

FRANCIA: La congruità del termine per la presentazione degli emendamenti è condizione di effettività del principio democratico (Conseil constitutionnel n. 2005-526 DC)

di Giovanni Piccirilli

(dottorando in Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova - giovanni_piccirilli@hotmail.com)

Con la decisione n. 2005-526 DC del 13 ottobre scorso (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2005/2005526/index.htm>) il Conseil constitutionnel ha dichiarato compatibile con la Costituzione, sebbene con la riserva di cui si darà conto, la modifica del Regolamento dell'Assemblée nationale, approvata con risoluzione del 6 ottobre 2005, che ha adeguato il procedimento parlamentare alla riforma delle regole della sessione di bilancio, apportata con legge organica n. 2001-692 (LOLF).

Tale modifica regolamentare ha introdotto significative innovazioni, in particolare, sulla potestà emendativa dei deputati in materia finanziaria, con evidenti conseguenze sui rapporti Parlamento – Governo nella determinazione degli indirizzi di spesa.

La recente disciplina si affianca alle disposizioni di rango costituzionale che vietano ai membri delle Camere la presentazione di emendamenti peggiorativi dei saldi (art. 40) ed alla preminente posizione dell'esecutivo anche nello svolgimento dei lavori parlamentari, in conformità con la natura semipresidenziale della forma di governo.

Una importante innovazione della citata riforma del 2001, in vigore dal 2005, è il superamento della divisione per ministeri della programmazione di spesa, introducendo una ripartizione in grandi obiettivi strategici, le missioni (art. 7 della LOLF), di natura trasversale e programmatica, che possono anche avere natura interministeriale. In conseguenza di ciò, la nuova disciplina regolamentare opera una distinzione in sede di fissazione del termine per la presentazione degli emendamenti alla *loi de finances* tra le proposte emendative dirette ad incidere direttamente su una missione e quelle che siano dirette su articoli non ricollegati ad una specifica missione.

Il nuovo articolo 118 del Regolamento di Assemblea, come modificato dall'art. 5 della risoluzione citata, fissa il termine per la presentazione degli emendamenti riferiti ad articoli che concorrano alla determinazione di una missione alle ore 17 dell'“anti-vigilia” della discussione della missione stessa, mentre per gli articoli della seconda parte della legge finanziaria che non siano collegati ad una missione il termine per la presentazione delle proposte emendative di origine parlamentare è posto alle ore 17 del giorno precedente la discussione degli articoli considerati.

Particolare attenzione merita la possibilità, da parte della Conferenza dei presidenti, di fissare termini ancora più restrittivi per la presentazione degli emendamenti (commi 3 e 4 del novellato art. 118), quando ciò sia reso necessario al fine di assicurare un dibattito consapevole e trasparente. La decisione del Conseil constitutionnel, al punto 5, ha ritenuto compatibile con la Costituzione tale potere in capo alla Conferenza dei presidenti, a patto che la fissazione di un differente termine di presentazione si coniughi con il rispetto sostanziale dell'art. 44, primo comma, della Carta, che tutela il diritto di emendamento anche da parte parlamentare.

La congruità del termine di presentazione degli emendamenti, in particolare quando questo venga fissato dalla Conferenza dei presidenti differentemente dal regime ordinario, è, tramite la riserva di tipo direttivo posta dal Conseil, di fatto considerata come condizione per la compatibilità costituzionale della disciplina. Infatti, ove ciò non accadesse, ove cioè il termine non fosse tale da garantire *clarté e sincérité* al dibattito parlamentare, verrebbe intaccarsi la pienezza del diritto parlamentare di emendamento, evidenza diretta della partecipazione dei rappresentanti eletti dal popolo alla formazione della decisione, per cui sarebbe posto a rischio il rispetto di parametri costituzionali quali il principio di sovranità popolare mediata dalla rappresentanza, sancito dall'art 3 della Costituzione, ed il principio secondo cui la legge è espressione della volontà generale, affermato nella Déclaration del 1789, cardine della dottrina costituzionalistica francese e ritenuto comunemente dotato di piena vigenza nell'ordinamento.

È interessante sottolineare come il Conseil constitutionnel attui una sorta di rovesciamento – non è chiaro fino a che punto realmente auspicato - della interpretazione delle norme e degli istituti interessati rispetto alla loro originaria impostazione. La ratio di un termine per la presentazione degli emendamenti di provenienza parlamentare non in immediata vicinanza del dibattito, impedendone quindi l'arrivo a ridosso se non addirittura nel corso delle sedute di discussione, discende infatti non solo dalla necessità di una adeguata programmazione del dibattito, ma anche dalla posizione di primazia dell'esecutivo all'interno del procedimento di autorizzazione della spesa nell'ordinamento francese e, più in generale, dalla costituzionalizzazione di una posizione forte del Governo "in" Parlamento. Con un tale "preavviso" dell'intenzione parlamentare di modificare parte della *loi de finances*, fornito al Governo da un termine di presentazione sufficientemente distante dal dibattito, tra l'altro reso maggiore nel caso dell'incidenza della proposta emendativa su una missione, si voleva permettere l'intervento dell'esecutivo in senso limitativo ai sensi dell'art. 44 della Costituzione. Conseguentemente all'interpretazione fornita dal giudice costituzionale, invece, la stessa norma viene a porsi a garanzia dell'intervento parlamentare, sebbene nella dimensione dell'esercizio non tanto del potere di emendamento, quanto della proposta di emendamento.

L'assunzione di rilevanza costituzionale da parte del termine di presentazione degli emendamenti offre notevoli spunti anche in prospettiva comparata nel diritto costituzionale italiano, dove però esistono differenze di fondo nei parametri costituzionali e nei regolamenti parlamentari, sicuramente più aderenti allo schema della IV che non della V Repubblica francese.

Non si devono infine sottovalutare le conseguenze che un rinnovata rilevanza del termine per la presentazione degli emendamenti può avere sul principio, costituzionalmente garantito, della pubblicità dei lavori parlamentari. Non è un caso se durante il dibattito relativo all'ultima legge finanziaria (AS. 3613, XIV leg.), nel corso della prima lettura presso il Senato, si sia perfino tralasciata la pubblicazione integrale degli emendamenti, rimandando ad una sintesi. È stridente il contrasto con la progettazione del dibattito resa possibile con la riforma della sessione di bilancio avvenuta in Francia. Sin dal giorno della presentazione della *loi de finances* per il 2006 (Atto AN n. 2540, XII leg.), il 28 settembre 2005, è stato messo a disposizione un calendario delle sedute, ripartite in base alle missioni, già comprendendo, quindi, il termine di presentazione delle proposte di modifica da parte dei parlamentari su ogni ambito materiale (http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/loi_finances_2006-calend2.asp).