



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari
«Silvano Tosi»

Ricerca 2022

«Il potere di emendamento.
Un'indagine comparativa»

a cura di

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

Luglio 2022

Sommario

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

Introduzione alla Ricerca

La ricerca di quest'anno del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari "S. Tosi" ha avuto ad oggetto un tema classico del diritto parlamentare, quello degli emendamenti. Un tema, da sempre, studiato dalla dottrina costituzionalistica italiana per la sua centralità nelle dinamiche dei procedimenti normativi, ma anche per la sua capacità di fornire interessanti chiavi di lettura del funzionamento della forma di governo parlamentare. Coerentemente con il metodo costantemente praticato dal Seminario, la ricerca ha riguardato l'ordinamento costituzionale italiano, con due distinti *focus*, uno relativo al diritto parlamentare e uno relativo al diritto regionale, e due esperienze di diritto comparato, quella francese e quella spagnola, che appaiono complementari rispetto a quella italiana per le diverse caratteristiche della forma di stato e della forma di governo che contraddistinguono quegli ordinamenti.

Come noto, nell'esperienza parlamentare italiana il potere di emendamento non ha un espresso riconoscimento costituzionale, sebbene questo sia chiaramente presupposto dal testo costituzionale e rinvenga, quindi, in esso un fondamento implicito. L'istituto rappresenta, infatti, un logico corollario tanto del potere di iniziativa legislativa del singolo parlamentare (art. 71 Cost.), quanto, soprattutto, dell'esercizio "collettivo" della funzione legislativa da parte delle due Camere (art. 70 Cost.), le quali, in un sistema bicamerale perfetto come quello italiano, devono approvare la legge formale nel medesimo testo; il che implica, in radice, la possibilità per ciascuna delle due Assemblee di apportare delle modifiche al testo in discussione.

Lo sforzo della dottrina costituzionalistica di ancorare il potere di emendamento al testo costituzionale si spiega tradizionalmente in ragione della necessità di evitare, da un lato,

che l'istituto possa essere indebitamente compreso e, dall'altro, utilizzato impropriamente; sforzo evidentemente finalizzato a consentire un controllo esterno sul suo esercizio da parte della Corte costituzionale, altrimenti precluso nel caso in cui si dovesse concludere per un suo fondamento solo sub-costituzionale (ovvero nei soli regolamenti parlamentari) del potere di emendamento. Come altrettanto noto, infatti, la Corte costituzionale, a partire dalla nota sent. n. 9 del 1959, ha sempre escluso che i regolamenti parlamentari possano operare come parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, dichiarandosi competente a sindacare solo le manifeste violazioni delle norme costituzionali sul procedimento legislativo e non anche il mancato rispetto delle disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari.

Uno sguardo alla prassi parlamentare ha consentito, poi, di prendere contezza dello scarto che, in relazione al potere di emendamento, esiste fra il diritto (illimitato) dei singoli parlamentari di presentare emendamenti e il diritto (in concreto molto limitato) di vederseli votati. Tale concreta strutturazione del potere di emendamento deriva, in particolare, oltre che dalla nota e problematica prassi del c.d. "maxiemendamento" abbinato alla questione di fiducia, che di fatto azzerava il potere di emendamento dei singoli parlamentari, già potenzialmente limitato dagli strumenti antiostruzionistici, anche dalla circostanza che, sempre di più, il procedimento legislativo tende a rispecchiare una sorta di "monocameralismo di fatto" o "bicameralismo alternato", per effetto del quale la Camera che esamina il testo in seconda lettura, per come approvato dalla prima Camera, si limita ad approvarlo senza possibilità di apporvi modifiche, come avviene di frequente per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge in scadenza, su cui il Governo pone la questione di fiducia (d.d.l. trasmesso per lo più in prossimità alla data di scadenza), e come si constata nella prassi anche in relazione a leggi particolarmente qualificanti dell'indirizzo politico come la legge di bilancio.

Dinanzi a queste alterazioni del corretto funzionamento della forma di governo parlamentare a bicameralismo (in teoria) perfetto, rispetto alle quali anche il Presidente della Repubblica ha mosso significativi rilievi e censure, il ruolo ricoperto dal Giudice delle Leggi è risultato fino ad oggi poco incisivo, rendendo poco fruttuoso lo sforzo della dottrina di trovare un ancoraggio costituzionale al potere di emendamento. Sul punto, vale la pena di ricordare che la Corte costituzionale, dopo la citata sent. n. 9 del 1959, aveva lasciato aperta, con la sent. n. 1150 del 1988, la prospettiva che eventuali vizi formali del procedimento legislativo venissero fatti valere attraverso lo strumento del conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato. Tale prospettiva è stata, però, per adesso frustrata dall'ord. n. 17 del 2019, in cui, pur richiamandosi l'importanza della funzione di legittimazione democratica che il dibattito parlamentare svolge nel procedimento di formazione della legge di bilancio, si nega la legittimazione del singolo parlamentare alla proposizione del conflitto per il carattere non manifesto ed evidente delle sue prerogative parlamentari nel procedimento legislativo, di cui non si esclude, però, l'astratta configurabilità ove le prassi governative dovessero continuare ad impedire il pieno esercizio del mandato parlamentare all'interno dell'*iter* di formazione della legge di bilancio. Potrà in futuro, dunque, essere questa, forse, la strada per una più incisiva giustiziabilità dei vizi formali del procedimento di formazione della legge.

Al di là dei possibili – e auspicabili – interventi della Consulta, la ricerca evidenzia, anche alla luce delle difficoltà mostrate dal Parlamento nella fase della gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, la necessità di riforme atte a correggere le prassi distorsive sopra accennate, tenendo conto del mutato scenario politico-istituzionale dovuto non solo alla riduzione del numero dei parlamentari, ma anche delle dinamiche connesse all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il PNRR, infatti, sarà forse solo il primo di una serie di "Piani" con cui l'Unione Europea condizionerà sempre di più la legislazione degli stati membri, nella prospettiva di una maggiore integrazione europea. Da questo punto di vista, dunque, le riforme sono necessarie non solo a livello regolamentare ma, probabilmente, anche a livello costituzionale. In particolare, la ricerca conclude che sarebbe auspicabile una riforma che miri, in primo luogo, al superamento del bicameralismo paritario, valorizzando, com'è stato proposto, la sede del Parlamento in seduta comune. Solo in un secondo momento, su questo nuovo assetto, dovrebbero apportarsi tutte le modifiche procedurali ai regolamenti parlamentari che si rendessero necessarie, al di là dei meri adeguamenti numerici, anche alla luce della riduzione del numero dei parlamentari.

Quanto alla parte relativa all'ordinamento regionale, l'obiettivo perseguito è stato analizzare il potere di emendamento nelle Assemblee legislative regionali attraverso lo studio dei regolamenti interni di ciascuna Regione, al fine di rilevare o meno un approccio omogeneo in materia. In tal senso, la prima sezione del rapporto si apre con una prima parte, di tipo eminentemente ricostruttivo, la quale delinea i profili generali del potere: definizione, limiti sostanziali e procedurali, prassi applicative di tipo distorsivo (maxi-emendamento), fondamento costituzionale. All'esame della disciplina regionale dell'emendamento, che si rinviene, come si accennava, principalmente nei regolamenti interni ai Consigli regionali e si articola in tre fasi (iniziativa emendativa, esercizio in concreto del potere, procedimento di esame e votazione), il rapporto conclusivo premette alcuni cenni al procedimento legislativo regionale, onde inquadrare il campo di indagine della ricerca. Si tenta, poi, di fornire una minima valutazione empirica della prassi attraverso un *case study* tratto dalla legislazione della Regione Toscana, relativo, da un lato, ai maxi-emendamenti e, dall'altro, agli emendamenti alle leggi trasversali. Tali prassi, infatti, si sono atteggiare in modo diverso a seguito dell'introduzione di talune dettagliate disposizioni nel regolamento interno dell'Assemblea legislativa della Toscana: la prima sembra essere caduta in desuetudine, mentre, l'utilizzo improprio dello strumento emendativo nel procedimento di formazione delle leggi trasversali pare essere ancora di estrema attualità.

Lo studio si concentra, in particolare, sulle disposizioni e sulle modalità di esercizio del potere di emendamento all'interno dei Consigli regionali. Attraverso l'analisi della disciplina del procedimento emendativo si cerca di individuare le tendenze e le differenze riscontrabili nei testi dei regolamenti interni dei Consigli regionali, prendendo le mosse dalle Regioni centrali: Toscana, Umbria, Marche e Lazio. Si procede, poi, con una riflessione che si pone sulla scia dei recenti approfondimenti dottrinari sull'evoluzione innescata dal processo di digitalizzazione, rilevando come gli effetti di tale trasformazione incidano anche sull'attività emendativa e

sull'organizzazione dei lavori delle Assemblee legislative. All'interno di un contesto sempre più tecnologico, in particolare, emerge la questione della possibile digitalizzazione del potere emendativo attraverso l'intelligenza artificiale, cui si accompagna una ricostruzione dello stato dell'arte delle soluzioni innovative (sedute telematiche) adottate dai Consigli regionali durante l'emergenza sanitaria da Covid-19 per bilanciare l'esigenza primaria della salute individuale e collettiva con il regolare svolgimento dell'attività legislativa e il buon andamento degli uffici. Dallo studio condotto emerge una tendenziale omogeneità nella disciplina del procedimento emendativo, mentre qualche dissonanza si riscontra sulle modalità di introduzione delle sedute telematiche.

Una terza parte dello studio del fenomeno negli ordinamenti regionali è dedicata dal rapporto al potere di presentare proposte emendative nel procedimento legislativo delle Regioni a statuto ordinario settentrionali e individua due 'modelli regolativi', quello lombardo e quello emiliano, rispetto ai quali le altre discipline regionali vengono presentate in termini di *tertium comparationis*. I modelli, al di là delle reciproche contaminazioni e delle specificità delle singole legislazioni, si caratterizzano per una diversa sensibilità in ordine a quella costante tensione tra esigenze di rappresentatività, da un lato, ed esigenze di efficienza ed efficacia o di governabilità, dall'altro, sottesa al potere di emendamento, il quale, se osservato in questa prospettiva, si configura come strumento di rappresentazione degli interessi nell'ambito del procedimento legislativo e, al contempo, come elemento introduttivo di ulteriori adempimenti istruttori destinati ad allungare i tempi procedurali, suscettibile di costituire una diseconomia e, in talune ipotesi, un vero e proprio strumento ostruzionistico. La diversità dei modelli nella ricerca del complesso bilanciamento tra queste opposte esigenze trova un punto di emersione già a partire dalla scelta della sede preferenziale di esercizio del potere di presentare proposte emendative: se per il modello lombardo è indifferente la sede del suo esercizio, per quello emiliano la sede consiliare appare residuale rispetto alla presentazione nelle Commissioni, che è configurata come la regola. Essa è, poi, confermata dalla disciplina dei termini di presentazione delle proposte emendative in sede consiliare: ad una regolamentazione che contempla un termine ordinario ed ulteriori termini derogatori a garanzia dell'effettività del principio democratico, se ne contrappone una più rigida incardinata sull'esigenza di un'ordinata e celere scansione procedimentale differentemente modulata nei regolamenti interni dei diversi Consigli regionali. I modelli sono invece accomunati, per un verso, dalla predisposizione di una precisa disciplina attenta non solo ai profili formali-procedurali delle proposte emendative e dell'esercizio del relativo potere, ma anche ai profili sostanziali, preoccupandosi di valorizzarne il contenuto, per l'altro, dalla configurazione del Presidente del Consiglio regionale quale "arbitro" dell'esercizio del 'potere di presentare proposte emendative' e del relativo procedimento, solo in taluni casi temperata dal recupero del ruolo del Consiglio regionale nella sua collegialità ovvero dei gruppi consiliari o delle Commissioni, il cui intervento è più o meno valorizzato a seconda dell'assetto regolativo.

Una quarta parte del lavoro dedica, invece, particolare attenzione al *case study* del potere di emendamento nella Regione Campania. Tale approfondimento si sviluppa lungo tre principali versanti tematici: il primo, recando un inquadramento minimo, fornisce almeno per linee essenziali il contesto di riferimento ed esamina gli assetti che caratterizzano – tenendo in considerazione le trasformazioni e le torsioni in atto – la forma di governo campana; il secondo, considera i principali riferimenti statutari e regolamentari che disciplinano l’esercizio della potestà emendativa; il terzo, in chiave prospettica, approfondisce le principali tendenze del rendimento prodotto dal modello durante la X e alla XI Legislatura, anche considerando le implicazioni prodotte sull’attività legislativa – specie sul piano della forma di governo regionale – dalla corrente vicenda pandemica, ovvero della sovrapposizione tra “emergenza reale” ed “emergenza permanente”.

Infine, un’ultima parte di questa sezione della ricerca dedicata al diritto regionale ha ad oggetto la disciplina del potere di emendamento nelle Regioni a statuto speciale, nonché nelle province autonome di Trento e Bolzano. La ricerca effettua in proposito una ricostruzione del quadro normativo del potere di emendamento, ponendo particolare attenzione ai profili concernenti le condizioni di ammissibilità, che vanno dalla previsione – presente in tutti i regolamenti – che richiede la conformità della proposta emendativa rispetto all’argomento oggetto di discussione, alla necessità che essa non sia in contrasto con precedenti deliberazioni adottate dal Consiglio regionale, passando per la statuizione che individua sempre nel Presidente del Consiglio regionale il soggetto istituzionale competente in punto di ammissibilità dell’emendamento. Questa sezione del rapporto passa, poi, all’esame del procedimento emendativo, di cui si analizzano tre profili: quello relativo alla presentazione della proposta emendativa, quello attinente alla conseguente discussione della proposta medesima e, infine, quello concernente le modalità di discussione. Dalla ricostruzione svolta non emergono differenze sostanziali fra le varie Regioni, così come fra queste e le province autonome, le quali, stante una disciplina sul punto per lo più concisa, sembrano ricalcare la normativa propria dei regolamenti interni delle Regioni a statuto speciale.

La sezione di diritto comparato del rapporto conclusivo della ricerca 2022 si apre con l’analisi del potere di emendamento nell’ordinamento spagnolo e delle sue modalità di esercizio nell’ambito dei lavori delle *Cortes Generales* (*Congreso de los diputados* e *Senado*), caratterizzati primariamente da una disomogeneità di poteri e funzioni tra le due Camere, diretta conseguenza del sistema bicamerale imperfetto delineato dalla *Constitución Española*. L’indagine si è concentrata sull’analisi delle principali fonti di disciplina del potere di emendamento, la Costituzione e i regolamenti parlamentari, ponendo, tuttavia, particolare attenzione alla prassi che, a partire da tali norme, si è sviluppata.

Lo studio della disciplina emendativa in senso stretto è preceduto da una contestualizzazione dell’esercizio dell’*enmienda* nelle dinamiche del procedimento legislativo ordinario spagnolo. È, infatti, nella fase centrale di tale procedimento – quella propriamente parlamentare – che le proposte di legge (distinte tra *proyectos* e *proposiciones*) vengono sottoposte al contraddittorio parlamentare tramite la

presentazione degli emendamenti da parte dei soggetti a ciò legittimati. In particolare, un momento centrale, dal punto di vista della dialettica parlamentare, è costituito dalla fase della *Ponencia*, poiché è proprio in questa sede che i gruppi parlamentari hanno modo di confrontarsi per la prima volta sulle proposte di modifica, godendo di condizioni che favoriscono un dialogo informale e diretto, quali l'assenza dei media e il ristretto numero di componenti del comitato (c.d. *ponentes*). La relazione elaborata dalla *Ponencia* (c.d. *informe*) è, poi, la base dei lavori della Commissione che, dopo la votazione degli emendamenti, trasmette il testo di legge risultante (c.d. *dictamen*) all'Assemblea.

Il rapporto evidenzia, al riguardo, che il testo prodotto dalla Commissione è quasi immodificabile, se non per la correzione di errori o inesattezze tecniche, perché una volta decorso il termine ordinario la disciplina regolamentare subordina la presentazione delle proposte di modifica a requisiti assai stringenti, sia in sede di discussione in Commissione che, ancora di più, in sede di discussione in Assemblea. Nello specifico, in quest'ultimo caso la presentazione degli *enmiendas* è subordinata al consenso della totalità (in Congresso, art. 118 RC) o della maggioranza (in Senato, art. 125 RS) delle forze politiche presenti in Parlamento.

Una seconda parte dell'analisi condotta riguarda, poi, il fondamento giuridico delle situazioni giuridiche soggettive collegate alla proposizione degli emendamenti. In proposito, si osserva, da un lato, che esiste un potere di emendamento espressamente riconosciuto dalla fonte costituzionale, essendo previsto da quattro articoli della *Constitución* (artt. 84, 90, 134, 135) che il Parlamento possa modificare i testi legislativi con l'approvazione di *enmiendas*, dall'altro, che la giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* ha riservato al singolo parlamentare un vero e proprio *derecho de enmienda*. A differenza del potere, il diritto copre soltanto alcune garanzie minime affinché il mandato del rappresentante si possa svolgere *sin perturbaciones ilegítimas*. La giurisprudenza costituzionale, per riconoscere tale diritto, muove dai principi costituzionali della forma di stato democratico-rappresentativa e dal diritto all'accesso egualitario alle cariche, interpretando estensivamente l'art. 23, comma 2, Cost.

All'inquadramento dell'istituto segue l'analisi della normativa dettata in materia dai regolamenti del Congresso dei Deputati e del Senato, cui la Costituzione spagnola lascia la disciplina di dettaglio del procedimento legislativo. In estrema sintesi, la disciplina ricostruita appare particolarmente stringente, in quanto la possibilità di presentare proposte di modifica testuale, una volta decorsi i termini ordinari di presentazione degli emendamenti, è fortemente limitata e subordinata, in particolare in sede di discussione in Assemblea, al consenso della totalità (in Congresso, art. 118 RC) o maggioranza (in Senato, art. 125 RS) delle forze politiche presenti in Parlamento.

Particolare attenzione è dedicata allo studio della portata che assume il diritto di emendamento nel rapporto tra singolo parlamentare e gruppo di appartenenza. Il potere di emendare i testi legislativi è riconosciuto, nella disciplina regolamentare, ai parlamentari e ai gruppi (artt. 110.1 RC, 107.1 RS). Si deve, però, distinguere a seconda che si tratti di *enmiendas a la totalidad* o *al articulado*. I primi, in entrambe le Camere, possono essere presentati solo dai gruppi parlamentari. Riguardo ai secondi, invece, la

disciplina per l'esercizio del diritto di emendamento è sostanzialmente diversa nelle due Camere, poiché soltanto per il *Congreso* è richiesto che i testi degli emendamenti dei singoli deputati rechino la firma del portavoce del gruppo o della persona che lo sostituisce *a los meros efectos de conocimiento*.

Il rapporto evidenzia, inoltre, che una circoscritta analisi statistica, relativa agli emendamenti presentati ai progetti di legge ordinaria nella XIV legislatura, consente di constatare che la prassi oltrepassa il dettato normativo e configura la titolarità del diritto di emendamento, se non in via esclusiva, certamente prioritaria, in capo ai gruppi. In particolare, emerge che il numero degli emendamenti proposti al Senato dai singoli parlamentari è significativamente superiore a quello degli emendamenti avanzati al Congresso; cosa che induce a ritenere, come ribadito anche da autorevole dottrina, che la presentazione di emendamenti sia molto più libera al Senato rispetto al Congresso. Si ritiene che questo scenario sia causato da una strumentalizzazione del requisito della firma del portavoce, che, di fatto, si rivela un espediente di controllo formale o materiale da parte del gruppo sull'attività emendativa del deputato. Sovvengono in merito dubbi di legittimità costituzionale alla luce dell'art. 23 CE e della relativa giurisprudenza che valorizza il diritto di emendamento come elemento essenziale, costitutivo dello *ius in officium* del parlamentare.

Una specifica riflessione, infine, è dedicata al potere di veto attribuito al Governo dall'art. 134, c. 6, CE in relazione ad ogni "*proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos*", che costituisce manifestazione evidente della prevalenza riconosciuta all'Esecutivo sulle *Cortes Generales* nelle dinamiche di approvazione delle leggi. Peraltro, l'istituto è stato esteso ad un ampio ventaglio di casi – ben oltre le intenzioni del Costituente – dal regolamento del Congresso dei Deputati, instillando dubbi di legittimità costituzionale in una parte della dottrina. Al riguardo, viene opportunamente evidenziato che la recente giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* ha attribuito (limitati) poteri decisionali alla *Mesa del Congreso* in merito alle controversie tra l'Esecutivo e gli autori di *proposiciones de ley* ed *enmiendas*; giurisprudenza sulla base della quale si ritiene che la tendenza degli ultimi anni del Governo a ricorrere al proprio potere di veto per bloccare, più o meno arbitrariamente, le iniziative delle opposizioni – non potendo contare su una solida maggioranza in Parlamento – sia di fatto superata. Da ultimo, sul medesimo tema ha impattato la ancora più recente entrata in vigore del nuovo meccanismo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, con il quale è stato addirittura previsto – caso davvero limite in una democrazia parlamentare – un divieto assoluto di esercizio del potere di emendamento, per quanto limitato ai crediti dei sottoscrittori del debito pubblico.

Come detto in apertura, il secondo ordinamento straniero preso in esame è quello francese. Sul punto, la ricerca prende le mosse da una prospettiva storica, che permette di evidenziare come l'istituto in esame - elevato a rango costituzionale già durante la IV Repubblica nel 1946 e successivamente "riconfermato" nel 1958, in seguito alla formazione della V Repubblica - ha risentito dei mutamenti che hanno investito, nel corso del tempo, l'ordinamento costituzionale francese. In particolare, lo studio delle varie esperienze costituzionali d'oltralpe consente di cogliere, dalla Rivoluzione

Francese in poi, un andamento “ciclico”, caratterizzato dai continui tentativi di riequilibrare e perfezionare i sistemi precedenti, spesso qualificati da importanti differenze gli uni con gli altri. La stessa V Repubblica risente sensibilmente delle storture e degenerazioni delle passate esperienze repubblicane francesi, riconducibili alle leggi costituzionali del 1875 prima e alla Costituzione del 1946 poi, caratterizzate da sviluppi di natura assembleare che hanno avuto serie ripercussioni, in termini di solidità e autorevolezza degli Esecutivi.

Quanto al diritto positivo, un primo approfondimento riguarda il rapporto tra gli organi titolari del potere di iniziativa legislativa, il quale permette di apprezzare come nell’ordinamento francese lo sviluppo del diritto di emendamento, inteso come potere irrinunciabile dei parlamentari, sia strettamente ricollegato al rapporto tra Governo e Parlamento nella fase dell’iniziativa legislativa. A fronte del dato costituzionale che sancisce una uguaglianza formale tra i parlamentari e il Governo nella fase dell’iniziativa legislativa, infatti, la prassi parlamentare restituisce l’immagine di un sistema incardinato sulla posizione dominante del Governo nella proposizione dei testi normativi. Tale preminenza dell’Esecutivo sul piano dell’iniziativa è diretta conseguenza di molteplici fattori, tra cui spiccano i limiti in materia di utilizzo delle risorse pubbliche, che precludono ai parlamentari di presentare proposte di legge che comportino variazioni di bilancio, le riserve a favore del Governo in materia di sicurezza sociale e di programmazione economica, e, infine, il differente *iter* di preparazione del testo della proposta, che, contrariamente a quanto previsto per l’Esecutivo, non consente al parlamentare di giovare della preziosa consulenza tecnica del Consiglio di Stato. Il complesso di questi elementi hanno fatto sì che l’iniziativa legislativa di origine parlamentare sia divenuta nel corso degli anni marginale, quantomeno in termini di effettiva approvazione dei progetti di legge, dapprima esaminati e, poi, realmente entrati in vigore.

A tale situazione si è cercato di porre rimedio - soprattutto a partire dagli anni’80 - con lo strumento dell’emendamento, diritto già riconosciuto ai parlamentari dalla Costituzione del 1958, il cui utilizzo è stato progressivamente ampliato, non solo a fini puramente ostruzionistici e dimostrativi, ma anche per consentire ai parlamentari di recuperare terreno sul piano della formazione delle leggi, monopolio di fatto del potere governativo. Lo strumento, però, non pare poter essere considerato del tutto sufficiente al pieno raggiungimento di questo obiettivo. Va al riguardo considerato, infatti, che il diritto di emendamento può essere esercitato solo nei confronti di testi già all’esame delle Assemblee parlamentari ed è, quindi, inidoneo ad introdurre questioni e argomenti nuovi (non collegate al testo in esame) al vaglio del Parlamento, come, di contro, può essere fatto con la presentazione di progetti di legge. L’esercizio di questo diritto, inoltre, si è scontrato – e per certi versi continua ancora oggi – con i numerosi elementi di razionalizzazione del parlamentarismo, introdotti dalla Costituzione del 1958 a sostegno della stabilità dell’Esecutivo. L’istituto risulta, infatti, fortemente limitato da un rigido sistema di irricevibilità, finanziarie e non, e può essere seriamente compresso dall’attivazione da parte del Governo di meccanismi atti ad impedire l’esame e la votazione degli emendamenti di origine parlamentare. Su tale quadro ha inciso, però, in

maniera significativa la riforma costituzionale del 2008, con la conseguente legge organica del 2009, che, nel ridefinire i contorni dell'*iter legis*, ha gettato le prime basi per una maggiore valorizzazione del ruolo dei parlamentari sia nella fase di presentazione delle proposte di legge che nell'esame, garantendo alle minoranze spazi adeguati di confronto e a tutti i parlamentari di poter incidere, con lo strumento emendativo, sui progetti di origine governativa.

Un secondo aspetto su cui è stata portata l'attenzione è quello dei limiti che la *Constitution* espressamente prevede in relazione all'esercizio del diritto di emendamento. La scelta del Costituente francese di regolare espressamente l'istituto va letta - come si accennava - alla luce dell'approccio che caratterizza tutta la Costituzione del 1958 nei confronti dell'esigenza di razionalizzazione del rapporto fiduciario e di delimitare i poteri parlamentari per evitarne una possibile torsione in senso ostruzionistico. In particolare, dall'esame del testo costituzionale è possibile individuare sette casi di irricevibilità: 1) quella che potremmo definire "finanziaria" di cui all'art. 40, secondo il quale gli emendamenti formulati dai membri del Parlamento non sono *recevables* quando alla loro adozione consegua una diminuzione delle entrate pubbliche, ovvero la creazione o l'aggravio di un onere pubblico; 2) quella enunciata dal successivo art. 41 che stabilisce che il Governo o il Presidente dell'assemblea incaricata possano opporre l'irricevibilità ad emendamenti non rientranti in materie riservate alla legge, oppure comunque in contrasto con una delega accordata in virtù dell'articolo 38; 3) quella prevista dallo stesso art. 45, conseguente alla mancanza del cosiddetto *lien*, vale a dire di un collegamento, anche indiretto col testo che si intende emendare; 4) l'irricevibilità opposta dal Governo verso gli emendamenti che non siano stati precedentemente sottoposti alla commissione competente (art. 44 c. 2°); 5) l'irricevibilità di tutti quegli emendamenti riguardanti le parti di testo "bloccate" dal Governo a seguito del ricorso all'istituto del *vote bloqué* (art. 44 c. 3°); 6) l'irricevibilità riguardante le proposte di modifica che, prive dell'assenso del Governo, siano dirette ad emendare il testo elaborato dalla *Commission mixte paritaire* (CMP) (nominata in caso di disaccordo tra le due assemblee ex art. 45); 7) l'irricevibilità degli emendamenti relativi al testo che, ai sensi dell'art. 45 4° c., viene sottoposto in via definitiva dal Governo all'*Assemblée Nationale* in caso di disaccordo tra i due rami del Parlamento.

La ricerca, infine, analizza la giurisprudenza costituzionale relativa al diritto di emendamento, sottolineando come il *Conseil constitutionnel* abbia significativamente contribuito a disciplinare l'istituto e a garantirne l'effettivo esercizio. In particolare, viene evidenziato che il Giudice costituzionale tutela il diritto di emendamento in quanto la sua effettività è funzionale al corretto svolgimento del dibattito democratico e, di conseguenza, al corretto funzionamento degli organi costituzionali, come conferma il dato che il *Conseil* sanziona anche le applicazioni abusive dell'istituto con lo scopo di apportare un miglioramento alla qualità della legislazione. Fin dagli albori della sua giurisprudenza, infatti, il *Conseil* persegue la "*qualité de la loi*" e proprio in questa sensibilità va inquadrata l'individuazione dei limiti di esercizio del diritto di emendamento. Nel corso degli anni, tale orientamento giurisprudenziale si è perfezionato a causa di un sempre maggior utilizzo dell'emendamento con finalità

ostruzionistiche e della proliferazione dei c.d. *cavaliers législatifs*, consistenti nell'addizione mediante emendamento di disposizioni del tutto estranee al testo in discussione.

Con la medesima finalità, il Consiglio ha sancito, quale ulteriore limite all'esercizio del diritto di emendamento, il rispetto del principio di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare, il cui fondamento costituzionale si ricava dal combinato disposto dell'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, secondo il quale "La legge è l'espressione della volontà generale" e dell'art. 3 della Costituzione, il quale prevede che "La sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita attraverso i suoi rappresentanti". Il Consiglio costituzionale ha, altresì, proceduto a valorizzare le condizioni di ricevibilità, finanziaria e legislativa, degli emendamenti di cui ai ricordati artt. 40 e 41 della Costituzione e a consacrare la regola dell'"*entonnoir*", specificando che le addizioni o le modifiche apportate dopo la prima lettura dai membri del Parlamento e dal Governo devono presentare un collegamento diretto con una disposizione ancora in discussione, ad eccezione degli emendamenti volti a garantire il rispetto della Costituzione, a coordinarsi con i testi in esame o a correggere un errore materiale.

Dall'analisi giurisprudenziale risulta, in definitiva, chiaro che queste limitazioni al diritto di emendamento vanno ad inserirsi in un vero e proprio processo di razionalizzazione dell'iter legislativo, che appalesa come l'obiettivo perseguito dalla giurisprudenza del *Conseil* sia quello di regolare il procedimento legislativo nella sua dimensioni pratica, ovvero quella maggiormente incidente sulla qualità della legislazione.