

Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari “Silvano Tosi” 2008

*Ricerca di diritto parlamentare comparato:
i rapporti Parlamento-Governo nell’ordinamento francese*

<i>Federico Lucrezia</i>	<i>Introduzione e procedura di bilancio</i>
<i>Garipoli Andrea</i>	<i>Conclusioni e programmazione dei lavori parlamentari</i>
<i>Ludione Domenica</i>	<i>L’attività di controllo e valutazione</i>
<i>Rosadini Irene</i>	<i>Conclusioni e procedimento legislativo ordinario</i>
<i>Zicchittu Paolo</i>	<i>La delegazione legislativa</i>

LA DELEGAZIONE LEGISLATIVA NELL'ORDINAMENTO FRANCESE

4.1. Introduzione. Il tradizionale riparto di competenze tra potere legislativo e potere esecutivo.

Al fine di poter analizzare in maniera adeguata ed approfondita l'istituto della delegazione legislativa, così come attualmente operante all'interno dell'ordinamento giuridico francese, occorre preliminarmente esaminare i meccanismi di riparto delle competenze normative in atto tra i diversi poteri dello Stato, costituzionalmente sancite a livello super-primario. Soprattutto per comprendere quali siano le diverse aree disciplinari riconosciute all'Esecutivo ed entro i cui confini questi possa legittimamente esercitare la propria potestà regolamentare, oltre che per fornire un inquadramento sistematico della materia in esame e valutare, infine, la capacità impattante, insita nel procedimento di delega, nei confronti dell'ordinamento complessivo.

Come noto, la Costituzione nazionale francese del 1958 prevede sfere di intervento normativo autonome e distinte tra legge e regolamenti, sancendo, espressamente, all'art. 37 che le materie diverse da quelle disciplinate dalla legge hanno carattere regolamentare. Una previsione, questa, da ricondurre innanzitutto al contesto storico e politico della fine degli anni cinquanta in Francia e più precisamente al clima di generale indebolimento dei poteri parlamentari¹¹⁵, destinato a sfociare, nell'imminente contingenza storica, nella riforma costituzionale che introdusse l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, portando, con esiti spesso plebiscitari, per ben undici anni consecutivi, alla guida della Nazione la carismatica figura del generale De Gaulle.

Tuttavia la dottrina più recente è adusa, a questo proposito, soffermarsi sulle ripetute oscillazioni del modello francese¹¹⁶ e, in particolare, su, quella che è stata

¹¹⁵ Sull'argomento la considerazione riportata appartiene a E. PALICI DI SUNI, *La regola e l'eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normative dell'esecutivo*. Milano, 1988, p. 63. Sulla medesima tematica si confronti in particolare quanto sostenuto anche da E. BLAMONT, *Il Parlamento nella Costituzione francese del 1958*, in *Boll. Infor. Cost. Parl.* 1969, p. 83 ss.

¹¹⁶ Sul punto si veda in particolare il contributo di Y. MENY, *Francia: l'istituzionalizzazione della leadership* in J. M. COLOMER (a cura di), *La politica in Europa*, Roma-Bari, 1995, p. 195 ss. e secondo il quale "il sistema politico francese non si riduce né alle regole che si dà né ai principi che ostenta (ma) è il frutto della storia e della contingenza del momento: oscilla tra le aspirazioni sulle quali è costruito e i vincoli o gli oneri che gli sono imposti. In breve numerosi sono i paradossi e le contraddizioni che colpiscono la sua struttura, la sua esistenza e la sua evoluzione. Tensioni permanenti

acutamente definita, la capacità plasmata della prassi e della giurisprudenza costituzionale, costantemente protese, in quegli anni, a ridefinire l'intero assetto delle fonti a favore della subordinazione gerarchica dei regolamenti rispetto alla legge e dunque dell'attività normativa svolta dal Governo rispetto a quella esercitata dal Parlamento ¹¹⁷. Si tratta di una vera e propria metamorfosi del potere legislativo che trova la propria giustificazione preponderante nella circostanza che, sebbene pari ordinati alla legge, sul piano meramente formale, i regolamenti governativi debbono comunque conformarsi ai principi generali dell'ordinamento, i quali, in modo espresso o implicito, sono stati quasi esclusivamente recepiti a livello normativo in leggi. Di qui la progressiva trasformazione del rapporto tra questi due livelli disciplinari, da rapporto di competenza a rapporto di tipo prevalentemente gerarchico ¹¹⁸.

Sotto questo profilo non deve dunque stupire il fatto che i regolamenti non si trovino più al medesimo livello delle leggi, dato che appunto il sistema delle fonti così come configurato e disciplinato dagli artt. 34, 37 e 38 della Costituzione si sia evoluto in una direzione non prevista dai primi commentatori ed esegeti del testo costituzionale ¹¹⁹. Tale mutamento sistematico è stato inoltre solennemente formalizzato tramite la celeberrima decisione *Blocage des pris des revenus* datata 20 luglio 1982 la quale ha espressamente smentito l'eventualità che l'invasione da parte di una legge della sfera di competenza residuale riservata ad un regolamento possa

tra i valori e le necessità modificano i suoi equilibri interni e trasformano furtivamente e brutalmente le sue caratteristiche fondamentali”.

¹¹⁷ Si confronti sull'argomento C. DE FIORES, *Trasformazione della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001, p. 97 e, per un'analisi dell'evoluzione giurisprudenziale avviata dal Conseil Constitutionnel, si leggano gli scritti di G. DI GASPARE, *Considerazioni sugli atti di governo e sull'atto politico. L'esperienza italiana e francese*, Milano, 1984, p. 284 ss.

¹¹⁸ Per una generale e sistematica rassegna sullo stato attuale delle fonti normative nel diritto costituzionale comparato, anche in riferimento all'ordinamento francese si veda la ricostruzione offerta da A. REPOSO e L. PEGORARO, *Le fonti del diritto*, in G. MORBIDELLI - L. PEGORARO - A. REPOSO - M. VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, 2005, p. 151 ss.

¹¹⁹ L. FAVOREU, *Le fonti normative secondarie nell'ordinamento francese*, in P. CARETTI - U. DE SIERVO (a cura di), *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione. Profili comparatistici*, Bologna, 1991, p. 51. Cfr. fra gli altri, M. TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Parigi, 1980, p. 88 ss. S. GAMBINO, *Sistema delle fonti e controllo di costituzionalità. Il caso francese*, Torino 1988, p. 114 ss. oltre all'intervento prodotto da J. L. PEZANT, *All'origine della distinzione tra competenze legislative e regolamentari nella Costituzione francese della V Repubblica*, in *Quad. Cost.* 1990, p. 141 ss. e M. R. DONNARUMMA, *La nozione di legge nella cultura francese*, in *Dir. soc.* 1990, p. 491 ss.

essere sanzionata, nel corso di un giudizio di legittimità costituzionale, nelle forme e nei modi previsti dall'art. 61 della Costituzione ¹²⁰.

4.2. *L'art. 38 Costituzione e la procedura di delegazione legislativa*

Per quanto concerne invece più prettamente la strutturazione ed il funzionamento del potere di delega, l'ordinamento costituzionale francese prevede a questo proposito, l'utilizzo di particolari atti normativi adottati dall'esecutivo, sulla base di una *loi de habilitation* emanata dal Parlamento, e denominati *ordonnances* ¹²¹. L'art. 38 della Costituzione dispone infatti che il Governo possa, per dare esecuzione al proprio programma, richiedere al Parlamento l'autorizzazione ad emanare, mediante ordinanze, entro un termine limitato, provvedimenti normalmente rientranti nella sfera di competenza della legge. Tali ordinanze deliberate dal Consiglio dei ministri, sentito il parere Consiglio di Stato e controfirmate dal Presidente della Repubblica, entrano in vigore con la pubblicazione, salvo poi decadere qualora il progetto di legge di ratifica non sia presentato al Parlamento prima della data fissata dalla legge di autorizzazione. Alla scadenza di tale termine le ordinanze non possono più essere modificate se non per legge ¹²².

L'esecutivo quindi dispone della facoltà di rivolgersi al Parlamento, affinché possa ottenere da quest'ultimo l'autorizzazione ad adottare deliberazioni di carattere normativo, normalmente riconducibili alla sfera di competenza assegnata al potere legislativo. Ottenuta l'*habilitation* il Governo può così adottare tutte le norme, *ordonnances*, che ritiene necessarie per il conseguimento degli scopi predeterminati in sede programmatica, senza doversi a tal fine preoccupare della distinzione tra ciò che

¹²⁰ In proposito si consulti ancora L. FAVOREU, *Considérations comparatives sur la "révolution" juridique française*, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 1988, p. 229 ss. unitamente all'elaborato di D. AMIRANTE, *Il Conseil constitutionnel fra diritto e politica. Annotazioni introduttive ad uno studio della giurisprudenza costituzionale in Francia*, in *Quad. Cost.* 1989, p. 229 ss.

¹²¹ Cfr. in materia, per un inquadramento politico relativamente all'impiego di tale strumento normativo da parte dell'Esecutivo, A. H. MESNARD, *Ordonnances, loi d'orientation ou loi-cadres*, in *Revue de droit public*, 1982, p. 1073 ss. nonché, ai fini di un approccio più prettamente tecnico, L. FAVOREU, *Le pouvoir normatif primaire du Gouvernement*, in *Rev. Franç. droit const.* 1997, p. 713 ss.

¹²² Testo integrale dell'art. 38 Cost. francese nella sua versione tradotta in lingua italiana dal testo originale e reperibile sul sito www.Parlamento.it

è stato tendenzialmente attribuito alla competenza della legge e ciò che, al contrario, è stato costituzionalmente assegnato alla competenza regolamentare ¹²³.

Nell'attuale ordinamento costituzionale francese dunque il fondamento del potere primario di normazione governativo risiede anch'esso nella Costituzione, la legge di delegazione infatti attribuisce all'Esecutivo una competenza specifica, operando una sospensione delle prerogative parlamentari per tutto il periodo determinato dalla *loi de habilitation*. Tale atto in quanto tale però, nella definizione dei presupposti e dei criteri direttivi, volti ad uniformare l'azione normativa del Governo, non può ad ogni modo contenere elementi che eccedano le determinazioni di principio e non conferisce di fatto alcun potere al Governo, il quale, al contrario, agisce solo per forza propria accordatagli dalla stessa Legge fondamentale, sebbene, d'altro canto, l'art. 38 citato non prescriba alcuna delimitazione di principi, ma unicamente l'indicazione di materie, essendo il programma il parametro fondante della richiesta governativa ¹²⁴.

La procedura di delegazione, in sintesi, comporta, per effetto della speciale disposizione costituzionale contenuta nell'art. 38, la sospensione della competenza legislativa normalmente riconosciuta al Parlamento nelle materie oggetto di delega, fino alla scadenza del termine fissato dalla legge di abilitazione. La posizione equiordinata dell'atto emanato dal Governo rispetto alla legge formale, non comporta però, a livello gerarchico, la parallela sovraordinazione delle norme deleganti, giacché queste ultime producono appunto, come sostenuto, solo un effetto limitato nel tempo, che certamente contribuisce a definire i limiti di operatività delle *ordonnances*, ma che di fatto le configura comunque come semplici leggi approvate dal Parlamento ¹²⁵.

Spirato il termine fissato dalla legge di delegazione, il potere governativo si esaurisce e conseguentemente questi non è più in grado di influire sugli atti emanati in

¹²³ Per maggiori ragguagli circa l'impatto politico-istituzionale prodotto da questi strumenti normativi, anche in relazione al consueto riparto di competenze sancito dalla Costituzione transalpina, come elemento fondamentale volto a garantire la separazione tra i poteri, si leggano in particolare gli scritti di M. R. DE LEO, *Le domaine litigieux: leggi e attività normativa del governo in Francia*, Torino, 2007.

¹²⁴ Circa gli aspetti classificatori degli atti normativi delegati adottati dal potere esecutivo mediante la descrizione degli stessi alla luce di in una prospettiva formale e sostanziale riconosciuta agli stessi si vedano gli scritti firmati da M. DEBBASCH, *Les ordonnances de l'article 38 dans la Constitution du 4 octobre 1958*, in *Jurisclasseur périodique*, 1962 p. 1701 ss.

¹²⁵ Sul punto per un completo esame della collocazione gerarchica delle norme deleganti e delle ordinanze da esse abilitate in relazione sia agli effetti da esse prodotti sia alle loro caratteristiche intrinseche tali da renderle regole del tutto peculiari nel panorama dell'ordinamento francese si veda L. PEGORARO, *Il Governo in Parlamento, l'esperienza della V Repubblica francese*, Padova, 2004.

base all'atto di delega, il Parlamento, a questo punto, si riappropria della piena competenza sulla materia e può disporre liberamente degli atti delegati ¹²⁶.

Perciò la metodologia di approvazione prescritta per tale legge è quella stessa di una qualsiasi legge ordinaria sancita dall'art. 45 Cost. e, ai termini dell'art. 61, essa potrà, prima della propria promulgazione, essere deferita al Consiglio Costituzionale dai soggetti a ciò abilitati, siano essi il Presidente della Repubblica, il Primo Ministro o i Presidenti di Assemblea, con effetti obbligatori per tutti i pubblici poteri e per tutte le autorità amministrative e giudiziarie. Il motivo del ricorso dovrà ovviamente concernere il dubbio che la legge nel suo complesso o in qualche sua specifica disposizione sia in contrasto con la normativa costituzionale, per ragioni di carattere formale o sostanziale ¹²⁷.

4. 3. *Caratteri formali delle legge di delega.*

La prima ipotesi riguarderà necessariamente i vizi relativi al procedimento di formazione della legge ed alla successiva fase di promulgazione della stessa, ma poiché, di norma, il *Conseil Constitutionnel* viene adito obbligatoriamente prima della promulgazione, indipendentemente cioè dalle questioni successive che sorgono sulla natura dell'atto presidenziale tassativo, giocoforza l'incostituzionalità per difetto di forma assumerà rilevanza in connessione con il contenuto specifico dell'atto, risultando intrinsecamente connessa con la seconda eventualità prospettata, nel senso che si concreterà un vizio di forma solo qualora la Costituzione prescriva una procedura rafforzata e questa non venga rispettata in fase di approvazione ¹²⁸.

Tra l'altro, l'art. 38 Costituzione non prescrive alcuna forma particolare per la legge di delegazione, dalle disposizioni in esso contenute, infatti, si rileva soltanto che è necessaria una legge. *Nulla questio* dunque per quanto concerne la semplice legge ordinaria, questa infatti potrà legittimamente contenere una o più norme di delegazione al potere esecutivo per l'attuazione del proprio programma, senza incorrere in dubbi o censure formali di incostituzionalità, essendo questo il meccanismo

¹²⁶ Si legga a riguardo J. COTTERET, *Le pouvoir législatif en France*, Parigi, 1962, p. 144.

¹²⁷ Si confronti in proposito, per maggiori delucidazioni circa la qualificazione della legge di delegazione dal punto di vista strettamente formale come semplice legge, equiparata pertanto, per quanto concerne i vari effetti e le varie impugnative, al tradizionale regime giuridico previsto per tali atti normativi, M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Parigi, 1965, p. 550.

¹²⁸ Sul tema si leggano nuovamente gli scritti a cura di S. VILLARI, *op. cit.* p. 122

ordinario previsto costituzionalmente per la delegazione. Analogamente il Governo, cogliendo l'occasione dell'emanazione di una legge organica, potrà lecitamente richiedere al Parlamento l'inserimento di norme che lo autorizzino ad assumere atti aventi forza di legge in stretta connessione con le materie oggetto di questo tipo legislazione e che, ovviamente, presentino attinenza con il proprio programma d'azione, attribuendo di fatto tramite una procedura rafforzata ciò che può già tranquillamente essere attribuito al Governo mediante i consueti schemi di assegnazione all'Esecutivo di prerogative parlamentari ¹²⁹.

Le perplessità potrebbero, a tal proposito, sorgere limitatamente all'emanazione di norme di delega mediante la promulgazione di leggi di settore, il cui contenuto verta però unicamente su abilitazioni all'Esecutivo in materie del tutto estranee ai contenuti tipici della legge organica. Tuttavia tale eventualità non sembra verosimilmente percorribile in quanto la delegazione non si presenterebbe in questo caso come un contenuto aggiunto al contenuto tipico della legge stessa, ma, al contrario, costituirebbe esso stesso l'unico contenuto, conducendo ad un risultato del tutto inammissibile sul piano della regolarità contenutistica e procedurale, poiché teso a veicolare una materia del tutto estranea a quelle tipicamente e tassativamente previste per le leggi organiche. Non essendo infatti delegabile la materia contemplata da una legge organica, la delega dovrebbe a questo punto ineludibilmente riguardare solo oggetti connessi con quelli già preventivamente disciplinati da altre leggi organiche, oppure le uniche materie legislative regolabili con legge ordinaria o con atti normativi differenziati ¹³⁰.

Come logico, entrambe le ipotesi risultano comunque prive di senso, dal momento che o gli oggetti sono stati precedentemente sussunti nell'ambito ricompreso dalla materia organica trattata, o sono stati già considerati rilevanti per mera connessione con le materie di settore, e per questo anteriormente affidati alla regolamentazione da parte dell'Esecutivo. Di fatto, se si ammettesse il contrario, la

¹²⁹ Per un inquadramento storico del dibattito dottrinale relativo agli aspetti formali della legge di delegazione e sui vizi ad essa connessi, nel periodo immediatamente successivo all'adozione della Costituzione della V Repubblica si veda M. WALINE, *Les rapports entre le loi et le règlement avant et après la Constitution de 1958*, in *Notes et études documentaire*, 1959, p. 699.

¹³⁰ Per un'analisi delle implicazioni e dell'inquadramento proprio delle leggi organiche nell'ordinamento francese anche limitatamente alla tematica della legge di delegazione ed alla loro collocazione nel sistema gerarchico delle fonti del diritto si consulti tra L. GIANNITI - N. LUPO, *Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in S. CECCANTI - S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, 2004, p. 170 ss.

differenziazione delle forme stabilite dalla Carta costituzionale perderebbe ogni valore, giacché le norme disciplinanti una qualsiasi materia, che non contenga alcun riferimento diretto con gli oggetti costituzionalmente enumerati, atti a costituire i contenuti tipici di una legge organica, trovando la propria fonte in quest'ultima, si porrebbero astrattamente al di sopra di tutte le altre, conducendo all'ipotesi del tutto assurda, e per questo certamente causa di illegittimità, di unificare, nella sola procedura rafforzata prevista dalla legge organica, tutte le varietà metodologiche di formazione delle leggi presenti in Costituzione ¹³¹.

4.4. Aspetti sostanziali del procedimento di abilitazione

La seconda alternativa prospettata inerisce invece più specificamente le censure attinenti alla portata normativa dell'atto, appuntandosi il vizio essenzialmente sui limiti sanciti dall'art. 38 in relazione alla portata della delega legislativa. Essi infatti non attengono tanto all'approvazione mediante strumenti legislativi del programma di Governo, quanto piuttosto all'approvazione del programma stesso che, a seguito del voto contrario ad una mozione di censura o favorevole ad una questione di fiducia, espresso dall'Assemblea nazionale, si intende approvato. Pertanto sotto il profilo meramente contenutistico i vizi riguarderanno la conformità a Costituzione del programma stesso, sulla base del parametro di giudizio costituito dalla nozione che di esso viene attribuita ¹³².

Il programma di cui all'art. 38 Costituzione francese si identifica così, per la materia in questione, con la specifica enunciazione degli obiettivi della compagine governativa, espressione delle linee generali proclamate dal Governo stesso subito dopo la nomina, o parimenti con le schematiche dichiarazioni politiche promosse nel corso della gestione governativa, o, ancora, con le specifiche azioni che il Governo

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² Per una analitica panoramica delle varie nozioni di programma di Governo, con particolare riferimento alle diverse disposizioni costituzionali che ne fanno menzione, si legga A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare. Analisi comparata*, Milano, 1984, p. 26 ss. laddove l'Autore identifica altresì analogie e differenze tra le concezioni assunte, raffrontando le diverse pronunce giurisprudenziali sul punto.

stesso intende intraprendere, così come risultanti dagli scopi precipui enunciati in ciascun singolo disegno di legge ¹³³.

Proprio tale meccanismo di delegazione, che, come visto poc'anzi, prevede la formale ratifica da parte del Parlamento di un atto autonomamente adottato dal Governo per il perseguimento delle proprie politiche generali, rappresenta la principale differenza con l'istituto della delega legislativa invalso nell'ordinamento italiano. Infatti, mentre quest'ultimo si fonda costituzionalmente su uno dispositivo messo a disposizione del Parlamento e di cui esso può giovare ogni qualvolta lo ritenga tecnicamente o politicamente opportuno, l'art. 38 Costituzione francese delinea uno strumento normativo a disposizione del Governo cui questi può ricorrere, discrezionalmente ed in qualsiasi momento, allo scopo precipuo di attuare il proprio programma politico ¹³⁴.

Si tratta però a ben vedere di un potere piuttosto circoscritto, sia perché il Governo resta vincolato da quanto prescrittivamente determinato dalla legge di abilitazione, che proprio a tal proposito dovrà indicare in maniera dettagliata e precisa le misure che il Governo stesso intenda adottare, sia perché, in ogni caso, entro un preciso termine, predeterminato a pena di nullità, dalla legge medesima, il Governo dovrà richiedere al Parlamento l'approvazione delle ordinanze da esso stesso emanate sulla base dei presupposti e delle condizioni allo stesso modo sanciti nella legge di abilitazione, evitando in tal guisa che i propri atti perdano vigore, è bene precisarlo, esclusivamente dal punto di vista prettamente legislativo ¹³⁵.

4.5 Oggetto della delegazione legislativa ed ambito materiale di attuazione.

Per quanto concerne poi specificamente le materie oggetto di delega, l'art. 38 Costituzione francese non indica espressamente quali siano le discipline riguardo cui l'Esecutivo sia abilitato a legiferare, ma si limita laconicamente a menzionare, con

¹³³ Conseil Constitutionnel sentenza del 12 gennaio 1977, in *Revue du droit public*, 1977, p. 490.

¹³⁴ Sul punto, per maggiori delucidazioni in ottica comparatistica, si leggano gli scritti di C. DE FIORES, *op. cit.*, p. 99 e G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Saint Amand Montrond, 2000, p. 180, i quali pongono in risalto le principali differenze sussistenti tra i due istituti presi in esame, nei rispettivi ordinamenti, evidenziandone le diverse *rationes* studiandone altresì le varie finalità.

¹³⁵ Sull'argomento si confronti P. LUCIFREDI - P. COSTANZO, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema francese*, Milano, 2004 p. 119, nel quale gli autori delimitano una significativa incisività delle prerogative e dei controlli parlamentari, ridimensionando notevolmente il potere decisionale del Governo in merito al contenuto ed all'efficacia dei propri poteri normativi primari.

una generica perifrasi, i soli provvedimenti normalmente rientranti nella sfera di competenza della legge. Resta a questo punto da determinare quali siano di fatto questi provvedimenti, avvalendosi all'uopo del dettato normativo contenuto, in tal caso, in primo luogo nell'art. 34 della Costituzione transalpina, nonché dalle altre disposizioni da esso richiamate.

Dal primo comma della norma in esame è possibile inferire che tutte le leggi sono votate dal Parlamento, ma poiché il Parlamento non vota solo ed esclusivamente le leggi, e poiché d'altro lato anche al Governo è attribuita una autonoma competenza regolamentare in ambito normativo, è necessario ricercare, al di là di tale aspetto prettamente procedurale, i contenuti degli atti che, pur approvati dal Parlamento siano definibili leggi. A tale scopo occorre avvalersi delle molteplici indicazioni concernenti le materie oggetto di disciplina legislativa, desumibili in primo luogo dall'art. 34 secondo comma ed, in parte, da altre disposizioni rilevanti nel contesto costituzionale, riguardanti sostanzialmente tutte quelle materie per cui risulta costituzionalmente prevista una disciplina legislativa espressa sotto forma di legge organica.

Ne risulta, ai fini ricostruttivi prefissati, che la legge stabilisce *normalmente* le norme, e che dunque, in astratto, il Governo potrebbe temporaneamente detenere un potere di normazione primaria, finalizzata alla realizzazione del proprio programma, in tutte quelle materie che si trovano elencate nell'art. 34 della Costituzione transalpina ¹³⁶, oltre che in tutti quegli ambiti normativi nei quali sia prevista una disciplina legislativa espressa sotto forma di legge di settore approvate mediante procedura rafforzata ¹³⁷.

¹³⁶ Si tratta nella fattispecie di: diritti civili e garanzie fondamentali accordate ai cittadini per l'esercizio delle pubbliche libertà; oneri imposti dalla difesa nazionale ai cittadini in ordine alle loro persone ed ai loro beni; nazionalità, stato e capacità delle persone, regime matrimoniale, successioni e donazioni; determinazione dei crimini e delitti, nonché delle pene applicabili; procedura penale; amnistia; creazione di nuovi ordini di giurisdizione e statuto dei magistrati; ripartizione, tassi e modalità di riscossione delle imposte di ogni natura; regime di emissione della moneta; regime elettorale delle assemblee parlamentari e delle assemblee sociali; creazione di categorie di enti pubblici; garanzie fondamentali riconosciute ai funzionari civili e militari dello Stato; nazionalizzazioni di imprese e i trasferimenti di proprietà delle imprese dal settore pubblico al settore privato; determinando altresì i principi fondamentali in materia di organizzazione generale della difesa nazionale; autonomia degli enti territoriali, delle loro competenze e risorse; insegnamento; regime della proprietà, dei diritti reali e delle obbligazioni civili e commerciali; diritto del lavoro, diritto sindacale e sicurezza sociale; leggi di carattere finanziario, fissando le entrate e le spese dello Stato, nei modi e con i limiti previsti da una legge organica; leggi di programma, determinando gli obiettivi dell'azione economica e sociale dello Stato.

¹³⁷ In tal caso quindi il Governo avrebbe ipoteticamente facoltà di legiferare riguardo: la dichiarazione di guerra (art. 35); la proroga dello stato d'assedio (art. 36); l'autorizzazione al Governo stesso ad emanare ordinanze legislative e la ratifica delle ordinanze medesime (art. 38); l'autorizzazione

Si deve però tenere conto in proposito di altri significativi elementi concorrenti, i quali contribuiscono definitivamente a delineare il quadro delle potestà delegabili al potere esecutivo. In primo luogo determinanti appaiono i limiti costituzionali, formali e sostanziali, posti al contenuto della legislazione dagli artt. 3 e 72 della Costituzione francese, rispettivamente in materia di elettorato, esercizio della sovranità popolare e di autonomie degli enti territoriali, oltre che dall'ipotesi prevista dall'art. 74, la quale subordina le leggi relative all'organizzazione dei territori d'oltre mare alla preventiva consultazione delle assemblee territoriali interessate. Secondariamente occorre considerare la circostanza che nell'enumerazione inclusa nell'art. 34 Costituzione francese, unitamente alla elencazione rubricata nelle disposizioni dianzi citate, sono contenute discipline che necessitano di procedure differenziate, ad esempio per quanto attiene la legge finanziaria e di programmazione economica, la cui *ratio* ragionevolmente conduce ad escluderne la delegazione al potere esecutivo, anche e soprattutto per rispondere ad esigenze di principio che sovrintendono all'intero sistema costituzionale ¹³⁸.

Poiché quindi l'art. 38 non contiene affatto alcun esplicito riferimento all'art. 34, e dal momento che il dominio della legge viene determinato in via sistematica dal complesso di tutte le materie suindicate, in via di principio si dovrebbe ammettere che, ovviamente, ad eccezione della revisione costituzionale, tutte le materie possono essere oggetto di delega, in quanto ciascuna di esse può avere attinenza ed incidenza sul programma di governo, anche perché non deve trascurarsi il dato testuale scaturente dalla disposizione *de quo* secondo cui nella determinazione delle materie oggetto di delega il Governo può assumere provvedimenti che rientrano normalmente nel dominio della legge e non semplicemente misure che sono di dominio della legge, esprimendo chiaramente il concetto che nella Costituzione francese non esista una riserva di legge assoluta ¹³⁹.

all'esercizio provvisorio (art. 47); l'autorizzazione alla ratifica dei Trattati internazionali (art. 53); le modalità con cui l'autorità giudiziaria deve assicurare il rispetto delle libertà individuali (art. 66); i principi del preambolo costituzionale non trasfusi nel testo della Legge fondamentale (secondo giurisprudenza); la revisione costituzionale (art. 89).

¹³⁸ Per una più approfondita valutazione dei diversi elementi strutturali che concorrono a determinare una lettura organica e sistematica del disposto normativo contenuto nell'art. 34 Cost. francese in relazione ad una sua lettura congiunta con l'art. 38 in ragione della determinazione delle varie materie oggetto di possibile delegazione si confronti su tutti S. VILLARI, *La problematica della legge quadro nel diritto francese*, Milano, 1969, p. 112 ss.

¹³⁹ Sul punto per una distinzione di matrice sostanzialistica fondata principalmente sull'esame specifico dell'istituto della riserva di legge come elemento determinante ai fini della definitiva determinazione

Tuttavia, una sì ampia interpretazione del disposto costituzionale non deve accogliersi, giacché esistono intuitivamente materie per le quali la riserva assoluta di legge deve ritenersi *in re ipsa*. Non è infatti pensabile, ad esempio, che la legge di delegazione e la legge di ratifica delle ordinanze da codesta autorizzate non costituiscano materie di esclusiva pertinenza parlamentare. Pertanto l'espressione dominio della legge comprende di fatto, da un lato, tutte quelle materie che prevedano, per disposizione costituzionale, una disciplina normativa adottata con atti votati in forma di legge dal Parlamento, dall'altro, tutti quegli atti che, sempre secondo Costituzione, si ritengono adottati dall'Assemblea, congiuntamente a tutti quei provvedimenti che siano varati per via referendaria ¹⁴⁰.

4.6. *Attributi specifici delle ordinanze governative.*

L'atto di richiesta proprio per le ragioni suesposte, rappresentando una deroga al normale riparto di competenze tra poteri dello Stato, dovrà, nondimeno, necessariamente contenere indicazioni al Parlamento che siano il più possibile precise e circostanziate nonché stabilire parallelamente, in maniera rigorosa, puntuale ed incontrovertibile gli obiettivi che l'esecutivo intende conseguire in quella determinata contingenza, ponendo precisi vincoli al potere di normazione riconosciuto in tali casi al Governo ¹⁴¹.

Come detto, le *ordonnances* vengono deliberate dal Consiglio dei Ministri ed acquistano efficacia normativa al momento della loro pubblicazione, ciononostante esse, anche una volta entrate in vigore, seguitano ad essere sottoposte ad una sorta di condizione risolutiva, capace di caducarne gli effetti, consistente nella circostanza che

delle aree disciplinari delegabili al potere da parte dell'istituzione parlamentare, si veda su tutti P. GROUX, *Les domaines respectifs de la loi et du règlement d'après la Constitution de 1958*, Parigi, 1977, p. 173 ss.

¹⁴⁰ In materia, anche per un approfondito parallelismo in chiave comparata circa l'interpretazione restrittiva della disposizione in esame ritenuta maggiormente conforme a Costituzione per ragioni di logica sistematica, si veda l'opera di M. RUOTOLO - S. SPUNTARELLI, *Commento all'art. 76 Costituzione*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 1501 ss.

¹⁴¹ Tutto ciò al fine di impedire al Parlamento di avvalersi della possibilità di conferire all'Esecutivo una vaga e generica abilitazione all'attuazione (più o meno) integrale del programma di governo, di fatto ingenerando un insanabile squilibrio tra poteri. Sul punto si veda, per ulteriori delucidazioni, J. TREMAU, *La réserve de loi. Compétence législative et Constitution*, Aix-Marsiglia, 1997, p. 55 ss.

qualora il progetto di legge di ratifica non sia stato sottoposto al Parlamento entro la data stabilita dalla stessa legge di abilitazione, le ordinanze decadono ¹⁴².

Alla scadenza del termine necessariamente stabilito dalla legge di delegazione quindi, le ordinanze del Governo acquistano effetti e forza di legge, ne consegue che, fino all'inveramento di tale condizione, codesti atti statali risultano comunque normalmente impugnabili di fronte al Consiglio di Stato, in qualità di puri e semplici atti amministrativi centrali viziati da eccesso di potere, potendo essere parimenti annullati anche qualora si appalesi un qualsiasi contrasto con la *loi de habilitation* o anche, eventualmente, per violazione di principi generali di diritto comuni all'ordinamento complessivo ¹⁴³.

Dunque, fin dalla prima vigenza del nuovo testo costituzionale, secondo la giurisprudenza costante, le norme governative, subordinate o autonome che siano, pur possedendo, dal punto di vista materiale e sostanziale natura legislativa, in quanto adottate dal Parlamento sotto forma di atti legislativi, seguendo il procedimento di approvazione per essi prescritto, dal punto di vista strettamente formale, rimangono atti regolamentari secondari e, come tali, sindacabili in via definitiva dal giudice amministrativo ¹⁴⁴.

Peraltro, anche nell'ipotesi in cui l'ordinanza non venga ratificata dal Parlamento, essa conserva comunque il valore formale di semplice regolamento, e le misure assunte attraverso l'emanazione della stessa risultano indubitabilmente sindacabili ad opera del giudice amministrativo, che potrà legittimamente rimuoverne gli effetti giuridici, poiché viziata da manifesta incompetenza ¹⁴⁵.

¹⁴² In proposito si confronti Y. MENY, *Il Sistema delle fonti in Francia*, in *Quad. Cost.* 1986, p. 282, il quale ravvisa nella sussistenza di tale condizione lo strumento più efficace a disposizione del controllo Parlamentare, che attraverso la normale dialettica tra maggioranza ed opposizione, riguardo la concreta attuazione del programma di governo, viene messo in grado di avallare o meno le scelte assunte dall'Esecutivo.

¹⁴³ Per maggiori ragguagli relativamente alle procedure di impugnazione degli atti amministrativi in genere nell'ambito dell'ordinamento francese con particolare riferimento agli atti governativi si confronti tra gli altri F. DREYFUS, *Semplificazione dell'amministrazione. L'esperienza francese*, in L. VANDELLI - G. GARDINI (a cura di), *La semplificazione amministrativa*, Rimini, 1999, p. 335.

¹⁴⁴ Per una completa rassegna delle prime pronunce giurisprudenziali relative alla tematica della delegazione legislativa e dell'inquadramento formale e sostanziale degli atti scaturenti da tale procedimento normativo, con riferimento specifico alla loro sindacabilità, si consulti la disamina offerta da S. DICKSCHAT, *L'article 38 de la Constitution et loi d'habilitation*, in *Rev. droit pub.* 1968, p. 832 ss.

¹⁴⁵ In materia, anche per una più approfondita comparazione con i meccanismi di sindacabilità degli atti normativi del Governo vigenti nell'ordinamento italiano, si legga il contributo di A. A. CERVATI, voce *Delegificazione*, in *Enc. Giur.* vol. X, Roma, 1997, p. 12 ss. il quale appunto sottolinea come nel nostro ordinamento i decreti legislativi abbiano sempre valore di legge e siano pertanto sempre sottoposti al sindacato della Corte Costituzionale.

Tali provvedimenti governativi possono inoltre essere sottoposti a integrazioni successive o ad abrogazione, ma solo mediante strumenti specifici rappresentati da leggi approvate dal Parlamento ¹⁴⁶. Sotto questo profilo si spiega dunque la tendenza dottrinale a considerarli alla stregua dei comuni atti legislativi non solo dal punto di vista della forza attiva, in quanto abilitati ad innovare il sistema delle fonti modificando leggi anteriori, rimaste tali anche dopo la modifica occorsa nel 1958, poiché rientranti nell'elenco materiale tassativamente stilato nell'art. 34 Costituzione, ma anche sotto il parallelo profilo della forza passiva, giacché essi non potranno essere modificati dall'Esecutivo, a seguito della scadenza del termine legislativamente fissato in sede parlamentare per l'esercizio di tale prerogativa, essendo a tale scopo necessaria un apposito atto del Parlamento medesimo, e dunque una legge, volto ad apportare modifiche o a determinarne l'abrogazione ¹⁴⁷. Pertanto anche sotto l'aspetto più prettamente gerarchico entrambi gli atti possono ritenersi perfettamente equiparabili sebbene sotto l'aspetto funzionale assolvano a compiti diversi.

Tuttavia la funzione di controllo e di garanzia tradizionalmente svolta, a tal proposito, dal Parlamento appare, a tutt'oggi, fortemente depotenziata ed estremamente labile, soprattutto in considerazione del fatto che le dinamiche politico-elettorali operanti nel sistema francese tendono, ontologicamente e funzionalmente, a produrre maggioranze remissive e sottomesse all'azione di governo, cosicché il margine d'azione riconosciuto in capo al Parlamento risulta particolarmente limitato ¹⁴⁸. Non è un caso che lo stesso Governo non abbia mai, in questi anni preteso il rispetto della propria sfera di autonomia normativa, preferendo, per converso,

¹⁴⁶ Sul punto si veda M. WALINE, *Traité de droit administratif*, Parigi, 1969, p. 111. Tuttavia, come testualmente riportato, e come evidenzia altresì L. FAVOREAU, *Le fonti normative secondarie nell'ordinamento francese*, cit. p. 36. la formulazione dell'art. 38 Costituzione appare quanto mai ambigua tale da non chiarire in maniera inequivoca la natura giuridiche delle *ordonnances*, ma, a seconda dell'interpretazione adottata, vi si può individuare alternativamente un atto di natura legislativa o regolamentare. Il Consiglio di Stato e successivamente il *Conseil Constitutionnel* hanno concluso la diatriba, annota l'Autore, propendendo per la natura regolamentare delle stesse. Del medesimo avviso anche G. CARCASSONNE, *op. cit.* p. 181 secondo cui il potere di ordinanza non si fonda su una delegazione legislativa bensì su una estensione momentanea del potere regolamentare.

¹⁴⁷ Per una ripresa più articolata di quanto sostenuto si confronti, circa l'equiparazione di tali provvedimenti normativi alla stregua di normali atti legislativi in quanto rientranti nella sfera di competenza materiale costituzionalmente e tassativamente riservati all'esclusiva competenza della legge, Y. MENY, *Francia: l'istituzionalizzazione della leadership*, cit. p. 93.

¹⁴⁸ Sull'argomento si leggano le valutazioni formulate da E. MOREAU, *Francia. Le delegazioni legislative*, in *Quad. Cost.* 1988, p. 219. Ciononostante, secondo quest'ultimo, la previsione costituzionale di un controllo di tipo parlamentare continua a rappresentare all'interno delle suddette dinamiche "l'ultimo baluardo avverso l'arbitrarietà della legge di abilitazione e - sulla base della constatazione fattuale che il controllo si svolge prevalentemente sui provvedimenti da adottare piuttosto che su quelli già approvati - determina la circostanza che delegazione si riveli (o meno) suscettibile di consentire la violazione di principi costituzionalmente protetti".

poggiarsi sul confortevole consenso delle Camere, anche al fine di evitare, sul piano esclusivamente politico, fastidiose contrapposizioni con l'assemblea nazionale ¹⁴⁹.

4.7. Prassi applicativa in materia di ordinanze e leggi di abilitazione.

Nel più recente passato, la fonte delegata ha rappresentato, nell'ordinamento francese, l'istituto normativo maggiormente impiegato per procedere all'adozione delle più incisive misure di ordine economico e sociale ¹⁵⁰. A tal proposito l'art. 38 Costituzione si è rivelato, soprattutto a partire dagli anni ottanta, lo strumento privilegiato utilizzato dal Governo per procedere al trasferimento della proprietà di determinate imprese dalla gestione privata alla gestione pubblica, sia per realizzare il processo inverso, ossia per restituire alla gestione privata la proprietà delle imprese che erano state nel frattempo nazionalizzate ¹⁵¹.

Nel corso della XII legislatura, risalente al quinquennio 2002-2007, invece l'istituto della legislazione delegata ha incontrato un impiego comunque significativo, che non sembra però aver alterato gli equilibri instaurati con il potere legislativo, attestandosi in media sull'emanazione di circa 10 provvedimenti parlamentari di abilitazione all'anno, con la contestuale pubblicazione e ratifica presidenziale delle relative ordinanze. Statisticamente dunque su una media complessiva di 95 atti normativi primari annui, comprensiva anche delle sessioni straordinarie, viene di fatto approssimativamente riservato al Governo il 10% di tale attività ¹⁵².

Ciò nondimeno, le materie in cui l'Esecutivo ha richiesto questo tipo di facoltizzazione appaiono estremamente variegata, talune delle quali assumono sicuramente risvolti di importanza strategica nell'ambito della politica nazionale, tra queste aree disciplinari è possibile annoverare: programmazione militare, giustizia, sicurezza interna, immigrazione, implementazione del diritto comunitario,

¹⁴⁹ Circa l'inutilizzata possibilità di impugnazione riconosciuta al Governo per violazione delle proprie prerogative ad opera del Parlamento si veda J. L. PEZANT, *Loi/règlement. La construction d'un nouvel équilibre*, in AA. VV. *La Constitution de la cinquième République*, Parigi, 1985, p. 344

¹⁵⁰ Sul punto si confronti G. ALPA *Corso di sistemi giuridici comparati*, Torino, 1996, p. 37 ss. Si veda anche, per una più articolata rassegna degli impieghi della delegazione legislativa, E. PALICI DI SUNI, *La regola e l'eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normative dell'esecutivo*, cit. p. 32.

¹⁵¹ Sul tema si veda G. CARCASSONNE, *op. cit.* p. 182, il quale riscontra nell'ordinanza nel recente impiego del potere di ordinanza uno strumento di tipo essenzialmente emergenziale in grado di fronteggiare le urgenze di matrice economico-sociale. Sul punto cfr. altresì M. SALON, *Des mosaïques législatives?*, in *Actualité Juridique*, 1988, p. 3 ss. in particolare p. 8

¹⁵² I dati statistici impiegati ai fini della presente ricerca sono attualmente reperibili sui siti internet www.senat.fr e www.assemblee-nationale.fr

realizzazione della manovra economica, sviluppo della coesione sociale, disciplina dei mercati finanziari e del settore energetico, settore bancario e assicurativo, lavoro e previdenza sociale, agricoltura, istruzione e difesa, alle quali poi si affiancano parallelamente discipline settoriali di carattere eminentemente tecnico, laddove una rilevante quota della potestà delegata si impernia proprio su opere di attuazione e semplificazione normativa ¹⁵³.

Conclusivamente, quindi, è possibile dedurre dai dati testé esposti, un impiego tutto sommato parsimonioso dell'istituto in esame. Tale utilizzo contenuto, almeno nell'ultimo lustro, induce a propendere per una sorta di responsabilizzazione dell'Esecutivo, relativamente all'adozione di atti normativi primari, suscettibili di invadere la sfera di competenza costituzionalmente, riservata al Parlamento. Il Governo, almeno nella vigenza dell'attuale ordinamento costituzionale, sembra così aver compreso l'impatto e l'incisività a livello inter-istituzionale, intrinsecamente connaturati alla logica degli strumenti di delegazione legislativa, adottando, per così dire, una politica di self-restraint, volta a consolidare il ruolo di equilibrio e di garanzia specificamente attribuito al contropotere parlamentare e che il Governo contribuisce a rafforzare nella prassi.

¹⁵³ I dati statistici impiegati ai fini della presente ricerca sono attualmente reperibili sui siti internet www.senat.fr e www.assemblee-nationale.fr