



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

I
Italia - Parlamento

di

Francesco Baccolini

Ugo Cardini

Maria Cristina Frosali

Alessia Palazzo

Luigi Santoro

IL POTERE DI EMENDAMENTO NEL PARLAMENTO ITALIANO

SOMMARIO: I. IL POTERE DI EMENDAMENTO NEL PARLAMENTO ITALIANO: DEFINIZIONE E FONDAMENTO. 1. Considerazioni ontologiche: definizione di emendamento. - 1.1. Potere di proporre emendamenti e potere di emendare. 1.2. Il fondamento del potere di emendamento. 1.2.1. Il silenzio della Costituzione. Un potere “chiaramente presupposto”. 1.2.2. L’impostazione dualista e quella monista. II. LA DISCIPLINA CONTENUTA NEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI. 2. Requisiti generali per la presentazione delle proposte emendative e principio di appellabilità. 2.1. Requisiti formali: la forma scritta. 2.1.2. La sottoscrizione. 2.1.3. Il termine di presentazione. 2.2. Requisiti sostanziali: riferimento esplicito al provvedimento, reale portata modificativa e non estraneità della materia. 2.2.1. Ulteriori limiti sostanziali: termini o frasi sconvenienti e precedenti deliberazioni. III. IL PROCEDIMENTO EMENDATIVO IN ASSEMBLEA, OSTRUZIONISMO E TENDENZE DELL’ATTIVITÀ EMENDATIVA. 3.1. Discussione e voto degli emendamenti in assemblea: il principio dell’unitarietà nella discussione. 3.2. Classificazione delle proposte emendative. 3.3. L’ostruzionismo parlamentare. 3.3.1. Impedire la seduta. 3.3.2. Impedire l’attività legislativa. 3.3.3. Moltiplicare le votazioni. 3.4. I metodi di contrasto all’ostruzionismo. 3.4.1. La posizione della questione di fiducia. 3.4.2. Il contingentamento dei tempi di discussione. 3.4.3. La “ghigliottina”. 3.4.4. Il canguro. 3.4.5. Le votazioni riassuntive o “per principi”. 3.4.6. La segnalazione (cenni). IV. IL POTERE DI EMENDAMENTO NELLA PRASSI PARLAMENTARE. 4.1. Profili generali. - 4.2. Il potere di emendamento nella prassi parlamentare e l’oggettiva compressione delle prerogative parlamentari nel parlamentarismo italiano. Il contingentamento dei tempi. - 4.2.3 La concreta applicazione delle norme dei regolamenti parlamentari sul potere di emendamento... - 4.2.3.1. (segue) ... in Commissione... - 4.2.3.2. (segue) ... e in Assemblea. - 4.4. Dalla “problematica prassi” del c.d. maxi-emendamento... - 4.5. ... (segue) alla ben più problematica realtà del c.d. monocameralismo di fatto casualmente alternato, tra pandemia e PNRR. V. IL POTERE DI EMENDAMENTO NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE. 5.1. Il Giudice delle Leggi come Giudice del procedimento legislativo. La competenza della Corte Costituzionale a sindacare l’*iter* di formazione delle leggi 5.2. Il tendenziale *self-restraint* della giurisprudenza costituzionale in materia di *vizi in procedendo*. 5.2.1. La “storica e coraggiosa” sentenza 9/1959 e il superamento della dottrina degli *interna corporis acta* 5.2.2. La prassi dei maxi-emendamenti al vaglio della Corte Costituzionale: un difficile equilibrio tra garanzia dell’autonomia parlamentare ed effettività delle norme costituzionali sul procedimento legislativo 5.2.3. La necessità di limiti: il criterio della omogeneità degli emendamenti proposti in sede di conversione dei decreti-legge 5.2.4. Una prospettiva possibile: il conflitto di attribuzione del singolo parlamentare come strumento per un più incisivo sindacato di costituzionalità? VI. CONCLUSIONI.

IL POTERE DI EMENDAMENTO NEL PARLAMENTO ITALIANO: DEFINIZIONE E FONDAMENTO

di *Maria Cristina Frosali*

SOMMARIO: 1. Considerazioni ontologiche: definizione di emendamento - 1.1. Potere di proporre emendamenti e potere di emendare. 1.2. Il fondamento del potere di emendamento. 1.2.1. Il silenzio della Costituzione. Un potere “chiaramente presupposto”. 1.2.2. L’impostazione dualista e quella monista.

1. Considerazioni ontologiche: definizione di emendamento

Un’analisi del potere di emendamento non può che prendere le mosse dalla definizione del termine, non fosse altro perché già sul piano ontologico è possibile individuare alcune

caratteristiche che ogni emendamento, per essere considerato tale, deve necessariamente possedere.

La parola emendamento è un sostantivo derivante dal verbo ‘emendare’, espressione che ha la sua radice nel latino *mendum*, che significa errore, difetto. Il prefisso ‘e’ ne ribalta il significato indicando, nel linguaggio corrente, l’atto o il risultato di togliere le mende, e dunque una correzione, un miglioramento¹.

È con questo significato che la parola entra nel vocabolario del diritto parlamentare, ove viene utilizzata per indicare la modifica ad un oggetto sottoposto all’esame di un corpo collegiale². Come osserva Giovanni Bertolini, ogni volta in cui si parla di emendamento:

Sono in giuoco un organo collegiale (è difficile pensare ad un organo monocratico che emendi se stesso, almeno in senso formale-procedurale) e una qualsiasi funzione deliberativa proceduralizzata: una funzione non solo legislativa (il cui oggetto di discussione è il disegno di legge) ma anche di indirizzo politico (con oggetto di discussione ordini del giorno, mozioni, risoluzioni), di controllo (qui come esito della discussione si hanno relazioni e pareri) e conoscitiva (documento conclusivo)³.

Se è vero che si ‘emendano’ non solo i disegni e le proposte di legge, ma anche gli ordini del giorno, le mozioni e le risoluzioni, è tuttavia indubbio che l’emendamento per antonomasia faccia riferimento alla funzione legislativa e dunque all’atto di modificare un disegno di legge⁴. Di tale avviso è Enrico Spagna Musso che, alla voce ‘emendamento’ dell’Enciclopedia del Diritto scrive che “se genericamente” con questo termine si indica una “modifica del contenuto di una qualsiasi proposta oggetto di discussione e di deliberazione in seno ad un’assemblea”, in via specifica però deve intendersi per emendamento “ogni

¹ G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa* in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 5, Seminario 1994, Torino, 1995, pp. 213 e ss.: “Emendamento è, nella lingua corrente, un sostantivo derivante dalla voce verbale emendare: un’espressione che, anche nel vocabolario italiano, non appartiene solo al lessico parlamentare. Sua radice, il sostantivo latino *mendum* (o menda), che vale errore, difetto: esso, mediante il prefisso ex, rovescia il suo significato in correzione, miglioramento, e con questo significato entra nella nostra lingua, indipendentemente dal linguaggio parlamentare. Il significato parlamentare del termine proviene probabilmente dall’inglese, la lingua della «madre di tutti i Parlamenti», la Camera dei Comuni. Anche lì il termine, neo-latino, con le stesse radici di quello italiano, si trasferisce, da altri campi della lingua, prima nell’ambito delle procedure giudiziarie (sec. XV) e poi in quelle parlamentari (sec. XVII), qui con il senso di modifica da apportare (o apportata) al testo di un atto della procedura (*writ* ovvero *bill*)”.

² G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 118.

³ In tal senso G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa* in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, cit. p. 214: “là dove è richiesta una pronuncia dell’organismo collegiale, ivi la procedura che incanala l’esercizio della funzione comprende, per forza di cose, anche una fase decisionale (deliberativa), quale che sia la natura della decisione: abbia cioè la decisione efficacia definitiva (come con i disegni di legge, le mozioni, le risoluzioni, i «pareri») o non l’abbia, e costituisca invece l’atto di impulso per una successiva fase procedurale (come nel caso del testo proposto da una commissione in sede referente)”.

⁴ G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, cit. p. 118.

modifica del testo di un disegno di legge presentato ad un organo legislativo”⁵; modifica che deve avere “il valore positivo di una correzione”⁶.

È con l’ausilio di tale definizione che si è tentato, in dottrina, di individuare alcuni dei tratti essenziali dell’istituto, tanto più che, come vedremo, non esiste una disciplina positiva che chiarisca con precisione il contenuto fondamentale dell’emendamento⁷.

Se emendare significa modificare, privare un disegno di legge di errori e difetti, è evidente che oggetto di tale intervento non possa essere una qualsiasi materia, ma solo quella precedentemente individuata da un atto di iniziativa legislativa. Se, in altre parole, gli emendamenti sono “deliberandi parziali volti, non a promuovere una autonoma procedura, ma a modificare il deliberando *principale*, quello in relazione al quale ha preso vita deliberativa”⁸, allora:

Sarebbe inammissibile sul piano logico ancor prima che su quello giuridico la presentazione di un emendamento attinente a materia diversa che può costituire oggetto di un diverso disegno di legge e perciò di altro procedimento legislativo⁹.

Di qui la considerazione per cui non possono considerarsi emendamenti ma veri e propri atti d’iniziativa legislativa quelle modifiche che formulano una regolamentazione della materia completamente o sostanzialmente diversa¹⁰. Ciononostante nella prassi si è assistito a un costante e massiccio uso dei c.d. maxiemendamenti (o emendamenti totali o controprogetti)¹¹, ovvero di proposte di modifica che, anziché incidere su una parte del provvedimento in esame, sono sostanzialmente volte a modificare l’intero impianto

⁵ E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, Giuffrè, 1965, p. 828.

⁶ *Ibidem*: “Nella accezione etimologica il termine emendamento significa eliminazione delle «mende» e quindi emendare equivale a correggere, cioè ad effettuare una modifica che ha il valore positivo di una correzione. Genericamente si intende per emendamento la modifica del contenuto di una qualsiasi proposta oggetto di discussione e di deliberazione in seno ad un’assemblea. In via specifica, però, si deve intendere per emendamento ogni modifica del testo di un disegno di legge presentato ad un organo legislativo, e per potere di emendamento appunto il potere di modificare il testo di un disegno di legge mediante l’approvazione di una proposta di emendamento”.

⁷ Si veda G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, p. 58 “In assenza di una disciplina positiva che definisca con precisione il contenuto fondamentale dell’emendamento – anche nel panorama storico delle fonti – gran parte degli autori che si sono rapportati a questo tema hanno fatto ricorso all’etimologia del termine, nel tentativo di ricostruire i tratti essenziali dell’istituto con l’ausilio dell’origine del *nomen*”.

⁸ G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, cit., p. 214.

⁹ E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, cit., p. 829.

¹⁰ In tal senso E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, cit. p. 829, secondo cui “I cosiddetti emendamenti totali o controprogetti, che propongono una regolamentazione legislativa della materia completamente o sostanzialmente diversa, non sono in effetti emendamenti ma veri e propri atti d’iniziativa legislativa concorrenti per la stessa materia al disegno di legge cui si oppongono. Non possono considerarsi emendamenti poiché l’emendamento attua una modifica, cioè un cambiamento parziale della proposta contenuta nel disegno di legge, e va coordinato con le altre sue parti, mentre essi si pongono come controprogetti ossia come atti che tendono ad attuare una contraria disciplina legislativa.

¹¹ A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società*, 2, 1988, pp. 233 e ss.

normativo oggetto del disegno di legge in discussione, stravolgendone integralmente il testo¹². Vedremo nel proseguo del lavoro, e in particolare nel contributo dedicato al potere di emendamento nella prassi parlamentare, come tale espediente procedurale, oltre ad essere palesamente in contrasto con lo stesso significato dell'atto emendativo, presenti profili di incostituzionalità, soprattutto quando abbinato alla questione di fiducia posta dal Governo sulla sua approvazione, ponendo non pochi problemi sia dal punto di vista della qualità della normazione, che del ruolo del Parlamento nel processo legislativo.

1.1. Potere di proporre emendamenti e potere di emendare

Prima di addentrarci nello studio del fondamento del potere di emendamento è necessaria un'ulteriore precisazione di carattere terminologico. Nel linguaggio parlamentare il termine "emendamento" assume infatti due diversi significati che attengono ad altrettante fasi del procedimento legislativo: il "potere di proporre emendamenti", che riguarda il momento in cui viene definito il contenuto del testo da deliberare, e il vero e proprio "potere di emendare", che coincide con la votazione delle modifiche proposte¹³. Il potere di emendamento si configura non solo come momento propositivo, teso alla modificazione del testo in discussione, ma come fattispecie composita che racchiude, insieme alla proposta, il momento della decisione¹⁴.

Entrambi sono momenti di fondamentale importanza non solo per il funzionamento del procedimento legislativo ma più in generale per l'architettura della nostra democrazia rappresentativa.

Per comprendere tale distinzione, spesso oggetto di equivoci¹⁵, può essere utile ripercorrere, seppur per sommi capi, alcune delle principali tappe del procedimento legislativo¹⁶.

¹² G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, cit. p.1.

¹³ G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 61: "Con la prima si accoglie una accezione "soggettiva" (formale) dell'"emendamento" (nel senso della singola proposta di modifica); mentre con la seconda si fa propria una accezione maggiormente "oggettiva" (sostanziale), che guarda quindi al processo decisionale ed al momento in cui la proposta diviene determinazione e si incorpora nel testo in discussione, (con)fondendosi con esso". Si veda anche G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, cit., p. 220 secondo cui per cui: "Emendamento non ha uno ma due significati, correlati alle due [...] fasi di ogni deliberazione collegiale, quella in cui si definisce il deliberando, vale a dire la proposta da deliberare, e quella in cui si forma la volontà collegiale (deliberazione, voto)".

¹⁴ In tal senso G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 66.

¹⁵ E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, cit., p. 828: "Bisogna far presente che si è spesso confuso il potere di proporre emendamenti con il potere di emendamento identificando il primo attraverso il secondo. In verità, il primo compete ai singoli componenti le assemblee legislative ed eventualmente, a seconda degli ordinamenti, al Governo o ad altri soggetti; inoltre, esso dà luogo ad un atto che rientra nella categoria delle proposte. Il secondo, invece, spetta unicamente all'organo legislativo unitariamente considerato e dà vita ad un atto deliberativo. Si tratta quindi, di due istituti ben diversi anche se attengono entrambi al procedimento di modifica del testo di un disegno di legge". Si veda anche G. BERTOLINI, *op. cit.* p. 220.

¹⁶ Si veda L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, III edizione, il Mulino, 2018, pp. 221 e ss.

Il procedimento di formazione della legge prende avvio con l'atto di iniziativa legislativa, ossia con la presentazione ad una delle due Camere di un progetto di legge, redatto in articoli e corredato da una relazione illustrativa, da parte di uno dei soggetti individuati dall'art. 71 Cost. Si tratta del Governo, dei membri di ciascuna Camera, 50.000 elettori, ciascun Consiglio regionale e Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). Pur avendo ogni iniziativa legislativa pari valore giuridico, sono i disegni di legge di iniziativa governativa i più rilevanti dal punto di vista politico, istituzionale e quantitativo: stando ai dati rilasciati dall'osservatorio legislativo curato dal Servizio Studi della Camera dei deputati, nella legislatura in corso due terzi delle leggi approvate sono di iniziativa governativa¹⁷.

Il procedimento, una volta instaurato, si articola in due momenti, consistenti nell'esame del progetto di legge dapprima da parte della Commissione e, in un secondo momento, da parte dell'Assemblea. L'art. 72 comma 1 Cost. prevede infatti che ogni disegno di legge presentato ad una Camera debba essere "esaminato da una Commissione secondo le norme del suo regolamento e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale".

Spetta al Presidente d'Assemblea, una volta verificata la ricevibilità del testo, il compito di assegnarlo alla Commissione permanente competente per materia¹⁸. La Commissione ha il compito di svolgere un'adeguata istruttoria e di scegliere il testo che costituirà la base dell'esame da parte dell'Assemblea. In particolare, la Commissione individua quale sia fra quelli oggetto d'esame il testo base, oppure ne elabora uno proprio che prende il nome di "testo unificato". Si tratta di un momento delicato poiché è proprio con riferimento a questo testo che viene fissato il termine per la presentazione degli emendamenti da parte del Governo e dei singoli parlamentari, anche non appartenenti alla Commissione. Tali proposte di modifica, che possono tendere alla soppressione, sostituzione o aggiunta di intere disposizioni, frasi, parole o segni della punteggiatura, ovvero alla modifica dell'ordine e della distribuzione degli articoli¹⁹, sono poi oggetto di discussione e votazione in Commissione subito dopo la votazione sui singoli articoli.

L'esame in Commissione si conclude con la votazione del mandato al relatore a riferire all'Assemblea e la nomina del c.d. "Comitato dei nove" cui spetta il compito di intervenire durante il successivo dibattito in aula, pronunciarsi sugli emendamenti presentati e presentarne altri di sua iniziativa.

¹⁷ Si veda il Rapporto sulla legislazione 2021, consultabile al seguente indirizzo: https://temi.camera.it/leg18/temi/il-rapporto-sulla-legislazione-2019-2020_d.html. Per un commento si veda <https://www.openpolis.it/la-produzione-normativa-nella-legislatura-in-corso/>. Delle 166 leggi entrate in vigore nel corso della XVIII legislatura (a cui vanno a aggiunte le 88 conversioni di DL) la maggior parte (115) sono di iniziativa governativa (di cui tutte tranne una approvate in sede referente). Quelle di iniziativa parlamentare sono invece 49. Di cui 27 approvate in sede referente, 12 in sede redigente e 10 in sede legislativa".

¹⁸ Ovvero ad una Commissione speciale, oppure a più Commissioni riunite, se la materia concerne le competenze di più di una Commissione. Giova ricordare che se al Senato l'assegnazione è espressione del potere esclusivo del Presidente, alla Camera il potere del Presidente di assemblea non è definitivo in quanto un Presidente di gruppo o dieci deputati possono, entro i due giorni successivi all'annuncio, chiedere una diversa assegnazione, sulla quale decide l'Assemblea. In tal senso, art. 72 comma 1 Regolamento Camera.

¹⁹ A. MANNINO - S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 218.

Si apre quindi la fase dell'esame del disegno di legge da parte Assemblea ove, dopo il voto sulle eventuali questioni incidentali, si passa alla discussione generale e quindi alla discussione e votazione dapprima sugli emendamenti e poi su ogni articolo. Dopodiché così come prescritto dalla Costituzione all'art. 72, il progetto di legge deve essere votato nel suo complesso, con le relative dichiarazioni di voto.

È bene ricordare che le proposte di modifica al testo del disegno di legge possono essere presentate non solo in Commissione, ma anche in Assemblea. I regolamenti parlamentari consentono infatti alla Commissione, al Governo e ai singoli parlamentari, di proporre direttamente in Assemblea nuovi emendamenti ed articoli aggiuntivi e di ripresentare emendamenti dichiarati ammissibili dalla Commissione, ma da questa respinti.

La disciplina sulle modalità e sui termini di presentazione degli emendamenti, così come la disciplina dell'ordine di votazione degli stessi, contenuta nei regolamenti parlamentari, sarà oggetto di ampia trattazione nel successivo contributo. Ciò che in questa sede è opportuno evidenziare è il ruolo dell'Assemblea la quale, lungi dal limitarsi a scegliere tra ratificare o rigettare il testo licenziato dalla Commissione, ha la possibilità di modificarlo per renderlo conforme alla propria volontà. È questo, come osserva autorevole dottrina, "il vero cuore del procedimento legislativo"²⁰.

La partecipazione di tutti i parlamentari, e quindi anche delle minoranze, alla formazione del testo della legge, esprime uno dei caratteri fondamentali del parlamentarismo, che individua proprio nel contraddittorio e nel confronto tra le diverse posizioni politiche rappresentate in Parlamento "il modo migliore per giungere alla decisione e alla formazione della volontà collettiva"²¹. Come osserva Bertolini:

Ben diversa è la posizione di un'assemblea i cui poteri, rispetto al deliberando, siano di pura e semplice ratifica (approvazione) o di puro e semplice rigetto (veto), e quella di un'assemblea che, prima di pronunciarsi, abbia anche la possibilità di definire, mediante atti di autonomo impulso, in ogni sua parte, la decisione da prendere (...). Quanto minore è il vincolo della corrispondenza fra atto di iniziativa (legislativa o altro) e atto di deliberazione (legislativa o altro), tanto maggiore è l'indipendenza e l'autonomia della decisione, sino a raggiungere quel livello *superiorem non recognoscens* che è proprio della sovranità²².

In altre parole, conclude l'autore, "è proprio grazie a questo modesto strumento procedurale" che è l'emendamento, in tutti e due i suoi significati, "che il Parlamento è appunto sovrano".

²⁰ L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 230.

²¹ Si veda C. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Diritto pubblico*, 2, 2008, pp. 587-636.

²² G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa* in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, cit., p. 221.

1.2. Il fondamento del potere di emendamento

Se è indubbio che la Costituzione rappresenti la prima fonte del diritto parlamentare²³, è altresì chiaro che il costituente abbia voluto delegare ad altra fonte, e in particolare ai regolamenti parlamentari, la disciplina degli istituti e degli organi richiamati dalla Costituzione. Un rinvio esplicito ai regolamenti è contenuto nell'art. 72 Cost. laddove, nel disciplinare il procedimento legislativo, prevede che “ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale”.

La Costituzione regola invero il procedimento di formazione delle leggi ordinaria solo nelle sue linee essenziali, delineandone i passaggi ineliminabili ma riservando ai regolamenti parlamentari, nell'ambito di una vera e propria riserva costituzionale di competenza regolamentare, il compito di disciplinare tali passaggi “per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione”²⁴.

In questo contesto, anche la disciplina dell'esercizio del potere di emendamento è rimessa interamente ai regolamenti parlamentari. Ciò tuttavia non è valso ad escludere che il potere di emendamento potesse avere un fondamento costituzionale²⁵. Vedremo anzi come la dottrina costituzionalistica affermi la sussistenza di un implicito fondamento costituzionale del potere di emendamento. Secondo Andrea Pisaneschi:

La mancata previsione costituzionale espressa, tuttavia, non può implicare a priori né la esclusione del fondamento costituzionale del potere, né tantomeno la inesistenza di limiti impliciti a tale potere aventi appunto natura costituzionale. Sin troppo agevole appare infatti asserire che poiché le norme regolamentari disciplinano ampiamente l'esercizio del potere di emendamento, ancorché non ne prevedano tuttavia una nozione sostanziale, il fondamento positivo di tale potere sarebbe da considerarsi di natura essenzialmente regolamentare²⁶.

Lo sforzo della dottrina costituzionalistica di ancorare il potere di emendamento al testo costituzionale, si spiega in ragione della necessità di evitare, da un lato, che l'istituto possa essere indebitamente compresso e, dall'altro, utilizzato impropriamente. Riconoscere un fondamento costituzionale al potere di emendamento, radicarlo direttamente in una o più disposizioni costituzionali, significa infatti consentire un controllo esterno sul suo esercizio da parte della Corte costituzionale; controllo che resterebbe altrimenti precluso nel caso in cui si dovesse concludere per un fondamento del potere di emendamento nei soli regolamenti parlamentari. La Corte costituzionale ha infatti da sempre escluso che i regolamenti parlamentari possano operare come parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, dichiarandosi competente a sindacare solo le violazioni

²³ Si veda A. MANZELLA, *Il parlamento*, il Mulino, Bologna, III ed., 2003; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 39, per cui “la Costituzione è la prima fonte del diritto parlamentare in quanto regola la struttura delle Camere, è fonte delle sue attribuzioni e contiene una disciplina diretta, benché parziale, dei principali procedimenti parlamentari”.

²⁴ C. cost., 2 novembre 1996, n. 379, in *Dir. pen. e processo* 1996, 1450.

²⁵ In tal senso A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, cit., pp. 204-258.

²⁶ *Ivi*, p. 216.

delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, e non anche il mancato rispetto delle disposizioni contenute nei regolamenti²⁷. Ecco allora che solo fondando il potere di emendamento direttamente nella Costituzione, diviene possibile un controllo da parte della Corte costituzionale su quelle prassi parlamentari che, come vedremo, finiscono per frustrare e svuotare il contenuto del potere di emendamento.

1.2.1. Il silenzio della Costituzione. Un potere “chiaramente presupposto”.

La parola ‘emendamento’ compare nella Costituzione del 1948 solo al comma terzo della XVII disposizione transitoria, ove prevede che “fino al giorno delle elezioni delle nuove Camere”, le Commissioni permanenti costituite in seno all’Assemblea costituente restino in funzione e che le Commissioni legislative possano rinviare “al Governo i disegni di legge, ad esse trasmessi, con eventuali osservazioni e proprie proposte di emendamenti”²⁸.

Nonostante il silenzio della Costituzione, è indubbio che il potere di emendamento fosse un istituto noto ai Costituenti, anche e soprattutto in ragione dell’ampio uso che questi ultimi ne hanno fatto durante i lavori dell’Assemblea: 4.443 è stato il numero degli emendamenti presentati al progetto di Costituzione e il numero dei proponenti è stato di 452, pari a più dell’81 per cento del totale dei componenti dell’Assemblea, che era di 556²⁹.

Di qui la considerazione per cui il silenzio della Costituzione non implica affatto che i Costituenti abbiano voluto ignorare la materia degli emendamenti, quanto piuttosto che tale potere sia “chiaramente presupposto” dal testo costituzionale. Di tale avviso è Nicola Lupo, secondo il quale:

Un’analisi attenta del testo costituzionale mostra che il potere di emendamento, pur non essendo espressamente disciplinato né menzionato, risulta essere chiaramente presupposto dalla Carta costituzionale³⁰.

²⁷ L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 45-46. “La Corte ha così superato il dogma ottocentesco degli *interna corporis acta*, in virtù del quale le attività e i procedimenti che si svolgono all’interno delle Camere sono insindacabili da soggetti esterni all’Assemblea, ma per altro verso ha finito per rimettere a ciascuna Camera l’interpretazione e la garanzia dell’osservanza delle previsioni contenute nei regolamenti parlamentari, pure laddove a questi ultimi il testo costituzionale espressamente rinvii”. Si deve tuttavia segnalare come, la Corte costituzionale, da sempre restia a vagliare la legittimità del procedimento legislativo, sembra aver di recente, con la nota sentenza n. 19 del 2019, aperto ad una futura eventuale pronuncia in merito alla “problematica prassi” dei maxi-emendamenti. Il momento, da molti auspicato, di una revisione della giurisprudenza della Corte costituzionale sulla regolarità del procedimento legislativo, sembra essere ormai vicino. Di questo parleremo nel contributo dedicato al potere di emendamento nella giurisprudenza costituzionale.

²⁸ G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 109.

²⁹ Si veda G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, cit., p. 215.

³⁰ N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione. Atti del convegno (Roma, 17 marzo 2006)*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 41 e ss.

Il solo argomento di carattere ‘empirico’, relativo all’ampio ricorso all’istituto dell’emendamento nei lavori dell’Assemblea costituente, appare tuttavia di per sé non sufficiente alla costruzione di un fondamento costituzionale dell’emendamento. Osserva Giovanni Piccirilli che:

Il fatto che ciascuno dei padri costituenti (o comunque gran parte di essi) “sapesse” cosa fosse un “emendamento” (e che magari ne avesse fatto proficuamente uso nel biennio 1946-1947 ai fini della elaborazione della stessa Carta costituzionale) non certo ne traspone automaticamente l’utilizzo e la funzionalità nel contenuto della decisione adottata³¹.

Secondo l’autore, il fondamento costituzionale del potere di emendamento andrebbe piuttosto ancorato ad una lettura dell’emendamento come un “meta-concetto”, ossia un istituto talmente imprescindibile per il funzionamento delle Assemblee parlamentari, da rendere superflua ogni sua affermazione espressa. Un esplicito riconoscimento della possibilità di modificare una proposta di legge sarebbe cioè potuto apparire “quasi pleonastico nel quadro di una forma di governo parlamentare”³².

Il potere di proporre e approvare emendamenti da parte delle Camere sarebbe allora intrinseco all’istituzione parlamentare e essenziale per la funzione legislativa, tanto da costituire “l’arco di volta della procedura”³³.

Nondimeno, secondo autorevole dottrina, la scelta dei costituenti di non dedicare una specifica attenzione al tema del potere di emendamento, appare non condivisibile o quanto meno criticabile. Se i costituenti non avessero sottovalutato l’importanza dell’inclusione nel testo costituzionale di norme più puntuali sul procedimento legislativo, avrebbero forse precluso la nascita di prassi parlamentari devianti, quali quella dei maxi-emendamenti, su cui più diffusamente *infra*, e in ogni caso avrebbero fornito alla Corte costituzionale un più solido appiglio per un giudizio di incostituzionalità³⁴. Allo “squilibrio tra regole della

³¹ G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 110, secondo cui “Una simile impostazione sembra richiamare il dibattito politico e dottrinale sulla questione della lingua ufficiale: in mancanza di una disposizione costituzionale che riconosca l’ufficialità dell’italiano come lingua della Repubblica, da più parti si è sostenuta la derivabilità di tale conclusione dal semplice fatto che la redazione della Costituzione e il dibattito in seno all’Assemblea costituente si siano svolti unicamente in questa lingua. La “forza” dell’argomentazione è evidente dal punto di vista storico-fattuale, ma forse insoddisfacente da quello logico-giuridico”.

³² *Ivi*, p. 112.

³³ *Ivi*, p. 113.

³⁴ In tal senso, P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS ‘Guido Carli’ il 1° ottobre 2009*, Cedam, 2010, pp. 13-18, ove si legge che “Si può affermare che l’intero dibattito sul procedimento legislativo sia stato allora assai scarno e assai poco significativo. Già in sede di Commissione Forti, istituita come è noto presso il Ministero per la Costituente, questo tema, oggetto di discussione in seno alla seconda sottocommissione, ebbe uno spazio estremamente esiguo a fronte di altri aspetti concernenti il Parlamento: da quello, centrale, rappresentato dalla distribuzione del potere legislativo, alla struttura bicamerale o monocamerale dell’Assemblea elettiva, al ruolo del Capo dello Stato. E un andamento non dissimile presenta anche il dibattito svoltosi in Assemblea costituente a questo riguardo.

Costituzione e regolarità della politica” avrebbero cioè concorso anche le carenze delle stesse regole costituzionali³⁵.

Le ragioni di tale “sottovalutazione dei problemi legati al procedimento legislativo” è da ricercare, secondo Paolo Caretti, nel “peso di una tradizione che da sempre aveva riservato ad altra fonte (i regolamenti parlamentari) la disciplina di questo aspetto, là dove la Costituzione si occupava, appunto della ripartizione di tale funzione tra i massimi organi costituzionali”. Insomma, “si può dire che il costituente abbia fatto propria sostanzialmente l’impostazione propria dello Statuto Albertino, senza innestarvi novità particolarmente rilevanti”³⁶.

La sinteticità della disciplina del procedimento legislativo non sarebbe, tuttavia, da imputare alla “pigrizia dei costituenti” o alla “volontà di non appesantire il testo costituzionale con disposizioni troppo numerose”³⁷. Al contrario, come osserva Giovanna Pistorio, dietro la scelta di una formulazione ermetica si celerebbe “il raggiungimento di un difficile punto di equilibrio tra esigenze contrapposte”³⁸.

In Assemblea costituente, infatti, a chi, in nome della funzionalità, proponeva una regolamentazione in grado di assicurare la speditezza del procedimento legislativo, si contrapponevano coloro i quali, temendo un esautoramento del Parlamento, auspicavano piuttosto una disciplina che gli assicurasse un ruolo attivo e preminente rispetto agli altri poteri dello Stato. In questo contesto, a prevalere fu “la volontà di rispettare, conforme a storia, a tradizione e a natura, guarentigie e prerogative del Parlamento” e di garantire che fossero salvaguardate “la potestà di autoorganizzazione, di autodisciplina dei procedimenti e di autocontrollo sugli svolgimenti dei procedimenti all’interno del collegio”³⁹. La scelta di una scarna disciplina costituzionale in materia di procedimento legislativo si risolverebbe quindi in un’opzione a tutto vantaggio dell’autonomia parlamentare, assicurando ai regolamenti della Camera ampio e insindacabile spazio di intervento⁴⁰.

In ogni caso, la dottrina costituzionalistica appare concorde nel ritenere che la mancata previsione costituzionale espressa del potere di emendamento non possa implicare “a priori né la esclusione del fondamento costituzionale del potere, né tantomeno la inesistenza di limiti impliciti a tale potere aventi appunto natura costituzionale”⁴¹.

³⁵ A. RUGGERI, *Norme intrusive e questioni di fiducia*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS ‘Guido Carli’ il 1° ottobre 2009*, cit., pp. 19-29: “Lo squilibrio tra regole della Costituzione e regolarità della politica è, dunque, vistoso; ed a renderlo tale hanno concorso, in uno con lo stabile indirizzo al riguardo perseguito dalle forze politiche, da un canto, talune complessive carenze delle stesse regole costituzionali, nonché delle altre poste a loro svolgimento (segnatamente da parte dei regolamenti camerale), e, dall’altro, la ritrosia della giurisprudenza a fare fino in fondo valere le pur laconiche indicazioni della Carta”.

³⁶ P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, cit., p. 14.

³⁷ Per tale orientamento, si veda C. ESPOSITO, *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, 1330.

³⁸ G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., p. 128.

³⁹ C. ESPOSITO, *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, cit., 1330.

⁴⁰ G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., p. 129.

⁴¹ A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, cit., pp. 204-258.

L'assenza di una tutela costituzionale del potere non potrebbe cioè essere dedotta dalla carenza di una disciplina costituzionale espressa, a ben vedere infatti “numerose sono le norme di rango costituzionale da cui, al contrario, appare legittimo trarre in via interpretativa indicazioni relative alla esistenza di una previsione costituzionale in merito al potere di emendamento”⁴².

1.2.2. *L'impostazione dualista e quella monista*

Se la dottrina è pressoché concorde nell'affermare la sussistenza di un implicito fondamento costituzionale del potere di emendamento si possono distinguere due distinti approcci in relazione alla disposizione costituzionale a cui l'istituto è stato ricondotto.

Parte della dottrina fonda il potere di emendamento nell'art. 70 Cost.⁴³, nella parte in cui prevede che “la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere”. Invero, a meno di non voler ridurre tale disposizione a “una mera ripetizione di quanto già stabilito nell'art. 55 sulla configurazione bicamerale del Parlamento e a un'anticipazione, con formula sintetica, di quel che dispone assai più analiticamente, il successivo art. 72”⁴⁴, si deve ritenere che tale disposizione, nella parte in cui attribuisce “collettivamente” alle due Camere l'esercizio della funzione legislativa, riconosca alle stesse “il potere di determinare il contenuto delle leggi che esse stesse approvano”⁴⁵. Come è stato osservato in dottrina:

Ove le Camere del Parlamento non potessero esercitare il potere di emendamento si avrebbe una limitazione all'esercizio della funzione legislativa che è loro affidata dall'art. 70 Cost., in quanto l'approvazione di emendamenti appartiene alla fase deliberativa del procedimento legislativo, ossia all'essenza stessa della funzione legislativa⁴⁶.

Il concetto di emendamento non rappresenterebbe altro che l'esplicazione stessa della funzione legislativa, intesa come possibilità per l'organo parlamentare di determinare il contenuto della sua decisione⁴⁷. Sostiene Andrea Pisaneschi che la Costituzione avrebbe accolto, anche per il procedimento legislativo, “un principio che può essere considerato

⁴² *Ivi*, p. 216.

⁴³ E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, cit. pp. 828 e ss.; A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, cit., p. 203, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., p. 54; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit.

⁴⁴ N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., p. 56.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, cit., p. 828.

⁴⁷ Così G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 115, secondo cui: “Nel contesto bicamerale italiano, per altro, tale concetto è insito in quello di *navette*, ossia nel principio del bicameralismo perfetto nella funzione legislativa. Quasi paradossalmente, è il requisito della “doppia conforme” – ossia dell'approvazione presso le due Camere di un identico testo, elaborato dunque collettivamente – che rende chiara la possibilità che un testo sia modificato in corso di discussione: si ritiene che questo sì (!) “presupponga” (e, anzi, esplicitamente “conferisca”) in capo alle Camere un reale potere di approvare (e quindi anche di proporre) emendamenti al testo in discussione”.

come principio generale, in base al quale chi partecipa al procedimento ed ha il potere di approvare o meno il testo (...) è certamente dotato del potere di modificarlo”.

La consacrazione di questa lettura sarebbe riscontrabile nel precetto dell'art. 72 Cost.⁴⁸, tanto nella parte in cui impone l'esame del progetto di legge, quanto ove ne richiede l'approvazione articolo per articolo e con votazione finale.

Sul significato costituzionale da attribuire a tale previsione si interroga da tempo autorevole dottrina⁴⁹, certo è che sarebbe assai restrittiva un'interpretazione che si limitasse ad accentuarne il mero dato procedurale, trascurando il resto. A ben vedere, è infatti possibile attribuire a tale disposizione un significato ben più ampio: dal momento che la norma costituzionale prescrive un controllo analitico da parte del Parlamento sui singoli articoli del progetto di legge, è evidente che tale controllo non può che essere finalizzato alla possibilità da parte delle Camere di modificare il contenuto della norma⁵⁰. In altre parole, il controllo dettagliato del progetto di legge, da effettuarsi “articolo per articolo”, può spiegarsi solo in ragione della necessità di rendere più agevole la presentazione e la discussione di proposte di modifica da parte del Parlamento, cui sarebbe così assicurata la possibilità di modificare la norma oggetto del controllo⁵¹. Se così non fosse, la fase della discussione e votazione sui singoli articoli perderebbe quel valore centrale che riveste all'interno del procedimento legislativo⁵².

La norma riveste allora “un ruolo di fondamentale rilievo per la individuazione delle reciproche funzioni costituzionali del Parlamento e del Governo nella struttura del procedimento legislativo”, dal momento che:

Contribuendo alla qualificazione del Parlamento come soggetto attivo all'interno del procedimento, identifica in questo organo una funzione non limitata alla mera registrazione (intesa come approvazione o rigetto) delle previsioni normative di provenienza governativa. Al contrario è in essa implicita la delineazione di una attività

⁴⁸ In tal senso, A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, cit., pp. 255 e ss.; N. LUPO, *Maxi-emendamenti*, cit., pp. 57 e ss.; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., pp. 114 e ss., secondo il quale “Si può dunque concludere per una sua diretta derivazione dall'art. 70 della Costituzione in via praticamente esclusiva, con una parziale conferma nell'art. 72. È quindi solo l'art. 70 che permette una univoca individuazione di fondamento costituzionale, per quanto piuttosto “sconfinata” (nel senso dell'assenza di limiti precisi), tanto da dover essere suffragata da nozioni logiche e tradizionali concernenti le attribuzioni delle Assemblee legislative nel sistema di democrazia parlamentare”.

⁴⁹ Si veda P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, cit., p. 13: “In primo luogo, è necessario chiedersi quale sia il significato costituzionale della previsione che impone che la legge sia approvata prima articolo per articolo e successivamente con approvazione finale: il termine articolo sta ad indicare una mera partizione formale del testo legislativo o allude ad una partizione relativa ad una o più proposizioni normative tra loro omogenee e proprio per questo ricondotte a quella partizione? In secondo luogo, la scissione tra il voto sugli articoli e sull'intero testo ha solo la finalità di garantire la non contraddittorietà del provvedimento nel suo complesso, rispetto alle modifiche che siano state introdotte, in via di emendamento, nel corso della fase precedente, oppure, anche in questo caso, ha una finalità diversa, ed aggiuntiva, legata alla dinamica dei rapporti maggioranza-opposizione?”.

⁵⁰ In tal senso, A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, cit., p. 224.

⁵¹ *Ibidem*. Si veda anche C. FERRAJOLI, *op. cit.*, p. 599.

⁵² *Ivi*, p. 224.

parlamentare di negoziazione normativa sul contenuto del prodotto legislativo da esercitarsi dialetticamente e su di un piano di parità con l'altro organo costituzionale titolare della iniziativa legislativa⁵³.

A questa interpretazione, che possiamo definire “monista” in quanto fonda il potere di emendamento sul solo art. 70 della Cost. – seppur con una conferma nell’art. 72 Cost. – se ne contrappone altra, “dualista”, che invece presuppone un doppio fondamento costituzionale del potere di emendamento: il potere di proporre emendamenti, esercitabile come si è visto dal Governo e dai membri del Parlamento, sarebbe ricostruibile come una proiezione implicita della potestà costituzionale di iniziativa legislativa, e dunque riconducibile all’art. 71 Cost.; il potere di emendare deriverebbe invece dalla titolarità del Parlamento della funzione legislativa e sarebbe quindi riconducibile agli artt. 70 e 72 Cost.⁵⁴.

Si è visto, tuttavia, come i due momenti attraverso i quali il potere di emendamento si esercita, se è possibile distinguerli ontologicamente, appaiono strettamente interconnessi tanto da poter essere considerati quali due facce della stessa medaglia. Invero:

Non avrebbe alcun senso parlare di un diritto di proporre emendamenti se contemporaneamente non esistesse la possibilità che l’organo competente potesse esprimere una manifestazione di volontà sugli emendamenti in questione⁵⁵.

Se si sceglie di considerare il potere di proporre emendamenti e il potere di emendare come “elementi inscindibili di un medesimo potere unitariamente inteso”⁵⁶, è allora evidente che anche il fondamento costituzionale debba essere unico. L’interpretazione dualistica sarebbe dunque da rigettare, anche perché reca con sé “una strisciante contraddizione”:

Dopo aver assunto l’autonomia dell’emendamento dall’iniziativa legislativa (...) si ritornerebbe ancora a fondare sull’art. 71 una parte dello stesso potere di emendamento, conducendo ad una sua concezione forse “strabica”, in quanto concentrata contemporaneamente su presupposti assai diversi e difficilmente riconducibili ad unità⁵⁷.

Riferimenti impliciti al potere di emendamento, sarebbero poi rintracciabili anche agli artt. 81 Cost., con riferimento ai lavori preparatori⁵⁸, e 94 Cost., ove esclude che “il voto

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ In tal senso, A. A. CERVATI, *La formazione delle leggi, art. 72 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1985, p. 130. Per un’analitica ricostruzione di tale orientamento si veda A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, cit. p. 217.

⁵⁵ A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, cit. p. 218.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p.

⁵⁸ Si veda G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa* cit., p. 215, ove l’autore ritiene che i lavori preparatori relativi all’art. 81 Cost. confermino “con chiarezza che nessun proposito ha avuto l’Assemblea costituente di sottrarre al Parlamento quel potere di emendamento che si era radicato già nell’ordinamento statutario, non solo riguardo alla specifica materia del bilancio dello Stato (materia

contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo importi, in capo a questo “obbligo di dimissioni”.

Quest’ultima previsione, riferendosi ad una “proposta del Governo”, intenderebbe con tale generica espressione anche gli emendamenti. “Quale che sia la natura che si vuol riconoscere all’emendamento”, osserva Giovanni Bertolini, “non vi è dubbio che esso rientri nella più ampia fattispecie della «proposta» (proposta appunto di emendamento): come tale, anche ad esso fa quindi riferimento il quarto comma dell’art. 94”⁵⁹. L’utilizzo da parte del Costituente di termini generici quali “voto” e “proposta” del Governo, è stato interpretato in dottrina come volto a includere tutte le deliberazioni parlamentari, comprese quelle relative alle proposte emendative, configurando quindi “una visione “in controluce” del riconoscimento costituzionale (dell’esistenza) dell’emendamento”⁶⁰.

Tale disposizione, pur non riuscendo di per sé a fondare una disciplina dell’emendamento, contribuisce senza dubbio a confermare la presupposizione dell’istituto da parte dei costituenti e quindi a inquadrarne la sua appartenenza al quadro costituzionale vigente⁶¹.

Alcune utili indicazioni sul fondamento del potere di emendamento possono, infine, essere ricavate dall’ordinanza n. 17 del 2019 con cui la Corte costituzionale dopo aver, per la prima volta, ammesso la possibilità di un conflitto di attribuzione da parte di singoli parlamentari in caso di “violazione manifesta” delle loro prerogative costituzionali, ha ritenuto inammissibile il conflitto sollevato da 37 senatori del gruppo PD relativamente all’iter in Senato del disegno di leggi di bilancio per il 2019, lamentando soprattutto la compressione dei tempi dell’esame parlamentare⁶². In questa sede la Corte, anziché limitarsi a giudicare inammissibile il conflitto, ha adottato una pronuncia che, seppure “compromissoria”, è stata interpretata da alcuni autori come una minaccia, o un “supermonito”⁶³ nei confronti del legislatore, affinché nel futuro venga rispettato il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nella formazione delle leggi.

Invero, all’interno di tale pronuncia – che sarà diffusamente analizzata nel contributo dedicato al potere di emendamento nella giurisprudenza costituzionale – il giudice delle leggi ha individuato con chiarezza e valorizzato una serie di principi costituzionali che il

riservata alla esclusiva competenza della iniziativa del Governo), ma, a fortiori, in generale (e salvi casi di specie da individuare) per ogni materia sottoposta a pronuncia delle Camere”.

⁵⁹ *Ivi*, p. 216.

⁶⁰ In tal senso G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 118; N. LUPO, *Maxi-emendamenti*, cit., p. 59.

⁶¹ G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p.118. L’autore ritiene che tali disposizioni “non riescano a fondare una disciplina, benché minimale, dell’emendamento, contribuendo al massimo a inquadrarne la sua appartenenza (o forse la sua “ammissibilità”) al quadro costituzionale vigente”.

⁶² C. cost., ordinanza 8 febbraio 2019, n. 17, in *Foro Amministrativo*, 2020, 4, 693. Per un commento si veda N. LUPO, *Un’ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, 4/2019; A. RUGGERI, *Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse dalla Consulta*, in *Rivista Italiana Costituzionalisti*, 2/2019, pp. 597-610; N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l’ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019.

⁶³ In tal senso N. LUPO, *maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l’ordinanza n. 17 del 2019)*, cit. p. 21.

Parlamento è tenuto a rispettare nel procedimento di approvazione delle leggi, superando alcune esitazioni che avevano in passato caratterizzato la giurisprudenza costituzionale⁶⁴. In particolare, nell'individuare i parametri in nome dei quali scrutinare le prassi parlamentari, la Corte fa espresso riferimento all'art. 72 Cost., affermando la necessità che "il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale". Il che significa che:

Gli snodi procedurali tracciati dall'art. 72 Cost. scandiscono alcuni momenti essenziali dell'*iteri legis* che la Costituzione stessa esige che siano sempre rispettati a tutela del Parlamento inteso come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche, oltre che di votazione dei singoli atti legislativi, e a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme, che si regge sul presupposto che vi sia un'ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa.

È, quindi, la stessa titolarità della funzione legislativa sancita nell'art. 70 Cost. a rendere necessario che ai parlamentari sia consentito di "collaborare *cognita causa* alla formazione del testo, specie nella fase in commissione, attraverso la discussione, la proposta di testi alternativi e di emendamenti".

LA DISCIPLINA CONTENUTA NEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

di *Alessia Palazzo*

SOMMARIO: 2. Requisiti generali per la presentazione delle proposte emendative e principio di appellabilità. 2.1. Requisiti formali: la forma scritta. 2.1.2. La sottoscrizione. 2.1.3. Il termine di presentazione. 2.2. Requisiti sostanziali: riferimento esplicito al provvedimento, reale portata modificativa e non estraneità della materia. 2.2.1. Ulteriori limiti sostanziali: termini o frasi sconvenienti e precedenti deliberazioni.

2. Requisiti generali per la presentazione delle proposte emendative e principio di appellabilità

La proposta di emendamento, poiché finalizzata alla modifica del testo di un disegno di legge, deve presentare dei requisiti sia di carattere formale che di carattere contenutistico che vengono fissati dai regolamenti e delle prassi parlamentari. I primi possono essere individuati nella redazione in forma scritta, nella sottoscrizione da parte del/dei proponente/i e nel rispetto dei termini temporali prescritti per la presentazione.

I secondi, invece, si concretizzano nel riferimento esplicito al provvedimento, nella reale portata modificativa, anche se di minima entità, e nella non estraneità della materia.

La differenza tra le due tipologie di requisiti risiede nella circostanza per cui i requisiti di forma devono sussistere integralmente con conseguente "*inesistenza*" della proposta

⁶⁴ *Ivi*, p. 15.

emendata priva anche solo di un requisito di tal specie; i requisiti di contenuto possono, invece, aversi anche in maniera incompleta ed, in tal caso, il Presidente di Assemblea dichiarerebbe l'”*inammissibilità*” della proposta di emendamento soltanto nella parte in cui difetta di tali requisiti.

In generale, la funzione del Presidente di Assemblea di valutare l'ammissibilità di un emendamento è prevista per la Camera dagli artt. 89⁶⁵ e 96-*bis*, comma 7, r.C.⁶⁶, mentre per il Senato dagli artt. 97, comma 1,⁶⁷ e 100, comma 8, r.S.⁶⁸, con la differenza che solo il primo prevede la possibilità di consultare l'Assemblea. Ciò avviene allorquando il deputato che ha proposto l'emendamento inammissibile insista ed il Presidente lo ritenga opportuno, configurandosi, in tal modo, un potere proprio ed esclusivo in capo al Presidente, il quale è libero di consultare o meno l'Assemblea, la quale deciderà senza discussione per alzata di mano⁶⁹.

Il principio di appellabilità dinnanzi all'Aula presenta nel nostro ordinamento, come peraltro nella tradizione del diritto parlamentare spagnolo, carattere residuale in quanto limitato, a partire dalla riforma regolamentare del 1971, alle decisioni sui richiami al Regolamento e, appunto, sull'ammissibilità degli emendamenti. Ciò è avvalorato dalla

⁶⁵ L'art. 89 r.C. prescrive, infatti, che: “*Il Presidente ha facoltà di negare l'accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi che siano formulati con frasi sconvenienti, o siano relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione, ovvero siano preclusi da precedenti deliberazioni, e può rifiutarsi di metterli in votazione. Se il deputato insiste e il Presidente ritenga opportuno consultare l'Assemblea, questa decide senza discussione per alzata di mano*”.

⁶⁶ L'art. 96-*bis*, comma 7, r.C. prevede che: “*Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge. Qualora ritenga opportuno consultare l'Assemblea, questa decide senza discussione per alzata di mano*”.

⁶⁷ L'art. 97, comma 1, r.S. dispone che: “*1. Sono improponibili ordini del giorno, emendamenti e proposte che siano estranei all'oggetto della discussione o formulati in termini sconvenienti.*

2. Sono inammissibili ordini del giorno, emendamenti e proposte in contrasto con deliberazioni già adottate dal Senato sull'argomento nel corso della discussione.

3. Il Presidente, data lettura dell'ordine del giorno, dell'emendamento o della proposta, decide inappellabilmente”.

⁶⁸ L'art. 100, comma 8, r.S. sancisce che: “*Il Presidente può stabilire, con decisione inappellabile, la inammissibilità di emendamenti privi di ogni reale portata modificativa e può altresì disporre che gli emendamenti intesi ad apportare correzioni di mera forma siano discussi e votati in sede di coordinamento, con le modalità di cui all'articolo 103*”.

⁶⁹ N. LUPU, *Il Presidente di Assemblea come “giudice” del diritto parlamentare*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, 2011, Vol. 3, p. 2053-2090. V. anche T. MARTINES, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 327 ss.

circostanza per cui, nella prassi, i Presidenti delle Camere hanno fatto un ricorso sempre più sporadico di tale possibilità, ed invero, nelle ultime legislature l'unico caso in cui la presidenza ha deciso di rimettere all'Assemblea la valutazione sull'ammissibilità di un emendamento risale alla seduta del 18 giugno 2003 durante l'esame del progetto di legge recante "*Misure per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione e processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato*" (A.C. 185-B). In tale occasione, il Presidente della Camera, on. Casini, ritenne opportuno deferire all'Assemblea la decisione sull'ammissibilità di un emendamento nel quale si ipotizzava la possibilità che fossero nominati alle più alte cariche dello Stato soggetti sottoposti a misure cautelari personali, poiché lo stesso incideva sullo *status* di entrambi i Presidenti di Assemblea e, di conseguenza, sulla stessa persona del Presidente della Camera⁷⁰. Peraltro, trattasi di decisione lungi dall'essere priva di critiche, avendo, i deputati Violante e Boccia, messo in luce come il ricorso alla facoltà di consultare l'Assemblea, sebbene di carattere eccezionale, si discosti nettamente dalla prassi e, al contempo, strida con le funzioni di garanzie proprie del Presidente di Assemblea, l'esercizio delle quali risulta particolarmente delicato in un assetto della forma di governo prevalentemente maggioritaria.

La *ratio* di una tale sfiducia nei confronti del principio dell'appellabilità delle decisioni presidenziali dinnanzi all'Assemblea si riviene nella circostanza per cui questa condurrebbe ad una politicizzazione della funzione di garanzia del regolamento, nel senso che l'organo monocratico della Camera non rischierebbe di porre a repentaglio la propria autorità adottando interpretazioni suscettibili di essere ribaltate dalla maggioranza dell'Aula⁷¹.

D'altronde, è stato evidenziato⁷² come la giuridicità delle regole scritte del diritto parlamentare si rinviene nella garanzia ultima del Presidente di Assemblea, ma quando la decisione è rimessa all'Assemblea, e quindi alla maggioranza, bisogna prendere atto del carattere imperfetto di tale diritto.

Nonostante il regolamento sancisca espressamente l'inappellabilità della decisione del Presidente, anche al Senato si è verificato un caso in cui il Presidente ha deferito all'Assemblea la decisione sull'ammissibilità di un emendamento riferito ad un progetto di legge concernente la disciplina della procreazione medicalmente assistita⁷³, con riguardo

⁷⁰ A.C., XIV leg., res. sten., 18 giugno 2003, p. 83. V. anche P. GAMBALE, *Il Presidente della Camera può rimettere all'Assemblea la decisione sull'ammissibilità di emendamenti?*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it/parlamento, 16 marzo 2004.

⁷¹ R. IBRDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, FrancoAngeli, Milano, 2015, p. 221 ss.

⁷² G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972, p. 156 ss.

⁷³ A.S., XIII leg., res. sten. 21 giugno 2000, antimerid., p. 52.

però non alle regole di presentazione, bensì per stabilirne l'eventuale preclusione a seguito di decisioni già adottate.

In sede referente, la Circolare dei Presidenti sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997 al punto 5.4⁷⁴ dispone, per la Camera, che, in caso di opposizione da parte di un deputato alla dichiarazione di inammissibilità pronunciata dal Presidente della Commissione ovvero in tutti i casi in cui l'ammissibilità di emendamenti appaia dubbia, la decisione deve essere rimessa al Presidente di Assemblea. Analogo obbligo, sempre per la Camera, è previsto dagli artt. 123-*bis*, comma 3-*bis*⁷⁵, e 126-*ter*, comma 4, r.C.⁷⁶, laddove dispongono, nell'ipotesi in cui sorga questione, l'obbligo per il Presidente della Commissione di rimettere la decisione circa l'ammissibilità degli emendamenti riferiti, rispettivamente, ai progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica ed al disegno di legge comunitaria annuale al Presidente di Assemblea. In ambedue i casi, la remissione all'Assemblea non si concretizza in una mera facoltà del Presidente, come nel caso degli artt. 89 e 96-*bis*, comma 7, r.C., bensì in un obbligo.

Al Senato non è, invece, previsto, con riferimento ai progetti di legge collegati, un analogo intervento preventivo del Presidente di Assemblea, che può però dichiarare inammissibili *ex post* le disposizioni del testo proposto dalla Commissione all'Assemblea *ex*

⁷⁴ Il punto 5.4 della Circolare dei Presidenti sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997 sancisce che: *"Ciascun deputato ha il diritto di opporsi alla dichiarazione di inammissibilità pronunciata dal presidente della Commissione. In tale ipotesi, ed altresì in tutti i casi in cui l'ammissibilità di emendamenti ed articoli aggiuntivi appaia comunque dubbia, non deve procedersi alla loro votazione la questione deve essere rimessa al Presidente della Camera, al quale spetta adottare le relative decisioni ai sensi dell'articolo 41, comma 2, del Regolamento, conformemente ai pareri più volte espressi dalla Giunta per il regolamento. Ove la pronuncia del Presidente non intervenga in tempi utili, resta fermo il diritto di ripresentare l'emendamento in Assemblea, per verificarne in quella sede l'ammissibilità"*.

⁷⁵ L'art. 123-*bis*, comma 3-*bis*, r.C. dispone che: *"Fermo quanto disposto dall'articolo 89, i presidenti delle Commissioni cui sono assegnati i progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica dichiarano inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che concernono materie estranee al loro oggetto, come definito a norma del comma 1, ovvero contrastano con i criteri per l'introduzione di nuove o maggiori spese o minori entrate, come definiti dalla legislazione vigente sul bilancio e sulla contabilità dello Stato. Qualora sorga questione, la decisione è rimessa al Presidente della Camera. Gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi dichiarati inammissibili in Commissione non possono essere ripresentati in Assemblea"*.

⁷⁶ L'art. 126-*ter*, comma 4, r.C. prevede che: *"Fermo quanto disposto dall'articolo 89, i presidenti delle Commissioni competenti per materia e il presidente della Commissione politiche dell'Unione europea dichiarano inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che riguardino materie estranee all'oggetto proprio della legge comunitaria, come definito dalla legislazione vigente. Qualora sorga questione, la decisione è rimessa al Presidente della Camera. Gli emendamenti dichiarati inammissibili in Commissione non possono essere ripresentati in Assemblea"*.

art. 126-bis, commi 2-ter e 2-quater, r.S.⁷⁷. Ed un meccanismo simile è previsto dall'art. 144-bis, comma 4, r.S.⁷⁸ rispetto ai disegni di legge europea e di delegazione europea.

Si rammenti, infine, che i regolamenti parlamentari non indicano un *numerus clausus* di cause di inammissibilità delle proposte emendative, ma la loro valutazione è rimessa caso per caso al Presidente.

2.1. Requisiti formali: la forma scritta

Come già evidenziato, la proposta di emendamento deve presentare dei requisiti, oltre che contenutistici, anche di carattere formale, tra i quali rientra la redazione in forma scritta.

Al Senato, l'art. 100, comma 3, r.S. prevede espressamente che *“Gli emendamenti debbono, di regola, essere presentati per iscritto dal proponente alla Presidenza nel termine stabilito dalla Presidenza stessa o dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari”*, sancendo, in tal modo, la necessità della forma scritta *ad substantiam* per la presentazione degli emendamenti.

Alla Camera, la norma di riferimento è l'art. 86, comma 1, r.C. la cui prima parte si limita a prevedere che *“Gli articoli aggiuntivi e gli emendamenti sono, di regola, presentati e svolti nelle Commissioni”*, senza alcun riferimento alla forma che essi debbano rivestire. Tuttavia, una tale previsione era contenuta nel regolamento precedente alla riforma del 1971 e si deve ritenere che ancor'oggi, sebbene manchi una norma che prescriva la forma scritta *ad substantiam*, gli emendamenti debbano rivestire tale forma in virtù di un principio consolidato per via consuetudinaria.

In aggiunta, si consideri che l'art. 114 r.C. impone la forma scritta per gli emendamenti riferiti a mozioni, laddove prevede che *“Gli emendamenti, anche aggiuntivi, devono di regola essere presentati per iscritto almeno ventiquattro ore prima della discussione della mozione alla quale si riferiscono”*.

Il requisito della forma scritta *ad substantiam* non solo vale a distinguere la proposta di emendamento da qualsiasi intervento orale che avvenga nel corso della discussione sul progetto di legge che non ha, ai fini della votazione dello stesso, alcun effetto giuridico, ma

⁷⁷ L'art. 126-bis, commi 2-ter e 2-quater, r.S. prevedono, infatti, che: *“Sono inammissibili gli emendamenti, d'iniziativa sia parlamentare che governativa, ai disegni di legge di cui al comma 1, che rechino disposizioni contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente o estranee all'oggetto dei disegni di legge stessi, come definito dalla legislazione vigente nonché dal documento di economia e finanza come approvato dalla risoluzione parlamentare.*

Ricorrendo le condizioni di cui al comma 2-ter, il Presidente del Senato, sentito il parere della 5ª Commissione permanente e del Governo, può dichiarare inammissibili disposizioni del testo proposto dalla Commissione all'Assemblea”.

⁷⁸ L'art. 144-bis, comma 4, r.S. dispone che: *“Fermo quanto disposto dall'articolo 97, sono inammissibili gli emendamenti che riguardino materie estranee all'oggetto proprio della legge europea e di delegazione europea, come definito dalla legislazione vigente. Ricorrendo tali condizioni, il Presidente del Senato può dichiarare inammissibili disposizioni del testo proposto dalla Commissione all'Assemblea”.*

funge altresì da garanzia al corretto svolgimento dei lavori parlamentari, che si concretizza nella certezza ed impossibilità di manipolabilità della proposta.

Il caso più eclatante in tal senso è costituito dal maxi-emendamento governativo al disegno di legge finanziaria per il 2006, che nella sua formulazione originaria (A.S. 3613), prevedeva lo stanziamento di 400 milioni di euro per finanziare l'aiuto pubblico a favore dei Paesi in via di sviluppo (Tabella C – Ministero degli affari esteri). Tale cifra era poi stata ridotta dalla Commissione bilancio del Senato a 345,4 milioni di euro per “coprire” un emendamento proposto dal relatore. Nella seduta dell'Assemblea del Senato dell'11 novembre 2005⁷⁹, nel corso della quale si è votata la questione di fiducia chiesta dal Governo sul maxi-emendamento al disegno di legge finanziaria, il senatore Falomi ha messo in evidenza una discrasia fra due diverse versioni del maxi-emendamento distribuite in Aula: ed invero, una, quella su cui era stato espresso il parere della Commissione, recava ancora i tagli al fondo per i Paesi in via di sviluppo; una seconda versione, quella a cui era riferita la nota del Servizio studi del Senato, riportava invece il fondo a 400 milioni. Alla richiesta di chiarimenti avanzata dal senatore Falomi, circa il testo posto in votazione, il viceministro dell'economia e delle finanze, Giuseppe Vegas, ha chiarito che la versione corretta era quella della nota del Servizio studi e non quella del testo approvato dalla Commissione⁸⁰.

Diverso è il caso della riformulazione delle proposte emendative, trattasi di una prassi ormai diffusa nell'attività legislativa in Parlamento che si sostanzia, alla Camera dei Deputati, in una nuova formulazione dell'emendamento da parte del relatore e del Governo, mentre al Senato della Repubblica è prevista la presentazione da parte degli stessi proponenti di nuovi testi identificati con un numero progressivo, ferma restando la possibilità da parte del relatore e del Governo di procedere comunque a una riformulazione dell'ultimo testo presentato. Il ricorso a tale istituto trova la sua *ratio* nell'esigenza di salvare l'emendamento riscrivendolo secondo le indicazioni dei Ministeri competenti, evitando così un eccessivo irrigidimento del procedimento che porrebbe il relatore e il Governo di fronte alla scelta secca di accettare il testo o di rigettarlo.

Tuttavia, la suddetta pratica si traduce spesso in un sostanziale aggiramento delle regole concernenti, tra le altre, il termine di presentazione degli emendamenti e il regime delle ammissibilità. Si riporta come esempio l'emendamento 227.10 presentato presso la V Commissione bilancio della Camera dei Deputati all'Atto Camera 2500 “*Conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza*”

⁷⁹ A.S., XIV leg., res. sten., 11 novembre 2005, p. 30 s.

⁸⁰ G. PERNICIARO, *Durante una votazione in Assemblea, può “fare fede” il testo del maxi-emendamento contenuto in una nota del Servizio studi?*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it/parlamento, 20 gennaio 2006.

epidemiologica da COVID-19”, di cui è stata approvata una riformulazione interamente differente dal testo di partenza⁸¹⁸².

2.1.2. La sottoscrizione

Altro requisito formale che la proposta di emendamento deve presentare è quello della sottoscrizione da parte del/dei proponente/i.

Al pari della forma scritta, anche la sottoscrizione è un elemento essenziale della proposta di emendamento. Tuttavia, ciò non vale a ritenere legittimo l’episodio dei cd. “emendamenti fantasma”, che ha avuto luogo presso il Consiglio comunale di Milano nel corso del dibattito sul bilancio di previsione nel marzo del 2003. Il caso ebbe origine dal deposito da parte dei capigruppo della maggioranza consiliare di una serie di emendamenti “in bianco”, ossia privi di qualunque contenuto dispositivo ma recanti le sole sottoscrizioni. A parere dell’opposizione, lo scopo era quello di riempirli successivamente, con contenuti finalizzati a far decadere i numerosi emendamenti presentati dalla minoranza stessa. Il caso ha sollevato un dibattito politico e un’indagine della magistratura, culminata nel 2005 con il rinvio a giudizio da parte del GIP del tribunale di Milano dell’allora sindaco di Milano Gabriele Albertini e del suo vice Riccardo De Corato, oltre agli esponenti della maggioranza firmatari degli “emendamenti” e a un funzionario del Consiglio comunale. L’ipotesi di reato inizialmente ipotizzata era, appunto, configurata nell’art. 294 c.p., riconducendo quindi il “diritto di emendamento” alla specie dei “diritti politici del cittadino”⁸³.

La funzione della sottoscrizione è duplice: da un lato, quella di autenticazione del testo e, dall’altro, quella di identificazione del proponente la proposta con conseguente suo impegno di responsabilità politica.

⁸¹ Originariamente, tale proposta era volta a incrementare di ulteriori dieci milioni il finanziamento già previsto per contributi alle imprese eco-compatibili operanti nelle zone economiche ambientali, portandolo a cinquanta milioni di euro. Inoltre, si interveniva sulla platea dei potenziali beneficiari, sia eliminando le medie imprese quali destinatarie del contributo, sia agendo sui territori oggetto della disposizione. Proprio nella seduta del 3 luglio il relatore e il Governo hanno proposto una riformulazione dell’emendamento in questione, accettata dal proponente e approvata poi dalla Commissione, interamente differente dal testo di partenza, fatto salvo il generico richiamo agli ecosistemi marini delle aree protette che nell’emendamento originario era contenuto al fine di estendere agli operatori economici operanti nelle aree marine protette i contributi finanziari previsti all’art. 227 dello stesso decreto legge.

⁸² M. NARDINI, *La riformulazione degli emendamenti: spunti critici dalla recente prassi parlamentare*, in *Osservatorio costituzionale*, VI, 2020, p. 97 ss.

⁸³ K. AREDDIA, *Bilancio comunale, sugli emendamenti indaga la procura*, in *La Stampa Vivere Milano*, 15 marzo 2003, p. 1; A. ANNICHIARICO, *A Milano l’ombra del commissario per gli “emendamenti fantasma”*, in *La Stampa*, 15 marzo 2003, p. 6; G. GALLI, *Emendamenti in bianco, indagato il sindaco di Milano*, in *Italia Oggi*, 5 maggio 2005, p. 6.

Ciò spiega come mai solo il proponente la proposta può ritirare l'emendamento o decidere di trasformarlo in ordine del giorno. Alla Camera, la norma di riferimento è l'art. 86, comma 8, r.C., laddove prevede che: *“Chi ritira un emendamento ha diritto di esporne la ragione per un tempo non eccedente i cinque minuti. Un emendamento ritirato dal proponente può essere fatto proprio soltanto da venti deputati o da un presidente di Gruppo”*. Al Senato, invece, occorre prendere in considerazione l'art. 95, comma 7, r.S. che dispone che: *“Il proponente di un emendamento può, con il consenso del Presidente, ritirare l'emendamento stesso per trasformarlo in ordine del giorno. In tal caso non operano le preclusioni relative al termine di presentazione, e l'ordine del giorno è svolto alle condizioni e nei limiti stabiliti per gli emendamenti ed è votato prima della votazione dell'articolo alle cui disposizioni l'ordine del giorno stesso si riferisce”*.

Quando l'emendamento è stato presentato congiuntamente da più parlamentari, è possibile anche ritirare la sola sottoscrizione, mentre il ritiro dell'unica sottoscrizione apposta su quell'emendamento equivale al ritiro dell'emendamento stesso. Allo stesso modo, l'assenza dell'unico firmatario al momento della votazione è causa della sua decadenza. Ed invero, al Senato, nell'art. 102 r.S. che dispone che: *“Gli emendamenti ritirati o che dovrebbero essere dichiarati decaduti per l'assenza del proponente possono essere fatti propri da altri Senatori”*.

Quest'ultima previsione fa riferimento alla possibilità che di fronte alla decisione del proponente di ritirare un emendamento, altri componenti del collegio possono dichiarare di farlo proprio, al fine di non escluderlo dalla votazione. In particolare, al Senato ciascun senatore può fare propria una proposta ritirata, mentre alla Camera tale facoltà è attribuita a venti deputati o a un Presidente di gruppo.

Peraltro, allorché la proposta emendativa non venga ritirata, ma trasformata in ordine del giorno, alla Camera è consentito che un deputato la faccia propria ugualmente, in modo da non privare l'Assemblea della possibilità di esprimersi su quel testo; al Senato, invece, per prassi costante, non è consentita la contestuale appropriazione dell'emendamento da parte di altri componenti dell'Assemblea.

2.1.3. Il termine di presentazione

Ultimo requisito formale è quello relativo al termine di presentazione della proposta emendativa, che, da un lato, garantisce una maggiore ponderazione della decisione e, dall'altro, un congruo lasso di tempo per la redazione delle proposte emendative.

In sede referente e alla Camera, l'art. 79, comma 1, r.C. dispone che: *“Per ciascun procedimento, l'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6, ovvero, in mancanza di questa, il presidente della Commissione (...) stabilisce (...) i termini per la presentazione e le modalità per l'esame degli emendamenti. Il procedimento è organizzato in modo tale da assicurare che esso si concluda almeno quarantotto ore prima della data stabilita nel calendario dei lavori per l'iscrizione del progetto di legge all'ordine del giorno dell'Assemblea”*. Si evince, pertanto, come la disciplina sia rimessa per gran parte alla discrezionalità del Presidente di Commissione.

In Assemblea, l'art. 100, comma 3, r.S. fissa il termine per la presentazione delle proposte emendative per il Senato *“almeno ventiquattro ore prima dell'esame degli articoli*

a cui si riferiscono”, mentre l’art. 86, comma 1, r.C. lo fissa per la Camera “entro il giorno precedente la seduta nella quale avrà inizio la discussione degli articoli”.

Si rammenta, altresì, che la Commissione e il Governo, alla Camera possono presentare emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi fino a che sia iniziata la votazione dell’articolo o dell’emendamento cui si riferiscono *ex art. 86, comma 5, r.C.*, e al Senato possono presentare emendamenti senza l’osservanza dei termini indicati *ex art. 100, comma 6, r.S.*⁸⁴.

Ancora, al Senato, l’art. 100, comma 5, r.S. consente la presentazione di emendamenti nel corso della Seduta, oltre alla Commissione e al Governo, anche a otto senatori. Alla Camera, invece, sempre l’art. 86, comma 5, cit. prevede che gli eventuali subemendamenti agli emendamenti del Governo e della Commissione, nel termine fissato dalla Presidenza, non potranno essere presentati da singoli deputati, ma solo congiuntamente da trenta deputati, da uno o più Presidenti di gruppo di pari consistenza numerica o dai relatori di minoranza, venendo a mancare la parità tra i soggetti titolari del potere di subemendamento.

Qualora gli emendamenti presentati con queste modalità comportino nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate, l’art. 86, comma 5-*bis*, r.C. prevede che la discussione non possa avvenire prima del giorno successivo alla loro presentazione. A tal fine, il Presidente stabilisce un termine congruo, entro il quale la Commissione bilancio esprime il proprio parere.

Da ultimo, i commi 9 e 10 dell’art. 86 cit. dispongono che gli emendamenti presentati siano distribuiti almeno tre ore prima della seduta e che, in casi particolari, il Presidente della Camera abbia la facoltà di modificare i termini per la presentazione e la distribuzione degli emendamenti in Assemblea.

2.2. *Requisiti sostanziali: riferimento esplicito al provvedimento, reale portata modificativa e non estraneità della materia*

Accanto ai requisiti di carattere formale, si pongono i requisiti di carattere contenutistico, tra i quali, in primo luogo, quello del riferimento esplicito al provvedimento.

Ed invero, la proposta di emendamento deve avere come obiettivo quello di introdurre una modifica del testo in esame, recando un titolo che individui il provvedimento al quale si riferisce e un contenuto che si inserisca subito all’interno del testo del provvedimento, soprattutto caratterizzato da un capoverso che specifichi la partizione interna su cui intende apportare la modifica⁸⁵.

A tal proposito, occorre fare un cenno alle “potenzialità strutturali” dell’emendamento, ossia alla sua capacità di non limitarsi alla modifica di un solo articolo, ma di incidere su

⁸⁴ G. PICCIRILLI, *Sul valore costituzionale del termine per la presentazione degli emendamenti*, in https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/1143.pdf, 2006.

⁸⁵ M. TROISI, *Aspetti dell’esame degli emendamenti in Assemblea*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, istituti e procedure*, a cura della Camera dei deputati, IV, Roma, 1992, p. 131 s.

più parti del progetto di legge, anche al di fuori di esigenze di mero coordinamento o di compensazione finanziaria. Questo può avvenire sia in modo diretto, quando un unico emendamento comprenda più capoversi distinti, nei quali si proponga più di una modifica al testo, sia in modo indiretto, mediante un unico maxi-emendamento che sostituisca una parte del testo con un contenuto assai più ampio.

Ancora, ulteriore requisito di carattere contenutistico è quello della reale portata modificativa, in ossequio al principio di economicità della discussione.

Al Senato, l'art. 100, comma 8, r.S. sancisce che: *“Il Presidente può stabilire, con decisione inappellabile, la inammissibilità di emendamenti privi di ogni reale portata modificativa e può altresì disporre che gli emendamenti intesi ad apportare correzioni di mera forma siano discussi e votati in sede di coordinamento, con le modalità di cui all'articolo 103”*.

A tal proposito, nella seduta della Giunta per il regolamento del Senato del 12 luglio 2007 è stata affrontata una questione emersa mentre era in corso la discussione sul progetto di legge relativo alla “Riforma dell'ordinamento giudiziario”, riguardante l'art. 100, comma 8, cit. in tema di emendamenti privi di portata modificativa. Nello specifico, la Giunta è stata convocata per esprimersi sulla scelta assunta dal Presidente di porre in votazione un subemendamento volto alla mera riscrittura formale del testo dell'emendamento e, inoltre, di non far scattare la preclusione dell'emendamento cui esso era riferito a seguito dell'avvenuta reiezione di tale subemendamento.

Nel corso della discussione, il sen. Manzella ha sottolineato come la *ratio* della previsione regolamentare sia quella di contenimento dell'ostruzionismo: per cui, in assenza di evidenti pratiche ostruzionistiche, la sanzione dell'inammissibilità diverrebbe priva di senso. In conclusione, il Presidente ha confermato la scelta precedentemente assunta, affermando che, in ogni caso, essa non costituisce uno stacco netto rispetto alle prassi consolidate⁸⁶.

Alla Camera, invece, non esiste una norma regolamentare in tal senso ma il principio è stato introdotto dalla Circolare del Presidente sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997 al punto 5.5, laddove prevede che *“Gli emendamenti meramente formali non sono posti in votazione, ma sono presi in considerazione ai soli fini del coordinamento formale del testo”*.

Ultimo requisito di carattere contenutistico è quello della non estraneità della materia. Tale requisito viene sancito espressamente sia alla Camera che al Senato. Ed invero, l'art. 89 r.C. dispone che: *“Il Presidente ha facoltà di negare l'accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi che (...) siano relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione, ovvero siano preclusi da precedenti deliberazioni, e può rifiutarsi di metterli in votazione”*, mentre l'art. 97, comma 1, reg. Sen.

⁸⁶ G. PICCIRILLI, *La reiezione di un subemendamento contenente una mera riscrittura formale del testo comporta la preclusione dell'emendamento cui esso era riferito?*, in <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2007/10/18/la-reiezione-di-un-subemendamento-contenente-una-mera-riscrittura-formale-del-testo-comporta-la-preclusione-dell%E2%80%99emendamento-cui-esso-era-riferito/>, 2007.

prevede: “Sono improponibili ordini del giorno, emendamenti e proposte che siano estranei all’oggetto della discussione o formulati in termini sconvenienti”.

Il requisito della non estraneità della materia va inteso sia in senso “oggettivo” come introduzione di disposizioni riguardanti ambiti contenutistici differenti, sia in senso “normativo”, che impone di valutare anche tecnicamente i risultati dell’intervento legislativo.

Ciò che rileva è che il suddetto requisito sembra trascendere la formulazione contenuta nei due regolamenti della Camera e del Senato, assurgendo a regola di carattere generale, finalizzata alla salvaguardia delle specificità di ogni singolo procedimento legislativo.

2.2.1. Ulteriori limiti sostanziali: termini o frasi sconvenienti e precedenti deliberazioni

Occorre soffermarsi, da ultimo, su due ipotesi residuali di limiti contenutistici alle proposte di emendamento: le proposte emendative contenenti termini o frasi “sconvenienti” e le proposte emendative precluse da precedenti deliberazioni.

In particolare, per quanto concerne la prima ipotesi, per la Camera, l’art. 89, comma 1, r.C. prevede che: “Il Presidente ha facoltà di negare l’accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi che siano formulati con frasi sconvenienti (...)”. Parimenti, al Senato, l’art. 97, comma 1, r.S. dispone che: “Sono improponibili ordini del giorno, emendamenti e proposte che siano (...) formulati in termini sconvenienti”.

La “sconvenienza” non va interpretata solo in senso restrittivo-letterale, come riferita a quegli emendamenti che contengano termini osceni, ma anche in senso estensivo-contenutistico, come riferita a quegli emendamenti nei quali sia stata utilizzata una formulazione ironica tale da risultare incompatibili con “la dignità e la funzione parlamentare”⁸⁷.

Ancora, sempre l’art. 89, comma 1, r.C., per la Camera, prevede che: “Il Presidente ha facoltà di negare l’accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi che (...) siano preclusi da precedenti deliberazioni (...)”, così come l’art. 97, comma 2, r.S. sancisce che l’inammissibilità di “ordini del giorno, emendamenti e proposte in contrasto con deliberazioni già adottate dal Senato sull’argomento nel corso della discussione”. In tal modo, ambedue i regolamenti parlamentari introducono un’ulteriore causa di inammissibilità delle proposte emendative, costituita, appunto, dalle proposte emendabili che risultano precluse da precedenti deliberazioni, con la differenza che al Senato si precisa che la preclusione opera limitatamente all’“argomento nel corso della discussione”.

⁸⁷ Dichiarazione del Presidente della Camera in A.C., XII leg., res. sten. 14 novembre 1995, p. 6.

La *ratio* di tale causa di inammissibilità si rinviene nel principio di non contraddizione, per cui uno stesso ordinamento non può imporre o consentire e, ad un tempo, vietare il medesimo fatto senza rinnegare sé stesso e la sua pratica possibilità di attuazione⁸⁸.

IL PROCEDIMENTO EMENDATIVO IN ASSEMBLEA, OSTRUZIONISMO E TENDENZE DELL'ATTIVITÀ EMENDATIVA

di *Ugo Cardini*

SOMMARIO: 3.1. Discussione e voto degli emendamenti in assemblea - il principio dell'unitarietà nella discussione. 3.2. Classificazione delle proposte emendative. 3.3. L'ostruzionismo parlamentare. 3.3.1. Impedire la seduta. 3.3.2. Impedire l'attività legislativa. 3.3.3. Moltiplicare le votazioni. 3.4. I metodi di contrasto all'ostruzionismo. 3.4.1. La posizione della questione di fiducia. 3.4.2. Il contingentamento dei tempi di discussione. 3.4.3. La "ghigliottina". 3.4.4. Il canguro. 3.4.5. Le votazioni riassuntive o "per principi". 3.4.6. La segnalazione (cenni).

3.1. Discussione e voto degli emendamenti in assemblea - il principio dell'unitarietà nella discussione

È stato affermato in dottrina che la votazione degli articoli e dei relativi emendamenti costituisce "il vero cuore del procedimento legislativo" perché è "lo strumento attraverso il quale il Parlamento conforma il testo legislativo alla propria volontà"⁸⁹.

In assemblea, la discussione degli emendamenti avviene successivamente alla chiusura della discussione sulle linee generali (il termine è in uso alla Camera⁹⁰, mentre al Senato si chiama "discussione generale"⁹¹). Quest'ultima è la fase di inizio del procedimento legislativo in Assemblea durante la quale si apre un "confronto pubblico sul testo del provvedimento"⁹². Si compone di un dibattito fra i relatori del progetto di legge, il Governo e un deputato per gruppo parlamentare, salvo interventi in dissenso⁹³, che può essere

⁸⁸ G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008, p. 121 ss.

⁸⁹ L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 264.

⁹⁰ Art. 85, comma 1, r. C.: "Chiusa la discussione sulle linee generali si passa alla discussione degli articoli. Questa consiste nell'esame di ciascun articolo e del complesso degli emendamenti e degli articoli aggiuntivi ad esso proposti."

⁹¹ Art. 100, comma 2, r. S.: "L'esame degli articoli si effettua con la trattazione, articolo per articolo, degli emendamenti proposti dai singoli senatori, dalla Commissione e dal Governo".

⁹² L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 263.

⁹³ Art. 83, comma 1, r. C.: "La discussione sulle linee generali di un progetto di legge consiste negli interventi dei relatori per la maggioranza e di quelli di minoranza, per non più di venti minuti ciascuno, del Governo e di un deputato per Gruppo. Il Presidente concede la parola ad un deputato per ciascuna delle componenti politiche costituite nel Gruppo misto e ai deputati che intendano esporre posizioni dissenzianti rispetto a quelle dei propri Gruppi, stabilendo le modalità e i limiti di tempo degli interventi". Per il Senato, v. art. 94, r. S.

ampliato se ci sono richieste in tal senso⁹⁴. I relatori, inoltre, possono interpellare il governo su “questioni determinate attinenti ai presupposti e agli obiettivi dei disegni di legge d’iniziativa del Governo stesso, nonché alle conseguenze di carattere finanziario e ordinamentale derivanti dall’applicazione delle norme”⁹⁵ ivi contenute. Nella prassi, però, il momento della discussione generale (o sulle linee generali) è spesso un “passaggio rituale”⁹⁶ poco sentito.

Come anticipato, segue la fase dell’esame delle proposte di emendamento al progetto o disegno di legge⁹⁷. In ossequio all’art. 72, comma 1, Cost., l’esame avviene “articolo per articolo”⁹⁸, anche per ciascun emendamento: “la discussione sugli emendamenti si svolge congiuntamente all’esame degli articoli cui essi sono riferiti”⁹⁹.

Normalmente, l’esame segue l’ordine dell’articolato del testo, però è prevista la possibilità dell’accantonamento di alcuni articoli, cioè il “differimento dell’esame di parte del testo”¹⁰⁰ per ragioni tecniche o politiche¹⁰¹. Le Camere possono, altresì, optare per lo stralcio, ossia lo scorporo dal progetto di legge di uno o più articoli, i quali diventano un progetto di legge autonomo¹⁰².

L’illustrazione dei singoli emendamenti insieme all’articolo di afferenza è espressione del c.d. principio di “unitarietà” della discussione. Infatti, benché “gli emendamenti siano

⁹⁴ Art. 83, comma 2, r. C.: “Quando venti deputati o uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica ne avanzano specifica richiesta, sono consentite ulteriori iscrizioni a parlare, ferme restando le disposizioni degli articoli 36, 44 e 50. La richiesta di ampliamento della discussione va formulata nella Conferenza dei presidenti di Gruppo ovvero presentata non meno di ventiquattro ore prima dell’inizio della discussione in Assemblea”. Al Senato “La durata degli interventi nella discussione generale non può eccedere i dieci minuti. Il Presidente ha tuttavia facoltà, apprezzate le circostanze, di ampliare tale termine fino a trenta minuti limitatamente a un oratore per ciascun Gruppo parlamentare. Il predetto termine si applica altresì alle repliche dei relatori e del rappresentante del Governo, salva sempre la facoltà del Presidente, apprezzate le circostanze, di ampliarlo fino a trenta minuti”, art. 89, comma 1, r. S.

⁹⁵ Art. 83, comma 1-bis, r. C.

⁹⁶ Così L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 263.

⁹⁷ Per progetto di legge s’intende, alla Camera, il progetto proveniente dai singoli deputati e dagli altri titolari di iniziativa salvo il governo, mentre il Governo presenta un disegno di legge. Al Senato disegno di legge ingloba le due categorie, senza distinzioni lessicali.

⁹⁸ Art. 72, comma 1, Cost.: “Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l’approva articolo per articolo e con votazione finale”. Sul richiamo costituzionale del *modus operandi*, v. G. Piccirilli, p. 225.

⁹⁹ Così G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, CEDAM, 2009, p. 223. Si veda anche l’art. 85, comma 1, r. C.: “Questa [la discussione sugli emendamenti, NdA] consiste nell’esame di ciascun articolo e del complesso degli emendamenti e articoli aggiuntivi ad esso proposti”. Art. 100, comma 2, r. S.: “L’esame degli articoli si effettua con la trattazione, articolo per articolo, degli emendamenti proposti dai singoli Senatori, dalla Commissione e dal Governo”.

¹⁰⁰ G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo*, cit., p. 224.

¹⁰¹ L’accantonamento è previsto in via informale alla Camera, nella quale è l’Assemblea a decidere sul differimento o meno. Invece, al Senato è previsto all’art. 100, comma 11: “Nell’interesse della discussione, il Presidente può decidere l’accantonamento e il rinvio alla competente Commissione di singoli articoli e dei relativi emendamenti, stabilendo la data nella quale la discussione degli stessi dovrà essere ripresa in Assemblea”. Per approfondimenti, v. V. VICENZI, *Accantonamento*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, n. 1.

¹⁰² Art. 101, r. S.: “1. Iniziato l’esame degli articoli di un disegno di legge, ciascun Senatore può chiedere che uno o più articoli o disposizioni in essi contenute siano stralciati quando siano suscettibili di essere distinti dagli altri per la loro autonoma rilevanza normativa. 2. Sulla proposta l’Assemblea discute e delibera nelle forme e con i limiti previsti per le questioni pregiudiziali e sospensive”.

diretti a richiedere modifiche diverse e, magari, tra loro completamente antitetiche, il comune riferimento ad unico articolo del “testo-base” giustifica la discussione comune”¹⁰³. Tuttavia, la regola non esisteva agli albori del Parlamento repubblicano. Allora si distingueva la discussione sull’articolo in quanto tale da quella sugli emendamenti, con la conseguenza che il Presidente poteva chiudere la discussione soltanto al termine dell’illustrazione di tutti gli emendamenti presentati. La differenza è evidente, soprattutto in termini di consumo di tempo, con la norma odierna che permette un solo intervento a deputato, anche se presentatore di più emendamenti¹⁰⁴. Il sistema previgente permetteva alle minoranze di godere di un forte strumento ostruzionistico¹⁰⁵, tanto che entrambe le Camere intrapresero un percorso di riforma della regola. Intervenne per primo il Senato, imponendosi una prassi nel 1968, codificata tre anni più tardi. Alla Camera fu più lento il percorso di adeguamento, necessitando di tre riforme regolamentari (1981, 1986, 1997)¹⁰⁶.

3.2. *Classificazione delle proposte emendative.*

È molto frequente che per ogni articolo siano presentati molteplici emendamenti, sorgendo quindi la necessità di definire un ordine per la votazione. A questa esigenza rispondono le seguenti norme regolamentari: alla Camera dei Deputati “[gli emendamenti] sono posti ai voti cominciando da quelli che più si allontanano dal testo originario: prima quelli interamente soppressivi, poi quelli parzialmente soppressivi, quindi quelli modificativi e infine quelli aggiuntivi”¹⁰⁷; il regolamento del Senato, parallelamente, prescrive che “sono posti ai voti prima i soppressivi e poi gli altri, cominciando da quelli più si allontanano dal testo originario e secondo l’ordine in cui si oppongono, si inseriscono o si aggiungono ad esso”¹⁰⁸.

I regolamenti raggruppano gli emendamenti secondo classi omogenee che occorre spiegare per poter individuare la *ratio* della regola di divisione.

3.2.1. *Emendamenti soppressivi*

Gli emendamenti soppressivi intervengono sulla disposizione, eliminandone una parte oppure la totalità. La formulazione tipica, secondo le regole di *drafting* normativo¹⁰⁹, si compone dell’indicazione univoca del punto del testo (articolo, comma, lettera, numero, periodo, capoverso, parola) dove si intende realizzare l’azione emendativa, della forma verbale “sopprimere” e dell’indicazione delle parole che si intendono eliminare¹¹⁰.

¹⁰³ G. PICCIRILLI, *op. ult. cit.*, p. 225.

¹⁰⁴ V. art. 85, comma 2, r. C. Una norma analoga vige al Senato, v. art. 100, comma 9, r. S.

¹⁰⁵ S. TOSI - A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, 1999 parlano di “devastanti effetti ostruzionistici”.

¹⁰⁶ Su questi aspetti, v. G. PICCIRILLI, *op. ult. cit.*, p. 226.

¹⁰⁷ Art. 87, comma 3, r. C.

¹⁰⁸ Art. 102, comma 2, r. S.

¹⁰⁹ Sulle regole di *drafting* legislativo, v. Presidente della Camera dei Deputati, *Lettera circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*, 20 aprile 2001.

¹¹⁰ Se si prende in esame, ad esempio, la legge di conversione del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (AC 3045-A), all’articolo 2, tra numerosi emendamenti, c’è il soppressivo parziale 2.3, a prima firma dell’On. Giuliadori, che recita: “Sopprimere i commi 1 e 3”.

All'interno della medesima categoria, bisogna distinguere ulteriormente. L'emendamento interamente soppressivo si distingue da quello parzialmente soppressivo perché il primo potrebbe considerarsi un'espressione di rigetto tout court dell'articolo¹¹¹. Tuttavia, è indubbio che in caso fosse l'unico emendamento all'articolo, si vota direttamente, in unica votazione, per il mantenimento dell'articolo¹¹², prima ancora per espressa disposizione regolamentare¹¹³ per logica¹¹⁴.

3.2.2. Emendamenti modificativi

L'emendamento modificativo consiste nella trasformazione del testo dell'articolo o di una sua parte con la doppia operazione di soppressione della parte originale e dell'inserimento di una parte sostitutiva¹¹⁵. La categoria segue gli emendamenti soppressivi nella votazione perché “la soppressione di parte o di tutto dell'articolo impedisce logicamente l'esame delle proposte di modifica su quelle stesse parti, su cui la volontà dell'Assemblea si è già chiaramente formata nel senso della loro espunzione”¹¹⁶. Bisogna considerare con attenzione gli emendamenti completamente sostitutivi dell'articolo che producono effetti assimilabili alla votazione dell'articolo, potendo inibire “qualunque altra ipotesi di modifica”¹¹⁷. Il regolamento della Camera considera come emendamenti interamente sostitutivi i testi alternativi delle relazioni di minoranza¹¹⁸ e, a norma dell'art. 87, comma 1-bis, sono posti in votazione “immediatamente dopo gli emendamenti interamente soppressivi riferiti all'articolo medesimo”¹¹⁹.

3.2.3. Emendamento aggiuntivo

L'emendamento aggiuntivo inserisce un ulteriore elemento linguistico (singole parole, commi, articoli) alla disposizione considerata¹²⁰. La “previa accettazione del contenuto della

¹¹¹ Così ritenevano M. MANCINI – U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, p. 272.

¹¹² L'ordinamento predilige la votazione dell'articolo e non dell'emendamento poiché il rigetto dell'emendamento implica la volontà della Camera al “mantenimento dello status quo”, mentre la Costituzione richiede la votazione sul singolo articolo, quindi sulla volontà di innovare il possibile giuridico nel senso indicato dalla disposizione in esame.

¹¹³ Art. 102, comma 2, ultimo periodo, r. S.; art. 87, comma 2, r. C.

¹¹⁴ Nel diritto parlamentare vale il principio del *ne bis in idem* delle votazioni, motivo per cui un progetto di legge approvato da una Camera e modificato dall'altra verrà esaminato soltanto nella parte che è cambiata rispetto alla precedente deliberazione. Una sua violazione intaccherebbe il principio di economia degli atti e di corretta formazione della volontà parlamentare. Sul punto, v. L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 268.

¹¹⁵ G. PICCIRILLI, *op. ult. cit.*, p. 232. Si prenda ad esempio l'emendamento n. **2.169, a prima firma On. Ciaburro**, sempre riferito all'AC 3045-A, che recita: “*Sostituire i commi 2-bis, 2-ter, 2-quater, 2-quinquies e 2-sexies con il seguente:*

2-bis. Dal 1 giugno 2021, in zona gialla, cessano di applicarsi i limiti orari agli spostamenti previsti dai provvedimenti adottati in attuazione dell'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19”.

¹¹⁶ G. PICCIRILLI, *op. ult. cit.*, p. 233.

¹¹⁷ G. PICCIRILLI, *ibidem*.

¹¹⁸ V. R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Napoli, Jovene, 2018, p. 149.

¹¹⁹ Art. 37, comma 1-bis, r. C.

¹²⁰ Sempre in riferimento al d. l. considerato nei precedenti esempi, v. l'emendamento 7.14, a prima firma On. Giuliodori, che recita: “*Al comma 1, primo periodo, dopo le parole: di fiere aggiungere le seguenti: e di sagre*”.

proposta”¹²¹ derivante dalla struttura stessa dell’emendamento spiega la loro votazione dopo le altre categorie.

Vi sono, inoltre, delle tipologie speciali di emendamenti che si inseriscono nel procedimento di votazione in posizioni differenziate, a causa delle particolari caratteristiche di ognuno.

3.2.4. Subemendamenti

Per subemendamento si intende un emendamento all’emendamento¹²², in altre parole è una proposta di modifica del testo di un emendamento già presentato. Le differenze maggiori rispetto all’emendamento si riscontrano in due profili. In primo luogo, essi hanno una “portata emendativa” più ristretta del tipo normale di proposta, come affermò il Presidente della Camera On. Violante, in quanto “si tratta di proposte di carattere accessorio, che non possono concepirsi come strumento indipendente dall’emendamento cui si riferiscono, rispetto al quale possono proporre modifiche parziali unicamente nell’ambito testuale del medesimo”¹²³. La conseguenza è l’impossibilità di presentare subemendamenti integralmente sostitutivi che si configurerebbero come normali emendamenti ma presentati in elusione al termine di deposito¹²⁴; nemmeno sono presentabili subemendamenti totalmente soppressivi che, logicamente, anticiperebbero la votazione sull’articolo¹²⁵.

3.2.5. Articoli aggiuntivi

L’articolo aggiuntivo è, come suggerisce il termine, una proposta modificativa strutturata alla maniera di articolo¹²⁶. La dottrina è attenta nel segnalare i possibili *vulnus* in punto di

¹²¹ G. PICCIRILLI, *op. ult. cit.*, p. 233.

¹²² G. PICCIRILLI, *op. ult. cit.*, p. 234.

¹²³ Intervento del Presidente della Camera in A.C., XIII leg., Assemblea, res. sten. del 19 settembre 2000, p. 18.

¹²⁴ Si ricorda che soltanto il Governo e la commissione possono proporre modifiche al testo fino al momento di inizio della votazione dell’articolo (v. art. 86, comma 5, r. C.).

¹²⁵ G. PICCIRILLI, *op. ult. cit.*, p. 236.

¹²⁶ Un esempio di articolo aggiuntivo, rinvenibile nella legge di conversione del decreto-legge 52/2021 è l’emendamento Ruffino, 1.03:

Dopo l’articolo 1, aggiungere il seguente:

Art. 1-bis.

(Esenzione dal canone dovuto per l’installazione delle insegne)

1. Al fine di agevolare la ripresa delle attività economiche, per l’intero anno 2021 è stabilita l’esenzione dal pagamento del canone per l’installazione dei mezzi pubblicitari di cui all’articolo 62, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, ovvero, se attuato, dal canone unico istituito dall’articolo 1, commi da 816 a 847 della legge 27 dicembre 2019, n. 160, per le insegne di esercizio delle attività commerciali e di produzione di beni o servizi che contraddistinguono la sede ove si svolge l’attività cui si riferiscono, anche aventi superficie complessiva superiore a 5 metri quadrati.
2. Le minori entrate derivanti dall’attuazione del comma 1, ragguagliate per ciascun comune all’entità riscossa nell’esercizio 2019, sono integralmente rimborsate al comune dallo Stato secondo modalità da stabilire con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell’interno. I trasferimenti aggiuntivi così determinati non sono soggetti a riduzione per effetto di altre disposizioni di legge.

drafting normativo dall'approvazione di articoli aggiuntivi incoerenti e slegati dalla logicità del provvedimento¹²⁷, a maggior ragione perché oggi gli articoli aggiuntivi vengono votati dopo la votazione dell'articolo, a differenza della regola precedente al 1981 che assegnava il loro voto al termine dell'esame di tutto il complesso dell'articolato¹²⁸.

3.2.6. *Emendamenti premissivi*

Gli emendamenti premissivi sono emendamenti aggiuntivi, ma collocati in posizione precedente al testo di partenza, il cui fine è “premettere parti normative (articoli, commi, periodi, etc.)”¹²⁹. L'ordine di votazione è, dunque, alterato e gli emendamenti si votano prima dell'articolo cui si riferiscono¹³⁰.

3.2.7. *L'ordine di votazione*

L'ordine di votazione segue la classificazione riportata *supra*, secondo una catena di votazioni che permette al Parlamento di esprimersi sul “maggior numero possibile di emendamenti effettivamente diversi”¹³¹ in ossequio al principio di “parità fra i soggetti che concorrono alla decisione”¹³². Come recita il Regolamento della Camera, gli emendamenti:

sono posti ai voti cominciando da quelli che più si allontanano dal testo originario: prima quelli interamente soppressivi, poi quelli parzialmente soppressivi, quindi quelli modificativi e infine quelli aggiuntivi¹³³.

L'ordine è stato ideato da Jeremy Bentham per il parlamento inglese¹³⁴ ed è stato sempre applicato nel Parlamento italiano, sia nell'epoca monarchica sia in quella repubblicana, nonostante che vi sia stata una codificazione della regola soltanto nel 1971¹³⁵.

La logicità del procedimento di votazione implica, peraltro, che “il Presidente non mette in votazione gli emendamenti che dichiara «preclusi», perché oggettivamente incompatibili con precedenti votazioni, o «assorbiti» dall'approvazione precedente di un testo (che in qualche modo li ricomprende)”¹³⁶.

3.3. *L'ostruzionismo parlamentare*

3. All'onere derivante dall'attuazione del comma 2, valutato in 10 milioni di euro per l'anno 2021, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200 della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

4. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

¹²⁷ Lezione della Prof.ssa M. PIETRANGELO del 9 febbraio 2022 nell'ambito del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari “Silvano Tosi” sul tema del *drafting* formale a livello interno ed europeo.

¹²⁸ G. PICCIRILLI, *ibidem*.

¹²⁹ R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, 2006, p. 130.

¹³⁰ G. PICCIRILLI, *op. ult. cit.*, p. 237.

¹³¹ R. DICKMANN, *Il Parlamento*, cit., p. 149.

¹³² G. PICCIRILLI, *op. ult. cit.*, p. 228.

¹³³ Art. 87, comma 3, r. C. Il Senato ha un ordine analogo, cristallizzato nell'art. 102, comma 2, r. S.

¹³⁴ V. G. BENTHAM, *La tattica parlamentare*, Torino, Tipografia di Antonio Pavesio, 1848, pp. 75 ss.

¹³⁵ V. V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, in T. MARTINES ET AL., *Diritto parlamentare*, Milano, 2005, p. 279.

¹³⁶ L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 267.

I gruppi parlamentari, spesso di opposizione, possono utilizzare strumentalmente le norme di funzionamento dell'Assemblea per bloccare l'attività del Parlamento al fine di contrastare determinate politiche¹³⁷. La dottrina fa risalire il primo caso di ostruzionismo al 1899, in occasione della presentazione alla Camera dei Deputati della legge sull'ordine pubblico fortemente voluta da Pelloux¹³⁸ contro cui i socialisti “parlarono ininterrottamente, e il 30 giugno, quando il presidente della Camera chiuse d'autorità il dibattito in modo illegale, ordinando che si passasse alle votazioni”¹³⁹. Il fenomeno ha coinvolto anche il Parlamento repubblicano, come dimostrano l'ostruzionismo pannelliano e la forte opposizione missina e liberale nella legge sui Consigli regionali con la presentazione di numerosi emendamenti¹⁴⁰; l'uso ostruzionistico dei regolamenti è continuato anche nelle legislature del maggioritario, facendo dell'ostruzionismo un tratto caratteristico dell'opposizione parlamentare italiana¹⁴¹. Solitamente l'ostruzionismo è uno strumento usato dall'opposizione, ma esiste anche un uso da parte della maggioranza parlamentare, frequente in altri parlamenti come le *Cortes Generales* di Spagna¹⁴².

Le modalità di esercizio dell'ostruzionismo sono classificabili in tre gruppi, a seconda della loro finalità¹⁴³: impedire la seduta, impedire l'attività legislativa, moltiplicare le votazioni.

3.3.1. Impedire la seduta

I parlamentari interessati a impedire che inizino i lavori della seduta possono eccepire rettifiche al processo verbale della seduta precedente oppure metterlo in votazione¹⁴⁴, al fine

¹³⁷ Sulla difficile definizione dell'ostruzionismo, si rinvia a V. DI PORTO, E. ROSSI, *Ostruzionismo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. X, Torino, UTET, 1995, pp. 548-549.

¹³⁸ Sul contesto politico dell'epoca si rinvia a M. SALVADORI, *Storia d'Italia. Il cammino tormentato di una nazione. 1861-2016*, Torino, Einaudi, 2018: “Il 4 febbraio 1899 venne presentata alla Camera una serie di disegni di legge finalizzati a porre sotto controllo la stampa, limitare il diritto di riunione, colpire il diritto di associazione e vietare lo sciopero nei servizi pubblici. [...] Contro una simile svolta reazionaria – il cui successo avrebbe significato la fine del sistema istituzionale e della forma di governo liberale – prese corpo un'opposizione che andava dai socialisti fino a quella parte del ceto politico liberale che, di fronte alla prospettiva di un ulteriore acuirsi dei conflitti politici sociali dagli esiti imprevedibili, optava per una linea di apertura democratica e riformistica”.

¹³⁹ M. SALVADORI, *Storia d'Italia*, cit., p. 68. Per approfondimenti, v. V. DI PORTO – E. ROSSI, *Ostruzionismo*, cit., p. 552.

¹⁴⁰ “Tra il 10/07 e il 31/10/1967 alla Camera e tra il 21/11/1967 ed il 24/02/1968 al Senato si susseguono le sedute-fiume (deliberate anche per impedire la continua presentazione di emendamenti ad ogni nuova seduta), la più lunga delle quali si protrae per due settimane, dal 17 al 31-10-1967. In particolare, al Senato si registra un ricorso senza precedenti alla presentazione di emendamenti ed alla richiesta di votazioni qualificate, contro il quale la maggioranza reagisce apprestando un pacchetto di misure antiostuzionistiche di cui si fa carico la Presidenza”; V. DI PORTO – E. ROSSI, *op. ult. cit.*, p. 554.

¹⁴¹ “Così è in Italia, dove, in un contesto di perenne “bipolarismo conflittuale”, esso è funzionale alla delegittimazione politico-costituzionale dell'avversario, anzi del “nemico” politico, anche su temi altrove meno divisivi, come il rapporto con la magistratura o i rapporti internazionali”; S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 3, p. 53.

¹⁴² “In Spagna, invece, è frequente l'ostruzionismo di maggioranza, grazie a cui essa ostacola l'esercizio dei diritti dell'opposizione: ottenendo la trattazione prioritaria delle proprie interrogazioni ed interpellanze e limitando, durante la loro discussione, le possibili repliche al Governo; controllando l'operato delle commissioni d'inchiesta; infine, eludendo le richieste di audizione dei membri del governo”; S. CURRERI, p. 56.

¹⁴³ La classificazione si trova in V. DI CIULO-E. ROSSI, *Ostruzionismo*, cit., p. 559.

¹⁴⁴ V. art. 32, r. C. e art. 60, commi 2 e 3, r. S.

di ritardare l'inizio della seduta del giorno, oppure chiedere la verifica del numero legale prima di una deliberazione. Il numero legale, pari alla maggioranza dei componenti, è di norma presunto, ma venti deputati o dodici senatori possono chiedere la verifica¹⁴⁵. In mancanza del *quorum* strutturale per deliberare, la Presidenza è obbligata a rinviare oppure a togliere la seduta¹⁴⁶. Già nel Parlamento del Regno vigeva la prassi di considerare il numero legale soltanto per le deliberazioni, a dispetto del tenore letterale dello Statuto Albertino. Tale scelta è stata costituzionalizzata nell'art. 64 Cost¹⁴⁷.

3.3.2. Impedire l'attività legislativa

I parlamentari puntano a far saltare il calendario dei lavori, allungando i tempi della discussione per fare slittare i lavori. Esempi di attività ostruzionistica di questo genere sono i continui richiami al Regolamento, utilizzo di tutti i tempi possibili per gli interventi, anche iscrivendo numerosi interventi in dissenso al proprio gruppo durante la discussione¹⁴⁸.

3.3.3. Moltiplicare le votazioni

La tipica modalità con la quale si tenta di aumentare il numero di votazioni è la presentazione di numerosissimi emendamenti che richiedono notevole tempo per il loro smaltimento da parte dell'Assemblea. Alla Camera dei Deputati sono noti i casi dell'On. Mara Malavenda che presentò più di centomila emendamenti alla legge finanziaria del 1998¹⁴⁹, appositamente trasportati negli scatoloni, e del Sen. Roberto Calderoli che presentò ottantatré milioni di emendamenti, generati tramite software, alla riforma Renzi-Boschi¹⁵⁰.¹⁵¹ 4. I metodi di contrasto all'ostruzionismo.

Di fronte al rallentamento dei lavori che le pratiche ostruzionistiche arrecano ai lavori parlamentari, si sono elaborati alcuni rimedi (Piccirilli ha parlato di “anticorpi

¹⁴⁵ V. art. 46, comma 4, r. C., art. 107, comma 2, r. S.

¹⁴⁶ “Se l'Assemblea o la Commissione non è in numero, il Presidente può rinviare la seduta di un'ora, oppure toglierla. In quest'ultimo caso l'Assemblea o la Commissione s'intende convocata senz'altro, con lo stesso ordine del giorno, per il seguente giorno non festivo alla stessa ora di convocazione della seduta che è stata tolta, oppure anche per il giorno festivo quando l'Assemblea o la Commissione abbia già deliberato di tenere seduta in quella data”; art. 47, comma 2, r. C. Nel Senato vige la regola simile: “Se il Senato non è in numero legale, il Presidente rinvia la seduta ad altra ora dello stesso giorno con un intervallo di tempo non minore di venti minuti, ovvero, apprezzate le circostanze, la toglie. La seduta è comunque tolta alla quarta mancanza consecutiva del numero legale. Quando la seduta è tolta, il Senato, qualora nella stessa giornata o in quella successiva il calendario dei lavori non preveda altra seduta, si intende convocato senz'altro, con lo stesso ordine del giorno, per il prossimo giorno non festivo all'ora medesima del giorno prima, oppure anche per il giorno festivo quando il Senato abbia già prima deliberato di tenere seduta in tale giorno”; art. 108, comma 4, r. S.

¹⁴⁷ Sulle vicende storiche del numero legale, a partire dal Parlamento subalpino fino all'esperienza della Costituzione repubblicana, cfr. L. GIANNITI - C. DI ANDREA, *Art. 64*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, A. OLIVETTI, Torino, Utet Giuridica, 2006, vol. 2, p. 1223 ss.; P. NUVOLI, *Il numero legale degli organi parlamentari: norme e prassi*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi procedure apparati*, Camera dei deputati, Roma, 2001, n. 11, p. 623; S. FURLANI, *Numero legale. Diritto pubblico. Estratto dal Novissimo Digesto Italiano*, Torino, UTET, 1985.

¹⁴⁸ S. CURRERI

¹⁴⁹ Senato della Repubblica, *Assemblea, res. sten.*, seduta n. 437 del 16/11/1998, p. 17.

¹⁵⁰ S. TROPEA, *Riforme, ecco l'algoritmo 'sforna' emendamenti 'all'infinito' di Calderoli*, in *Dire*, 23 settembre 2015.

¹⁵¹ V. DI CIULO - E. ROSSI, *op. ult. cit.*, p. 565.

all'ostruzionismo"¹⁵²) per garantire l'effettività del "buon andamento dei lavori", principio contenuto all'art. 8, comma 1, r. C¹⁵³.

3.4.1. La posizione della questione di fiducia

Quando il Governo pone la questione di fiducia sull'esito di una votazione, esso lega la sua sopravvivenza all'approvazione del provvedimento¹⁵⁴. L'utilizzo dello strumento ha tre conseguenze sulla procedura parlamentare: "in primo luogo, il voto palese per appello nominale; in secondo luogo, la priorità della votazione su cui è stata posta la fiducia; in terzo luogo, l'inemendabilità (e l'indivisibilità) dell'oggetto di tale votazione"¹⁵⁵. Le caratteristiche appena menzionate incidono sull'*iter* legislativo del provvedimento gravato dalla questione di fiducia e ne permettono un uso antiostuzionistico efficace, in particolare alla Camera dei deputati nelle votazioni sulle leggi di conversione dei decreti-legge, in quanto non si può utilizzare il contingentamento dei tempi¹⁵⁶. Tuttavia, non si può sostenere che questo sia l'unico strumento in mano all'esecutivo per combattere l'ostruzionismo poiché sono stati congegnati altri rimedi, spesso l'apposizione della questione di fiducia serve per ricompattare la maggioranza sull'indirizzo politico governativo¹⁵⁷.

3.4.2. Il contingentamento dei tempi di discussione

Dal 1988 al Senato e dieci anni dopo alla Camera, appare nei regolamenti il c.d. contingentamento dei tempi. Si tratta della previa "determinazione del tempo complessivo da dedicare a un certo argomento e nella sua ripartizione tra i diversi gruppi parlamentari"¹⁵⁸ in base alla complessità tecnica e politica del tema trattato. La decisione avviene in sede di Conferenza dei capigruppo, salvo una decisione presidenziale se non si raggiunge l'unanimità richiesta, come per le decisioni sul calendario dei lavori¹⁵⁹. Al Senato la sua applicazione è più rigorosa, essendo previsto il potere del Presidente dell'Assemblea di stabilire "la data entro cui gli argomenti iscritti nel calendario debbono essere posti in

¹⁵² G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni Costituzionali*, 2008, n. 4, p. 794.

¹⁵³ Sul "buon andamento dei lavori" si suggerisce la lettura di R. IBRIDO, *Verso la "riforma Boldrini": processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, in *Federalismi*, 2014, n. 2, secondo il quale la clausola del buon andamento assume il valore di "meta-norma sull'interpretazione" del diritto parlamentare e di S. POLIMENI, *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2014, n. 6.

¹⁵⁴ La questione di fiducia è regolamentata dall'art. 116 r. C. e dall'art. 161 r. S. Per approfondimenti sull'istituto, cfr., almeno, M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, vol. 1: *Lineamenti generali del rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972 e V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in Martines, cit., 2011.

¹⁵⁵ L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 249.

¹⁵⁶ L. GIANNITI – N. LUPO, *op. ult. cit.*, p. 251.

¹⁵⁷ G. PICCIRILLI, *I paradossi*, cit., p. 794.

¹⁵⁸ L. GIANNITI – N. LUPO, *op. ult. cit.*, p. 207.

¹⁵⁹ Art. 24, comma 9, r. C., art. 55, r. S.

votazione”¹⁶⁰ e vengono contingentati i tempi anche della discussione delle leggi di conversione dei decreti-legge¹⁶¹.

Se si considera congiuntamente l’effetto della predeterminazione dei tempi di intervento e dell’unicità della discussione di articolo ed emendamenti, la “funzionalizzazione della discussione alla decisione”¹⁶² impedisce una cospicua dilatazione degli interventi, sterilizzando le possibilità di un forte ostruzionismo tramite il dibattito nelle Aule.

3.4.3. Le limitazioni all’emendabilità

L’ulteriore mezzo per ridurre il potenziale ostruzionistico del potere di emendamento è stata la riduzione, da un verso, della possibilità di presentare proposte emendative e, dall’altro lato, la scissione fra “la prerogativa del singolo di avanzare una proposta di modifica e il diritto a che l’Assemblea si pronunci su di essa”¹⁶³.

3.4.3.1. La “ghigliottina”

Con questo termine si intende la “chiusura della discussione entro un termine prefissato qualora la relativa proposta venga approvata da una certa maggioranza”¹⁶⁴. L’effetto più drastico si ha al Senato dove il Presidente può, secondo il già richiamato art. 55, r. S., può far votare direttamente il mantenimento del testo. Se approvato, “si determina la immediata decadenza di tutte le proposte emendative presentate”¹⁶⁵.

La chiusura anticipata della discussione, disciplinata dagli artt. 44, r. C. e art. 99, commi 3 e 4, r. S., permette di terminare in maniera repentina la discussione permettendo un intervento limitato di un deputato per gruppo o di un senatore per ogni gruppo che ancora non ha preso parola durante la discussione. Tuttavia, occorre segnalare che alla Camera l’istituto è quasi in disuso in quanto non vi si può ricorrere, secondo regolamento, quando si fa uso del contingentamento dei tempi¹⁶⁶.

3.4.3.2. Il canguro

Il c.d. “canguro” è una modifica all’ordinario sistema di votazioni per accelerare le votazioni di emendamenti “differenti esclusivamente per variazione a scalare di cifre o dati o espressioni altrimenti graduate”¹⁶⁷. L’Aula sarebbe costretta a una serie di votazioni su proposte estremamente simili le une alle altre, se il Presidente non si avvallesse della facoltà

¹⁶⁰ Art. 55, comma 5, r. S.

¹⁶¹ R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, cit., p. 45.

¹⁶² G. Piccirilli, *L’emendamento*, cit., p. 239. Sulla funzione antiostruzionistica dell’unitarietà della discussione, v. C. DECARO, *Ostruzionismo addio*, in *Quad. cost.*, 1991, p. 305, secondo il quale rappresenta il “primo snellimento e la prima razionalizzazione del procedimento decisionale in Assemblea”.

¹⁶³ G. PICCIRILLI, *L’emendamento*, cit., p. 257.

¹⁶⁴ V. DI PORTO – E. ROSSI, *op. ult. cit.*, p. 566.

¹⁶⁵ G. PICCIRILLI, *op. ult. cit.*, p. 241.

¹⁶⁶ “Tuttavia in questo ramo del Parlamento l’istituto è rimasto pressoché privo di senso, posto che non è possibile ricorrervi – ragionevolmente – quando si è ricorso al contingentamento dei tempi”; così G. PICCIRILLI, *op. ult. cit.*, p. 241.

¹⁶⁷ Art. 85, comma 8, r. C.

di utilizzare lo strumento regolato all'art. 85, comma 8, r. C.¹⁶⁸. Il sistema funziona nella seguente maniera: il Presidente inizia a far votare l'emendamento più lontano dal testo originario, poi una serie di emendamenti intermedi e, per ultimo, quello più vicino, "dichiarando assorbiti gli altri"¹⁶⁹. Se un emendamento mediano venisse approvato dall'Assemblea, il Presidente deve retrocedere, "ponendo in votazione tutti gli emendamenti compresi tra l'emendamento approvato e l'ultimo rigettato, in modo da individuare compiutamente la volontà dell'Assemblea"¹⁷⁰.

3.4.3.3. *Le votazioni riassuntive*

Attraverso la riunione di emendamenti omogenei, cioè contenenti un significato normativo comune, la Presidenza può riassumere il procedimento di votazione degli emendamenti, ponendo ai voti prima di tutto la parte in comune. Se questa viene rigettata, consegue la preclusione di tutte le proposte che la contenevano. In caso opposto, il Presidente mette in votazione tutti gli emendamenti del gruppo¹⁷¹.

Il fondamento delle votazioni parziali presso la Camera dei deputati si rinviene, secondo Rizzuto, nel combinato disposto delle votazioni a scalare ("canguro"), la votazione per parti separate e il principio di preclusione che legittimano il Presidente a derogare in tal senso l'ordine normale delle votazioni¹⁷². Invece, al Senato, in mancanza di norme espresse sulla votazione per salti, l'istituto si fonda sull'art. 102, comma 4, r. S.

Uno strumento antiostruzionistico simile è la votazione per principi¹⁷³. Il Presidente, in questo caso, non raggruppa gli emendamenti per parti testuali identiche, bensì secondo un principio teleologico comune fra le proposte emendative. Il rigetto del principio implica una valutazione negativa dell'Assemblea su tutto il pacchetto di emendamenti; viceversa, l'Assemblea voterà sui singoli emendamenti nel caso di approvazione.

La votazione riassuntiva, portata alle estreme conseguenze, può anche basarsi sulla massima discrezionalità del Presidente che "prescinde in maniera totale da qualunque analisi del contenuto (formale e sostanziale) delle proposte emendative presentate"¹⁷⁴. La conseguenza di siffatto tipo di votazione è l'inversione dell'ordine naturale di votazione,

¹⁶⁸ Al Senato, invece, il "canguro" si fonda sulla clausola generale di cui all'art. 102, comma 4, r. S., che permette al Presidente di cambiare l'ordine delle votazioni per esigenze di economia procedurale o di chiarezza del voto. V. C. DECARO, *L'organizzazione dei lavori e dei tempi*, in T. MARTINES ET AL., *Diritto parlamentare*, Maggioli, Rimini, 1992, p. 219.

¹⁶⁹ Art. 85, comma 8, r. C.

¹⁷⁰ G. PICCIRILLI, *op. ult. cit.*, p. 243.

¹⁷¹ P. NUVOLI, *Deliberazioni normative parziali (in tema di votazione di emendamenti)*, in *Bollettino di informazione costituzionale e parlamentare*, 1993, n. 1-3, p. 151. Nuvoli nel suo scritto suddivide le deliberazioni parziali in due categorie: le deliberazioni "a integrazione necessaria" la cui approvazione non aggiunge contenuto normativo perché necessita di un'aggiunta con l'approvazione di un emendamento di dettaglio; le deliberazioni "a integrazione eventuale" che costituiscono una sub-specie di votazioni per parti separate, in quanto la prima deliberazione ha di per sé un pieno contenuto normativo.

¹⁷² C. RIZZUTO, *Strumenti procedurali per la razionalizzazione delle deliberazioni della Camera dei deputati sugli emendamenti*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, a cura della Camera dei deputati, XI.2, Roma, 2001.

¹⁷³ V. G. PICCIRILLI, *L'emendamento*, *cit.*, p. 246-247.

¹⁷⁴ G. PICCIRILLI, *op. ult. cit.*, p. 248.

mettendo in deliberazione un testo scelto discrezionalmente dal Presidente prima delle proposte alternative riferite al testo.

3.4.3.4. *La segnalazione (cenni)*

La segnalazione degli emendamenti è un istituto del diritto parlamentare che limita il voto ai soli emendamenti scelti dai gruppi parlamentari, nel limite quantitativo di volta in volta appropriato¹⁷⁵. La segnalazione ha avuto, nel tempo, un'applicazione sistematica a quasi tutti i progetti di legge in discussione nell'Aula parlamentare, "con la sola eccezione dei progetti di legge costituzionale (secondo quanto previsto dall'art. 85-*bis*, comma 4), ma non di quelli in materia elettorale; e con qualche ampliamento della soglia numerica deciso di volta in volta, «in via equitativa» dal Presidente dell'Assemblea"¹⁷⁶.

IL POTERE DI EMENDAMENTO NELLA PRASSI PARLAMENTARE

di *Luigi Santoro*

SOMMARIO: 4.1. Profili generali. - 4.2. Il potere di emendamento nella prassi parlamentare e l'oggettiva compressione delle prerogative parlamentari nel parlamentarismo italiano. Il contingentamento dei tempi. - 4.2.3 La concreta applicazione delle norme dei regolamenti parlamentari sul potere di emendamento... - 4.2.3.1. (segue) ... in Commissione... - 4.2.3.2. (segue) ... e in Assemblea. - 4.4. Dalla "problematica prassi" del c.d. *maxiemendamento*... - 4.5. ... (segue) alla ben più problematica realtà del c.d. *monocameralismo di fatto casualmente alternato*, tra *pandemia* e *PNRR*.

4.1. *Profili generali.*

Dopo aver esaminato, nei paragrafi precedenti, le norme contenute nei regolamenti parlamentari, è opportuno verificare come queste vengano attuate nella prassi parlamentare, analizzando criticamente quindi il rapporto tra *regola* e *regolarità*¹⁷⁷.

Non è ovviamente questa la sede per indugiare sull'importanza della prassi quale fonte peculiare del diritto parlamentare. Tuttavia, sia consentito quantomeno di notare come, in relazione al tema del potere di emendamento, il ruolo della prassi giochi un ruolo forse ancor più determinante non solo in relazione, com'è noto, agli altri settori dell'ordinamento giuridico, ma anche rispetto agli altri settori della medesima disciplina del diritto parlamentare, giacché, in relazione proprio al potere di emendamento, maggiore è il distacco tra i precetti normativi contenuti nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari e quanto poi effettivamente accade nella quotidianità dei lavori parlamentari. Talvolta,

¹⁷⁵ Art. 85-*bis*, r. C.

¹⁷⁶ L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso*, cit., p. 269.

¹⁷⁷ Nel senso citato da A. RUGGERI, *In tema di norme intrusive e questioni di fiducia, ovvero della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo: atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Cedam, 2010, p. 19.

infatti, la prassi parlamentare sembra radicalmente tradire la norma (se non nella lettera, quantomeno nello spirito).

Innanzitutto, giova premettere che l'oggetto della nostra analisi sarà il potere di emendamento nel procedimento legislativo ordinario; le considerazioni svolte varranno poi, in linea di principio e con i dovuti accorgimenti, anche per tutti gli altri procedimenti speciali.

Ciò che, in ogni caso, è comune a tutti i procedimenti legislativi e, in generale, all'esercizio della funzione legislativa, è il progressivo svuotamento del ruolo del Parlamento, a causa e del preponderante spazio occupato dal Governo in sede di iniziativa legislativa e per il ruolo della normativa sovranazionale (principalmente europea) da recepire nel nostro ordinamento, di cui si darà conto nei successivi paragrafi. Ovviamente, neppure questa è la sede per occuparsi del tema ora accennato, decisamente più ampio rispetto a quello, più specifico e circoscritto, del potere di emendamento¹⁷⁸.

Tuttavia, il riferimento alla più generale questione della marginalizzazione del Parlamento in favore di un ruolo normativo sempre più preponderante del Governo¹⁷⁹ può risultare utile nella misura in cui offre l'opportunità di chiedersi se e in che misura l'inefficienza del primo dipenda dalle regole che governano il procedimento legislativo o da altri fattori.

Un dato è certo: i «dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo»¹⁸⁰ quale condizione posta alla scelta della forma di governo parlamentare in seno all'Assemblea costituente, con l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi nella seduta del 4 settembre 1946, non sono mai stati una realtà nel nostro ordinamento.

Le degenerazioni del parlamentarismo italiano del terzo millennio, che neppure Perassi, forse, avrebbe potuto immaginare, riguardano al momento tre fenomeni principali; rispetto ad esse, il modo di esercizio del potere di emendamento si pone quale spia idonea a saggiare le storture – le patologie – del funzionamento del sistema.

La prima è la prassi del c.d. *maxiemendamento* con la posizione, su di esso, della questione di fiducia (spesso in occasione di conversione in legge di un decreto-legge).

La seconda è l'affermarsi della prassi della c.d. *segnalazione degli emendamenti*, di cui si è già dato conto nei paragrafi precedenti.

La terza, più recente, è l'affermarsi di un c.d. *monocameralismo (alternato) di fatto*.

In tale contesto, poi, si proverà a ragionare tenendo conto di alcuni fattori che, di recente, hanno pesato sul funzionamento concreto dell'istituzione parlamentare e, in genere, sulla produzione normativa.

¹⁷⁸ Del resto, uno studio sul procedimento legislativo in generale è stato oggetto del SEMINARIO DI STUDI E RICERCHE PARLAMENTARI «SILVANO TOSI», *Ricerca 2018: «Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata»*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2018, cui si rimanda per gli approfondimenti e per la copiosa bibliografia Ivi menzionata.

¹⁷⁹ Cfr., fra gli altri, N. LUPO, *Considerazioni conclusive. Sulla (complessiva) crescita del ruolo normativo del Governo e sulle difficoltà della funzione legislativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.

¹⁸⁰ Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda SottoCommissione. *Resoconto sommario*, 4 settembre 1946, p.103, http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/II_SottoCommissione/sed008/sed008nc.pdf. L'ordine del giorno, in questi termini formulato durante la seduta del 4 settembre 1946, fu poi approvato nella seduta dell'indomani con 22 voti favorevoli e 6 astenuti.

Ci si riferisce, in primo luogo, alla gestione della pandemia da Covid-19.

In secondo luogo, alla riforma costituzionale che ha ridotto il numero dei parlamentari.

In terzo luogo, al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e i problemi da questo posti in relazione all'efficienza del Parlamento e alla sua capacità di legiferare in tempi adeguati alle sfide poste dal PNRR medesimo.

4.2. Il potere di emendamento nella prassi parlamentare e l'oggettiva compressione delle prerogative parlamentari nel parlamentarismo italiano. Il contingentamento dei tempi.

Giova ricordare che, nella prassi parlamentare, il potere di iniziativa legislativa del singolo parlamentare è fortemente ridotto. Il *dominus* dell'iniziativa legislativa è infatti, come si accennava, il Governo: trattasi per lo più dei procedimenti di conversione in legge dei decreti-legge¹⁸¹. Infatti, è noto il fenomeno dell'abuso della decretazione d'urgenza, il quale pone problemi non soltanto nella misura in cui si atteggia quale strumento di legislazione praticamente ordinario (e non, invece, straordinario, come dovrebbe essere a norma dell'art. 77 Cost.); ma anche nella misura in cui assorbe quasi integralmente l'attività del Parlamento e, quindi, il concreto esercizio della funzione legislativa.

Sul punto, è opportuno ricordare che l'art. 96-bis del regolamento della Camera¹⁸² offre una sorta di corsia preferenziale ai disegni di legge (di iniziativa governativa) di conversione dei decreti-legge, stabilendo che le commissioni inseriscano tali ddl nella prima seduta utile. Un'analogia norma è contenuta nell'art. 78 R.S.¹⁸³.

Oltre ai ddl di conversione dei dl, possono esservi disegni di legge collegati o disegni di legge europea o di delegazione europea, oltre al ddl di bilancio. In ogni caso, questi hanno la precedenza su tutte le altre proposte di legge di iniziativa parlamentare, la quale, a questo punto, è nella sostanza residuale.

Pertanto, l'unico reale potere di "iniziativa" del parlamentare è quello di presentare emendamenti alle proposte *in quel momento* all'ordine del giorno¹⁸⁴.

Al di là, dunque, dei profili attinenti alla programmazione dei lavori, una volta predisposti programma e calendario dei lavori, ha inizio l'esame del disegno di legge (da qualsiasi soggetto originati).

¹⁸¹ Cfr. par. 4.4.

¹⁸² Art. 96-bis R.C., comma 1: «Il Presidente della Camera assegna i disegni di legge di conversione dei decreti-legge alle Commissioni competenti, in sede referente, il giorno stesso della loro presentazione o trasmissione alla Camera e ne dà notizia all'Assemblea nello stesso giorno o nella prima seduta successiva, da convocarsi anche appositamente nel termine di cinque giorni dalla presentazione, ai sensi del secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione».

¹⁸³ Art. 78 R.S., comma 2: «Il disegno di legge di conversione, presentato dal Governo al Senato o trasmesso dalla Camera dei deputati, è deferito alla Commissione competente, di norma, lo stesso giorno della presentazione o della trasmissione. Il Presidente, all'atto del deferimento, apprezza le circostanze, fissa i termini relativi all'esame del disegno di legge stesso».

¹⁸⁴ «In quel momento» perché, lo si ricordi, è nella fase dell'organizzazione e programmazione dei lavori che si stabilisce il calendario dei lavori dell'Assemblea (e quindi, poi, delle commissioni); programmazione che già, di per sé, è una selezione *politica* degli argomenti da sottoporre a discussione ed eventualmente a votazione. Si registra quindi una limitazione – invero fisiologica e ineludibile – delle prerogative parlamentari, tale per cui il singolo parlamentare può sì presentare atti di iniziativa legislativa, ma non può sapere se e quando questi saranno discussi e votati. Poiché, spesso, all'ordine del giorno si trovano ddl di iniziativa governativa, ne deriva un ulteriore elemento di marginalizzazione del Parlamento.

Si è già visto come, per i regolamenti parlamentari, non vi si siano tendenzialmente limiti al potere di emendamento, se non quelli relativi alla ammissibilità degli emendamenti.

Tuttavia, se il *potere di presentare* emendamenti (o, meglio, “proposte emendative”¹⁸⁵) è tendenzialmente illimitato, è viceversa significativamente compromesso, nella prassi, il *diritto a vederseli votati*.

In linea di principio non può che essere così. Infatti, sono da bilanciarsi due diversi interessi, entrambi di rilievo costituzionale: da un lato, l’esercizio del libero mandato da parte del singolo parlamentare quale rappresentante della Nazione (libero, tra le altre cose, di determinare nell’*an*, nel *quantum* e nel *quomodo* il suo potere di presentare proposte di legge e, di conseguenza, anche uno o più emendamenti a un disegno di legge in discussione) e, dall’altro, la possibilità del Parlamento di legiferare in tempi adeguati (che altrimenti potrebbero potenzialmente dilatarsi all’infinito, se non *contingentati*). Dal punto di vista politico, poi, sono da contemperare, da un lato, gli interessi della maggioranza a tradurre in legge l’indirizzo politico sul quale ha ricevuto la fiducia dal Parlamento; dall’altro lato, la possibilità dell’opposizione di incidere sull’indirizzo politico di maggioranza ostacolando la sua realizzazione oppure anche solo proponendo scelte alternative.

Dalla fisiologia parlamentare sopra descritta, però, si assiste nella prassi a una degenerazione patologica tesa a privilegiare, quasi sempre, l’indirizzo politico di maggioranza, determinato peraltro quasi esclusivamente dal Governo, quindi al di fuori del Parlamento come sede di mediazione politica. Da questo punto di vista, spesso, neppure la maggioranza parlamentare è realmente “sovrana”: frequentemente quest’ultima deve limitarsi a ratificare le decisioni del Governo¹⁸⁶.

Tale fenomeno, di certo non nuovo, ha conosciuto però negli ultimi tempi (nelle ultime legislature) una significativa accelerazione, tanto da essere stato oggetto, direttamente o meno, non solo di diverse pronunce delle Corti costituzionale, ma addirittura di molteplici passaggi nel discorso di (re-)insediamento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, pronunciato dinanzi al Parlamento in seduta comune il 3 febbraio 2022¹⁸⁷. Alcuni passaggi di questo meritano di essere subito segnalati, se non altro perché testimoniano una presa di posizione – e una pubblica dichiarazione di consapevolezza, un vero e proprio *monito* – da parte della massima istituzione di garanzia del corretto svolgimento della vita istituzionale nella nostra forma di governo¹⁸⁸. Prodromica – forse, in

¹⁸⁵ Per la ricostruzione del significato della precisazione terminologica, si rimanda al cap. 1.

¹⁸⁶ Sul punto, v. più diffusamente il par. 4.4.

¹⁸⁷ Cfr. *Messaggio del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Parlamento nel giorno del giuramento*, 3 febbraio 2022, disponibile al link <https://www.quirinale.it/elementi/62272>.

¹⁸⁸ In precedenza, come nota A. Manzella in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., p. 10, anche «il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, nel rinviare alle Camere la riforma dell’ordinamento giudiziario il 16 dicembre del 2004, testualmente affermava: “ritengo opportuno rilevare quanto l’analisi del testo sia resa difficile dal fatto che le disposizioni in esso contenute sono condensate in due soli articoli, il secondo dei quali consta di 49 commi ed occupa 38 delle 40 pagine di cui si compone il messaggio legislativo. A tale proposito ritengo che questa possa essere la sede propria per richiamare l’attenzione del Parlamento su un modo di legiferare, invalso da tempo, che non appare coerente con la *ratio* delle disposizioni costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente con l’art. 72 della Costituzione, secondo cui ciascuna legge deve essere approvata articolo per articolo e con votazione finale”. Successivamente, sia nel dicembre 2006, sia nell’ottobre del 2007, il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha attirato l’attenzione sugli effetti negativi originati da leggi finanziarie “ridotte ad articoli unici di dimensioni abnormi” e ha sottolineato come sia “interesse

futuro – ad azioni sul piano istituzionale, nei limiti ovviamente in cui ciò è consentito al Capo dello Stato medesimo.

Dopo aver egli premesso che «i grandi cambiamenti che stiamo vivendo a livello mondiale impongono soluzioni rapide, innovative, lungimiranti, che guardino alla complessità dei problemi e non soltanto agli interessi particolari. Una riflessione si propone anche sul funzionamento della nostra democrazia, a tutti i livelli», il Presidente Mattarella sottolinea come «un'autentica democrazia prevede il doveroso rispetto delle regole di formazione delle decisioni, discussione, partecipazione. L'esigenza di governare i cambiamenti sempre più rapidi richiede risposte tempestive. Tempestività che va comunque sorretta da quell'indispensabile approfondimento dei temi che consente puntualità di scelte [...] per questo è cruciale il ruolo del Parlamento, come luogo della partecipazione. Il luogo dove si costruisce il consenso attorno alle decisioni che si assumono. Il luogo dove la politica riconosce, valorizza e immette nelle istituzioni ciò che di vivo emerge dalla società civile. [...] quel che appare comunque necessario – nell'indispensabile dialogo collaborativo tra Governo e Parlamento è che - particolarmente sugli atti fondamentali di governo del Paese – il Parlamento sia posto in condizione sempre di poterli esaminare e valutare con tempi adeguati. La forzata compressione dei tempi parlamentari rappresenta un rischio non certo minore di ingiustificate e dannose dilatazioni dei tempi».

Tale fenomeno è dovuto principalmente al modo di organizzazione dei lavori parlamentari e dall'abuso di alcuni strumenti previsti dai regolamenti parlamentari medesimi.

L'esigenza di organizzare razionalmente i lavori parlamentari, tentando di contemperare i diversi interessi in gioco, si realizza attraverso la programmazione dei lavori e il c.d. *contingentamento dei tempi*, di cui si è già discusso nei cap. precedenti. Soltanto entro questo ambito temporalmente delimitato è possibile esercitare concretamente il potere di emendamento.

4.2.3 La concreta applicazione delle norme dei regolamenti parlamentari sul potere di emendamento...

È opportuno verificare come nella prassi le norme sugli emendamenti vengano concretamente applicate dagli operatori pratici (dai parlamentari, *ça va sans dire*, coadiuvati dall'apparato servente fra cui un ruolo preponderante hanno i consiglieri parlamentari¹⁸⁹), la cui discussione e approvazione costituisce «il vero cuore del procedimento legislativo»¹⁹⁰. Si analizzerà qui la prassi relativa al procedimento legislativo ordinario sia in Commissione che in Assemblea.

comune ed urgente porre termine a simili prassi»». Da ultimo, anche il Presidente Mattarella nel luglio 2021, ha inviato una lettera ai Presidenti di Camera e Senato, di cui si darà conto più avanti.

¹⁸⁹ Per questa ragione, la ricostruzione della prassi offerta in questo contributo muoverà principalmente da una rielaborazione delle lezioni frontali tenute dai docenti e dai medesimi consiglieri parlamentari nell'ambito del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari "S. Tosi" – 2022.

¹⁹⁰ L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 230

Infatti, in relazione almeno al procedimento legislativo ordinario, che nella prassi ha subito delle «modificazioni tacite»¹⁹¹ rispetto al disegno Costituzionale, è proprio in Commissione che si svolge buona parte della mediazione politica e dell'attività emendativa¹⁹² intesa quale capacità (se non del singolo parlamentare, quantomeno della forza politica cui esso appartiene) di incidere sul testo della legge che si va formando. A testimonianza del ruolo importante del lavoro in Commissione in relazione al potere di emendamento, si pone infatti come regola generale quella per cui «*Gli articoli aggiuntivi e gli emendamenti sono, di regola, presentati e svolti nelle Commissioni*» (art. 86, comma 1, R.C.). In un contesto, si badi bene, dove comunque il procedimento legislativo *nel suo complesso* è viceversa dominato dall'Assemblea, quantomeno nella definizione delle priorità della legislazione¹⁹³, oltre che per la votazione finale.

4.2.3.1. (segue) ... in Commissione...

La fase del procedimento legislativo ordinario che si svolge preliminarmente in Commissione si caratterizza, a differenza di quella che si svolgerà successivamente in Assemblea, per una spiccata flessibilità delle procedure ed è, generalmente, ispirata ai principi di informalità ed economia procedurale (n.b.: principi la cui applicazione, s'intende, è sempre *condivisa*, applicando la regola della maggioranza dei $\frac{3}{4}$ che si ritrova anche in sede di programmazione dei lavori¹⁹⁴).

La ragione di questa peculiarità risiede nel carattere non definitivo delle decisioni ivi adottate e dalle funzioni eminentemente istruttorie della Commissione in sede referente: in questa sede il lavoro svolto in Commissione è meramente preparatorio dell'esame "vero e proprio" che poi avverrà in Assemblea. Per questo motivo le regole relative all'istruttoria in Commissione sono per lo più assenti: ciò che conta è arrivare con un testo in Assemblea, anticipando in Commissione il più possibile la fase istruttoria e, se possibile, il contenuto dello stesso disegno di legge (rispetto al quale, in ogni caso, la stessa Commissione ha poco margine nel caso in cui si tratti di testi "già pronti", nel senso che il testo base è già stato individuato o perché si tratta di leggi approvate dall'altro ramo del Parlamento, che divengono quindi il testo base adottato dalla Commissione, oppure perché si tratta di un

¹⁹¹ Cfr. M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quad. cost.*, n. 3/2020, p. 527-542.

¹⁹² Gli ultimi dati forniti dalla Camera dei deputati, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche* (in costante aggiornamento al link https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_la_produzione_normativa_nella_xvii_legislatra.html) testimoniano infatti che, al 30 aprile 2022, nel corso dell'iter parlamentare dei provvedimenti approvati definitivamente sono stati approvati complessivamente 7.180 emendamenti, 6.879 in prima lettura e 301 in seconda lettura. 6.496 emendamenti sono stati approvati in Commissione e 684 in Assemblea.

¹⁹³ L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 212: «A lungo, nell'esperienza parlamentare repubblicana, sono state proprio le commissioni gli organi decisivi, ancor prima che nella definizione dei contenuti della legislazione approvata, ai fini della selezione dei progetti di legge di cui avviare l'esame. [...] Invece, a partire dagli anni '90, grazie all'operatività della programmazione dei lavori e del contingentamento dei tempi [...], si è realizzato uno "storico" spostamento delle priorità della legislazione dalle Commissioni all'aula, mediante una valorizzazione della Conferenza dei capigruppo. È ora l'Assemblea, attraverso appunto la Conferenza dei capigruppo [...] a decidere, con approccio intersettoriale, quali progetti di legge esaminare prioritariamente, condizionando quindi pesantemente l'agenda delle commissioni».

¹⁹⁴ Cfr. artt. 23 c. 6 e 24 c. 2 R.C.; disposizioni analoghe, ma con criteri diversi, sono contenute negli artt. 53 e 54 R.S.

disegno di legge di conversione di un dl, che ha come testo base, ovviamente, il medesimo del dl).

Quando si tratterà, invece, di decidere in via tendenzialmente definitiva, in Assemblea, con l'approvazione della legge quale atto finale tipico di ciascuna Camera, l'iter di formazione della decisione collettiva sarà molto più proceduralizzato¹⁹⁵.

È lo stesso regolamento della Camera dei deputati, all'art. 79, comma 1, a stabilire che «*Le Commissioni in sede referente organizzano i propri lavori secondo principi di economia procedurale*»; al comma 10 dello stesso articolo si legge ancora che «*le deliberazioni per la formulazione del testo degli articoli possono avere luogo secondo principi di economia procedurale, assicurando comunque che per ogni articolo siano posti in votazione, di norma, almeno due emendamenti, indicati da ciascun Gruppo, anche interamente sostitutivi del testo proposto dal relatore*»¹⁹⁶. Nel regolamento del Senato, invece, il principio in questione non è espressamente formulato, ma si registra nella prassi un analogo modo di procedere.

Tutto ciò premesso, veniamo dunque all'esame della prassi in relazione alle norme disciplinatrici il potere di emendamento in Commissione (rispetto alle quali si rinvia, per un esame testuale, al par. 2).

Una volta adottato il testo base, si passa, come si diceva, alla fase degli emendamenti, rispetto ai quali il Presidente di Commissione fissa un termine per la loro presentazione. Una volta presentati, questi devono essere classificati e ordinati secondo le regole e i criteri già esaminati *supra* (par. 3). In questa fase è decisivo il lavoro dei funzionari parlamentari; o, meglio, lo era sicuramente di più in passato, giacché ormai da qualche anno la presentazione degli emendamenti avviene in forma prevalentemente (ma non esclusivamente) elettronica¹⁹⁷, risultando così praticamente automatico il lavoro di classificazione e ordinamento e quindi la formazione del c.d. fascicolo. Di quest'ultimo non vi è menzione nei regolamenti parlamentari, ma risulta ciononostante di estrema importanza giacché costituisce il punto di riferimento materiale per lo svolgimento dei lavori.

Ora, rispetto al criterio di cui all'art. 87, c.3, R.C.¹⁹⁸, e all'analogo art. 102, c.2, R.S.¹⁹⁹, risulta decisivo il contributo del funzionario parlamentare nel modo con cui, alla fine,

¹⁹⁵ Sul punto, notano L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare, cit.*, p. 261, che in «Commissione [...] l'esame di articoli ed emendamenti avviene senza un particolare rigore procedurale, non dovendo rispettare un rigido ordine: si può quindi ritornare su decisioni già prese e, in particolare alla Camera, si può fare applicazione di forme di votazione dei soli emendamenti segnalati dai gruppi (con un minimo, id norma, di due emendamenti per gruppo per ogni articolo), in forza dei principi di economia procedurale ribaditi, per la sede referente, dal regolamento».

¹⁹⁶ Sul principio di economia procedurale, cfr. G.P. COSENTINO, *Profili applicativi del principio di economia procedurale nel procedimento legislativo in sede referente*, in *Il Parlamento. Organi, procedure, apparati*, vol. I, 2019, p. 37.

¹⁹⁷ Sulla trasmissione elettronica degli emendamenti v. S.N., *Senato 2.0? La presentazione degli emendamenti in Assemblea (anche) in via telematica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017.

¹⁹⁸ Art. 87, c.3, R.C.: «Qualora siano stati presentati più emendamenti ad uno stesso testo, essi sono posti ai voti cominciando da quelli che più si allontanano dal testo originario: prima quelli interamente soppressivi, poi quelli parzialmente soppressivi, quindi quelli modificativi e infine quelli aggiuntivi. Gli emendamenti ad un emendamento sono votati prima di quello principale».

¹⁹⁹ Art. 102, c.2, R.S.: «Qualora siano stati presentati più emendamenti ad uno stesso testo, sono posti ai voti prima i soppressivi e poi gli altri, cominciando da quelli che più si allontanano dal testo originario e secondo l'ordine in cui si oppongono, si inseriscono o si aggiungono ad esso. Quando è presentato un solo emendamento soppressivo di un intero articolo, si pone ai voti il mantenimento del testo».

risultano “ordinati” gli emendamenti, anche rispetto al risultato che fornisce il software applicativo: ad esempio, due emendamenti possono essere “modificativi” del testo nella stessa misura, nel senso che incidono sulla medesima unità testuale, e contenere ciononostante proposte diverse dal punto di vista quantitativo o qualitativo. In tali casi, il criterio che soccorre può essere quello cronologico, nel senso che viene posto in ordine l’emendamento che è stato presentato prima. L’importanza con cui sono ordinati gli emendamenti la si comprende se si considera l’effetto preclusivo che può comportare l’approvazione di una proposta emendativa su tutte le altre che incidono sulla medesima porzione di testo: a prevalere, quindi, potrebbe essere “il primo arrivato”.

Se ne deduce, quindi, che il potere di emendamento potrebbe essere nei fatti limitato se il singolo parlamentare non ha la possibilità di formulare tempestivamente e correttamente, dal punto di vista tecnico, la propria proposta emendativa.

Ad ogni modo, presentata la proposta emendativa, acquisiti i pareri delle altre commissioni eventualmente competenti, e prima di passare alla votazione, deve valutarsi l’ammissibilità e proponibilità degli emendamenti (art. 86 R.C.; art. 97 R.S.).

Il giudizio sull’ammissibilità dell’emendamento è compito tipicamente presidenziale ma, com’è noto, in questa fase il Presidente di Commissione (come del resto, successivamente, il Presidente d’Assemblea) è coadiuvato dai funzionari parlamentari, ancora una volta protagonisti di questa delicatissima fase del procedimento legislativo. Benché i regolamenti parlamentari nulla dicano circa la eventuale motivazione della inammissibilità o improponibilità²⁰⁰ degli emendamenti presentati; nella prassi, invece, viene fornita, anche oralmente, una succinta motivazione.

Sempre in tema di inammissibilità degli emendamenti, ciò che la giustifica è tendenzialmente la *estraneità* all’oggetto del testo cui si riferiscono²⁰¹. Come ricordato, si tratta quantitativamente quasi sempre di valutare l’ammissibilità di un emendamento a un disegno di legge di conversione di un decreto-legge che, spesso, può nascere già di per sé con un contenuto eterogeneo (ad es., i vari decreti volti a fronteggiare le conseguenze della pandemia da Covid-19, i quali contenevano disposizioni volte a introdurre misure di sostegno economico e altre misure di tipo precauzionale-sanitario a livello sia collettivo che individuale), e ciò nonostante la giurisprudenza costituzionale abbia da tempo censurato la

²⁰⁰ Il regolamento del Senato parla, al massimo, di “inappellabilità” della decisione presidenziale (articoli 98, c. 3 e 100, c. 8). Sul punto, cfr. la Circolare del Presidente della Camera sull’istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997 (consultabile al link https://www.camera.it/leg18/116?circolare_presidente=4) che, al punto 5.4, statuisce che «*Ciascun deputato ha il diritto di opporsi alla dichiarazione di inammissibilità pronunciata dal presidente della Commissione. In tale ipotesi, ed altresì in tutti i casi in cui l'ammissibilità di emendamenti ed articoli aggiuntivi appaia comunque dubbia, non deve procedersi alla loro votazione la questione deve essere rimessa al Presidente della Camera, al quale spetta adottare le relative decisioni ai sensi dell'articolo 41, comma 2, del Regolamento, conformemente ai pareri più volte espressi dalla Giunta per il regolamento. Ove la pronuncia del Presidente non intervenga in tempi utili, resta fermo il diritto di ripresentare l'emendamento in Assemblea, per verificarne in quella sede l'ammissibilità*». Analoga circolare sull’istruttoria legislativa è stata adottata anche dal Presidente del Senato, sempre il 10 gennaio 1997 (consultabile al link <https://www.senato.it/istituzione/ciR.C.olari-del-presidente/istruttoria-legislativa-delle-commissioni>).

²⁰¹ Regole in parte codificate per il Senato agli artt. 100 c. e 76-bis R.S.; per la Camera non c’è un’analoga disposizione nel regolamento (se non l’art. 96-bis, c. 7, relativo però soltanto ai decreti-legge o, meglio, all’inammissibilità degli «emendamenti non strettamente attinenti alla materia del decreto legge») ma ci si riferisce alla summenzionata Circolare, spec. al punto n. 5.

prassi dei c.d. decreti-legge *omnibus* (a partire dalla nota sent. cost. n. 22 del 2012), come il comitato per la legislazione continua a ripetere²⁰².

Scrutinati gli emendamenti, esclusi quelli inammissibili, si arriva così al c.d. fascicolo degli emendamenti.

A questo punto è possibile procedere alla segnalazione degli emendamenti²⁰³. In generale, basti qui accennare che, nella prassi, la scelta – discrezionale – circa l’opportunità di esaminare i soli emendamenti segnalati dai capigruppo dipende sostanzialmente da tre fattori: da quando l’Assemblea calendarizza l’esame del ddl, dallo stato di avanzamento dell’esame in Commissione (e dal tempo ancora necessario) e dal numero di emendamenti presentati. In questo caso, si forma un apposito fascicolo con i soli emendamenti segnalati. Si pone qui, il problema di individuare, nel silenzio dei regolamenti, un criterio per capire quanti emendamenti possano essere segnalati. Nella prassi, si stabilisce un numero fisso di emendamenti che ciascun gruppo può presentare, uguale per tutti, e poi uno variabile a seconda della consistenza numerica, assegnando una “quota premio” per le opposizioni quando si tratta di un ddl di conversione dei dl. Si vuole così riconoscere un maggior spazio alle opposizioni rispetto a un testo in qualche modo già “condiviso” dalla maggioranza che sostiene il Governo, per cui ha più senso dare all’opposizione la possibilità di incidere sul contenuto del disegno di legge medesimo che non alla maggioranza stessa.

A questo punto si inizia a votare. O con il fascicolo vero e proprio (senza emendamenti segnalati) o con il fascicolo dei soli emendamenti segnalati, in ogni caso “ripuliti” dagli emendamenti giudicati inammissibili.

Prima di procedere al voto, anche in Commissione il relatore e il Governo (per mezzo di un suo delegato) esprimono i loro pareri su tutte le proposte emendative, messe ai voti previa dichiarazioni di voto.

Poiché non è una fase “definitiva”, perché comunque dovrà poi pronunciarsi sul testo l’Assemblea, anche il procedimento di votazione degli emendamenti in Commissione in sede referente è molto informale. Innanzitutto, si vota per alzata di mano. L’emendamento è approvato se a favore di questo vota la maggioranza dei presenti (ai fini del numero legale è richiesta la presenza di un quarto dei membri della Commissione). Data l’informalità della sede, non sono neppure previste votazioni nominali. Eventualmente, è possibile la controprova per appello nominale se richiesta in casi particolari: tutto ciò proprio perché non si tratta di votazioni definitive.

Altra riprova della informalità e flessibilità che caratterizza i lavori in Commissione in sede referente, è la prassi in virtù della quale può accedere che il relatore decida di cominciare l’esame da una parte del testo, anziché seguire la progressione numerica del fascicolo e l’ordine degli emendamenti ivi stabilito. Ciò si spiega con la circostanza per cui

²⁰² Nell’ultimo Rapporto del Comitato per la legislazione (2021), fra le varie raccomandazioni che il Comitato ha formulato sulla decretazione d’urgenza (in relazione alle procedure, al fenomeno della confluenza, sull’immediata applicazione e sulle dimensioni), in tema di omogeneità – in relazione specificatamente al dl “Rilancio”, n. 104/2020 – così ammonisce: «*Abbia cura il Legislatore di volersi attenere alle indicazioni di cui alle sentenze della Corte costituzionale n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014 in materia di decretazione d’urgenza, evitando “la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei”*»; Camera dei deputati - Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2021* (consultabile al link https://temi.camera.it/leg18/temi/il-rapporto-sulla-legislazione-2019-2020_d.html), p. 57.

²⁰³ Da ultimo, v. M. NARDINI, *La prassi della segnalazione degli emendamenti nella legislazione d'emergenza sanitaria*, in *Rass. Parl.*, n. 2/2021, p. 247-297.

può capitare, ad esempio, che su un dato articolo (e relativi emendamenti) si hanno più informazioni e più dati e quindi l'istruttoria è più matura per la decisione; oppure, più semplicemente, si è raggiunto maggior consenso fra le forze politiche.

Un'altra prassi che si riscontra nel procedimento in Commissione, in sede referente, è quella dell'*accantonamento* degli emendamenti (prevista espressamente dal solo regolamento del Senato e per il solo procedimento in Assemblea all'art. 100 c. 11). In questo caso, alcuni emendamenti su cui si dovrebbe votare (quindi già ritenuti ammissibili), sono accantonati in attesa di un'istruttoria più approfondita. Questo accade soprattutto per gli emendamenti di spesa perché, naturalmente, anche quando vengono proposti emendamenti su cui il relatore è astrattamente favorevole, questi cerca sempre di intendersi prima con il Governo (e, nello specifico, con il Ministero dell'Economia e delle Finanze) e la Ragioneria generale dello Stato circa la copertura finanziaria; altrimenti si rischierebbe di dare un parere favorevole a un emendamento che magari in realtà risulta "scoperto", e questo può poi provocare delle conseguenze successivamente o in relazione al parere fornito dalla Commissione Bilancio, o in aula o, infine, in sede di promulgazione della legge²⁰⁴. Quindi, si intuisce, è spesso il Governo, nella prassi, a chiedere di accantonare un determinato emendamento (e quelli ad esso connessi, oltre al voto dell'articolo se è possibile²⁰⁵) perché su di esso il Governo non sa ancora come esprimersi.

Per questo motivo si cerca di anticipare già nelle Commissioni assegnatarie del disegno di legge anche tutti gli eventuali problemi relativi alla copertura finanziaria, rispetto ai quali relatore e governo sono in costante e necessario dialogo.

Il principio dell'economia procedurale ha applicazione anche in relazione allo svolgimento dei lavori. Più precisamente, se in assemblea ci sono delle regole più ferree per quanto riguarda gli interventi, con il limite di minuti assegnati ad ogni deputato o senatore per intervento in relazione a ciascuna fase²⁰⁶, in Commissione, invece, essendo una procedura informale caratterizzata da maggiore flessibilità, non sono previste espressamente regole analoghe. Tuttavia, possono esservi delle circostanze in cui, a fronte di una situazione di ostruzionismo, il presidente della Commissione può "minacciare" l'utilizzo degli strumenti anti-ostruzionistici previsti dal regolamento per la discussione in Assemblea²⁰⁷.

Quindi si conclude l'esame degli emendamenti, auspicabilmente di tutti, e cioè quando il presidente non è costretto a ricorrere agli strumenti anti-ostruzionistici di cui sopra, e a questo punto il testo, come emendato, viene trasmesso alle altre commissioni eventualmente competenti per la formulazione dei pareri per i profili di loro spettanza. Fra di esse, particolare importanza assume la Commissione Bilancio, un filtro – e un limite – ulteriore alla possibilità di vedersi approvato un emendamento eventualmente privo di copertura finanziaria, con effetti sullo stesso procedimento in Assemblea (cfr. art. 86, c. 4-bis R.C. e art. 102-bis, c. 2, R.S.).

²⁰⁴ Atteso che, a norma dell'art. 81, comma 3, Cost., «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri deve assicurarvi i mezzi per farvi fronte».

²⁰⁵ E questo in relazione alla struttura del ddl: per cui, per esempio, non si può non votare l'articolo o gli articoli che contengono i principi e le definizioni.

²⁰⁶ Cfr. spec. artt. 85, 86, 88 R.C. e artt. 89 e 100 R.S.

²⁰⁷ V. par. 3.

In certi casi, il potere di emendamento può essere non solo limitato, ma addirittura “eterodiretto”: nello specifico, per recepire i pareri delle commissioni competenti in sede consultiva – e soprattutto quello della Commissione Bilancio, da cui sostanzialmente dipende il destino del disegno di legge – l’unico modo che si ha per recepirli è quello della loro trasformazione in emendamenti. Di norma, sarà il relatore a presentare emendamenti che recepiscano il contenuto del parere.

A questo punto, acquisiti tutti i pareri (eventualmente recepiti con emendamenti) e votate le eventuali modifiche in sede di coordinamento formale, la Commissione vota il mandato al relatore a riferire in Assemblea: «è questo l’unico voto che la Commissione, in questa sede, è tenuta a dare, non dovendosi necessariamente approvare gli articoli, in quanto tali, ma solo le modifiche, cioè gli emendamenti, a esse riferite»²⁰⁸.

Si conclude così il procedimento in Commissione strettamente inteso.

4.2.3.2. (*segue*) ... e in Assemblea.

Una volta giunto in Assemblea dalla Commissione in sede referente, sul disegno di legge si apre una discussione generale, soggetta a contingentamento dei tempi. Se non sono presentate questioni pregiudiziali o sospensive (o se, al Senato, non viene approvata la proposta «di non passaggio agli articoli» di cui all’art. 96 R.S.), e a meno di rinvii in Commissione²⁰⁹, si passa così alla fase dell’esame degli articoli e dei relativi emendamenti.

Ovviamente, un disegno di legge giunge all’esame dell’aula perché è stato calendarizzato in sede di Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari, mediante la programmazione dei lavori.

Per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge che arrivano in Assemblea, nella programmazione si legge spesso, in relazione a quest’ultimi, che il loro esame ha luogo “ove concluso dalla Commissione”, perché si cerca di privilegiare l’istruttoria della Commissione medesima; altrimenti arriva in discussione in Aula o così com’è in quel momento o nel testo del proponente (se si tratta di una legge già approvata nell’altro ramo del Parlamento, sarà adottato quella come testo base; discorso analogo vale per i ddl di conversione dei dl, il cui testo è normalmente adottato quale testo base). In questo caso specifico, il testo base lo adotta la Capigruppo.

Normalmente, poi, un disegno di legge può arrivare in aula con il relatore o senza il relatore (quando l’esame non è concluso). Dal punto di vista procedurale, la differenza sostanziale è nell’assenza, nel secondo caso, della relazione iniziale, del parere del relatore sugli emendamenti e del testo-A.

²⁰⁸ L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 263.

²⁰⁹ Trattasi di uno strumento procedurale che sospende temporaneamente l’esame in Assemblea al fine di ritornare in Commissione, la quale, sempre in sede referente, prova a raggiungere un accordo su un punto del ddl che risulta ancora oggetto di controversia politica. Nella prassi, «di esso si è fatto altresì uso, nelle ultime legislature, sia alla Camera che al Senato, per avviare a fatti nuovi avvenuti a esame referente già concluso (consistenti soprattutto nella presentazione di numerosi e rilevanti emendamenti da parte del Governo; o anche di un maxi-emendamento contenente disposizioni non previamente esaminate in Commissione); oppure per affossare una proposta di legge inserita nella quota riservata all’opposizione»; cfr. L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 264.

A questo punto, se l'esame è stato concluso in Commissione, si propongono gli emendamenti sul c.d. testo-A (pubblicato sul sito istituzionale del Senato o della Camera: vedi immagini sotto).

Disegni di legge

Atto Senato n. 1762 [Segui l'iter](#)
XVIII Legislatura

[Dati generali](#) | **Testi ed emendamenti** | [Trattazione in Commissione](#)
| [Trattazione in consultiva](#) | [Trattazione in Assemblea](#) | [Votazioni](#)

Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere

Titolo breve: *statistiche in tema di violenza di genere*

Testi disponibili

Testo DDL [1762](#) (PDF)
Relazione [1762-A](#) (PDF)
Testo approvato [1762](#) (Bozza provvisoria) (PDF)

Emendamenti

In Commissione

» [Fascicolo completo](#)

Iter	Testi	Emendamenti	Esame in Commissione	Discussione in Assemblea	Dossier	Votazioni	OpenData
------	--------------	-------------	----------------------	--------------------------	---------	-----------	----------

Testi disponibili

[C. 1027](#) [PDF] [EPUB] Proposta di legge presentata il 31 luglio 2018

[C. 1027-A](#) [PDF] [EPUB] (*richiesta autorizzazione a riferire oralmente il 7 novembre 2019*); [CIPRINI Tiziana](#),
Relatore per la maggioranza

[C.1027-A/R](#) [PDF] [EPUB]

È il testo della relazione approvato e proposto dalla Commissione assegnataria in sede referente all'aula. Se la Commissione apporta delle modifiche nel testo-A, sono segnalate in grassetto, sulla destra dello stampato (che quindi risulta diverso rispetto all'originario testo del proponente o dei proponenti), altrimenti si trovano solo le relazioni e i pareri delle varie commissioni assegnatarie in sede consultiva ed eventualmente la relazione scritta del relatore.

DISEGNO DI LEGGED'INIZIATIVA DEI SENATORI VALENTE
ED ALTRI

Art. 1.

(Finalità)

1. Il presente disegno di legge è volto a garantire un flusso informativo adeguato per cadenza e contenuti sulla violenza di genere contro le donne al fine di progettare adeguate politiche di prevenzione e contrasto e di assicurare un effettivo monitoraggio del fenomeno.

Art. 2.

*(Obblighi generali di rilevazione)***DISEGNO DI LEGGE**TESTO DEGLI ARTICOLI FORMULATO
DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

*(Finalità)**Identico*

Art. 2.

(Obblighi generali di rilevazione)

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3 del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, al fine di supportare le politiche e le azioni di contrasto alla violenza di genere, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipar-

TESTO
DELLA PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

1. Al decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, sono apportate le seguenti modificazioni:

TESTO
DELLA COMMISSIONE

Art. 1.

1. *Identico:*

a) all'articolo 152, primo comma, le parole: « e gli istituti italiani di cultura » sono sostituite dalle seguenti: « , gli istituti italiani di cultura e le delegazioni diplomatiche speciali »;

b) all'articolo 153, primo comma, le parole: « e gli istituti italiani di cultura » sono sostituite dalle seguenti: « , gli istituti

La differenza con i disegni di legge di conversione dei decreti-legge sta nel fatto che, in relazione a quest'ultimi, l'art. 78 c. 6 R.S. dispone che «*Gli emendamenti proposti in Commissione e da questa fatti propri debbono essere presentati come tali all'Assemblea e sono stampati e distribuiti prima dell'inizio della discussione generale*». Quindi gli emendamenti fatti propri (cioè approvati) dalla Commissione al disegno di legge di conversione del decreto-legge arrivano in aula come emendamenti della Commissione stessa (o delle commissioni riunite); quindi non si troverà mai, in questo caso, un testo-A.

La conseguenza pratica rilevante è che questi emendamenti devono essere nuovamente ri-approvati singolarmente, emendamento per emendamento. Mentre, come già accennato, alla Camera, una volta approvati gli emendamenti in Commissione, questi entrano a far parte del testo-A, e non necessitano di ulteriore ri-approvazione, con un notevole risparmio di tempo (anche se, così facendo, ed è un vantaggio di questa soluzione, la Presidenza del Senato conserva il potere di giudicare dell'ammissibilità degli emendamenti, come invece non accade alla Presidenza della Camera; si riducono quindi, al Senato, gli spazi per la votazione di emendamenti inammissibili, grazie a questo "doppio filtro").

Ad ogni modo, questa divergenza dei regolamenti tra Camera e Senato è ora messa in discussione, perché nella proposta di riforma del regolamento del Senato attualmente in discussione²¹⁰ figura proprio l'abrogazione del comma 6 dell'art. 78; così facendo, anche al Senato sarà possibile raccogliere gli emendamenti approvati in Commissione in un testo-A, ricalcando la disciplina e la prassi della Camera²¹¹.

Quindi, quando si tratta di un disegno di legge ordinario (e non di un disegno di legge di conversione di un dl), si deve sempre attendere il testo-A per poter formulare gli emendamenti. Il testo-A è quindi fondamentale: serve come punto di riferimento per presentare gli emendamenti e capire concretamente cosa è oggetto di votazione e quali siano gli esatti riferimenti normativi rispetto ai quali eventualmente presentare proposte emendative (nella prassi, può infatti capitare che si tenga erroneamente presente il vecchio testo, rispetto al quale anche la numerazione degli articoli può essere diversa).

Rispetto ad un singolo ddl, possono esserci più fascicoli numerati progressivamente in base all'ordine della loro pubblicazione. Il fascicolo n. 1, ad esempio, contiene gli emendamenti presentati a ridosso della scadenza del termine; il fascicolo più recente contiene gli "aggiornamenti" agli emendamenti già presentati, i quali sono stati o riformulati o ritirati. Man mano che vanno avanti le trattative politiche e i lavori in Commissione, i presentatori infatti spesso modificano gli emendamenti presentati. Nell'esempio che segue, si vede come, in relazione agli emendamenti presentati al disegno di legge n. 1762 (XVIII Legislatura), l'emendamento 2.100/16 presentato dal sen. Pillon contempra due versioni: la prima (in alto) e poi il "testo 2", condiviso con il senatore

²¹⁰ Cfr. la bozza del testo predisposto dal Comitato ristretto con le modifiche discusse il 21 dicembre 2021 dalla Giunta per il regolamento del Senato.

²¹¹ Sul punto, cfr. A. RAZZA, *La parificazione delle procedure di esame degli emendamenti ai decreti-legge tra Camera e Senato: prime proposte di riforma del Regolamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>. Nello specifico, l'A., a p. 5, sottolinea che «Alla Camera, gli emendamenti approvati confluiscono in un nuovo testo (il cd. "testo-A" o "testo Aula"). Si tratta di una nuova versione dell'atto parlamentare, distinto da quello originario, che è sottoposto all'Assemblea, con la facoltà di presentarvi questioni sospensive o pregiudiziali, ordini del giorno e soprattutto nuovi emendamenti. Il "nuovo" documento reca il testo a fronte che compara le disposizioni della proposta originaria con quelle "consolidate", così come risultanti dall'approvazione in sede referente. Ciò consente al Governo, ad esempio, di porre più facilmente la questione di fiducia, ai sensi dell'art. 116 del Regolamento della Camera, sul testo così come approvato dalla Commissione. Al Senato tutto ciò non è possibile, per via della disposizione regolamentare che la proposta in commento si propone di abrogare. Gli emendamenti approvati in Commissione non confluiscono in un nuovo testo, bensì sono riproposti in Assemblea, unitamente a tutti gli altri. Quando poi, per esigenze connesse al calendario dei lavori parlamentari, la scadenza dei termini per la presentazione di emendamenti in Commissione è particolarmente ravvicinata a quella prevista per l'Aula, al Senato si verifica peraltro il fenomeno della "doppia presentazione": identici emendamenti, a firma dello stesso senatore, sono depositati sia in Commissione sia in Assemblea».

Augussori, con il quale si presume sia intercorsa una trattativa politica volta alla riformulazione²¹² del testo dell'emendamento, che poi infatti risulta essere stato approvato.

Emendamenti di Commissione relativi al DDL n. 1762

Attiva riferimenti normativi ⓘ

🔗 Copia questo link

2.100/16

[Pillon](#)

All'emendamento 2.100, al comma 02, dopo il terzo periodo, inserire il seguente: "I quesiti devono rispondere a criteri di oggettività e di imparzialità, al fine di scongiurare la possibilità che la loro formulazione induca a risposte pregiudizievoli o fuorvianti."

2.100/16 (testo 2)

[Pillon, Augussori](#)

Approvato

All'emendamento 2.100, al comma 02, terzo periodo, sostituire le parole: «e dalla» con le seguenti: «anche su indirizzo della»

È quest'ultima versione dell'emendamento, per come riformulata, ad essere poi votata.

Nel caso in cui il fascicolo degli emendamenti sia già stato stampato per ogni deputato o senatore (e magari trattasi di uno o più tomi con centinaia di pagine) e il testo degli emendamenti ivi contenuti sia stato nel frattempo successivamente modificato, o nel caso in cui gli emendamenti siano stati ritirati, si pone il problema di "aggiornare" il fascicolo. Non si procede alla sua integrale ristampa (anche perché è plausibile che il singolo deputato o senatore abbia già iniziato a seguire la discussione sul proprio fascicolo, eventualmente annotandolo a margine). Pertanto, per evitare di ripubblicare e ristampare il fascicolo degli emendamenti per ogni eventuale aggiornamento, si compilano i c.d. "annessi" ai fascicoli.

Titolo breve: *d-l 21/2022 - Contrasto effetti economici e umanitari della crisi ucraina*

Testi disponibili

Testo DDL [2564](#) (📄 PDF)

Testo approvato [2564](#) (Bozza provvisoria) (📄 PDF)

Fascicolo emendamenti n. 1 (📄 PDF)

Fascicolo emendamenti n. 1 (ANNESSO) (📄 PDF)

Il termine per la presentazione degli emendamenti lo stabilisce la capigruppo o la presidenza (art. 100 R.S., art. 86 R.C.), una volta che c'è il testo-A (quando c'è un disegno di legge ordinario). Prima non si possono presentare emendamenti in assemblea. Per i disegni di legge di conversione dei dl, invece, si fissa, per prassi, specialmente al Senato, il

²¹² Cfr. M. NARDINI, *La riformulazione degli emendamenti: spunti critici dalla recente prassi parlamentare*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 6/2020, p. 97-120.

termine di presentazione degli emendamenti quasi in contemporanea a quello fissato per la presentazione degli emendamenti in Commissione di merito, così si possono presentare gli stessi emendamenti sia in Commissione sia in aula.

Si tenga conto, a conferma di quanto già esposto in precedenza, che, specialmente negli ultimi anni, tutte le volte che le commissioni in sede referente hanno concluso i propri lavori, si è votato pochissimo in aula poiché di frequente il Governo (di solito, per tramite del Ministro dei rapporti con il Parlamento), in aula, presenta un maxiemendamento consistente in un solo articolo interamente sostitutivo del disegno di legge di conversione, ponendo su di esso la questione di fiducia, il quale normalmente recepisce tutte le modifiche approvate in Commissione sul disegno di legge di conversione.

V'è adesso da chiedersi come, nella prassi del procedimento legislativo ordinario in assemblea, il singolo parlamentare eserciti il proprio potere di emendamento.

Si è già detto come l'illimitato *diritto a presentare proposte emendative* non coincida con il (limitatissimo, nella prassi) *diritto a vederseli votati*. Ora, fermo restando che se il singolo parlamentare ha presentato tanti emendamenti in Commissione e non sono stati votati, egli può comunque ripresentarli in assemblea, spetterà al singolo parlamentare valutare, poi, da un punto di vista di "tattica parlamentare", se ripresentarli tutti oppure solo quelli che egli ritenga più importanti, nella speranza che vengano presi in considerazione e soprattutto facendo in modo di evitare sia che (come probabile) la Presidenza di Assemblea attivi gli strumenti anti-ostruzionistici, sia soprattutto che il governo ponga la questione di fiducia facendo radicalmente decadere tutti gli emendamenti da chiunque presentati.

Quindi può anche accadere che si raggiunga l'accordo politico tra il singolo parlamentare (o, più spesso, il gruppo cui appartiene) e il Governo per cui si accetta di ritirare gran parte degli emendamenti (presentati sovente con finalità ostruzionistiche), avendo però dal Governo la garanzia che non porrà la questione di fiducia e in modo tale da consentire di esaminare anche gli emendamenti dell'opposizione²¹³.

In generale, quindi, nonostante la ormai acclarata marginalità del Parlamento rispetto al sempre crescente ruolo normativo del Governo, si potrebbe forse concludere che il potere di emendamento sia salvo.

Si passa dunque alla fase della votazione degli emendamenti.

Nella prassi, sovente si assiste al c.d. "taglio degli emendamenti". È uno strumento procedurale, non espressamente previsto dai regolamenti, in virtù del quale, quando vi siano molteplici emendamenti con una parte normativa comune, si vota la prima parte comune e, se non è approvata, si considerano respinti i successivi, precludendone l'esame. Si tratta quindi di uno strumento di economia procedurale (e, se vogliamo, applicazione del generale principio del *ne bis in idem*, per cui non può deliberarsi per due volte sullo stesso oggetto). Trattasi, in questo caso, di una "preclusione da reiezione".

Ma può verificarsi anche una "preclusione da approvazione". Ad es., se viene approvato un emendamento sostitutivo, poniamo, dell'art. 1 di un determinato ddl, a quel punto tutti gli emendamenti che incidono su quella parte dell'art. 1 risultano preclusi, perché quell'articolo è già stato modificato. Peraltro, quando si approva un emendamento

²¹³ Da questo punto di vista, si consideri che al 30 aprile 2022, nella XVIII legislatura, su 7180 emendamenti approvati ai vari provvedimenti, 829 provengono dall'opposizione e 572 risultano condivisi tra maggioranza e opposizione. Cfr. Camera dei deputati, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, cit.

interamente sostitutivo di un articolo, nel caso di un disegno di legge ordinario, non si vota l'articolo, perché altrimenti si rischierebbe che il voto sull'articolo risulti contrastante. È questo un principio generale che sorregge anche l'art. 120 R.S.: «Quando il disegno di legge è composto di un solo articolo e non sono stati proposti articoli aggiuntivi, dopo l'eventuale votazione degli emendamenti e delle singole parti dell'articolo, si procede senz'altro alla votazione finale del disegno di legge». E il caso, ad es., dei disegni di legge di conversione dei dl, che hanno un solo articolo (dal tenore seguente: "è convertito in legge il decreto-legge n.... del...", il cui testo del decreto-legge è poi allegato)²¹⁴.

Sempre in tema di criteri di ordinamento e votazione degli emendamenti, si registra, nella prassi, quanto segue. Nel caso in cui gli emendamenti siano identici (situazione non espressamente prevista dal regolamento), è invalsa la prassi di votarli tutti insieme (nel senso che, approvato il primo, si ritengono approvati anche tutti gli emendamenti identici presentati successivamente). In questo caso, se tra i molteplici emendamenti uguali, il primo è a firma della Commissione o dei relatori, i funzionari parlamentari porranno tendenzialmente prima quest'ultimi in votazione, perché così a chi vota è implicitamente indicato che quell'emendamento è condiviso e quindi su quell'emendamento probabilmente il Governo esprimerà un parere favorevole.

4.4. Dalla "problematica prassi" del c.d. maxiemendamento...

In tema di prassi parlamentari, da tempo ne è invalsa una che presenta rilevanti problemi di costituzionalità e di conformità alla *ratio* delle regole sul procedimento legislativo, con riflessi inevitabili sul rapporto tra Governo e Parlamento e, quindi, sulla stessa forma di governo italiana (senza trascurare, inoltre, gli effetti sulla certezza del diritto). Trattasi della nota e «problematica» prassi della presentazione di un c.d. maxiemendamento da parte del Governo in abbinamento alla questione di fiducia posta su di esso²¹⁵.

Senza ovviamente pretesa di esaustività, e dando per note le principali posizioni della dottrina sul punto (sostanzialmente tutte, peraltro, concordi nell'intravedervi chiari profili di incostituzionalità in relazione soprattutto all'art. 72 Cost.) che qui non è possibile compiutamente esaminare²¹⁶, in questo contributo si proverà a delinearne i più recenti

²¹⁴ Peraltro, è questa particolare formulazione del ddl di conversione che rende agevole la presentazione del c.d. maxiemendamento interamente sostitutivo del ddl medesimo, con relativa apposizione della questione di fiducia da parte del Governo: trattasi di un ddl che originariamente nasce con un solo articolo.

²¹⁵ Cfr. V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016, 2017*, p. 103-115.

²¹⁶ Per un approfondimento, si rimanda, oltre ai già citati lavori di N. LUPO e V. DI PORTO, a: G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, 2008. V. anche A.A., CERVATI, *Art. 72*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, pp. 320 s.; A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, in *Diritto e società*, 1988, pp. 221 ss.; V. ONIDA, *Alcune riflessioni sulle tendenze della forma di governo in Italia*, in *Aa.Vv., Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 1*, 1990, p. 30; G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, 1998, pp. 139 s.; S. LABRIOLA, *Per una storia breve di un lungo decennio* in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2004, pp. 828 s.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2005, pp. 810 ss.; 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 E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, 2007, pp. 363 ss.; V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, in T. MARTINES - G. SILVESTRI - C. DECARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, 2. ed., Giuffrè, 2011, p. 243; A. MANZELLA,

sviluppi e i possibili rimedi, anche in prospettiva futura, al netto dei cambiamenti politico-istituzionali in atto.

Ci si riferisce, in primo luogo, alla riduzione del numero dei parlamentari prevista con la l. cost. n. 1/2020 e, in secondo luogo, agli effetti connessi all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in esecuzione del regolamento UE n. 2021/241. Rispetto a questo mutato scenario – gravato, peraltro, dalla recente esperienza del diritto emergenziale dovuto alla pandemia da Covid-19, che ha marginalizzato ancora di più il Parlamento²¹⁷ – è opportuno porre mano ai regolamenti parlamentari in un così delicato periodo politico e istituzionale? I maxiemendamenti, in altri termini, saranno necessari per la tempestiva ed efficace attuazione del PNRR o questo può rappresentare l'occasione del loro superamento?

Preliminarmente, è opportuno chiedersi cosa sia un maxiemendamento. Come si sa, è un termine di derivazione giornalistica, affermatosi poi anche nel gergo parlamentare, con cui si indica «un emendamento volto a sostituire l'intero progetto di legge (o comunque numerosi articoli in esso contenuti) o su un articolo composto da una molteplicità di commi attinenti a oggetti diversi (maxiarticolo che in genere è il frutto, appunto, dell'approvazione di un maxiemendamento)»²¹⁸.

Già dalle origini storiche di questa prassi²¹⁹, che sono da far risalire alla I legislatura e all'approvazione della c.d. “legge-truffa” (la legge elettorale n. 148/1953), si nota come il protagonista di questa prassi è, di fatto, esclusivamente il Governo²²⁰. Questi presenta un maxiemendamento per apporvi la questione di fiducia, ai fine di ottenere pressoché con certezza la sua approvazione in tempi relativamente celeri e certi; di tal ché

Post-scriptum, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, 2016, p. 329, che definisce i maxiemendamenti uno «strumento di forzatura abnorme del procedimento legislativo»; M. LUCÀ, *I maxiemendamenti: profili problematici con particolare riferimento ai principi costituzionali in materia di procedimento legislativo e tendenze della recente prassi parlamentare*, in *Il Parlamento. Organi, procedure, apparati*, cit., p. 167.; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale scientifica, 2018.

²¹⁷ V., per tutti, V. LIPPOLIS – N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, il *Filangieri – Quaderno 2020*, Editoriale Scientifica, 2021 e L. BARTOLUCCI - L. DI MAJO (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Editoriale Scientifica, 2022. Cfr. anche il lavoro di ricerca conclusivo del SEMINARIO DI STUDI E RICERCHE PARLAMENTARI «SILVANO TOSI», *Ricerca 2021: «La pandemia e il sistema delle fonti: uno sguardo comparato»*, in www.osservatoriosullefonti.it, luglio 2021.

²¹⁸ L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 254.

²¹⁹ V. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., pp. 85 ss. Cfr. anche G. PICCIRILLI, cit., p. 275.

²²⁰ Nella prassi, nota A. RAZZA, *La parificazione delle procedure di esame degli emendamenti ai decreti-legge tra Camera e Senato*, cit., p. 8, accade che, «non potendo porre al Senato la questione di fiducia su un “testo-A”, il Governo predispose un “contenitore”, il maxi-emendamento, che racchiude tutte le proposte approvate in Commissione e che è nuovamente sottoposto al parere della Commissione Bilancio, previa verifica positiva della Ragioneria generale dello Stato. Il maxi-emendamento non è però un “testo-A”: in primo luogo perché pur potendo contenere tutte le proposte approvate in Commissione non vi è però alcuna norma che impedisce al Governo di inserirvi (o espungervi) ulteriori disposizioni. Vi è soltanto un “gentlemen’s agreement” (c.d. lodo Franceschini), risalente al 2013, tra il Ministero per i rapporti con il parlamento e le Camere, secondo il quale il Governo si è impegnato a non inserire nel maxi-emendamento disposizioni che non siano state approvate, o quantomeno presentate, in Commissione. Ulteriori disposizioni, se non esaminate o approvate in Commissione, potrebbero essere inserite nel maxi-emendamento solamente con l'accordo *nemine contradicente* di tutti i presidenti dei gruppi parlamentari di maggioranza. Ma la forza di tale accordo è evidentemente tutta politica».

maxiemendamento e questione di fiducia rappresentano «un *unicum* concettualmente inscindibile»²²¹.

Ciò accade al fine di «ricompattamento della maggioranza»²²² o anche semplicemente in chiave antiostruzionistica, giacché «il maxiemendamento consente, con un'unica votazione, di evitare il voto di centinaia e anche migliaia di emendamenti eventualmente già presentati al testo in discussione (effetto particolarmente utile al Senato, dove non si applica l'istituto della "segnalazione" degli emendamenti)»²²³.

La prassi è così invalsa che, ormai, specie quando si tratta di questioni di fiducia poste su maxiemendamenti interamente sostitutivi del testo del disegno di legge di conversione di un decreto-legge prossimo alla scadenza, si parla ormai – invero da tempo – di “fiducia tecnica”²²⁴, ossia di una questione di fiducia posta unicamente per conseguire quei vantaggi tempistici di carattere procedurale che da essa discendono e che rappresentano però, cionondimeno, una elusione delle regole sul procedimento legislativo stabilite dai regolamenti parlamentari e dalla Costituzione. Oltre alle conseguenze procedurali a livello regolamentare, di cui si dirà a breve, appare subito evidente che, già sul piano costituzionale, non si vota più, *sostanzialmente*, “articolo per articolo” (anche se, *formalmente*, si vota su un solo articolo seppur costituito da centinaia – a volte migliaia – di commi, che dovrebbero essere formulati, invece, nel testo della legge, come articoli), come vorrebbe l'art. 72 Cost., e ciò anche a causa della presunta impossibilità di fornire con certezza una nozione costituzionale di articolo, su cui vedi *supra* al cap. 1²²⁵.

Le altre significative conseguenze procedurali cui si accennava, e che riguardano però più la questione di fiducia in quanto tale²²⁶ (che quindi prescindono dal fatto che oggetto della questione di fiducia sia o meno un maxiemendamento), consistono: nella priorità della votazione, nell'indivisibilità e nell'inemendabilità dell'oggetto su cui è posta la questione di fiducia medesima. Conseguenze che, a ben vedere, producono effetti non solo sul procedimento, ma anche, più in generale, sulla forma di governo e sulla certezza del diritto²²⁷.

A ben vedere, si tratta di un “paradosso”: i maxiemendamenti «si prestano ad essere letti come una forma estrema di esercizio del potere di emendamento – potendosi essi configurare solo in quanto tale potere risulti essere poco regolato, o comunque regolato in modo non efficace – che finiscono per annullare ogni (ulteriore, ancorché temporalmente

²²¹ G. PICCIRILLI, *cit.*, p. 259.

²²² L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare, cit.*, p. 253.

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ Per la ricostruzione di tale concetto, cfr. N. LUPO, *Il 'fattore tempo' nella conversione dei decreti-legge*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI - Quaderno n. 3. Seminario 1992, Giuffrè, 1993, pp. 313-373. V. inoltre A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, dove si dà conto anche dei "molti volti della questione di fiducia": e cioè la «“fiducia-necessitata” e la “fiducia-garanzia” come mezzo contro le scadenze costituzionali» (p. 21).

²²⁵ E su cui, *funditus*, gli interventi nel volume di N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS 'Guido Carli' il 1° ottobre 2009*, Cedam, 2010.

²²⁶ Cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare, cit.*, pp. 263 ss. e, da ultimo, G. PISTORIO, *ult. cit.*, p. 26.

²²⁷ Cfr. G. PISTORIO, *cit.*, p. 127-231.

precedente) manifestazione del potere di emendamento»²²⁸. Per questo motivo i maxiemendamenti sono stati definiti anche come «il paradossale autoazzeramento del potere di emendamento attraverso la sua estremizzazione»²²⁹, sicché «con un unico intervento emendativo si giunge a cancellare tutte le altre proposte di modifica, [...] per le quali [...] non si passerà mai alla votazione: né in caso di esito positivo della votazione fiduciaria, in quanto decadranno per suo stesso effetto; né in caso contrario, poiché alla riezione della questione di fiducia seguirebbe la soccombenza del Governo»²³⁰.

Si consideri, inoltre, che oltre alle finalità antiostuzionistiche (e di celerità nell'approvazione del testo nella versione predisposta e voluta dal Governo), si aggiungono ulteriori vantaggi “politici”²³¹.

In questo contesto, risulta chiaro come il procedimento legislativo sia ormai definitivamente «ostaggio della questione di fiducia»²³².

E tutto questo anche se il Governo, nella prassi seguita negli ultimi anni alla Camera, pone la questione di fiducia (soprattutto in relazione ai ddl di conversione dei dl) non più su un maxiemendamento sostitutivo del testo approvato dalla Commissione, ma semplicemente proprio sul testo medesimo, in cui sono contenuti gli emendamenti ivi approvati. Pertanto, in un certo senso, il potere di emendamento – ancorché solo in Commissione – è preservato (ma comunque sacrificato, in ogni caso, per chi non fa parte della Commissione di merito). Al Senato, invece, il maxiemendamento nei procedimenti di conversione dei dl è, in via di prassi, ancora necessario: infatti, come si è già detto, gli emendamenti al ddl approvati in Commissione devono essere ripresentati separatamente dal testo originario all'Assemblea, come emendamenti della Commissione; il maxiemendamento è così, spesso, l'unica soluzione “tecnica” che consente di farli decadere.

Tutto ciò premesso, si sono prospettati in dottrina diversi rimedi per porre un freno alla prassi del voto di fiducia sul maxiemendamento. Oltre a una maggiore valorizzazione delle garanzie interne²³³ e dei controlli esterni²³⁴ del “giusto procedimento legislativo”²³⁵, si tratta

²²⁸ Cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., p. 73.

²²⁹ G. PICCIRILLI, cit., p. 259.

²³⁰ Ivi, p. 260.

²³¹ Infatti, «sul piano della tattica politica, tutti gli attori del processo decisionale ricavano dalla presentazione dei maxiemendamenti (al di là delle dichiarazioni rese in aula): i parlamentari di maggioranza, pur chiamati a “ingoiare qualche rospo” (magari gradito ad altri partner della coalizione), sono comunque in condizione di dichiarare ai propri *stakeholders* che sono stati costretti a farlo, “per non far cadere il Governo”; gli stessi parlamentari di opposizione possono evitare di assumersi qualsivoglia responsabilità nella formazione di un testo legislativo “approvato a colpi di fiducia”, anche nei casi, tutt'altro che infrequenti, in cui il maxiemendamento raccolga proposte emendative di cui si sono fatti portatori; il Governo ovviamente è in condizione di dire la parola definitiva sul testo da votare “a scatola chiusa” (anche a prescindere dall'*iter* precedentemente svolto in Commissione; o nell'altro ramo del Parlamento; o, ancora prima, in seno allo stesso Governo)»: così L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 253.

²³² Cfr. D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, Editoriale Scientifica, pp. 31-94.

²³³ G. LASORELLA, *Le garanzie interne al giusto procedimento legislativo. Presidente d'Assemblea e Comitato per la legislazione*, in *Quad. cost.*, n. 3/2021, pp. 551-571.

²³⁴ M. RUOTOLO, *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 3/2021, pp. 573-598.

²³⁵ Cfr. A. RUGGERI, *Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, 597 s.

di rimedi di carattere costituzionale e/o regolamentare, che sarebbe impossibile in questa sede esaminare compiutamente²³⁶.

Inoltre, diversi sono stati gli auspici di un intervento risolutivo della Corte costituzionale che dichiari finalmente costituzionalmente illegittima tale prassi (sul punto v. il capitolo successivo), così come è avvenuto in relazione alla prassi della reiterazione dei decreti-legge e all'eterogeneità del contenuto dei medesimi (pur non del tutto scomparsa)²³⁷.

Ciò che qui ci si chiede è, come si accennava, quali adeguamenti ipotizzare e promuovere nel nuovo contesto politico-istituzionale, contraddistinto dalla riduzione del numero dei parlamentari operato nel 2020: se tale riduzione condurrà a una diminuzione di fatto del numero di emendamenti complessivamente presentati, sarà ancora tollerabile la prassi dei maxiemendamenti?

Ovviamente, nessuno sa quale sarà il rendimento dell'istituzione parlamentare decurtata di un terzo dei suoi componenti. C'è chi teorizza che un numero inferiore possa condurre ad una maggiore efficienza e chi, invece, sostiene l'esatto contrario²³⁸. In attesa di riscontri fattuali, qualche riflessione si può umilmente proporre.

Se consideriamo il punto di vista del singolo parlamentare, nella maggioranza dei casi egli probabilmente si "accontenta" dell'esercizio minimale del potere di emendamento, inteso cioè quale semplice possibilità di presentare proposte emendative. Rispetto agli interessi di cui egli spesso si fa portatore – localistici o corporativistico/settoriali – e per i quali è stato verosimilmente eletto, egli il proprio "compito" lo ha svolto: al corpo elettorale di riferimento potrà "sbandierare" demagogicamente la semplice presentazione dell'emendamento come testimonianza attiva e concreta del suo impegno. La circostanza per cui, poi, alla semplice proposta emendativa non segua alcuno sviluppo dal punto di vista legislativo (perché magari l'emendamento è stato respinto o non è stato neppure posto in votazione perché giudicato inammissibile, o non rientrante tra quelli segnalati, o precluso da altri emendamenti contrari o, più spesso dalla quesitone di fiducia), importa concretamente solo fino a un certo punto. In un contesto di "campagna elettorale permanente" cui ormai siamo abituati, in cui la politica rincorre l'opinione pubblica e non contribuisce a determinarla, il fenomeno ora descritto trova facile spiegazione dal punto di vista politologico.

La "scommessa", con la riduzione dei parlamentari, è che non cresceranno anche gli emendamenti. O che ciò avverrà al massimo in casi eccezionali, in cui il singolo parlamentare riesce a dotarsi di un apparato personale di collaboratori e di una segreteria politica capace di elaborare il maggior numero di interessi che il singolo parlamentare si propone di rappresentare, atteso anche l'aumento considerevole delle dimensioni dei collegi elettorali che il "taglio" dei parlamentari determina. Che non sia questo il presupposto per un nuovo modo di articolazione sul territorio della rappresentanza politica?

²³⁶ Si veda, per tutti, G. PISTORIO.

²³⁷ Come dimostra, del resto, la *Lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti Casellati, Fico e Draghi in materia di decreti-legge*, del 23 luglio 2021. V. il commento di G. TOZZI, *La lettera del Presidente Mattarella del 23 luglio 2021 tra prassi parlamentare, riforme dei Regolamenti parlamentari e PNRR*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2022. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

²³⁸ Entrambe le posizioni sono raccolte in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, 2020.

Inoltre, riducendosi il numero dei parlamentari, è probabile che le segreterie dei partiti che, com'è noto, compongono le liste elettorali, abbiano una maggior cura nella *selezione della classe politica*. Se così sarà – ma ora non lo possiamo sapere – allora è possibile che la combinazione dei due fattori (minor numero di parlamentari e probabile maggior qualità dei medesimi) conduca ad un esercizio complessivo più razionale del potere di emendamento: meno emendamenti, ma di maggior qualità.

La questione della riforma dei regolamenti parlamentari è tornata nuovamente d'attualità²³⁹, quantomeno in ragione dell'adeguamento necessario dei vari requisiti numerici in più parti presenti nelle norme regolamentari (in relazione, ad esempio, alla composizione delle commissioni e delle giunte, al numero minimo di deputati/senatori necessari per formare un gruppo, presentare una mozione, ecc.).

C'è stato anche chi aveva proposto di “sfruttare l'occasione”²⁴⁰ e operare una riforma organica²⁴¹ atta introdurre, per via regolamentare, i correttivi istituzionali per razionalizzare ulteriormente la forma di governo che non si sono mai riusciti ad introdurre attraverso una riforma costituzionale²⁴².

Invece, allo stato²⁴³, fra le varie proposte presentate, quella in discussione si propone unicamente di operare un adeguamento numerico “chirurgico” solo lì dove necessario.

²³⁹ Cfr., tra gli altri, spec. P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., pp. 17: «in attesa di pur possibili revisioni costituzionali in tema di procedimento legislativo e, più in generale di fonti normative, è forse, di nuovo, quello dei regolamenti parlamentari il terreno sul quale converrebbe muoversi, senza illusioni miracolistiche che assicurino soluzioni definitive e a breve [...]. Una possibile riforma regolamentare (nuova e più restrittiva disciplina della questione di fiducia; nuova e più restrittiva disciplina del potere di emendamento collegata ad una definizione sostanziale del termine articolo)».

²⁴⁰ Di «finestra di opportunità per il rinnovamento del parlamentarismo italiano» parla N. LUPO, *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all'indomani del referendum costituzionale*, in www.federalismi.it, 21 ottobre 2020. Cfr. anche ID, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it e V. DI PORTO, *La riforma “furba” e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerali dell'ordinamento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 14 settembre 2020, 393 s.

²⁴¹ In questa direzione andava la proposta del senatore Zanda (A.S. doc. II n. 7), su cui si veda M. CECILI, *Il Senato dopo il taglio dei parlamentari: la proposta Zanda, tra meri aggiustamenti e innovazioni rilevanti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2021. Cfr. anche G. PICCIRILLI, *La prima proposta di (minimale) adeguamento del regolamento del Senato alla riduzione del numero dei suoi componenti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2021; ID, *La proposta PD di modifica del regolamento della Camera. Un netto passo avanti nel dibattito sulle riforme regolamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2021.

²⁴² Ci si riferisce ai fallimenti degli ultimi progetti di riforma del 2016 (Renzi-Boschi) e del 2006 (Berlusconi), oltre alle tre Commissioni Bicamerale che hanno invano lavorato sul tema nel 1997 (D'Alema), 1992 (De Mita – Jotti) e 1983 (Bozzi).

²⁴³ V. i costanti aggiornamenti sullo stato delle riforme dei regolamenti parlamentari su www.federalismi.it, alla sezione *Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari* curata da F. FABRIZZI e G. PICCIRILLI. L'ultimo aggiornamento, al 25 maggio 2022, riporta come «Dopo le accelerazioni del mese di aprile, a maggio poche novità sul fronte delle riforme regolamentari. [...] Nella seduta del 27 aprile la Giunta del Senato ha approvato il mandato ai relatori Calderoli e Santangelo a riferire all'Assemblea sul testo, in relazione al quale sono stati approvati diversi emendamenti. La Giunta è tornata a riunirsi per ulteriori due sedute, il 3 e il 10 maggio, affrontando tuttavia la questione della Presidenza della 3ª Commissione permanente. A quasi un mese di distanza dalla conclusione dell'esame della riforma regolamentare non è ancora stato reso disponibile il testo per l'esame dell'Assemblea, integrato con gli emendamenti approvati dalla Giunta, né la discussione risulta inserita negli strumenti di programmazione dei lavori. Anche presso la Giunta per il regolamento della Camera non vi sono avanzamenti di rilievo. Gli emendamenti presentati l'11 maggio scorso non sono disponibili e si attendono sviluppi sulla convocazione dell'organo, in relazione all'avvio della discussione. Quanto,

Questa prospettiva minimalista – forse rinunciataria – ha come giustificazione quella di proporre una riforma il più possibile “neutra”, su cui far convergere facilmente la maggior parte delle forze politiche, che potrebbero avere invece punti di vista differenti dinanzi a riforme organiche.

Un’eccezione significativa alla proposta di mero adeguamento numerico è volta alla modifica, come si accennava *supra*, dell’art. 78 del regolamento del Senato, di cui si propone di abrogare l’ultimo comma e rendere così omogenea la disciplina rispetto a quella prevista dal regolamento della Camera. Trattasi di una modifica che, nelle intenzioni dei proponenti, potrebbe costituire il presupposto per il superamento della prassi del maxiemendamento, per come nella prassi si è affermato. Modifica sì necessaria ma, probabilmente, insufficiente.

Infatti, è vero che ciò permetterebbe al Governo di porre la fiducia direttamente sul testo approvato dalla Commissione, evitando quindi di presentare il maxiemendamento... ma, nella sostanza, non ci sarebbero delle grandi differenze in relazione alla compressione delle prerogative dei parlamentari e, nello specifico, del potere di emendamento. Perché, ancora una volta, non è tanto il maxiemendamento in sé a costituire un problema (oltre, s’intende, ai profili di drafting legislativo, rispetto ai quali il superamento del maxiemendamento sarebbe sicuramente una innovazione benefica). Il cuore del problema risiede sempre nella questione di fiducia posta dal Governo sul testo approvato dalla Commissione e dagli effetti procedurali che a questa conseguono (priorità della votazione, indivisibilità e inemendabilità del suo oggetto).

È la posizione pressoché sistematica della questione di fiducia «quale *strumento ordinario della produzione legislativa*»²⁴⁴ che altera il procedimento ordinario, fisiologico, di formazione della legge. È questo a comprimere lo “spazio vitale” del potere di emendamento. In altri termini, se è vero che, con la riforma dell’art. 78 R.S. (n.b.: qualora risulti poi approvata), quantomeno riacquista spazio il potere di emendamento in Commissione al Senato (attualmente vanificato o comunque poco incisivo), cionondimeno

infine, al progetto di legge di revisione costituzionale relativo alla modifica dell’art. 57 Cost., al fine di prevedere l’elezione del Senato a base circoscrizionale, successivamente all’approvazione in prima deliberazione da parte della Camera, avvenuta lo scorso 10 maggio, non risultano avanzamenti presso il Senato. Il testo ha assunto la numerazione di [A.S. 2608](#) ed è stato assegnato in sede referente alla 1ª Commissione. Non ne è stato però ancora iniziato l’esame».

²⁴⁴ Cfr. D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, cit., p. 80. Lo stesso autore, alle pp. 78. Ss. cui si rimanda per i dati quantitativi, rileva che «la produzione legislativa nella XVII e XVIII Legislatura dimostra un utilizzo piuttosto disinvolto della questione di fiducia da parte del Governo che utilizza questo strumento quasi esclusivamente in relazione all’approvazione di atti di natura legislativa, mentre molto più rare, se non addirittura eccezionali, sono le questioni di fiducia in relazione all’approvazione o rielezioni di atti di indirizzo. [...] Al contempo, la complessiva produzione legislativa si compone di 379 leggi nella XVII Legislatura e, fino ad ora, di 207 nella XVIII. Se da queste si scorporano le 150 leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali approvate nella scorsa Legislatura e le 88 di quella in corso, si può agevolmente concludere che una buona fetta dei provvedimenti legislativi nel nostro ordinamento vengono approvati mediante l’utilizzo della questione di fiducia e, dunque, in un rapporto Parlamento-Governo nel quale il secondo impone una particolare procedura legislativa al primo. [...] Delle leggi approvate attraverso la questione di fiducia, peraltro, una quota più che significativa riguarda leggi di conversione dei decreti-legge emanati dal Governo, sicché il combinato disposto tra l’utilizzo della decretazione d’urgenza e la successiva questione di fiducia (in sede appunto di conversione) produce una esaltazione del ruolo del Governo in relazione alla produzione normativa, con evidenti disfunzioni nel rapporto tra Parlamento e Governo».

tale potere è ugualmente limitato in Assemblea. E ciò accade tanto al Senato quanto alla Camera.

Quindi, almeno finché non si operino modifiche relative alla posizione della questione di fiducia a livello costituzionale o regolamentare²⁴⁵, ciò che potrebbe essere risolutivo è, probabilmente, a mio sommessimo parere, un intervento della Corte costituzionale che riconosca pienamente la parametricità del regolamento parlamentare nei giudizi di costituzionalità, superando la propria consolidata giurisprudenza sul punto, a partire dalla celebre sentenza cost. n. 9/1959, su cui più diffusamente si tratterà nel par. 5²⁴⁶.

In tema di potere di emendamento, poi, oltre alla riduzione del numero dei parlamentari, nuovi interrogativi si pongono, come si diceva, in relazione agli effetti dell'ancor più accentuato intreccio tra normativa di derivazione europea e normativa interna, in relazione alle condizionalità (relative ai contenuti e ai tempi delle riforme) previste per l'erogazione dei fondi del PNRR.

Da un lato, è chiaro che i maxiemendamenti abbinati alla questione di fiducia possono essere un utile (e forse imprescindibile) strumento per attuare nei tempi concordati le importanti riforme programmate; dall'altro lato, potrebbe anche dirsi che la programmazione legislativa che il piano incarna potrebbe anche essere l'occasione per "imparare" a realizzare, finalmente, una seria programmazione della produzione normativa.

Dando anche qui per noto che in cosa consista e quali implicazioni rappresenti il PNRR²⁴⁷, in dottrina si registrano almeno due diverse posizioni in relazione all'opportunità da questo posta di modificare o meno in regolamenti parlamentari.

V'è chi, come N. Lupo, ritiene che il PNRR possa rappresentare una "occasione da non sprecare" per porre mano in maniera incisiva ai regolamenti parlamentari (così come lo è – o lo sarebbe potuto essere – la riduzione del numero dei parlamentari e la conseguente e necessaria riforma dei regolamenti parlamentari, al di là dei meri adeguamenti numerici) 248.

²⁴⁵ Anche se, paradossalmente, basterebbe applicare il tutt'ora vigente art. 116 R.S. – e prevedere un'analogia disposizione nel R.C – a norma del quale «se il Governo pone la questione di fiducia sull'approvazione o reiezione di emendamenti o articoli di un progetto di legge non è modificato l'ordine degli interventi o delle votazioni stabilito dal Regolamento», sostanzialmente da sempre disapplicata.

²⁴⁶ Da ultimo, v. sul punto M. RUOTOLO, *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo*, cit., p. 575, il quale rileva che «la Corte non seguì – come è noto – la linea che avrebbe potuto condurre a qualificare i regolamenti come norme interposte, in quanto fonti chiamate espressamente dall'art. 72 Cost. ad attuare e integrare i principi costituzionali in materia di approvazione delle leggi, valorizzando la posizione di "indipendenza garantita" del Parlamento, che si traduce in uno scudo protettivo rispetto ai controlli esterni, pur se riferiti all'osservanza della legalità costituzionale. In verità, l'orientamento della Corte costituzionale si è poi sempre più chiaramente delineato in una prospettiva segnata, in generale, dall'esigenza di evitare ogni possibile interferenza con valutazioni di opportunità politica, come accade, in modo esemplare, con riguardo al circuito Governo-Parlamento, nel sindacato sui vizi formali del decreto-legge e della legge di conversione, limitato ai casi di «evidente» abuso (tra le sentenze più note: nn. 29/1995, 360/1996, 171/2007, 128/2008, 22/2012, 32/2014)».

²⁴⁷ V. per tutti, sul punto, N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in www.federalismi.it, n. 1/2022, e la bibliografia ivi citata; cfr. anche M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 2021, n. 12; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»? in www.federalismi.it, n. 18, 2021, 235 s., spec. 260 s.*

²⁴⁸ Infatti, «la programmazione dei lavori parlamentari non potrà non tenere conto nei mesi e negli anni a venire delle priorità del PNRR, che il Governo con ogni probabilità indicherà con chiarezza in seno alle Conferenze dei capigruppo di Camera e Senato. Ove questi meccanismi non funzionassero vi sarebbe il pericolo, invero palesatosi

V'è chi invece, come L. Bartolucci, parla apertamente di «*inopportunità di intraprendere un percorso di riforma del procedimento legislativo in tempo di Next generation EU*»²⁴⁹. In relazione al PNRR, ai tempi e soprattutto ai contenuti del medesimo, e dinanzi alle proposte di introduzione del voto a data certa²⁵⁰ e alla sostanziale introduzione del divieto espresso di presentare maxi-emendamenti (che, nelle ipotesi di riforma, dovrebbero essere dichiarati inammissibili)²⁵¹, L. Bartolucci però sostiene, non irragionevolmente, mantenere le attuali prassi²⁵². Quest'ultimo, al più, opta per un *adeguamento "soft" dei regolamenti parlamentari* alle sfide poste dal PNRR²⁵³.

Del resto, i primi mesi di attuazione del PNRR dimostrano che «hanno prevalso le vecchie abitudini: molti decreti-legge eterogenei, maxi-emendamenti e questioni di fiducia anche per le leggi delega, monocameralismo di fatto su diversi decreti PNRR»²⁵⁴. Vecchie abitudini rispetto alle quali anche il Presidente della Repubblica ha espresso un monito con cui critica l'inserimento, nella legge di conversione di un decreto legge (il n. 73 del 2021) di

ripetutamente nei mesi scorsi, di un uso ancora più intenso delle scorciatoie procedurali cui tradizionalmente i Governi italiani hanno fatto ricorso negli ultimi decenni: quali i decreti-legge "omnibus", resi ancora più eterogenei in Parlamento, mediante leggi di conversione approvate grazie a questioni di fiducia e con *iter* fortemente asimmetrici tra Camera e Senato. Il che avrebbe un sapore davvero paradossale, e testimoniarebbe tutti i limiti del nostro sistema istituzionale, visto che il PNRR esplicitamente privilegia strumenti più idonei a perseguire obiettivi di tipo generale (prefigurando numerose leggi di delega e recuperando il modello delle leggi annuali, in particolare per la legge per la concorrenza e il mercato) e soprattutto delinea una programmazione pluriennale, con date certe e un orizzonte di medio periodo [...]. Se Camera e Senato, magari sulla scorta delle esigenze di riorganizzazione del proprio assetto discendenti dalla riduzione dei parlamentari, riusciranno a raccogliere questa sfida, mediante una profonda revisione dei loro regolamenti, della loro organizzazione in commissioni e delle stesse procedure di bilancio, resta ovviamente da vedere: l'auspicio è che ciò accada»: così N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, cit., p. VII.

²⁴⁹ L. BARTOLUCCI, *Sull'inopportunità di intraprendere un percorso di riforma del procedimento legislativo in tempo di Next generation EU*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, n. 2, 2021, 133 s. Da ultimo, v. anche spec. ID, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Consulta online*, n. 2/2022.

²⁵⁰ Su cui v., da ultimo, S. CURRERI, *Il procedimento a data certa*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2022, p. 308-335, il quale propone appunto l'introduzione nei regolamenti parlamentari del c.d. procedimento a data certa quale soluzione strutturale all'abuso della decretazione d'urgenza.

²⁵¹ Ci si riferisce all' A.C. doc. II, n. 22 dell'On. Giorgis e altri. Su tale proposta di modifica, cfr. G. PICCIRILLI, *La proposta PD di modifica del regolamento della Camera*. cit.

²⁵² Nello specifico, ritiene «che le prassi già in uso siano preferibili, invece al voto a data certa e al divieto di maxi-emendamenti, se viste nell'ottica dell'attuazione corretta del PNRR, perché con esse il Governo ha la possibilità di influenzare di più i contenuti dei provvedimenti. Infatti, il rischio in Parlamento di alcune misure legislative di attuazione del PNRR, specie in questi ultimi mesi di legislatura ovviamente, potrebbe essere il cambiamento delle misure in un modo non in linea con gli obiettivi del PNRR. Si tratta senz'altro di un'affermazione forte, basandosi sul presupposto che, spesso, il Parlamento non sia in grado di auto-limitarsi (così come il Governo, d'altro canto). Con tali prassi, si dovrebbe riuscire a non far uscire i contenuti dei provvedimenti dalle strettoie del Piano, sempreché anche il Governo adotti atti in linea con quest'ultimo»: così L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 531.

²⁵³ Infatti, «sul procedimento legislativo dovrebbero essere evitate riforme troppo incisive, anche per facilitare l'attuazione del PNRR. Ci si potrebbe muovere, pertanto, nella linea della continuità regolamentare, già molto spesso utilizzata nella storia italiana – attribuendo un ruolo "interstiziale" ai regolamenti parlamentari: pervenendo dunque ad un adattamento del loro contenuto, facendo però leva su quanto già esiste. Anche considerando il ruolo attuale del Parlamento, che è sempre meno legislatore e che potrebbe allo stesso tempo divenire sempre più controllore e valutatore»: così sempre L. BARTOLUCCI, *op. cit.*, p. 526.

²⁵⁴ Ivi, p. 529. Sul punto, cfr. anche S. CECCANTI, *Dieci mesi vissuti pericolosamente (6 gennaio 2021 – 5 novembre 2021): riflessioni dalla Presidenza del Comitato per la legislazione sulla produzione normativa in periodo d'emergenza in sei punti sintetici e tre passaggi logici*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2022, 364 s.

norme «del tutto estranee, per finalità e materia, all’oggetto del provvedimento»²⁵⁵, in quanto «oltre ad alterare la natura della legge di conversione, recano pregiudizio alla qualità della legislazione, possono determinare incertezze interpretative, sovrapposizione di interventi, provocando complicazioni per la vita dei cittadini e delle imprese nonché una crescita non ordinata e poco efficiente della spesa pubblica. Tale rischio è fortemente accentuato dal significativo incremento del ricorso alla decretazione d’urgenza verificatosi durante l’emergenza COVID, anche per fare fronte alle esigenze di attuazione del PNRR»²⁵⁶.

Se così è, sembra forse condivisibile la posizione di chi attende “temporeggiare” su eventuali riforme regolamentari, portando a termine l’attuazione del PNRR con gli strumenti abituali (ancorché “patologici”) e verificare l’impatto della riduzione del numero dei parlamentari sui lavori e su di esso parametrare gli accorgimenti necessari alle riforme dei regolamenti parlamentari.

Paradossalmente, sarebbe forse utile, invece, riformare la Costituzione superando il bicameralismo paritario, atteso che, nella prassi, si registra ormai da tempo un “monocameralismo di fatto”.

4.5. ... (segue) alla ben più problematica realtà del c.d. monocameralismo di fatto casualmente alternato, tra pandemia e PNRR.

Com’è noto, la gestione dell’emergenza sanitaria da Covid-19 ha posto sotto stress le istituzioni parlamentari ed ha evidenziato, amplificandoli, alcuni dei vizi tradizionali del funzionamento del nostro sistema istituzionale²⁵⁷. In particolare, il preponderante ruolo del Governo nella produzione legislativa²⁵⁸ è manifestativo di come l’assetto del nostro

²⁵⁵ Vedi la già citata *Lettera del Presidente della Repubblica* del 23 luglio 2021.

²⁵⁶ *Ivi*.

²⁵⁷ Sul punto, oltre ai già citati V. LIPPOLIS – N. LUPO, *Il Parlamento nell’emergenza pandemica, il Filangieri – Quaderno 2020*, Editoriale Scientifica, 2021 e L. BARTOLUCCI - L. DI MAJO (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Editoriale Scientifica, 2022, cfr. anche V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento–Governo nel tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, p. 268-277; V. DI PORTO, *Il sistema bicamerale alla prova della riduzione dei parlamentari*, in *Rivista trimestrale di scienza dell’Amministrazione*, n. 1/2022.

²⁵⁸ Cfr. Camera dei deputati - Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2021*, p. 12: «l’emergenza ha rafforzato il peso dell’iniziativa governativa nella legislazione (vedi capitolo 2). Al 10 agosto 2021 risultavano approvate 213 leggi, di queste 75 erano leggi di conversione di decreti-legge e 94 altre leggi di iniziativa governativa; in termini di numero di parole, i decreti leggi convertiti occupano il 71% del numero di parole complessivo delle leggi approvate nella Legislatura, le altre leggi di iniziativa governativa il 27% e solo il 2% è occupato da leggi di iniziativa parlamentare; nel confronto tra i primi tre anni della XVIII Legislatura e i primi tre anni della XVII il peso dei decreti-legge convertiti sul totale delle leggi approvate passa dal 31% del primo triennio della XVII Legislatura (61 su 197) al 35% della XVIII Legislatura (59 su 171). Aumenta però notevolmente la dimensione dei decreti-legge: i 61 decreti-legge convertiti nel primo triennio della XVII Legislatura contavano in totale 3.520.391 caratteri mentre i 59 decreti-legge convertiti nel primo triennio della XVIII Legislatura contano 5.412.342 caratteri. Nel confronto si mantiene stabile il ricorso al voto di fiducia nei decreti-legge (XVIII: 44%; XVII: 44,2%). [...] Il fenomeno della preponderanza dell’iniziativa governativa e, al suo interno, quello della decretazione d’urgenza, necessita però di una lettura complessa. Deve essere in primo luogo ribadito che si tratta di una tendenza che si presenta, in modo ancora più marcato nelle principali democrazie europee (si veda il capitolo 5): nel 2020 risultano di iniziativa governativa il 75% delle leggi approvate in Francia, il 76% per cento di quelle approvate in Germania, il 92% di quelle approvate in Spagna. La predominanza dell’iniziativa governativa si consolida ulteriormente anche nel Regno Unito: nel 2020 tutte le leggi approvate sono state di iniziativa governativa (nel 2019 si era avuta una percentuale dell’87% di leggi di iniziativa governativa). Non solo: laddove essi siano

bicameralismo, inutilmente ripetitivo, sia non solo manifestamente inefficiente, ma addirittura potenzialmente pericoloso: dinanzi a un Parlamento che non riesce a gestire una situazione di emergenza del tipo che abbiamo conosciuto, non prevista come tale né dalla Costituzione e né dalle leggi, il *dominus* pressoché esclusivo delle scelte politiche è stato il Governo che, almeno nella prima fase della pandemia – in una situazione invero del tutto inedita – ha totalmente emarginato il Parlamento preferendo ricorrere allo strumento dei d.p.c.m. e delle ordinanze contingibili e urgenti, atti secondari rispetto ai quali non è stato possibile, almeno inizialmente, esercitare alcun controllo parlamentare.

Fra le varie disfunzioni che hanno messo sotto stress il nostro assetto istituzionale²⁵⁹, nella fase della gestione pandemica e in quella immediatamente successiva relativa alla attuazione del PNRR, di cui *supra* abbiamo accennato, si è registrato nella prassi l'acuirsi del fenomeno del c.d. *monocameralismo di fatto*. Si tratta, come tutti sanno, di quella (forse inevitabile, ma certo discutibile) prassi per cui la Camera che esamina in testo in seconda lettura, per come approvato dalla prima Camera, è “costretta” ad approvarlo nel medesimo testo *senza possibilità di apporvi modifiche*, perché spesso si tratta di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge in scadenza, su cui il governo pone la questione di fiducia. Il carattere “alternato” del *monocameralismo di fatto* è dovuto alla circostanza che il Governo sceglie di presentare un disegno di legge di conversione di un decreto-legge in scadenza ora in una Camera ora in un'altra. A chi “capiterà” di esaminare il testo del ddl in seconda lettura, sarà così sostanzialmente preclusa ogni attività emendativa. E ciò avviene per due motivi:

- a) “per scelta politica”, quando il Governo presenta in prima lettura un determinato ddl (la cui approvazione ritiene particolarmente importante) in quel ramo del Parlamento dove la maggioranza è più ampia – o meno divisa al suo interno – evitando di rischiare di “finire sotto” sulle scelte fondamentali contenute nel ddl medesimo. Così facendo, nell'altra Camera, in seconda lettura, dove i numeri della maggioranza sono più incerti, può comunque contare sulla questione di fiducia da poter “giocare” per blindare il testo e la sua approvazione;

presenti, appare significativo anche nelle altre democrazie europee il ricorso a strumenti analoghi al decreto-legge (ma ancora più “sbilanciati” verso il Governo): come segnalato nel precedente rapporto, in Francia si è fatto un ampio ricorso alle ordinanze adottate sulla base della legge n. 2020-290: al 31 dicembre 2020 ne sono state adottate 64 (si tratta della legge sulla base della quale è stato adottato il maggior numero di ordinanze nelle ultime tre legislature francesi, a partire cioè dal 2007; per un confronto merita anche segnalare che in tutto il 2019 erano state invece emanate 58 ordinanze, adottate però sulla base di diverse leggi); in Spagna nel 2020 sono stati adottati 39 regi decreti-legge (erano stati 28 nel 2019)».

²⁵⁹ *Ivi*, p. 15: «situazione di “stress istituzionale” che in particolare il consistente ricorso alla decretazione d'urgenza presenta, stress dovuto alla “torsione” effettuata nel corso del tempo e in via di prassi di uno strumento pensato dai Costituenti con altre finalità. Tra i fattori di stress presenti nella fase attuale, è possibile distinguere fattori contingenti (che appaiono cioè maggiormente legati all'emergenza in corso) e fattori di più lunga durata. Tra i fattori contingenti devono in particolare essere segnalati due fenomeni, entrambi oggetto di forte censura da parte del Comitato per la legislazione nei suoi pareri. In primo luogo, la modifica esplicita o l'abrogazione da parte di successivi decreti-legge di disposizioni inserite in altri decreti-legge in corso di conversione; si tratta di una circostanza che in cinque occasioni, nel corso dell'emergenza sanitaria, il Comitato ha censurato con raccomandazioni inserite nei pareri; ciò in particolare alla luce delle difficoltà che questo modo di procedere pone con riferimento alla regolazione degli effetti sul piano temporale delle norme abrogate o modificate. In secondo luogo, il fenomeno della confluenza tra diversi decreti-legge in corso di conversione, che, pur costantemente censurato dal Comitato, ha assunto dimensioni preoccupanti e ben più ampie rispetto alle precedenti Legislature».

- b) semplicemente “per caso”; o, meglio, perché (come accade per la legge di Bilancio) “è il turno” di presentarlo in una data Camera, dato che la volta precedente (l’anno precedente, nel caso della legge di Bilancio) “è toccato” all’altra Camera. Da qui anche il nome di “monocameralismo *casuale* alternato”.

Com’è facile intuire, trattasi di una tendenza che, ai fini della nostra indagine, rileva molto, in quanto limita significativamente il potere di emendamento. Il singolo parlamentare, infatti, non può che accettare a scatola chiusa, e in blocco, il testo approvato dall’altro ramo del Parlamento. Il potere di emendamento in questi casi è, semplicemente, azzerato.

Infatti, nel Rapporto sulla legislazione 2021 si registra «l’anomalia per la quale il cosiddetto ‘monocameralismo di fatto’ sia divenuto nell’emergenza una regola assoluta, data quasi per scontata nella conversione dei decreti-legge, anche con la trasmissione dei testi in seconda lettura a pochissimi giorni dalla scadenza dei sessanta giorni. Peraltro, nella Legislatura in corso il “monocameralismo alternato” si è esteso anche alla sessione di bilancio: solo nel 2018, infatti, il disegno di legge di bilancio ha visto una terza lettura, laddove nelle legislature precedenti l’approvazione con solo due letture è evento assai sporadico (successivamente al 2000 avvenuto solo nel 2010, nel 2011 e nel 2016)»²⁶⁰.

I dati dell’ultimo rapporto sulla legislazione confermano infatti che «si rafforza significativamente, in particolare nell’iter di conversione dei decreti-legge, la tendenza al “monocameralismo alternato”: la percentuale di casi di conversione senza ritorno nel primo ramo di esame aumenta dall’83,6% del primo triennio della XVII Legislatura al 91,5% del primo triennio della XVIII Legislatura»²⁶¹.

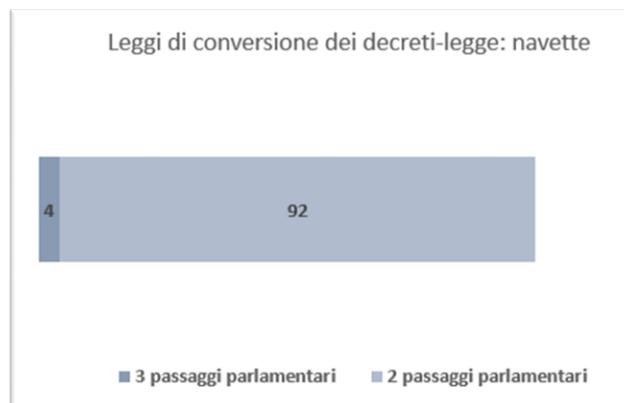
I dati più recenti, aggiornati al 30 aprile 2022, indicano come «nei primi 49 mesi della XVIII Legislatura (periodo 23 marzo 2018 - 30 aprile 2022) sono stati emanati 137 decreti-legge (4 deliberati dal governo Gentiloni, 26 dal governo Conte I, 54 dal governo Conte II e 53 dal governo Draghi); di questi 96 sono stati convertiti in legge. Sono decaduti 38 decreti-legge perché non sono stati convertiti nei tempi previsti o perché sono stati abrogati; il contenuto di questi decreti-legge è però confluito, con emendamenti approvati nel corso dell’iter parlamentare, in altri provvedimenti. Per 53 dei 96 decreti-legge convertiti il Governo ha fatto ricorso alla posizione, in almeno uno dei rami del Parlamento, della questione di fiducia. In 31 di questi casi la questione di fiducia è stata posta in entrambi i rami del Parlamento»²⁶². Numeri analoghi si registrano anche per i ddl di iniziativa governativa diversi dai ddl di conversione dei dl, proprio perché su di essi il Governo utilizza i soliti, vecchi, medesimi strumenti: maxiemendamento (ove necessario) e questione di fiducia²⁶³.

²⁶⁰ S. CECCANTI, *Dieci mesi vissuti pericolosamente*, cit., p. 364.

²⁶¹ Camera dei deputati - Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2021*, p. 12.

²⁶² Camera dei deputati, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, cit., da cui è tratto anche il grafico, rispetto al quale «con "2 passaggi parlamentari" sono indicate le leggi per le quali è stato sufficiente un solo passaggio in ciascuna delle due Camere, per un totale appunto di due passaggi complessivi; con "3 passaggi parlamentari" sono indicate le leggi per le quali è stato necessario un secondo passaggio nel primo ramo di esame, per un totale appunto di tre passaggi complessivi».

²⁶³ Se ne parla, infatti, almeno dal 2009: cfr. N. LUPO, *Presentazione. Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., p. 6: «con la prassi dei maxi-emendamenti si origina spesso una sorta di “monocameralismo di fatto”, perché la Camera



All'inizio di questo lavoro (cap.1), si è tentato di individuare un fondamento costituzionale al potere di emendamento. È stata avanzata l'ipotesi, condivisibile, per cui questo può trovare fondamento nell'art.70 Cost. e nell' "esercizio collettivo" della funzione legislativa da parte di entrambe le Camere. Infatti, «quasi paradossalmente, è il requisito della "doppia conforme" – ossia dell'approvazione presso le due Camere di un identico testo, elaborato dunque collettivamente – che rende chiara la possibilità che un testo sia modificato in corso di discussione»²⁶⁴, facendo ritenere «che questo sì (!) "presupponga" (e, anzi, esplicitamente "conferisca") in capo alle Camere un reale potere di approvare (e quindi anche di proporre) emendamenti al testo in discussione»²⁶⁵.

La realtà del *monocameralismo di fatto* può quindi forse rappresentare un'ulteriore conferma, con una lettura *a contrario*, del fondamento costituzionale del potere di emendamento: affermare – non senza difficoltà – la presenza di profili di incostituzionalità in questa realtà significa riconoscere implicitamente che il potere di emendare un testo in discussione è il *proprium* dell'esercizio collettivo della funzione legislativa da parte delle due Camere. Ciò che viene sacrificato, in questa prassi, è proprio la possibilità di apportare modifiche, in seconda lettura, al testo già approvato dall'altro ramo del Parlamento.

È chiaro che l'attuale sistema bicamerale, paritario in teoria, ma monocamerale di fatto, così (non) funzionante non ha più ragion d'essere. Almeno in questi termini. Se l'essenza – e il "pregio" – di un sistema bicamerale perfetto come quello delineato dal nostro Costituente era quello di consentire una maggiore ponderazione delle leggi, un maggior controllo parlamentare del Governo, e in generale un maggior coinvolgimento della rappresentanza "a base nazionale" (alla Camera) e "a base regionale" (al Senato), nei fatti questi intenti sono oggi del tutto sacrificati.

A questo punto, si pone – ancora una volta – la necessità di riformare *costituzionalmente* il bicameralismo. Non è ovviamente questa la sede per esaminare il grande tema delle riforme, né i vari tentativi falliti nell'arco degli ultimi quarant'anni della storia Repubblicana.

che interviene per seconda è in genere costretta, specie nell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, a votare "a scatola chiusa" il testo approvato dal ramo del Parlamento che si è espresso per primo», p. 6.

²⁶⁴ G. Piccirilli, p. 115.

²⁶⁵ *Ibidem*.

Tuttavia, almeno una proposta sul punto meriterebbe di essere segnalata. Se non altro perché è “nuova” rispetto alle varie proposte che negli ultimi anni sono state avanzate, e che deriva direttamente dalla riduzione del numero dei parlamentari.

È la proposta, formulata da E. Cheli, che suggerisce di valorizzare la sede del *Parlamento in seduta comune* e il lavoro congiunto delle due Camere: «Un uso congiunto e coordinato che potrebbe notevolmente arricchirsi migliorando l’efficienza operativa della sfera parlamentare ove le future riforme costituzionali venissero orientate verso un più largo impiego del Parlamento in seduta comune, impiego che la riduzione nel numero dei componenti le due Assemblee viene a rendere oggi più agevole e praticabile. Su questa linea l’utilizzo del Parlamento in seduta comune potrebbe, pertanto, estendersi a tutte le funzioni di maggior rilievo costituzionale, quali quelle inerenti al voto di fiducia e di sfiducia, alla sessione di bilancio, alle sessioni dedicate alla materia internazionale e comunitaria, alla conversione dei decreti-legge. Senza, peraltro, trascurare che l’avvicinamento strutturale tra le due Camere potrebbe anche condurre ad un maggior impiego delle commissioni bicamerali nonché ad un uso maggiormente coordinato dei due regolamenti parlamentari, specialmente al fine di individuare meccanismi di accelerazione del processo legislativo e di rafforzamento del ruolo del governo in Parlamento. Per non parlare del processo, timidamente già avviato, di razionalizzazione e fusione degli apparati amministrativi serventi. Potrebbe essere questa, dunque, la via per giungere al superamento graduale dell’anomalia rappresentata dal nostro bicameralismo paritario in direzione di un modello fondato sul carattere unitario dell’organo e della rappresentanza parlamentare»²⁶⁶.

IL POTERE DI EMENDAMENTO NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

di *Francesco Baccolini*

SOMMARIO: 5.1. Il Giudice delle Leggi come Giudice del procedimento legislativo. La competenza della Corte Costituzionale a sindacare l’iter di formazione delle leggi 5.2. Il tendenziale self-restraint della giurisprudenza costituzionale in materia di vizi in procedendo. 5.2.1. La “storica e coraggiosa” sentenza 9/1959 e il superamento della dottrina degli *interna corporis acta* 5.2.2. La prassi dei maxi-emendamenti al vaglio della Corte Costituzionale: un difficile equilibrio tra garanzia dell’autonomia parlamentare ed effettività delle norme costituzionali sul procedimento legislativo 5.2.3. La necessità di limiti: il criterio della omogeneità degli emendamenti proposti in sede di conversione dei decreti-legge 5.2.4. Una prospettiva possibile: il conflitto di attribuzione del singolo parlamentare come strumento per un più incisivo sindacato di costituzionalità?

5.1. Il Giudice delle Leggi come Giudice del procedimento legislativo. La competenza della Corte Costituzionale a sindacare l’iter di formazione delle leggi

Tracciati i confini definitivi del potere di emendamento all’interno dell’ordinamento costituzionale italiano, ponendo l’accento, dapprima, sui presupposti di tale prerogativa

²⁶⁶ Cfr. E. CHELI, *Editoriale. Dopo il referendum costituzionale. Quale futuro per il nostro Parlamento?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2020, 699-700. Una proposta in tal senso è presentata anche in F. BASSANINI - A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli editore, 2017.

parlamentare nella Carta Fondamentale e, successivamente, sulla concreta estrinsecazione di tale istituto nella prassi delle due Camere, risulta imprescindibile - ai fini della presente trattazione - analizzare il ruolo svolto dal Giudice costituzionale in relazione al potere in questione.

A differenza di quanto riscontrabile in altri ordinamenti costituzionali europei²⁶⁷, infatti, il Giudice delle Leggi italiano ha mantenuto nel corso del tempo un orientamento particolarmente limitato nel sindacare le modalità di esercizio del potere di emendamento all'interno del procedimento legislativo, anche in relazione a prassi - quali il binomio maxi-emendamento - apposizione della questione di fiducia - particolarmente consolidate e distorsive nella vita delle Assemblee elettive e nella produzione legislativa²⁶⁸.

Nonostante tale esiguità quantitativa della giurisprudenza costituzionale in materia di vizi *in procedendo* e, *a fortiori*, in relazione al potere di emendamento, le pronunce del Giudice costituzionale rappresentano una chiave interpretativa di particolare interesse sotto una duplice lente prospettica: da un lato, esse contribuiscono a definire meglio i tratti essenziali di un potere non previsto *per tabulas* nella Carta Fondamentale, ma in esso “*chiaramente presupposto*”²⁶⁹ dagli artt. 70, 72, 94 e 81 Cost.; dall'altro, con tali sentenze la Corte Costituzionale assume, per quanto di competenza, un ruolo di potenziale argine nei confronti di prassi consolidate all'interno delle due Camere che risultano lesive delle prerogative dei singoli parlamentari, in nome della garanzia e dell'effettività del giusto procedimento legislativo previsto dall'art. 72 Cost.

In tal senso, questione prodromica al descritto *corpus* giurisprudenziale del Giudice delle Leggi in materia di vizi inerenti il procedimento legislativo riguarda proprio la competenza stessa della Corte Costituzionale a sindacare i c.d. *vizi formali di costituzionalità*. In altri termini, preliminarmente occorre verificare se nell'alveo delle competenze dell'organo di giustizia costituzionale rientri non soltanto il sindacato in merito ai vizi sostanziali di illegittimità costituzionale, derivanti cioè dalla violazione di disposizioni costituzionali di carattere sostantivo, ma anche il sindacato sui vizi formali, definiti quali vizi dell'atto legislativo in quanto tale conseguente al mancato rispetto della Costituzione quale *fonte sulle fonti*²⁷⁰.

²⁶⁷ Esemplificativo in tal senso è il caso dell'ordinamento costituzionale francese, nel quale il *Conseil Constitutionnel*, a fronte di una disciplina positiva di dettaglio del *droit d'amendement* all'interno della Costituzione Repubblicana, ha svolto un ruolo maggiormente attivo nel sindacato delle condizioni di ammissibilità delle proposte emendative. Sul tema, in prospettiva comparata, SOMMACCO V., *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, L.G.D.J., 2002.

²⁶⁸ Sul generale *self-restraint* della Corte Costituzionale in relazione ai vizi del procedimento legislativo, PICCIRILLI G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, CEDAM, Padova, 2009, p. 281.

²⁶⁹ Così, LUPO N., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, (a cura di) *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, LUISS University Press, 2007, p. 49.

²⁷⁰ Sulla *summa divisio* tra vizi sostanziali e vizi formali di illegittimità costituzionale, RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 108 ss. Secondo gli AA., il *genus* vizi formali di incostituzionalità risulta suscettibile di ulteriore divisione in due *species*: violazioni della procedura “*prescritta*”, le quali derogano al *contenuto* della norma parametro e dunque rientrano nell'alveo della categoria dei vizi materiali, e violazioni della procedura “*prescelta*”, unica deroga al procedimento e dunque pienamente qualificabile quale vizio formale. In modo diffuso sui vizi *in procedendo*, PASSAGLIA P., *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002.

Soprattutto nell'elaborazione della dottrina tradizionale, infatti, il riconoscimento della competenza della Corte Costituzionale a sindacare i *vizi in procedendo* poneva non trascurabili problemi interpretativi in relazione agli stessi elementi costitutivi del giudizio in via incidentale: l'oggetto e il parametro di legittimità costituzionale.

Sotto il profilo dell'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, rilevanti esponenti della dottrina classica (tra i quali, Aldo Maria Sandulli) rilevavano come la principale criticità ermeneutica risultasse inerente alla stessa qualificazione di un atto normativo quale legge e, di conseguenza, alle condizioni formali minime per costituire oggetto di sindacato di costituzionalità secondo il disposto dell'art. 134 Cost.²⁷¹. In altri termini, riconosciuta la competenza dell'organo di giustizia costituzionale a sindacare soltanto gli atti di legge e gli atti aventi forza di legge, occorre definire gli elementi costitutivi minimi per qualificare un atto legislativo quale esistente all'interno dell'ordinamento e, dunque, suscettibile di vaglio di legittimità da parte del Giudice costituzionale.

Proseguendo lungo tale iter interpretativo, dunque, l'atto presidenziale di promulgazione della legge ex art. 87, comma 5 Cost. e la successiva pubblicazione in Gazzetta Ufficiale costituiscono condizioni necessarie, ma non sufficienti al fine dell'esistenza giuridica di tale atto quale legge all'interno dell'ordinamento, sussistendo invece una serie di elementi minimi ulteriori che l'atto deve necessariamente possedere a tal fine. Proprio nell'alveo di tali elementi essenziali, rientra la convergenza dei due atti di approvazione delle Camere e l'atto di promulgazione presidenziale sul medesimo testo legislativo²⁷².

In tal senso, singole disposizioni contenute in un atto legislativo approvato in modo difforme dai due Rami del Parlamento non soltanto risulterebbero viziate sotto il profilo della compatibilità con la Carta Fondamentale, ma, ancor più, dovrebbero considerarsi improduttive di effetti all'interno dell'ordinamento, in quanto atti giuridici inesistenti²⁷³.

Ai fini della nostra indagine, questa bipartizione risulta produttiva di effetti con riferimento al sindacato della Corte Costituzionale. Soltanto nei confronti di un atto esistente, infatti, si potrebbe esplicitare un sindacato di compatibilità dell'atto *de quo* con la Carta Fondamentale; mentre nei confronti di un atto inesistente, si imporrebbe una disapplicazione da parte del giudice comune, in virtù del principio *iura novit curia*, anche precedentemente e autonomamente rispetto ad una decisione del Giudice Costituzionale²⁷⁴.

Come meglio si vedrà nel seguito della trattazione, la descritta interpretazione dottrinale non assume soltanto una mera valenza teorico-speculativa, bensì ha rappresentato una

²⁷¹ Il principale contributo dell'Autore inerente alle condizioni formali minime di esistenza di una legge in relazione al sindacato di legittimità costituzionale è rinvenibile in SANDULLI A.M., *Considerazioni in tema di sindacato della Corte costituzionale sul profilo formale delle leggi*, in ID., *Scritti giuridici*, I, Napoli, 1990, p. 603 ss. Tale scritto trae origine proprio da una lezione tenuta presso il Seminario di Studi e Ricerche parlamentari il 13 maggio 1968.

²⁷² Ancora, SANDULLI A.M., *Considerazioni in tema di sindacato della Corte costituzionale sul profilo formale delle leggi*, cit., p. 606.

²⁷³ Insistono sulla bipartizione annullabilità-inesistenza dell'atto giuridico, BARILE P., *Il crollo di un antico feticcio (gli "interna corporis") in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, 1959, p. 242 s. e SANDULLI, *Considerazioni in tema di sindacato della Corte costituzionale sul profilo formale delle leggi*, cit., p. 610 s. Secondo quest'ultimo A., in virtù del principio di conservazione dell'atto giuridico, un atto legislativo deve considerarsi inesistente nella sua interezza soltanto nei "casi di scuola" di totale assenza o inesistenza giuridica dell'atto di approvazione di ciascuna Camera o di promulgazione presidenziale.

²⁷⁴ *Contra*, AZZARITI G., *Problemi attuali del diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1951, pp. 190-192. Nell'opinione dell'A., in una prospettiva sistemica, l'unico soggetto deputato a sindacare sulla validità di un atto legislativo deve necessariamente essere il Giudice costituzionale.

questione particolarmente incidente sulla giurisprudenza costituzionale in materia di vizi *in procedendo*. Infatti, nei primi arresti della Corte Costituzionale in relazione al corretto procedimento legislativo (in particolar modo, nel *leading case* 9/1959), il Giudice delle Leggi è stato chiamato a pronunciarsi su atti legislativi approvati in modo difforme dalle due Camere e, pertanto, questione preliminare risolta dalla Corte riguardava proprio la qualificazione di tali atti quali “atti legislativi”, dunque sindacabili nel giudizio di legittimità costituzionale²⁷⁵.

Specularmente alle criticità interpretative inerenti l’oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, il sindacato costituzionale sui vizi formali pone altresì rilevanti profili problematici in relazione al parametro del giudizio costituzionale ed, in particolare, in relazione alla stessa interpretazione dell’art. 72 Cost.

Infatti, la portata precettiva di tale disposizione della Carta Fondamentale, nel prescrivere che “ogni disegno di legge [...] è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l’approva articolo per articolo e con votazione finale”, è stata interpretata dalla dottrina tradizionale (tra cui, in modo autorevole, da Carlo Esposito²⁷⁶) in senso restrittivo. In particolare, in tale chiave interpretativa, le regole enunciate in tale disposizione costituzionale in relazione all’*iter* di approvazione delle leggi non hanno una efficacia precettiva diretta, bensì esse assumono la forma di principi di natura “elastica” che costituiscono “*principi e direttive per i regolamenti cui è rimesso di disciplinare il procedimento legislativo*”²⁷⁷.

In tal senso, dunque, la disposizione costituzionale si limita a disciplinare un procedimento legislativo “ordinario”, lasciando ampio margine ai regolamenti parlamentari di prevedere procedimenti differenziati, anche derogando alla regola della approvazione articolo per articolo e con votazione finale²⁷⁸.

In ultima analisi, dunque, la fonte del diritto che disciplina in via principale il procedimento legislativo deve considerarsi la fonte regolamentare, adottata a maggioranza

²⁷⁵ Successivamente alla sentenza 9/1959, la Corte Costituzionale si è espressa anche in ulteriori pronunce sulla questione dell’annullabilità-inesistenza dell’atto legislativo. In particolare, nella sentenza 152/1982, la Corte, chiamata a pronunciarsi su una disposizione legislativa (l’art. 1 della l. 877/1973, rubricata “*Nuove norme per la tutela del lavoro a domicilio*”) approvata in modo parzialmente difforme dai due rami del Parlamento, respingeva la tesi della totale inesistenza dell’atto legislativo, contrariamente a quanto prospettato dal giudice *a quo*. Come si legge nell’ordinanza di rimessione alla Corte del Pretore di Pistoia del 18 febbraio 1981, infatti, il rimettente sosteneva l’inesistenza dell’atto legislativo per difetto “*del presupposto essenziale per la promulgazione, costituito dalla comune volontà legislativa dei due rami del Parlamento, consacrata nell’approvazione [...] di un testo formalmente e sostanzialmente identico*”. In commento alla richiamata sentenza, CERVATI A.A., *Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1445 ss.

²⁷⁶ Tale impostazione teorica viene enunciata in ESPOSITO C., *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, in *Giur. Cost.*, 1957, p. 1330 ss.

²⁷⁷ Così, ESPOSITO C., *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, cit., p. 1332. Come osserva l’A., “*assai più fondato è invece riconoscere che in nessuna parte il procedimento legislativo in Assemblea è disciplinato da rigide regole costituzionali isolatamente prese, e che frasi e proposizioni relative al procedimento [...] debbono interpretarsi in modo aderente a prassi e a realtà*”.

²⁷⁸ In tal senso, PICCIRILLI G., *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 286 e SORRENTINO F., *Carlo Esposito e la giustizia costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1991, p. 1705 ss., secondo il quale, nel pensiero di Esposito, “*l’art. 72 non stabilisce le regole per l’agire delle Camere, ma indica come i regolamenti parlamentari debbano stabilirle*”.

assoluta dei componenti delle Camere ai sensi dell'art. 64, comma 1 Cost., in ossequio all'autonomia organizzativa e funzionale del Parlamento²⁷⁹.

Seguendo l'*iter* interpretativo tracciato dalla descritta impostazione teorica, la quale, seppure minoritaria, ha prodotto una notevole influenza sul dibattito dottrinale e sulla giurisprudenza costituzionale successiva, il margine di sindacato da parte della Corte Costituzionale in relazione ai vizi *in procedendo* risulta del tutto residuale. Il Giudice delle Leggi, infatti, non potrebbe assumere come parametro del giudizio di legittimità costituzionale né l'art. 72 Cost., che detta esclusivamente criteri direttivi ed elastici sul procedimento legislativo, né la fonte regolamentare, espressione dell'insindacabile autonomia del Parlamento²⁸⁰.

Proprio su questa ultima questione, dunque, si sostanzia il nucleo essenziale di criticità nel riconoscere la competenza della Corte Costituzionale a sindacare i vizi inerenti il procedimento legislativo: l'insindacabilità dei c.d. *interna corporis acta* delle Camere.

Con tale qualificazione, precipitato storico dell'autonomia del Parlamento rispetto alle influenze del potere esecutivo del sovrano, si definiscono gli atti interni di dominio esclusivo e riservato delle Camere, prive di possibilità di sindacato da parte di qualsiasi potere esterno anche di natura giurisdizionale²⁸¹. Tale principio, che rivestiva un carattere assoluto in epoca statutaria²⁸², è stato oggetto di una progressiva relativizzazione successivamente all'entrata in vigore della Carta costituzionale, sicché anche i regolamenti parlamentari, seppure espressione dell'autonomia dell'organo legislativo, devono necessariamente essere considerati subordinati alla Costituzione e al principio dello Stato di diritto, da cui dipendono tutti i poteri costituiti.

Rilevare il superamento del carattere assoluto dell'insindacabilità degli *interna corporis acta*, tuttavia, non comporta in automatico che tutti gli atti espressione dell'autonomia funzionale e organizzativa delle Camere siano suscettibili di un vaglio esterno. In questa prospettiva, la questione problematica si trasla dall'*an* di un sindacato giurisdizionale di tali atti, al *quantum* tale controllo possa realizzarsi nel caso concreto²⁸³.

Pertanto, rinvenuta nei regolamenti parlamentari la principale fonte di disciplina del procedimento legislativo, il mancato rispetto della disciplina ivi prevista avrebbe una

²⁷⁹ Secondo ESPOSITO C., *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, cit., p. 1333 la centralità della fonte regolamentare come principale fonte regolativa del procedimento legislativo risulta ancor più evidente per il procedimento legislativo in Commissione. In tal senso, l'art. 72, comma 3 Cost., disponendo che il regolamento "può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. [...] Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni" rimette totalmente alla fonte regolamentare la disciplina applicativa.

²⁸⁰ Autorevoli esponenti della dottrina hanno proposto un controllo di costituzionalità che vada oltre le disposizioni costituzionali ed assuma come parametro le stesse disposizioni dei regolamenti parlamentari, qualificati come "norme parametro interposte". In questa prospettiva, CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, CEDAM, Padova, 1984, 360 ss.

²⁸¹ Sulla relazione tra regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità, MORRONE A., *Fonti normative*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 165 ss.

²⁸² Il carattere assoluto dell'insindacabilità degli *interna corporis acta* in epoca statutaria veniva fatto discendere dall'art. 61 dello Statuto Albertino, secondo il quale "così il Senato, come la Camera dei deputati, determina, per mezzo di un suo regolamento interno, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni".

²⁸³ Così, In modo analogo, PASSAGLIA P., *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, cit., p. 157.

rilevanza meramente interna e, pertanto, dovrebbe essere oggetto di un sindacato da esplicarsi interamente nell'alveo delle stesse Camere. Di conseguenza, risulterebbe notevolmente limitato il margine di sindacato che il Giudice costituzionale potrebbe esercitare su tale sviamento procedurale, senza che l'esercizio di tale competenza incida in modo sostanziale sulle prerogative parlamentari.

In questo senso, dunque, la Corte si assume il difficile compito di garantire, da un lato, l'effettività e il valore precettivo dell'art. 72 Cost. e, dall'altro, di non sconfinare nella sfera di autonomia e di indipendenza riconosciuta al Parlamento.

Delineati i profili di maggiore problematicità del sindacato costituzionale in materia di vizi formali connessi agli stessi elementi costitutivi del giudizio di legittimità (quali l'oggetto e il parametro di costituzionalità), tale sindacato solleva altresì rilevanti questioni interpretative anche in relazione all'eventuale declaratoria di incostituzionalità che il Giudice delle Leggi potrebbe adottare.

In primo luogo, infatti, i vizi *in procedendo*, configurandosi quali vizi derivanti dallo sviamento della procedura prevista per l'adozione di un atto legislativo, sono caratterizzati da confini maggiormente flessibili e difficilmente definibili. Pertanto, soprattutto in relazione a prassi distorsive del procedimento legislativo quale quella del maxi-emendamento, una pronuncia caducatoria adottata dal Giudice costituzionale potrebbe non limitarsi alle singole disposizioni impugnate, ma estendersi all'atto legislativo inteso nella sua interezza²⁸⁴.

In secondo luogo, un ulteriore limite al sindacato del Giudice costituzionale in relazione ai vizi formali attiene agli effetti temporali delle declaratorie di incostituzionalità²⁸⁵. L'annullamento di un atto di rango legislativo con effetti *ex tunc, tamquam non esset* all'interno dell'ordinamento costituzionale, secondo quanto previsto dal combinato disposto degli artt. 136 Cost. e 30 l. 87/1953, risulta potenzialmente lesivo di posizioni giuridiche soggettive consolidate, frustrando principi cardine dello Stato costituzionale quale la tutela del legittimo affidamento e, *a fortiori*, della certezza del diritto²⁸⁶. In questa prospettiva, a differenza di quanto avviene in un ordinamento caratterizzato da un modello di giustizia costituzionale di sindacato preventivo di costituzionalità, nel nostro ordinamento anche a distanza di tempo, una situazione giuridica soggettiva verrebbe meno non tanto in ragione di una violazione sostanziale del testo costituzionale, quanto di uno sviamento della procedura di produzione legislativa.

²⁸⁴ Fautore di questa tesi è PICCIRILLI G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 310 ss. *Contra*, SANDULLI A.M., *Considerazioni in tema di sindacato della Corte costituzionale sul profilo formale delle leggi*, cit., p. 608 ss., secondo il quale, in forza del principio di conservazione dell'atto giuridico, sussistente sia nel diritto privato che nel diritto pubblico, la nullità di singole disposizioni si estendono all'atto nella sua interezza soltanto nel caso in cui queste siano legate da un nesso inscindibile rispetto al tutto. Una conferma di questa tesi potrebbe rinvenirsi dalla stessa disciplina dell'illegittimità consequenziale prevista dall'art. 27, l. 87/1953, per cui la Corte, nell'accogliere la questione di costituzionalità prospettata, dichiara quali sono le disposizioni illegittime e "*le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata*".

²⁸⁵ Insiste sulla relazione tra vizi formali di costituzionalità e effetti temporali delle pronunce del Giudice delle Leggi, PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 310.

²⁸⁶ Come noto, il principio del legittimo affidamento, non riconosciuto *expressis verbis* all'interno del testo costituzionale, è stato definito dalla giurisprudenza costituzionale quale corollario del principio della certezza del diritto, quale elemento fondamentale è indispensabile dello Stato di diritto. In quest'ottica, *ex multis*, Corte Cost. 349/1985 in materia di trattamento pensionistico.

Tale criticità connessa agli elementi genetici del sistema di giustizia costituzionale italiano, risulta ancor più determinante in relazione all'assenza di previsione *ex lege* di tecniche decisorie, che, come accade in altri ordinamenti (quali Germania e Portogallo²⁸⁷), possano modulare gli effetti prodotti dalle declaratorie di incostituzionalità soltanto *pro futuro*, al fine di tutelare altri interessi pubblici o di rango costituzionale²⁸⁸.

5.2. *Il tendenziale self-restraint della giurisprudenza costituzionale in materia di vizi in procedendo*

Definite le coordinate teoriche e dottrinali sistemiche relative al sindacato della Corte Costituzionale in merito ai vizi *in procedendo*, è possibile ora procedere con un'analisi casistica di come il Giudice delle Leggi abbia realizzato l'attività ermeneutica di propria competenza all'interno della giurisprudenza costituzionale in merito.

Tramite un approccio *case by case* alla giurisprudenza in materia di vizi formali della legge e di potere di emendamento, si evince come l'organo di giustizia costituzionale abbia adottato un approccio di tendenziale *self-restraint* nel vagliare i vizi del procedimento legislativo e, ancor più, alcune delle prassi particolarmente invalse nel nostro ordinamento quale quella del maxi-emendamento²⁸⁹. Oltre a causa delle descritte criticità inerenti agli stessi elementi essenziali del sistema di giustizia costituzionale italiano e al carattere scarno delle disposizioni costituzionali regolanti il procedimento legislativo, che non costituiscono un solido appiglio per giungere ad una declaratoria di incostituzionalità, la Corte Costituzionale ha nel tempo costruito tale approccio auto-limitativo riponendo

²⁸⁷ A mero titolo esemplificativo, l'art. 282, comma 4, della Costituzione portoghese prescrive al primo comma che "una dichiarazione di incostituzionalità o illegalità con forza vincolante generale produce effetto dall'entrata in vigore della norma dichiarata incostituzionale o illegale e prevede il ripristino delle norme da essa abrogate"; il secondo comma, poi, prescrive che "se si tratta di incostituzionalità a causa di una violazione di una successiva disposizione costituzionale o legale, essa ha effetto solo a partire dall'entrata in vigore di quest'ultima"; il quarto comma, infine, dispone che "qualora la certezza del diritto, motivi di equità o un interesse pubblico eccezionalmente forte lo richiedano, la Corte costituzionale può, per motivi giustificati, stabilire gli effetti dell'incostituzionalità o dell'illegittimità in misura più limitata di quanto previsto dai commi 1 e 2".

²⁸⁸ Il dibattito dottrinale in materia di modulazione degli effetti temporali delle pronunce di incostituzionalità è emblematicamente rappresentato in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere* (Atti del seminario tenuto a Roma, Palazzo della Consulta, 23-24 novembre 1988, Giuffrè, Milano 1989, tra cui LUCIANI M., *La modulazione degli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento: primi spunti per una discussione sulla Corte costituzionale negli anni '90*, p.105 e ss.; MEZZANOTTE C., *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*, p. 39 e ss. Nella giurisprudenza costituzionale, una soluzione interpretativa è fornita dalla celebre sentenza 10/2015, nella quale la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità costituzionale della c.d. *Robin Hood Tax*, in considerazione delle notevoli ricadute sui conti pubblici derivanti dalla restituzione delle imposte illegittimamente esatte, ha proceduto al limitare gli effetti temporali della pronuncia soltanto al futuro. In commento a tale pronuncia, DICKMANN R., *La Corte Costituzionale torna a derogare al principio di retroattività delle proprie pronunce di accoglimento per evitare "effetti ancor più incompatibili con la Costituzione"*, in federalismi.it, n. 4/2015.

²⁸⁹ Insiste sulla generale autolimitazione della Corte Costituzionale nel sindacare i vizi del procedimento legislativo, PICCIRILLI G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 281 ss. In particolare, l'A. si pone in una prospettiva critica rispetto tendenza di auto-limitazione della Corte Costituzionale, in quanto essa condurrebbe a "un Parlamento (o forse, della maggioranza dello stesso) come "constitutione solutus" e dunque, per ciò che concerne la regolarità del procedimento legislativo, iudex in causa propria".

un'attenzione particolare nel garantire un margine di apprezzamento considerevole all'autonomia organizzativa e funzionale dei due rami del Parlamento.

In altri termini, la giurisprudenza che si andrà ad analizzare mette in evidenza come la Corte decida di intervenire soltanto marginalmente nei confronti di prassi parlamentari che, seppure potenzialmente confliggenti con diversi valori di rango costituzionale, sono connotate da un elevato margine di politicality, attenendo al nucleo essenziale del rapporto fiduciario tra maggioranza e opposizione²⁹⁰.

In questo contesto, infatti, il ruolo della Corte nel sindacare prassi parlamentari caratterizzate da un'intrinseca politicality risulta particolarmente complesso. Da un lato, il giudice costituzionale non può abdicare al proprio ruolo di Garante della Costituzione, addivenendo a forme di *non liquet*; dall'altro, il sindacato costituzionale deve rispettare il margine di autonomia riservato all'istituzione parlamentare.

In tal modo, dunque, la Corte esercita la funzione sistemica che gli è propria, ovvero la garanzia dell'effettività della Carta Fondamentale, nel rispetto degli stringenti limiti delle proprie competenze delineate dalla Costituzione, evitando così di "sconfinare" dalle proprie prerogative a danno dell'autonomia organizzativa e funzionale delle Camere²⁹¹.

Realizzata la descritta premessa di carattere generale, la giurisprudenza costituzionale in merito ai vizi del procedimento legislativo può essere analizzata, a fini espositivi, evidenziando quattro distinte tendenze interpretative: il *leading case* 9/1959, la giurisprudenza costituzionale sui maxi-emendamenti, l'indirizzo giurisprudenziale sui presupposti di necessità e urgenza del decreto-legge e, più recentemente, sul conflitto di attribuzione sollevato dal singolo parlamentare.

5.2.1. La "storica e coraggiosa"²⁹² sentenza 9/1959 e il superamento della dottrina degli *interna corporis acta*

Analizzando la giurisprudenza costituzionale in materia di vizi del procedimento legislativo, non si può che prendere le mosse dalla celebre sentenza 9/1959²⁹³.

²⁹⁰ Insistono sul valore fortemente politico del binomio maxi-emendamento-questione di fiducia, CARETTI P., *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distortiva di difficile contrasto*, in LUPO N. (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Atti del seminario svoltosi presso la Luisa Guido Carli, 1 ottobre 2009, Padova, 2010, p. 15, rilevando che "il vizio formale denunciato si lega ad un voto di fiducia e cioè all'elemento cardine dei rapporti Governo-Parlamento" e PICCIONE D., *I molti paradossi dei maxi-emendamenti, e le (poche) soluzioni possibili agli effetti perversi da questi generati*, in LUPO N. (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Atti del seminario svoltosi presso la Luisa Guido Carli, 1 ottobre 2009, Padova, 2010, p. 103 e s.

²⁹¹ La problematica degli "sconfinamenti" della Corte Costituzionale nei confronti del potere legislativo è la chiave di lettura dell'analisi di MORRONE A., *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte Costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XXXIX n. 2, giugno 2019, pp. 251-290.

²⁹² In tal modo, è stata definita in dottrina da SANDULLI A.M., *Considerazioni in tema di sindacato della Corte costituzionale sul profilo formale delle leggi*, cit., p. 612. Come si legge nel contributo dell'A., infatti, "Con quella sentenza (che fu definita storica), adottata a meno di tre anni dall'inizio della sua attività, - e cioè quando la sua forza politica e sociale non aveva ancora avuto modo di consolidarsi - la Corte ebbe a dare un'altissima prova di coraggio e di fermezza nel rifiutare lo sbarramento della dottrina degli *interna corporis acta*, oppostale, oltre che, decisamente, dall'assemblea legislativa interessata, anche dal più autorevole orientamento scientifico".

²⁹³ In dottrina, numerosi sono stati i commenti alla sentenza 9/1959. Tra questi, oltre al già richiamato SANDULLI A.M., *Considerazioni in tema di sindacato della Corte costituzionale sul profilo formale delle leggi*, cit., p. 612 ss,

A pochi anni dalla propria istituzione, infatti, la Corte Costituzionale, seppure non per la prima volta²⁹⁴, è stata chiamata a pronunciarsi su una questione inerente l'iter di approvazione legislativa e, in particolare, in merito alla compatibilità con la Carta Fondamentale di un atto legislativo approvato in modo difforme dai due rami del Parlamento. Nel dettaglio, a seguito di diverse ordinanze di rimessione da parte delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione in riferimento al giusto procedimento legislativo disciplinato dagli artt. 70 e 72 Cost., la questione oggetto di scrutinio da parte del Giudice delle Leggi riguardava la c.d. Legge Agrimi (l. 168/1956, rubricata “*Provvidenze per la stampa*”), legge che era stata approvata in formulazioni differenti dalle Commissioni I e X della Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica.

In tale pronuncia, la Corte, seppur dichiarando l'infondatezza delle diverse questioni prospettate dal giudice *a quo*, risolveva alcune delle criticità interpretative riguardanti il riconoscimento in capo all'organo di giustizia costituzionale della stessa competenza a sindacare i vizi formali di costituzionalità.

In questa prospettiva, la Corte, riconosciuta la propria competenza a sindacare “l'osservanza delle norme della Costituzione sul procedimento di formazione delle leggi”, relativizza in maniera drastica la portata del principio dell'insindacabilità dei c.d. *interna corporis acta*. In particolare, riconoscendo valenza non meramente *intra moenia* al messaggio di trasmissione del Presidente di una Camera con il quale si attesta l'approvazione di un atto legislativo, la Corte rileva come la tutela dell'autonomia funzionale e organizzativa dell'organo parlamentare non possa in alcun modo trasformarsi in una “zona d'ombra” del sindacato di costituzionalità.

Riconosciuto tale potere di controllo in capo all'organo di giustizia costituzionale, la Corte evidenzia come il descritto sindacato deve esercitarsi mediante la verifica del concreto svolgimento dei lavori parlamentari desumibile dai messaggi di trasmissione dei Presidenti di Assemblea e, sussidiariamente, dai resoconti stenografici²⁹⁵, i quali assumano valore di prova che non osta ad un concreto vaglio da parte del Giudice delle Leggi.

Tuttavia, la Corte, pur riconoscendo la descritta competenza a vagliare i vizi formali di costituzionalità, non spinge il proprio ragionamento giuridico fino al riconoscimento dei regolamenti parlamentari quali norme parametro interposte²⁹⁶. In altri termini, seguendo l'argomentazione della Corte, nessun dubbio sussiste sulla possibilità di verificare la compatibilità di un atto legislativo al disposto dell'art. 72 Cost., ma l'osservanza delle disposizioni regolamentari nel corso dell'*iter legis* costituisce un apprezzamento di

BARILE P., *Il crollo di un antico feticcio (gli “interna corporis”) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, 1959, 240 ss. e COSENTINO F., *La competenza della Corte Costituzionale a controllare il procedimento di formazione delle leggi.*, in *Rassegna parlamentare*, 1959, pag. 122 ss.

²⁹⁴ Prima della storica sentenza 9/1959, la Corte si era già pronunciata – anche se soltanto tangenzialmente – sulle questioni relative al sindacato dei vizi *in procedendo*. Esemplificative in tal senso, Corte Cost. 3/1957 e 57/1957. In particolare, già nella sentenza 3/1957, la Corte affermava che “*la violazione delle norme strumentali per il processo formativo della legge nelle sue varie specie (artt. 70, 76, 77 Costituzione), al pari delle norme di carattere sostanziale contenute nella Costituzione, siano suscettibili di sindacato costituzionale*”.

²⁹⁵ A conferma di ciò, proprio nelle more del processo costituzionale conclusosi con la sentenza 9/1959, il Giudice relatore Tommaso Perassi era stato incaricato di svolgere una specifica attività istruttoria volta al reperimento dei processi verbali della Camera dei Deputati che attestassero lo svolgimento dell'attività parlamentare.

²⁹⁶ Sul punto insiste PASSAGLIA P., *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 5/2019, 3 settembre 2019.

esclusiva ed insindacabile competenza dell'organo Parlamentare, che, nell'esercizio della propria autonomia normativa e organizzativa, ha predisposto tale disciplina.

In conclusione, la sentenza 9/1959 costituisce un punto di partenza imprescindibile nell'analisi della giurisprudenza costituzionale in merito al potere di emendamento sotto due distinti profili.

Da un lato, essa circoscrive in modo sostanziale la portata "dell'antico feticcio" degli *interna corporis acta*²⁹⁷, riconoscendo la piena sindacabilità degli atti inerenti l'*iter* di approvazione legislativa, a tal punto che il massimo fautore della tesi opposta, Carlo Esposito, riconosceva come la prerogativa dell'insindacabilità dell'organo parlamentare veniva espunta *de facto* dall'ordinamento costituzionale ed essa "era morta di morte naturale nel diritto costituzionale vigente"²⁹⁸.

Dall'altro, il *decisum* della sentenza pone le basi per uno dei *leitmotiv* della giurisprudenza costituzionale successiva, ovvero l'impossibilità di sindacare la correttezza del procedimento legislativo alla stregua delle disposizioni dei regolamenti parlamentari²⁹⁹.

5.2.2. *La prassi dei maxi-emendamenti al vaglio della Corte Costituzionale: un difficile equilibrio tra garanzia dell'autonomia parlamentare ed effettività delle norme costituzionali sul procedimento legislativo*

Ricostruito l'*iter* argomentativo elaborato dal Giudice delle Leggi nella sentenza 9/1959, il secondo caposaldo della giurisprudenza costituzionale sul giusto procedimento legislativo è rappresentato dal *corpus* di sentenze avente ad oggetto l'istituto del maxi-emendamento, abbinato alla questione di fiducia.

Come già delineato in modo puntuale nel precedente contributo sulla prassi parlamentare, tale prassi, particolarmente invalsa e diffusa nella vita delle assemblee elettive del nostro ordinamento, si pone in conflitto con una pluralità di valori di rango costituzionale e di principi cardine dell'ordinamento: innanzitutto, in relazione alla garanzia del giusto procedimento legislativo descritto dall'art. 72 Cost., secondo il quale ogni disegno di legge deve essere approvato "*articolo per articolo e con votazione finale*", di fatto annullando la potestà emendativa dell'istituzione parlamentare; in secondo luogo, in

²⁹⁷ Così, BARILE P., *Il crollo di un antico feticcio (gli "interna corporis") in una storica (ma insoddisfante) sentenza*, cit., p. 240.

²⁹⁸ Emblematico del cambio di paradigma seguito dalla dottrina in ragione del *decisum* della sentenza 9/1959 è ESPOSITO, *La Corte Costituzionale in Parlamento*, in *Giur. Cost.*, 1959, p. 622 s., In particolare, secondo l'A. "*la nessuna reazione o emozione in Parlamento o nel Paese per la decisione della Corte (lì dove in altri ordinamenti affermazioni simili di altre Corti hanno dato luogo a gravissime crisi costituzionali) costituisce la miglior prova della esattezza del deciso e che la prerogativa della insindacabilità delle Camere, fondata sulla posizione tradizionale delle Camere stesse, non faceva più parte del diritto costituzionale italiano vigente ed era morta di morte naturale...*"

²⁹⁹ Tale orientamento veniva confermato in alcune pronunce successive, tra cui Corte Cost. 9/1970 in materia di procedimenti penali per cui è richiesta l'autorizzazione a procedere e in Corte Cost. 262/1998 in materia di incidente probatorio connesso al reato di corruzione di minorenne. In particolare, in questa ultima pronuncia, la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con la Carta Fondamentale dell'art. 398, comma 5-bis c.p.p., dichiarava non fondata la questione di legittimità costituzionale prospettata dal giudice *a quo*, verificando l'approvazione conforme da parte dei due rami del Parlamento del medesimo testo legislativo. Pertanto, come osserva la Corte, "*non può pertanto parlarsi di una violazione delle norme sul procedimento legislativo contenute nell'art. 72 della Costituzione, le quali richiedono [...] soltanto che il progetto sia approvato "articolo per articolo e con votazione finale" da ciascuna delle due Camere, ovviamente nel medesimo testo: mentre altri errori o eventuali violazioni di norme regolamentari, che possano verificarsi nel procedimento, sfuggono al sindacato di questa Corte sulla legittimità costituzionale della legge regolarmente promulgata e pubblicata*" (par. 3, Considerato in diritto).

rapporto alla dialettica tra Governo e Parlamento e tra maggioranza e opposizione,³⁰⁰ accorciando i tempi e modi di esame delle proposte legislative; infine, in relazione alla qualità della normazione, comportando una convergenza all'interno del medesimo testo legislativo di una pluralità di disposizioni dal contenuto radicalmente disomogeneo, limitando la conoscibilità del precetto normativo ai destinatari delle disposizioni.

A fronte di una sostanzialmente unanime critica da parte della dottrina in merito alla compatibilità della prassi in questione con la Carta Fondamentale³⁰¹, gli interventi dei due organi costituzionali titolari del potere di garanzia sono stati particolarmente marginali.

Sotto il profilo del ruolo svolto da parte del Presidente della Repubblica in relazione alla prassi in questione, soltanto in rare occasioni, il Capo dello Stato ha esercitato il proprio potere di inviare messaggi alle Camere e di rinviare un atto legislativo al Parlamento ex art. 74 Cost., rilevando lo sviamento dal regime procedurale prescritto dalla Costituzione per l'approvazione dell'atto legislativo³⁰².

Analogamente, il Giudice delle Leggi ha mantenuto un orientamento particolarmente prudente nel sindacare la compatibilità costituzionale del binomio maxi-emendamento – questione di fiducia, mostrando un sostanziale arretramento rispetto alla posizione assunta con la sentenza 9/1959³⁰³ e non giungendo mai ad alcuna declaratoria di incostituzionalità in relazione al giusto procedimento legislativo.

³⁰⁰ Sul rapporto tra maxi-emendamento e forma di governo, DE CESARE G.C., *Maxi-emendamenti e forma di governo*, in LUPO N. (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Atti del seminario svoltosi presso la Luiss Guido Carli, 1 ottobre 2009, Padova, 2010, p. 59 ss. Nell'opinione dell'A., la prassi parlamentare evidenzia una legittimazione *de facto* dell'uso del maxi-emendamento, abbinato alla questione di fiducia, costituendo una vera e propria "modificazione tacita della Costituzione".

³⁰¹ Tra le numerose voci critiche espresse in dottrina in merito alla compatibilità dell'istituto dei maxi-emendamenti con la Carta Fondamentale, PISANESCHI A., *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società*, n. 2, 1988, p. 246 ss., secondo il quale "l'abbinamento della questione di fiducia ad emendamenti-controprogetti comporta di per sé alcune conseguenze la cui legittimità costituzionale è quantomeno dubbia"; AINIS M., *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Il ed., Roma-Bari, 2002, p. 3 s., il quale definisce, con formula icastica, tale istituto come "vera e propria frode della Costituzione"; GIANNITI L. - LUPO N., *Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in CECCANTI S. – VASSALLO S. (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004, p. 241 s. per i quali il maxi-emendamento "aggira nella lettera e nello spirito le minime garanzie procedurali fissate dall'art. 72 della Costituzione"; LABRIOLA S., *Per una storia breve di un lungo decennio*, in *Rassegna parlamentare*, p. 828 s., il quale sostiene che i maxi emendamenti contrastano "sia con il principio costituzionale che prescrive la discussione e la deliberazione delle leggi articolo per articolo, e poi nel loro complesso, sia con la potestà emendativa del Parlamento".

³⁰² Emblematico del ruolo svolto dal Presidente della Repubblica di Garante del giusto procedimento legislativo è il messaggio del Presidente della Repubblica Ciampi del 16 dicembre 2004 in relazione alla "legge Delega di riforma dell'ordinamento giudiziario". In tale messaggio presidenziale alle Camere, infatti, il Capo dello Stato richiama l'attenzione del Parlamento "su un modo di legiferare – invalso da tempo – che non appare coerente con la ratio delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'articolo 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata "articolo per articolo e con votazione finale". Sul ruolo svolto dal Presidente della Repubblica in relazione all'istituto del maxi-emendamento, PISTORIO G., *Maxi-emendamento e questione di fiducia: contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 262 ss. e RUOTOLO M., *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, p. 573 ss.

³⁰³ In dottrina, rilevano l'arretramento della giurisprudenza costituzionale in relazione alla sentenza 9/1959, PICCIRILLI G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 281 e LUPO N., *Tendenze contraddittorie in tema di razionalizzazione del procedimento legislativo*, in *Gazzetta Giuridica*, n. 20/1997, p. 8.

In questa prospettiva si colloca la prima sentenza di questo *corpus* giurisprudenziale, ovvero la sentenza 391/1995³⁰⁴. In questa pronuncia, la Corte viene chiamata a vagliare la compatibilità costituzionale in relazione agli artt. 72 e 77 della Costituzione dell'art. 5-bis l. 359/1992, di conversione del decreto-legge 333/1992 (rubricato “*Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica*”), la quale prevedeva una disciplina dell'indennità delle aree edificabili, in quanto tale atto legislativo era stato approvato dall'Assemblea seguendo la procedura del maxi-emendamento e dell'apposizione della questione di fiducia da parte dell'Esecutivo.

La Corte, rigettando le censure prospettate dal giudice *a quo*, adotta un'interpretazione conforme a quella prospettata da Esposito in merito all'art. 72 Cost., rilevando come, specularmente al procedimento legislativo ordinario definito da tale disposizione costituzionale, sussistono diversi procedimenti legislativi speciali previsti dalla fonte regolamentare. In particolare, tra questi devono annoverarsi il procedimento di approvazione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge (disciplinati dagli artt. 96-bis Reg. Camera e 78 Reg. Senato) e quello di apposizione della questione di fiducia (artt. 116 Reg. Camera e 161, comma 4 Reg. Senato). Nel caso di specie, l'*iter legis* si è perfettamente adeguato alle disposizioni regolamentari e, pertanto, “ il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare speciale [...] conduce, dunque, a escludere che si sia potuta configurare la lesione delle norme procedurali fissate nell'articolo 72 della Costituzione”³⁰⁵.

Di analogo tenore interpretativo, poi, deve considerarsi la successiva sentenza 148/1999, nella quale l'organo di giustizia costituzionale viene chiamata a pronunciarsi su una disposizione (l'art. 5-bis, comma 7-bis) del medesimo atto legislativo in relazione, ancora una volta, agli artt. 71 e 72 Cost. Anche in questa circostanza, la Corte, con motivazione sostanzialmente apodittica, rigetta la questione prospettata dal rimettente, atteso che “la censura nulla aggiunge ai profili già decisi nel senso dell'infondatezza della sentenza 391/1995”³⁰⁶.

Ancora, la Corte Costituzionale, in altre rilevanti pronunce, ha definito i confini della possibilità di un giudizio in via d'azione avente ad oggetto i vizi *in procedendo*. In particolare, nella sentenza 398/1998, il Giudice delle Leggi dichiara inammissibili le censure prospettate dalle Regioni Veneto e Lombardia in relazione all'art. 2, l. 662/1996 in materia di “quote latte”, censure con le quali si richiedeva all'organo di giustizia costituzionale di pronunciarsi su tale atto legislativo approvato mediante il binomio del maxi-emendamento e dell'apposizione della questione di fiducia³⁰⁷. In particolare, la Corte

Contra, rilevano una tendenziale linea di continuità tra Corte Cost. 9/1959 e la giurisprudenza successiva, PASSAGLIA P., *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa*, cit., p. 44 e TARLI BARBIERI G., *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, p. 1.

³⁰⁴ In commento a tale sentenza, e, più in generale alla giurisprudenza costituzionale in tema di maxi-emendamenti, PISTORIO G., *Maxi-emendamento e questione di fiducia: contributo allo studio di una prassi illegittima*, cit., p. 290 ss. e PICCIRILLI G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 281 ss.

³⁰⁵ Corte Cost. 391/1995, punto 6 del Considerato in diritto.

³⁰⁶ Corte Cost. 148/1999, punto 10 del Considerato in diritto.

³⁰⁷ In particolare, come emerge dal punto 10.3 del Ritenuto in fatto, i ricorrenti si dolevano del fatto che, a seguito dell'approvazione dell'atto oggetto del giudizio costituzionale mediante l'utilizzo della prassi del maxi-emendamento e dell'apposizione della questione di fiducia, “sarebbe evidente che l'approvazione articolo per la articolo è stata

riconosceva come la possibilità di rilevare vizi formali di incostituzionalità da parte delle Regioni fosse limitata soltanto al caso in cui tali censure si risolvessero in una violazione o menomazione delle competenze attribuite alle Regioni ai sensi dell'art. 117 Cost.; pertanto, non essendo prospettato con chiarezza nel caso oggetto del giudizio il nesso sussistente con le competenze regionali, la questione viene dichiarata inammissibile³⁰⁸.

Più recentemente, con la sentenza 237/2013, la Corte torna nuovamente a pronunciarsi in merito alla prassi del maxi-emendamento e, in particolare, in merito alla compatibilità con l'art. 72 Cost. della legge 148/2011, di conversione del d.l. 138/2011, in materia di organizzazione degli uffici giudiziari. Seguendo lo schema interpretativo consolidato, la Corte, ribadita la propria competenza a sindacare esclusivamente il rispetto delle norme costituzionali sul giusto procedimento e non quelle di fonte regolamentare, dichiara non fondata la questione prospettata dal rimettente, in quanto l'*iter legis* dell'atto impugnato risultava conforme a quanto disposto dalla disciplina regolamentare. Per tali ragioni, dunque, nell'interpretazione della Corte, non si configura alcuna lesione del disposto dell'art. 72 Cost., poiché, come confermato da successivi arresti della Corte³⁰⁹, "risultano salvaguardati l'esame in sede referente sia l'approvazione in aula".

Tracciando le considerazioni conclusive della giurisprudenza costituzionale in materia di maxi-emendamento, l'analisi delle (poche) pronunce della Corte evidenzia come il Giudice delle Leggi, ribadita la propria competenza a sindacare la correttezza del procedimento di approvazione legislativa, non affronti gli aspetti sostanziali della problematica e, talvolta con motivazioni succinte, ribadisca l'insindacabilità della compatibilità alla fonte regolamentare dell'atto legislativo sottoposto a scrutinio.

In altri termini, l'approccio ermeneutico seguito in modo consolidato dalla Corte non opera su due piani distinti, verificando, cioè, *in primis* la compatibilità del procedimento legislativo con l'art. 72 Cost., valorizzando il contenuto precettivo "*dell'approvazione articolo per articolo e con votazione finale*" in esso contenuto, e, soltanto successivamente, la compatibilità con i regolamenti parlamentari, espressione dell'autonomia dell'organo parlamentare. La Corte, invece, seguendo la tradizione dottrinale delineata da Carlo Esposito, distingue tra procedimento legislativo "ordinario" disciplinato *ex se* dalla Carta

solo formale e, nella sostanza, risulterebbe violato il principio fondamentale della conoscibilità delle leggi e con esso i principi di ragionevolezza della produzione normativa e di tutela della dignità e della libertà della persona umana".

³⁰⁸ Tale principio giurisprudenziale risulta consolidato anche in successive pronunce della Corte Costituzionale. In tal senso, Corte Cost. 234/2013 in materia di ordinamento giudiziario.

³⁰⁹ Con l'ord. 59/2014, la Corte, pronunciandosi nuovamente sulla medesima disposizione oggetto della precedente sentenza 237/2013, dichiara inammissibile la questione prospettata nell'ordinanza di rimessione, richiamando in modo apodittico il *decisum* della precedente sentenza. In particolare, come si legge nella motivazione, "*l'ulteriore profilo di censura, [...] prospettato anche in considerazione della sua approvazione con il voto di fiducia su un maxi-emendamento, non è fondato [...]» atteso che «il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare relativa all'approvazione dei disegni di legge di conversione, conduce ad escludere che si sia configurata la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 Cost., poiché risultano salvaguardati sia l'esame in sede referente sia l'approvazione in aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa»*".

Fondamentale e procedimenti “speciali”, rimessi alla fonte regolamentare, e, dunque, la compatibilità al regolamento diventa *de relato* anche compatibilità con la Costituzione³¹⁰.

5.2.3. *La necessità di limiti: il criterio della omogeneità degli emendamenti proposti in sede di conversione dei decreti-legge*

La terza linea di analisi del ruolo svolto dal Giudice costituzionale in relazione al potere di emendamento è rappresentata dalle pronunce della Corte Costituzionale in materia di decretazione d’urgenza ed, in particolare, in merito al criterio dell’omogeneità degli emendamenti proposti in sede di conversione del decreto-legge.

Con le pronunce 22/2012 e 32/2014³¹¹, che fanno parte del più ampio *corpus* giurisprudenziale inaugurato con la nota sentenza 360/1996 sulla prassi della reiterazione del decreto-legge non convertito³¹², la Corte Costituzionale interviene in modo maggiormente incisivo sulla vita dell’Assemblea, dichiarando non compatibili con la Carta Fondamentale prassi particolarmente consolidate nella dinamica parlamentare.

Ai nostri fini, l’indirizzo ermeneutico definito dalla Corte in relazione alla decretazione d’urgenza risulta di primaria importanza sotto due distinti profili: da un lato, in una prospettiva *pro futuro*, esso può rappresentare un punto di partenza per un sindacato costituzionale maggiormente incisivo nei confronti di prassi parlamentari, quale quella del maxi-emendamento, particolarmente distorsive del disegno costituzionale in materia di giusto procedimento legislativo; dall’altro, con specifico riferimento al potere di emendamento, la descritta giurisprudenza definisce i confini e impone limiti non previsti *per tabulas*³¹³, seppure esclusivamente con riferimento allo speciale potere legislativo di conversione dei decreti-legge, al potere normativo esercitabile dal parlamentare, *uti singuli*, e dal Parlamento collettivamente in sede di conversione.

In particolare, nella sentenza 22/2012, la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con l’art. 77 Cost. dell’art. 2, comma 2-quater del d.l. 225/2010, convertito con legge 10/2011 (c.d. “decreto milleproroghe”), dichiara incompatibili con la Carta Fondamentale gli emendamenti introdotti in sede di conversione che non fossero conformi al contenuto del decreto-legge convertito. Partendo dal presupposto della specialità del

³¹⁰ In senso analogo, ancora una volta, PISTORIO G., *Maxi-emendamento e questione di fiducia: contributo allo studio di una prassi illegittima*, cit., p. 297 e PICCIRILLI G., *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 286.

³¹¹ In modo conforme a tali pronunce si colloca anche la successiva sentenza 94/2016. A commento di questa ultima pronuncia, DOMENICALI C., *Conferme in tema di decretazione di urgenza (in attesa del potenziamento di ulteriori parametri di costituzionalità). Considerazioni a margine di Corte. Cost. n. 94 del 2016*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 dicembre 2016.

³¹² Per un *excursus* della giurisprudenza costituzionale in materia di decretazione d’urgenza, RUOTOLO M., *Sui vizi formali del decreto-legge e della legge di conversione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018 e DOMENICALI C., *La decretazione d’urgenza e i suoi vizi*, in MORRONE A., *Il diritto costituzionale nella giurisprudenza*, Milano, Cedam Wolters Kluwer, 2020.

³¹³ Sotto il profilo dello *ius positum*, il fondamento del potere di emendamento nel procedimento di conversione dei decreti-legge si rinviene nell’art. 15, comma 4 l. 400/1988, che prevede, a meno di una previsione in senso opposto, l’efficacia *ex nunc* della modifica normativa. Come si legge nel disposto della norma, “*le modifiche eventualmente apportate al decreto-legge in sede di conversione hanno efficacia dal giorno successivo a quello della pubblicazione della legge di conversione, salvo che quest’ultima non disponga diversamente. Esse sono elencate in allegato alla legge*”.

procedimento di conversione dei decreti-legge in relazione al procedimento legislativo ordinario, il Giudice costituzionale desume dalla stessa disposizione dell'art. 77 Cost. il criterio della necessaria omogeneità tra decreto-legge e legge di conversione, delineando uno specifico nesso funzionale tra questi due atti.

Proprio in forza di tale nesso sussistente tra decreto-legge e legge di conversione, la potestà emendativa del Parlamento deve attenersi all'oggetto della disciplina contenuta nel decreto adottato dal Governo, in quanto la legge di conversione costituisce una fonte a competenza tipica disciplinata a livello costituzionale, dunque vincolata sotto il profilo procedurale. Come osserva la Corte, "l'innesto nell'*iter* di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, [...] ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce con specifiche modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge"³¹⁴.

Parte del medesimo indirizzo interpretativo è, poi, la successiva sentenza 32/2014³¹⁵. In tale pronuncia, il Giudice delle Leggi viene adito dalla Corte di Cassazione sulla compatibilità a Costituzione della disciplina che assimilava il trattamento sanzionatorio tra "droghe leggere" e "droghe pesanti" (la c.d. riforma Fini-Giovanardi) 316, la quale era stata inserita in sede di conversione all'interno di un decreto-legge avente ad oggetto lo stanziamento di risorse per le successive Olimpiadi invernali di Torino e approvata mediante la tecnica del maxi-emendamento e della questione di fiducia governativa. Pertanto, l'organo di giustizia costituzionale, richiamandosi al precedente sopra richiamato, accoglieva la questione come prospettata dal rimettente, riconoscendo nel caso di specie la totale assenza di omogeneità tra decreto-legge e legge di conversione.

Traendo le fila della giurisprudenza richiamata in materia di decretazione d'urgenza, si evince come il Giudice costituzionale mantiene un orientamento maggiormente incisivo rispetto a prassi parlamentari consolidate, in nome della garanzia del giusto procedimento legislativo "speciale" previsto dall'art. 77 Cost. A differenza di quanto osservato nelle pronunce aventi ad oggetto la "problematica prassi" del maxi-emendamento unita all'apposizione della questione di fiducia da parte dell'esecutivo, tale ruolo proattivo del Giudice delle Leggi risulta possibile in forza di disposizioni costituzionali maggiormente dettagliate, che disciplinano in modo puntuale i presupposti e la modalità di esercizio del potere di conversione.

³¹⁴ Corte Cost. 22/2012, punto 4.2 del Considerato in diritto.

³¹⁵ Tra i numerosi commenti della dottrina su tale pronuncia del Giudice delle Leggi, MODUGNO F., *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. Una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte Costituzionale*, in *federalismi.it*, 11 luglio 2014.

³¹⁶ Oggetto dell'ordinanza di rimessione erano gli artt. 4-bis e 4-vicies ter, commi 2 lettera a) e 3, lettera a), numero 6) del d.l. 272/2005 (rubricato, "Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309"), convertito con la legge 49/2006.

Specularmente, oltre alla descritta disciplina costituzionale di maggiore dettaglio, il secondo elemento per il quale il Giudice delle Leggi riesce a realizzare un sindacato di costituzionalità in merito alle prassi *de quibus* deve rinvenirsi nell'assenza di qualsiasi richiamo alla fonte regolamentare all'interno dell'art. 77 Cost.. In questa prospettiva, la Corte non viene a trovarsi in quella intricata situazione di *impasse* descritta in precedenza, non dovendo trovare una soluzione di equilibrio tra la garanzia dell'effettiva portata precettiva delle disposizioni costituzionali in materia di giusto procedimento legislativo e le prerogative costituzionali riconosciute all'organo titolare del potere legislativo.

In tal modo, in forza di tale solido appiglio di diritto positivo e l'assenza di una disciplina di dettaglio rimessa all'autonomia parlamentare mediante la fonte dei regolamenti parlamentari, la Corte riesce ad esercitare un sindacato di costituzionalità in grado di intervenire su prassi, che, seppure connotate da uno spiccato margine di politicità, risultano distorsive del disegno prospettato dal Costituente.

5.2.4. Una prospettiva possibile: il conflitto di attribuzione del singolo parlamentare come strumento per un più incisivo sindacato di costituzionalità?

L'ultimo tassello della composita giurisprudenza costituzionale in relazione al potere di emendamento è costituito dalle recenti pronunce del Giudice delle Leggi riguardanti il conflitto di attribuzione proposto dal singolo parlamentare.

Come noto, con la recente ordinanza 17/2019³¹⁷, la Corte costituzionale, modificando il proprio orientamento consolidato³¹⁸, ha riconosciuto la possibilità in astratto al singolo parlamentare di sollevare conflitto di attribuzione, in quanto soggetto abilitato ad esprimere la volontà del potere al quale appartiene. In particolare, l'organo di giustizia costituzionale, decidendo sul ricorso presentato da 37 senatori del Partito Democratico nei confronti del Governo, del Presidente della Commissione Bilancio, della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari e del Presidente del Senato in relazione al procedimento legislativo adottato per approvare la legge di bilancio 2019, definito mediante maxi-emendamento e apposizione della questione di fiducia.

Seguendo l'*iter* interpretativo seguito dalla Corte, il singolo parlamentare risulta titolare di prerogative desumibili dal combinato disposto degli artt. 67 e 71 Cost., tra i quali rientra proprio il potere di presentare disegni di legge e proposte emendative, espressione dell'esercizio del libero mandato parlamentare.

³¹⁷ In dottrina particolarmente numerosi sono stati i commenti a tale sentenza. *Ex multis*, PISTORIO G., *Fiat iustitia ne pereat mundus. Un monito ultimativo sull'abuso del ricorso ai maxi-emendamenti con questione di fiducia. Nota all'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte Costituzionale*, in *Diritto e Società*, n. 1/2019, p. 135 ss. e, in modo critico, MORRONE A., *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it: rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n. 4/2019. In particolare, nell'interpretazione di questo ultimo A., il singolo parlamentare non può definirsi *potere* dello Stato, quanto al più *organo* del potere legislativo riconosciuto al Parlamento nella sua collegialità.

³¹⁸ Prima di tale *revirement* giurisprudenziale, ultima pronuncia che ribadiva il principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale è stata l'ord. 163/2018. In tale pronuncia, si negava la qualifica di potere dello Stato al parlamentare *uti singulus* in quanto "la natura stessa delle attribuzioni vantate nei conflitti in esame ad escludere la legittimazione del singolo parlamentare a farne valere la violazione; in quanto riconducibili a prerogative delle quali – per espressa previsione costituzionale – è titolare l'assemblea, e non il suo singolo componente, solo ad essa è rimessa la valutazione circa l'opportunità di insorgere avverso possibili violazioni".

Riconosciuta tale potestà in capo al parlamentare, tuttavia, la Corte perviene ad una pronuncia di inammissibilità, limitando il proprio margine di sindacato soltanto “alle violazioni manifeste ed evidenti” delle prerogative del singolo parlamentare, in ossequio al principio di autonomia dell’organo parlamentare. In altri termini, il Giudice delle Leggi esclude dal proprio giudizio “le violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e della prassi di Ciascuna Camera”, in quanto proprio la sede parlamentare costituisce il luogo di elezione per la risoluzione di tali controversie³¹⁹.

Proprio nel caso di specie, risultavano carenti l’elemento essenziale dell’evidente menomazione delle competenze riconosciute al singolo parlamentare, idoneo a consentire un intervento demolitorio della Corte³²⁰.

Del medesimo tenore e con un analogo approccio di maggiore attivismo giudiziario, il Giudice delle Leggi, con le successive sentenze 60/2020 e 80/2022³²¹, ha confermato l’indirizzo giurisprudenziale inaugurato con la richiamata sentenza. In particolare, l’organo di giustizia costituzionale, ribadendo la potestà del singolo parlamentare di sollevare un conflitto di attribuzione, non ha mai rilevato nei casi sottoposti al suo scrutinio quelle gravi menomazioni, costituenti requisito essenziale di una pronuncia nel merito da parte della Corte.

Tirando le fila del discorso, l’orientamento inaugurato con la “storica” pronuncia 17/2019, l’organo di giustizia costituzionale, rivolgendo un monito al legislatore in relazione alle garanzie procedurali previste dall’art. 72 Cost., che scandiscono momenti essenziali dell’*iter legis*, offre una soluzione di compromesso, la cui portata e gli effetti futuri sono ancora tutti da verificare in concreto: da un lato, tale pronuncia apre uno spiraglio per un più incisivo sindacato di costituzionalità avente ad oggetto prassi che incidono in modo essenziale sul circuito politico Governo-Parlamento; dall’altro, circoscrivendo tale sindacato esclusivamente alle violazioni manifeste della Carta Fondamentale, garantisce un margine di apprezzamento considerevole all’istituzione parlamentare.

CONCLUSIONI

Con il presente lavoro si è tentato di spiegare come il potere di emendamento, inteso nella sua duplice accezione di potere di proporre emendamenti e potere di emendare, pur essendo sprovvisto di una precisa definizione a livello di disciplina positiva, presenti un chiaro, ancorché implicito, fondamento costituzionale. Nel quadro di una forma di governo parlamentare, che vede nel Parlamento la sede in cui, nel confronto con tutte le forze politiche, le decisioni devono essere (non ratificate ma) costruite, il potere di emendamento non è e non può essere sprovvisto di tutela, nella misura in cui rappresenta lo strumento che rende possibile tale contraddittorio, e dunque la stessa funzione legislativa così come delineata dai nostri Padri costituenti.

³¹⁹ Corte Cost. ord. 17/2019, punto 3.5 del Considerato in diritto.

³²⁰ Corte Cost. ord. 17/2019, punto 4.5 del Considerato in diritto.

³²¹ In senso analogo anche le ordd. 274 e 275/2019, richiamate anche da RUOTOLO M., *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, cit., n. 3/2021, p. 573 ss.

Dalla teoria si è poi passati allo studio della prassi in atto presso le due Camere; prassi da cui si vede plasticamente lo scarto che, in relazione al potere di emendamento, esiste fra diritto (illimitato) a *presentare emendamenti* e diritto (in concreto molto limitato), a *vederseli votati*. Infatti, oltre alla 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 anti ostruzionistici di cui si è già detto, si registra un c.d. monocameralismo di fatto nella prassi sempre più frequente, per effetto del quale la Camera che esamina il testo in seconda lettura, per come approvato dalla prima Camera, è “costretta” ad approvarlo nel medesimo testo *senza possibilità di apporvi modifiche*, perché spesso si tratta di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge in scadenza, su cui il Governo pone la questione di fiducia (ddl trasmesso per lo più sovente in prossimità alla data di scadenza del ddl medesimo; e questo anche quando si tratta di leggi particolarmente importanti – e particolarmente corpose – come la legge di Bilancio).

Dinanzi a queste alterazioni del corretto funzionamento della nostra 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 particolarmente marginale.

La Corte Costituzionale, a seguito della sentenza 9/1959, si è nel corso del tempo assestata su un orientamento particolarmente cauto nel sindacare prassi parlamentari consolidate, riconoscendo e valorizzando l'autonomia dell'organo assembleare e l'insindacabilità della fonte dei regolamenti parlamentari.

Proprio in questo contesto, il recente orientamento inaugurato con l'ord. 17/2019 e il riconoscimento al singolo parlamentare del potere di sollevare conflitto di attribuzione possono costituire un utile strumento per un sindacato di costituzionalità maggiormente incisivo sui vizi formali di costituzionalità, nella prospettiva della tutela di un procedimento legislativo maggiormente conforme alla Carta fondamentale.

Nonostante tale apertura interpretativa, il margine di sindacato della Corte Costituzionale in relazione a prassi connotate da un elevato margine di politicità, attenendo al nucleo essenziale del rapporto fiduciario tra maggioranza e opposizione, risulta ad ogni modo residuale, costituendo la sfera politica l'ambito di elezione per il superamento di tali tendenze distorsive del disegno costituzionale.

Pertanto, si pone la necessità di riforme atte a correggerle, tenendo conto del mutato scenario politico-istituzionale dovuto non solo alla riduzione del numero dei parlamentari, ma anche dalle necessità connesse all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, anche alla luce delle inefficienze mostrate dal Parlamento nella fase della gestione dell'emergenza pandemica.

Riforme non solo regolamentari ma, probabilmente, anche di rilievo costituzionale. In particolare, sarebbe auspicabile una riforma che miri intanto al superamento del bicameralismo paritario, valorizzando, com'è stato proposto, la sede del Parlamento in seduta comune. E, su questo nuovo assetto, apportare successivamente tutte le modifiche procedurali ai regolamenti parlamentari che si rendessero necessarie anche alla luce della riduzione del numero dei parlamentari e alle dinamiche realizzatesi con l'attuazione del PNRR il quale, probabilmente, sarà 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.

BIBLIOGRAFIA

- A.C., XIII leg., Assemblea, res. sten. del 19 settembre 2000.
- AINIS M., *La legge oscura. Come e perché non funziona*, II ed., Roma-Bari, 2002, p. 3 s.
- ANNICHIARICO, *A Milano l'ombra del commissario per gli "emendamenti fantasma"*, in *La Stampa*, 15 marzo 2003, p. 6.
- AREDDIA K., *Bilancio comunale, sugli emendamenti indaga la procura*, in *La Stampa Vivere Milano*, 15 marzo 2003, p. 1.
- AZZARITI G., *Problemi attuali del diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1951, pp. 190 s.
- BARILE P., *Il crollo di un antico feticcio (gli "interna corporis") in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, 1959, 240 ss.
- BARTOLUCCI L., *Sull'inopportunità di intraprendere un percorso di riforma del procedimento legislativo in tempo di Next generation EU*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, n. 2/2021, p.133 s.
- BARTOLUCCI L. - DI MAJO L. (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Editoriale Scientifica, 2022.
- BARTOLUCCI L., *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Consulta online*, n. 2/2022.
- BASSANINI F. - MANZELLA A. (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli editore, 2017.
- BENTHAM, GEREMIA, *La tattica parlamentare*, Torino, Tipografia di Antonio Pavesio, 1848.
- BERTOLINI G., *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa* in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 5, Seminario 1994, Torino, 1995, pp. 213 – 236.
- BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1985.
- CARETTI P., *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, in N. LUPO (a cura di), "Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione

costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS ‘Guido Carli’ il 1° ottobre 2009”, Cedam, 2010, pp. 13-18.

CASANOVA D., *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, Editoriale Scientifica, pp. 31-94.

CECCANTI S., *Dieci mesi vissuti pericolosamente (6 gennaio 2021 – 5 novembre 2021): riflessioni dalla Presidenza del Comitato per la legislazione sulla produzione normativa in periodo d'emergenza in sei punti sintetici e tre passaggi logici*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2022, 364 s.

CECILI M., *Il Senato dopo il taglio dei parlamentari: la proposta Zanda, tra meri aggiustamenti e innovazioni rilevanti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2021.

CERVATI A. A., *La formazione delle leggi, art. 72 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1985.

CERVATI A.A., *Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1445 ss.

CHELI E., *Editoriale. Dopo il referendum costituzionale. Quale futuro per il nostro Parlamento?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2020, 699-700.

CLARICH M., *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, n.12/2021.

COSENTINO F., *La competenza della Corte Costituzionale a controllare il procedimento di formazione delle leggi.*, in *Rassegna parlamentare*, 1959, pag. 122 ss.

COSENTINO G.P., *Profili applicativi del principio di economia procedurale nel procedimento legislativo in sede referente*, in *Il Parlamento. Organi, procedure, apparati*, vol. I, 2019.

CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, CEDAM, Padova, 1984, 360 ss.

CUOCOLO L., *I “maxi-emendamenti tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 4753 s.

CURRERI S., *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 3.

CURRERI S., *Il procedimento a data certa*, in www.federalismi.it, n. 4/2022, p. 308-335.

DE CESARE G.C., *Maxi-emendamenti e forma di governo*, in LUPO N. (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Atti del seminario svoltosi presso la Luiss Guido Carli, 1 ottobre 2009, Padova, 2010, p. 59 ss.

DI PORTO V.- ROSSI E., *Ostruzionismo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. X, Torino, UTET, 1995.

DI PORTO V., *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, 2017, p. 103-115.

DI PORTO V., *La riforma "furba" e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerale dell'ordinamento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 14 settembre 2020, 393 s.

DI PORTO V., *Il sistema bicamerale alla prova della riduzione dei parlamentari*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'Amministrazione*, n. 1/2022.

DICKMANN R., *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, Jovene, 2006.

DICKMANN R., *La Corte Costituzionale torna a derogare al principio di retroattività delle proprie pronunce di accoglimento per evitare "effetti ancor più incompatibili con la Costituzione"*, in federalismi.it, n. 4/2015.

DICKMANN R., *Il Parlamento italiano*, Napoli, Jovene, 2018.

DOMENICALI C., *Conferme in tema di decretazione di urgenza (in attesa del potenziamento di ulteriori parametri di costituzionalità). Considerazioni a margine di Corte. Cost. n. 94 del 2016*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 dicembre 2016.

DOMENICALI C., *La decretazione d'urgenza e i suoi vizi*, in MORRONE A., *Il diritto costituzionale nella giurisprudenza*, Milano, Cedam Wolters Kluwer, 2020.

ESPOSITO C., *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, in *Giur. Cost.*, 1957, p. 1330 ss.

ESPOSITO C., *La Corte Costituzionale in Parlamento*, in *Giur. Cost.*, 1959, p. 622 s.

FERRAJOLI C., *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in "Diritto pubblico", 2, 2008, pp. 587-636.

GALIZIA M., *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, vol. 1: *Lineamenti generali del rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972.

GALLI G., *Emendamenti in bianco, indagato il sindaco di Milano*, in *Italia Oggi*, 5 maggio 2005, p. 6.

GAMBALE P., *Il Presidente della Camera può rimettere all'Assemblea la decisione sull'ammissibilità di emendamenti?*, in *Amministrazione in cammino.it*, 16 marzo 2004.

GIANFRANCESCO E.– LUPO N. (a cura di), "Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione. Atti del convegno (Roma, 17 marzo 2006)", Luiss University Press, Roma, 2007.

GIANNITI L. - LUPO N., *Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in CECCANTI S. – VASSALLO S. (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004, p. 225 s.

GIANNITI L.- DI ANDREA C., *Art. 64*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di BIFULCO, RAFFAELE, CELOTTO, ALFONSO, OLIVETTI, MARCO, Torino, Utet Giuridica, 2006, vol. 2.

GIANNITI L. - LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, III ed., 2018.

GRIGLIO E., *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2005, pp. 810 ss.

IBRIDO R., *Verso la "riforma Boldrini": processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, in *Federalismi*, 2014, n. 2.

IBRIDO R., *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, FrancoAngeli, Milano, 2015, p. 221 ss.

LABRIOLA S., *Per una storia breve di un lungo decennio*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2004, pp. 828 s.

LASORELLA G., *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente: luci e ombre*, in *Il Filangieri*, Napoli, Jovene, 2008.

LASORELLA G., *Le garanzie interne al giusto procedimento legislativo. Presidente d'Assemblea e Comitato per la legislazione*, in *Quad. cost.*, n. 3/2021, pp. 551-571.

Lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti Casellati, Fico e Draghi in materia di decreti-legge, del 23 luglio 2021.

LIPPOLIS, V., *L'innovazione attraverso i regolamenti parlamentari. Come migliorare il Parlamento del bipolarismo*, in *Federalismi*, 2008, n. 9.

LIPPOLIS V., *Il procedimento legislativo*, in T. MARTINES - G. SILVESTRI - C. DECARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, 2. ed., Giuffrè, 2011, p. 243.

LIPPOLIS, V., *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in MARTINES, TEMISTOCLES ET AL., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2011.

LIPPOLIS V. – LUPO N., *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, il Filangieri – Quaderno 2020*, Editoriale Scientifica, 2021.

LUCÀ M., *I maxiemendamenti: profili problematici con particolare riferimento ai principi costituzionali in materia di procedimento legislativo e tendenze della recente prassi parlamentare*, in *Il Parlamento. Organi, procedure, apparati, cit.*, p. 167.

LUCIANI M., *La modulazione degli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento: primi spunti per una discussione sulla Corte costituzionale negli anni '90*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere* (Atti del seminario tenuto a Roma, Palazzo della Consulta, 23-24 novembre 1988), Giuffrè, Milano, 1989 p.105 e ss.

LUPO N., *Il 'fattore tempo' nella conversione dei decreti-legge*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI - Quaderno n. 3. Seminario 1992, Giuffrè, 1993, pp. 313-373.

LUPO N., *Tendenze contraddittorie in tema di razionalizzazione del procedimento legislativo*, in *Gazzetta Giuridica*, n. 20/1997, p. 8.

LUPO N., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in GIANFRANCESCO E.– LUPO N. (a cura di) *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, LUISS University Press, 2007, pp. 41 ss.

LUPO N., (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo: atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Cedam, 2010.

LUPU N., *Il Presidente di Assemblea come “giudice” del diritto parlamentare*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, 2011, Vol. 3, p. 2053-2090.

LUPU N., *I maxi-emendamenti e la Corte Costituzionale (dopo l’ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019.

LUPU N., *Considerazioni conclusive. Sulla (complessiva) crescita del ruolo normativo del Governo e sulle difficoltà della funzione legislativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.

LUPU N., *Un’ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it: rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n. 4/2019.

LUPU N., *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

LUPU N., *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all’indomani del referendum costituzionale*, in www.federalismi.it, 21 ottobre 2020.

LUPU N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in www.federalismi.it, n. 1/2022.

MANCINI M.- GALEOTTI U., *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887.

MANETTI M., *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quad. cost.*, n. 3/2020.

MANNINO A. – CURRERI S., *Diritto parlamentare*, Collana di diritto, Milano, 2019.

MANZELLA A., *Il parlamento*, II edizione, Il Mulino, Bologna, 2003.

MANZELLA A., *Post-scriptum*, in *Il Filangeri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, 2016.

MARTINES T. ET AL., *Diritto parlamentare*, Maggioli, Rimini, 1992.

MARTINES T., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 327 ss.

MEZZANOTTE C., *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere* (Atti del seminario tenuto a Roma, Palazzo della Consulta, 23-24 novembre 1988), Giuffrè, Milano, 1989, p. 39 e ss.

MODUGNO F., *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. Una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte Costituzionale*, in *federalismi.it*, 11 luglio 2014.

MORRONE A., *Fonti normative*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 165 ss.

MORRONE A., *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte Costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XXXIX n. 2, giugno 2019, pp. 251-290.

MORRONE A., *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it: rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n. 4/2019.

NARDINI M., *La riformulazione degli emendamenti: spunti critici dalla recente prassi parlamentare*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 6/2020, p. 97-120.

NARDINI M., *La prassi della segnalazione degli emendamenti nella legislazione d'emergenza sanitaria*, in *Rass. Parl.*, n. 2/2021, p. 247-297.

NUVOLI, P., *Deliberazioni normative parziali (in tema di votazione di emendamenti)*, in *Bollettino di informazione costituzionale e parlamentare*, 1993, n. 1-3.

NUVOLI, P., *Il numero legale degli organi parlamentari: norme e prassi*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi procedure apparati*, Camera dei Deputati, Roma, 2001, n. 11.

ONIDA V., *Alcune riflessioni sulle tendenze della forma di governo in Italia*, in AA.VV., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 1*, 1990, p. 30.

PASSAGLIA P., *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002.

PASSAGLIA P., *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 5/2019, 3 settembre 2019

PERNICIARO G., *Durante una votazione in Assemblea, può "fare fede" il testo del maxi-emendamento contenuto in una nota del Servizio studi?*, in *Amministrazione in cammino.it*, 20 gennaio 2006.

PICCIONE D., *I molti paradossi dei maxi-emendamenti, e le (poche) soluzioni possibili agli effetti perversi da questi generati*, in LUPO N. (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Atti del seminario svoltosi presso la Luiss Guido Carli, 1 ottobre 2009, Padova, 2010.

PICCIRILLI G., *Sul valore costituzionale del termine per la presentazione degli emendamenti*, in *forum costituzionale.it*, 2006.

PICCIRILLI G., *La reiezione di un subemendamento contenente una mera riscrittura formale del testo comporta la preclusione dell'emendamento cui esso era riferito?*, in *Amministrazione* in
cammino.it<https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2007/10/18/la-reiezione-di-un-subemendamento-contenente-una-mera-riscrittura-formale-del-testo-comporta-la-preclusione-dell%25E2%2580%2599emendamento-cui-esso-era-riferito/>, 2007.

PICCIRILLI G., *I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia: tendenze opposte nel sindacato dei vizi del procedimento legislativo*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, 2007, pp. 363 ss.

PICCIRILLI G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, 2008.

PICCIRILLI G., *La prima proposta di (minimale) adeguamento del regolamento del Senato alla riduzione del numero dei suoi componenti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2021.

PICCIRILLI G., *La proposta PD di modifica del regolamento della Camera. Un netto passo avanti nel dibattito sulle riforme regolamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2021.

PIETRANGELO, M., *Lezione del 9 febbraio 2022 nell'ambito del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari "Silvano Tosi" sul tema del drafting formale a livello interno ed europeo*.

PISANESCHI A., *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, in *Diritto e società*, 1988, pp. 221 ss.

PISTORIO G., *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale scientifica, 2018.

PISTORIO G., *Fiat iustitia ne pereat mundus. Un monito ultimativo sull'abuso del ricorso ai maxi-emendamenti con questione di fiducia. Nota all'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte Costituzionale*, in *Diritto e Società*, n. 1/2019, p. 135 ss.

POLIMENI, S., *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2014, n. 6.

PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Lettera circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*, 20 aprile 2001.

RAZZA A., *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.

RAZZA A., *La parificazione delle procedure di esame degli emendamenti ai decreti-legge tra Camera e Senato: prime proposte di riforma del Regolamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018.

RESCIGNO G.U., *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972, p. 156 ss.

RESCIGNO G.U., *L'atto normativo*, il Mulino, 1998.

RUGGERI A., *Esperienze di giustizia costituzionale, dinamiche istituzionali, teoria della Costituzione* in *Giur. Cost.*, n. 4, vol. 53, anno 2008, p. 3603 ss.

RUGGERI A., *Norme intrusive e questioni di fiducia*, in N. LUPO (a cura di), "Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS 'Guido Carli' il 1° ottobre 2009", Cedam, 2010, pp. 19-29.

RUGGERI A., *Il "giusto" procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, 597 s.

RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 104 ss.

RUOTOLO M., *Sui vizi formali del decreto-legge e della legge di conversione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018.

RUOTOLO M., *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 3/2021, pp. 573-598.

FURLANI S., *Numero legale. Diritto pubblico. Estratto dal Novissimo Digesto Italiano*, Torino, UTET, 1985.

SANDULLI A.M., *Considerazioni in tema di sindacato della Corte costituzionale sul profilo formale delle leggi*, in ID., *Scritti giuridici*, I, Napoli, 1990, p. 603 ss.

SCIORTINO A., *PNNR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?* in www.federalismi.it, n. 18/2021, p. 235 s.

SEMINARIO DI STUDI E RICERCHE PARLAMENTARI «SILVANO TOSI», *Ricerca 2018: «Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata»*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2018.

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

SORRENTINO F., *Carlo Esposito e la giustizia costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1991, p. 1705 ss.

SPAGNA MUSSO E., *Emendamento*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Milano Giuffrè, 1965 pp. 828 e ss.

TARLI BARBIERI G., *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza?»*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019.

TOSI, SILVANO - MANNINO, ARMANDO, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1999.

TOZZI G., *La lettera del Presidente Mattarella del 23 luglio 2021 tra prassi parlamentare, riforme dei Regolamenti parlamentari e PNNR*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2022. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

TROISI M., *Aspetti dell'esame degli emendamenti in Assemblea*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, istituti e procedure*, a cura della Camera dei deputati, IV, Roma, 1992, p. 131 s.

TROPEA S., *Riforme, ecco l'algoritmo 'sforna' emendamenti 'all'infinito' di Calderoli*, in *Dire*, 23 settembre 2015.

VICENZI V., *Accantonamento*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, n. 1.

ZAGREBELSKY G., *Principi e voti. La Corte Costituzionale e la politica*, Torino, Einaudi, 2005.

Camera dei deputati - Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2021* (consultabile al link https://temi.camera.it/leg18/temi/il-rapporto-sulla-legislazione-2019-2020_d.html).

Camera dei deputati - Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2021.*

Camera dei deputati, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_la_produzione_normativa_nella_xvii_legislatra.html.

Rapporto del Comitato per la legislazione (2021).