

“La riforma della Costituzione in Francia”

Roma, 19 novembre 2008

Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia)

Intervento di Nicola Lupo

1. Sia consentito pure a me, all’inizio di questo intervento, incentrato sul ruolo del Parlamento nella revisione costituzionale francese approvata nel luglio scorso (anche nell’ottica del dibattito italiano sulla riforma dei regolamenti parlamentari), formulare un ricordo commosso del prof. Leopoldo Elia.

Per chi ha avuto l’onore di ascoltarlo e di conoscerlo – oltre che, ovviamente, attraverso le sue opere – soltanto negli ultimi quindici anni di vita, particolarmente evidente è parso il passaggio tra la fase di Elia “parlamentare”, con ruoli di notevole responsabilità (tra gli altri, presidente della Commissione affari costituzionali; vicepresidente della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali; capogruppo al Senato), nel corso della quale si avvertiva un profondo travaglio interiore, nella ricerca di una non sempre facile coerenza tra i suoi convincimenti personali e la necessità di rispettare il punto di mediazione raggiunto, con il suo contributo spesso decisivo, all’interno del partito o della coalizione; e la fase di Elia tornato “studioso” a tempo pieno, dal 2001 in poi, durante la quale mi è parso possibile percepire, in tutti i suoi interventi, una maggiore serenità e anche una più spiccata nettezza nel giudizio critico (a prescindere dalla sua riferibilità al piano storico, al piano costituzionale o al piano politico). In qualche modo, le diverse opinioni registratesi, all’indomani della sua scomparsa, sulla “mitezza” di Elia si possono spiegare anche con questo passaggio: parlamentare senz’altro mite e disponibile a mettere la sua sapienza giuridica e la sua cultura istituzionale a servizio del dialogo e, ove possibile, della mediazione; studioso senza dubbio netto nelle valutazioni che, dopo adeguata meditazione, non esitava ad esprimere con fermezza, assumendosene in pieno le responsabilità (anche se sempre pronto a rimetterle in discussione).

Ebbene, proprio nell’ambito di quest’ultimissima fase, ho avuto il privilegio di beneficiare di due delle tante qualità che diffusamente gli sono state riconosciute: ossia, una straordinaria capacità di ascolto e di giudizio e la grande e costante attenzione ai lavori degli studiosi più giovani. Ne diede l’ennesima testimonianza nel presiedere (e magistralmente concludere) due seminari concernenti tematiche del diritto parlamentare, organizzati, con il suo autorevole incoraggiamento, insieme al collega Eduardo Gianfrancesco¹; e mediante l’accuratissima lettura che – proprio nelle ultime settimane di vita, e ancorché in condizioni di salute assai precarie (che però non minavano affatto la sua straordinaria lucidità) – fece delle bozze del *Corso di diritto parlamentare*, che insieme a Luigi Gianniti gli avevamo trasmesso, e che ci restituì, sottolineate e annotate, durante due per me indimenticabili incontri, l’ultimo dei quali svoltosi esattamente una settimana prima

¹ Per i loro atti cfr., rispettivamente, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2007, e *I regolamenti parlamentari nei momenti di ‘svolta’ della storia costituzionale italiana*, numero monografico del *Giornale di storia costituzionale*, n. 15, I semestre 2008.

della sua scomparsa. Il che non fa che accrescere, ovviamente, il debito che avverto nei suoi confronti e il rammarico per la sua dipartita.

2. Come dimostra lo stesso percorso intellettuale di Leopoldo Elia, l'esperienza costituzionale francese presenta un interesse di tipo generale, in quanto costituisce (invero sin dalla rivoluzione francese, ma, per quel che ci concerne, dal 1958 in poi) una sorta di avanguardia del costituzionalismo, nell'evoluzione della quale (e nelle sue numerose revisioni costituzionali) si possono osservare, sul testo delle disposizioni normative e sul campo dell'esperienza concreta, le trasformazioni, le contraddizioni e fors'anche le virtualità proprie delle forme di governo contemporanee.

In particolare, la Francia della V Repubblica mi pare aver sperimentato – forse per prima – uno dei nodi di fondo dei sistemi istituzionali contemporanei, riscontrabile in qualche misura in tutte le grandi democrazie, seppure con modalità variegate, a prescindere dalla forma di governo adottata (in sistemi presidenziali, come quello statunitense; in sistemi parlamentari, come quello del Regno Unito; in sistemi semipresidenziali, come appunto quello francese): ossia, la difficoltà ad individuare un ruolo adeguato per le assemblee parlamentari in sistemi istituzionali in cui il vertice dell'esecutivo è eletto, o comunque legittimato direttamente, da cittadini; in sistemi in cui, perciò, il potere di fare e disfare i governi non spetta più, almeno sul piano sostanziale, alle assemblee parlamentari, ma è rimesso ad appuntamenti elettorali (e quindi, prima, alle scelte pre-elettorali compiute dagli attori politici e, poi, al voto dei cittadini).

In Italia, com'è risaputo, il nodo relativo al ruolo delle assemblee elettive si riscontra con particolare evidenza a livello regionale, nell'ambito della forma di governo delineata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, e in una qualche misura interessa altresì, da una quindicina d'anni, anche il livello statale: per effetto di leggi elettorali di ispirazione maggioritaria, si è infatti registrato il superamento della fase del Parlamento "legislatore" (o perlomeno luogo in cui i partiti, di maggioranza e di opposizione, cercavano per quanto possibile un ampio accordo sulle leggi da approvare), che ha caratterizzato l'esperienza repubblicana dal 1948 al 1992; ma si fatica non poco ad individuare quale sia la funzione essenziale delle Camere nell'ambito di un sistema incanalatosi, seppure a fatica, lungo dinamiche di tipo bipolare.

3. Ciò premesso, mi soffermerei unicamente su alcuni profili relativi al ruolo del Parlamento francese, alla luce appunto dei contenuti della revisione costituzionale del luglio 2008.

In proposito, probabilmente è vero quello che osservava, nel suo intervento, Cesare Pinelli: ossia che per questo aspetto le riforme introdotte nella carta costituzionale francese appaiono tutto sommato abbastanza deboli. Tuttavia, mi sembra che esse risultino, per più profili, estremamente significative, soprattutto se rapportate al dibattito, attualmente in corso in Italia, sulla riforma dei regolamenti parlamentari. Infatti, le riforme dei regolamenti di Camera e Senato prospettate dalla maggioranza paiono muoversi in direzione diversa, e spesso del tutto opposta rispetto a quella segnata con chiarezza prima, in ambito tecnico, dal Comitato Ballardur e poi, senza grandissime variazioni, dalla legge costituzionale 23 luglio 2008.

La diversità della direzione si percepisce piuttosto agevolmente, ad esempio, se si legge la relazione introduttiva alle due proposte di modifica dei regolamenti parlamentari presentate, anch'esse nello scorso luglio, dal principale gruppo della maggioranza: in essa si afferma che "in un regime parlamentare caratterizzato dall'alternanza tra schieramenti contrapposti, il compito assegnato al principio della separazione dei poteri da Locke e Montesquieu non passa più attraverso la separazione del legislativo dall'esecutivo, quanto piuttosto dalla dialettica tra il *continuum* Governo-maggioranza, da una parte, e [l']opposizione, dall'altra"². Va da sé che l'accoglimento

² Cfr. A.C., XVI legislatura, doc. II, n. 3, Cicchitto e altri, e A.S., XVI legislatura, doc. II, n. 6, Gasparri e Quagliariello, presentate entrambe il 1° luglio 2008.

pieno di questa affermazione, senza che venga operata alcuna distinzione tra le funzioni parlamentari, comporterebbe la vanificazione di ogni funzione di controllo parlamentare o, quanto meno, determinerebbe la sua attribuzione esclusiva in capo all'opposizione³.

La revisione costituzione francese si muove in direzione esattamente opposta: anzitutto nel momento in cui, enumerando all'art. 24 le funzioni delle Camere, afferma che "*Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques*". Il Parlamento, dunque, oltre ad esercitare la funzione legislativa, diviene espressamente titolare, nel suo insieme, di altre due funzioni, che la carta costituzionale – proprio in Francia, nella patria della "legge come espressione della volontà generale" – pone sullo stesso piano della prima: quella di controllare il Governo e quella di valutare le politiche pubbliche. Due funzioni che, pur avendo non poche aree di sovrapposizione tra di loro (essendo, evidentemente, le politiche pubbliche svolte dall'amministrazione, al cui vertice è posto lo stesso Governo), vengono però correttamente identificate dalla carta costituzionale come distinte.

Non credo che queste direttrici opposte possano spiegarsi esclusivamente in base alla distanza tra i punti di partenza, cioè in base alla grande diversità del complessivo assetto istituzionale in Francia e in Italia⁴. E' senza dubbio vero che, mentre la carta costituzionale italiana, nonostante il celebre ordine del giorno Perassi, configura ben pochi meccanismi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare (analogamente del resto, alla pressoché coeva Costituzione francese della IV Repubblica)⁵, la Costituzione francese della V Repubblica si caratterizza proprio per dettare una disciplina assai accurata dei rapporti tra Parlamento e Governo nella quale si realizza una sostanziale costituzionalizzazione di molti istituti del diritto parlamentare (il riferimento è, anzitutto, al Titolo V, dedicato appunto ai rapporti tra Governo e Parlamento, e composto originariamente di ben 18 articoli, divenuti 24 dopo l'ultima revisione), al fine di delimitare i poteri parlamentari e di rafforzare, al contrario, il ruolo del Governo e del Presidente della Repubblica.

Tuttavia, i punti di partenza non vanno identificati nei rispettivi testi costituzionali, ma nell'assetto attuale ed effettivo dei due sistemi istituzionali, e in particolare degli equilibri tra Governo e Parlamento (e, nell'ambito di quest'ultimo, tra maggioranza e opposizione). Ebbene, con riferimento a questi equilibri "reali", non può essere dimenticato che in Italia si è assistito, a partire dagli anni '80 e poi, con ancora maggior decisione, nei due decenni successivi, ad una significativa evoluzione dei regolamenti delle Camere e, soprattutto, delle loro prassi applicative (spesso formatesi per inseguimento dei "precedenti peggiori", nell'alternanza tra centro-sinistra e centro-destra). In esito a questa evoluzione il Governo e la sua maggioranza sono usciti decisamente rafforzati, ed appaiono oggi – ben diversamente da quel che accadeva nei primi quarant'anni di esperienza parlamentare repubblicana – tutt'altro che sprovvisti di efficaci strumenti per guidare l'attività delle Camere e condurre in porto i provvedimenti che ritengono fondamentali (purché su di essi, ovviamente, vi sia l'accordo all'interno della maggioranza): si pensi, per tutti, al contingentamento dei tempi, ormai pressoché generalizzato ed applicato, alla Camera, anche agli

³ Nel senso, invece, dell'appartenenza della funzione di controllo al Parlamento nel suo insieme cfr. A. Manzella, *I controlli parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1970, spec. p. 9 s. e, anche alla luce dell'esperienza del Regno Unito, F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito: un riferimento per lo studio dell'esperienza italiana*, Giuffrè, Milano, in corso di pubblicazione.

⁴ In questo senso, seppure dubitativamente, cfr. V. Lippolis, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 15 novembre 2008, p. 8.

⁵ Tant'è che i tentativi di riforma costituzionale prospettate dagli anni '80 in poi, se non l'intera storia costituzionale repubblicana, possono leggersi come "un vano tentativo di conseguire in altri modi gli stessi effetti di stabilità e di efficienza governativa promessi nell'ordine del giorno" Perassi: cfr., in tal senso, L. Elia, *La "stabilizzazione" del governo dalla Costituente ad oggi*, relazione al convegno su La Costituzione ieri e oggi, svoltosi il 9-10 gennaio 2008, a Roma, presso l'Accademia dei Lincei (in www.astrid.eu).

emendamenti “da votare”⁶; e alla prassi di presentare maxiemendamenti su cui porre la questione di fiducia, che consente di aggirare l’obbligo costituzionale di votare le leggi articolo per articolo⁷.

Tanto più che i diversi percorsi seguiti nei due Paesi per ottenere il rafforzamento del Governo (in un caso mediante una nuova carta costituzionale, nell’altro attraverso l’evoluzione dei regolamenti parlamentari e delle prassi) si sono riflessi anche sul piano delle garanzie: per fare un solo esempio, mentre il Conseil constitutionnel svolge un ruolo incisivo di verifica del rispetto delle prescrizioni costituzionali sul procedimento legislativo – oltre che, in via preventiva e generalizzata, sulla conformità dei regolamenti parlamentari alla carta fondamentale –, potendo essere attivato anche da minoranze parlamentari (60 deputati o 60 senatori), anteriormente alla promulgazione della legge⁸, la nostra Corte costituzionale ha dichiarato sin da subito (nella sentenza n. 9 del 1959) che i regolamenti parlamentari non erano idonei ad integrare il parametro di costituzionalità delle leggi); e ha poi effettuato con estrema cautela anche quel sindacato sul rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, che pure in quella sede aveva riservato a sé stessa (negando, altresì, nettamente, a partire dalla sentenza n. 154 del 1985, che i regolamenti parlamentari possano costituire oggetto del giudizio di costituzionalità).

4. La revisione francese del luglio 2008 si pone dunque l’obiettivo di un “rafforzamento” o di una “rivitalizzazione” del Parlamento⁹; e lo persegue apportando una serie di modifiche alla carta costituzionale del 1958, molte delle quali sono destinate ad entrare in vigore il 1° marzo 2009 o ancora più tardi, ove, come spesso accade, necessitino di essere implementate mediante

⁶ E’ emblematico che a tutt’oggi il tema del contingentamento dei tempi sia considerato ancora un nodo da sciogliere, in Francia, secondo quel che riferisce P. Roger, *Bataille sur le droit d’amendement*, in *Le Monde*, 24 dicembre 2008.

⁷ La valutazione, del resto, è, almeno in parte, condivisa dallo stesso V. Lippolis, laddove, dopo aver ricordato che “in Italia finora non si è trovato l’accordo per ridefinire a livello costituzionale la posizione del Governo in Parlamento ed il modello francese è da molti visto come eccessivamente sbilanciato a favore del Governo”, riconosce che “in via di prassi, tuttavia, tra le pieghe delle procedure, il Governo è riuscito a dotarsi di un’arma, il mix fiducia-maxiemendamento, che ha effetti devastanti su un ordinato rapporto Parlamento-Governo” (così V. Lippolis-G. Pitruzzella, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, p. 51 s.). Indicazioni ulteriori, volendo, in N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare*, cit., p. 45 s. e in G. Piccirilli, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, in corso di pubblicazione.

⁸ La giurisprudenza del Conseil constitutionnel ha infatti identificato “un’esigenza costituzionale nel senso della chiarezza e della sincerità del dibattito parlamentare” ed ha affermato l’esistenza di un legame tra la qualità della legge e le condizioni in cui il dibattito parlamentare ha avuto luogo, in particolare quanto al rispetto delle regole di procedura. Cfr. il dossier *La qualité de la loi*, Documents de Travail du Sénat-Série Études Juridiques, settembre 2007 (in www.senat.fr), spec. p. 41 s.

⁹ Si è autorevolmente parlato, in proposito, di “riparlamentarizzazione”: cfr. J. Gicquel, *La reparlementarisation: une perspective d’évolution*, in *Pouvoirs*, n. 2008, n. 126, p. 47 s. e, in questo seminario, la relazione introduttiva di M. Olivetti. Tuttavia, sembra trattarsi di un’espressione suscettibile di originare qualche equivoco, specie in questa fase della forma di governo francese: quella che si sta verificando dal 2000 in poi è infatti, per giudizio comune (ad esempio, cfr. S. Ceccanti, *Le istituzioni e il sistema politico dopo il primo “quinquennato”*, in *La Francia di Sarkozy*, a cura di G. Baldini e M. Lazar, Il mulino, Bologna, 2007, p. 27 s., S. Bonfiglio, *La forma di governo nella V Repubblica francese: un sistema in disequilibrio? Dalla esperienza delle coabitazioni al limite dei due mandati presidenziali*, in corso di pubblicazione in M. Calamò Specchia (a cura di), *La Costituzione francese/La Constitution française*, Atti del Convegno biennale dell’Associazione di Diritto Pubblico Comparato-Bari 22-23 maggio 2008, Vol. 2, Giappichelli, Torino, 2009 (in www.astrid.eu) e, nell’ambito, di questo seminario, la relazione introduttiva di M. Volpi, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, paper, p. 6 s. e l’intervento di C. Martinelli, *Riforma della V Repubblica: la necessità di restituire vigore al ruolo costituzionale del Parlamento*, paper, p. 2 s.), una trasformazione in senso presidenziale (e, dunque, una “presidenzializzazione”, quando non una “ultrapresidenzializzazione”) della forma di governo, e il rafforzamento del Parlamento è voluto in piena coerenza con questa trasformazione: intendendosi così creare – evidentemente, in conformità al modello statunitense – adeguati contrappesi, anzitutto in Parlamento, all’emergere di un esecutivo sempre più chiaramente dotato, nel suo vertice, di una legittimazione popolare. Meglio mi sembra perciò, in definitiva, parlare di una “valorizzazione” del Parlamento: cfr., ad esempio, J.P. Chevènement, *Revaloriser les pouvoirs du Parlement, in 1958-2008. Les 50 ans de la Constitution*, LexisNexis-Litec, Paris, 2008, p. 249 s.

l'approvazione di leggi organiche o di modifiche ai regolamenti parlamentari. Non è questa la sede per svolgerne un esame accurato o per ricostruirne le origini¹⁰: basti qui enumerarle sinteticamente, appunto nell'ottica di una possibile comparazione con le ipotizzate revisioni dei regolamenti parlamentari italiani.

4.1. Come si accennava, si valorizzano anzitutto i poteri parlamentari di indirizzo, di controllo sul Governo (e, in forme più attenuate, sullo stesso Presidente della Repubblica) e di valutazione delle politiche pubbliche:

a. prevedendo un controllo sulle nomine effettuate dal Presidente della Repubblica da parte delle commissioni parlamentari, e attribuendo ad esse il potere di opporsi alle stesse, a maggioranza qualificata (art. 13; si veda altresì l'art. 56, che prevede un parere delle commissioni parlamentari sulle nomine dei giudici costituzionali spettanti ai Presidenti di Assemblea);

b. introducendo la possibilità per il Presidente della Repubblica di prendere la parola davanti alle Camere riunite, dando eventualmente luogo ad un dibattito, senza voto (art. 18);

c. consentendo, in via generale, il voto di risoluzioni da parte delle Assemblee (in precedenza ammesse, ma, secondo quanto stabilito dal Conseil constitutionnel a partire dal 1959, limitatamente a decisioni di ordine interno)¹¹, alla cui iscrizione all'ordine del giorno può comunque opporsi il Governo (art. 34-1);

d. rafforzando il legame tra Parlamento e Corte dei conti, in particolare stabilendo che questa assista il Parlamento nel controllo dell'azione del Governo; mentre è chiamata ad assistere sia il Parlamento che il Governo nella valutazione delle politiche pubbliche (art. 47-2);

e. inserendo in Costituzione una disciplina delle commissioni d'inchiesta (già conosciute nella prassi e nei regolamenti parlamentari, dal 1958 in poi)¹², in seno a ciascuna Assemblea, finalizzate all'esercizio di missioni di controllo e di valutazione (art. 51-2);

f. adeguando le procedure comunitarie alle significative novità introdotte, anche sulla spinta della giurisprudenza del Conseil constitutionnel, dal trattato di Lisbona, che come è noto coinvolge anche i Parlamenti nei processi decisionali dell'Unione europea¹³, in particolare istituendo una Commissione per gli affari europei presso ciascuna Assemblea e consentendo il voto di "risoluzioni europee" sulle proposte di atti comunitari (art. 88-4).

4.2. In secondo luogo, si agisce sulla programmazione dei lavori e sul procedimento legislativo, in modo da attenuare il dominio che su di esso ha fin qui esercitato il Governo, alla luce del testo originario della Costituzione del 1958:

a. stabilendo termini minimi per l'avvio dell'esame in Assemblea dei progetti di legge, pari, in prima lettura, a 6 settimane dalla presentazione e, in seconda lettura, a 4 settimane dalla trasmissione, con alcune limitate eccezioni (art. 42, terzo e quarto comma). Particolarmente evidente appare qui la controtendenza rispetto a quanto prefigurato dalle proposte di riforma regolamentare presentate in Italia dalla maggioranza, che invece delineano, per un numero indefinito di disegni di legge dichiarati "prioritari" dal Governo, una corsia preferenziale volta ad assicurare la conclusione dell'iter nel termine massimo di 30 giorni presso ciascuna Camera¹⁴;

¹⁰ Per i lavori del Comité Balladur cfr. www.comite-constitutionnel.fr. Sull'istruttoria svoltasi all'interno dell'Assemblée Nationale, nell'ambito di un apposito gruppo di lavoro, cfr. B. Accoyer, *L'apport de l'Assemblée nationale à la préparation de la révision constitutionnelle*, in 1958-2008. *Les 50 ans de la Constitution*, cit., p. 253 s.

¹¹ Cfr. P. Avril-J. Gicquel, *Droit parlementaire*, III ed., Montchrestien, Paris, 2004, p. 156 s.

¹² Si vedano, per tutti, P. Avril-J. Gicquel, *Droit parlementaire*, cit., p. 102 s.

¹³ Cfr. A. Manzella, *I parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, in *L'Unione europea nel XXI secolo. "Nel dubbio, per l'Europa"*, a cura di S. Micossi e G.L. Tosato, Il mulino, Bologna, 2008, p. 333 s. e L. Gianniti-R. Mastroianni, *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, in ASTRID, *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Il mulino, Bologna, 2008, p. 161 s.

¹⁴ Cfr. l'art. 25-bis r.C. e 55-bis r.S., come proposti dai progetti di riforma richiamati *supra*, nella nota 2. A commento di tali previsioni, cfr., criticamente, A. Pertici, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti*

b. disciplinando più accuratamente il diritto di emendamento, peraltro già oggetto di una previsione costituzionale, ed affermando il necessario legame, anche indiretto, tra l'emendamento e il testo a cui esso è riferito (artt. 44 e 45). Si può ricordare, in proposito, che i limiti entro cui tale diritto può essere esercitato, con l'affermazione di un incisivo sindacato sull'effettiva esistenza di una connessione tra ciascun emendamento e il progetto di legge originario, sono stati oggetto di una cospicua e assai interessante giurisprudenza del Conseil constitutionnel, i cui eccessi (peraltro superati dallo stesso Conseil, che ha abbandonato la propria giurisprudenza sui "limites inhérentes" al potere di emendamento, adottata tra il 1986 e il 2001) il legislatore costituzionale vuole così, evidentemente, impedire, facendo sì che debbano considerarsi ammissibili anche emendamenti caratterizzati da un legame indiretto con il testo¹⁵. E' risaputo, invece, che in Italia, il diritto di emendamento è ignorato in Costituzione ed è privo di limiti efficaci, e finisce perciò, paradossalmente, per essere azzerabile *in toto* mediante la già ricordata prassi dei maxiemendamenti (prassi che le proposte di riforma regolamentare presentate dalla maggioranza si ripromettono di vietare)¹⁶;

c. limitando in modo significativo la procedura della questione di fiducia "implicita" prevista dal terzo comma dell'art. 49, che può ora riguardare, oltre alle leggi di finanza pubblica e sulla sicurezza sociale, solo un progetto di legge per ogni sessione parlamentare (art. 49, terzo comma, nella nuova formulazione). E non pare trattarsi di un cambiamento di poco conto, posto che tale strumento, pur oggetto di critiche da una parte della dottrina¹⁷, e ancorché utilizzabile solo presso l'Assemblée Nationale, rappresenta un "formidabile mezzo di pressione che, nell'esperienza francese, ha sinora consentito all'Esecutivo di dominare una maggioranza eterogenea e recalcitrante"¹⁸. In Italia, le proposte di riforma regolamentare presentate dalla maggioranza intendono invece "importare", con alcune varianti e senza toccare la carta costituzionale, l'istituto francese, in qualche modo parallelo a quello della questione di fiducia "implicita", del voto bloccato, disciplinato dall'art. 44, terzo comma, della Costituzione del 1958¹⁹: si consentirebbe infatti al Governo, per i disegni di legge dichiarati "prioritari", per quelli di conversione dei decreti-legge e per i disegni di legge finanziaria e di bilancio, di far porre in votazione per primo l'emendamento su cui il Governo stesso ha espresso parere favorevole, così determinando, in caso di approvazione di questo, la decadenza di tutti gli altri emendamenti (incluso quello, alternativo,

proposte di modifica dei regolamenti parlamentari, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 22 luglio 2008; F. Rosa, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3 novembre 2008; e A. Saitta, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, p. 871 s., spec. 884. A supporto, nell'ottica di un possibile "scambio" con la rinuncia all'abuso della decretazione d'urgenza, cfr. invece R. Perna, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza: il procedimento legislativo di una democrazia maggioritaria*, in www.forumcostituzionale.it, 25 novembre 2008.

¹⁵ Si vedano, anche per ulteriori indicazioni, il dossier *La qualité de la loi*, cit., p. 42 e G. Piccirilli, *I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia: tendenze opposte nel sindacato dei vizi del procedimento legislativo*, in *Le regole del diritto parlamentare*, cit., p. 363 s.

¹⁶ Il riferimento è all'art. 78-bis r.C. e all'art. 72-bis r.S., come sarebbero introdotti dalle proposte più volte ricordate, i quali stabiliscono l'inammissibilità degli "emendamenti che presentino contenuto eterogeneo o comunque interamente sostituivi di più articoli di un disegno di legge" e l'irricevibilità dei "disegni di legge composti da articoli aventi contenuto eterogeneo". Dubbi sulla robustezza dell'argine che così sarebbe posto ai maxiemendamenti sono espressi da G. Piccirilli (*Il procedimento legislativo*, testo provvisorio della relazione presentata al seminario su "Analisi delle proposte di riforma dei regolamenti parlamentari presentate nella XVI legislatura", Roma, Lumsa, 12 dicembre 2008).

¹⁷ Cfr. M. Mauguin Helgeson, *L'élaboration parlementaire de la loi. Etude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Dalloz, Paris, 2006, p. 312 s., ad avviso della quale questa procedura, contrariamente al voto bloccato previsto dall'art. 44, terzo comma, della Costituzione del 1958, mette in discussione i principi essenziali dell'elaborazione delle leggi.

¹⁸ Così M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 36 s.

¹⁹ J.P. Camby-P. Servent, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, IV ed., Montchrestien, Paris, 2004, p. 91 s., rilevano che, in genere, ad un utilizzo più frequente del voto bloccato corrisponde un minore uso della questione di fiducia implicita, e viceversa.

presentato dal capo dell'opposizione, e discusso congiuntamente), e ottenendo in pratica gli stessi effetti procedurali derivanti dalla questione di fiducia, ma senza la correlativa assunzione di responsabilità da parte del Governo²⁰;

d. rompendo il principio del dominio del Governo sull'ordine del giorno delle Camere – introdotto, come è noto, dalla Costituzione del 1958 – con la previsione di apposite riserve di spazi a favore del controllo e della valutazione delle politiche pubbliche, alle iniziative di opposizione e alle questioni presentate dai singoli parlamentari (art. 48): più in particolare, il Governo resta “padrone” di due settimane di seduta ogni quattro; mentre una settimana su quattro è riservata al controllo e alla valutazione delle politiche e spazi minori, ma certi, sono attribuiti ai gruppi di opposizione e minoritari (un giorno di seduta al mese), e alle interrogazioni poste dai singoli parlamentari (una seduta a settimana). Su tale questione, le riforme regolamentari depositate, in Italia, dal maggior partito della maggioranza si muovono, proprio invocando il modello francese, in senso esattamente opposto, ma finiscono però per andare al di là del modello stesso, nella sua versione attuale (si prospetta, infatti, l'attribuzione di due terzi del tempo incluso in ciascun calendario all'“esame degli argomenti segnalati dal Governo, sulla base delle priorità da esso indicate”, mentre il restante terzo andrebbe, per metà, agli argomenti indicati dal Capo dell'Opposizione e, per l'altra metà, andrebbe distribuito proporzionalmente tra i gruppi)²¹;

e. incrementando il limite numerico delle commissioni permanenti, come è noto stabilito direttamente dalla Costituzione del 1958, che è ora elevato da 6 a 8 (il Comitato Ballardur aveva proposto di portarlo a 10). Qui, invero, i punti di partenza sono, in diritto e in fatto, davvero assai distanti: e va segnalato, in Italia, il silenzio, sul tema, delle proposte di riforma presentate dalla maggioranza, mentre sarebbe forse da auspicare una qualche limitazione del numero delle commissioni permanenti (magari in concomitanza con la soppressione della regola per cui ogni parlamentare, con la sola eccezione del presidente di assemblea, deve necessariamente appartenere ad una commissione permanente)²², posto che, se un numero esiguo e fisso di commissioni può costituire un utile strumento per limitare l'espansione dei poteri parlamentari, non è detto che un numero elevato delle stesse, comportando una frammentazione delle relative competenze, corrisponda ad un'effettiva maggiore incisività della loro azione²³;

²⁰ Cfr. le ipotizzate modifiche all'art. 85 r.C. e all'art. 102 r.S., su cui cfr. le considerazioni critiche di G. Piccirilli, *Il procedimento legislativo*, cit., il quale ritiene “difficilmente trasponibile nel sistema parlamentare delineato nella Costituzione italiana del 1948, a meno di non considerare l'art. 70 Cost. – ove si dispone che sono le Camere a esercitare la funzione legislativa – in senso meramente formale e non anche sostanziale”. In chiave, invece, favorevole all'introduzione, in Italia, di un meccanismo di questo tipo, cfr. V. Lippolis, , *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, a cura di V. Lippolis, Jovene, Napoli, 2008, p. 5 s., spec. 23.

²¹ Cfr. l'art. 24, comma 2, r.C. e l'art. 55, comma 1, r.S., come sarebbero modificati dai progetti di riforma richiamati *supra*, nella nota 2.

²² Cfr., volendo, N. Lupo, *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, in www.forumcostituzionale.it, 12 giugno 2006. Emblematico degli effetti deleteri derivanti dal numero elevato delle commissioni parlamentari appare il caso del disegno di legge di attuazione dell'art. 119 Cost. (c.d. “federalismo fiscale”- A.S., XVI legislatura, n. 1117), assegnato in sede referente a ben 3 commissioni riunite (affari costituzionali, bilancio e finanze).

²³ Gli studi comparatistici sul peso delle commissioni parlamentari non sono particolarmente numerosi: probabilmente il più accurato è tuttora costituito da *Committee in Legislatures: a comparative analysis*, edited by J.D. Lees and M. Shaw, Duke University Press, Durham-North Carolina, 1979, spec. p. 384 s., nel quale – sulla base della situazione di allora, analizzata per l'Italia da un saggio di F. D'Onofrio – si concludeva che, dopo quello statunitense, il sistema delle commissioni più “importante” era quello del Parlamento italiano. Inutile aggiungere che il quadro, alla luce delle trasformazioni nel frattempo intervenute nel sistema politico e istituzionale italiano, risulterebbe oggi, ovviamente, ben diverso (cfr. *Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e mutamento*, a cura di G. Capano e M. Giuliani, Il mulino, Bologna, 2001). Qualche indicazione più aggiornata può trarsi anche da *Las comisiones parlamentarias*, coordinator J.C. da Silva Ochoa, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1994 e da B. Vila Ramos, *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2004, spec. p. 79 s.

f. rafforzando il ruolo delle commissioni permanenti nel procedimento legislativo, essenzialmente attraverso la disposizione secondo cui l'esame in Assemblea si svolge, di norma e con alcune eccezioni, sul testo licenziato dalla Commissione, anziché sull'originario disegno di legge governativo (art. 42, primo e secondo comma). Come è noto, che l'esame in Assemblea si svolga sul testo licenziato dalla commissione è la regola da sempre vigente in Italia, con le eccezioni (limitate peraltro al solo Senato) dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge e dei progetti di legge il cui esame non si sia concluso in commissione (ipotesi, quest'ultima, sorta per prassi, e che tende a verificarsi con notevole frequenza nelle ultime legislature). In proposito, le proposte di riforma dei regolamenti di Camera e Senato presentate in Italia sono volte ad aumentare il novero di queste eccezioni, includendovi altresì i progetti di legge inseriti in calendario su iniziativa delle opposizioni, da esaminarsi in assemblea nel testo originario, e i disegni di legge prioritari dei quali la commissione non abbia concluso l'esame entro il termine fissato dal presidente di assemblea²⁴;

g. affidando, infine, al regolamento di ciascuna Camera il compito di riconoscere diritti specifici ai gruppi di opposizione e a quelli di minoranza (art. 51-1). Va ricordato che tale previsione è stata introdotta essenzialmente al fine di superare un orientamento contrario espresso in proposito dal Conseil constitutionnel, il quale, nella sentenza n. 537 del 2006, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune modifiche al regolamento dell'Assemblée Nationale, volte ad attribuire poteri procedurali ai gruppi qualificatisi come "di opposizione", in quanto in tal modo si sarebbe instaurata tra i gruppi una ingiustificata differenziazione di trattamento²⁵. E' noto invece che in Italia – pur nell'ambito di regolamenti che fondano l'organizzazione e i procedimenti parlamentari sulla nozione di gruppo parlamentare, a prescindere dalla sua collocazione alla maggioranza o all'opposizione – si sono comunque potute affacciare alcune prerogative a favore dell'opposizione (in particolare, nella programmazione dei lavori e, alla Camera, nella composizione del Comitato per la legislazione)²⁶, senza che ciò abbia originato particolari problemi di conformità a Costituzione (e, invero, anche se ve ne fossero stati, non sarebbe stato facile immaginare una via per farli giungere alla valutazione della Corte costituzionale).

5. Avviandomi alle conclusioni, aggiungerei un'ulteriore considerazione, in relazione al rapporto tra diritto parlamentare e diritto costituzionale: una questione non di interesse esclusivamente accademico²⁷, ma destinata ad originare importanti riflessi sia sul nesso (anche temporale) tra riforme dei regolamenti delle Camere e modifiche della Costituzione, sia sulle garanzie costituzionali volte ad assicurare il rispetto delle regole di diritto parlamentare.

La rassegna seppure sommaria, delle innovazioni introdotte relativamente al Parlamento dalla revisione della Costituzione francese, ci fornisce la riprova del rilievo costituzionale delle norme volte a regolare il ruolo del Governo 'in' Parlamento²⁸. Poiché è attraverso di esse che si disegnano, in concreto, gli equilibri tra i due organi costituzionali, è essenziale che esse, ancorché

²⁴ Per i progetti di legge in quota dell'opposizione cfr. l'art. 43, comma 7-bis, r.S. e l'art. 79, comma 16 r.C., come aggiunti dalle proposte di modifica regolamentare. Criticamente, nel senso della dubbia conformità di tali previsioni con l'art. 72, primo comma, Cost., cfr. S. Curreri, *Le riforme regolamentari possibili*, in www.forumcostituzionale.it, 13 ottobre 2008.

²⁵ A commento della sentenza del Conseil, con alcune comparazioni con l'Italia, a livello nazionale e regionale, cfr. S. Curreri, *Il Conseil constitutionnel bocchia la via regolamentare allo statuto dell'opposizione*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, p. 776 s., e M. Rubechi, *L'opposizione nei regolamenti consiliari: un'opportunità da cogliere, al di qua delle Alpi*, ivi, p. 779 s.

²⁶ Per indicazioni, cfr., tra gli altri, V. Casamassima, *L'evoluzione delle relazioni tra maggioranza e opposizione nella storia della Repubblica italiana*, in *Studi pisani sul Parlamento*, a cura di E. Rossi, vol. I, Plus, Pisa, 2007, p. 15 s., spec. 70 s.

²⁷ Cfr., comunque, volendo, L. Gianniti-N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Il mulino, Bologna, 2008, p. 6 s.

²⁸ Cfr., seppure in chiave sostanzialmente critica, L. Pegoraro, *Il Governo in Parlamento. L'esperienza della V Repubblica francese*, Cedam, Padova, 1983, spec. p. 13 s.

tradizionalmente appartenenti al diritto parlamentare, siano poste, nei loro principi fondanti, con fonti di rango costituzionale; che di esse sia assicurato il rispetto, ad opera di soggetti terzi, indipendenti dalla dinamica maggioranza-opposizione; e, infine, che ci siano meccanismi idonei a far sì che lo sviluppo dei principi dettati dalla carta costituzionale, in Francia affidato a regolamenti parlamentari o a leggi organiche, non si riveli né contrastante né elusivo rispetto ai principi stessi.

Secondo quel che osserva Andrea Manzella, i francesi, “dall’invenzione del ‘parlamentarismo razionalizzato’ alle ultime riforme di Sarkozy [...] hanno deciso che i meccanismi delle decisioni legislative (connesse con la tenuta dei governi e dei programmi) e le garanzie delle minoranze parlamentari non potevano restare come semplici disposizioni” dei regolamenti parlamentari e hanno perciò costituzionalizzato “‘pezzi’ tradizionali del diritto parlamentare”: “o perché sono diventati norme della Costituzione o perché sono stati introdotti ricorsi costituzionali a tutela”²⁹.

Se si guarda alle vicende italiane di questi ultimi mesi, direi che ormai, anche alla luce della emblematica vicenda dell’inattuazione del *Premier question time*, previsto nel regolamento della Camera dal 1997³⁰, si è diffusa una certa consapevolezza dell’insufficienza delle norme dei regolamenti parlamentari a garantire, in particolare, uno statuto dell’opposizione³¹. Mi pare invece ancora tutto da acquisire il secondo aspetto, quello relativo alla percezione della necessità, in un sistema maggioritario, di un insieme di garanzie più ampio, più solido e più incisivo rispetto al passato: idonee perciò ad evitare che le forze politiche che di volta in volta sono in maggioranza – e che si sentono forti di una legittimazione popolare, più o meno diretta – possano calpestare le regole stabilite, a danno non solo delle opposizioni, ma di quelle esigenze di razionalità e di trasparenza che ispirano ogni procedimento parlamentare (e che ne costituiscono elemento distintivo e caratterizzante rispetto agli altri procedimenti decisionali)³².

Certo, di nuove regole parlamentari, condivise tra maggioranza e opposizione ed adeguate al maggioritario, c’è assolutamente bisogno³³. Ed è indubbio che la persistenza di regolamenti parlamentari ispirati ad una logica proporzionalistica pre-esistente abbia anch’essa contribuito a squilibrare il sistema: spingendo cioè verso la formazione di prassi e soluzioni occasionali, volte in qualche modo a porre rimedio a frequenti rischi di paralisi decisionale. Ma è indispensabile che queste nuove regole, oltre ad essere ripensate nel loro insieme, siano corredate di adeguate garanzie, idonee ad assicurarne la tenuta.

6. Infine, ritornando al nodo della forma di governo e, nell’ambito di questa, al ruolo del Parlamento, mi pare che la direzione intrapresa dal sistema francese ci mostri come la tendenza, nel

²⁹ Così A. Manzella, *Le riforme e le regole*, in *La Repubblica*, 15 dicembre 2008, p. 22, il quale segnala che in Italia vi è oggi il rischio opposto: quello “cioè di ‘parlamentarizzare’ rapporti di qualità costituzionale”.

³⁰ Nell’ambito di tale procedura, che obbligherebbe il Presidente del Consiglio (o, eventualmente, il suo vice) ad andare in aula a rispondere due volte al mese (art. 135-bis, comma 1, r.C.), il Presidente del Consiglio è intervenuto 21 volte nella XIII legislatura, mai nella XIV legislatura e una sola volta nella XV. Sui possibili rimedi, cfr. G. Rivosecchi, *Quali rimedi all’inattuazione del “Premier Question Time”? A proposito di statuto dell’opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, p. 811 s.

³¹ Ad esempio, sulla difficoltà di rafforzare concretamente l’opposizione senza qualche modifica di rango costituzionale insiste V. Lippolis, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati*, cit., p. 25 s. e Id., *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, cit., p. 7.

³² Alcuni spunti nella direzione indicata compaiono nel documento *Una moderna democrazia europea. L’Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, presentato da 14 fondazioni e associazioni il 14 luglio 2008, in www.astrid.eu, nel quale, non a caso, si delinea un complessivo intervento di riforma destinato ad agire, contemporaneamente, sulla Costituzione, sulle leggi elettorali e sui regolamenti parlamentari.

³³ Lo dimostra anche il fatto che le proposte di modifica regolamentare siano state assai numerose all’inizio della XVI di legislatura, anche se esse appaiono perlopiù prive di respiro generale e troppo legate alla situazione contingente, ossia alla collocazione, nell’attuale quadro politico, di ciascun gruppo parlamentare. Per un esame delle stesse, istituto per istituto, cfr. il già ricordato seminario su “Analisi delle proposte di riforma dei regolamenti parlamentari presentate nella XVI legislatura” (un resoconto di tale seminario, a cura di I. Boccuzzi, è in www.amministrazioneincammino.luiss.it).

costituzionalismo europeo, non sia certo quella di assecondare ulteriormente il processo di presidenzializzazione che non da oggi è in corso, per una molteplicità di cause che qui non possono essere neppure richiamate, nelle democrazie contemporanee³⁴: garantendo perciò all'Esecutivo nuovi poteri "in" Parlamento, in nome della sussistenza del rapporto fiduciario, e svilendo il ruolo delle Camere a meri apparati serventi un indirizzo politico governativo che, nonostante la retorica del "programma di governo" lo disegni come cristallizzato nel momento delle elezioni, è necessariamente oggetto di precisazioni, aggiornamenti e rimeditazioni anche profonde in corso di legislatura³⁵.

Al contrario, l'obiettivo di chi, in Francia come in Italia, si accinge a riformare il sistema istituzionale non può che essere quello di costruire, o di ripristinare, un adeguato insieme di *checks and balances*, a tutela, appunto, dell'equilibrio del sistema. In questa chiave, la previsione di un rafforzamento o, al contrario, di un indebolimento del Parlamento – che, come è stato ricordato, e come lo stesso Sarkozy ha percepito, costituisce una risorsa preziosa per tutto il sistema istituzionale³⁶ – può rappresentare un'utile cartina di tornasole delle riforme di volta in volta prospettate, indicandoci se si sta procedendo nella direzione corretta (quella di una moderna democrazia europea) o in quella sbagliata (verso presidenzialismi di tipo sudamericano).

³⁴ Cfr., per tutti, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, a cura di A. Di Giovine e A. Mastromarino, Giappichelli, Torino, 2007.

³⁵ Cfr., da ultimo, G. Rivosecchi, voce *Fiducia parlamentare*, in *Digesto discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, vol. I, Utet, Torino, 2008, p. 385 s.

³⁶ Cfr. C. Martinelli, *Riforma della V Repubblica: la necessità di restituire vigore al ruolo costituzionale del Parlamento*, cit., p. 3 s., il quale osserva che "laddove l'organo rappresentativo non riacquista una qualche funzione di luogo di confronto tra interessi e visioni diverse, l'opposizione a chi governa e anche l'eventuale malcontento sociale finiscono fatalmente per trasferirsi dalla sede istituzionale alla piazza, con un indiretto indebolimento di tutto il sistema costituzionale, anche di quegli organi che sembrano particolarmente autorevoli".