte, in Francia, si fa riferimento ad un controllo a priori; dall'altra, in Italia, di un controllo esclusivamente a posteriori. Così spiega V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 10-11.

¹²⁸⁸ "(...) *les cours constitutionnelles française et italienne rendent leurs décisions en fonction de considerations d'ordre politico-institutionnel et d'une certaine philosophie politique*": V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 10.

¹²⁸⁹ Si parla, non a caso, di una vera e propria "nature «hybride» des cours": V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 11.

Per comprendere, dunque, quali siano i possibili sviluppi in tema di controllo sull'attività delle Camere – in relazione, in specie, all'esercizio del potere/diritto di emendamento¹²⁹⁰ – è opportuno partire dalla disamina delle diverse attribuzioni della Corte costituzionale italiana e del *Conseil* francese. Delineate le loro funzioni, se ne analizzeranno i contenuti e i limiti, allo scopo, infine, di individuare linee di tendenza evolutive e soluzioni innovative comuni a entrambi gli ordinamenti.

Non stupisce, infatti, che la Francia e l'Italia siano state spesso confrontate, anche con riferimento ai mutamenti politico-istituzionali che hanno connotato questi due sistemi giuridici¹²⁹¹. Sorti sotto l'influenza dei pensatori dell'Illuminismo¹²⁹² e sopravvissuti ai terribili eventi della seconda guerra mondiale¹²⁹³, tali ordinamenti presentano numerose similitudini, ma anche alcuni tratti distintivi, che appaiono fondamentali per delineare nuove prospettive di risoluzione di istanze comuni, in un dialogo continuo tra le istituzioni dei due Paesi¹²⁹⁴.

1.1 L'evoluzione delle sue funzioni

Il *Conseil constitutionnel*, previsto nella Costituzione francese del 1958, ha assunto nel corso dei decenni – ed assume oggi – un ruolo fondamentale nella definizione dell'assetto istituzionale del Paese d'Oltralpe. Composto da nove membri¹²⁹⁵, svariate sono le sue funzioni e le sue competenze.

Innanzitutto, a tale organo è affidato il compito di operare un vero e proprio controllo di costituzionalità delle leggi. Quest'ultimo può essere di due tipi, preventivo ed astratto o successivo.

Per analizzare l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale si dovranno distinguere tre periodi cronologici¹²⁹⁶.

¹²⁹⁰ *Ibidem*.

¹²⁹¹ Sulla comparazione tra questi due ordinamenti e, in particolare, sull'operatività della Corte costituzionale italiana e del *Conseil* francese si vedano: T. DI MANNO, *Le juge constitutionnel et la technique des décisions «interprétatives» en France et en Italie*, PUAM, Parigi, 1997, p. 115; C. SEVERINO, *La doctrine du droit vivant*, PUAM, Parigi, 2003, spec. p. 59; P. BON, *L'autorité de l'interprétation constitutionnelle: aspect de droit comparé* in F. Melin-Soucramanien, *L'interprétation constitutionnelle*, Dalloz, Parigi, 2005, p. 205, come riportato da O. DESAULNAY, *L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel vue par la Cour de Cassation*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 30, 2011, p. 44.

¹²⁹² Lo sviluppo dell'Illuminismo si ebbe soprattutto in Francia grazie alle celebri opere di Diderot, Rousseau, Voltaire e tanti altri, il cui pensiero è stato ripreso, in Italia, da pensatori quali Giambattista Vico, Gaetano Filangieri, Alessandro e Pietro Verri e Cesare Beccaria.

¹²⁹³ Entrambi gli Stati hanno conosciuto, in diverse forme, la dittatura: in Italia si pensi al regime fascista prima e all'occupazione tedesca nel nord del Paese poi; in Francia si è assistito alla creazione del Governo fantoccio di Vichy.

¹²⁹⁴ Sul punto si veda J.C. ESCARRAS, *Sur deux études italiennes: de la communicabilité entre systèmes italien et français de justice constitutionnelle*, Cahiers du CDPC, Vol. III, 1988, p. 13.

¹²⁹⁵ Tre di essi sono nominati senza controfirma del Presidente della Repubblica, tre dal Presidente dell'Assemblea Nazionale e tre dal Presidente del Senato.

¹²⁹⁶ F. FABBRINI, *Il Consiglio costituzionale e lo sviluppo della forma di governo della V Repubblica francese*, cit., p. 1.

La prima fase si dipana tra il 1958 e il 1974 e si basa su quanto disposto dall'art. 61, Cost., il quale definisce due diverse tipologie di sindacati, uno obbligatorio e uno facoltativo.

Il controllo operato dal *Conseil* si qualifica, quindi, come obbligatorio per le leggi organiche prima della promulgazione, per le proposte di leggi referendarie prima della loro sottoposizione a referendum e per i regolamenti parlamentari prima della loro entrata in vigore. In tali ipotesi gli atti sono trasmessi d'ufficio al giudice costituzionale e la loro promulgazione è sospesa sino alla sua pronuncia, che deve intervenire entro il termine di trenta giorni, riducibili a otto in caso di urgenza e su richiesta del Governo¹²⁹⁷.

In questo periodo, dunque, il *Conseil* opera come organo regolatore dei poteri pubblici¹²⁹⁸, con una funzione dapprima amministrativa più che giurisdizionale¹²⁹⁹, agendo quale “*arme contre la deviation du régime parlementaire*”¹³⁰⁰. Del tutto assente è, al contrario, il compito di tutelare i diritti fondamentali¹³⁰¹.

È, poi, dalla seconda fase, che va dal 1974 al 2008¹³⁰², che il giudice delle leggi è chiamato a verificare il rispetto degli ambiti di competenza, l'osservanza delle regole della procedura di adozione e, da ultimo, la conformità del contenuto ai principi e alle norme costituzionali. Il Consiglio giudica oggi, dunque, in base al c.d. *bloc de constitutionnalité*, nel quale sono ricompresi non solo gli articoli della Carta costituzionale francese, ma anche quelli del suo Preambolo¹³⁰³, sovvertendo, così, il previgente orientamento giurisprudenziale¹³⁰⁴. È stato, infatti, solo dalla celebre decisione “*Liberté d'association*” che il *Conseil* ha utilizzato tale complesso normativo, facendolo assurgere a fonte di rango

¹²⁹⁷ Sulle modalità operative con cui avviene tale *iter* si vedano R. DICKMANN – A. RINELLA, *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma, 2011, p. 91.

¹²⁹⁸ L. FAVOREU, *Le Conseil Constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics*, in *Revue de Droit Public*, 1967, p. 7.

¹²⁹⁹ A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 13.

¹³⁰⁰ F. LUCHAIRE, *Le Conseil Constitutionnel*, Economica, Parigi, 1980, p. 20 e D. MAUS (a cura di), *Textes et documents sur la pratique institutionnel de la Ve République*, Documentation Française, Parigi, 1978, p. 5. È nella *décision* 62-20 DC, *Loi référendaire*, che il Conseil esplica propriamente la considerazione che ha originariamente di sé: esso ha il compito di “sorvegliare che il Parlamento rimanga entro i limiti assegnatigli dalla Costituzione, senza essere investito di un più generale potere di garantire la supremazia della Costituzione”, come sostiene F. FABBRINI, *Il Consiglio costituzionale e lo sviluppo della forma di governo della V Repubblica francese*, cit., p. 2.

¹³⁰¹ M. CAPPELLETTI, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 8.

¹³⁰² È in questo momento storico che il Conseil è stato chiamato a rivalutare il proprio ruolo, giungendo “à *influer sur les pouvoirs et à se retrouver lui-même au sein du système politique, au sein des pouvoirs*”: A. PAREINTE, *Le Conseil Constitutionnel et la théorie de la séparation des pouvoirs*, in ID. (a cura di), *La séparation des pouvoirs*, Dalloz, Parigi, 2007, p. 66.

¹³⁰³ P. PASSAGLIA, *I confini mobili della normativa costituzionale: dalla Costituzione parziale al bloc de constitutionnalité*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione francese*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2009, p. 411 ss.

¹³⁰⁴ Che dal 1958 al 1971 ha sempre giudicato sulla compatibilità della normativa ordinaria in relazione alla Costituzione *strictu sensu* senza considerare il Preambolo.

costituzionale, assieme alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, in forza del rinvio espresso in esso previsto¹³⁰⁵.

Sempre nel 1974, con una riforma costituzionale, è stato, poi, esteso il diritto di attivare il controllo di costituzionalità delle leggi ordinarie a sessanta deputati o a sessanta senatori¹³⁰⁶.

L'esito dell'esame del *Conseil* può, quindi, consistere in una pronuncia che approvi il testo integrale¹³⁰⁷ o in un provvedimento che ne dichiari l'incostituzionalità, parziale o totale¹³⁰⁸. In quest'ultimo caso la legge non può essere promulgata e l'intero procedimento è annullato¹³⁰⁹. Diversamente, nel caso di dichiarazione d'incostituzionalità parziale, è possibile procedere alla promulgazione della legge priva delle disposizioni censurate, a due condizioni: queste ultime devono essere autonome e separate da quelle "viziate" e il Presidente della Repubblica non deve chiedere un nuovo esame parlamentare¹³¹⁰. Questo strumento risulta, in ogni caso, di rara applicazione, poiché, a fronte di tale parziale incostituzionalità, l'esecutivo preferisce presentare un nuovo progetto di legge, rinunciando alla promulgazione dell'atto¹³¹¹.

Sussiste, altresì, un controllo facoltativo per tutte le altre leggi. Tale meccanismo rappresenta la regola, di cui le consultazioni obbligatorie costituiscono l'eccezione¹³¹², e garantisce la possibilità di instaurare un giudizio davanti al *Conseil* tramite l'attivazione di diversi soggetti istituzionali¹³¹³.

¹³⁰⁵ P. AVRIL, *Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la Ve République*, in *Pouvoirs*, n. 3, 2008, p. 13; J. MORANGE, *La Liberté d'association en droit public français*, PUF, Parigi, 1977.

¹³⁰⁶ Ci si riferisce alle innovazioni apportate all'art. 61 Cost. dalla legge costituzionale n. 904 del 1974.

¹³⁰⁷ G. CARCASSONNE – M. GUILLAUME, *Article 61*, in ID., *La Constitution*, Éditions du Seuil, 2014, se, a seguito della *saisine*, si conclude per la conformità (o la non contrarietà) della legge ordinaria o organica quest'ultima è obbligatoriamente promulgata o è considerata applicabile.

¹³⁰⁸ *Ibidem*: se la legge è dichiarata non conforme in toto o con riferimento ad una delle sue disposizioni inseparabili il testo non può essere promulgato, né soggetto ad applicazione, né sottoposto a referendum. Se, poi, una o più disposizioni separabili sono dichiarate non conformi il testo può comunque essere promulgato o applicato o sottoposto a referendum, privo delle norme censurate. "La differenza tra la dichiarazione di non conformità di una legge per vizi di disposizioni 'inseparabili' dalle altre e una dichiarazione di non conformità totale è rilevante: essa consiste nella diversa possibilità di dialogo che il Conseil constitutionnel può instaurare con il legislatore". La prima può essere variamente modulata e il giudizio di inseparabilità delle disposizioni, affidato al giudice costituzionale, è mosso da due ordini di ragioni: da una parte, è fondato sull'impossibilità di dare attuazione alla legge in mancanza delle norme viziate; dall'altra, è fondato sull'argomento teleologico dell'intenzione del legislatore. Questi aspetti sono approfonditi in M. CAVINO, *Conseil constitutionnel*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Utet, Torino, 2015, p. 34-35.

¹³⁰⁹ Ex art. 62 Cost.

¹³¹⁰ R. DICKMANN – A. RINELLA, *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, cit., p. 91.

¹³¹¹ Così G. DRAGO, *L'exécution des décisions du Conseil constitutionnel – L'effectivité du contrôle de constitutionnalité des lois*, in *Droit public positif*, Economica, Parigi, 1991, p. 47 ss.

¹³¹² Solo, infatti, nei casi previsti dalla stessa Costituzione del 1958 opera tale controllo da parte del *Conseil*.

¹³¹³ Così, P. CARETTI – M. MORISI – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata*, in *Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi"*, giugno 2018, p. 219.

È, quindi, durante la c.d. seconda fase che il giudice delle leggi sviluppa nuove tecniche di sindacato di legittimità degli atti simile al c.d. sindacato di ragionevolezza, che gli consentono di intervenire nel merito delle decisioni politiche¹³¹⁴, interferendo sulla funzione di indirizzo politico¹³¹⁵.

Ciò che rileva è che tale controllo – *spécialisé*¹³¹⁶, *préventif*¹³¹⁷, *abstrait*¹³¹⁸ e *limité*¹³¹⁹ – era stato inizialmente concepito come uno strumento non tanto di censura nell’ambito del procedimento legislativo, ma, piuttosto, di collaborazione tra le istituzioni repubblicane¹³²⁰.

La terza fase è stata inaugurata dalla riforma costituzionale del 2008, che ha introdotto il controllo successivo ad opera del giudice delle leggi¹³²¹, la c.d. *QPC, question prioritaire de constitutionnalité*. Ciò ha consentito una vera e propria evoluzione del ruolo del *Conseil*, facendo assumere allo stesso, in maniera compiuta¹³²², il ruolo di garante dei diritti.

¹³¹⁴ A. MORRONE, *Il controllo di ragionevolezza*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 387. Sull’evoluzione del ruolo del *Conseil* nell’ordinamento francese si veda S. GAMBINO, *La giustizia costituzionale in Francia: il Conseil constitutionnel da regolatore dell’attività dei pubblici poteri a garante delle libertà pubbliche*, in *Politica del Diritto*, 1988, n. 4, p. 575-630.

¹³¹⁵ L. HABIB, *La notion d’erreur manifeste d’appréciation dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, in *Revue du Droit Publi*, 1986, p. 701. Esempi, a partire dagli anni ’80 del secolo scorso, di tale tendenza sono le *décisions Évolution de la Nouvelle-Calédonie I e II* (85-196 Dc e 85-197 DC), oltre a *décision 89-260 DC (Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier)*, 93-321 DC (*Loi réformant le code de la nationalité*) e 2004-499 DC (*Loi relative à la protection des données à caractère personnel*).

¹³¹⁶ G. CARCASSONNE – M. GUILLAUME, *Article 61*, in ID., *La Constitution*, cit.: “*puisque il n’était pas exercé par les tribunaux ordinaires*”.

¹³¹⁷ *Ibidem*: “*puisque’il n’intervenait qu’avant l’entrée en vigueur du texte*”.

¹³¹⁸ *Ibidem*: “*puisque’il appréciait la constitutionnalité de la norme en elle-même, et non à l’occasion de son application à un cas concret*”.

¹³¹⁹ *Ibidem*: “*puisque la saisine n’était ni systématique, ni ouverte à tout justiciable*”.

¹³²⁰ Sul ruolo del *Conseil* ante riforma del 2008 si veda M. VOLPI, *Il ruolo del Conseil constitutionnel nella forma di governo francese*, cit., p. 495-525. Sull’importanza delle relazioni tra Parlamento e giudice delle leggi nell’alveo della previsione dell’art. 61 Cost. si veda G. CARCASSONNE – M. GUILLAUME, *Article 61*, in ID., *La Constitution*, cit. Si tratta, quindi, di un vero “eccezionalismo” del *Conseil*, che è arrivato a mutare le sue funzioni sotto l’impulso di fattori esterni agli ordinamenti, quali le innovazioni del diritto europeo e del diritto internazionale dei diritti umani: così, T. GROPPPI, *Riformare la giustizia costituzionale: dal caso francese indicazioni per l’Italia?*, in *Astrid Online*, p. 40, laddove si riprende, altresì, F. FABBRINI, *Kelsen in Paris: France’s Constitutional Reform and the Introduction of A Posteriori Constitutional Review of Legislation*, in *German Law Journal*, 2008, p. 1297 ss.

¹³²¹ Innovando il testo costituzionale con l’art. 61-1 Cost. Si tratta dell’ipotesi in cui, in occasione di un procedimento in corso dinanzi ad una giurisdizione, si sostenga che una disposizione di legge porti pregiudizio ai diritti e alle libertà garantiti dalla Costituzione, il *Conseil* può essere investito di tale questione su rinvio del Consiglio di Stato o della Corte di cassazione, che si pronuncia entro un termine stabilito. Si tratta della legge costituzionale n. 724-2008, approvata il 23 luglio 2008, cui dà attuazione la legge organica n. 2009-1523 del 10 dicembre 2009, entrata in vigore il 1 marzo 2010.

¹³²² Ci si riferisce, qui, all’ultimo passaggio di tale evoluzione funzionale, iniziato con la citata sentenza “*Liberté d’association*” del 16 luglio 1971. Il secondo momento centrale, in tema di “allargamento” delle vie di accesso al *Conseil*, si ebbe con la riforma costituzionale del 1974, che ha introdotto il ricorso ad opera delle minoranze parlamentari: D. ROUSSEAU, *La réforme du 29 octobre 1974: le «Big Bang» de la démocratie constitutionnelle*, in AA.VV., *Vingt ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Economica-PUAM, Parigi-Aix-en-Provence, 1996. Queste svolte fondamentali hanno condotto il *Conseil* a prendere coscienza della trasformazione del proprio ruolo, come ha chiarito nella celebre pronuncia dell’8 agosto 1985, in cui si sancisce che “*la loi n’est*

L'esigenza, infatti, di introdurre un meccanismo di controllo successivo sulla legislazione¹³²³ si è originata "dall'eccezionale successo del *contrôle de conventionnalité*, che porta al paradosso dell'esistenza di un *judicial review of legislation* affidato ad ogni giudice, in relazione alle convenzioni internazionali (...), mentre nessun giudice nazionale, comune né costituzionale, può sindacare la validità di quelle stesse leggi in relazione alla Costituzione"¹³²⁴.

Alla luce, dunque, di questo "nazionalismo giuridico"¹³²⁵ sono state, quindi, formulate diverse proposte di riforma del sistema di giustizia costituzionale. La prima risale al 1990 ad opera del Presidente Mitterand, su suggerimento dell'allora Presidente del *Conseil constitutionnel* Badinter. Affidato ad uno specifico comitato il compito di redigere una proposta sul punto, tale progetto non ebbe fortuna, ma pose le basi per le successive proposte di riforma presentate nel 1993 e nel 2008¹³²⁶.

È quest'ultimo programma che trova la sua approvazione e che ha portato all'introduzione della *QPC*. Esso è stato avviato con la nomina del Comitato Balladur, investito dell'incarico di esaminare "le condizioni nelle quali il *Conseil* (...) potrebbe essere portato a decidere su domanda dei cittadini sulla costituzionalità delle leggi esistenti"¹³²⁷, per mettere fine all'eccezionalità del sistema francese, che costituiva la sola ipotesi di "grande Paese democratico nel quale i cittadini non hanno accesso alla giustizia costituzionale"¹³²⁸, nonché al paradosso per il quale "certe norme internazionali hanno più peso e influenza (...) che gli stessi principi costituzionali"¹³²⁹.

Si tratta, quindi, di un controllo avente connotati di concretezza¹³³⁰, che parte, non a caso, dall'iniziativa del giudice di prima istanza, chiamato a verificare, senza ritardo, che la

l'expression de la volonté générale que dans le respect de la Constitution": per un commento si veda L. FAVOREU – L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, Parigi, 2009, p. 485.

¹³²³ "Il crollo del dogma della perfezione della legge, e della presunzione assoluta di costituzionalità delle leggi emanate, porta però a riflettere sull'eventualità che una legge non conforme alla Costituzione possa esplicare i propri effetti nell'ordinamento, ove sia sfuggita al (facoltativo) controllo di costituzionalità *a priori*": A.M. LECIS COCCO ORTU, *La QPC tra rivoluzione ed eccezione: la concretezza del controllo a posteriori a tre anni dalla sua introduzione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2013, p. 4.

¹³²⁴ *Ibidem*.

¹³²⁵ D. MAUS, *L'exception d'incostitucionalité: un débat d'hier, une réalité de demain?*, in M. R. DONNARUMMA, *La primauté de la loi et le contrôle juridictionnel de la raisonnable des lois en France et en Italie*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 57 ss.

¹³²⁶ A.M. LECIS COCCO ORTU, *La QPC tra rivoluzione ed eccezione: la concretezza del controllo a posteriori a tre anni dalla sua introduzione*, cit., p. 4-5.

¹³²⁷ Dalla Lettera di incarico del Comitato, pubblicata nel *Journal officiel* del 19 luglio 2009, come citato da T. GROPPPI, *Alla ricerca di un modello europeo di giustizia costituzionale*, in M. OLIVETTI – T. GROPPPI (a cura di), *La giustizia costituzionale in Europa*, Giuffrè, Milano, 2003.

¹³²⁸ *Ibidem*.

¹³²⁹ *Ibidem*.

¹³³⁰ Non senza certe ambiguità, come ha sottolineato nel suo scritto A.M. LECIS COCCO ORTU, *La QPC tra rivoluzione ed eccezione: la concretezza del controllo a posteriori a tre anni dalla sua introduzione*, cit.

legge contestata si applichi alla controversia, che la stessa non sia già stata precedentemente dichiarata conforme alla Costituzione¹³³¹ e che la questione non sia “*dénuée de sérieux*”¹³³².

Con tale processo di riforma – che assume un ruolo di primario rilievo nella presente trattazione – si è fatto fronte alla volontà di riassegnare al *Conseil* stesso una, fondamentale, funzione nell’ambito della tutela dei diritti, in un costante e difficoltoso bilanciamento soprattutto con le prerogative del Parlamento nazionale¹³³³.

Ai sensi, poi, dell’art. 54 Cost., il *Conseil* svolge, altresì, un’attività di controllo sui trattati internazionali. Assume, inoltre, un ruolo centrale in tema di verifica della regolarità dell’elezione del Presidente della Repubblica, dei deputati e dei senatori, oltre che delle operazioni del referendum, alla luce di quanto dispongono gli artt. 58, 59, 60, 89 e 11 Cost.

Decide, poi, della ripartizione di competenza tra legge e regolamento, in base al combinato disposto degli artt. 41 e 37, 2° co., Cost.

Deve, infine, essere sentito ed emettere pareri obbligatori ma non vincolanti in caso di adozione di misure eccezionali da parte del Presidente della Repubblica ex art. 16 Cost. e, in relazione a tali misure, ha il potere di verificare, su attivazione dopo trenta giorni o d’ufficio dopo sessanta giorni, la sussistenza delle condizioni che hanno determinato l’emanazione di tali atti.

Svariate, dunque, sono le funzioni proprie del *Conseil*, che, non a caso, rappresenta una delle istituzioni fondamentali del sistema giuridico francese.

2. *Dal controllo sugli emendamenti al droit d’amendement constitutionnel*

Stante, dunque, la caratteristica “ibridazione” della forma di governo francese¹³³⁴, la legge costituzionale del 2008 ha segnato un punto di svolta centrale, avendo introdotto nell’ordinamento d’Oltralpe un vero e proprio controllo di costituzionalità successivo e concreto, volto a rappresentare “il reale contrappeso istituzionale del potere politico”¹³³⁵, volto a garantire il coinvolgimento del *Conseil* stesso nel *law making process*¹³³⁶.

Tale innovazione si è accompagnata, in ogni caso, all’apposizione di due limiti all’operatività di questo strumento.

¹³³¹ A meno che non siano intervenuti cambiamenti delle circostanze di fatto o di diritto.

¹³³² Se il giudice ritiene che manchi una di queste tre condizioni rigetta la domanda di costituzionalità evidenziata da una delle parti nel corso del giudizio. Al contrario, se ritiene sussistenti i presupposti, si rivolge alle Corti superiori, quali il Consiglio di Stato o la Corte di cassazione, che hanno tre mesi di tempo per decidere se sottoporre la questione di costituzionalità al *Conseil*. Quest’ultimo ha, a sua volta, tre mesi di tempo per decidere: G. CARCASSONNE – M. GUILLAUME, *Article 61-1*, in ID., *La Constitution*, cit.

¹³³³ A.M. LECIS COCCO ORTU, *La QPC tra rivoluzione ed eccezione: la concretezza del controllo a posteriori a tre anni dalla sua introduzione*, cit., p. 5. Ma anche con quelle della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato e della giurisprudenza europea e internazionale.

¹³³⁴ M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*, cit., p. 7.

¹³³⁵ *Ibidem*.

¹³³⁶ A. STONE SWEET, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2000. Si afferma che il *Conseil* ha oggi assunto il ruolo di vero e proprio co-legislatore: così, F. FABBRINI, *Il Consiglio costituzionale e lo sviluppo della forma di governo della V Repubblica francese*, cit., p. 6.

In primo luogo, si riduce l'ambito di intervento del ricorso incidentale, limitandolo al c.d. *bloc de constitutionnalité*, ovvero sia la materia dei diritti e delle libertà. La *ratio* della scelta in esame va rinvenuta nella necessità di preservare un principio fondamentale del sistema francese, quale quello della supremazia della legge come espressione della *volonté générale*, che identifica il Parlamento nazionale come principale attore del procedimento legislativo e dei rapporti con l'esecutivo¹³³⁷. Così operando, però, si lasciano fuori dal perimetro del controllo del *Conseil* i vizi formali, attinenti alla corretta ripartizione di competenze legislative¹³³⁸ tra il legislatore e il Governo¹³³⁹.

In seconda istanza, è necessario considerare l'estensione della revisione costituzionale dell'art. 62 Cost., riguardante gli effetti delle pronunce del giudice delle leggi. Qui, in particolare, si statuisce che "Una disposizione dichiarata incostituzionale in virtù dell'articolo 61-1 è abrogata a partire dalla pubblicazione della decisione del Consiglio costituzionale o dalla data successiva stabilita da tale decisione. Il Consiglio costituzionale determina le condizioni ed i limiti entro i quali gli effetti prodotti da tale disposizione possono essere rimessi in discussione". Tale norma va considerata ed analizzata in un duplice profilo: la prima parte di questo disposto, infatti, appare – da una prima lettura – escludere la retroattività della pronuncia costituzionale su un ricorso in via incidentale; la seconda parte, al contrario, chiarisce le ambiguità della precedente formulazione e affida al *Conseil* stesso il compito di stabilire la retroattività della pronuncia, che dichiara l'incostituzionalità di una disposizione di legge¹³⁴⁰.

Questa nuova forma di controllo, dunque, accompagnata dal sindacato preventivo sulle leggi affidato al *Conseil*, determina un forte consolidamento del ruolo di garanzia interistituzionale che il giudice costituzionale si è guadagnato, grazie al suo ruolo e alle sue pronunce, sempre più "ardite"¹³⁴¹.

Bisogna, quindi, osservare come il controllo di costituzionalità appaia fondamentale nell'ordinamento francese, anche e soprattutto nell'ambito della verifica dell'esercizio del *droit d'amendement*.

¹³³⁷ *Ibidem*.

¹³³⁸ Appare, infatti, centrale ricordare che, a differenza dell'ordinamento italiano, in cui – in tema di rapporto tra fonti legislative e atti dell'esecutivo – vige il principio di gerarchia, vede operare il principio di competenza.

¹³³⁹ M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*, cit., p. 7.

¹³⁴⁰ M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*, cit., p. 8. Tale compito assume forti connotazioni di discrezionalità e coinvolge, quindi, il *Conseil* in una delicata opera di bilanciamento fra diritti contrapposti: sul punto si rinvia alla varia tipologia di decisioni che il giudice delle leggi francese ha assunto e può assumere. Si rinvia, in merito, a M. CAVINO, *Conseil constitutionnel*, cit., p. 18-20.

¹³⁴¹ Così, M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*, cit., p. 8. "(...) il *Conseil constitutionnel* è stato protagonista della evoluzione delle dinamiche istituzionali della Quinta Repubblica assicurando l'equilibrio tra i poteri di indirizzo politico" e "l'importanza del suo ruolo di garanzia è emersa con chiarezza in occasione delle fibrillazioni, politiche o politico-istituzionali, che il regime francese ha affrontato nel corso della sua storia anche recente": così, M. CAVINO, *Conseil constitutionnel*, cit., p. 22.

Il termine di “emendamento” appare, infatti, sia nel testo della Costituzione francese del 1958 sia in quello dei regolamenti parlamentari, ma nessuno di questi ne fornisce una definizione precisa¹³⁴².

Nel silenzio, dunque, dei testi normativi, esso può essere delineato come “*la possibilité de modifier les textes discutés au sein des assemblées parlementaires*”¹³⁴³, con la necessità, altresì, di fornire sul punto alcune precisazioni. In particolare, si tratta di “*amendement*” con riferimento ad una proposta di modificazione del testo formulata sulla base di specifiche e precise procedure¹³⁴⁴, proposta che può avere ad oggetto “*projets et propositions des lois*” al pari di “*mesures et décisions d’ordre interne à chaque assemblée*”¹³⁴⁵. Tale potere è riservato a certi soggetti che ne sono titolari¹³⁴⁶ e si qualifica come una mera possibilità di intervenire sul testo, che deve, appunto, essere discussa e sottoposta a votazione¹³⁴⁷.

La portata applicativa di tale *droit* è variabile e dipende, non a caso, dal peso – politico e istituzionale – che il Parlamento nazionale assume in determinati periodi storici¹³⁴⁸. L’emendamento è, quindi, fortemente condizionato dalle prerogative che i membri delle Camere esercitano concretamente nella vita delle istituzioni¹³⁴⁹.

Sull’operato del legislatore, dunque, è d’uopo che vigili il *Conseil constitutionnel*, assolvendo, così, alla sua funzione di garante dell’ordinamento¹³⁵⁰. Non a caso, infatti, il controllo sull’esercizio del diritto di emendamento è centrale nel sistema giuridico francese, dal momento che esso “*contribue (...) à modeler les relations entre les pouvoirs*” e lo stesso “*se trouve soumis aux influences du système politique*”¹³⁵¹, andando a definire le relazioni tra maggioranza e opposizione e tra i diversi attori del dibattito legislativo¹³⁵².

¹³⁴² Confrontando tali disposizioni con quelle dell’ordinamento italiano, si noti come la Costituzione del 1948 non nomini nemmeno l’emendamento, termine utilizzato nei soli regolamenti parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. Qui è inteso come “*une proposition de modification du texte d’un article d’un projet de loi soumis à l’examen*” di una delle Camere: in tal senso argomenta V. SOMMACCO, *Le droit d’amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 13.

¹³⁴³ *Ibidem*.

¹³⁴⁴ *Ibidem*.

¹³⁴⁵ *Ibidem*.

¹³⁴⁶ Essi sono, principalmente, i singoli parlamentari o il Governo, ai sensi dell’art. 44 Cost.: così, V. SOMMACCO, *Le droit d’amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 14.

¹³⁴⁷ V. SOMMACCO, *Le droit d’amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 14.

¹³⁴⁸ “*La position constitutionnelle des Chambres en parlement, par rapport aux attributions et aux prerogatives, depend principalement de la fonction qu’elles doivent accomplir dans l’économie de l’ordre juridique de l’Etat moderne*”: P. CHIMENTI, *Droit constitutionnel italien*, Giar, Parigi, 1932, p. 540.

¹³⁴⁹ Sull’influenza, in particolare, del controllo esercitato dal *Conseil a priori*, per apporre una “*sanction constitutionnelle*” al testo licenziato dal Parlamento si veda P. BLACHÈR, *Le Conseil constitutionnel en fait-il trop?*, in *Pouvoirs*, n. 2, 2003, p. 19.

¹³⁵⁰ Sulla giurisprudenza costituzionale che pone in essere, in alcuni casi, un vero e proprio “*excès de pouvoir constitutionnel*” si rinvia a P. BLACHÈR, *Le Conseil constitutionnel en fait-il trop?*, cit., p. 19 ss.

¹³⁵¹ V. SOMMACCO, *Le droit d’amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 39.

¹³⁵² *Ibidem*.

È lapalissiano, quindi, quanto sia dirimente l'operatività del giudice delle leggi, che, con la sua giurisprudenza, è intervenuto spesso per chiarire i limiti e le modalità d'esercizio del *droit d'amendement*¹³⁵³, operando un difficile controllo di costituzionalità, che non deve tramutarsi in uno strumento di valutazione dell'opportunità politica dell'atto legislativo¹³⁵⁴.

A tale funzione si è accompagnato, nel corso dei decenni di operatività del *Conseil*, un nuovo meccanismo di controllo, esercitabile sia in via preventiva che successiva¹³⁵⁵. Si tratta del – fondamentale – passaggio dal controllo sugli emendamenti presentati dai parlamentari al *droit d'amendement constitutionnel*¹³⁵⁶.

Per esso si intende il ruolo, svolto dallo stesso giudice costituzionale, nell'ambito dello sviluppo di emendamenti *sui generis*: fornendo, infatti, nuove interpretazioni delle disposizioni soggette al suo controllo, è possibile per il *Conseil* svolgere la funzione di vero e proprio “*acteur d'un régime d'énonciation concurrentiel de la volonté générale*” tramite la sua attività interpretativa delle disposizioni legislative¹³⁵⁷. Non a caso, risulta fondamentale che lo stesso operi un *self restraint*, in una prospettiva di responsabilizzazione quando agisce come motore del dibattito democratico¹³⁵⁸.

2.1 I limiti all'esercizio del potere

È la stessa giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* ad individuare degli argini all'esercizio della prerogativa del c.d. *droit d'amendement constitutionnel*.

In particolare, nell'ambito del suo sindacato, il giudice delle leggi partecipa attivamente alla formalizzazione di una legge, concorrendone al processo di formazione. Si può sostenere, infatti, che tre siano i soggetti istituzionali coinvolti nel procedimento legislativo. In primo luogo, si dovrà fare riferimento al ruolo svolto dal Governo, che risulta fondamentale soprattutto nell'ambito dell'iniziativa legislativa; in secondo luogo, centrale è l'apporto del Parlamento, che discute e vota un progetto di legge; da ultimo, risulta

¹³⁵³ Sull'ampia giurisprudenza sul punto di vedano i precedenti contributi. V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 334 ss.: l'esame operato dal *Conseil* sull'esercizio del diritto di emendamento si fonda, innanzitutto, sul legame “*unissant l'amendement au texte en discussion*”, che deve “*se rattacher matériellement et intellectuellement au texte en discussion*”.

¹³⁵⁴ V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 334: si dovrà, infatti, evitare “*le danger de transformer le contrôle de constitutionnalité de la loi en un contrôle d'opportunité politique incompatible avec la nature du juge constitutionnel*”, come afferma E. OLIVA, *La constitutionnalisation du droit d'amendement (développements récents)*, in *Congrès français de droit constitutionnel*, Association française des constitutionnalistes, Dijon, 13-17 giugno 1996, p. 3. Sempre V. SOMMACCO, *ivi*, p. 362 definisce il controllo operato dal *Conseil* come un paradosso, che consiste nel “*préserver l'autonomie parlementaire*” e “*contrôler la conformité des textes à la Constitution*”.

¹³⁵⁵ Secondo le forme e le regole delineate succintamente *ante*.

¹³⁵⁶ V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 382 ss.

¹³⁵⁷ D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, Parigi, 1999, p. 466. “*Le juge constitutionnel transforme l'oeuvre législative du parlement en «produit fini législatif»*”: così, P. FRAISSEX, *Le Conseil constitutionnel et le législateur, collaboration ou concurrence?*, in *LPA*, n. 88, 1993, p. 12.

¹³⁵⁸ V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 380. Si rinvia, inoltre, a P. BLACHÈRE, *Le Conseil constitutionnel en fait-il trop?*, cit., p. 23 ss., con riferimento ai casi in cui il giudice costituzionale francese ha esercitato un “*déni de justice constitutionnelle*”.

coinvolto lo stesso *Conseil*, che può “*compléter la loi*”, “*préciser ses modalités d’application*” e “*supprimer certaines de ses dispositions*”¹³⁵⁹.

Non a caso, il *Conseil* stesso è stato definito da un’ampia dottrina francese come una vera e propria terza camera, partecipando attivamente al procedimento legislativo e svolgendo un controllo e un’attività di carattere politico¹³⁶⁰. Un esempio magistrale di tale tendenza si è avuto nell’ambito del voto sulla legge di nazionalizzazione del 1982. Qui il giudice delle leggi ha applicato un controllo “*à double détente*”, in cui, a seguito della “*navette*”, è giunto ad invalidare alcune delle disposizioni del testo, impedendo, così, la loro promulgazione¹³⁶¹. Il Governo ha, dunque, presentato, poi, al Parlamento un nuovo progetto di legge, emendato alla luce delle indicazioni fornite dal *Conseil*, dando, quindi, la possibilità a quest’organo di agire quale “motore” del potere di emendamento¹³⁶².

Tale motore deve, però, necessariamente trovare una sua limitazione: influendo, infatti, alla luce della sua stessa giurisprudenza, direttamente o indirettamente, sulle scelte del legislatore, appare chiaramente quanto sia difficile – sul piano concreto – realizzare un effettivo temperamento fra l’attività di controllo delle leggi operato dal giudice costituzionale e l’esercizio del potere/diritto di emendamento, garanzia dello stesso sistema democratico¹³⁶³.

Alla luce, quindi, di tali considerazioni, è d’uopo sottolineare come il giudice delle leggi svolga una duplice funzione: agendo, infatti, nella “*veste*” di autorità giudiziaria, assume il fondamentale compito di interpretare le disposizioni normative e di fornire, altresì, indicazioni allo stesso legislatore¹³⁶⁴.

Partendo dal sindacato preventivo del *Conseil*, bisogna, innanzitutto, sottolineare che il giudice costituzionale ha il centrale compito di ravvisare una concordanza tra le regole legislative e quelle costituzionali nell’ambito della sua attività interpretativa¹³⁶⁵. Sul contenuto di questa sua attività, è necessario considerare che essa verte sull’interpretazione

¹³⁵⁹ V. SOMMACCO, *Le droit d’amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 382. “*Plus précisément, on devrait dire que le Conseil constitutionnel a conquis ou acquis un droit de veto absolu sauf à considérer (...) qu’il intervient dans la confection de la loi comme une troisième Chambre disposant d’un droit d’amendement éventuel mais incontournable*”: C. EMERI, *Gouvernement des juges ou veto des sages?*, in *RDP*, 1990, p. 349.

¹³⁶⁰ V. SOMMACCO, *Le droit d’amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 383.

¹³⁶¹ *Ibidem*.

¹³⁶² “*(...) le Conseil constitutionnel est co-législateur ou co-auteur de la loi*”, per tale intendendosi quell’autorità “*(...) qui participe de manière décisionnelle au processus d’édiction de l’acte, autrement dit de toute autorité dont le consentement est indispensable à la formation de l’acte*”. Non a caso, si afferma che “*Tous ceux qui peuvent s’opposer à l’édiction de l’acte sont co-auteurs (...)*. *Le Conseil est bien à même de s’opposer à la promulgation d’une loi (...)*”: M. TROPER, *Justice constitutionnelle et démocratie*, in *RFDC*, 1990, p. 38.

¹³⁶³ V. SOMMACCO, *Le droit d’amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 384.

¹³⁶⁴ V. SOMMACCO, *Le droit d’amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 392. Il *Conseil* iniziò ad operare con questo tipo di pronunce già nel 1968, con la *décision* 68-35 DC, con cui il giudice dichiarò che alcune delle disposizioni della legge sottoposta al suo giudizio sono conformi a Costituzione purché interpretate secondo i criteri da esso indicati nella motivazione: così, M. CAVINO, *Conseil constitutionnel*, cit., p. 35.

¹³⁶⁵ L. FAVOREAU, *Le principe de constitutionnalité – Essai de définition d’après la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in *Mélanges Charles Eisenmann*, Cujas, Parigi, 1975, p. 41.

da fornire sia al testo costituzionale sia alle disposizioni di rango primario¹³⁶⁶, come ha chiarito una giurisprudenza costituzionale ormai consolidata¹³⁶⁷. Da qui, dunque, sorge un vincolo all'attività del legislatore e – in specie – dei singoli parlamentari, i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, dovranno tenere in considerazione i limiti che la Costituzione e la “*réserve d'interprétation*” fornita dalla giurisprudenza costituzionale assegnano loro¹³⁶⁸.

In ragione di tale prospettazione si può, quindi, sottolineare che l'attività propriamente giurisdizionale del *Conseil* – di carattere intellettuale – influisce sullo stesso prodotto legislativo finale¹³⁶⁹. Non a caso, si argomenta che il giudizio espresso da quest'organo di rango costituzionale non può lasciare intatto “*le substrat normatif du texte législatif*”¹³⁷⁰. Una consistente dottrina ha, infatti, ravvisato in tale attività l'esercizio, da parte dello stesso *Conseil*, del diritto di emendamento, dal momento che esso “*corrige et modifie les textes qui lui sont soumis – ce qui correspond à la vocation de l'amendement – en vue de rendre conforme le texte à la Constitution*”¹³⁷¹, tenendo sempre conto della volontà del legislatore¹³⁷².

D'altra parte, il *Conseil* stesso ha sempre negato di essere una vera e propria terza Camera operante all'interno del procedimento legislativo¹³⁷³. Nell'ambito del suo intervento, grazie alla sua attività interpretativa, sul testo legislativo il giudice delle leggi esercita, dunque, un *droit d'amendement constitutionnel*¹³⁷⁴.

Si è argomentato, invero, di una “*implication du juge constitutionnel dans la procédure législative*”¹³⁷⁵, oggetto di indagine nella presente analisi.

L'attività interpretativa del *Conseil* ha comportato, *de facto*, l'assunzione da parte dello stesso di un ruolo centrale nel confezionamento degli emendamenti, attraverso delle decisioni che si potrebbe definire quali “interpretative”, con cui il giudice delle leggi,

¹³⁶⁶ T. DI MANNO, *Le juge constitutionnel et la technique des décisions “interprétatives” en France et en Italie*, cit., p. 43.

¹³⁶⁷ C.C., *décision* 91-298 del 24 luglio 1991. Qui si ammette in linea generale – e in termini chiari ed espliciti – il generale potere di interpretazione, come fondamentale opera intellettuale, in capo al *Conseil* stesso.

¹³⁶⁸ P. FRAISSEX, *Le Conseil constitutionnel et le législateur, collaboration ou concurrence?*, cit., p. 10.

¹³⁶⁹ V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 395.

¹³⁷⁰ A. VIALA, *Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, LGDJ, Parigi, 1999, p. 9.

¹³⁷¹ A. VIALA, *Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, cit., p. 202 ss.

¹³⁷² V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 396.

¹³⁷³ Lo precisa lo stesso giudice costituzionale in una delle sue decisioni, affermando che “*la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du parlement (...) il ne lui appartient pas de substituer sa propre appréciation à celle du législateur*”: così, C.C., *décision* 80-127 del 19-20 gennaio 1981.

¹³⁷⁴ P. FRAISSEX, *Le Conseil constitutionnel et le législateur, collaboration ou concurrence?*, cit., p. 12, oltre a V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 399 ss.

¹³⁷⁵ V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 399.

operando con strumenti tipici del giudice amministrativo francese¹³⁷⁶, “*va collaborer à rendre une loi conforme à la Constitution*”¹³⁷⁷.

È necessario, dunque, soprattutto all’indomani dell’introduzione della *QPC*, distinguere tre tipologie di “*décisions interprétatives*”.

Innanzitutto, le prime da prendere in esame sono quelle “*restrictives*”, con cui il giudice costituzionale agisce sull’interpretazione da attribuire al testo normativo al fine di ridurne il significato e la portata¹³⁷⁸.

Quest’ultima può assumere diverse connotazioni. Da una parte, si può definire come “*annihilante*”, quando “*le juge réduit à neant la portée normative d’une disposition législative en lui retirant tout effect obligatoire*”¹³⁷⁹. Da qui si deve considerare che tale meccanismo è meno gravoso rispetto ad un annullamento puro e semplice: la legge, infatti, resta “*applicable*”, ma è “*inefficace*”¹³⁸⁰. Tale strumento è stato utilizzato nei più svariati settori¹³⁸¹. Si parla, a tal proposito, di un’abrogazione differita, in cui è possibile posticipare l’effetto abrogativo dell’accoglimento per consentire al legislatore di avere il tempo sufficiente per adeguarvisi senza creare lacune nella legislazione¹³⁸².

D’altra parte, si può ravvisare una decisione interpretativa restrittiva “*neutralisante*”, che “*réduit la portée d’une règle législative*”, ovvero sia “*amoindrit et atténue l’effet de la disposition soumise au juge constitutionnel*”¹³⁸³.

La seconda tipologia di decisioni interpretative sono le c.d. “*constructives*”¹³⁸⁴, che si suddividono, a loro volta, in “*additives*” e “*substitutives*”, riprendendo la nota terminologia utilizzata anche dalla Corte costituzionale italiana¹³⁸⁵. Esse, in generale, hanno come finalità

¹³⁷⁶ A. VIALA, *Les réserves d’interprétation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, cit., p. 33 ss. Ci si riferisce ad un’attitudine del giudice costituzionale francese che guarda non tanto alle corti straniere, ma all’operatività del giudice amministrativo nazionale.

¹³⁷⁷ “*Sans modifier le texte, il va le modeler pour parvenir à un certain résultat*”: così, V. SOMMACCO, *Le droit d’amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 399.

¹³⁷⁸ V. SOMMACCO, *Le droit d’amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 400, oltre a M. CAVINO, *Conseil constitutionnel*, cit., p. 35.

¹³⁷⁹ *Ibidem*.

¹³⁸⁰ *Ibidem*.

¹³⁸¹ G. DRAGO, *Contientieux constitutionnel français*, PUF, Parigi, 1998, p. 421.

¹³⁸² Così è avvenuto con riferimento a C. C., *décision* 2010-108 QPC, come sottolineano G. DRAGO, *L’influence de la QPC sur le Parlement ou la Loi sous la dictée du Conseil constitutionnel*, in *Jus Politicum*, n. 6, 2011; J. BONNET, *La revalorisation du Parlement et la QPC*, in *Politeia*, n. 23, 2013, p. 234 ss. Il caso in esame riguardava quelli che sono stati definiti come diritti fondamentali, riguardanti la pensione di reversibilità da assegnare in capo a orfani di “diverso letto” di un soggetto deceduto. “*Cette différence de traitement entre les enfants de lits différents n’est pas justifiée au regard de l’objet de la loi qui vise à compenser, en cas de décès d’un fonctionnaire, la perte de revenus subie par ses ayants cause. Par suite, le Conseil constitutionnel a jugé l’article L. 43 contraire à la Constitution. L’abrogation de l’article L. 43 aura pour effet de supprimer les droits reconnus aux orphelins par cet article. Dès lors le Conseil constitutionnel a reporté au 1^{er} janvier 2012 la date d’abrogation de cet article afin de permettre au législateur d’apprécier les suites qu’il convient de donner à cette déclaration d’inconstitutionnalité*”: così si testimonia nel Comunicato stampa del *Conseil* pubblicato sul sito il 25 marzo 2011.

¹³⁸³ V. SOMMACCO, *Le droit d’amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 401.

¹³⁸⁴ M. CAVINO, *Conseil constitutionnel*, cit., p. 35.

¹³⁸⁵ *Ibidem*.

quella di aggiungere al testo un elemento che ne permetta la conformità alla Costituzione, “*sous couleur de l’interpréter*”¹³⁸⁶, e quella di fornire delle precise indicazioni agli interpreti di quella normativa sul significato di quelle disposizioni¹³⁸⁷.

Le prime rimediano alle omissioni del legislatore e sono volte ad intervenire su taluni elementi di una norma. Non stupisce, dunque, che tale soluzione sia stata fortemente criticata, proprio perché da tale definizione possiamo comprendere che si tratta di compiti generalmente riservati al legislatore¹³⁸⁸. Le seconde, invece, hanno come scopo sia quello di “*retirer de la disposition contestée un fragment de norme contraire à la Constitution*” che di “*introduire une norme conforme aux exigences constitutionnelles*”¹³⁸⁹.

La terza tipologia di decisioni interpretative sono definite come “*directives*”¹³⁹⁰, indirizzate ora alle autorità pubbliche chiamate ad applicare la legge – “*d’application*” – ora al legislatore, al fine di guidare, nel futuro, la sua azione – “*d’orientation*”¹³⁹¹. Più in generale, dunque, esse presentano come finalità quella di fornire delle utili indicazioni ai soggetti chiamati a dare concreta applicazione alle disposizioni normative, quali l’esecutivo e gli apparati amministrativi, e allo stesso Parlamento¹³⁹². Sul punto basti pensare alle *décisions* 2012-241 *QPC*¹³⁹³ e 2013-320-321 *QPC*¹³⁹⁴, con cui il *Conseil* ha usato delle pronunce “monitorie” con cui ha esortato il legislatore a intervenire su una disciplina dichiarata conforme a Costituzione ma rispetto alle quali mostrava delle perplessità¹³⁹⁵.

Alla luce delle prospettazioni di cui *supra* si può, dunque, ravvisare una vera e propria ipotesi di “*pouvoir d’amendement constitutionnel irréfragable*”, esercitato dal *Conseil* nella sua attività interpretativa, che “*se modèle et répond aux configurations juridiques les plus diverses*” e che “*permet de réduire la portée d’un texte, de le corriger, sans l’anéantir complètement*”¹³⁹⁶. Essa è, quindi, chiaramente riconducibile alla natura e alla funzione del diritto di emendamento, ma non ne condivide lo scopo¹³⁹⁷, essendo volta a garantire il rispetto dei principi della Carta costituzionale e dei principi fondamentali senza annullare le disposizioni del testo ritenute censurabili¹³⁹⁸.

¹³⁸⁶ L. FAVOREU, *La décision de constitutionnalité*, in *RIDC*, n. 2, 1986, p. 611 ss.

¹³⁸⁷ G. DRAGO, *Contentieux constitutionnel français*, cit., p. 419.

¹³⁸⁸ V. SOMMACCO, *Le droit d’amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 401.

¹³⁸⁹ V. SOMMACCO, *Le droit d’amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 402.

¹³⁹⁰ M. CAVINO, *Conseil constitutionnel*, cit., p. 35.

¹³⁹¹ V. SOMMACCO, *Le droit d’amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 402.

¹³⁹² *Ibidem*.

¹³⁹³ Del 4 maggio 2012, che riguardava le disposizioni disciplinanti il mandato e le funzioni dei membri dei “*tribunaux de commerce*”, della cui imparzialità ed indipendenza si dubitava. La normativa è stata, in ogni caso, ritenuta conforme a Costituzione da parte del *Conseil*.

¹³⁹⁴ Del 14 giugno 2013, in materia di tutela dei diritti fondamentali nell’ambito della procedura penale.

¹³⁹⁵ E. QUINART, *Quand le Conseil constitutionnel propose la loi?*, in *AJDA*, 2014, p. 142 ss.

¹³⁹⁶ D. BROUSOLE, *Les lois déclarées inopérantes par le juge constitutionnel*, in *RDP*, 1985, p. 767.

¹³⁹⁷ V. SOMMACCO, *Le droit d’amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 403.

¹³⁹⁸ *Ibidem*.

Si cercherà, dunque, di chiarire se tale complesso di tecniche processuali elaborato dal *Conseil* possa rappresentare un freno all'attività legislativa o, piuttosto, un utile strumento di dialogo con il legislatore¹³⁹⁹.

2.2 La ratio dell'istituto

La ragione giustificante tale operatività da parte del *Conseil constitutionnel* si radica nella necessità di conciliare il significato e la portata dei testi normativi alle disposizioni della Costituzione¹⁴⁰⁰. Ravvisando, quindi, una certa somiglianza tra il diritto di emendamento – così come operato dal Parlamento stesso o dal Governo – e l'“*amendement constitutionnel*”, si può, in ogni caso, parlare di una modifica, di un miglioramento, del testo legislativo. Ciò che differenzia queste due situazioni risiede nel fatto che l'azione del giudice costituzionale gli consente di porre le basi di una certa linea giurisprudenziale¹⁴⁰¹.

Non a caso, è lo stesso *Conseil* che precisa che il suo compito non è quello di “*gêner ou de retarder l'exercice du pouvoir législatif mais d'assurer sa conformité à la Constitution*”¹⁴⁰².

In questo senso, dunque, l'opera del giudice delle leggi non è quella di imporre dei veti assoluti sulla legislazione, volti a paralizzare l'attività del Parlamento, ma piuttosto consiste nel suggerire ai pubblici poteri di riconsiderare un testo normativo sotto il profilo della legittimità costituzionale, sia nell'ambito del suo sindacato preventivo-astratto¹⁴⁰³ che in quello successivo-concreto¹⁴⁰⁴.

In questo senso si possono, dunque, ravvisare, nel sistema giuridico francese, dei veri spazi di collaborazione tra poteri dello Stato, che cooperano al fine di assicurare un'efficace

¹³⁹⁹ V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 399, oltre a P. FRAISSEX, *Le Conseil constitutionnel et le législateur, collaboration ou concurrence?*, cit., p. 14. Allo stesso modo M. CAVINO, *Conseil constitutionnel*, cit., p.48 ss.

¹⁴⁰⁰ V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 404.

¹⁴⁰¹ *Ibidem*.

¹⁴⁰² C.C., *décision* 85-197 del 23 agosto 1985.

¹⁴⁰³ “(...) *le dialogue existant entre le gouvernement, le parlement et le Conseil constitutionnel lors de la conception de la loi est significatif de cette participation commune à l'oeuvre de construction normative*”: G. DRAGO, *Contentieux constitutionnel français*, cit., p. 328. In generale sul punto si esprime V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit.

¹⁴⁰⁴ Per garantire “un'effettiva tutela dei diritti costituzionalmente garantiti nei confronti della legge” si “richiede talvolta di intervenire in maniera chirurgica, plasmando il più possibile la decisione secondo le esigenze del caso concreto nel quale la legge, senza che possa esserne rimessa in discussione la costituzionalità in assoluto, ha prodotto la violazione di un diritto”. È, quindi, attraverso “l'uso di decisioni interpretative” che “il controllo concreto può servire, anche in un giudizio a effetti universali, ad eliminare «una forma di ingiustizia che non può lasciare insensibile il giudice costituzionale»”: così M. FATIN ROUGE-STEFANINI, *La singularité du contrôle exercé a posteriori par le Conseil constitutionnel: la part de concret et la part d'abstrait*, in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 38, 2013, p. 216, come ripreso da A.M. LECIS COCCO ORTU, *La QPC tra rivoluzione ed eccezione: la concretezza del controllo a posteriori a tre anni dalla sua introduzione*, cit., p. 19.

ed equilibrata produzione normativa, ispirata al rispetto dei valori costituzionali e della ripartizione delle competenze tra le istituzioni della *Vème République*¹⁴⁰⁵.

3. *Una questione di metodo: la comparazione con l'Italia*

Per meglio comprendere e delineare le caratteristiche precipue del controllo operato dal giudice delle leggi in Francia sarà necessario ricorrere alla comparazione tra ordinamenti¹⁴⁰⁶. Solo, infatti, grazie a questo metodo – che guarda, in particolare, alla giurisprudenza estera – sarà possibile individuare delle linee di tendenza comuni a diversi sistemi giuridici¹⁴⁰⁷.

Tale approccio, dunque, assume una connotazione di carattere sostanziale, non costituendo, infatti, un mero esercizio tecnico: osservare come gli studiosi e gli operatori del diritto di altri Paesi agiscono ed affrontano problematiche giuridiche di attualità è un utile esercizio di autocritica e di studio¹⁴⁰⁸, oltre che di messa in discussione dei valori e dei principi, di natura mutevole e cangiante, alla base di un ordinamento¹⁴⁰⁹.

Analizzare, in specie, le diverse tipologie di pronunce della Corte costituzionale italiana sarà utile per comprendere se i sistemi costituzionali di Francia e Italia presentino caratteri simili e in che termini si possa ravvisare un'interazione tra loro¹⁴¹⁰. Si badi, infatti, che i

¹⁴⁰⁵ Così le conclusioni di V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 406 ss.

¹⁴⁰⁶ Sull'importanza della comparazione, come strumento per analizzare le istanze comuni alle democrazie contemporanee, si veda, innanzitutto, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 5: "Per l'odierno studioso del diritto costituzionale l'impegno ad approfondire la tematica della comparazione si presenta particolarmente attuale a causa dell'intensificarsi dei rapporti fra le diverse aree geografiche che caratterizza il mondo contemporaneo e per il diffondersi di processi di collaborazione e integrazioni fra ordinamenti che richiedono confronti fra diverse concezioni dei valori costituzionali". Per una concezione c.d. realistica della Costituzione e della comparazione si rinvia anche a G. BOGNETTI, *L'oggetto e il metodo*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, tomo I e II, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 723 ss.

¹⁴⁰⁷ Citando le parole dell'Associate Justice Sandra Day O'Connor, l'Associate Justice Ginsburg ha autorevolmente affermato in tema di comparazione tra ordinamenti: «*Other legal systems continue to innovate, to experiment, and to find...solutions to the new legal problems that arise each day, [solutions] from which we can learn and benefit*»: R. BADER GINSBURG, *My own words*, Simon & Schuster, New York, 2016, p. 257.

¹⁴⁰⁸ «Costituzionalismo è una forma di comunicazione tra culture che fa circolare idee»: J. LUTHER, *Il costituzionalismo dei giudici costituzionali*, in *Diritto e questioni pubbliche*, n. 16, 2016, p. 227.

¹⁴⁰⁹ Si cerca, tramite la comparazione, di valorizzare una naturale predisposizione al confronto, che deve essere auspicata ed incentivata: così, G. TIEGHI, *Costituzionalismo giacobino o liberale: direttrici per la "comparazione critica di idee"*, in G. BERGONZINI – F. PIZZOLATO – G. RIVOSECCHI – G. TIEGHI (a cura di), *Libertà Giovani Responsabilità. Scritti in onore di Mario Bertolissi*, Jovene, Napoli, 2020, p. 372.

¹⁴¹⁰ Il costituzionalismo francese è da sempre stato un modello per l'Italia. Tale legame affonda le sue origini nel '700 ed è attuale ancora oggi: così testimoniano, *ex multis*, M. VOLPI, *L'avversione*, in *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, in *Il Filangieri-Quaderno 2008*, p. 61-73; G. AMATO, *La recezione*, in F. LANCHASTER – V. LIPPOLIS (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Jovene, Napoli, 2009, p. 75-81; O. MASSARI, *L'impossibile adozione*, in *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, cit., p. 83-92; G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, il Mulino, Roma-Bologna, 2004, p. 167 ss. D'altra parte, basti pensare all'ampia dottrina italiana che si è rivolta ad un pubblico francese sull'importanza di affiancare ad un controllo di tipo astratto sulle leggi un giudizio avente caratteri di concretezza,

due ordinamenti sono stati caratterizzati, sia in passato che in tempi recenti, da volontà di riforma del ruolo delle istituzioni repubblicane legate alle medesime istanze e ai medesimi presupposti giustificativi¹⁴¹¹.

3.1 *L'attività interpretativa e manipolativa della Corte costituzionale*

La Corte costituzionale italiana, prevista nel testo della legge fondamentale del 1948, ha iniziato ad operare concretamente solo nel 1956, anno in cui, con la sua prima pronuncia, è stata chiamata a svolgere la sua funzione di controllo sulle previsioni legislative¹⁴¹².

Il sindacato di legittimità costituzionale nel nostro ordinamento è esclusivamente a posteriori e di tipo accentrato ed opera, in specie, nel giudizio in via incidentale solo all'indomani di una triplice verifica operata dal giudice *a quo*¹⁴¹³. Quest'ultimo, in particolare, sarà chiamato ad esperire ogni possibile tentativo di configurare un'"interpretazione adeguatrice", ovvero conforme a Costituzione, per poi verificare che la questione di legittimità costituzionale sia sorretta dai requisiti di rilevanza e non manifesta infondatezza¹⁴¹⁴.

Ciò che appare di pregnante rilievo nella presente trattazione attiene alla funzione interpretativa svolta dal giudice delle leggi, il quale ha adottato, nel corso della sua lunga operatività, diverse tipologie di pronunce, che, similmente a quanto accade con riferimento

simile al ricorso in via incidentale alla Corte costituzionale italiana. Tale scopo è stato perseguito con l'introduzione in Francia della *QPC*. Sul punto riflette G. ZAGREBELSKY, *Aspects abstraits et aspects concrets du contrôle de constitutionnalité des lois en Italie*, in *LPA*, n. 126, 23 giugno 2009, p. 12; ID., *Les caractères réaliste et concret du contrôle de constitutionnalité des lois en Italie*, in *Cahiers Conseil constitutionnel*, n. 22, 2007.

¹⁴¹¹ Basti pensare che in Francia si è assistito, dapprima, ad un progressivo rafforzamento dell'istituzione parlamentare, grazie alle riforme costituzionali (del 1974, in tema di ampliamento della "*saisine parlementaire*", del 1995, del 1996 e, da ultimo, del 2008, volta a "*revaloriser*" il Parlamento) e legislative, oltre che agli sviluppi giurisprudenziali del *Conseil constitutionnel*, orientato ad un ampliamento delle competenze del Parlamento: così, P. PICIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo*, Jovene, Napoli, 2017, p. 68. Negli ultimi anni si è assistito, al contrario, ad una vera e propria controtendenza, come testimonia il pacchetto di riforme, presentato dal Primo Ministro francese il 9 maggio 2018, comprendente tre distinti progetti di legge (costituzionale, organica e unitaria), tutti egualmente intitolati "*Pour une démocratie plus représentative, plus responsable et plus efficace*". Questi hanno ad oggetto provvedimenti simili a quelli varati in Italia negli ultimi anni ed avviati già negli anni '90 del secolo scorso, tesi a risolvere il problema della "crisi di governabilità" che si rinviene in Italia: in tal senso, R. CASELLA, *Il progetto di riforme istituzionali del Presidente Macron e il ridimensionamento del ruolo del Parlamento francese*, in *Nomos*, n. 3, 2018, p. 13 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Un'analisi comparata nel nuovo Senato della Repubblica disciplinato dalla legge costituzionale: verso quale bicameralismo?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016, p. 15; G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2019, p. 375-388; M. D'AMICO, *Una nuova stagione di riforme costituzionali "a tappe" e le sue insidie*, in *Federalismi*, 9 settembre 2020.

¹⁴¹² La Corte è, infatti, chiamata a giudicare il prodotto dell'attività legislativa: in tal senso, A.M. NICO, *L'accesso e l'incidentalità*, in *Il sistema "accentrato" di costituzionalità*, Seminario del Gruppo di Pisa, 25 ottobre 2019, p. 48.

¹⁴¹³ L'ordinamento italiano prevede, altresì, un giudizio di legittimità costituzionale delle leggi in via principale, promosso dallo Stato avverso una legge regionale ovvero da una Regione avverso una legge dello Stato o di altra Regione ex art. 1 l. cost. n. 1/1948, come modificato dalla l. cost. n. 3/2001.

¹⁴¹⁴ A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 207.

alla giustizia costituzionale francese, sono giunte, soprattutto negli ultimi anni, a scontrarsi con l'attività legislativa delle Camere¹⁴¹⁵.

In particolare, sarà d'uopo considerare, innanzitutto, una prima macro-distinzione, riguardante le c.d. sentenze interpretative di rigetto e di accoglimento¹⁴¹⁶.

Carattere peculiare, dunque, comune a questi strumenti operativi, è l'azione del giudice delle leggi, che è giunto, a momenti alterni, a espandere, restringere e, infine, ri-espandere i propri poteri interpretativi, sostituendosi, quasi, alla giurisprudenza comune¹⁴¹⁷.

Le sentenze interpretative di rigetto si possono, a loro volta, distinguere a seconda della sussistenza o meno di un "diritto vivente", ovvero sia un'interpretazione giurisprudenziale consolidata sul punto. Laddove, quindi, il giudice *a quo* si allontani da tale interpretazione, la Corte pronuncia decisioni interpretative di rigetto "correttive", "attraverso cui fornisce un'interpretazione della legge 'diversa', perché rispettosa del diritto vivente e comunque 'rispettosa' della Costituzione"¹⁴¹⁸. Qualora, invece, non esista un diritto vivente, la Corte invita i giudici a tentare una nuova interpretazione, che possa fornire nuovi "argomenti di diritto costituzionale", dando vita a sentenze interpretative di rigetto "adeguatrici"¹⁴¹⁹.

Le sentenze interpretative di accoglimento sono di diversa natura. Definite come manipolative, stante la loro attitudine ad intervenire sul contenuto precettivo di una disposizione legislativa, si pongono come obiettivo quello di evitare di dichiarare l'incostituzionalità di una norma e di impedire la creazione di un vuoto normativo¹⁴²⁰. Tra queste, possiamo menzionare diverse tipologie di pronunce.

In primo luogo, si può fare riferimento alle c.d. sentenze di accoglimento parziale o riduttive. In questo caso la Corte accerta la fondatezza della questione di legittimità costituzionale e dichiara l'illegittimità costituzionale di parti della disposizione di legge¹⁴²¹.

In secondo luogo, possiamo prendere in esame le c.d. sentenze additive, che rappresentano un fondamentale aspetto di contatto tra l'attività della Corte e la sfera riservata alla discrezionalità legislativa¹⁴²². A lungo la Corte ha ritenuto di poter operare con tali pronunce solo in presenza delle "rime obbligate", quando, cioè, l'addizione da compiere

¹⁴¹⁵ Il rapporto tra la Corte costituzionale e il legislatore è da sempre stato caratterizzato da tensioni e critiche, problematiche rinvenibili fin dalla crisi del ruolo del Parlamento: così, L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, in *Federalismi*, n. 12, 2021, p. 242, che richiama D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna, 2020, p. 64.

¹⁴¹⁶ A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 157.

¹⁴¹⁷ L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, cit., p. 240-242.

¹⁴¹⁸ A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 162.

¹⁴¹⁹ A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 163.

¹⁴²⁰ Sul punto la Corte ha sviluppato, nel corso del tempo, due diversi orientamenti: accanto a decisioni costituzionali particolarmente incisive – dotate di un impatto politico significativo – erano presenti anche numerose pronunce di natura meramente processuale con finalità dilatorie, con l'intento di "decidere di non decidere", come afferma L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, cit., p. 243.

¹⁴²¹ A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 169.

¹⁴²² L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, cit., p. 244. In tal senso, A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 170 ss.

consiste semplicemente nell'esplicitare quell'unica soluzione normativa in grado di rendere la disposizione compatibile con la Costituzione¹⁴²³. Ciò comporta che, nel caso in cui le possibili addizioni normative siano più di una e si renda necessario operare una scelta politica, la Corte è costretta ad arginare la sua attività per lasciare lo spazio al legislatore¹⁴²⁴.

Stante l'inerzia del legislatore e l'assenza di rime obbligate il giudice delle leggi è giunto a elaborare le c.d. sentenze additive di principio¹⁴²⁵, dotate di un dispositivo con il quale la Corte accerta la fondatezza della questione di legittimità costituzionale e dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione di legge nella parte in cui non prevede qualcosa che invece dovrebbe prevedere. Di conseguenza, anziché integrare la norma con la regola mancante, la Corte stessa aggiunge il principio al quale il legislatore dovrà ispirare la sua futura azione legislativa e il giudice la sua decisione concreta¹⁴²⁶.

Nonostante ciò, spesso il Parlamento non ha provveduto a recepire i principi enunciati nelle sentenze della Corte e questo ha determinato la necessità per il giudice costituzionale di intervenire nuovamente, con nuove tipologie di pronunce, al fine di sopperire a tali mancanze¹⁴²⁷.

Da qui si origina la recente tendenza ad individuare, nonostante la sussistenza di una pluralità di soluzioni che implicherebbero una scelta politica da parte del legislatore, “nel tessuto normativo vigente una disposizione idonea a sanare la violazione costituzionale”¹⁴²⁸. A tale scopo, la Corte ha, dunque, introdotto diversi strumenti decisori, tra i quali figurano le pronunce di inammissibilità per discrezionalità legislativa, le già nominate additive di principio e le decisioni di incostituzionalità, in cui il giudice costituzionale si fa carico del compito che spetterebbe al Parlamento, individuando una disciplina “di supplenza”¹⁴²⁹.

¹⁴²³ In sostanza la Corte deve limitarsi ad esplicitare ciò che è già implicitamente presente nel sistema normativo, come ha teorizzato Vezio Crisafulli. Non a caso, ci si riferisce qui a V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, il Mulino, Roma-Bologna, 1978, p. 84.

¹⁴²⁴ L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, cit., p. 244.

¹⁴²⁵ Sul punto si vedano A. ANZON, *Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1992, p. 3199 e G. PARODI, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Giappichelli, Torino, 1996; ID., *Le sentenze additive di principio*, in *Foro Italiano*, V, 1998, p. 78 ss.

¹⁴²⁶ È necessario, quindi, osservare la cooperazione tra tre diversi soggetti: la Corte, il legislatore e i giudici, come chiariscono G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Atti del Seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 8-9 novembre 1991, Giuffrè, Milano, 1993, p. 147-148; L. CASSETTI, *Corte costituzionale e silenzi del legislatore: le criticità di alcuni modelli decisori nel controllo di costituzionalità sulle lacune legislative e il ruolo dei giudici*, in L. CASSETTI – A.S. BRUNO (a cura di), *I giudici costituzionali e le omissioni del legislatore. Le tradizioni europee e l'esperienza latino-americana*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 13.

¹⁴²⁷ Ci si riferisce qui, al passaggio, da una fase in cui le sentenze additive di principio trovavano un ruolo fondamentale nella c.d. fase ascendente del giudizio costituzionale, alla loro maggiore rilevanza nella c.d. fase discendente e, infine, alla loro progressiva recessività: M. RUOTOLO, *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell'Ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, p. 645 ss.

¹⁴²⁸ M. CARTABIA, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019*, Palazzo della Consulta, Roma, 28 aprile 2020, p. 14.

¹⁴²⁹ G. LATTANZI, *Relazione sull'attività svolta nell'anno 2018*, Palazzo della Consulta, Roma, 21 marzo 2019, p. 17, laddove si afferma che “È un modo di procedere che da ultimo è stato adottato dalla sentenza n. 40 del

Queste ultime pronunce, in particolare, hanno il pregio di permettere al legislatore di sostituirsi in qualsiasi momento alla scelta del giudice delle leggi e di assicurare, altresì, al contempo, “la vigenza di una normativa conforme alla Costituzione”¹⁴³⁰.

Da ultimo, sarà opportuno considerare il contenuto delle c.d. sentenze sostitutive, con cui la Corte accerta la fondatezza della questione di legittimità costituzionale e dichiara l’illegittimità costituzionale della disposizione di legge nella parte in cui il suo testo prevede qualcosa anziché un’altra¹⁴³¹.

La generale categoria delle pronunce manipolative appare caratterizzata dalla volontà – che sfocia in necessità – del giudice delle leggi di intervenire nel panorama normativo a fronte dell’inerzia delle Camere, anche a seguito degli inviti che gli provengono dalla Corte stessa¹⁴³². Non a caso, spesso molte di queste pronunce sono state precedute da decisioni in cui era stato sollecitato l’intervento del Parlamento¹⁴³³, attraverso l’uso della tecnica della c.d. doppia pronuncia¹⁴³⁴. Da qui, in caso di ulteriore inattività del legislatore, la Corte agisce al fine di tutelare e garantire i diritti fondamentali dei cittadini¹⁴³⁵.

Resta esclusa la possibilità di riconoscere al giudice costituzionale italiano, a differenza di quanto accade nell’ordinamento francese, l’esercizio del meccanismo della c.d. riserva d’interpretazione, nell’alveo di un sindacato di costituzionalità preventivo: ciò in ragione

2019, con la quale la Corte, in materia di stupefacenti, pur restando ovviamente possibile una diversa scelta del legislatore, ha individuato nell’ordito legislativo la pena con cui sostituire quella sproporzionata ed eccessiva prevista dalla disposizione viziata da illegittimità costituzionale per «la violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza, di cui all’art. 3 Cost., oltre che del principio di rieducazione della pena di cui all’art. 27 Cost.». È appena il caso di aggiungere che questa decisione ha fatto seguito a un monito della Corte (sentenza n. 179 del 2017) rimasto inascoltato”. Lo stesso Presidente mette, però, in guardia su tali meccanismi, sostenendo, altresì, che “(...) nel campo del diritto penale sostanziale non possono mai trascurarsi prioritarie esigenze di certezza e conoscibilità delle disposizioni, tali da sconsigliare l’impiego di altre forme decisorie a minor tasso di determinatezza, come quelle delle pronunce additive di principio, ove un ruolo fondamentale di ricomposizione del tessuto normativo è affidato, in difetto di un intervento legislativo, al giudice comune”.

¹⁴³⁰ L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, cit., p. 247.

Anche qui si argomenta della scarsa attitudine collaborativa del legislatore, che raramente dà seguito ai moniti della Corte costituzionale.

¹⁴³¹ A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 177.

¹⁴³² R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2019, p. 760.

¹⁴³³ L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, cit., p. 248.

¹⁴³⁴ Tale tecnica è così definita da M. CARTABIA, *Relazione sull’attività della Corte costituzionale nel 2019*, cit., p. 16. Così, ad esempio, è avvenuto con riferimento al celebre caso Cappato, risolto con una decisione “con un alto tasso di manipolatività”: L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, cit., p. 249. La sentenza n. 242/2019 era, infatti, stata preceduta dall’ordinanza n. 207/2018, che sollecitava l’intervento del legislatore dopo aver di fatto accertato l’incostituzionalità, rinviando di quasi un anno l’udienza di trattazione per dare al Parlamento il tempo di intervenire.

¹⁴³⁵ M. RUOTOLO, *L’evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale*, cit., p. 650 ss., come D. TEGA, *La Corte nel contesto*, cit., p. 142 ss. Sulla necessità di tutelare, da parte della Corte costituzionale, i diritti fondamentali, anche in prospettiva più ampia, si veda G. REPETTO, *Il canone dell’incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 325 ss.

del fatto che il sistema giuridico italiano non presenta tale tipologia di controllo di costituzionalità¹⁴³⁶, che resta esclusivamente a posteriori¹⁴³⁷.

Altro e diverso strumento – di recente utilizzo da parte della Corte costituzionale – è quello delle c.d. sentenze monitorie¹⁴³⁸. Ancora scarsamente utilizzate nel sistema giuridico italiano, esse appaiono come dei meccanismi *latu sensu* “manipolativi”. In questo caso, il giudice delle leggi non interviene sul testo normativo, dichiarandone l’incostituzionalità in tutto o in parte, ma rivolge un invito al legislatore, affinché quest’ultimo intervenga per correggere un errore e una lacuna dell’ordinamento, al fine di evitare una, futura, dichiarazione di incostituzionalità¹⁴³⁹.

Esse appaiono, dunque, come un fondamentale stimolo per l’azione del legislatore che è chiamato, a questo punto, a prendere in considerazione le doglianze evidenziate dalla Corte e a svolgere il ruolo – legislativo appunto – che gli spetta¹⁴⁴⁰.

Anche quest’elemento appare dirimente, poiché consente, assieme alle altre pronunce *ante* delineate, di dare vita ad un dialogo interistituzionale, tra giudice costituzionale e Parlamento, fermo restando il principio di separazione dei poteri che vige nel nostro ordinamento¹⁴⁴¹.

¹⁴³⁶ Il nostro sistema può essere definito come misto, prevedendo un sindacato accentrato, ad accesso concreto e diffuso. Le sentenze pronunciate dalla Corte costituzionale sono di carattere costitutivo, con effetti *erga omnes* e con parziale efficacia *ex tunc*. Così, A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 29.

¹⁴³⁷ Non si può, infatti, confondere tale meccanismo con la, ben diversa, proposizione della questione pregiudiziale di costituzionalità, che può essere adottata dalle Camere nel corso del procedimento legislativo, di cui si dirà in seguito. Si tratta delle c.d. questioni incidentali sostanziali, cioè quelle che vengono sollevate con riferimento al merito dell’atto all’esame dell’assemblea. Queste ultime si distinguono dalle c.d. questioni “formali”, proposte per ragioni esclusivamente procedurali, come ad esempio il rinvio a breve termine o l’inversione dell’ordine del giorno: così, L. DI CIOLO – V. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 415-416.

¹⁴³⁸ “I moniti possono essere resi in decisioni di inammissibilità e in pronunce di rigetto, ma anche in sentenze di accoglimento”: M. RUOTOLO, *L’evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale*, cit., p. 648.

¹⁴³⁹ Tale schema si riconnette a quello della c.d. doppia pronuncia. Così è avvenuto nel caso Cappato, dove la Corte è intervenuta stante l’inerzia del legislatore: M. RUOTOLO, *Oltre le “rime obbligate”?*, in *Federalismi*, n. 3, 2021, p. 59.

¹⁴⁴⁰ T. GROPPI, *Il ri-accentramento nell’epoca della ri-centralizzazione. Recenti tendenze dei rapporti tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in *Federalismi*, n. 3, 2021, p. 136. Non bisogna, in ogni caso, dimenticare che, accanto a queste pronunce coraggiose della Corte, lo stesso giudice delle leggi abbia continuato a dichiarare anche l’inammissibilità della questione per mancanza di una soluzione univoca che consenta una sentenza additiva o sostitutiva. Sul punto si considerino le riflessioni di N. ZANON, *I rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore alla luce di alcune recenti tendenze giurisprudenziali*, in *Federalismi*, n. 3, 2021, p. 94 ss.

¹⁴⁴¹ Già negli anni Settanta del secolo scorso C. MEZZANOTTE, *La Corte costituzionale: esperienze e prospettive*, in AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 1979, p. 170, affermava che le “molteplici e contraddittorie istanze che non trovano un momento di mediazione politica finiscono con l’indirizzarsi disordinatamente verso organi imparziali” e che la Corte costituzionale, quale mediatrice dei conflitti, “ha bisogno di strumenti flessibili, di discrezionalità larghe, di poteri di intervento diversificabili e non condizionati alla logica rigorosa del precedente”. Resta, infatti, in ogni caso, imprescindibile l’intervento legislativo, proprio perché l’intervento della Corte assume una connotazione patologica e non fisiologica, che è opportuno, quindi, limitare il più possibile: così, M. RUOTOLO, *Oltre le “rime obbligate”?*, cit., p. 58, che evidenzia la necessità di assegnare al Parlamento il ruolo legislativo di dare attuazione alla Costituzione. Si argomenta, inoltre, che l’ord. n. 207/2018 della Corte costituzionale costituisce una tecnica decisoria che presenta un carattere peculiare: la ricerca di soluzioni

4. Due ordinamenti a confronto: quale spazio per una leale collaborazione tra il Parlamento e il giudice delle leggi?

Delineate le principali caratteristiche e le linee evolutive che hanno caratterizzato la giurisprudenza costituzionale italiana e francese, appare, ora, necessario operare propriamente la comparazione tra questi due ordinamenti, al fine di individuare i punti di contatto tra gli approdi giurisprudenziali del *Conseil constitutionnel* e della Corte costituzionale.

Osservare l'operatività delle istituzioni estere costituisce un centrale e fondamentale strumento per comprendere che, stanti le differenze esistenti tra gli ordinamenti, talune istanze appaiono comuni a svariati ordinamenti giuridici contemporanei¹⁴⁴². Da qui, si può sostenere che l'approccio comparatistico è non solo incoraggiabile, ma, addirittura, necessario, se – in una prospettiva globalizzata come quella che caratterizza i diversi sistemi giuridici attuali¹⁴⁴³ – si vogliono trarre delle utili conclusioni o degli spunti per future riforme¹⁴⁴⁴.

equilibrate che consentano al giudice delle leggi un equilibrato temperamento tra l'esigenza di rispettare la discrezionalità del legislatore e la necessità di non abdicare al compito di rendere giustizia costituzionale, permettendo di assicurare una sempre maggiore conformità a Costituzione del tessuto normativo. Queste sono le argomentazioni in M. RUOTOLO, *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale*, cit., p. 662, laddove riprende, altresì, A. RUGGERI, *Fraintendimenti concettuali e utilizzo improprio delle tecniche decisorie nel corso di una spinosa, inquietante e ad oggi non conclusa vicenda (a margine di Corte cost. ord. N. 207 del 2018)*, in *Consulta online*, n. 1, 2019, p. 92 e M. BIGNAMI, *Il caso Cappato alla Corte costituzionale: un'ordinanza ad incostituzionalità differita*, in *Questione Giustizia*. Così anche E. CHELLI, *Corte costituzionale e potere politico*, cit., p. 782 ss.

¹⁴⁴² Ai fini del ricorso alla comparazione è necessario che vi sia la “condivisione di una medesima tradizione costituzionale”. Si tratta, quindi, di una “omogeneità” nei presupposti della comparabilità. “Astraendo da questo specifico profilo la tradizione costituzionale propria di un determinato ordinamento assume anch'essa una sua rilevanza in quanto caratterizza quel singolo ordine giuridico sia contribuendo a dare un proprio significato in sede interpretativa a singole specifiche disposizioni normative sia potendo essere utilizzata in caso di lacune ordinamentali per individuare un principio normativo”: così, G. DE VERGOTTINI, *Tradizioni costituzionali e comparazione: una riflessione*, in *Rivista AIC*, 2020, n. 4, p. 309 ss.

¹⁴⁴³ Si è partiti con un processo di internazionalizzazione, che ha visto al proprio centro le corti, come testimonia S. CASSESE, *I tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Donzelli, Roma, 2009, p. 4. Si sottolinea, poi, come “(...) nel nuovo magma istituzionale, la progressiva disposizione della giurisdizione in una struttura ‘a rete’ alimentasse sempre più linee di scorrimento orizzontali delle dinamiche giuridiche, che mettevano in crisi sia il rigore delle linee gerarchiche, sia i tradizionali meccanismi di ‘chiusura’ della semantica giuridica eretti dagli Stati”: M.R. FERRARESE, *Nomofilachia ed evoluzione giuridica. Corti supreme, legalità e riassetamenti post-globalizzazione*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2021, p. 116, laddove si riprende ID., *Dal “verbo” legislativo a chi dice “l'ultima parola”*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2011; ID., *When National Actors Become Transnational: Transjudicial Dialogue between Democracy and Constitutionalism*, in *Global Jurist*, vol. 9, n.1, 2009.

¹⁴⁴⁴ La capacità comparatistica risulta, infatti, centrale per “acuire la criticità dello sguardo”: così, P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 9. Tale approccio incoraggia, non a caso, un “bisogno critico”: così, M. BERTOLISSI, *Fiscalità Diritti Libertà. Carte storiche e ambiti del diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 2015, p. 18-19. Lo studio comparativo “(...) lasciandosi alle spalle il rigido schematicismo della teoria dei sistemi giuridici (...) tende a radicarsi nel concreto delle esperienze giuridiche come terreno di condivisione di problematiche ed esigenze comuni”.

4.1 *La prospettiva francese*

Partendo, dunque, dalla nozione e dai limiti operativi del diritto di emendamento, si può ben comprendere come il rapporto tra il Parlamento nazionale francese e il giudice costituzionale abbia mutato i propri contorni, alla luce di un'evoluzione che ha operato sul piano politico, giuridico e sociale¹⁴⁴⁵.

Sin dal sorgere della *Vème République* si è registrata una certa tensione tra le Camere e il *Conseil*. In un primo momento, infatti, il giudice delle leggi ha esercitato un penetrante controllo sul procedimento legislativo e, in specie, sull'esercizio del diritto di emendamento. A partire dalla riforma del 1974 si è assistito, al contrario, ad un processo di normalizzazione di tali rapporti, che è proseguito nel corso degli anni '80 e '90 del secolo scorso¹⁴⁴⁶.

Oggi, dunque, il giudice costituzionale ha pienamente riconosciuto discrezionalità legislativa al Parlamento ed esercita il proprio controllo in maniera rispettosa delle intenzioni di quest'ultimo¹⁴⁴⁷.

Il *Conseil* si è, dunque, limitato ad operare tramite le tre tipologie di strumenti *ante* delineate, andando ad interpretare *strictu sensu* le disposizioni normative al fine di renderle conformi a Costituzione e rivolgendo degli indirizzi interpretativi agli operatori pubblici, intervenendo, così, con un'attività emendativa sui testi oggetto del suo sindacato¹⁴⁴⁸.

I meccanismi di cui si è trattato si rinvergono, come si è avuto modo di osservare precedentemente¹⁴⁴⁹, sia nell'ambito del controllo a priori – di cui all'art. 61 Cost. – sia con riferimento al sindacato a posteriori – introdotto all'art. 61-1 Cost. È, dunque, l'art. 62 Cost. che delinea le conseguenze logiche dei giudizi di costituzionalità¹⁴⁵⁰. Esse possono impedire o la promulgazione delle leggi organiche e ordinarie o l'applicazione dei regolamenti parlamentari o la produzione degli effetti delle disposizioni considerate contrarie alla legge fondamentale dopo una *QPC*¹⁴⁵¹.

Si è argomentato che non si può parlare di un vero e proprio annullamento in questi casi, dal momento che le norme censurate dal *Conseil* o non sono ancora entrate in vigore o si considerano come abrogate in seguito al ricorso ex art. 61-1 Cost.¹⁴⁵².

Le decisioni del giudice delle leggi non sono suscettibili di ricorso giurisdizionale e si impongono a tutti i pubblici poteri¹⁴⁵³. Costituiscono, dunque, autorità di cosa giudicata, ma

¹⁴⁴⁵ P. BINCZAK, *Le Conseil constitutionnel et le droit d'amendement: entre «errements» et malentendus*, PUF, Parigi, 2001, p. 502.

¹⁴⁴⁶ D. ALAIN, *Le Conseil constitutionnel et le Parlement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1, 2004, p. 37-83.

¹⁴⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁴⁸ G. CARCASSONNE, M. GUILLAUME, *Article 62*, in ID., *La Constitution*, cit.

¹⁴⁴⁹ Si rinvia alle considerazioni di cui *supra*.

¹⁴⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁴⁵¹ *Ibidem*.

¹⁴⁵² *Ibidem*.

¹⁴⁵³ *Ibidem*.

solo con riguardo ai testi che il giudice costituzionale ha effettivamente esaminato e con un'espressa limitazione ai soli aspetti che il *Conseil* non abbia già preso in considerazione in un suo precedente sindacato¹⁴⁵⁴.

L'introduzione della *QPC* ha comportato, poi, un necessario adeguamento degli effetti del controllo di costituzionalità. Per questo motivo si sostiene, oggi, che si possa parlare di abrogazione – e non di nullità – della disposizione censurata¹⁴⁵⁵.

È, poi, dal 1962 che il *Conseil* è arrivato a definire i contorni della cosa giudicata delle proprie sentenze, affermando che “*L'autorité des décisions (...) s'attache non seulement à leur dispositif mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même*”¹⁴⁵⁶. Da qui si deduce un fondamentale corollario: i pubblici poteri sono vincolati non solo dal dispositivo delle sentenze, ma anche dalle motivazioni alla base della decisione¹⁴⁵⁷. Tale meccanismo appare di centrale rilievo nell'ambito della “*réserve d'interprétation*”, strumento assai poco apprezzato dal Parlamento¹⁴⁵⁸.

Le Camere, infatti, temono di perdere la loro centralità, ma si sono, altresì, rese conto che il giudice delle leggi è in grado di fornire un'interpretazione che permetta di sostenere o meno la conformità alla Costituzione di una determinata disposizione¹⁴⁵⁹. Similmente, anche la Corte di cassazione, il Consiglio di Stato, i giudici di appello e le corti inferiori hanno iniziato a fare espresso riferimento alle pronunce del *Conseil*¹⁴⁶⁰, che ha assunto un ruolo centrale nell'interpretazione “*incontestable*” della Costituzione, anche di fronte al Governo e al Parlamento, principali attori del procedimento legislativo¹⁴⁶¹.

Ciò appare fondamentale perché, a partire dal testo definito dal giudice costituzionale francese, le stesse istituzioni della *Vème République* potranno giungere ad intervenire

¹⁴⁵⁴ *Ibidem*. Ci sono due attenuazioni di tale principio: il primo caso si rinviene nell'ipotesi in cui il giudice costituzionale abbia già esaminato una certa norma, ma sotto profili che non erano stati sollevati precedentemente e che sono, in un secondo momento, sottoposti al suo giudizio; il secondo caso riguarda, invece, la possibilità di rimettere in gioco una certa decisione di fronte ad un errore materiale del *Conseil*.

¹⁴⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁵⁶ C.C., *décision* 62-18 del 16 gennaio 1962.

¹⁴⁵⁷ G. CARCASSONNE – M. GUILLAUME, *Article 62*, in ID., *La Constitution*, cit.

¹⁴⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁴⁶¹ *Ibidem*.

nuovamente sul testo, ponendo in essere la loro attività d'“*amendement*”¹⁴⁶², ai fini di assicurare la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini¹⁴⁶³.

4.2 *La prospettiva italiana*

Anche nel sistema giuridico italiano contemporaneo si è posta la difficile questione dei rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale. Fin dall'istituzione del giudice delle leggi, nell'Italia del secondo dopoguerra, non a caso, si è argomentato che, invece di adottare una prospettiva di *self restraint*, il giudice delle leggi ha inaugurato, già con la sua prima sentenza¹⁴⁶⁴, una fase di c.d. attivismo giudiziario¹⁴⁶⁵.

Gli strumenti decisori *ante* delineati, infatti, rappresentano significativi veicoli di mutamento, idonei ad apportare cambiamenti di non poco conto nel tessuto istituzionale del nostro Paese¹⁴⁶⁶.

¹⁴⁶² *Ibidem*. Un'attività, quest'ultima, che deve necessariamente bilanciarsi con la volontà del giudice delle leggi francese di non apparire quale “*juge législateur*”. Tale timore ha radici profonde nell'ordinamento francese: così testimonia L. HEUSCHLING, *Edouard Lambert. Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis. L'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois*, in *Revue internationale de droit comparé*, n. 4, 2007, p. 958-961, come sottolinea G. SERGES, *E se il caso Cappato fosse risolto con un accoglimento interpretativo transitorio? Prime riflessioni interlocutorie sulla possibile delimitazione degli effetti temporali delle pronunce interpretative della Corte costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2019, p. 31.

¹⁴⁶³ Sul punto, in tema di conflitto di attribuzioni, adottando un approccio comparatistico, si sottolinea come i recenti orientamenti della Corte costituzionale italiana siano arrivati a porre al centro della sua azione la tutela dei diritti fondamentali, delineando, così, in via giurisprudenziale, una sorta di via intermedia tra *saisine parlementaire*, tipico della Francia, e ricorso costituzionale diretto, che si rinviene sia in Germania che in Spagna: così, N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2019, p. 23. Basti pensare, in tema di tutela dei diritti fondamentali, alla *décision* 2017-651 QPC del 31 maggio 2017, con cui il *Conseil* ha consentito alla legge sottoposta al suo sindacato di restare in vigore fino al 1° marzo 2019, così da “consentire al legislatore di rimediare all'incostituzionalità” con una legge. Si tratta di una celebre e recente ipotesi di *réserve d'interprétation*, la cui operatività appare simile al meccanismo usato dalla Corte costituzionale italiana nell'ordinanza del caso Cappato. Le similitudini sono diverse: in entrambi i casi il giudice delle leggi ha ritenuto di non potere procedere con una semplice pronuncia di accoglimento, ma al contempo non ha ritenuto opportuno adottare una sentenza additiva, preferendo lasciare, entro un periodo di tempo limitato, uno spazio di discrezionalità al legislatore. In entrambi i casi, inoltre, il giudice costituzionale si è preoccupato di far sì che in questo lasso di tempo le disposizioni contestate, ancora in vigore, non producessero effetti incostituzionali a detrimento delle parti del processo a quo e di quelle degli altri processi simili in corso, disponendo o invitando alla sospensione degli stessi, come è accaduto in Italia, o imponendo un'interpretazione conforme, “creativa” ma transitoria, come è avvenuto in Francia: così, G. SERGES, *E se il caso Cappato fosse risolto con un accoglimento interpretativo transitorio?*, cit., p. 33.

¹⁴⁶⁴ Ci si riferisce qui alla sentenza n. 1/1956 della Corte costituzionale, che, contro la posizione del Governo, imbocca una strada di forte attivismo giudiziario, dando vita al controllo di costituzionalità non solo con riferimento alle leggi successive alla Costituzione, ma anche a quelle anteriori a quest'ultima, ampliando il novero del proprio potere di controllo.

¹⁴⁶⁵ In tal senso si esprime E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico*, cit., p. 786.

¹⁴⁶⁶ Sul punto si rinvia alle tecniche decisore già enucleate. Da ultimo, si pensi, poi, alla modulazione degli effetti nel tempo delle pronunce della Corte, costituendo “una giurisprudenza intesa a limitare, quando occorre, l'impatto temporale delle sentenze” che “può essere costruita coi materiali del giudizio di ragionevolezza”, nel senso che essa “postula (...) la formazione di *standard* di comportamento, o di *test*, che consentano di evitare la frantumazione del canone nella casistica”: in tal senso C. MEZZANOTTE, *Il contenimento della retroattività degli*

Anche i recenti approdi interpretativi e tecnici utilizzati dal giudice costituzionale hanno messo in luce l'innovatività dell'operato della Corte, che, sempre più spesso, guarda all'estero, ad altri Paesi europei¹⁴⁶⁷ ed extraeuropei¹⁴⁶⁸.

Da qui si può bene comprendere l'importanza che assume la comparazione, che risulta necessaria se si vogliono cogliere le istanze che agitano gli attuali ordinamenti¹⁴⁶⁹. Non a caso, si nota come diversi sistemi fronteggino simili problemi in tema di tutela dei diritti fondamentali, cui sono chiamati a dare una soluzione le corti costituzionali¹⁴⁷⁰.

Esse, infatti, si sono fatte con il tempo garanti delle prerogative dei singoli¹⁴⁷¹ e, sempre più spesso, motori di nuovi meccanismi di tutela¹⁴⁷², dando vita ad una Costituzione vivente, che "respira" e cangia i propri colori con lo scorrere del tempo e l'evoluzione del tessuto sociale del Paese¹⁴⁷³.

effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 23 e 24 novembre 1988, Milano, 1989, p. 46, come riporta V. CIACCIO, *Vecchie e nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale alla prova del "minimo vitale". Riflessioni a partire dalla sentenza n. 152 del 2020*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2020, p. 572.

¹⁴⁶⁷ Sul confronto con l'ordinamento tedesco si veda G. SERGES, *E se il caso Cappato fosse risolto con un accoglimento interpretativo transitorio?*, cit.

¹⁴⁶⁸ Sul tema si veda, in generale, il contributo di M. PICCHI, *«Leale e dialettica collaborazione» fra Corte costituzionale e Parlamento: a proposito della recente ordinanza n. 207/2018 di monito al legislatore e contestuale rinvio della trattazione delle questioni di legittimità costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2018.

¹⁴⁶⁹ Sulla necessità di garantire l'effettività dei diritti dei singoli nell'ordinamento tramite l'adozione di tecniche decisorie nuove, che tendono a sostituirsi all'attività del legislatore, si sottolinea l'importante ruolo che la comparazione tra sistemi giuridici assume nell'ambito dell'operatività della Corte costituzionale italiana. Sul tema, laddove si raffrontano pronunce delle Corti Supreme canadese e inglese con quelle del giudice delle leggi italiano, si veda M. PICCHI, *«Leale e dialettica collaborazione» fra Corte costituzionale e Parlamento*, cit., p. 11-12, spec. 11: "La Corte spiega che le opposte esigenze da dover combinare sono analoghe a quelle verificatesi in altri Paesi dove sono state adottate altre soluzioni".

¹⁴⁷⁰ Sul ruolo della Corte costituzionale come garante dei diritti fondamentali, anche tramite il dialogo tra Corti internazionali ed europee, si veda G. MONACO, *La Corte costituzionale ridisegna il proprio ruolo nella tutela dei diritti fondamentali, tra Carta di Nizza, Cedu e Carta sociale europea*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2020, p. 170 ss.

¹⁴⁷¹ Sull'evoluzione del ruolo della Corte costituzionale, funzionale alla tutela dei diritti, si veda N. LUPO, *Il Parlamento e la Corte costituzionale*, in *Iris LUISS*, 2012, p. 109 ss., dove riprende l'elaborazione già di E. CHELI, *Giustizia costituzionale e sfera parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, il Mulino, Roma-Bologna, 1993, p. 263 ss.

¹⁴⁷² "La Corte costituzionale, continua a essere, dunque, l'organo di chiusura del sistema di protezione dei diritti": così, G. MONACO, *La Corte costituzionale ridisegna il proprio ruolo nella tutela dei diritti fondamentali, tra Carta di Nizza, Cedu e Carta sociale europea*, cit., p. 174.

¹⁴⁷³ Particolarmente significative appaiono, sul punto, le parole di E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico*, cit., p. 783: "(...) le costituzioni (...) non sono entità «pietificate» bensì organismi «viventi» destinati a intrecciare le forme costituzionali con la vita reale delle istituzioni che sorreggono e con la storia della comunità sottostante". Di conseguenza, "agli organismi di controllo costituzionale, pur nella varietà dei modelli adottati, va riconosciuto uno spazio di intervento che non può essere limitato alla semplice applicazione di norme definitivamente fissate, ma che necessariamente concorre alla configurazione di tale spazio nella misura in cui questo sia consentito dalla elasticità del modello e imposto dal dinamismo delle forze che operano all'interno del sistema".

In questo senso, dunque, la Corte è giunta, a volte, ad operare come un para-legislatore, ponendo in essere, soprattutto grazie alle sentenze manipolative¹⁴⁷⁴, un'attività che si potrebbe definire, anche se in termini forti, "emendativa"¹⁴⁷⁵.

Sulla scia dell'operato del giudice costituzionale le Camere hanno sempre più di frequente fatto ricorso a due strumenti. Da una parte, i parlamentari hanno posto in essere atti di sindacato ispettivo, esercitando la loro funzione di controllo¹⁴⁷⁶. Dall'altra, hanno utilizzato le c.d. questioni pregiudiziali di costituzionalità¹⁴⁷⁷. Entrambe le ipotesi si riferiscono, comunque, alla necessità di "creare un rapporto di continuo scambio" tra l'attività del Parlamento e del giudice delle leggi¹⁴⁷⁸. Sono, in particolare, le questioni pregiudiziali che permettono di dare piena attuazione alle indicazioni provenienti dalle decisioni della Corte già nella fase di elaborazione dei testi legislativi, costringendo i membri delle Camere ad interrogarsi su aspetti di carattere sostanziale particolarmente delicati¹⁴⁷⁹.

Su questa disciplina intervengono anche i regolamenti parlamentari. In particolare, l'art. 139 del Regolamento del Senato sancisce che "Nell'ipotesi in cui sia dichiarata, a norma dell'art. 136 della Costituzione, l'illegittimità di una legge o di un atto con forza di legge dello Stato, il Presidente comunica al Senato la decisione della Corte costituzionale non appena pervenutagli la relativa sentenza. Questa è stampata e trasmessa alla Commissione competente", aggiungendo, poi, che "Sono parimenti trasmesse alle Commissioni tutte le altre sentenze della Corte che il Presidente del Senato giudichi opportuno sottoporre al loro esame"¹⁴⁸⁰. Analogamente l'art. 108 del Regolamento della Camera stabilisce che "Le sentenze della Corte costituzionale sono stampate, distribuite ed inviate contemporaneamente alla Commissione competente per materia e alla Commissione affari costituzionali"¹⁴⁸¹, anche se diverse sono le conseguenze previste in questi atti

¹⁴⁷⁴ In specie grazie a quelle additive e alle, più rare, sostitutive.

¹⁴⁷⁵ Sul punto si rinvia alle diverse tipologie di sentenze interpretative, dapprima definibili come "di principio" e "per deficit di flessibilità", poi come "interpretative forti", tese ad introdurre dei "tasselli mancanti" per dare effettiva garanzia ai principi costituzionali, per arrivare, infine, alla "riscrittura" di interi ambiti di disciplina attraverso sequenze di pronunce interpretative: così, G. SORRENTI, *La Costituzione "sottintesa"*, Relazione presentata al Seminario dal titolo "Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguate", Roma, Palazzo della Consulta, 6 novembre 2009, p. 30 ss.

¹⁴⁷⁶ R. BIN – C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in R. BIN (a cura di), *"Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Edizioni Scientifiche italiane, Napoli, 2006, p. 224.

¹⁴⁷⁷ Si tratta di strumenti che rientrano nel novero delle c.d. questioni incidentali, specificatamente tra quelle "sostanziali", quelle, cioè, che sono sollevate in riferimento al merito dell'atto all'esame dell'Assemblea. Esse consistono in "incidenti" nel corso dell'*iter legis*, che impediscono che la discussione sul testo cui sono riferite prosegua fino a che l'Assemblea si sia pronunciata su di esse e, se sono approvate, determinano la chiusura dell'*iter* stesso: così, come si vedrà in seguito, R. BIN – C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit., p. 229-230.

¹⁴⁷⁸ R. BIN – C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit., p. 223.

¹⁴⁷⁹ R. BIN – C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit., p. 225.

¹⁴⁸⁰ Art. 139 Reg. Senato.

¹⁴⁸¹ Art. 108 Reg. Camera.

legislativi¹⁴⁸². In specie, alla Camera sembra, stando alla lettera della disposizione, che la Commissione debba necessariamente procedere all'esame della sentenza trasmessa, in modo da poter esprimere "in un documento finale il proprio avviso sulla necessità di iniziative legislative, indicandone i criteri informativi"¹⁴⁸³, mentre al Senato tale attività di "seguito" rientra nella discrezionalità della Commissione, che "adotta una risoluzione con la quale invita il Governo a provvedere" solo "allorquando ritenga che le norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale debbano essere sostituite da nuove disposizioni, e non sia già stata assunta al riguardo un'iniziativa legislativa" oppure "quando ravvisi l'opportunità che il Governo assuma particolari iniziative in relazione ai pronunciati della Corte"¹⁴⁸⁴.

Tali procedure, da ultimo descritte, non sono state spesso attivate¹⁴⁸⁵. Ciò nonostante, i membri delle Camere sono costantemente aggiornati su tematiche afferenti alla giustizia costituzionale nel corso della loro normale attività¹⁴⁸⁶.

Esse rappresentano, in ogni caso, un fondamentale ed importante "meccanismo di raccordo tra le decisioni della Corte e l'attività parlamentare, dando piena attuazione alle prime già nella fase di elaborazione dei testi legislativi"¹⁴⁸⁷.

A fronte dei diversi esempi che sono stati forniti dalla prassi parlamentare¹⁴⁸⁸, si può notare come le Camere si siano sentite, spesso, prevaricate nelle loro funzioni e svilite nelle loro attività¹⁴⁸⁹. Non stupisce, dunque, che lo strumento della questione pregiudiziale sia stato utilizzato solamente con due finalità: dapprima, come metodo ostruzionistico, spingendo addirittura la Camera dei Deputati a modificare il proprio Regolamento nel 1997¹⁴⁹⁰; successivamente, come "vetrina elettorale", per ragioni eminentemente politiche¹⁴⁹¹.

¹⁴⁸² R. BIN – C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit., p. 224.

¹⁴⁸³ Art. 108 Reg. Camera.

¹⁴⁸⁴ Art. 139 Reg. Senato.

¹⁴⁸⁵ R. BIN – C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit., p. 225.

¹⁴⁸⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸⁸ I parlamentari hanno reagito spesso a sentenze della Corte particolarmente sgradite con iniziative legislative di riforma costituzionale degli art. 134 e 135 Cost. Un esempio significativo era occorso nel 1976, a seguito della sent. n. 226/1976, con cui la Corte aveva legittimato la sezione di controllo della Corte dei conti a sollevare la questione di legittimità degli atti con forza di legge sottoposti a registrazione. L'immediata reazione parlamentare si era concretizzata in tre proposte di revisione costituzionale di cui una rivolta a introdurre uno specifico divieto a sollevare questione incidentale in alcuni procedimenti. Similmente i parlamentari hanno reagito con inconsueta durezza contro la sent. n. 361/1998, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di alcune norme del codice di procedura penale relativa alla disciplina della formazione della prova in dibattimento e, in specifico, dell'acquisizione probatoria di dichiarazioni rese in precedenza da imputati non presenti in dibattimento, che rifiutino di sottoporsi all'esame o si avvalgano della facoltà di non rispondere. Così testimoniano R. BIN – C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit. nel loro contributo.

¹⁴⁸⁹ R. BIN – C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit., p. 241 ss.

¹⁴⁹⁰ Ci si riferisce, qui, all'art. 40 Reg. Camera, con cui si è tentato di evitare l'uso delle questioni in esame a scopi meramente dilatori dell'inizio della discussione generale. Così, A. MENÉ, *Fenomeni ostruzionistici nella XIII*

Per tali ragioni sono intervenute, da più parti e in diversi momenti storici, svariate proposte di riforma della disciplina costituzionale del sindacato di legittimità sulle leggi¹⁴⁹². In particolare, sono proprio le nuove tecniche decisorie della Corte a suscitare maggiori dubbi e perplessità. In specie, le sentenze manipolative sono state aspramente criticate, ma è stata una parte della dottrina a sottolineare la miopia del legislatore nazionale: il Parlamento, infatti, fatica ad accettare che l'attivismo del giudice delle leggi sia nato proprio per rimediare alla scarsa attenzione che il legislatore presta alle sue decisioni¹⁴⁹³. Se, infatti, quest'ultimo fosse reattivo e consapevole delle implicazioni delle pronunce della Corte costituzionale, allora i moniti che gli sono rivolti troverebbero risposta e non

legislatura tra garanzia dei diritti delle opposizioni e salvaguardia della funzione decisionale del Parlamento, in Camera dei Deputati, *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, I, Roma, 1987, p. 369 ss.

¹⁴⁹¹ Paradigmatica è l'espressione del sen. D'Onofrio, che ha affermato: "Comprendo che le questioni di costituzionalità finiscono per essere votate esclusivamente per ragioni politiche, che non è questa la sede di valutazione tecnico-costituzionale di tali aspetti, però è opportuno che resti traccia, anche ai fini degli ulteriori strumenti di tutela nei confronti di leggi ritenute incostituzionali, delle opinioni che si esprimono in questo momento". Così si testimonia in Senato, Assemblea, seduta n. 770 del 15/02/2000, nell'ambito della discussione sull'A.S. 4197-B e abbinati (DDL sulla c.d. *par condicio*).

¹⁴⁹² L'immediata reazione parlamentare si era concretizzata in tre proposte di revisione costituzionale di cui una rivolta a introdurre uno specifico divieto a sollevare questione incidentale in alcuni procedimenti. La prima proposta era a firma di Branca e altri. Le altre due proposte di legge costituzionale erano una tesa a precisare il carattere "esecutivo" delle attività di controllo della Corte dei conti (a firma di Ferri e altri parlamentari socialisti), e l'altra (a firma di alcuni deputati comunisti) ad escludere la registrazione degli atti con forza di legge, soluzione poi accolta dalla legge n. 400/1988 all'art. 16. Si argomentava, inoltre, del "problema degli effetti del giudicato della Corte costituzionale", che "ha ormai raggiunto, con il sempre più frequente ricorso alle sentenze cosiddette 'interpretative di accoglimento e di rigetto' dimensioni che non è eccessivo definire degenerative". Il rimedio proposto consisteva nella necessità che "nel pronunciarsi sulla incostituzionalità di una legge o di un atto avente forza di legge" la Corte non potesse "discostarsi dai termini e dai motivi dell'istanza con cui è stata sollevata la questione" e che la stessa non potesse "dichiarare l'illegittimità o la legittimità costituzionale della disposizione sottoposta al vaglio solo nel suo insieme" e non potesse "procedere alla sua frammentazione in relazione a precetti desumibili in via interpretativa". Si pensi alla proposta di revisione dell'ultimo comma dell'art. 137 *bis* Cost., volto ad affrontare il problema della c.d. copertura finanziaria delle sentenze costituzionali, disponendo che "qualora la decisione della Corte comporti gravi conseguenze, dirette o indirette, per il bilancio dello Stato o delle regioni, la Corte, acquisito il parere obbligatorio ma non vincolante della Corte dei Conti, decide se limitare nel tempo l'efficacia retroattiva della sentenza". Allo stesso problema vorrebbe porre rimedio il disegno di legge costituzionale S2042, sottoscritta da diversi senatori, volta ad introdurre una nuova disposizione costituzionale di questo tenore: "Nei casi in cui la dichiarazione della Corte comporti nuove o maggiori spese, il Presidente della Repubblica può, su proposta del Ministro interessato e previa deliberazione del Consiglio dei ministri, prorogare l'efficacia della norma per un periodo non superiore a 365 giorni. Le Camere possono regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base della norma dichiarata illegittima". Tale proposta si pone sulla scia di quella presentata dall'ex Presidente della Repubblica Cossiga con il disegno di legge S1933: "La decisione della Corte che implichi conseguenze, dirette o indirette, per il bilancio dello Stato o delle Regioni, al di fuori di specifiche previsioni di essi, e che come tale sia certificata dal Presidente della Repubblica su richiesta del Governo della Repubblica o dei Consigli regionali, non ha effetto finanziario se non venga convalidata con legge dello Stato o della Regione".

¹⁴⁹³ Le critiche sono giunte non solo dal mondo della politica, ma anche da autorevole dottrina, che è giunta ad interrogarsi "fin dove la Corte, in nome dei poteri che le spettano, possa spingersi nel creare nuove tipologie di pronunce": così testimonia M. PICCHI, «*Leale e dialettica collaborazione*» fra Corte costituzionale e Parlamento, cit., p. 14, laddove si rinvia, per ulteriori considerazioni, a A. RUGGERI, *Venuto alla luce alla Consulta l'ircocervo costituzionale (a margine nell'ordinanza n. 207 del 2018 sul caso Cappato)*, in *Consulta online*, n. 3, 2018, p. 571 ss. In tal senso, R. BIN – C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit., p. 241, laddove si afferma che "A distanza di cinquant'anni, insomma, la Corte non incontra ancora nel Parlamento un interlocutore disposto a comprenderne fino in fondo il ruolo e la funzione di giudice delle leggi".

comporterebbero la necessità di intervento del giudice delle leggi, al fine di assicurare alla magistratura ordinaria la produzione di una norma nuova, compatibile con la Costituzione¹⁴⁹⁴.

5. *Spunti per una riflessione*

Alla luce della disamina sin qui condotta si possono trarre alcune conclusioni fondamentali.

Osservare l'ordinamento francese insegna che, nei sistemi giuridici contemporanei, molte sono le linee di tendenza comuni che muovono le istituzioni, quali principali agenti del dibattito pubblico¹⁴⁹⁵.

Innanzitutto, si deve notare come il *Conseil constitutionnel* abbia acquisito un sempre maggiore peso e una maggiore rilevanza – sotto il piano giuridico, politico e sociale¹⁴⁹⁶ – tramite la sua stessa giurisprudenza e l'adozione di nuove tecniche decisorie¹⁴⁹⁷.

Tale operatività si è, spesso, resa necessaria a causa dell'inerzia del legislatore nazionale e ha trasformato il giudice costituzionale da giudice della costituzionalità delle leggi¹⁴⁹⁸ a garante, interprete e motore in tema di tutela dei diritti fondamentali dei cittadini¹⁴⁹⁹.

¹⁴⁹⁴ R. BIN – C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit., p. 237.

¹⁴⁹⁵ Comuni tendenze fra i due ordinamenti, italiano e francese, sono stati delineati, *ex multis*, nel contributo di M. CALAMO SPECCHIA, *Il Conseil constitutionnel e lo sviluppo della giustizia costituzionale in Francia*, cit., oltre che in V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit.

¹⁴⁹⁶ T. GROPPI, *Riformare la giustizia costituzionale: dal caso francese indicazioni per l'Italia?*, cit., p. 48: il *Conseil*, tramite una serie di innovative iniziative, ha tentato negli ultimi decenni di accrescere la propria legittimazione nel sistema a fronte dei nuovi compiti del controllo a posteriori, che comportano non solo un diverso rapporto con i poteri politici, ma anche un delicato raccordo con le due giurisdizioni supreme, alla luce del filtro introdotto alle questioni incidentali”, come ha avuto modo di rilevare anche Bertrand Mathieu nell'intervento conclusivo del Convegno del 30 gennaio 2009.

¹⁴⁹⁷ In questa prospettiva si deve considerare, quindi, lo sviluppo di una sempre maggiore collaborazione istituzionale tra il giudice delle leggi e il legislatore, che sembra collocarsi nel solco di alcune recenti pronunce della Corte costituzionale volte a valorizzare “la dimensione parlamentare della vita democratica”: così si esprime N. LUPO, *Respinta dal referendum la riforma costituzionale, la Corte costituzionale affronta alcuni snodi importanti del sistema delle fonti del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2017, come testimonia M. PICCHI, «*Leale e dialettica collaborazione*» fra Corte costituzionale e Parlamento, cit., p. 17-18. Da qui appare centrale, infatti, anche la richiesta, sempre maggiore, che la Corte rivolge al Parlamento di “spiegare, giustificare o motivare le scelte compiute, giungendo in alcuni casi anche a decisioni di accoglimento (...) adottate però nel pieno rispetto della discrezionalità legislativa”: M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi: le ragioni economico-finanziari degli interventi legislativi secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in F. FERRARO – S. ZORZETTO (a cura di), *La motivazione delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 39 ss.

¹⁴⁹⁸ Si passa, non a caso, da tale fondamentale funzione, propria dell'originaria istituzione del *Conseil*, agli innovativi compiti di tutela dei diritti: così, T. GROPPI, *Riformare la giustizia costituzionale: dal caso francese indicazioni per l'Italia?*, cit., p. 37 ss.

¹⁴⁹⁹ In Francia si è assistito ad un potenziamento del ruolo della giustizia costituzionale, “secondo una linea di sviluppo che può essere ricondotta entro il più generale tema della circolazione dei modelli”: in tal senso T. GROPPI, *Riformare la giustizia costituzionale: dal caso francese indicazioni per l'Italia?*, cit., p. 38, in cui si rinvia, altresì, a

Da qui si pone il difficile equilibrio tra esercizio del potere del *Conseil* e del Parlamento, che, negli ultimi decenni, anche in Francia è stato attraversato da una profonda crisi¹⁵⁰⁰.

Speculare caratteristica si registra in Italia, laddove la Carta costituzionale del 1948 non prevedeva alcune delle tecniche decisorie poi adottate dal giudice delle leggi¹⁵⁰¹.

Non stupisce, dunque, che, all'indomani della comparazione con altri ordinamenti esteri¹⁵⁰², il Parlamento nazionale sia giunto a ragionare dell'introduzione delle *separate opinions*¹⁵⁰³, come le *dissenting* e le *concurring opinions*, o della possibilità di impugnazione diretta delle leggi da parte di minoranze politiche¹⁵⁰⁴ o di ricorso diretto alla Corte costituzionale contro la delibera con cui le Camere decidono in caso di elezioni contestate¹⁵⁰⁵ o del giudizio sull'insindacabilità parlamentare¹⁵⁰⁶.

Sorge, però, a questo punto un interrogativo fondamentale: come tentare di “risvegliare” il Parlamento e di limitare l'operatività, sempre più invasiva ed attiva, della Corte costituzionale in Italia e del *Conseil* in Francia?

La risposta, forse, risiede nella necessità di dare nuova linfa all'azione dei parlamentari, rappresentanti della nazione chiamati a dare concretamente vita alle istanze della società contemporanea, al fine di rinforzare il circuito istituzionale tra Parlamento, Governo e giudice costituzionale, i tre principali attori del procedimento legislativo¹⁵⁰⁷. In quanto tali, ad essi spetta il potere/diritto di emendamento¹⁵⁰⁸, che costituisce una delle modalità

L. FAVOREU, *Les Cours constitutionnelles*, cit., p. 4, oltre che a T. GROPPI, *Alla ricerca di un modello europeo di giustizia costituzionale*, cit., p. 1 ss.

¹⁵⁰⁰ Sulle frizioni tra queste due istituzioni si veda, in generale, V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit. Si testimonia, in ogni caso, nel presente scritto come anche l'ordinamento italiano fronteggi, oggi, i medesimi problemi.

¹⁵⁰¹ Su una prima ricostruzione del ruolo che il costituente ha affidato alla Corte si veda, in via sintetica, N. LUPO, *Il Parlamento e la Corte costituzionale*, cit., p. 109-112.

¹⁵⁰² Sulla centralità della comparazione, soprattutto fra Corti costituzionali in una prospettiva “dialogica” tra le stesse, stanti le diversità esistenti fra gli ordinamenti, spesso si verificano punti di contatto fra le loro attività, come testimoniano altresì le diverse ed innovative tecniche decisorie ante adottate, si veda G. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, il Mulino, Roma-Bologna, 2010, p. 187 ss.

¹⁵⁰³ R. BIN – C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit., p. 239, in relazione a S1996, a firma del sen. Passigli.

¹⁵⁰⁴ Così la proposta di cui al S1888, il cui primo firmatario è stato Mancino.

¹⁵⁰⁵ Questa la proposta contenuta nel progetto di revisione costituzionale di cui C3931 e S2583, a firma di Boato.

¹⁵⁰⁶ In tal senso la proposta di legge costituzionale presentata alla Camera n. 723, a firma di Pisapia.

¹⁵⁰⁷ “Se leggiamo le sentenze della Corte costituzionale, come apporto di tipo tecnico-istruttorio al processo decisionale – è evidente che non possono essere ridotte a questo, ma mi basta qui sostenere che sono anche questo -, allora il contributo della Corte costituzionale lo si può avvicinare a quello derivante da altre collaborazioni al procedimento legislativo”: così, N. LUPO, *Il Parlamento e la Corte costituzionale*, cit., p. 128.

¹⁵⁰⁸ Il potere di emendamento, globalmente inteso, è “chiaramente presupposto” dal testo costituzionale: N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 53 ss.; ID., *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della Costituzione*, in *Quaderni Regionali*, n. 1, 2007, p. 253 ss. La Carta italiana, infatti, non si occupa di dare una definizione o una disciplina a questo strumento, che assume una connotazione necessariamente sostanziale: così, G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare* Cedam, Padova, 2019, p. 111 ss. Al contrario, in Francia, si trova una disposizione, l'art. 44 Cost., che si occupa dell'iniziativa emendativa.

concrete con cui gli organi dell'ordinamento tutelano i diritti e le prerogative dei cittadini nei diversi sistemi giuridici¹⁵⁰⁹.

6. Conclusioni

L'analisi sulle istituzioni francesi, portata avanti da una prospettiva storica, ha messo in luce il dinamismo e la vivacità di una popolazione contraddistinta da un tasso di coscienza civile e partecipazione politica con pochi eguali, se paragonata a quella di altri stati europei e non solo. Ciò si manifesta per mezzo di una serie di cambiamenti interni al sistema, caratterizzati da un andamento ciclico, sintomatici di una società civile scarsamente adatta a trovare una sintesi organica tra le sue differenti anime.

Da quanto esposto in precedenza, si evince che i sistemi istituzionali succedutisi dal 1789 in poi, sebbene a volte profondamente divergenti, risentano in maniera significativa gli uni degli altri, in quanto ideati, perlomeno sulla carta, per sopperire e correggere le mancanze dei precedenti. Ci sono pochi dubbi che la stessa V Repubblica, sorretta, in termini istituzionali, dai principi espressi nella Carta Costituzionale del 1958, sia esente da questo genere di considerazioni. L'attuale ordinamento francese, infatti, risente sensibilmente delle storture e degenerazioni delle precedenti esperienze repubblicane francesi, riconducibili alle leggi costituzionali del 1875 prima e alla Costituzione del 1946 poi, caratterizzate da sviluppi di natura assembleare che hanno avuto serie ripercussioni, in termini di stabilità e autorevolezza degli Esecutivi.

Tutte le considerazioni portate avanti in questa sede, relative al diritto di emendamento e, soprattutto, alla possibilità in capo al Governo di comprimerne l'esercizio, devono, quindi, inderogabilmente tenere in considerazione non solo la cornice istituzionale di riferimento, ma anche i progressi storici che ne hanno determinato i fondamenti.

È evidente come in quest'ottica, la forte asimmetria istituzionale disegnata dai Costituenti, va intesa come il tentativo di superare la storica debolezza degli Esecutivi, riconoscendo al Governo una funzione assolutamente centrale, anche laddove in apparenza si enuncia un rapporto di parità tra Governo e Parlamento.

A tal proposito, ad esempio, sul piano dell'iniziativa legislativa, l'uguaglianza proclamata in Costituzione si è rilevata, di sicuro per i primi decenni di vita istituzionale,

¹⁵⁰⁹ Per evitare il crearsi di "zone d'ombra" nella tutela dei diritti dei cittadini è necessaria una collaborazione istituzionale che, oggi, non può che annoverare tra i suoi attori fondamentali la stessa Corte costituzionale: sull'importanza di tale compito e sulle modalità concrete con cui ciò può essere reso possibile si veda E. CHELI, *Intervento conclusivo*, in L. CARLASSARE, *Il diritto costituzionale a duecento anni dalla prima cattedra in Europa*, Cedam, Padova, 1998 p. 211, oltre a V. ONIDA, *La Corte e i diritti*, in L. CARLASSARE, *Il diritto costituzionale a duecento anni dalla prima cattedra in Europa*, cit., p. 179 e P. CARROZZA – R. ROMBOLI – E. ROSSI, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, p. 768. "La Corte costituzionale con la sua visibilità, la sua storia, le sue radici, le sue garanzie da 'organo costituzionale', appare ancor oggi più idonea di qualsiasi altro giudice per fronteggiare l' 'obiezione democratica' e per garantire al meglio i diritti fondamentali: si tratta di individuare vie d'accesso che possano consentire una collaborazione proficua tra tutti i garanti dei diritti, in ossequio all'essenza dello Stato costituzionale, nel quale 'il diritto non è oggetto in proprietà di uno ma deve essere oggetto delle cure di tanti'": così, T. GROPPI, *Riformare la giustizia costituzionale: dal caso francese indicazioni per l'Italia?*, cit., p. 56, dove si riprende G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, p. 213.

una effimera illusione e le cause di questa sproporzione in favore del Governo sono molteplici.

Dal punto di vista strettamente giuridico, sebbene tra le intenzioni dei Costituenti vi fosse anche quella di rafforzare il ruolo delle Assemblee elettive all'interno del sistema, le eccessive razionalizzazioni del parlamentarismo – motivate dalla necessità di garantire la stabilità dell'indirizzo politico – hanno portato ad una crescente irrilevanza del Parlamento come produttore attivo dei testi legislativi. Il suo ruolo, di fatti, è stato più quello di deliberare le leggi che scriverle. A questo, inoltre, ha contribuito una diversa qualità dei testi proposti, potendo solo il Governo avvalersi della qualificata consulenza giuridica del Consiglio di Stato.

In questo scenario, c'è stata la volontà dei parlamentari di ritagliare un proprio spazio nel procedimento legislativo tramite l'esercizio del diritto di emendamento, la cui massima espansione si è avuta proprio con il diffondersi, nei primi anni '80, dell'ostruzionismo parlamentare. Tuttavia, l'esistenza di stringenti limiti di irricevibilità e la possibilità del Governo di avvalersi di strumenti piuttosto incisivi nel dibattito e nelle votazioni parlamentari, quali il voto bloccato e l'assunzione di responsabilità, sono due fattori che hanno fortemente ridimensionato l'effetto che l'esercizio del diritto di emendamento poteva provocare nel sistema.

Negli ultimi vent'anni questa tendenza parrebbe subire una inversione di tendenza – ancora *in fieri* – a seguito di una riforma costituzionale che tra i suoi stessi obiettivi si è posta il «*rééquilibrage institutionnel*» e la «*révalorisation du Parlement*»¹⁵¹⁰.

Particolarmente interessante risulta, quindi, la modifica del procedimento legislativo realizzata con la revisione degli artt. 42, 43, 44 della Costituzione e la relativa legge organica 2009-403, così come il riconoscimento di un vero e proprio statuto delle opposizioni. Sebbene queste riforme non siano state ancora del tutto risolutive, è innegabile che abbiano comportato un parziale arretramento del ruolo del Governo che ha ceduto una prima porzione di terreno nel campo dell'iniziativa legislativa ai parlamentari, testimoniato da un incremento nelle ultime due legislature delle leggi adottate su iniziativa non governativa sul totale delle leggi approvate¹⁵¹¹.

Vi sono, quindi, elementi sufficienti ad affermare che, in corso, potrebbe esserci sviluppo verso un'uguaglianza da sempre proclamata e mai realmente applicata.

A tal proposito si evidenzia un'inversione di tendenza in favore di un maggior equilibrio istituzionale anche nell'ambito dell'esercizio del diritto di emendamento. Negli ultimi decenni si è infatti assistito ad un arretramento del Governo a favore di una valorizzazione delle prerogative parlamentari, nonostante innegabile fosse la volontà dei Costituenti del '58 di ridisegnare l'assetto istituzionale francese, attribuendo all'Esecutivo un ruolo centrale a discapito delle assemblee legislative. La *Constitution* delinea, infatti, un sistema di "Governo in Parlamento", conferendo al primo il potere di controllare e, in certi casi, di dettare il ritmo dei lavori del secondo grazie al ricorso a mezzi invasivi capaci di accorciare

¹⁵¹⁰ P. PICCIACCHIA, *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio: quale efficace ancoraggio alla Costituzione del 1958*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni costituzionali in alcuni ordinamenti stranieri*, Milano, Giuffrè, 2012, 43 ss.

¹⁵¹¹ Per le statistiche si rinvia a PICCIACCHIA P., *Lo Statuto giuridico dell'opposizione parlamentare in Francia tra Costituzione, regolamenti delle Camere e prassi*, in www.forumcostituzionale.it, 18 marzo 2017

le lungaggini parlamentari, conducendo in tempi brevi la maggioranza verso un risultato utile

Sebbene, però, il Governo disponga di poteri astrattamente in grado di incidere profondamente sull'attività legislativa del Parlamento, potendo comprimere in varia misura fino ad elidere del tutto il diritto di emendamento dei parlamentari, tendenzialmente i Governi francesi si sono dimostrati piuttosto cauti e parsimoniosi nell'utilizzo di questi strumenti, realizzando così un equilibrio istituzionale certamente assai rispettoso delle prerogative parlamentari.

Si pensi, ad esempio, che negli ultimi dieci anni il Governo ha fatto ricorso al voto bloccato in Senato solo nove volte¹⁵¹², mentre nell'ultima legislatura ha posto la fiducia alla Camera solo una volta¹⁵¹³. Questi dati fanno certamente sorridere se equiparati all'esperienza italiana che vede, troppo spesso, un abusato ricorso allo strumento della "fiducia", il quale di fatto conduce ad un vero e proprio commissariamento del Parlamento; a quest'ultimo non resta, infatti, (come storicamente è sempre avvenuto) che seguire l'indirizzo dell'Esecutivo rinunciando alla possibilità di incidere su questioni di grande rilevanza socio-politica. Per comprendere la portata di quanto si sta qui affermando, si consideri che il solo Governo Draghi, nel momento in cui si scrive, ha già fatto ricorso una cinquantina di volte al voto di fiducia, numeri che ci si attenderebbe in un sistema istituzionale, come quello francese, che vede nel Governo il principale attore politico, piuttosto che in un sistema, come quello italiano, che (solo) astrattamente attribuisce un ruolo centrale al Parlamento.

Da quanto detto si potrebbe desumere, erroneamente, che il modo in cui viene inteso oggi il diritto di emendamento in Francia sia frutto di un processo storico-istituzionale che vede come attori principali solo il Parlamento e il Governo, conclusione questa solo parzialmente vera, poiché essenziale risulta essere stato anche il ruolo giocato negli anni dal *Conseil constitutionnel* che, con la propria giurisprudenza, ha contribuito a definire i limiti del diritto di emendamento nonché a tutelarne il suo effettivo esercizio.

In particolare, il giudice costituzionale ha garantito l'esercizio di questo diritto partendo dal presupposto che il suo rispetto sottintende il corretto svolgimento del dibattito democratico e, di conseguenza, il corretto funzionamento degli organi costituzionali.

L'intento del *Conseil* è da sempre volto a perseguire un miglioramento della qualità della legislazione e l'individuazione dei limiti di esercizio del diritto di emendamento è uno dei mezzi attraverso i quali il Consiglio persegue questo scopo.

Analizzando la giurisprudenza costituzionale risulta chiaramente che le limitazioni relative a questo diritto sono stati esplicitate e circoscritte dal *Conseil* per evitare abusi e violazioni tali da arrecare vizi al procedimento legislativo e per garantire uno *standard* qualitativo della legge.

¹⁵¹² *La séance plénière et l'activité du Sénat*, in http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/seance/rapport_annuel/2019-2020/Tome_II_Elements_statistiques.pdf, p. 157

¹⁵¹³ *Statistiques de l'activité parlementaire Session 2021-2022 (1er octobre 2021 - 30 avril 2022)*, in [https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire/\(session\)/2021-2022%20\(1er%20octobre%202021%20-%2030%20avril%202022\)](https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire/(session)/2021-2022%20(1er%20octobre%202021%20-%2030%20avril%202022))

Questo orientamento giurisprudenziale si è rafforzato nel corso degli anni a fronte dello sviluppo della tecnica dell'ostruzionismo legislativo e della proliferazione dei *cavaliers législatifs*, consistenti in un'addizione mediante emendamento di disposizioni del tutto estranee al testo in discussione.

Sempre per garantire una razionalizzazione del processo di redazione delle leggi, a partire dal 2005, il Consiglio ha sancito, quale limite al diritto di emendamento, il rispetto del principio di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare il cui fondamento costituzionale si ricava dal combinato disposto dell'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 secondo il quale "*La legge è l'espressione della volontà generale...*" e dell'art. 3 della Costituzione il quale prevede che "*La sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita attraverso i suoi rappresentanti...*".

Il Consiglio costituzionale ha altresì proceduto a rafforzare le condizioni di ricevibilità, finanziaria e legislativa, degli emendamenti di cui agli artt. 40 e 41 della Costituzione e a consacrare la regola dell' "*entonnoir*" specificando che le addizioni o le modifiche apportate dopo la prima lettura dai membri del Parlamento e dal Governo devono presentare un collegamento diretto con una disposizione ancora in discussione, ad eccezione degli emendamenti volti a garantire il rispetto della Costituzione, a coordinarsi con i testi in esame o a correggere un errore materiale.

Dall'evoluzione giurisprudenziale avente ad oggetto il diritto di emendamento emerge, dunque, che la recente preoccupazione di migliorare la qualità della norma legislativa ha imposto una profonda revisione di questo diritto.

Il potere/diritto di emendamento, come configurato nell'ordinamento francese, assume, da ultimo, una connotazione assolutamente rilevante sotto il profilo comparatistico¹⁵¹⁴.

Non si può dimenticare, infatti, quella parte della dottrina francese che ha ravvisato l'esistenza di un vero e proprio *droit d'amendement constitutionnel* in capo al *Conseil constitutionnel*¹⁵¹⁵. Si tratta di un'impostazione che affonda le proprie radici proprio nella comparazione, sia sincronica che diacronica, tra l'ordinamento italiano e francese e, in specie, tra i due sistemi di giustizia costituzionale di questi Paesi¹⁵¹⁶.

Alla luce di tali prospettazioni, dunque, si comprende chiaramente come appaia, oggi, fondamentale il ruolo svolto dal *Conseil*, che è chiamato, con la sua attività interpretativa e

¹⁵¹⁴ L'importanza di tale approccio, sotto il profilo metodologico, è stata ben evidenziata da diversi autori. In particolare, sul punto si è espresso in più opere G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 5, come si è già avuto modo di sottolineare nel contributo di G. SULPIZI.

¹⁵¹⁵ F. FABBRINI, *Il Consiglio costituzionale e lo sviluppo della forma di governo della V Repubblica francese*, cit., p. 6, oltre a V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 39.

¹⁵¹⁶ Si rinvia, di nuovo, ai contributi, in particolare, di M. CALAMO SPECCHIA, *Il Conseil constitutionnel e lo sviluppo della giustizia costituzionale in Francia*, cit., oltre che di V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., la cui opera risulta, non a caso, fondamentale.

monitoria¹⁵¹⁷, a dare nuova linfa al sistema giuridico francese, operando quale garante non solo delle leggi, ma anche dei diritti e delle posizioni giuridiche soggettive dei singoli¹⁵¹⁸.

Chiamato, quindi, ad assumere tale centrale funzione, il giudice costituzionale opera come terzo motore del potere di emendamento, intervenendo, *latu sensu*, sulla portata delle disposizioni normative sottoposte al suo vaglio¹⁵¹⁹.

¹⁵¹⁷ Approntata grazie all'utilizzo di innovative tecniche decisorie, come testimonia, *ex multis*, V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 399. Si è argomentato, invero, di una "*implication du juge constitutionnel dans la procédure législative*".

¹⁵¹⁸ Il Consiglio giudica oggi, dunque, in base al c.d. *bloc de constitutionnalité*, nel quale sono ricompresi non solo gli articoli della Carta costituzionale francese, ma anche quelli del suo Preambolo: ciò avviene a partire dalla celebre sentenza del 1974 "*Liberté d'association*".

¹⁵¹⁹ Sul punto appaiono centrali queste parole, già ricordate nel contributo di G. SULPIZI: "*(...) le Conseil constitutionnel est co-législateur ou co-auteur de la loi*", per tale intendendosi quell'autorità "*(...) qui participe de manière décisionnelle au processus d'édiction de l'acte, autrement dit de toute autorité dont le consentement est indispensable à la formation de l'acte*". Non a caso, si afferma che "*Tous ceux qui peuvent s'opposer à l'édiction de l'acte sont co-auteurs (...). Le Conseil est bien à même de s'opposer à la promulgation d'une loi (...)*": M. TROPER, *Justice constitutionnelle et démocratie*, cit., p. 38.