



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

II

L'Italia – Consigli Regionali

di

Federica Camisa

Luca Cavalli

Lorenzo Ricci

Eleonora Santoro

Francesca Tesi

IL POTERE DI EMENDAMENTO NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO REGIONALE

SOMMARIO: **L'emendamento nel procedimento legislativo regionale.** 1. Premessa metodologica. 2. Il potere di emendamento: profili generali. 2.1 Forma e classificazione. 2.2 Limiti formali e sostanziali. 2.3 (*Segue*) Il paradosso del maxi-emendamento. 2.4 Alla ricerca del fondamento costituzionale del potere di emendamento. 3. Cenni al procedimento legislativo regionale. 3.1 La disciplina degli emendamenti nei regolamenti consiliari. 3.2 *Not always a happy ending*: l'esempio della Regione Toscana. 3.3 Una riflessione di sintesi. – **Il procedimento emendativo nelle Regioni centrali: Toscana, Umbria, Marche, Lazio.** 1. Premessa. 2. La presentazione degli emendamenti. 3. I requisiti e l'ammissibilità. 4. L'esame: illustrazione e votazione. 5. Verso una digitalizzazione del potere emendativo. 6. Pandemia e trasformazione digitale: l'introduzione delle "sedute telematiche" nelle Assemblee elettive. Tendenze regionali e dissonanze rispetto alle scelte adottate a livello parlamentare. 6.1 La copertura regolamentare delle "sedute telematiche". 6.2 Questioni problematiche aperte. 7. Riflessioni conclusive. – **Il 'potere di presentare proposte emendative' nel procedimento legislativo regionale: il caso delle Regioni a statuto ordinario settentrionali.** 1. Introduzione. 2. La sede delle proposte emendative. 3. La titolarità del 'potere di presentare proposte emendative' e le prerogative del proponente. 4. La ricevibilità delle proposte emendative: i requisiti formali. 4.1 La forma scritta. 4.2 La sottoscrizione. 4.3 Il termine di esercizio del 'potere di presentare proposte emendative' tra l'esigenza di un'ordinata e celere scansione procedimentale e la garanzia dell'effettività del principio democratico. 5. L'ammissibilità delle proposte emendative: i requisiti sostanziali e il ruolo del Presidente del Consiglio regionale. 6. Il procedimento emendativo in sede consiliare. 6.1 La presentazione delle proposte emendative (*rinvio*). 6.2 L'eventuale o necessario esame in Commissione. 6.3 La discussione delle proposte emendative. 6.4 La votazione delle proposte emendative. 7. Considerazioni conclusive. – **Il potere di emendamento nella forma di governo regionale. Il caso campano.** 1. Delimitazione del tema. 2. La forma di governo regionale: notazioni sul quadro di riferimento. 3. Il caso campano. 3.1 Il modello: il potere di emendamento nel Regolamento del Consiglio regionale. 3.2. La prassi: l'esercizio del potere di emendamento nella X e XI legislatura. 4. Conclusioni: una legislazione a «modello negoziale». – **Il potere di emendamento nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano.** 1. Premessa allo studio del potere di emendamento. 2. Le condizioni di ammissibilità delle proposte emendative nelle regioni a statuto speciale: requisiti formali e contenutistici. 2.1 (*Segue*) Nelle province autonome di Trento e Bolzano. - 3. Il procedimento emendativo nelle regioni a statuto speciale. 3.1 (*Segue*) A livello provinciale: Trento e Bolzano.

L'EMENDAMENTO NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO REGIONALE

di *Eleonora Santoro*

SOMMARIO: 1. Premessa metodologica. - 2. Il potere di emendamento: profili generali. - 2.1 Forma e classificazione. - 2.2 Limiti formali e sostanziali. - 2.3 (*Segue*) Il paradosso del maxi-emendamento. - 2.4 Alla ricerca del fondamento costituzionale del potere di emendamento. - 3. Cenni al procedimento legislativo regionale. - 3.1 La disciplina degli emendamenti nei regolamenti consiliari. - 3.2 *Not always a happy ending*: l'esempio della Regione Toscana. - 3.3 Una riflessione di sintesi.

1. Premessa metodologica.

Il contributo cerca di inserire la riflessione sul potere di emendamento – condotta in dottrina principalmente, se non unicamente, con riguardo al Parlamento nazionale – nel contesto regionale. Pertanto, dopo una doverosa ricostruzione generale dell'oggetto dell'analisi, si tenterà di esaminare la disciplina regionale dell'emendamento, con alcune inevitabili premesse sul procedimento legislativo, all'interno del quale essa si innesta. Infine, il lavoro terminerà con un tentativo di *case study* sulla Regione Toscana, interessante

esempio attraverso il quale fornire un dato empirico, sia pure minimo, della prassi regionale.

2. Il potere di emendamento: profili generali.

Il tema del potere di emendamento, per poter essere correttamente affrontato, necessita di alcune precisazioni definitorie, pur nella consapevolezza del rischio tautologico di ripetere sul predicato quanto viene detto sul soggetto (emendamento è emendare).

Partendo infatti dall'etimologia, il termine emendamento deriva dal latino *mendum* e significa eliminazione delle mende, quindi correggere: effettuare una modifica con il valore positivo di correzione³²². Nel diritto pubblico, il termine viene utilizzato per indicare ogni modifica, parziale e accessoria, del testo di un disegno di legge sottoposto all'esame e alla deliberazione di un organo legislativo – il Consiglio regionale, nel nostro caso.

Se l'emendamento è la modifica concreta, il potere di emendamento è dunque il «potere di modificare il testo di un disegno di legge mediante l'approvazione di una specifica proposta in tal senso»³²³. Tuttavia, la natura duale³²⁴ del termine ha generato sovente una sovrapposizione fra il potere di proporre emendamenti, inteso come «atto di avanzare proposte emendative», e il potere di emendare in senso stretto, confondendo così una concezione soggettiva (la singola proposta di modifica del testo) con una maggiormente oggettiva, che si lega al processo decisionale, cioè al «momento in cui la proposta diviene determinazione e si incorpora nel testo in discussione»³²⁵.

Pertanto, i due poteri, benché afferiscano entrambi al procedimento *latu sensu* legislativo, si differenziano almeno per due aspetti: (i) per il profilo soggettivo, dato che la titolarità del potere di presentare emendamenti compete ai singoli componenti dell'Assemblea legislativa ed eventualmente all'organo esecutivo (nel contesto regionale: consiglieri e membri della Giunta), mentre il potere di emendare spetta esclusivamente all'organo legislativo complessivamente inteso (Assemblea legislativa regionale); nonché (ii) per il profilo oggettivo, poiché il primo si sostanzia nella presentazione di un atto che rientra nella categoria della proposta e il secondo invece dà luogo a un vero e proprio atto deliberativo³²⁶ (l'approvazione dell'atto emendato).

Per meglio specificare, la proposta di emendamento presuppone la già avvenuta attivazione della funzione deliberativa in seno all'organo legislativo collegiale, grazie alla presentazione di un progetto di legge, ed è orientata alla modifica parziale dell'oggetto dello stesso, quindi, della discussione. Il potere di emendamento invece consiste nell'approvazione o meno della proposta di modifica: è un'attività decisionale connessa alla funzione legislativa. Sembra evidente, dunque, che si tratti di due fasi inscindibilmente

³²² E. SPAGNA MUSSO, voce *Emendamento*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Giuffrè, Milano, 1965, p. 828.

³²³ G. PISTORIO, voce *Emendamento*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. I, Utet, Torino, 2008, p. 353.

³²⁴ In tal senso cfr. G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 5 – Seminario 1994*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 220, secondo il quale «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)», enfasi aggiunta; più di recente si v. G. PISTORIO, voce *Emendamento*, cit., p. 353 ss., che mette in luce il passaggio dal deliberando al deliberato attraverso l'emendamento.

³²⁵ G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2009, p. 61.

³²⁶ Similmente cfr. E. SPAGNA MUSSO, voce *Emendamento*, cit., p. 828.

legate tese al raggiungimento di un medesimo obiettivo, ossia apportare dei cambiamenti al disegno di legge in esame; tuttavia, la loro interconnessione non può comportare l'identificazione dell'una con l'altra, anche in ragione del rapporto di precedenza logica che le unisce: la proposta, infatti, è la *conditio sine qua non* per l'esercizio del potere di emendamento.

Dato che alcuni ricostruiscono la distinzione di cui si discorre collegandola in modo analogico alla differenza esistente «tra l'iniziativa legislativa e la fase della decisione/approvazione, nell'alveo della funzione legislativa»³²⁷, quindi alla diversità fra la mera potenzialità insita nell'atto di iniziativa e la certezza dell'oggettivizzazione nella decisione assembleare, riteniamo opportuno riflettere anche sui rapporti esistenti fra proposta emendativa e potere di emendamento con l'iniziativa legislativa.

Gettate poc'anzi le basi per l'inquadramento del potere di emendamento, non sorgono dubbi sulla sua differenziazione dall'iniziativa; il primo, infatti, inerisce all'esercizio della funzione legislativa che si conclude con il *deliberato*, la seconda è un atto di impulso che definisce il *deliberando*. Stante la differenza fra il 'proporre' e il 'disporre' non serve indugiare oltre sul punto, al contrario però, viste le similitudini congenite³²⁸, pare necessario riflettere sul rapporto tra iniziativa legislativa e proposta di emendamento, con particolare riguardo alla possibilità di accogliere la ricostruzione della seconda come 'sorella' della prima.

In passato, secondo un orientamento dottrinale tendenzialmente unanime, il potere di proporre emendamenti era considerato un'esplicazione dell'iniziativa legislativa³²⁹, sia pure diversamente intesa da alcuni come «parte integrante del potere di iniziativa»³³⁰, da altri come una forma accessoria dello stesso³³¹. Un tale argomentare generava però una non trascurabile distorsione poiché, ritenendosi il potere di presentare emendamento come una manifestazione dell'iniziativa legislativa, ne derivava che per il suo esercizio si reputasse indispensabile anche la speculare titolarità del potere di sottoporre progetti di legge al Legislatore. Si finiva così per negare ai membri del Parlamento la possibilità di presentare emendamenti (ed eventualmente di approvarli) su disegni di legge di iniziativa governativa riservata (es. disegno di legge di conversione dei decreti-legge, disegno di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, etc.), con il rischio di compromettere fortemente gli equilibri fra esecutivo e legislativo all'interno del sistema parlamentare; per tale ragione, questa ricostruzione non sembra poter essere accolta³³². Ad ogni modo, proprio con riguardo a questo aspetto, non è superfluo ricordare la differente titolarità soggettiva dell'iniziativa legislativa e di quella emendativa; infatti, non c'è coincidenza fra i soggetti

³²⁷ G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 63. Sulla distinzione della fase genetica dell'iniziativa *legis* dalla fase del procedimento decisionale v. A. PREDIERI, *Aspetti del procedimento legislativo in Italia*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Cedam, Padova, 1971, p. 2458.

³²⁸ Cfr. F. CUOCOLO, voce *Iniziativa legislativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 619, ma anche ID., *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Giuffrè, Milano, 1971, secondo cui la proposta di emendamento, come l'iniziativa legislativa, «non è atto di volontà legislativa».

³²⁹ L. PALADIN, voce *Emendamento*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. VI, Torino, 1960, p. 510.

³³⁰ P. TANDA, *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Colombo, Roma, 1987, p. 298.

³³¹ Così C. CERETI, *Diritto costituzionale italiano*, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1966, p. 490; analogamente cfr. F. MORHOFF, *Trattato di diritto e procedura parlamentare*, Bardi Editore, Roma, 1948, p. 192; nonché G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 247.

³³² Arriva a queste stesse conclusioni G. PISTORIO, voce *Emendamento*, cit., p. 354.

che possono presentare un progetto di legge³³³ e quelli che possono presentare emendamenti.

Appare maggiormente utile ragionare invece sulla differente portata innovativa che compete ai due poteri; difatti, l'atto di iniziativa legislativa comporta «la fissazione della “*materia del legiferare*”»³³⁴, ossia la scelta degli interessi e della materia da sottoporre a regolamentazione legislativa, mentre la proposta emendativa, non potendo che muoversi all'interno di un raggio d'azione definito *a priori*, può sviluppare diversamente soltanto la scelta degli interessi. Il progetto di legge, dunque, «non [può] essere del tutto sovvertito, mutato o sostituito con altro che non presenti alcuna sostanziale connessione con la proposta da cui il concreto procedimento ha tratto vita»³³⁵, perché così facendo saremmo in presenza di un controprogetto e non di un emendamento³³⁶. Di conseguenza, prendendo in prestito dalla matematica la teoria degli insiemi e applicandola all'oggetto della nostra analisi, possiamo dire che, dati l'insieme A (atto di iniziativa legislativa) e l'insieme B (proposta emendativa), l'intersezione fra i due (l'operazione che permette di individuare il complesso degli elementi che appartengono a entrambi gli insiemi considerati) è composta dalla possibilità di definire il merito e gli interessi, mentre la scelta dell'oggetto del disegno di legge è la componente di A che rimane fuori dall'intersezione; pertanto, dal punto di vista dell'innovazione sostanziale che realizzano, la proposta di emendamento si atteggia come un 'sottoinsieme proprio' dell'iniziativa, perché tutti gli elementi della prima appartengono alla seconda, ma almeno un elemento della seconda (la scelta della materia) non appartiene alla prima.

In aggiunta, un altro aspetto da prendere in considerazione sembra riguardare lo stadio temporale in cui i poteri intervengono. L'esercizio dell'iniziativa legislativa, infatti, è il momento genetico del procedimento legislativo, un'azione indispensabile per mettere in moto il meccanismo parlamentare e che in tale finalità si esaurisce³³⁷; la proposta di emendamento, invece, interviene in una fase successiva, in cui il procedimento legislativo è

³³³ A livello regionale il potere di presentare un progetto di legge, disciplinato dagli statuti, appartiene ai componenti dell'organo rappresentativo, all'esecutivo, ad una frazione del corpo elettorale, alle Province e ai Comuni, nonché, grazie all'estensione operata da alcuni statuti, al Consiglio delle autonomie locali (art. 123, ult. co., Cost.); facile, quindi, notare come alcuni di essi, pur avendo diritto d'iniziativa legislativa, non abbiano invece la possibilità di proporre emendamenti, non 'partecipando' al procedimento legislativo vero e proprio.

³³⁴ D.E. CASSANELLO, *L'iter legislativo: la discussione in Assemblea plenaria e nelle Commissioni in sede legislativa*, in V. LONGI ED ALTRI (a cura di), *Il regolamento della Camera dei deputati, storia, istituzioni procedure*, Camera dei Deputati, Roma, 1968, p. 253.

³³⁵ Sempre D.E. CASSANELLO, *L'iter legislativo*, cit., 253.

³³⁶ Per questa ricostruzione cfr. anche E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, Jovene, Napoli, 1958, p. 157 ss., che distingue gli emendamenti dai controprogetti, considerando questi ultimi dei veri e propri atti di iniziativa legislativa.

³³⁷ M.A. BARTOLI, *La formazione del progetto di legge*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 210, che sottolinea come il «procedimento preparlamentare», che porta alla formazione del progetto di legge, sia «una fase estranea ed antecedente al procedimento legislativo parlamentare». In maniera simile cfr. anche G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 71, il quale accoglie l'idea per cui il momento dell'iniziativa debba essere inquadrato come prodromico ed esterno al procedimento legislativo vero e proprio. Si segnala come la dottrina non sia unanime nel considerare l'iniziativa legislativa come rientrante o meno nell'esercizio della funzione legislativa, per una ricostruzione delle diverse posizioni si v. A.A. CERVATI, *Art. 71*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Laterza, Bologna-Roma, 1985, p. 70 ss.

già in corso, e non costituisce un passaggio essenziale nel processo di formazione di una legge³³⁸; invero, non mancano esempi di progetti di legge approvati senza alcuna modifica.

Infine, pare fondamentale rilevare che l'esercizio di un potere o dell'altro determina la produzione di effetti diversi: l'esercizio dell'iniziativa legislativa per l'appunto ha come unico effetto l'attivazione del meccanismo legislativo, senza alcun obbligo per l'Assemblea legislativa di giungere a una deliberazione definitiva sulla proposta ad essa presentata; invece, la presentazione di un emendamento genera un effetto più incisivo, obbligando l'organo legislativo a pronunciarsi sullo stesso, salvo il ritiro da parte del proponente o l'abbandono dell'intero progetto, che comporta la decadenza di tutti gli emendamenti³³⁹.

Per concludere la nostra riflessione sul rapporto fra iniziativa legislativa e iniziativa emendativa, possiamo segnalare almeno quattro aspetti di differenziazione: (i) la titolarità soggettiva del potere, (ii) il contenuto dell'atto, (iii) la fase in cui il potere viene esercitato e (iv) gli effetti prodotti. Questi elementi di distinzione sono accompagnati però da una pressoché analoga finalità, infatti, *mutatis mutandis* sia l'atto di iniziativa legislativa sia la proposta di emendamento sono atti di determinazione del contenuto della legge. Se, dunque, non sono due atti identificabili, riprendendo la metafora da cui siamo partiti, sembrano discendere almeno dagli stessi genitori.

2.1 Forma e classificazione.

Stabilite le premesse per l'inquadramento dell'istituto, passiamo ora all'analisi degli aspetti formali; *in primis*, la forma della proposta emendativa.

Essa, infatti, deve essere formulata necessariamente con l'utilizzo della tecnica legislativa, cosicché il disposto, privo di espressioni astratte, generiche o rientranti nel linguaggio colloquiale, sia redatto in modo tale da poter essere inserito immediatamente e in modo omogeneo nell'articolato del disegno di legge. Logicamente la proposta di emendamento deve riguardare la stessa materia del progetto in cui si vuole inserire ed essere orientata ad un cambiamento parziale del suo contenuto, da coordinare con le altre parti del testo³⁴⁰.

In effetti, gli emendamenti vengono normalmente classificati proprio con riguardo al tipo di modifica parziale che prospettano e alle modalità con cui si collegano alle altre disposizioni. Soccorre sul punto la nota differenziazione di Jeremy Bentham, in base alla quale essi si distinguono in soppressivi, aggiuntivi o sostitutivi, rispetto ai fini sostanziali di

³³⁸ Cfr. G. PISTORIO, voce *Emendamento*, cit., p. 355, la quale mette in luce questa differenza parlando dell'iniziativa come «atto di scelta» e dell'emendamento come «tentativo» di correggere una scelta già operata.

³³⁹ Questa differenza negli effetti ci consente di ricordare la dottrina di G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Giappichelli, Giappichelli, Torino, 2000, p. 107 ss., che riteneva che la presentazione dell'emendamento potesse essere ricondotta più che alla categoria della 'proposta' a quella della 'richiesta' in virtù del diverso grado di vincolatività nei riguardi dell'organo deliberante. Cfr. anche G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 80 ss., che riprende e sviluppa queste tesi affermando che: «se quindi davanti a una proposta di legge le camere possono rispondere con un *non liquet*, a seguito della presentazione di un emendamento ordinariamente (salvo casi eccezionali come l'apposizione della questione di fiducia), non è possibile procedere oltre senza aver risposto nel senso del suo accoglimento o del suo rigetto».

³⁴⁰ Sul punto cfr. E. SPAGNA MUSSO, voce *Emendamento*, cit., pp. 829-830.

scelta delle disposizioni, e divisivi, riunitivi o traspositivi, in relazione ai fini formali di coordinamento delle disposizioni³⁴¹.

La nomenclatura è assiomatica. Tuttavia, possiamo giovarci di alcune precisazioni quantomeno limitatamente alla distinzione di tipo sostanzialistico (scelta della disposizione). Per emendamenti soppressivi intendiamo quelli volti all'eliminazione totale o parziale della disposizione in discussione; i sostitutivi, anche detti modificativi, sono invece finalizzati all'espunzione di una parte di testo e al contestuale inserimento al suo posto di una parte sostitutiva; gli emendamenti aggiuntivi sono quelli tesi all'inserimento di parole o proposizioni ulteriori rispetto a quelle già utilizzate. Sotto questo aspetto, quel che pare importante cogliere è che, seppure tali definizioni rivestano un indubbio valore dal punto di vista ordinatorio, esse rischiano di distorcere, in alcuni casi, il senso proprio dell'emendamento. Stante la classificazione esposta, un emendamento soppressivo ha una finalità eliminativa, tuttavia, a titolo esemplificativo, sottrarre da una disposizione una negazione potrebbe determinare l'ampliamento e non la restrizione della disciplina in discussione, ovvero, contrariamente, un emendamento aggiuntivo potrebbe inserire una parola che tende a circoscrivere il campo di applicazione della disciplina; per cui, in siffatte situazioni, la modifica sostanziale del testo che queste proposte tendono a realizzare sarebbe in realtà esattamente opposta rispetto alla natura formale del loro dispositivo³⁴².

Da ultimo, una particolare forma di emendamento è rappresentata dalla categoria del subemendamento, il quale non è altro che la modifica di un emendamento già presentato, di cui si condivide il principio informatore ma non una parte del contenuto.

2.2 Limiti formali e sostanziali.

Posto che l'emendamento, ossia la «modificazione necessariamente parziale della proposta contenuta nel disegno di legge»³⁴³, assolve la funzione di contraddittorio nel procedimento legislativo ai fini del raggiungimento di un risultato di mediazione fra le diverse valutazioni degli interessi in gioco, non ogni proposta di emendamento può divenire effettivamente emendamento e non tutti gli emendamenti sono suscettibili di essere sottoposti alla votazione da parte dell'Assemblea legislativa³⁴⁴.

Difatti, il potere di emendamento è subordinato al rispetto di alcuni requisiti di carattere formale e sostanziale, che conseguentemente si atteggiano a veri e propri limiti all'esercizio di questa prerogativa all'interno del procedimento legislativo.

Quanto ai primi, la proposta di emendamento per poter essere qualificata tale deve innanzitutto avere forma scritta *ad substantiam*, è indispensabile che sia sottoscritta dal proponente (sia ai fini dell'identificazione del titolare dell'iniziativa emendativa, sia in senso più ampio per l'assunzione della responsabilità politica connessa alla presentazione

³⁴¹ Per il richiamo alla risalente classificazione cfr. J. BENTHAM, *Tactiques des Assemblées politiques délibérantes*, in *Oeuvres de J. Bentham*, Société Belge de Librairie, Bruxelles, 1840.

³⁴² Così G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 229.

³⁴³ A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e Società*, n. 2/1988, p. 227.

³⁴⁴ Cfr. G. PISTORIO, voce *Emendamento*, cit., p. 358.

della proposta) e che sia presentata nei termini ordinari (o in deroga)³⁴⁵. Solo rispettando tali requisiti, invero, si permette all'organo destinatario della proposta di poterla valutare accuratamente e di stabilirne la ricevibilità, prima, e l'ammissibilità, poi.

Quanto ai secondi, invece, occorre avere riguardo al contenuto della proposta; essa, infatti, deve avere natura emendativa, essere parziale e accessoria, nonché rivestire carattere normativo. Il primo di questi limiti determina l'inammissibilità delle proposte prive di una vera e propria portata innovativo-modificativa o volte a inserire delle correzioni di mera forma, così da arginare eventuali finalità ostruzionistiche; inoltre, la natura emendativa impone anche la non estraneità rispetto all'oggetto della discussione. A questo profilo si collega poi direttamente il secondo requisito dell'accessorietà e della parzialità della proposta; infatti, essa non può che essere parziale per poter essere considerata emendativa – altrimenti, se la modifica fosse pressoché totale, saremmo in presenza di un controprogetto che vuole regolare diversamente l'intera materia di cui si occupa il progetto di legge³⁴⁶ – e deve riferirsi specificamente al contenuto del singolo articolo, tanto che non dovrebbe ritenersi ammissibile «l'approvazione in blocco di un solo emendamento che in realtà sia sostanzialmente riferibile a più articoli»³⁴⁷. Infine, l'ultimo limite sostanziale che la proposta di emendamento deve rispettare è il carattere normativo, richiesto affinché essa si possa inserire direttamente nel disegno di legge che intende modificare³⁴⁸.

2.3. (Segue) *Il paradosso del maxi-emendamento.*

Dopo aver esposto quelli che a livello teorico sono i limiti all'esercizio del potere di emendamento, non si può non accennare alla nota patologia invalsa nella prassi parlamentare di far ricorso, sin dalle prime legislature repubblicane³⁴⁹, ai c.d. maxi-emendamenti.

Essi rappresentano una forma estrema e radicale dell'emendamento: una modifica ad un disegno di legge tesa ad alterare totalmente l'impianto normativo in cui si inserisce. Per quanto detto sinora, dunque, il maxi-emendamento, essendo finalizzato a regolare interamente e in modo sostanzialmente diverso la materia, non sembra neppure poter essere considerato un vero e proprio emendamento e altrettanto dubbia pare essere la sua

³⁴⁵ Per un'ampia disamina dei requisiti di tipo formale si v. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 127 ss. Nel contesto regionale i requisiti degli emendamenti sono stabiliti dai regolamenti interni, come si dirà più avanti nel proseguo del contributo. Posto che i limiti formali richiamati nel corpo del testo sono quelli minimi e comuni a tutte le proposte emendative, sia a livello parlamentare, sia a livello regionale, nulla osta a che le singole Regioni ne inseriscano degli altri. Ad es. l'art. 139 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa della Regione Toscana (Regolamento 24 febbraio 2015, n. 27) richiede che gli emendamenti siano «formulati secondo i principi di qualità normativa».

³⁴⁶ In tali casi, accogliendo sempre la ricostruzione di E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, cit., p. 157 ss., nonché di D.E. CASSANELLO, *L'iter legislativo*, cit., p. 444, si tratterebbe di un atto di iniziativa legislativa concorrente e non più di una proposta di emendamento.

³⁴⁷ A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, cit., p. 227, il quale ricollega tale limite alla previsione costituzionale per cui l'approvazione della legge deve avvenire articolo per articolo (art. 72 Cost.). L'autore, infatti, ritiene che esista un nesso imprescindibile tra emendamento e articolo, in forza del quale quest'ultimo sembra essere «il limite-parametro naturale» qualificante la legittimità dell'esercizio del primo.

³⁴⁸ In modo simile v. G. PISTORIO, voce *Emendamento*, cit., p. 359.

³⁴⁹ A titolo meramente esemplificativo, si veda la c.d. legge truffa del 1953 (l. n. 148/1953). Di maxi-emendamento nel procedimento legislativo regionale si parlerà nelle pagine successive.

legittimità costituzionale. Tuttavia, stante la mancanza di una disciplina costituzionale espressa del potere di emendamento (sia delle modalità di esercizio dello stesso, sia dei relativi limiti) e l'insindacabilità degli *interna corporis acta*, la Corte costituzionale ha assunto un comportamento di generale *self-restraint* in merito a questa prassi parlamentare, dimostrandosi restia a rilevarne il contrasto con il tessuto costituzionale, in particolare con l'art. 72 Cost.³⁵⁰, a differenza della dottrina che invece è sempre stata pressoché unanime nel constatare l'illegittimità del fenomeno³⁵¹.

Non essendo questa la sede per analizzare compiutamente la prassi dei maxi-emendamenti, segnaliamo soltanto le distorsioni che si realizzano rispetto al normale procedimento emendativo. A livello procedurale, essi vengono presentati nel corso dell'esame in Assemblea dopo la scadenza del termine ordinario di presentazione degli emendamenti³⁵²; sul piano sostanziale, si distinguono in maxi-emendamenti conservativi e innovativi, a seconda che rechino in un'unica proposta di modifica l'intero disegno di legge approvato in Commissione ovvero lo modifichino sostanzialmente, anche con discipline eterogenee e estranee alla materia in esame³⁵³; infine, con riguardo alla *ratio* della loro presentazione, malgrado nulla osti a che siano presentati senza l'apposizione della questione di fiducia, la finalità ultima è proprio quella di ottenere l'approvazione dell'intero testo in unico voto, infatti, con l'istituto della fiducia non solo decadono tutte le proposte emendative già presentate, ma se ne preclude la presentazione di nuove, con la conseguenza così di rendere il testo assolutamente inemendabile³⁵⁴.

Le problematiche derivanti dall'utilizzazione di questa forma 'alterata' di emendamento appaiono abbastanza evidenti: da una parte, la menomazione dei poteri del Parlamento a causa di un voto bloccato, col pregiudizio che ne deriva alla qualità finale del prodotto legislativo, dall'altra, le ripercussioni sul principio della separazione dei poteri dipendenti dall'eliminazione del dibattito parlamentare. Se si rende immune la proposta in votazione, difatti, da un lato, si preclude l'esercizio parlamentare del potere emendativo, con importanti carenze nell'apporto plurale al contenuto della legislazione, dall'altro, si obbliga l'Assemblea legislativa a scegliere soltanto se accogliere o meno la proposta, espropriandola della sua funzione principale. In tal modo, quindi, la funzione legislativa rimane solo formalmente attribuita alle Camere, essendo nella sostanza espressione di una volontà governativa da queste ultime meramente ratificata³⁵⁵ (per di più, attraverso il

³⁵⁰ È tuttavia doveroso segnalare che, nel suo ragionare intorno alla prassi del maxi-emendamento, la Corte costituzionale ha spesso sottolineato come l'elevato tasso di flessibilità e consensualità del diritto parlamentare non possa giustificare qualunque prassi si affermi nelle aule parlamentari, anche *contra Constitutionem*. Cfr. ad esempio C. cost., 8 febbraio 2019, n. 19.

³⁵¹ Per un attento esame delle varie posizioni dottrinarie cfr. N. LUPO, *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della Costituzione*, in *Quad. reg.*, 2007, n. 1/2, p. 261 ss.

³⁵² Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 271.

³⁵³ E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 1/2005, p. 808.

³⁵⁴ Analogamente G. PISTORIO, voce *Emendamento*, cit., p. 374.

³⁵⁵ È chiaro come il Governo diventi il «vero *dominus* del procedimento legislativo», cfr. per questa riflessione G. PISTORIO, voce *Emendamento*, cit., p. 374; ma anche E. GRIGLIO, *La conversione dei decreti-legge nella XIV legislatura: da procedimento duale a procedimento a prevalente connotazione governativa?*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 330, la quale chiarisce come questa prassi finisca per rimettere al Governo non solo la determinazione del *quid*, attraverso l'esercizio del potere di iniziativa, ma anche del *quomodo*, mediante l'esercizio del potere di emendamento.

‘ricatto’ degli eventuali effetti di una deliberazione negativa in merito al maxi-emendamento sul quale è stata posta la questione di fiducia).

Nella parte finale del lavoro si cercherà di verificare se e in che modo quest’aspetto patologico del potere di emendamento si inserisce all’interno della prassi legislativa regionale; infatti, le previsioni statutarie e regolamentari non sembrano tali da scongiurare questo rischio, ammettendo che la questione di fiducia possa essere posta anche sull’approvazione (o sul rifiuto) di emendamenti³⁵⁶.

2.4 *Alla ricerca del fondamento costituzionale del potere di emendamento.*

Nella fase conclusiva della ricostruzione generale, riteniamo utile, per completezza, ricordare la difficoltà nascente dall’assenza di un esplicito fondamento costituzionale del potere di emendamento, che ha spinto la dottrina a ricercarlo e ricondurlo, in vario modo, ad altre disposizioni costituzionali. D’altronde, possiamo pacificamente affermare che la mancata previsione espressa del potere in questione non implica «*a priori* né l’esclusione del fondamento costituzionale del potere, né tantomeno l’inesistenza di limiti impliciti a tale potere aventi appunto natura costituzionale»³⁵⁷, quindi, tutto ruota intorno alla sua ricerca nel testo e/o nel contesto delineato dalla Costituzione.

Innanzitutto, si deve segnalare che la parola ‘emendamenti’ è stata menzionata un’unica volta nel testo costituzionale, specificamente all’interno della XVII Disposizione transitoria e finale, la quale prevede che, per il lasso di tempo necessario all’elezione delle nuove Camere, le commissioni legislative possano rinviare «al Governo i disegni di legge, ad esse trasmessi, con eventuali osservazioni e proposte di emendamenti». Benché sia carente una disciplina costituzionale del potere di emendamento, pare quindi evidente che esso sia presupposto dalla Costituzione, come ad indicare una prerogativa più che conosciuta all’interno della tradizione parlamentare³⁵⁸. Basti pensare, infatti, che sui 140 articoli del progetto stesso di Costituzione furono proposti ben 1663 emendamenti³⁵⁹: senza dubbio i costituenti sapevano cosa fosse e come potesse essere utilizzato il potere di emendamento.

In ragione di ciò, appare pienamente legittimo trarre in via interpretativa da altre norme di rango costituzionale indicazioni relative all’esistenza di una previsione costituzionale in merito al potere di emendamento, dato che, poiché si versa nel problema dell’esistenza «di un potere che condiziona in maniera risolutiva il contenuto sostanziale di una fonte primaria per eccellenza» – la legge – «esso non potrebbe non considerarsi di derivazione materialmente costituzionale»³⁶⁰.

In primis, fra le ricostruzioni ipotizzate, bisogna escludere quella che vede nell’art. 71 Cost. il fondamento normativo del potere di emendamento, vista la diversità sopra esposta

³⁵⁶ Cfr., a titolo esemplificativo, St. Campania, art. 49, c. 3°; St. Liguria, art. 44, c. 3°.

³⁵⁷ A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, cit., p. 215.

³⁵⁸ V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Giuffrè, Milano, IV ed., 1991, p. 158, il quale fa riferimento alla tradizione parlamentare come fondamento del diritto di emendamento.

³⁵⁹ Cfr. V. FALZONE – F. PALERMO – F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana*, Mondadori, Milano, 1976, p. 15.

³⁶⁰ A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, cit., p. 216 ss.

fra quest'ultimo e il potere di iniziativa legislativa³⁶¹. Al contrario, devono guardarsi con favore gli sforzi dottrinari che hanno cercato di collegare tale potere alla titolarità in capo al Parlamento della funzione legislativa, ricostruendolo intorno alla funzione (art. 70 Cost.) e al procedimento legislativo (art. 72 Cost.). Procediamo con ordine.

L'art. 70 Cost., stabilendo che la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere, definisce il principio di parità formale fra i due rami del Parlamento nell'approvazione dei progetti di legge, che avviene dunque mediante l'adozione da parte di entrambe di un testo identico. Il sistema delle c.d. navette, attraverso il quale si richiede una doppia deliberazione conforme, mostra chiaramente come la Costituzione non solo preveda, ma reputi una normalità il fatto che il testo possa essere modificato in corso di discussione. Pertanto, seguendo questa interpretazione, il potere di emendamento sarebbe direttamente riconducibile al principio del bicameralismo perfetto nell'esercizio della funzione legislativa; esso, infatti, presume che una delle Camere possa proporre e approvare delle modifiche al progetto di legge deliberato dall'altra. In sostanza, l'emendamento non rappresenterebbe altro che «l'esplicazione stessa della funzione legislativa, intesa come sostanziale possibilità per l'organo parlamentare di determinare [...] il contenuto della decisione»³⁶².

L'art. 72 Cost. al primo comma prevede che ogni disegno di legge, esaminato da una Commissione e poi dall'Assemblea, sia da quest'ultima approvato articolo per articolo e con votazione finale. Tale «autonomia procedimentale costituzionalmente garantita della discussione degli articoli del progetto di legge» sembra confermare la riconducibilità del potere di emendamento alle norme costituzionali sul procedimento legislativo, in quanto risponderebbe all'esigenza di consentire al Parlamento una conoscenza adeguata dell'unità elementare del progetto – l'articolo, appunto – cosicché quest'ultimo possa scegliere in modo consapevole sul mantenimento del testo base o sulla modificazione del medesimo³⁶³. Le disposizioni riguardanti la votazione dei progetti di legge, quindi, pare presuppongano la possibilità di una modifica del *deliberando* nel corso del suo *iter* di approvazione, anche perché, ragionando *a contrario*, non avrebbe alcun senso richiedere una tale modalità di deliberazione³⁶⁴.

Al netto di due ulteriori conferme costituzionali che la dottrina ha ricondotto all'art. 81 Cost, in particolare alla discussione in seno all'Assemblea costituente relativa alla emendabilità del disegno di legge di bilancio³⁶⁵, ovvero alla generalissima previsione dell'art. 94, quarto comma³⁶⁶, Cost., da alcuni letta come diretta a ricomprendere tutte le

³⁶¹ Tutt'al più esso potrebbe essere il fondamento solamente di quello che abbiamo definito come 'potere di proporre emendamenti'.

³⁶² G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 115 ss., che considera l'art. 70 Cost. come la norma in cui è possibile individuare al meglio il fondamento pieno del potere di emendamento.

³⁶³ Per questa ricostruzione v. A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, cit., p. 223.

³⁶⁴ G. PICCIRILLI, *L'emendamento*, cit., p. 117.

³⁶⁵ L'avvenuto riconoscimento del potere del Parlamento di emendare un disegno di legge così particolare sembrerebbe confermare e garantire la volontà di riconoscere in capo alle Camere un generale potere emendativo per i disegni di legge che vengono loro sottoposti, cfr. in questo senso G. PISTORIO, voce *Emendamento*, cit., p. 356.

³⁶⁶ Ai sensi dell'art. 94, quarto comma, Cost. «Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni».

deliberazioni parlamentari, ivi comprese quelle relative alle proposte emendative³⁶⁷, il fondamento del potere di emendamento sembra limpidamente riconducibile alla titolarità parlamentare della funzione legislativa e, in conclusione, ricavabile direttamente dall'art. 70 Cost., con l'ulteriore conferma derivante dall'art. 72 Cost.

3. Cenni al procedimento legislativo regionale.

Per poter passare, nella parte finale di questa nostra riflessione, dalla teoria alla prassi dell'esercizio del potere di emendamento nel contesto regionale, è necessaria una tappa intermedia finalizzata a dettare le coordinate essenziali del procedimento legislativo regionale³⁶⁸, all'interno del quale ovviamente si inserisce quello emendativo.

Il procedimento di formazione della legge regionale³⁶⁹ è disciplinato dagli statuti regionali (art. 123, primo comma, Cost.) i quali, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, hanno cercato di rafforzare il ruolo del Consiglio regionale³⁷⁰, notevolmente indebolito – dal punto di vista politico – a causa della perdita della competenza ad eleggere il Presidente della Giunta, nonché del ridotto potere di sfiduciarlo, in ragione del fatto che l'approvazione della mozione di sfiducia determina, nella nuova forma di governo regionale, il contemporaneo scioglimento anche del Consiglio (*simul stabunt, simul cadent*)³⁷¹.

Prima dell'approvazione dei nuovi statuti, il procedimento legislativo regionale era caratterizzato da una sostanziale uniformità procedimentale rispetto alla disciplina statale, infatti, i regolamenti consiliari avevano ricalcato quasi interamente il modello dei regolamenti parlamentari; dopo la riforma, invece, esso ha iniziato ad assumere una minima fisionomia propria, con degli elementi di specialità rispetto al procedimento statale:

³⁶⁷ Questa tesi, in modo poco persuasivo, fa discendere da questa previsione «una visione “in controluce” del riconoscimento costituzionale (dell'esistenza) dell'emendamento»; per una più dettagliata analisi cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento*, cit., p. 117 ss.

³⁶⁸ Sul tema, a livello monografico, v. G. MASCIOCCHI, *Il procedimento legislativo regionale*, Nocchioli, Firenze, 1985; per una raccolta di saggi cfr. P. CARETTI, *Il procedimento legislativo regionale*, Cedam, Padova, 1997.

³⁶⁹ La legge regionale si configura in generale come fonte a competenza specializzata, delimitata non solo territorialmente, ma anche in relazione alle materie, si v. l'art. 117 Cost. che definisce il nuovo riparto fra Stato e Regioni stabilito con legge cost. n. 3/2001. Per un'attenta analisi della potestà legislativa concorrente, residuale ed integrativa v. P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, V ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 50 ss. Sulla collocazione della legge regionale nel sistema delle fonti cfr. almeno V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1960, il quale sottolinea che la legge statale e la legge regionale hanno un comune «valore di legge», inteso come regime giuridico degli atti; si v. anche A. D'ATENA, voce *Legge regionale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, p. 979, che parla della legge regionale come «legge in senso tecnico», per tre ordini di ragioni: a) per la differenziazione della legge regionale dai regolamenti adottati dagli stessi enti, b) per la struttura dell'*iter formativo*, le cui diverse fasi sono designate con i *nomina iuris* tradizionalmente riservati al procedimento legislativo, c) per il regime giuridico cui tali atti sono sottoposti.

³⁷⁰ Nessuno statuto prevede, in linea con questo intento, atti con forza di legge della Giunta, in quali avrebbero ulteriormente rafforzato la figura del Presidente.

³⁷¹ La legge costituzionale n. 1/1999, novellando l'art. 122 Cost., ha predefinito la forma di governo regionale stabilendo che, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, il presidente della Giunta «è eletto a suffragio universale e diretto» e «nomina e revoca i componenti della giunta». Il successivo art. 126, terzo comma, Cost. precisa che l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta comporta le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio.

l'apertura ai contributi esterni (es. Province e Comuni) e l'interessamento alla buona qualità delle leggi³⁷².

La funzione legislativa regionale, esercitata da un'unica Assemblea legislativa (Consiglio regionale), si svolge seguendo un *iter* articolato in vari momenti: l'iniziativa, la fase costitutiva, la promulgazione e la pubblicazione.

Il procedimento legislativo si apre, quindi, con l'iniziativa, che è annoverata fra i cinque contenuti obbligatori dello statuto regionale (art. 123). Il potere di iniziativa spetta ai singoli membri dell'organo rappresentativo, all'esecutivo, ad una frazione del corpo elettorale³⁷³, alle Province e ai Comuni e, in alcune Regioni, al Consiglio delle autonomie locali previsto dall'art. 123, ultimo comma, Cost. La presentazione della proposta di legge deve rispettare alcuni requisiti minimi, previsti generalmente da tutti gli statuti, quali la redazione in articoli e l'allegazione di una relazione illustrativa, cui però possono aggiungersene altri in virtù del fatto che, disciplinando lo svolgimento di questa fase, lo statuto della singola Regione può subordinare la presentazione del progetto all'esistenza anche di altri elementi, ad esempio richiedendo che la legge sia motivata³⁷⁴ oppure che sia accompagnata dalla ATN (analisi tecnico normativa) o dall'AIR (analisi di impatto della regolamentazione)³⁷⁵. La proposta viene presentata al Presidente del Consiglio, il quale, ove non sia improcedibile, la annuncia ai consiglieri nella prima seduta successiva alla presentazione e la assegna alla Commissione competente. Inizia, così, la fase costitutiva.

In questo stadio del procedimento i progetti di legge vengono affidati, appunto, a commissioni permanenti, composte in modo proporzionale alla consistenza numerica dei singoli gruppi consiliari, e, solo dopo l'espletamento delle loro attività, si procede con la discussione generale in Consiglio. Il lavoro della Commissione si svolge normalmente in sede referente, dato che, perlomeno sino all'approvazione dei nuovi statuti, l'eventuale svolgimento di attività deliberativa (sede deliberante) da parte delle commissioni era ritenuto in contrasto con l'art. 121 Cost., il quale riserva al Consiglio la potestà legislativa. Tuttavia, nonostante la maggioranza della dottrina si sia tradizionalmente considerata contraria all'introduzione da parte dei regolamenti consiliari di procedimenti in sede deliberante, l'esclusione di una siffatta procedura non sembra più essere una certezza, vista la sua previsione in alcuni dei nuovi statuti regionali (Piemonte, Campania e Puglia)³⁷⁶. Da sempre contemplato dagli statuti o dai regolamenti è, invece, il procedimento della Commissione in sede redigente; infatti, la preventiva delibera consiliare in ordine ai criteri

³⁷² M. CARLI, voce *Procedimento legislativo regionale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXVII, Treccani, Roma, 2009, p. 2.

³⁷³ Le proposte di legge di iniziativa popolare sono le uniche a non decadere con la fine della legislatura. Inoltre, è solitamente previsto un procedimento specifico, con dei tempi più celeri per l'espressione di un voto nel merito da parte del Consiglio.

³⁷⁴ St. Toscana, art. 39, c. 2°.

³⁷⁵ St. Marche, art. 34, c. 2°. Per questi aspetti cfr. M. CARLI, *Procedimento legislativo regionale e qualità della legislazione*, in P. CARETTI – E. ROSSI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009. L'attuazione degli statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 2-7.

³⁷⁶ Cfr. M. CARLI, voce *Procedimento legislativo regionale*, cit., p. 2, il quale spiega anche come il problema sia più teorico che pratico. Per la disciplina specifica v. St. Piemonte, art. 30, c. 4° e 46, c. 1°; St. Campania, art. 42, c. 1°, lett. b) e 2°; St. Puglia, art. 32.

informativi e l'approvazione finale da parte sempre del Consiglio, assicurano «che l'attività normativa così esplicita si mantenga sempre sotto il diretto controllo del *plenum*»³⁷⁷.

Ad ogni modo, a parte l'ipotesi appena descritta, l'esercizio normale della funzione deliberativa deve avvenire in Assemblea. Dopo il passaggio in Commissione, invero, la trattazione delle proposte di legge ha luogo secondo il sistema delle tre letture: discussione generale, approvazione articolo per articolo, votazione finale.

È proprio all'interno di questa fase che si inserisce il procedimento emendativo: difatti, la proposta di emendamento deve essere presentata prima che sia chiusa la discussione generale e, alla votazione dei singoli articoli, si può passare solo dopo aver messo in votazione preliminarmente i subemendamenti e poi i singoli emendamenti a ciascun articolo. Una volta conclusa la votazione degli emendamenti e degli articoli, si svolge la votazione finale sulla legge nel suo complesso.

Con la chiusura della deliberazione termina la fase costitutiva, la legge regionale viene promulgata dal Presidente della Giunta, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione e riprodotta, a fine di conoscenza, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica. Per la sua entrata in vigore, il termine di *vacatio*, in sintonia con quanto previsto per la legge statale, è di quindici giorni, i quali decorrono dalla pubblicazione nel Bollettino. Sul punto, è opportuno rammentare che, prima del nuovo art. 127 Cost., il controllo preventivo del Governo sulle leggi regionali poteva – con il rinvio della legge, prima, e il ricorso alla Corte costituzionale, poi – impedire l'entrata in vigore delle nuove disposizioni anche per anni, diversamente, il controllo attualmente esercitato dal Governo, essendo di tipo successivo, viene effettuato su leggi regionali già in vigore³⁷⁸.

3.1 La disciplina degli emendamenti nei regolamenti consiliari.

Il sostanziale parallelismo del procedimento legislativo regionale, nonché della disciplina dell'emendamento che al suo interno si inserisce, con quanto previsto a livello nazionale, dipende, come si accennava, dalla pressoché totale riscrittura della disciplina parlamentare all'interno dei regolamenti interni dei consigli regionali.

Tutti gli statuti, infatti, non solo hanno contemplato questi regolamenti, ma hanno anche affidato loro il compito di disciplinare l'organizzazione e le modalità di funzionamento dell'organo³⁷⁹, svolgendo, quindi, una funzione analoga a quella che la Costituzione assegna ai regolamenti parlamentari.

Pertanto, la disciplina degli emendamenti a livello regionale va ricercata nei regolamenti consiliari che, senza particolari peculiarità rispetto a quanto previsto in ambito nazionale, stabiliscono i vari aspetti inerenti al procedimento emendativo.

³⁷⁷ A. D'ATENA, voce *Legge regionale*, cit., p. 972.

³⁷⁸ Entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge regionale, il Governo, quando ritenga che essa ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale (art. 127, primo comma, Cost.). La stessa possibilità, sempre entro sessanta giorni dalla pubblicazione, è data alla Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza (art. 127, secondo comma, Cost.).

³⁷⁹ Per un inquadramento di questa tipologia di fonti cfr., fra altri, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 310 ss.

La prima fase che viene regolata è l'iniziativa emendativa, dunque la presentazione dell'emendamento, con l'indicazione dei soggetti che hanno tale potere, dei termini entro cui esso può essere esercitato e della figura a cui devono essere presentati.

In modo tendenzialmente uniforme per tutte le Regioni, gli emendamenti possono essere proposti dai singoli componenti dell'Assemblea legislativa e dai membri della Giunta³⁸⁰. Per quanto riguarda i termini, se non sono già stati presentati e svolti in Commissione³⁸¹ – come di norma accade – essi sono generalmente presentati al Presidente del Consiglio entro le ventiquattro ore precedenti la seduta al cui ordine del giorno è iscritta la proposta di legge cui si riferiscono, fermo che è sempre ammessa la possibilità di presentazione in deroga, anche eventualmente nel corso della seduta, purché ciò avvenga prima della chiusura della discussione generale del progetto³⁸². Una disciplina dei termini più rigorosa (entro il giorno precedente la seduta) è solitamente prevista, invece, con riguardo agli emendamenti che comportano un aumento di spesa o una minore entrata, ovvero che possano incidere sul bilancio in generale; la *ratio* di questa previsione risiede nell'obbligo di copertura finanziaria degli stessi, in ragione del quale, subito dopo la presentazione, il Presidente del Consiglio richiede un parere alla Commissione competente per materia (non essendo prevista in ogni Regione una Commissione *ad hoc*)³⁸³, finalizzato alla verifica della copertura finanziaria.

Il secondo aspetto disciplinato dai regolamenti interni è legato ai requisiti richiesti ai fini dell'ammissibilità degli emendamenti. In linea con quanto abbiamo accennato a livello teorico-generale, si prevedono dei requisiti formali, come la forma scritta e la sottoscrizione, e dei requisiti sostanziali, inerenti al contenuto dell'emendamento. Seppur diversamente descritti a livello terminologico nei vari regolamenti, i requisiti di tipo sostanziale tendono tutti a garantire che l'emendamento abbia un contenuto determinato e omogeneo rispetto alla materia disciplinata dall'articolo cui si riferisce³⁸⁴. Tuttavia, alcuni regolamenti impongono il rispetto e l'osservanza di regole dettagliate di *drafting*³⁸⁵, altri invece richiedono semplicemente la leggibilità e la chiara indicazione delle parti di testo che

³⁸⁰ È bene chiarire che, nonostante nella prassi il potere di iniziativa emendativa sia esercitato anche dall'esecutivo, alcuni regolamenti interni (ad es. Puglia) non prevedono in modo esplicito che gli emendamenti possano essere proposti dai membri della Giunta, cfr. il relativo Reg. int., art. 23. La stessa dualità si riscontra nei regolamenti delle Regioni a statuto speciale: ad esempio, il Reg. int. Valle d'Aosta, art. 66, c. 1°, si riferisce ai soli consiglieri, mentre il Reg. int. Assemblea Siciliana, art. 67-ter, c. 2°, parla espressamente di «emendamenti di iniziativa governativa».

³⁸¹ Vedi, ad esempio, il Reg. int. del Consiglio regionale delle Marche, art. 90, interamente dedicato alla presentazione e allo svolgimento degli emendamenti in Commissione; ma anche il Reg. int. dell'Assemblea legislativa regionale della Campania, art. 105, che al c. 4° chiarisce anche come l'Assemblea possa decidere che «la redazione degli emendamenti richieda il rinvio in Commissione o per l'esame dei soli emendamenti o per la riapertura della fase referente sull'intero testo».

³⁸² Lo prevede esplicitamente ad es. il Reg. int. del Consiglio regionale della Liguria, art. 99, c. 2°.

³⁸³ È il caso della Toscana, v. Reg. int. del Consiglio regionale, art. 138, c. 3°, al contrario, nelle Marche si prevede, invece, che gli emendamenti che comportano spese o minori entrate, appena presentati siano trasmessi alla *Commissione competente in materia di programmazione e bilancio* affinché li esamini e valuti nelle loro conseguenze finanziarie, esprimendo il parere prima dell'inizio della loro votazione, cfr. Reg. int., art. 104, c. 1°, (corsivo aggiunto).

³⁸⁴ Quanto detto circa i requisiti di ammissibilità degli emendamenti vale anche per le Regioni a statuto speciale, cfr. a titolo di esempio Reg. int. Friuli-Venezia Giulia, art. 108, c. 1°, oppure Reg. int. Trentino-Alto Adige, art. 64, c. 3°.

³⁸⁵ Così nel Reg. int. Toscana (art. 139), che richiede la formulazione secondo «i principi di qualità normativa».

si intendono modificare³⁸⁶. Qualora gli emendamenti presentati non rispettino, dunque, entrambe le tipologie di requisiti, l'eventuale inammissibilità viene dichiarata dal Presidente del Consiglio, il quale, ove lo ritenga opportuno, nei casi previsti dal regolamento, può consultare l'Assemblea, che in tal caso decide senza discussione.

Infine, l'ultimo aspetto regolamentato attiene alle modalità di illustrazione ed esame degli emendamenti, unitamente alle procedure di votazione degli stessi. Solitamente l'emendamento è illustrato dal proponente (o dai proponenti)³⁸⁷, dopodiché il Presidente o altro membro della Giunta hanno la facoltà di esprimere su di esso un parere e, da ultimo, possono essere espresse le dichiarazioni di voto. Per quanto concerne la successiva votazione, essa avviene, di norma, secondo tale ordine: subemendamenti, emendamenti, articoli, emendamenti al preambolo, preambolo e, alla fine, legge nel complesso.

Nell'ipotesi in cui siano stati presentati più emendamenti ad uno stesso articolo³⁸⁸, l'ordine di votazione parte da quelli soppressivi, poi quelli sostitutivi e per finire quelli aggiuntivi, iniziando sempre da quelli che più si allontanano dal testo originario dell'articolo. Inoltre, si attribuisce di solito al Presidente la possibilità di modificare l'ordine di votazione degli emendamenti sulla base dei principi di economicità e di chiarezza delle votazioni³⁸⁹, nonché di dichiarare decaduti quelli che risultano in contrasto logico-giuridico con gli altri emendamenti precedentemente approvati.

Con la votazione e l'approvazione (o la reiezione) si esauriscono, dunque, le disposizioni regolamentari concernenti il potere di emendamento nel procedimento legislativo regionale.

3.2 Not always a happy ending: *l'esempio della Regione Toscana*.

La trattazione sino ad ora si è concentrata sull'analisi della disciplina positiva dell'emendamento a livello regionale, però, come per la maggior parte delle assemblee legislative, anche nel caso dei consigli regionali non può essere tralasciato il dato empirico del concreto atteggiarsi della prassi; per cui, si cercherà di dare cognizione della stessa, indubbiamente in modo sommario, attraverso l'esempio della Regione Toscana³⁹⁰.

Quel che si tenterà di mostrare è l'esistenza di due prassi parlamentari, quella dell'utilizzo dei maxi-emendamenti e quella degli emendamenti alle leggi c.d. trasversali (leggi di manutenzione e semplificazione, leggi di stabilità e collegati), che hanno avuto, a seguito dell'introduzione di norme puntuali nel regolamento interno dell'Assemblea legislativa della Toscana (prima nel Regolamento 27 gennaio 2010, n. 12, poi nel nuovo Regolamento 24 febbraio 2015, n. 27), una diversa evoluzione.

³⁸⁶ Una formulazione di questo tipo è ad esempio prevista dal Reg. int. dell'Assemblea legislativa regionale dell'Umbria (art. 69, c. 2°-bis).

³⁸⁷ Per questa fase cfr. Reg. int. Campania, art. 106, c. 4°, il quale prevede, dopo l'illustrazione del proponente, l'intervento di un oratore contro e uno a favore per un massimo di cinque minuti.

³⁸⁸ Cfr. sul punto il Reg. int. del Consiglio regionale del Lazio, art. 68, che disciplina in modo dettagliato la modalità di votazione degli emendamenti.

³⁸⁹ In tal senso v. Reg. int. del Consiglio regionale del Veneto, art. 105, c. 4°. Sempre con riguardo alla votazione si v. Reg. int. della Lombardia, art. 92., c. 5°-bis, che attribuisce al Presidente, con il consenso unanime dell'Assemblea, la facoltà disporre la votazione in blocco di una pluralità di emendamenti sulla medesima disposizione normativa che il relatore e la Giunta abbiano dichiarato di accogliere.

³⁹⁰ Per un approfondimento specifico sulla Regione cfr. P. CARROZZA – R. ROMBOLI – E. ROSSI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Giappichelli, Torino, 2015.

Iniziamo dalla prima. In ambito regionale toscano, nel corso del 2009, si era diffusa la prassi di ricorrere ai maxi-emendamenti. A differenza di quanto accade a livello nazionale, tale prassi non era, però, addebitabile all'utilizzazione della questione di fiducia da parte dell'esecutivo, contrariamente, essa sembrava derivare dalla volontà di arginare il comportamento ostruzionistico dell'opposizione, che tendeva alla presentazione di innumerevoli emendamenti durante il dibattito in aula³⁹¹.

Così, al termine della VIII Legislatura, furono approvate due leggi attraverso maxi-emendamenti contenenti parti importanti del testo: la legge regionale n. 29/2009 (Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana) e la legge regionale n. 50/2009 (Modifiche alla legge regionale 13 maggio 2004, n. 25, Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale).

Nel primo caso, il testo della legge era inizialmente composto da 37 articoli, tuttavia, durante il dibattito in aula, vennero presentati da parte dei gruppi di opposizione ben 132 emendamenti. Le forze di maggioranza, allora, per superare l'atteggiamento ostruzionistico decisero di presentare un emendamento a un emendamento – quindi, un subemendamento – già presentato dall'opposizione e non ancora discusso. Questo subemendamento, dunque, purché formalmente riferibile al solo articolo 6, in realtà andava a sostituire tutti gli articoli che, sino a quel momento, non erano ancora stati votati; pertanto, l'articolo 6 finiva per contenere 78 commi, fedelmente riproductivi del testo degli originali articoli dal 6 al 37, con evidenti problemi di *drafting* formale e sostanziale³⁹². Nella seconda ipotesi, analogamente, la legge venne approvata con un testo composto da soli 2 articoli, il secondo dei quali conteneva 7 commi che assorbivano e riproducevano altrettanti articoli inizialmente contenuti nel progetto di legge.

Ad ogni modo, si tentò subito di arginare questa preoccupante tendenza con l'introduzione nel regolamento interno di norme dettagliate, coerenti con i principi di qualità normativa, che cercavano di scongiurare il ricorso a maxi-emendamenti dal contenuto eterogeneo. Infatti, a partire dal 2010, il regolamento ha imposto – sia per gli emendamenti, sia per i subemendamenti – omogeneità di contenuto, rispettivamente con l'articolo o con l'emendamento di riferimento, un oggetto determinato e una formulazione rispettosa delle regole di tecnica legislativa³⁹³. Non è dato sapersi se il merito sia della modifica del regolamento, ovvero di un atteggiamento maggiormente virtuoso dell'Assemblea legislativa, tuttavia, a far data da quell'anno, non sembrano essersi registrati altri casi di leggi approvate con il ricorso ai maxi-emendamenti all'interno della legislazione toscana.

Un epilogo altrettanto fausto, invece, non sembra riscontrabile per la prassi concernente gli emendamenti alle leggi trasversali. Queste tipologie di leggi, infatti, godono di procedure particolari, nel corso delle quali vengono presentati in Commissione numerosissimi emendamenti (spesso richiedenti risorse finanziarie) da parte dei consiglieri regionali, non di rado anche su sollecitazione della Giunta stessa.

³⁹¹ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale*, in *il Filangieri*, 2009, p. 129, il quale ritiene che tale prassi sia spiegabile, tra l'altro, con l'assenza di un tessuto di regole procedurali anti-ostruzionistiche.

³⁹² La vicenda è analizzata da P. GARRO, *Il maxi-emendamento*, in www.consiglio.regione.toscana.it, pp. 6-7.

³⁹³ Si vedano per questo aspetto gli articoli da 150 a 154 del Reg. interno del Consiglio regionale della Toscana.

Il ricorso a tali procedure, quindi, diventa sovente l'occasione per l'inserimento di disposizioni c.d. *omnibus* per il tramite di emendamenti che sfuggono all'esame delle commissioni referenti competenti per materia, le quali non si possono pronunciare neppure in sede di parere secondario³⁹⁴. Per l'approvazione di siffatte leggi, si prevede difatti che l'esame in Commissione sia demandato alla Prima Commissione (Affari istituzionali, programmazione e bilancio). Quest'ultima esprime un parere referente, non di merito, e, soprattutto, non è di solito competente per la materia oggetto degli emendamenti che in quella sede vengono presentati. In questo modo, dunque, essi finiscono per essere sottratti al parere di merito della Commissione competente per materia e, di conseguenza, diventa decisamente più semplice l'allontanamento dalle finalità del progetto di legge in esame, essendo pressoché assente un controllo sul punto. Non è difficile immaginare, quindi, quanto tali procedure possano prestarsi, in modo distortivo, ad essere dei veicoli pericolosi per l'inserimento di disposizioni plurisettoriali o disomogenee rispetto alla materia disciplinata dal progetto di legge.

Orbene, nei confronti di quest'ultima prassi legislativa, le previsioni del regolamento interno non sembrano essere particolarmente efficaci, dato che non riescono a contenere l'utilizzo improprio dello strumento emendativo nel procedimento di formazione delle leggi trasversali³⁹⁵.

3.3 Una riflessione di sintesi.

Al termine di questa riflessione sull'emendamento nel procedimento legislativo regionale, possiamo ritenere che non ci siano peculiarità degne di nota rispetto al Parlamento nazionale, quantomeno nella disciplina stabilita dai regolamenti consiliari, i quali rappresentano la fonte (tendenzialmente unica) in cui ricercare le disposizioni concernenti l'emendamento: la presentazione, l'esercizio del potere in concreto, il procedimento di esame e le modalità di votazione.

L'aspetto che, senza dubbio, mostra qualche carattere di singolarità è la prassi legislativa regionale (della Toscana, per quel che qui si è analizzato), nell'ambito della quale, seppure non sembri impossibile incontrare elementi sintomatici comuni al contesto nazionale (maxi-emendamenti), pare ragionevole affermare che essi discendano da problematiche in parte diverse.

³⁹⁴ Cfr. I. CIRELLI, *Politiche in materia istituzionale*, in *Rapporto sulla legislazione aprile 2010 – dicembre 2011*, in www.consiglio.regione.toscana.it, p. 3 ss., la quale chiarisce che rispetto a questi emendamenti saltano gli ordinari strumenti consiliari a garanzia della partecipazione dei soggetti interessati (consultazioni) e, ancora prima, le procedure concertative; inoltre, essi non possono neppure essere oggetto di valutazione da parte delle direzioni generali competenti.

³⁹⁵ Ancora oggi, infatti, il procedimento di approvazione delle leggi trasversali continua ad essere nel contesto regionale toscano la sede di presentazione di emendamenti, che se non sono numerosi in assoluto, lo sono almeno in rapporto al procedimento di formazione delle altre tipologie di leggi. Cfr. a titolo meramente esemplificativo la legge regionale n. 29/2021 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2021).

IL PROCEDIMENTO EMENDATIVO NELLE REGIONI CENTRALI: TOSCANA, UMBRIA, MARCHE, LAZIO

di *Federica Camisa*

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La presentazione degli emendamenti. - 3. I requisiti e l'ammissibilità. - 4. L'esame: illustrazione e votazione. - 5. Verso una digitalizzazione del potere emendativo. - 6. Pandemia e trasformazione digitale: l'introduzione delle "sedute telematiche" nelle Assemblee elettive. Tendenze regionali e dissonanze rispetto alle scelte adottate a livello parlamentare. - 6.1. La copertura regolamentare delle "sedute telematiche". - 6.2. Questioni problematiche aperte. - 7. Riflessioni conclusive.

1. Premessa

L'attività emendativa costituisce uno snodo decisivo del procedimento legislativo perché attraverso essa è possibile modificare, nel rispetto della procedura e dei requisiti richiesti da ciascun Regolamento, il testo originario di una proposta di legge³⁹⁶.

Nei primi paragrafi il presente contributo intende fornire un'analisi della disciplina del procedimento emendativo all'interno dell'*iter* legislativo regionale. In particolare, si cerca di individuare le tendenze e le differenze riscontrabili dal testo dei Regolamenti interni dei Consigli regionali delle Regioni centrali Toscana, Umbria, Marche e Lazio in materia di emendamenti.

Nei paragrafi successivi sarà dato atto, nel quadro dell'evoluzione recente dei Consigli regionali, del processo di digitalizzazione e dei suoi effetti sull'attività emendativa nonché, più in generale e con riferimento al ruolo di acceleratore svolto dalla pandemia, del funzionamento e dell'organizzazione dei lavori delle Assemblee legislative. Occasione che viene colta per trattare del potere di emendamento in un'ottica più moderna e per fare il punto, attraverso una rapida panoramica, delle soluzioni adottate durante l'emergenza sanitaria da Covid-19. Un *focus* sulle reazioni dei Consigli regionali cui segue una riflessione sull'introduzione delle c.d. "sedute telematiche", sulla compatibilità della modalità di voto a distanza nonché, più in generale, sulle tematiche della digitalizzazione e dematerializzazione dell'attività legislativa che hanno consentito, durante il periodo pandemico, ai consiglieri di seguire "da remoto" i lavori, di presentare online emendamenti, proposte di legge, mozioni e ogni altro atto di competenza³⁹⁷. L'introduzione di procedure digitalizzate è avvenuta, a livello regionale, attraverso il ricorso ad atti di diversa natura. Il

³⁹⁶ Per un approfondimento sul potere di emendamento si veda: G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2009, pag. 234; L. PALADIN, voce *Emendamento*, in *Novissimo Dig. It.*, Torino, 1960, p. 510; A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e Società*, 1988; N. LUPO, *Emendamenti, maxiemendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, (a cura di) G. Lupo, in *Le opposizioni*, Roma, 2007. In via generale per un'argomentazione più ampia si veda: G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale*, in *Il Filangieri*, 2009.

³⁹⁷ Per un'analisi sulla gestione dell'emergenza pandemica si veda: P. CARETTI, *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020; U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.1/2020.

presente studio concentra l'analisi sulle nuove forme di svolgimento dei lavori consiliari introdotte attraverso la modifica dei Regolamenti interni dei Consigli regionali.

2. La presentazione degli emendamenti

I Regolamenti interni dei Consigli regionali prevedono la legittimazione a presentare gli emendamenti in capo a diversi soggetti. Tale possibilità è riconosciuta ai singoli Consiglieri e alla Giunta (Reg. Int. Toscana art. 137 c. 1°; Reg. Int. Umbria art. 29 c. 5°; Reg. Int. Marche art. 102 c. 1°) ma vi sono anche ipotesi di riconoscimento in capo al Presidente della Giunta (Reg. Int. Lazio art. 14 c. 5°; Reg. Int. Marche art. 102) e all'Assessore competente per materia (Reg. Int. Marche art. 102).

Per le Regioni Toscana (Reg. Int. art. 138), Umbria (Reg. Int. art. 69) e Lazio (Reg. Int. art. 67 c. 1°) la fase della presentazione degli emendamenti deve svolgersi entro le ventiquattro ore precedenti la seduta consiliare il cui ordine del giorno è iscritta la proposta di legge alla quale si riferiscono, mentre la Regione Marche specifica che la presentazione abbia luogo per iscritto entro le ore 10 del giorno antecedente a quello della seduta, riservando alla Conferenza dei Presidenti dei gruppi la possibilità di modificare, in particolari casi, i termini con determinazione unanime (Reg. Int. Marche art. 102).

Rimane comunque consentita la presentazione di ulteriori emendamenti oltre i predetti termini: le Regioni Toscana, Marche e Lazio prevedono tale ipotesi specificando quali siano i soggetti legittimati nonché il periodo temporale entro il quale ciò possa avvenire.

Nel caso della Toscana la presentazione dell'emendamento fuori dai termini è prevista qualora venga presentato e sottoscritto da almeno tre consiglieri, presentato dal Presidente o da altro componente della Giunta nonché riservando al Presidente del Consiglio, quando se ne manifesti l'opportunità, la facoltà di ammetterne la presentazione in ogni momento fino alla votazione dell'articolo cui la proposta emendativa si riferisce (Reg. Int. Toscana art. 138 c. 2°). Il Regolamento interno delle Marche invece sembra relegare alla sola Commissione referente la possibilità di proporre emendamenti fuori dal termine purché prima dell'inizio della votazione dell'articolo o dell'emendamento cui si riferiscono (Reg. Int. Marche art. 102 c. 5°). A seguire la Regione Lazio specifica che, se firmati da un Presidente di gruppo, la presentazione degli emendamenti possa avvenire anche il giorno stesso della discussione purché un'ora prima dell'inizio della seduta (Reg. Int. Lazio art. 96 c. 1°). Infine la Regione Umbria prevede la possibilità di presentare il subemendamento e l'emendamento oltre il termine condizionando tale eventualità al rispetto di certe condizioni, ossia che la proposta emendativa si riferisca ad atti per i quali sia stato votato l'ordine del giorno e che, in caso di sottoscrizione da parte di un Presidente di gruppo consiliare o da parte del rappresentante della Giunta (Reg. Int. Umbria art. 69 c. 2°), si riferisca all'ambito degli argomenti già considerati nel testo o già giudicati ammissibili in Commissione consiliare (Reg. Int. Umbria art. 67 c. 3°).

Una disciplina più attenta è riservata al caso in cui gli emendamenti comportino maggiori spese o diminuzioni di entrate. Tendenzialmente omogenee le disposizioni previste dalle Regioni in esame i cui Regolamenti interni stabiliscono che gli emendamenti aventi ad oggetto tali questioni siano trasmessi alla Commissione competente in materia di programmazione e bilancio la quale, all'esito dell'esame, dovrà esprimere un parere per poi procedere alla fase successiva della votazione (Reg. Int. Marche art. 104 c. 1°; Reg. Int. Lazio art. 67 c. 6°). Nel caso della Regione Marche è previsto che gli emendamenti privi del

parere di cui sopra siano dichiarati irricevibili a meno che il Presidente, attraverso una sospensione della seduta, fissi un termine entro il quale ricevere tale parere (Reg. Int. Marche art. 104 c. 2°) e solo in caso di esito favorevole saranno posti in votazione (Reg. Int. Marche art. 104 c. 3°). In alcuni casi è specificato che gli emendamenti che comportano maggiori spese o diminuzione di entrate debbano essere proposti nel rispetto di un termine assai rigoroso, ossia entro il giorno precedente la seduta al cui ordine del giorno è iscritta la proposta di legge cui si riferiscono e sulla base di una attestazione della copertura finanziaria (Reg. Int. Toscana art. 138 c. 3°; Reg. Int. Lazio art. 67 c. 10° lett.c). Tuttavia, scaduto tale termine, il Regolamento interno della Toscana sembra continuare a consentire la presentazione che però potrà avvenire solo ad opera di soggetti individuati: del Presidente della Commissione competente per materia, del Presidente o di altro componente della Giunta, i quali dovranno altresì attestare l'avvenuta verifica della copertura finanziaria (Reg. Int. Toscana art. 138 c. 4°). La Regione Umbria, invece, prevede particolari *iter* per la presentazione di emendamenti che riguardano specificamente i disegni di legge finanziaria (Reg. Int. Umbria art. 79³⁹⁸) e la legge di bilancio (Reg. Int. Umbria art. 80³⁹⁹).

Individuate le previsioni regolamentari pressochè assimilabili e rilevato qualche eccezione e divergenza circa la legittimazione a presentare emendamenti e i termini entro cui ciò possa avvenire si procede con la riscontrabile tendenza comune delle Regioni centrali a riconoscere in capo a ciascun consigliere la possibilità di ritirare gli emendamenti a seguito della loro presentazione.

La Regione Toscana attribuisce tale facoltà consentendo il ritiro della sottoscrizione dagli emendamenti presentati fino alla votazione di ciascuno di essi (Reg. Int. Toscana art. 105 c. 5°) specificando che il passaggio alla fase successiva (della votazione) è condizionato alla presenza di almeno tre sottoscrizioni sommate a quelle non ritirate e quelle eventualmente aggiunte (Reg. Int. Toscana art. 138 c. 6°). Nel caso dell'Umbria è

³⁹⁸ Reg. Int. Umbria art. 79. Emendamenti al disegno di legge finanziaria regionale:

1. Non sono ammissibili sia in Commissione sia in Assemblea, gli emendamenti al disegno di legge finanziaria regionale che:

- a) non siano compatibili con gli indirizzi e obiettivi programmatici espressi nel Documento Annuale di Programmazione e con i limiti derivanti dagli indirizzi di finanza statale;
- b) abbiano l'effetto di diminuire le entrate o di aumentare le spese, salvo che siano di carattere compensativo e rispettino i vincoli dell'equilibrio di bilancio;
- c) comportino variazioni compensative tra risorse autonome e risorse vincolate e variazioni compensative fra risorse vincolate con diverso vincolo di destinazione;
- d) comportino aumenti di spese continuative, ricorrenti o a pluriennalità determinata che non siano compensate da riduzioni di spese e/o da aumenti di entrate di eguale importo e natura ossia continuative, ricorrenti o a pluriennalità determinata.

2. Gli effetti degli emendamenti di natura finanziaria alla legge finanziaria regionale devono essere riversati, attraverso apposite note di variazione, nel disegno di legge di bilancio.

³⁹⁹ Reg. Int. Umbria art. 80. Emendamenti al disegno di legge di bilancio:

1. Al disegno di legge di bilancio possono essere presentati emendamenti concernenti tutti gli stanziamenti non di competenza della legge finanziaria riguardanti fra l'altro:

- a) oneri predeterminati legislativamente;
- b) oneri di natura inderogabile e/o obbligatoria, quali spese di funzionamento, spese rimborso prestiti;
- c) entrate e spese aventi vincolo di destinazione, ivi compresa l'iscrizione e destinazione dell'avanzo finanziario vincolato derivante da economie di spese correlate ad entrate con vincolo di destinazione per legge o altro;
- d) spese continuative e/o ricorrenti;
- e) entrate e spese i cui stanziamenti non dipendano dal contenuto della legge finanziaria;
- f) ogni altro emendamento di competenza della legge di bilancio.

specificato che il ritiro debba avvenire con dichiarazione espressa del proponente accertata dal Presidente all'apertura della discussione (Reg. Int. Umbria art. 71) e, comunemente alla Regione Marche, è fatta salva la possibilità agli altri consiglieri di far proprio l'emendamento ritirato nel momento in cui avviene la comunicazione in Assemblea (Reg. Int. Umbria art. 71; Reg. Int. Marche art. 102 c. 6°). Il Regolamento interno del Lazio infine sottolinea che il ritiro di un emendamento possa dedursi, intendendosi perciò ritirato, dal fatto stesso che il proponente non sia presente in Aula nel momento in cui l'emendamento stesso viene chiamato dal Presidente (Reg. Int. Lazio art. 67 c. 9°). Anche in questo caso è consentito al Presidente di gruppo o a tre consiglieri di far proprio l'emendamento ritirato (Reg. Int. Lazio art. 67 c. 8°).

La maggior parte dei Regolamenti interni delle Regioni esaminate prevedono anche una disciplina per il subemendamento. Prima di passare in rassegna le disposizioni, un breve chiarimento in merito alla sua definizione e al rapporto con l'emendamento. A differenza di quest'ultimo che consiste nell'apportare una modifica al testo di un disegno di legge o progetto di legge, il subemendamento consiste nella proposta di modifica dell'emendamento. Con riferimento al rapporto tra questi due atti il subemendamento ha una più limitata portata emendativa in virtù del carattere di accessoria rispetto all'emendamento cui si riferisce.

Tornando all'analisi delle disposizioni regolamentari, la Regione Marche sembra far emergere un'ampia possibilità di presentare subemendamenti che può avvenire, nelle proposte di legge e di regolamento, anche durante il corso della seduta finché non sia terminata la discussione dell'articolo cui si riferiscono e, nelle proposte di atto amministrativo e di deliberazione, fino a che non sia terminata la discussione sull'insieme degli emendamenti (Reg. Int. Marche art. 102 c. 3°). Salvo poi individuare un termine preciso per la presentazione che dovrà avvenire entro l'ora precedente l'inizio della seduta nonché ad un'ora dalla presentazione degli emendamenti (Reg. Int. Marche art. 67 c. 2°).

Anche i Regolamenti interni di Lazio e Toscana prevedono i medesimi termini entro cui è possibile presentare i subemendamenti aggiungendo però delle precisazioni: che ciò possa avvenire, fino ad un'ora prima dell'orario stabilito per l'inizio della seduta (Reg. Int. Lazio art. 67 c. 2°), con la sottoscrizione di almeno tre consiglieri (Reg. Int. Toscana art. 143 c. 1°) ed entro un termine più ampio, ossia fino alla votazione degli emendamenti cui si riferiscono, e purché abbiano ad oggetto argomenti già considerati nel testo e giudicati ammissibili con la riserva riconosciuta in capo alla Commissione consiliare competente e alla Giunta regionale (Reg. Int. Lazio art. 67 c. 3°).

L'unica eccezione, tra le Regioni centrali, è l'Umbria il cui Regolamento interno non sembra disporre nulla in materia di subemendamenti.

Dopo aver esaminato le disposizioni regolamentari che concernono l'iniziativa emendativa si prosegue con l'individuazione dei requisiti richiesti ai fini dell'ammissibilità degli emendamenti che passeranno all'esame dell'Assemblea e che, durante la discussione, verranno illustrati dai proponenti e sottoposti a votazione.

3. I requisiti e l'ammissibilità

Prima di passare all'analisi delle disposizioni che regolano l'esame e la votazione degli emendamenti è necessario comprendere quali sono i requisiti previsti dalle Regioni centrali per superare il vaglio di ammissibilità.

Al fine di evitare un appesantimento dell'*iter* legislativo regionale, coerente alla volontà di evitare intenti ostruzionistici esercitabili attraverso un abuso dell'attività emendativa, i Regolamenti interni dei Consigli regionali individuano i requisiti che ciascuna proposta deve possedere.

L'unica Regione che dedica uno specifico articolo ai requisiti degli emendamenti è la Toscana in cui è richiesto un contenuto determinato e omogeneo alla parte di atto cui si riferiscono e che siano formulati secondo i principi di qualità normativa (Reg. Int. Toscana art. 139 c. 1°). Tale disposizione prevede un vero e proprio obbligo di osservanza delle regole di *drafting*⁴⁰⁰: se l'emendamento possiede i requisiti previsti allora sarà ammissibile, al contrario sarà dichiarata d'ufficio l'inammissibilità dal Presidente del Consiglio. Altre ipotesi di inammissibilità riguardano gli emendamenti privi di reale portata innovativa (Reg. Int. Toscana art. 139 c. 2°) e quelli che incidono sul testo del preambolo in maniera non coerente alla motivazione (Reg. Int. Toscana art. 140 c. 1° e 2°).

Nelle altre Regioni centrali i requisiti che le proposte emendative devono possedere sono ricavabili *a contrario* e in via interpretativa dal combinato disposto degli articoli che disciplinano la presentazione e l'inammissibilità. Ad esempio nella Regione Marche è proprio l'articolo relativo alla presentazione degli emendamenti che prevede che questi e i subemendamenti debbano essere formulati in modo leggibile e con chiara indicazione delle parti di testo su cui si intende incidere (Reg. Int. Marche art. 102 c. 4°). Ulteriori requisiti risultano dalle norme sull'inammissibilità che sarà dichiarata qualora gli emendamenti siano privi di contenuto normativo o dispositivo (Reg. Int. Marche art. 103 c. 1°; Reg. Int. Umbria art. 69 c. 4°), formulati con parole sconvenienti (Reg. Int. Marche art. 103 c. 1°; Reg. Int. Umbria art. 69 c. 4°), riprodotte in sostanza il contenuto di proposte già respinte (Reg. Int. Marche art. 103 c. 1°; Reg. Int. Umbria art. 69 c. 4°; Reg. Int. Lazio art. 67 c. 10°) se non siano trascorsi sei mesi dalla data della elezione salvo espresso volere di ammetterli da parte dell'Assemblea e, infine, qualora siano di chiaro contenuto incostituzionale (Reg. Int. Marche art. 103 c. 1°). Alcuni Regolamenti escludono l'ammissibilità anche di quegli emendamenti che siano preclusi da precedenti deliberazioni (Reg. Int. Umbria art. 69 c. 4°; Reg. Int. Lazio art. 67 c. 10°) e, con riferimento a quelli che comportino un aumento di spesa, che non siano corredati dalla relazione tecnica sulla copertura finanziaria (Reg. Int. Lazio art. 67 c. 10°).

Quanto all'individuazione dei soggetti legittimati a dichiarare l'inammissibilità la tendenza riscontrata è quella di attribuire tale compito, salvo alcune ipotesi, al Presidente

⁴⁰⁰ Per un approfondimento sul procedimento legislativo regionale della Toscana e i principi cui si ispira si veda: P. CARROZZA – R. ROMBOLI – E. ROSSI, (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Giappichelli, 2015. Gli Statuti del Lazio e dell'Umbria, rispettivamente all'art. 36 c. 2 e all'art. 61, non comprendono alcuna disciplina sulle clausole di valutazione della legislazione rimettendo al regolamento consiliare la scelta sugli strumenti concreti con cui valutare la qualità del prodotto legislativo. In tal senso si veda: M. RUOTOLO – G. SERGES, (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Giappichelli, Torino, 2012; M. VOLPI – F. CLEMENTI, (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, Giappichelli, Torino, 2016; L. CALIFANO – G. M. SALERNO, (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Marche*, Giappichelli, Torino, 2012.

del Consiglio, il quale procede con decisione motivata (Reg. Int. Toscana art. 139 c. 3°; Reg. Int. Umbria art. 81 c. 1°; Reg. Int. Lazio art. 67 c. 10°; Reg. Int. Marche art. 103 c. 3°). L'Umbria attribuisce al Presidente anche la facoltà di negare l'accettazione e lo svolgimento di quegli emendamenti che violano le condizioni e i requisiti sopracitati ma, se il consigliere insiste e il Presidente lo reputi opportuno, prevede la possibilità di consultare e quindi attribuire la decisione al Consiglio (Reg. Int. Umbria art. 69 c. 4°). Lo stesso Regolamento specifica che sull'ammissibilità degli emendamenti presentati in Commissione decide il Presidente della stessa (Reg. Int. Umbria art. 81 c. 1°) escludendo, in caso di non ammissione in tale sede, la ripresentazione in Consiglio. La ripresentazione in Consiglio rimane consentita invece per gli emendamenti respinti in Commissione (Reg. Int. Umbria art. 81 c. 2°). Anche il Regolamento delle Marche prevede l'eccezione, nel caso in cui vi sia opposizione da parte del presentatore, di affidare la decisione di inammissibilità all'Assemblea che procede senza discussione e con votazione palese semplice (Reg. Int. Marche art. 103 c. 2°).

Per ciò che concerne i subemendamenti la maggior parte delle Regioni centrali richiedono i medesimi requisiti sostanziali previsti per gli emendamenti (Reg. Int. Marche art. 102 c. 4°; Reg. Int. Lazio art. 67 c. 10°; Reg. Int. Toscana art. 143 c. 4°). Nel Regolamento interno della Toscana è presente altresì una specifica sull'ammissibilità dei subemendamenti che stabilisce che per superare il vaglio essi si riferiscano all'oggetto dell'emendamento cui sono collegati (Reg. Int. Toscana art. 143 c. 2°).

La *ratio* sottesa alle disposizioni sui requisiti è quella di far fronte all'esigenza sempre attuale e concreta di assicurare più efficacemente lo svolgimento dell'*iter legis* attraverso, anzitutto, una presentazione più coerente e meno eccessiva di emendamenti nel rispetto della logica di razionalità e trasparenza che deve sussistere durante l'intero procedimento.

4. *L'esame: illustrazione e votazione*

L'esame in aula delle proposte di legge si articola generalmente nello svolgimento di relazioni sul testo in esame cui segue il dibattito. Conclusa la discussione generale, l'Aula procede all'esame della proposta di legge che viene approvata articolo per articolo. Prima della votazione degli articoli, l'Assemblea procede alla discussione e alla votazione dei subemendamenti e in seguito degli emendamenti (Reg. Int. Marche art. 105 c. 1°, Reg. Int. Toscana art. 144 c. 1°). Nessun consigliere può parlare più di dieci minuti nella discussione dei singoli articoli, ivi comprese le eventuali proposte di emendamento, nel caso della Regione Umbria (Reg. Int. art. 59 c. 2°), per non più di cinque minuti nel caso del Lazio (Reg. Int. Lazio art. 28 c. 1°) e infine per non più di tre minuti nella Regione Marche (Reg. Int. art. 55 c. 1° lett. e) e Toscana (Reg. Int. art. 100 c. 4°). Il Regolamento interno dell'Umbria specifica che la discussione degli emendamenti avvenga seguendo l'ordine di presentazione o secondo quello logico individuato dal Presidente (Reg. Int. art. 70).

Prima del passaggio in votazione la maggior parte dei Regolamenti interni delle Regioni centrali richiedono che gli emendamenti siano sottoposti al parere del Presidente o di altro componente della Giunta, del relatore (Reg. Int. Toscana art. 142) e della Giunta regionale (Reg. Int. Lazio art. 67 c. 4°; Reg. Int. Marche art. 101 c. 4°).

Tuttavia è possibile che gli emendamenti possano non raggiungere questa fase nell'ipotesi in cui, ad esempio, siano risultati in contrasto logico-giuridico con precedenti

votazioni e in tal caso il Presidente del Consiglio li dichiarerà decaduti (Reg. Int. Toscana art. 144 c. 4°).

Le modalità e le procedure di votazione sono disciplinate in maniera dettagliata e pressochè omogenea. Emerge, infatti, la tendenza a porre in votazione prima i subemendamenti ed emendamenti soppressivi, poi quelli sostitutivi e infine quelli aggiuntivi, iniziando da quelli che più si allontanano dal testo originario e secondo l'ordine in cui si oppongono, si inseriscono o si aggiungono ad esso (Reg. Int. Toscana art. 144 c. 3°; Reg. Int. Marche, art. 105 c. 2°; Reg. Int. Umbria art. 75 c. 1°; Reg. Int. Lazio art. 68 c. 1°).

Nel caso di numerosi emendamenti presentati al testo di un articolo i Regolamenti interni esaminati, ad eccezione di quello delle Marche, prevedono che il Presidente del Consiglio stabilisca l'ordine che dovrà essere seguito ispirandosi ai principi dell'economia e della chiarezza della votazione (Reg. Int. Toscana art. 144 c. 6°; Reg. Int. Lazio art. 68 c. 4°; Reg. Int. Umbria art. 75 c. 3°). La Regione Marche, invece, circoscrive l'ipotesi di modifica dell'ordine delle votazioni a casi eccezionali subordinando tale scelta al raccordo tra il Presidente e la Conferenza dei presidenti di gruppi (Reg. Int. Marche art. 105 c. 3°).

Conclusa la votazione dei subemendamenti, degli emendamenti e degli articoli l'Aula esprime il proprio voto finale sull'intero testo della legge eventualmente emendato.

5. Verso una digitalizzazione del potere emendativo

Nel quadro di uno studio sul potere di emendamento desta particolare interesse una riflessione sulla legislazione nell'era della digitalizzazione e sull'incidenza dell'applicazione dell'intelligenza artificiale sulle modalità di produzione degli emendamenti.

Si introduce brevemente l'esame delle potenzialità e dei limiti circa l'uso dell'intelligenza artificiale (IA) all'interno delle Assemblee elettive, il cui approfondimento si rimanda ad altra sede⁴⁰¹. In particolare, ci si interroga su come l'IA e le tecnologie possano cambiare il modo di operare del Parlamento e dei Consigli Regionali e quali siano i risvolti nell'attività di *drafting*⁴⁰².

La digitalizzazione appare notevolmente sfruttata nei settori che riguardano l'archiviazione, la pubblicazione e la comunicazione di testi mentre è riscontrabile un'applicazione più timida nel settore del *drafting* e nella gestione degli emendamenti agli atti legislativi⁴⁰³. L'applicazione di sofisticati strumenti nell'attività emendativa di una proposta di legge potrebbe consentire l'analisi automatica dei testi mediante tecniche di elaborazione in grado di facilitare e velocizzare le diverse fasi dell'*iter* legislativo. Si pensi ad esempio alla possibilità di utilizzare software di *machine learning* e al possibile impiego dell'intelligenza artificiale nella fase di redazione ed esame delle modifiche testuali apportate attraverso gli emendamenti.

⁴⁰¹ Per un approfondimento sul ricorso agli algoritmi e gli effetti che questo determina nel procedimento legislativo si veda: A. CARDONE, *Decisione "algoritmica" vs decisione politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

⁴⁰² F. DI PORTO, *La regolazione di fronte alle sfide dell'ICT e dell'intelligenza artificiale*, Giappichelli, Torino, 2020

⁴⁰³ A. MALASCHINI – M. PANDOLFELLI, *Parltech. Intelligenza Artificiale e Parlamenti: una prima riflessione*, in *Working Paper Series*, Luiss, 2022.

In Parlamento, così come nei Consigli regionali, l'attività emendativa assume grande rilievo e nell'ottica della digitalizzazione deve essere presa in considerazione, non solo, la possibilità di presentare emendamenti in formato digitale ma anche di informatizzare le fasi di redazione e di presentazione degli stessi.

A tal proposito è utile meditare sul rapporto tra il potere di emendamento, quale prerogativa propria dei componenti delle Assemblee elettive, e l'utilizzo di strumenti informatici. Questa riflessione si colloca ed intercetta il più ampio tema dell'*e-democracy* e delle potenzialità – ma anche dei rischi – della democrazia nell'era di internet⁴⁰⁴.

Provando a ragionare sulla possibile automatizzazione del potere emendativo, i soggetti titolari potrebbero essere privati della funzione propositiva ma rimarrebbero comunque coinvolti nella decisione finale per esprimersi in merito all'approvazione o meno della proposta emendativa nella formulazione predisposta dagli algoritmi. In tale ottica rimane sempre necessario l'intervento umano che si esplicherebbe, a monte, nel senso di istruire la macchina a riconoscere le tipologie di emendamenti esistenti e i requisiti che questi devono avere per superare il vaglio di ammissibilità e, a valle durante la fase della votazione, nel senso di approvare o respingere la proposta emendativa.

I vantaggi dell'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale risponderebbero all'idea di rendere automatico il costoso e laborioso compito di leggere, classificare, organizzare le numerose proposte, quindi analizzarle con estrema rapidità sulla base di una precedente scrematura effettuata dalla macchina che eviterebbe il rallentamento e l'appesantimento del tradizionale e analogico *iter* legislativo.

Oltre alla considerazione su come l'IA possa contribuire e cambiare il modo di svolgere la funzione legislativa, nel caso di specie l'attività emendativa, in garanzia di una maggiore celerità del procedimento occorre altresì tenere conto delle problematiche applicative da essa derivanti, ossia del possibile abuso degli algoritmi che potrebbero essere utilizzati come tattica dilatoria per bloccare il procedimento legislativo. Emblematico il caso del "l'algoritmo Calderoli", dall'omonimo Senatore il quale presentò, nell'ambito dell'esame della riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi, 82 milioni di emendamenti prodotti sulla base di un algoritmo in grado di elaborare all'infinito modifiche testuali delle disposizioni operando, grazie all'utilizzo della tecnologia del *natural language generation*, su minuzie testuali, semplici sostituzioni di termini e punteggiatura pur mantenendo la struttura base e il significato originario del testo. L'enorme mole di emendamenti presentati venne dichiarata irricevibile poiché l'eventuale esame nel merito avrebbe bloccato il proseguimento dei lavori. Tale vicenda ha sottolineato la possibile deriva ostruzionistica dell'(ab)uso degli algoritmi nell'attività emendativa⁴⁰⁵.

Senza altro considerevole il potenziale offerto dai sistemi di intelligenza artificiale nel processo di informatizzazione del potere emendativo; tuttavia, una tale applicazione deve mettere in guardia anche sui profili critici che potrebbero emergere da un utilizzo distorto di questi strumenti nonché sui problemi di trasparenza. Per questo si ribadisce la necessità

⁴⁰⁴ A. SIMONCINI, *Sistema delle fonti e nuove tecnologie. Le ragioni di una ricerca di diritto costituzionale, tra forma di stato e forma di governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2021.

⁴⁰⁵ Sulla problematica prassi dei maxi-emendamenti si veda: R. IBRIDO, *Questioni vecchie e nuove in materia di emendabilità del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.

dell'intervento umano, a monte e a valle, per il controllo dei risultati forniti dalla macchina al fine di evitare che la democrazia diventi ostaggio di un robot⁴⁰⁶.

6. *Pandemia e trasformazione digitale: l'introduzione delle "sedute telematiche" nelle Assemblee elettive. Tendenze regionali e dissonanze rispetto alle scelte adottate a livello parlamentare*

La breve riflessione svolta sulla digitalizzazione del potere emendativo attraverso l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale si innesta all'interno di un quadro più generale che riguarda la trasformazione digitale del Parlamento e dei Consigli regionali la cui accelerazione è avvenuta a causa della pandemia.

Tra le conseguenze prodotte dall'emergenza sanitaria occorre considerare l'importante svolta del processo di digitalizzazione e dematerializzazione che oltre ad aver inciso sul procedimento legislativo ha reso opportuno un ripensamento dell'organizzazione dei lavori delle Assemblee elettive⁴⁰⁷.

Il regolare funzionamento e la normale operatività dei Consigli regionali sono stati messi a dura prova dal diffondersi del Covid-19. Tale situazione ha posto le Regioni dinanzi a nuove sfide di rilievo costituzionale che necessitano di essere approfondite, in particolare in merito al ripensamento delle attività lavorative e decisionali.

La questione è stata fronteggiata anche sul versante parlamentare a difesa del ruolo centrale nel disegno costituzionale rivestito dalle Camere⁴⁰⁸. Le istituzioni hanno dovuto individuare soluzioni al difficile bilanciamento tra diritti costituzionali che, durante l'emergenza sanitaria, si sono trovati a collidere: da una parte la tutela della salute del corpo politico, parlamentare e regionale, e dall'altra la necessità di assicurare la continuità delle assemblee elettive⁴⁰⁹ nonché il diritto di spostarsi per recarsi presso le sedi per esercitare le proprie funzioni⁴¹⁰.

Le soluzioni individuate in materia di organizzazione dei lavori sono sensibilmente differenti tra loro. L'approccio seguito dalle Camere si rivela marcatamente più progressivo e cauto rispetto all'approccio disomogeneo assunto dai Consigli regionali. La prudenza delle prime è riscontrabile nella scelta di prevedere la possibilità di partecipare "da remoto", attraverso le c.d. "sedute telematiche", a limitate attività parlamentari come, ad esempio, quelle svolte in sedi informali.

⁴⁰⁶ F. DI PORTO, *ult.op.cit.*

⁴⁰⁷ Sull'impatto della pandemia da Covid-19 nel nostro ordinamento e per comprendere le dinamiche politico-istituzionali nonché la reazione istituzionale e normativa si veda: E. LONGO, *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19*, in *Federalismi.it*, n. 28/2020.

⁴⁰⁸ In merito al ripensamento delle attività lavorative e decisionali avvenuto a livello parlamentare si veda: F. CLEMENTI, *Parlamento difeso con il voto a distanza*, in *Il Sole 24 Ore*, 16 marzo 2020; S. CASSESE, *Il Parlamento può combattere il virus a distanza di sicurezza*, in *Il Foglio*, 2020.

⁴⁰⁹ F. DRAGO, *L'organizzazione dei lavori dei Consigli regionali durante l'emergenza sanitaria causata dal Covid-19. Riflessioni a margine delle c.d. "sedute telematiche"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2020.

⁴¹⁰ Il diritto di spostamento dei consiglieri regionali per l'esercizio delle loro funzioni non risulta esser stato mai messo in discussione dagli innumerevoli provvedimenti limitativi della libertà di circolazione adottati durante il periodo pandemico, salvo nei casi di positività al virus o di quarantena. In tal senso il decreto-legge n.19 del 25 marzo 2020 all'art. 1, comma 2, lett. a) consentiva espressamente gli spostamenti individuali limitati e giustificati in cui sembravano poter rientrare anche gli spostamenti compiuti dai consiglieri regionali.

Anzitutto per sedute in modalità telematica si intendono le sedute dell'organo collegiale con partecipazione a distanza dei componenti attraverso l'utilizzo di strumenti telematici idonei a consentire l'identificazione certa di ogni partecipante, la comunicazione in tempo reale e, quindi, il collegamento simultaneo fra tutti i partecipanti⁴¹¹. Questa modalità è stata introdotta il 31 marzo 2020 ad opera della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati che al contempo la circoscriveva in coerenza con l'idea di non ritenere compatibile una partecipazione estesa "da remoto" con il modello costituzionale delineato dall'art. 64 terzo comma della Cost⁴¹².

L'idea di introdurre le sedute telematiche ha portato l'interprete a riflettere sulla loro compatibilità oltre che con l'assetto costituzionale (art. 64 c. 3° e art. 48 c. 2°) anche con quello statutario regionale.

Gli Statuti delle Regioni contengono norme che si riferiscono all'organizzazione dei lavori consiliari le quali, in certi casi, risultano più dettagliate rispetto alle norme costituzionali sull'organizzazione delle Camere.

In primo luogo, ci si riferisce alle norme regionali relative alla validità delle deliberazioni. Nelle disposizioni statutarie delle Regioni Veneto⁴¹³, Lazio⁴¹⁴ e Puglia⁴¹⁵ è possibile riscontrare la specifica espressione di "presenza in Aula" della maggioranza dei componenti del Consiglio che si differenzia dall'art. 64 c. 3° della Costituzione che, invece, parla genericamente di "presenza". Intenso il dibattito tra chi, da un lato, sottolineava i rischi di una interpretazione letterale dell'art. 64⁴¹⁶ e chi, dall'altro, sosteneva che in forza dell'elemento di specificità (della presenza in Aula) sarebbe impossibile pensare ad una forma di partecipazione da remoto dei parlamentari sottolineando altresì che la modalità a distanza avrebbe pregiudicato la qualità della rappresentanza⁴¹⁷. Tali riserve sono giustificate dalla centralità dell'organo rappresentativo e dalla sua ampia composizione che rende difficilmente possibile ricreare attraverso la modalità telematica l'immediatezza che connota la relazione interpersonale.

In secondo luogo, la riflessione emersa dall'introduzione della seduta in modalità telematica ruota attorno alla compatibilità della votazione a distanza con la disposizione costituzionale dell'art. 48 c. 2°⁴¹⁸. Mentre il requisito della personalità sembra poter essere

⁴¹¹ Definizione presente nell'Ordine del giorno n. 1/2020.

⁴¹² In tal senso si veda il resoconto della riunione della Giunta per il regolamento del 31 marzo 2020.

⁴¹³ Statuto Reg. Veneto art. 50 c. 3°.

⁴¹⁴ Statuto Reg. Lazio art. 27 c. 3°.

⁴¹⁵ Statuto Reg. Puglia art. 35 c. 3°.

⁴¹⁶ Si ricordano qui le posizioni di F. CLEMENTI, *Virus: In emergenza la democrazia rappresentativa si di fende con il voto a distanza*, in *Progresso, Europa e Riforme*, n. 5/2020; S. CURRERI, *Il Parlamento ai tempi del Covid-19: perché è necessario e legittimo il voto a distanza*, in *Progresso, Europa e Riforme*, n. 5/2020; C. FUSARO, *Coronavirus: meglio niente Parlamento o un Parlamento smart?* In *Libertàeguale*, 15 marzo 2020.; S. CECCANTI, *Il Parlamento voti a distanza o sarà espropriato*, in *Il Dubbio*, 17 marzo 2020; N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio costituzionale*, 2020, 3, il quale sottolinea che gli ostacoli all'introduzione di modalità telematiche di partecipazione ai lavori parlamentari non sembrano risiedere solo nella Costituzione e, in particolare, nel concetto di "presenza" contenuto nell'art. 64 c. 3° Cost., che si riferisce solo alla "deliberazione" e all'attività dell'Assemblea.

⁴¹⁷ Tra cui: V. LIPPOLIS, *Camere, voto a distanza? No grazie, la presenza in aula resta essenziale*, in *Il Dubbio*, 1 aprile 2020; R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi.it*, n. 5/2020.

⁴¹⁸ R. DICKMANN, *ivi*.

preservato attraverso particolari procedure informatiche di identificazione del consigliere, più problematici da salvaguardare nella modalità di votazione telematica sono i requisiti di libertà e di segretezza del voto. Con riferimento al primo si ricorda che i consiglieri godono di regole che garantiscono il libero esercizio del mandato le quali, però, presuppongono la loro presenza fisica all'interno della sede. Diversamente non è escluso il rischio che il consigliere che partecipa da remoto possa essere esposto a forme di interferenze e condizionamenti da parte di soggetti terzi che inciderebbero sulla libertà di autodeterminazione nonché sulla libertà di opinione e di voto espresse nell'esercizio delle sue funzioni. Da ultimo anche il requisito della segretezza del voto risulta non perfettamente conciliabile con la modalità di votazione a distanza che normalmente si svolge in forma palese. Tale circostanza contrasta con alcune previsioni statutarie o regolamentari che presuppongono lo scrutinio segreto. In concreto le Regioni Emilia-Romagna⁴¹⁹, Toscana⁴²⁰, Basilicata⁴²¹, Puglia⁴²² stabiliscono la regola del voto palese e dell'appello nominale nel caso di ricorso alle "sedute telematiche"⁴²³.

Purtuttavia, dalla obbligatorietà del voto palese tipica della modalità telematica della seduta rimarrebbero lese le prerogative dei consiglieri che, laddove ricorrano i presupposti, potrebbero richiedere lo scrutinio segreto. Non solo, anche le prerogative delle opposizioni e il loro esercizio legittimo dell'ostruzionismo per ritardare i processi decisionali risulterebbero particolarmente limitate e meno efficaci nel corso della "seduta telematica". Ciò perché l'esercizio di queste attività "da remoto" sono più facilmente controllabili e interrompibili, si pensi al Presidente di turno che decide di silenziare il consigliere agitato semplicemente premendo un tasto.

Analizzate le riflessioni di merito sollevate dall'introduzione delle "sedute telematiche" nel procedimento legislativo regionale si procede con una breve rassegna delle scelte adottate dalle Regioni nella loro opera di "reingegnerizzazione dei lavori consiliari"⁴²⁴. Prima di ciò è opportuno ricordare che le Regioni si sono trovate ad affrontare la situazione emergenziale operando in un contesto normativo di apertura verso la modalità telematica delle attività e dei lavori delle assemblee. Si pensi all'ordine del giorno n. 1/2020 che specifica che le disposizioni previste in materia di sedute telematiche non sono necessariamente da considerarsi meramente provvisorie e limitate al periodo pandemico, bensì trattasi di regole che potranno essere utilizzate anche in occasione di future emergenze non necessariamente sanitarie⁴²⁵.

Il quadro normativo ha svolto la funzione di proporre un orientamento condiviso per fronteggiare i problemi causati dalla pandemia assicurando, da una parte, il rispetto delle

⁴¹⁹ Deliberazione assembleare n. 3/2020.

⁴²⁰ Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 25/2020.

⁴²¹ Deliberazione consiliare n. 106/2020.

⁴²² Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 278/2020.

⁴²³ Previsione coerente all'orientamento espresso nell'ordine del giorno n. 1/2020 in cui è stabilito che "le votazioni si effettuano per appello nominale e, ove possibile, con alzata di mano o chiamata del Presidente" ma prosegue anche precisando che "nei casi in cui sussistano le condizioni tecniche per farlo, è altresì possibile procedere con votazione elettronica" che potrebbe essere utilizzata come strumento per procedere sia alle votazioni palesi che per quelle segrete.

⁴²⁴ N. LUPO, *Perché non è l'art.64 Cost. a impedire il voto a distanza dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3/2020.

⁴²⁵ In tale quadro la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali ha proceduto attraverso la predisposizione di linee guida approvate il 12 marzo 2020 dal Tavolo dei Segretari generali.

fonti regionali (Statuti e Regolamenti interni) e la loro garanzia costituzionale di autonomia e, dall'altra, la garanzia dei servizi essenziali nel periodo di misure di contenimento del contagio⁴²⁶. Questo orientamento di favore verso la possibilità di riunirsi e partecipare “da remoto” ha reso condivisibile, nonostante le diverse perplessità, l'adozione delle sedute telematiche come soluzione per garantire il proseguimento delle attività assembleari regionali, tra cui l'esercizio della funzione legislativa.

In concreto dall'analisi delle scelte adottate dai Consigli regionali la maggior parte ha previsto un ampio ricorso alle “sedute telematiche” finanche non circoscritto alla data di cessazione dello stato di emergenza. Purtuttavia, nonostante la tendenza maggioritaria ad un ampio ricorso alla nuova modalità, tale soluzione non risulta unanimemente condivisa a livello regionale. Si discostano, infatti, i Consigli regionali di Abruzzo, Sardegna e Sicilia i quali, con maggiore prudenza, hanno optato per un ricorso alle videoconferenze più circoscritto, ossia limitato alle audizioni svolte in Commissione o alle riunioni della Conferenza dei Capigruppo e dell'Ufficio di Presidenza⁴²⁷.

Molto interessanti e dibattute le differenti scelte relative all'individuazione dei soggetti a cui si rivolge la possibilità di collegarsi “da remoto”: se ai soli consiglieri che, a causa della positività a Covid-19 o perché sottoposti a “quarantena precauzionale”, risultino impossibilitati a presenziare fisicamente alle sedute o se, al contrario, potenzialmente estendibile a ciascun consigliere regionale. A tal proposito, ad eccezione della Calabria⁴²⁸ e del Veneto⁴²⁹ che circoscrivono la possibilità di collegarsi in via telematica alle sedute del Consiglio ai soli consiglieri sottoposti a misure di isolamento, la tendenza riscontrabile nelle altre Regioni è quella di estendere l'operatività della previsione ad ogni consigliere.

Ciò premesso, le novità richiamate sono state apportate e regolate all'interno di atti consiliari di diversa natura. Alcuni Consigli regionali, tra cui Veneto⁴³⁰, Piemonte⁴³¹, Marche⁴³², Calabria⁴³³ e Puglia⁴³⁴ hanno optato per un ripensamento dell'organizzazione dei lavori senza la modifica dei rispettivi Regolamenti interni, ma attraverso la “*previa adozione di apposita deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale/provinciale*”⁴³⁵.

Altre Regioni, di cui si parlerà nel prossimo paragrafo, hanno proceduto oltre che con l'adozione delle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza anche attraverso la modifica dei rispettivi Regolamenti interni.

⁴²⁶ In tal senso si veda il punto 1 dell'ordine del giorno n. 1/2020 che stabilisce che “in caso di comprovate situazioni di gravità ed emergenza nazionale decretata dal Presidente del Consiglio dei ministri e/o regionale/provinciale decretata dal Presidente della Giunta, che rendono temporaneamente impossibile al Consiglio regionale/provinciale di riunirsi secondo le modalità ordinarie, previa adozione di apposita delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale/provinciale, nel rispetto dei rispettivi Regolamenti consiliari, è consentito lo svolgimento delle sedute anche in modalità telematica mediante collegamento in videoconferenza”.

⁴²⁷ Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale dell'Abruzzo n.62/2020.

⁴²⁸ Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 1/2020.

⁴²⁹ Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 38/2020.

⁴³⁰ Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 36/2020.

⁴³¹ Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 55/2020.

⁴³² Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 897/2020.

⁴³³ Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 1/2020.

⁴³⁴ Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 278/2020.

⁴³⁵ Orientamento espresso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblies.

Si distinguono ulteriormente le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta che sono intervenute rispettivamente con legge regionale e con decreto del Presidente del Consiglio regionale.

6.1. La copertura regolamentare delle “sedute telematiche”

Rilevato un quadro particolarmente disomogeneo sulla modalità attraverso cui introdurre le sedute telematiche all'interno dell'organizzazione dei lavori Consigli regionali ci si domanda quale sia la fonte regionale competente a prevedere tale novità.

La considerazione di fondo che merita di essere affrontata riguarda l'attribuzione, da parte degli Statuti regionali, ai Regolamenti assembleari della competenza a disciplinare la materia dell'organizzazione dei lavori dei Consigli regionali. Ebbene, allora sembra particolarmente condivisibile la scelta di introdurre la rivoluzionaria modalità telematica delle sedute attraverso la modifica dei Regolamenti interni⁴³⁶. La riflessione sull'adeguatezza di intervenire attraverso le modifiche di tali atti si ricollega alla necessità di salvaguardare l'autonomia e le materie di competenza dei Consigli regionali nonché le prerogative dei singoli consiglieri.

Passando all'analisi dei Regolamenti, sono numerosi i Consigli regionali che hanno optato per l'introduzione della modalità telematiche della seduta all'interno degli stessi.

Le Regioni che hanno proceduto in tal senso sono il Lazio, il Molise, l'Umbria, la Valle d'Aosta, la Toscana e le province autonome di Bolzano e Trento. I Consigli regionali del Lazio (agli art. 50-*bis*⁴³⁷ e art. 50-*ter*⁴³⁸) e del Molise (all'art. 32-*bis*⁴³⁹) hanno provveduto all'integrazione delle sedute telematiche circoscrivendole a situazioni di particolare gravità ed emergenza che rendono particolarmente difficile la riunione dell'Assemblea secondo le modalità ordinarie. Sulla stessa onda si muove anche il Consiglio Regionale della Valle D'Aosta (art. 36-*bis*) che prevede in capo all'Ufficio di Presidenza la possibilità di consentire lo svolgimento delle sedute telematiche nell'ipotesi in cui vi siano circostanze che impediscano agli organi di riunirsi secondo la modalità tradizionale. Anche la provincia autonoma di Trento (art. 34-*ter*) consente, con disposizione del Presidente del Consiglio, lo sfruttamento delle tecnologie per lo svolgimento delle sedute circoscrivendolo a situazioni eccezionali di particolare gravità.

Più specifica la previsione del ricorso alla modalità telematica del Regolamento interno della Toscana (art. 186-*bis* c. 1°) che lo rende possibile oltre che per le sedute del Consiglio regionale anche per le sedute delle Commissioni consiliari, delle Conferenze dei Presidenti dei gruppi consiliari, dell'Ufficio di presidenza e degli altri organi nelle situazioni di particolare gravità dovute anche alle dichiarazioni di emergenza nazionale o regionale. Tale ricorso è realizzabile con un'efficacia temporale limitata ossia con validità non superiore a

⁴³⁶ B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020, in cui si afferma con riferimento al voto a distanza dei parlamentari che “una modifica di tale portata non può avvenire con meri strumenti interpretativi ovvero atti, anche all'unanimità, della Giunta per il regolamento o degli uffici di Presidenza [...]”.

⁴³⁷ Reg. Int. Lazio art. 50-*bis*, convocazione e svolgimento delle sedute dell'Aula e delle commissioni consiliari in modalità telematica.

⁴³⁸ Reg. Int. Lazio art. 50-*ter*, sedute consiglio in modalità telematica e mista.

⁴³⁹ Reg. Int. Molise Art. 32-*bis*, modalità di svolgimento delle sedute degli organi consiliari in caso di emergenza.

sei mesi eventualmente rinnovabili. Queste previsioni specifiche vengono poi in parte contraddette nella parte in cui si consente lo svolgimento in modalità telematica delle sedute delle Commissioni consiliari, della Conferenza dei presidenti dei gruppi consiliari e dell'Ufficio di presidenza anche al di fuori delle situazioni sopraelencate (art. 186-*bis* c. 3°).

Previsioni più generiche sono state adottate dal Consiglio regionale della provincia autonoma di Bolzano che ha introdotto per ragioni di semplificazione e ottimizzazione dei lavori (all'art. 52-*ter*) la possibilità di ricorrere all'utilizzo di strumenti elettronici per la convocazione del Consiglio regionale e dei suoi organi. Anche l'Umbria (art. 104-*sexies*) ha inserito nel proprio Regolamento interno la possibilità che le sedute dell'Assemblea legislativa avvengano in modalità telematica relegando tale ipotesi alla decisione dell'Ufficio di Presidenza sentita la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari ma non prevedendo specifiche ragioni o una determinata circoscrizione temporale.

Da questa breve analisi è possibile concludere che sono numerose le Regioni che hanno provveduto all'integrazione della modalità telematica delle sedute all'interno dei Regolamenti interni ove è possibile riscontrare una omogeneità di approccio nel non voler necessariamente circoscrivere tale soluzione alla pandemia da Covid-19, bensì mantenendo la possibilità di sfruttare questa novità anche in altre occasioni.

La digitalizzazione dei lavori e delle sedute delle Assemblee elettive rimane tuttora un tema particolarmente dibattuto perché nonostante abbia consentito di bilanciare durante l'emergenza sanitaria le esigenze contrapposte di distanziamento e di garanzia del funzionamento delle istituzioni non è rimasto esente da critiche e da perplessità.

6.2. *Questioni problematiche aperte*

È emerso come l'emergenza determinata dalla pandemia abbia colpito anche il funzionamento delle istituzioni regionali costringendo a confrontarsi in concreto con le problematiche connesse al voto e all'organizzazione dei lavori a distanza.

Sia pur con approcci differenti i Consigli regionali hanno saputo reagire attraverso l'adeguamento dell'organizzazione dei lavori a soluzioni nuove ed alternative. Tuttavia, nonostante il ruolo di fondamentale importanza, la novità del collegamento "da remoto" non è rimasta esente da critiche, anzi numerose questioni problematiche rimangono tuttora aperte.

Le disposizioni prese in esame fanno riflettere sulla effettiva adeguatezza e sull'efficacia della possibilità di introdurre una differente modalità di votazione che, durante le sedute telematiche, avverrebbe a distanza⁴⁴⁰. Anche se l'introduzione delle sedute telematiche avvenisse esclusivamente ad opera dell'individuata fonte abilitata, ossia dei Regolamenti interni consiliari, resterebbero da sciogliere i nodi problematici esposti in precedenza circa la compatibilità delle "sedute telematiche" e la partecipazione "da remoto" dei consiglieri

⁴⁴⁰ Con riferimento al voto dei parlamentari "a distanza" si veda: M. BOZZAOTRE, *Alcune considerazioni su voto parlamentare a distanza, corpi del sovrano e metafisica costituzionale della presenza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020; M. PIGNATARO, *Come preservare la continuità dell'attività parlamentare ai tempi del Covid 19? Alcune riflessioni sul voto "a distanza" e le vie percorribili a normativa vigente*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020.

con le previsioni regolamentari che presuppongono la loro presenza fisica nonché le criticità che tali modalità potrebbero sollevare in termini di trasparenza dei lavori⁴⁴¹.

Al fine di poter agevolare, a monte, la fattibilità del voto telematico durante l'*iter* legislativo e la sua compatibilità con le disposizioni costituzionali è fondamentale prevedere tale modalità accompagnata da specifiche garanzie facendo ricorso a sistemi in grado di assicurare i criteri di trasparenza, tracciabilità, di pubblicità delle sedute, oltre che di identificazione certa dei partecipanti.

7. Riflessioni conclusive

Con l'analisi dei Regolamenti interni di Toscana, Umbria, Marche e Lazio si sono volute inquadrare le tendenze regolatorie che le Regioni centrali hanno adottato in materia di potere di emendamento al fine di individuare o meno un approccio comune nonché rilevare, a seguito di una riflessione sulla possibile digitalizzazione del potere emendativo attraverso l'intelligenza artificiale, le differenti reazioni dei singoli Consigli regionali in materia di organizzazione e svolgimento delle sedute durante l'emergenza sanitaria da Covid-19.

Dallo studio è emersa una tendenziale omogeneità nella disciplina del procedimento emendativo ossia nelle modalità di presentazione, di esame e di votazione dell'emendamento. Anche in materia di requisiti degli emendamenti e del loro ruolo di argine ai tentativi di un utilizzo improprio del potere emendativo che appesantirebbero l'*iter* legislativo nonché la quantità e la qualità della produzione legislativa si è riscontrata una linea comune seguita dalle Regioni centrali.

Alcune dissonanze sono emerse, invece, con riferimento ai soggetti legittimati a presentare proposte emendative nonché ai termini per procedervi.

La prospettiva di indagine si è mossa nel quadro relativo al tema della digitalizzazione del funzionamento delle Assemblee legislative resa imperante dall'emergenza sanitaria e all'opportunità di introdurre le sedute telematiche. Successivamente si è tenuto conto del ruolo dell'intelligenza artificiale all'interno del procedimento legislativo, nello specifico avendo riguardo al potere emendativo. Il che ha portato a riflettere su come l'evoluzione tecnologica sia stata, e continui ad essere, un fattore determinante per un ripensamento del tradizionale *iter* legislativo in un'ottica più innovativa.

Da ultimo, considerando la rilevanza costituzionale del regolare funzionamento delle Assemblee elettive e del procedimento legislativo, è stata condotta un'analisi sulle soluzioni adottate, in particolare dai Consigli regionali, per far fronte alle difficoltà poste dall'emergenza da Covid-19 per bilanciare l'esigenza primaria della salute individuale e collettiva con il regolare svolgimento dell'attività legislativa e il buon andamento degli uffici.

Alla luce della breve analisi delle differenti reazioni dei Consigli regionali, trovatisi ad affrontare un contesto di oggettiva difficoltà operativa, la soluzione delle c.d. sedute telematiche adottata dalle Assemblee legislative regionali in materia di organizzazione dei lavori è stata una delle principali innovazioni introdotte per contenere e contrastare il

⁴⁴¹ Si pensi, ad esempio, alle previsioni che riguardano l'espulsione dall'Aula del consigliere, la modalità di intervento (in piedi) in Aula del consigliere, ma anche la stessa modalità di votazione a scrutinio segreto attraverso la deposizione di palline nere o bianche nelle urne o delle schede in caso di elezioni.

contagio, ma al contempo per garantire il funzionamento delle istituzioni. È altrettanto possibile affermare che un ampio ricorso a questa novità è avvenuto specialmente durante la prima fase della pandemia poiché, in seguito, con l'affievolirsi dell'emergenza sanitaria, sono intervenute modifiche che hanno concesso lo svolgimento delle sedute in modalità mista.

Per concludere è indubbio che la pandemia sia stata un acceleratore dell'innovazione anche all'interno dei Consigli regionali, i quali attraverso lo sfruttamento della tecnologia hanno potuto continuare a svolgere le proprie funzioni nel rispetto della autonomia costituzionalmente garantita a ciascuna Regione, delle fonti statutarie e dei Regolamenti consiliari. Il tema è attuale e particolarmente delicato e si inserisce tra le tante sfide che la rivoluzione tecnologica e digitale pone all'attenzione del costituzionalismo contemporaneo e che, negli aspetti presi in esame, va a toccare il cuore del funzionamento stesso degli ordinamenti democratici⁴⁴².

IL 'POTERE DI PRESENTARE PROPOSTE EMENDATIVE' NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO REGIONALE: IL CASO DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO SETTENTRIONALI

di *Francesca Tesi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La sede delle proposte emendative. - 3. La titolarità del 'potere di presentare proposte emendative' e le prerogative del proponente. - 4. La ricevibilità delle proposte emendative: i requisiti formali. - 4.1. La forma scritta. - 4.2. La sottoscrizione. - 4.3. Il termine di esercizio del 'potere di presentare proposte emendative' tra l'esigenza di un'ordinata e celere scansione procedimentale e la garanzia dell'effettività del principio democratico. - 5. L'ammissibilità delle proposte emendative: i requisiti sostanziali e il ruolo del Presidente del Consiglio regionale. - 6. Il procedimento emendativo in sede consiliare. - 6.1. La presentazione delle proposte emendative (*rinvio*). - 6.2. L'eventuale o necessario esame in Commissione. - 6.3. La discussione delle proposte emendative. - 6.4. La votazione delle proposte emendative. - 7. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

L'oggetto del presente rapporto è il 'potere di presentare proposte emendative' nel processo di formazione delle leggi regionali delle Regioni a statuto ordinario settentrionali, nell'ambito di una suddivisione meramente geografica del tema del 'potere di emendamento' nei Consigli regionali italiani. Tozs

'Emendare' significa 'correggere l'errore', l' 'emendamento' è una modifica al testo di un disegno di legge in discussione davanti all'organo competente ed il 'potere di emendamento' è la possibilità di apportare modifiche al testo di un disegno di legge attraverso l'approvazione di una 'proposta di emendamento'.

La generica nozione di 'potere di emendamento' si riferisce al potere che fa capo all'organo legislativo nella sua collegialità e che è produttivo di un atto deliberativo (l' 'emendamento' in senso proprio), diverso dal 'potere di proporre emendamenti' che è

⁴⁴² F. BIONDI – P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, in *Federalismi.it*, n. 18/2020.

attribuito ai singoli componenti le assemblee legislative e/o all'organo esecutivo e/o ad altri soggetti ed è produttivo di un atto avente natura di proposta (la 'proposta emendativa')⁴⁴³.

Il 'potere di presentare proposte emendative' si inserisce, dunque, nell'ambito del procedimento legislativo, la cui relativa potestà è riservata al Consiglio regionale quale organo rappresentativo della Regione⁴⁴⁴. L'esercizio di detto potere è disciplinato dai regolamenti interni dei Consigli regionali, che rivelano una diversa sensibilità rispetto, per un verso, alla capacità degli stessi Consigli di rappresentare le diverse istanze e, per l'altro, alla necessità di garantire la 'redditività' delle istituzioni⁴⁴⁵.

Il tentativo di contemperare queste opposte esigenze, di cui il 'potere di presentare proposte emendative' è immediata espressione, caratterizza tutte le legislazioni. Da un lato, questo potere si configura come strumento idoneo a rappresentare la pluralità degli interessi nel procedimento legislativo, dando la possibilità ai singoli consiglieri di farsene portatori, ampliando, almeno formalmente, la rappresentatività delle istituzioni, ossia la loro capacità di rappresentare i territori. Dall'altro, questo stesso potere che potrebbe rivelarsi una vera e propria diseconomia è oggetto di un bilanciamento con il bisogno di garantire l'efficienza delle istituzioni.

I differenti impianti normativi sono il risultato di questo bilanciamento che, al di là dei profili formali-procedurali, pur rilevanti anch'essi dal punto di vista della chiusura o dell'apertura alla rappresentatività, sono connotati da alcuni elementi di carattere sostanziale determinanti quali i termini di presentazione delle proposte emendative e il potere di valutazione dell'ammissibilità delle stesse attribuito al Presidente del Consiglio regionale.

In forza di queste considerazioni il rapporto prende in esame in particolare due assetti normativi, quello lombardo e quello emiliano, che, seppur in un contesto profondamente unitario, presentano le maggiori distanze su taluni aspetti significativi e introduce le altre legislazioni regionali in termini di *tertium comparationis*.

2. La sede delle proposte emendative

⁴⁴³ Così E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Giuffrè, Milano, 1965, p. 828 ss., il quale osserva, inoltre, che l'istituto del 'potere di emendamento' il cui esercizio produce un atto deliberativo è evidente espressione della potestà legislativa e non del diverso potere di iniziativa legislativa, mentre quello del 'potere di proporre emendamenti' si caratterizza per una sua propria specificità, differenziandosi sia dalla potestà legislativa, essendo produttivo di una mera proposta, sia dal potere di iniziativa legislativa, comportando la possibilità di modificare soltanto l'assetto degli interessi e non anche la materia che resta quella individuata dall'atto di iniziativa legislativa (disegno di legge). Sul potere di emendamento, vedi anche G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008.

⁴⁴⁴ Cfr. art. 121 Cost., e C. cost., 17 dicembre 2010, n. 361, in *www.cortecostituzionale.it*, secondo la quale il potere di adottare leggi regionali è «un potere proprio del solo organo rappresentativo della Regione».

⁴⁴⁵ Il riferimento è alle disposizioni contenute negli artt. 87 ss. delib.Cons.reg. Lombardia 26 giugno 2009, n. 25; artt. 95 ss. delib.Cons.reg. Emilia-Romagna 28 novembre 2007, n. 143; artt. 98 ss. delib.Cons.reg. Liguria 9 giugno 2006, n. 18; artt. 94 ss. delib.Cons.reg. Piemonte 24 luglio 2009, n. 269; art. 102 ss. Cons.reg. Veneto 17 aprile 2015, n. 38. Per la dottrina si veda: P. COSTANZO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Giappichelli, Torino, 2011; P. CAVALIERI – E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, Giappichelli, Torino, 2013; L. VIOLINI – C. QUIRINO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia. Estratto*, Giappichelli, Torino, 2014; M. BELLETTI – F. MASTRAGOSTINO – L. MEZZETTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia-Romagna*, Giappichelli, Torino, 2016; M. DOGLIANI – L. LUTHER – A. POGGI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, Giappichelli, Torino, 2018.

L'esame della normativa deve necessariamente partire dal 'luogo' in cui è possibile la presentazione della proposta emendativa: intervenendo su un progetto di legge nel corso del procedimento legislativo, assume una centralità non solo il 'chi' e il 'quando', ma anche il 'dove'.

Nel modello lombardo la presentazione degli emendamenti può avvenire *indifferentemente* sia in Commissione che in sede consiliare. Rispetto alla prima, si deve tener conto della differente sede: mentre per la Commissione in sede referente e redigente, è prevista una disciplina specifica dei termini e delle modalità di esame delle proposte emendative, per la sede deliberante, proprio perché tale, valgono le stesse norme dettate per la presentazione in sede consiliare (v. *infra* § 6) (art. 40 c. 2° Reg. int. Lombardia)⁴⁴⁶.

Nel caso della Commissione in sede referente i termini per la presentazione degli emendamenti e le modalità per il loro esame sono fissati dal Presidente della Commissione, in accordo con la Commissione stessa (art. 39 c. 3° Reg. int. Lombardia). Quindi in questa ipotesi il procedimento emendativo, a differenza di quanto si dirà successivamente in proposito di quello in sede consiliare, non è tipizzato, bensì informale, restando nella disponibilità della Commissione. Viceversa, rimangono fermi i requisiti di ricevibilità e di ammissibilità per quali si applica l'art. 88 c. 2° Reg. int. Lombardia riferito alla sede consiliare (v. *infra* § 5).

Alla Commissione in sede redigente si applicano per quanto compatibili le disposizioni dettate per il procedimento referente (art. 41 c. 6° Reg. int. Lombardia). In questa sede si svolge l'esame delle proposte emendative già presentate, ricevute e ammesse in sede consiliare (art. 41 c. 2° Reg. int. Lombardia).

Il modello emiliano, invece, dà una precisa indicazione, affermando che «*di regola*» le proposte di emendamento sono presentate e svolte nelle Commissioni (art. 95 c. 1° secondo periodo Reg. int. Emilia-Romagna): le proposte emendative non solo vengono presentate, ma vengono anche discusse e votate in Commissione. Questa previsione sembra porre una particolare attenzione ai profili della 'redditività' delle istituzioni e rappresenta il tentativo di concentrare la presentazione delle proposte in un'unica sede. Tuttavia, il potere di presentare proposte emendative, tuttavia, persiste in maniera piena anche in sede di discussione assembleare, tanto più che in questa in sede possono essere ri-presentate le proposte emendative (e gli articoli aggiuntivi) respinte in Commissione. Vi è una sorta di 'auspicio', ma le esigenze del confronto politico non possono essere eluse⁴⁴⁷.

⁴⁴⁶ Similmente la regolamentazione del Piemonte prevede che le proposte emendative possono essere presentate sia in sede consiliare (art. 84 c. 1° Reg. int. Piemonte) che in Commissione in sede legislativa, secondo le stesse norme che dettate per la sede consiliare agli artt. 84 ss. (art. 30 c. 5° Reg. int. Piemonte) e in sede redigente anche da parte dei Consiglieri che non ne facciano parte (art. 31 c. 4° Reg. int. Piemonte), mentre non è espressamente contemplato in sede referente (art. 28 Reg. int. Piemonte). In Liguria il potere di presentare proposte emendative può essere esercitato sia in sede di Commissioni, a cui ogni consigliere può prendere parte presentando ed illustrando proposte emendative senza voto deliberativo (art. 25 c. 10° Reg. int. Liguria), che in sede consiliare (art. 98 c. 1° Reg. int. Liguria).

⁴⁴⁷ Un modello simile è riscontrabile nel regolamento veneto, il quale prevede che le proposte emendative «possono» essere presentate nelle Commissioni (art. 102 c. 1° Reg. int. Veneto) e che «*ulteriori*» proposte emendative possono essere presentate in sede consiliare (art. 102 c. 2° Reg. int. Veneto). In particolare, ciascun consigliere può presentare proposte emendative in Commissione in sede referente e chiedere, ovvero essere richiesto di illustrarle, senza che sia dettata una regolamentazione specifica per la presentazione e l'illustrazione delle stesse (art. 49 c. 3° Reg. int.

Se una differenza tra i due modelli esiste, dunque, è data dalla tendenziale preferenza del regolamento emiliano per l'esercizio del potere di presentare le proposte di emendamento in sede di Commissione, senza per questo precludere che lo stesso potere possa essere pienamente esercitato anche in sede consiliare.

Nelle pagine successive l'analisi ha ad oggetto il potere di presentazione delle proposte emendative ed il relativo procedimento con riferimento alla sede consiliare.

3. La titolarità del 'potere di presentare proposte emendative' e le prerogative del proponente

L'individuazione di 'chi' può presentare le proposte emendative è agevole nel caso del regolamento emiliano che attribuisce espressamente il relativo potere a ciascun consigliere e alla Giunta regionale, che devono presentare le loro proposte di emendamento al Presidente del Consiglio regionale (art. 95 c. 1° Reg. int. Emilia-Romagna)⁴⁴⁸.

Il regolamento lombardo, viceversa, non indica in maniera esplicita i titolari del potere di presentare proposte di emendamento, che possono, tuttavia, essere dedotti da una interpretazione sistematica.

Titolare del potere di emendamento è sicuramente la Giunta, le cui proposte emendative devono essere corredate «da una relazione tecnica ai sensi della legge regionale di contabilità» (art. 87 c. 1° secondo periodo Reg. int. Lombardia).

Alla Giunta regionale si affiancano i consiglieri, il relatore del progetto di legge, nonché la Commissione in sede referente tramite il relatore (art. 87 c. 3° Reg. int. Lombardia).

Il regolamento con riferimento a questi soggetti prevede espressamente la possibilità di presentare proposte emendative dopo la scadenza del termine ordinario per la loro presentazione in presenza di determinati presupposti. Il relatore può presentare liberamente proposte di emendamento anche dopo il termine ordinario, i consiglieri possono farlo solo nel caso della trattazione urgente di argomenti non iscritti all'ordine del giorno ai sensi dell'art. 67 c. 4° Reg. int. Lombardia; la Commissione in sede referente tramite il relatore, invece, può presentare proposte emendative solo se queste sono state deliberate in seduta straordinaria appositamente convocata previa autorizzazione del Presidente del Consiglio (art. 87 c. 3° Reg. int. Lombardia)⁴⁴⁹.

A fortiori a questi stessi soggetti è evidentemente attribuito il potere di presentare proposte di emendamento entro il termine ordinario previsto dallo stesso regolamento. Questa soluzione sembra essere imposta da ragioni di ordine logico con riferimento al relatore, essendo libero nell'esercizio del potere anche nel termine derogatorio, e con riguardo ai consiglieri, che se possono presentare proposte emendative nel caso della trattazione urgente di argomenti non iscritti all'ordine del giorno lo saranno a maggior

Veneto). Per la sede redigente, poi, è previsto che si applichino le stesse norme della sede referente per quanto compatibili (art. 50 c. 5° Reg. int. Veneto).

⁴⁴⁸ Cfr. art. 84 c. 1° Reg. int. Piemonte, art. 98 c. 1° Reg. int. Liguria e art. 102 c. 1° Reg. int. Veneto il quale disciplina la facoltà attribuita in capo alla Giunta prevedendo che «possono presentare emendamenti a nome della Giunta il Presidente della Giunta, o in sua assenza il vicepresidente, ovvero l'assessore delegato ai rapporti con il Consiglio o l'assessore competente per materia».

⁴⁴⁹ Il termine ordinario è fissato alle ore dodici e trenta del giorno non festivo precedente quello dell'inizio della seduta nella quale il progetto di legge che si intende emendare viene discusso. Per la disciplina dei termini, v. *infra* § 4.3.

ragione anche per gli argomenti iscritti⁴⁵⁰. Resta incerta la possibilità della Commissione in sede referente di presentare attraverso il relatore proposte di emendamento nel termine ordinario in assenza della deliberazione in seduta straordinaria. Tuttavia, sembrerebbe di potersi ipotizzare una risposta affermativa in forza della considerazione che fa leva sul dato testuale, per cui le proposte emendative sono «ancora» ammesse, lasciando presupporre che lo fossero già in precedenza a prescindere dai requisiti previsti per la presentazione ‘tardiva’.

La possibilità di presentare le proposte emendative è accompagnata da ulteriori prerogative: innanzitutto il ritiro o la riformulazione della proposta, nonché l’assenza di qualsiasi vincolo in relazione alla sua successiva approvazione.

Il ritiro della proposta è previsto da tutti i regolamenti, intendendo assecondare le dinamiche politiche proprie dell’organo rappresentativo⁴⁵¹.

Un assetto diverso riceve, invece, la possibilità della successione nella titolarità della proposta emendativa. Mentre nel modello lombardo è contemplato l’avvicendamento nella titolarità della proposta, una scelta che valorizza le dinamiche politiche interne al Consiglio (art. 87 c. 7° Reg. int. Lombardia), in quello emiliano è precluso ai consiglieri di ‘far propria’ la proposta emendativa ritirata da altri se non l’abbiano sottoscritta a suo tempo (art. 93 c. 6° Reg. int. Emilia-Romagna), cercando in questo modo di circoscrivere il gioco politico nell’esercizio del potere di emendamento⁴⁵².

La riformulazione delle proposte emendative da parte del proponente non è espressamente contemplata dai regolamenti.

Mentre nel regolamento emiliano manca qualsiasi riferimento al potere di riformulazione, il modello lombardo contempla il potere di riformulazione in un ambito circoscritto. È attribuito infatti al relatore e alla Giunta la possibilità di proporre parziali e limitate riformulazioni, «fino al momento della votazione», degli emendamenti proposti dai consiglieri, a condizione che queste siano accettate innanzitutto dagli stessi consiglieri proponenti e poi dal Presidente del Consiglio regionale. (art. 87 c. 5° Reg. int. Lombardia).

Tutto ciò risponde a due obiettivi diversi: l’accettazione della riformulazione da parte del consigliere proponente è legata evidentemente alla coerenza con il contenuto originario; mentre l’accettazione da parte del Presidente mira ad evitare che per questa strada possano essere introdotte *nuove* proposte emendative eludendo i termini di presentazione.

Infine, la libertà di voto riconosciuta a ciascun consigliere in relazione all’emendamento proposto esclude l’esistenza di qualsiasi vincolo del proponente rispetto alla propria

⁴⁵⁰ Questa conclusione appare corroborata anche dalla previsione di cui all’art. 87 c. 5° Reg. int. Lombardia laddove si fa riferimento ai «consiglieri proponenti».

⁴⁵¹ La normativa è contenuta negli artt. 87 c. 7° Reg. int. Lombardia; 93 c. 6° Reg. int. Emilia-Romagna; 85 c. 5° Reg. int. Piemonte; art. 106 Reg. int. Veneto; 100 Reg. int. Liguria. In particolare, salvo che nel regolamento consiliare lombardo, è previsto che il presentatore che ritira la proposta emendativa ha diritto di esporne le ragioni per una durata non superiore ad un minuto (art. 85 c. 5° Reg. int. Piemonte) o due minuti (art. 93 c. 6° Reg. int. Emilia-Romagna e art. 106 c. 2° Reg. int. Veneto) o tre minuti (art. 100 c. 1° Reg. int. Liguria). In Veneto è specificato che per ‘presentatore’ si intende il primo firmatario della proposta emendativa e che allorché questo sia assente al momento della votazione il ritiro può essere formulato dagli altri firmatari in ordine di sottoscrizione (art. 106 c. 3° Reg. int. Veneto).

⁴⁵² Il regolamento veneto (art. 106 c. 1° Reg. int. Veneto) e quello ligure (art. 100 c. 2° Reg. int. Liguria) sono conformi al modello lombardo, mentre il regolamento piemontese non disciplina la successione nella titolarità della proposta emendativa (art. 85 Reg. int. Piemonte).

proposta emendativa, il quale conserva così una specifica libertà di voto anche nei confronti della stessa. Questo ‘diritto di ripensamento’ intende garantire la tenuta politica dell’emendamento, perché la proposta di emendamento dovrà essere valutata nel quadro complessivo degli emendamenti proposti: il consigliere può vedersi costretto a negare il voto alla propria proposta emendativa in relazione al complesso degli emendamenti che potrebbero incidere negativamente il contenuto dell’emendamento.

4. La ricevibilità delle proposte emendative: i requisiti formali

Il primo problema che pone la presentazione di una proposta emendativa è il problema della sua *ricevibilità*, ossia la possibilità che la stessa possa essere presa in considerazione. Ciò perché la proposta di emendamento deve, innanzitutto, possedere una serie di connotati idonei a identificarla come tale: il riferimento è alla forma scritta e alla sottoscrizione da parte del proponente. È poi previsto un termine perentorio per l’esercizio del relativo potere, trascorso il quale la proposta emendativa diventa irricevibile.

I requisiti di ricevibilità sono, quindi, costituiti dalla forma scritta, dalla sottoscrizione da parte del/i proponente/i e dall’osservanza dei termini previsti per la loro presentazione. Questi ultimi sebbene abbiano carattere ‘formale’ finiscono per assumere una portata ‘sostanziale’ svolgendo, come si vedrà, funzioni di garanzia. D’altra parte, non si può sottacere l’ambivalenza del ‘termine’ che, per un verso, è un aspetto della ricevibilità e attiene al profilo formale e, per l’altro, gioca un ruolo sostanziale incidendo anche sull’esercizio del potere: è evidente che se i termini sono circoscritti si limita la possibilità del confronto politico.

Talvolta l’irricevibilità coincide con l’inesistenza: è il caso della mancanza della forma scritta *ad substantiam*. Altre volte l’irricevibilità si traduce nell’impossibilità per l’organo competente di prendere la proposta emendativa in esame perché priva di quei requisiti necessari.

Naturalmente, la proposta di emendamento ricevibile non è di per sé anche ammissibile. Dal profilo della ricevibilità si distingue, infatti, quello della *ammissibilità* (v. *infra* § 5).

4.1. La forma scritta

La forma scritta non è imposta in maniera espressa da nessuna disposizione regolamentare; tuttavia, essa appare desumibile tanto dal fatto che l’oggetto del potere, ossia il progetto di legge, sia scritto, il che sembra richiedere di per sé che anche le proposte emendative assumano la stessa forma, quanto dalla circostanza per cui le proposte emendative debbano essere distribuite prima che vengano discusse (art. 92 c. 1° Reg. int. Lombardia e art. 95 c. 5° Reg. int. Emilia-Romagna)⁴⁵³.

⁴⁵³ Cfr. art. 99 c. 1° secondo periodo Reg. int. Liguria secondo il quale le proposte emendative devono essere distribuite ai consiglieri e alla Giunta al principio della seduta e art. 84 c. 1° secondo periodo Reg. int. Piemonte per il quale le proposte emendative devono essere distribuite all’inizio della seduta o comunque prima di essere discusse. Il regolamento del Consiglio regionale lombardo e quello veneto dispongono la trasmissione della copia delle proposte emendative nel momento della presentazione, oltre ai consiglieri e alla Giunta regionale, alla Commissione referente e alla Commissione competente in materia di programmazione e bilancio (art. 87 c. 2° Reg. int. Lombardia) ovvero alla Commissione competente (art. 102 c. 3° Reg. int. Veneto).

Essa consente altresì di ‘cristallizzare’ l’emendamento rendendolo sia conoscibile che inalterabile, svolgendo così una funzione di garanzia nel processo decisionale, direttamente riconducibile ai principi di organizzazione e pubblicità dei lavori consiliari. Essa assicura, invero, l’organizzazione della discussione e la certezza dei testi che sono oggetto di quest’ultima, rendendoli conoscibili sia all’esterno che all’interno e dunque da parte di ciascun consigliere, della Giunta e delle Commissioni.

Infine, la forma scritta contribuisce a scongiurare proposte dirette unicamente a rallentare lo svolgimento dei lavori consiliari, rinviando nel tempo la decisione finale.

4.2. La sottoscrizione

La sottoscrizione della proposta emendativa da parte del suo proponente non è espressamente richiesta dai regolamenti dei Consigli regionali e, tuttavia, appare anch’essa un requisito imprescindibile di ogni proposta di emendamento

Essa, infatti, consente di individuare il proponente quale titolare della proposta emendativa stessa, il che è rilevante sia sotto un profilo formale-procedurale sia sotto un profilo sostanziale.

Sotto il primo aspetto, la sottoscrizione consente di verificare i requisiti ‘oggettivi’, allorché il potere di proporre proposte emendative sia limitato a determinati soggetti ovvero i requisiti ‘quantitativi’, laddove per l’ammissibilità della proposta sia richiesto un certo numero di sottoscrizioni.

Sotto il secondo aspetto la sottoscrizione appare funzionale ad investire il proponente della relativa responsabilità politica, tenuto conto che con la presentazione di proposte emendamento il proponente si fa portatore di determinati interessi.

4.3. Il termine di esercizio del ‘potere di presentare proposte emendative’ tra l’esigenza di un’ordinata e celere scansione procedimentale e la garanzia dell’effettività del principio democratico

I regolamenti interni dei Consigli regionali delle Regioni settentrionali a statuto ordinario sono accomunati dalla previsione di una disciplina *dettagliata* dei termini di (esercizio del potere di) presentazione della proposta emendativa.

La previsione di un termine per la presentazione della proposta emendativa è diretta a contemperare le esigenze di un’ordinata e celere scansione procedimentale con quella di garantire l’effettività del principio democratico: per un verso, la chiarezza e perentorietà del termine preclude incertezze ed ingiustificate dilazioni temporali; per l’altro, la sua adeguatezza assicura ai proponenti di disporre del tempo utile per vagliare il testo cui l’emendamento si riferisce e per redigere la relativa proposta, nonché ai ‘decisori’ di fruire di un lasso di tempo sufficiente per valutare la propria posizione sulla proposta stessa. Il termine, dunque, non rappresenta soltanto un requisito meramente formale, ma assume una portata sostanziale, incidendo sulla rappresentatività del ‘processo decisionale’ e quindi della ‘decisione’ finale.

Il diverso bilanciamento di queste opposte esigenze ha prodotto discipline dei termini diversificate.

Un primo modello stabilisce un termine ordinario di presentazione della proposta emendativa ed un termine derogatorio per certe categorie di soggetti in presenza di determinate condizioni, tendendo a valorizzare le esigenze della rappresentatività-democraticità. Il termine ordinario è fissato alle ore dodici e trenta del giorno non festivo precedente quello dell'inizio della seduta in cui il progetto di legge che si intende emendare è discusso (art. 87 c. 1° primo periodo Reg. int. Lombardia)⁴⁵⁴. Questo termine può essere superato e le proposte emendative possono essere presentate «anche nel corso della seduta» laddove il proponente sia il relatore del progetto di legge, rispetto al quale è di immediata evidenza l'esigenza di garantire un 'ripensamento', ovvero allorché sia un rappresentante della Giunta. La previsione della possibilità per questi ultimi di presentare gli emendamenti anche dopo l'inizio dell'esame degli articoli è giustificata dall'esigenza di garantire la più ampia espressione dell'indirizzo politico di maggioranza.

I consiglieri, invece, di regola, non possono presentare proposte emendative dopo la scadenza del termine ordinario, salvo il caso in cui la discussione abbia ad oggetto la trattazione urgente di argomenti non iscritti all'ordine del giorno ai sensi dell'art. 67 c. 4° Reg. int. Lombardia⁴⁵⁵: in questa ipotesi le proposte emendative possono essere presentate da ogni consigliere nel corso della seduta, poiché non potevano essere presentate in precedenza.

Le proposte emendative possono, infine, provenire dalla Commissione referente, tramite il relatore, se sono state deliberate in seduta straordinaria appositamente convocata previa autorizzazione del Presidente del Consiglio (art. 87 c. 3° Reg. int. Lombardia). La Commissione in sede referente, invero, formula proposte relative al testo che verrà sottoposto al Consiglio regionale ed il regolamento ne valorizza il ruolo quale articolazione interna dell'organizzazione del Consiglio regionale stesso. I 'subemendamenti' agli 'emendamenti' proposti in queste ipotesi derogatorie possono essere presentati entro un termine che è fissato dal Presidente del Consiglio regionale, al quale viene quindi attribuito un ruolo dirimente nell'esercizio del relativo potere (art. 87 c. 4° secondo periodo Reg. int. Lombardia)⁴⁵⁶.

Questo assetto che appare privilegiare la rappresentatività è *rafforzato* affiancando al termine ordinario la previsione per cui è «comunque» riconosciuta la possibilità di

⁴⁵⁴ Le proposte subemendative, invece, possono essere presentate da ciascun consigliere solo ad emendamenti proposti da altri «sino al termine della discussione generale (art. 87 c. 4° primo periodo Lombardia).

⁴⁵⁵ L'art. 67 c. 4° Reg. int. Lombardia stabilisce che «la trattazione urgente di argomenti non iscritti all'ordine del giorno può essere proposta con domanda scritta, da presentarsi al Presidente del Consiglio non oltre la prima ora dall'inizio dei lavori. La domanda deve essere corredata dall'attestazione dell'ora di ricevimento ad opera del dirigente della struttura preposta; sull'accoglimento della domanda, salvo che un numero di consiglieri non inferiore a dieci chieda che sia sottoposta al voto del Consiglio, decide il Presidente; nella relativa discussione intervengono, per non più di cinque minuti, un consigliere a favore e uno contro».

⁴⁵⁶ La disciplina contenuta nel Regolamento interno del Consiglio regionale del Veneto appare conforme a questo a modello: il termine ordinario è, infatti, fissato alle ore dodici e trenta del «giorno lavorativo» precedente quello dell'inizio della seduta in cui il progetto che si intende emendare è discusso, dovendosi intendere «tutti i giorni esclusi quelli festivi e il sabato» ovvero ventiquattro ore prima della stessa (art. 102 c. 2° Reg. int. Veneto). È poi attribuita ai relatori, ai correlatori e alla Giunta la facoltà di presentare proposte emendative «fino al momento della votazione dell'articolo al quale sono riferiti» (art. 102 c. 4° Reg. int. Veneto), previsione che viene dichiarata diretta a rendere effettivo l'esercizio delle loro stesse funzioni «in correlazione all'emergere, nel corso della discussione, di specifiche esigenze emendative, di natura sia tecnica che politica» (art. 102 c. 5° Reg. int. Veneto). Agli 'emendamenti' così proposti ogni consigliere può presentare 'subemendamenti' entro il termine stabilito dal Presidente» (art. 102 c. 6° Reg. int. Veneto).

presentazione anche durante la seduta consiliare, purché ciò avvenga «prima dell'inizio dell'esame degli articoli» (art. 84 c. 1° Reg. int. Piemonte). Inoltre, le proposte emendative possono essere presentate anche successivamente all'inizio dell'esame dei singoli articoli da un rappresentante della Giunta, dagli stessi relatori del progetto di legge o da ogni consigliere quando riguardino atti che sono stati iscritti all'ordine del giorno quali «nuovi punti» ai sensi dell'art. 58 c. 2° e 3° Reg. int. Piemonte, ovvero da almeno tre Presidenti di Gruppo⁴⁵⁷.

Nel caso in cui i proponenti appartengano ad una di queste categorie di soggetti, infatti, le proposte di emendamento possono essere presentate (nel termine derogatorio di) fino a un'ora prima dell'inizio di ogni seduta ovvero fino ad un diverso termine stabilito dallo stesso Presidente del Consiglio regionale (art. 84 c. 3° e 4° Reg. int. Piemonte).

Questa regolamentazione, per un verso, tende a valorizzare i Gruppi consiliari, perché sollecita la ricerca di un punto di incontro tra i Gruppi, e, per l'altro, attribuisce al Presidente del Consiglio regionale la veste di garante dell'incerto equilibrio tra efficienza e democraticità.

Un secondo modello dispone, invece, che le proposte emendative siano *di regola* presentate e svolte nelle Commissioni, configurando in termini residuali la possibilità di presentarle in Assemblea, dove possono essere ripresentate anche le proposte respinte in Commissione, nonché 'subemendamenti' e nuovi articoli, fino al termine della discussione generale, senza prevedere termini ulteriori rispetto a quest'ultimo: questo assetto sembrerebbe privilegiare l'esigenza di economia dei lavori del Consiglio regionale (art. 95 c. 1° e 2° Reg. int. Emilia)⁴⁵⁸.

Questo modello trova un temperamento laddove è coniugato con l'attribuzione al Presidente del Consiglio regionale della facoltà di consentire ai relatori del progetto di legge, alla Giunta e ad ogni consigliere «in casi eccezionali» e «valutate le circostanze», di presentare proposte emendative *senza osserva di termini* (art. 99 c. 3°-bis Reg. int. Liguria)⁴⁵⁹.

⁴⁵⁷ L'iscrizione di nuovi punti all'ordine del giorno è diversamente regolamentata a seconda che di questi sia stato dato o meno preavviso scritto nell'avviso di comunicazione della seduta consiliare. Se ne è stato dato preavviso scritto, l'iscrizione dei nuovi punti è proposta dal Presidente del Consiglio o dal Presidente della Giunta regionale ovvero, per un massimo di una per seduta, anche dal Presidente di un Gruppo consiliare o da un suo delegato. Per l'approvazione della proposta è richiesta la maggioranza dei Consiglieri assegnati al Consiglio (art. 58 c. 2° Reg. int. Piemonte). Diversamente, se dei nuovi punti non è stato dato preavviso scritto, ma comunque essi sono previsti nel programma o nel calendario definito ai sensi dell'art. 13 Reg. int. Piemonte, la relativa iscrizione è proposta, con richiesta motivata, dal Presidente del Consiglio o dal Presidente della Giunta ovvero, per un massimo di una per seduta, anche dal Presidente di un Gruppo consiliare o da un suo delegato. In questo caso, sulla proposta può chiedere di parlare, dopo il proponente, un solo Consigliere contrario. Per l'approvazione di questa proposta è richiesta una maggioranza qualificata, ossia i due terzi dei Consiglieri assegnati al Consiglio (art. 58 c. 3° Reg. int. Piemonte).

⁴⁵⁸ Il regolamento del Consiglio regionale della Liguria analogamente prevede che le proposte emendative «di regola» sono presentate e svolte nelle Commissioni (art. 99 c. 1° primo periodo Reg. int. Liguria), con la possibilità di presentare in Assemblea gli emendamenti respinti in Commissione così come nuovi emendamenti (nonché subemendamenti o emendamenti a nuovi articoli) «entro il giorno precedente la seduta nella quale avrà inizio la discussione» (art. 99 c. 1° secondo periodo Reg. int. Liguria). È poi fissato un termine derogatorio per certi soggetti in presenza di determinate condizioni: i relatori, la Giunta e, nel caso di inserimento di argomenti 'fuori sacco' ai sensi dell'art. 44 Reg. int. Liguria, ogni Consigliere, possono presentare emendamenti entro la chiusura della discussione generale (art. 99 c. 3° primo periodo Reg. int. Liguria).

⁴⁵⁹ L'art. 99 c. 3°-bis è stato inserito con deliberazione del Consiglio regionale della Regione Liguria 30 luglio 2009, n. 19.

5. L'ammissibilità delle proposte emendative: i requisiti sostanziali e il ruolo del Presidente del Consiglio regionale

L'«ammissibilità» delle «proposte emendative» è subordinata alla sussistenza di una serie di requisiti sostanziali.

I regolamenti interni dei Consigli regionali elencano i requisiti sostanziali delle proposte emendative in *numerus clausus* ed attribuiscono il relativo vaglio di ammissibilità al Presidente del Consiglio regionale. Le uniche varianti regolative sono quelle dirette a temperare il potere decisionale presidenziale.

In tutti i modelli resta implicita l'evidente necessità, per esigenze di trasparenza, che le proposte emendative siano riferite ad uno determinato e specifico articolo.

Viceversa, tutti i regolamenti richiedono che la proposta emendativa sia «inerente» all'oggetto della discussione, cioè non abbia un contenuto «del tutto estraneo» allo stesso (art. 88 c. 1° lett. b) Reg. int. Lombardia e art. 95 c. 6° lett. b) Reg. int. Emilia-Romagna)⁴⁶⁰. Il requisito della «non estraneità della materia» si collega sicuramente al principio democratico, nella misura in cui l'esclusione della possibilità di sottoporre alla votazione dell'organo legislativo di «una proposta emendativa del tutto estranea alla materia in discussione significa presidiare concretamente le esigenze di conoscibilità della legislazione, un bene [...] dal quale dipende una quota non irrilevante della qualità della democrazia» e della stessa responsabilità politica⁴⁶¹.

La proposta emendativa deve, altresì, presentare un reale contenuto modificativo e cioè non esaurirsi in una portata meramente «formale» (art. 88 c. 1° lett. c) Reg. int. Lombardia e art. 95 c. 6° lett c) Reg. int. Emilia-Romagna), il che è coerente con quell'idea che intende garantire il processo democratico e allo stesso tempo evitare che questo si risolva in prassi elusive o dirette meramente a procrastinare l'adozione della decisione⁴⁶².

Il Presidente del Consiglio regionale ha, poi, la facoltà di negare l'accettazione e l'esame delle proposte emendative che siano precluse da precedenti votazioni e quindi che siano in contrasto con deliberazioni anteriormente adottate nel corso di quello stesso procedimento legislativo (art. 88 c. 1° lett. e) Reg. int. Lombardia e art. 95 c. 6° lett. e) Reg. int. Emilia-Romagna)⁴⁶³, nonché quelle che abbiano un contenuto tra loro alternativo o l'uno subordinato all'altro, ciò perché si escludono a vicenda (art. 95 c. 6, lett d) Emilia-Romagna)⁴⁶⁴. Possono, infine, essere negate le proposte emendative formulate con «frasi sconvenienti» (art. 88 c. 1° lett. a) Reg. int. Lombardia e art. 95 c. 6° lett. a) Reg. int.

⁴⁶⁰ Così anche art. 84 c. 9° Reg. int. Piemonte; art. 104 lett. b) Reg. int. Veneto e art. 98 c. 2° Reg. int. Liguria.

⁴⁶¹ G. ROMANO, *I Presidenti delle Camere: vecchi miti, nuove certezze e un'ipotesi di futuro*, in V. LIPPOLIS (a cura di) *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli, 2008, p. 311 ss.

⁴⁶² Analogamente art. 84 c. 9° Reg. int. Piemonte e art. 104 lett. d) Reg. int. Veneto. Il requisito è, invece, assente nel regolamento interno del Consiglio regionale ligure.

⁴⁶³ Cfr. art. 84, c. 9° Reg. int. Piemonte; art. 104 lett. c) Reg. int. Veneto; art. 98 c. 2° Reg. int. Liguria.

⁴⁶⁴ La previsione è contenuta anche nell'art. 84 c. 9° Reg. int. Piemonte. Non è presente, viceversa, nei regolamenti dei Consigli regionali delle altre Regioni a statuto ordinario settentrionali.

Emilia-Romagna)⁴⁶⁵ o ‘manifestamente contrarie ai principi costituzionali e statutari’ (art. 88 c. 1° lett d) Reg. int. Lombardia)⁴⁶⁶.

È interessante notare come il modello lombardo mostri una particolare attenzione per il principio dell’equilibrio di bilancio, prevenendo quale ipotesi ulteriore di inammissibilità il caso in cui la proposta emendativa sia manifestamente priva di «indicazioni riguardanti la copertura finanziaria in caso di spese o minori entrate» (art. 88 c. 1° lett. *e-bis* Reg. int. Lombardia), nonché una diversa articolazione del vaglio di ammissibilità laddove le proposte emendative comportino conseguenze finanziarie. In questo caso, il ‘giudice dell’ammissibilità’ resta il Presidente dell’Assemblea legislativa, il quale tuttavia deve decidere una volta «sentiti il proponente, il rappresentante della Giunta regionale e il presidente della Commissione competente in materia di programmazione e bilancio, anche in considerazione della relazione tecnica laddove prevista» (art. 88 c. 2° Reg. int. Lombardia).

Alcune di queste ipotesi sono caratterizzate dall’attribuzione al Presidente del Consiglio regionale di un sensibile ambito di discrezionalità, essendo rimesso alla sua esclusiva valutazione, da svolgere caso per caso, l’apprezzamento in ordine ad esempio alla ‘sconvenienza’ di una certa frase, alla assenza di portata ‘realmente modificativa’ del contenuto di un determinato emendamento proposto o alla sua ‘attinenza’ alla materia. La ‘sconvenienza’, la ‘reale portata modificativa’ e l’‘attinenza’ appaiono in questa prospettiva come due parametri valutativi elastici che rendono queste ipotesi molto meno rigide rispetto, ad esempio, ad una proposta emendativa esclusa da votazioni precedenti che, viceversa, comportano un’attività meramente accertativa.

In proposito appare chiaro come l’ambito della discrezionalità possa più o meno essere contenuto in relazione all’intervento di pareri o circolari dell’Ufficio di Presidenza di ciascuna Regione contenenti parametri di valutazione idonei a delimitare l’ambito della valutazione e renderla politicamente controllabile.

Nella legislazione regionale, viceversa, la decisione del Presidente sull’ammissibilità o inammissibilità della proposta emendativa è definitiva e non contestabile.

Questo modello che caratterizza tutti i regolamenti trova dei temperamenti per recuperare il ruolo del Consiglio regionale nella sua collegialità e quindi nella sua rappresentatività.

Il riferimento è alla disciplina ligure che prevede che, laddove la proposta emendativa sia ritenuta da tre consiglieri o un Presidente di Gruppo in contrasto con precedenti deliberazioni, l’esame del progetto di legge sia sospeso e il Presidente convochi la Giunta per il Regolamento affinché ne valuti l’ammissibilità e ne riferisca al Consiglio» (art. 98 c. 4° Reg. int. Liguria). Questo temperamento del potere decisionale presidenziale può essere inteso quale espressione della maggiore democraticità del processo decisionale, in particolare in relazione alla garanzia dei singoli consiglieri soprattutto se di minoranza.

In questo contesto si colloca altresì la previsione secondo la quale nel caso in cui il proponente insista, il Presidente, qualora lo ritenga opportuno e quindi restando l’unico responsabile della scelta, può consultare l’Assemblea, alla quale viene così attribuito un

⁴⁶⁵ Identica previsione è rinvenibile nell’art. 84 c. 9° Reg. int. Piemonte; art. 104 lett. a) Reg. int. Veneto; art. 98 c. 2° Reg. int. Liguria.

⁴⁶⁶ Analogamente, art. 104 lett. f) Reg. int. Veneto e art. 98 c. 2° Reg. int. Liguria. Il richiamo alla gerarchia delle fonti non si rinviene, invece, nel Reg. int. Emilia-Romagna (art. 95 c. 6° Reg. int. Emilia-Romagna).

ruolo decisorio senza che vi sia la possibilità di svolgere alcuna discussione in proposito (art. 84 c. 9° secondo periodo Reg. int. Piemonte) e adottando la decisione per alzata di mano (art. 98 c. 3° Reg. int. Liguria).

6. Il procedimento emendativo in sede consiliare

Il procedimento emendativo in sede consiliare si inserisce, come detto, nell'ambito del procedimento legislativo ed è articolato in quelle che possono essere individuate come tre fasi necessarie ed una fase eventuale o anch'essa necessaria a seconda del modello regolativo. Le tre fasi indefettibili sono costituite, nell'ordine, da una prima fase costituita dalla presentazione delle proposte emendative, una seconda fase data dalla discussione delle stesse ed una terza ed ultima fase rappresentata dalla loro votazione. La fase eventuale ovvero necessaria si inserisce tra la prima e la seconda fase e consiste nel rinvio all'esame della Commissione competente delle proposte emendative.

6.1. La prestazione delle proposte emendative (rinvio)

La prima fase è caratterizzata dalla presentazione delle proposte emendative e dallo svolgimento del relativo vaglio di ammissibilità da parte del Presidente del Consiglio regionale.

Le proposte emendative devono essere presentate nel rispetto dei requisiti esposti nei paragrafi precedenti, ai quali si rinvia.

In questa sede emerge l'esistenza di un rapporto tra gli 'emendamenti' e gli ordini del giorno. In proposito è generalmente previsto che non possono essere presentati ordini del giorno che riproducono sostanzialmente proposte emendative (o articoli aggiuntivi) respinti. In questo caso, il Presidente, dopo aver dato lettura dell'ordine del giorno ed aver sentito uno dei proponenti, può dichiararlo inammissibile. Qualora il proponente insista, è comunque contemplata la possibilità per il Presidente, se lo ritenga opportuno, di consultare l'Assemblea, la quale a seconda dei regolamenti decide per alzata di mano (art. 108 c. 2° Reg. int. Emilia-Romagna; art. 103 c. 3° secondo periodo Reg. int. Liguria) ovvero dopo aver sentito un oratore a favore e uno contro per non più di tre minuti ciascuno (art. 107 c. 4° Reg. int. Veneto) ovvero per votazione palese dopo aver sentito un oratore a favore e uno contro per non più di cinque minuti (art. 87 c. 2° secondo periodo Reg. int. Piemonte).

Il regolamento interno del Consiglio regionale lombardo, invece, attribuisce al Presidente di Assemblea la facoltà di decidere sull'ammissibilità degli ordini del giorno ed in particolare di negare l'accettazione e lo svolgimento degli ordini del giorno che riproducano emendamenti (o articoli aggiuntivi) respinti nel corso di quello stesso procedimento legislativo, nonché la facoltà di invitare i proponenti a riformulare l'ordine del giorno (art. 86 Reg. int. Lombardia).

Disposizioni di questo tipo mirano con tutta evidenza ad evitare che proposte emendative respinte vengano nuovamente riproposte tramite un ordine del giorno con un potenzialmente inutile aggravamento della procedura legislativa.

6.2. L'eventuale o necessario esame delle proposte emendative in Commissione

Le proposte emendative presentate in sede consiliare *possono* o *devono* essere rimesse all'esame della Commissione competente per materia, costituendo detto rinvio una fase procedimentale eventuale o necessaria, cui corrisponde una più o meno decisa valorizzazione della funzione delle Commissioni.

Un modello regolativo, da un lato, attribuisce al Presidente del Consiglio regionale la facoltà di decidere sull'opportunità o meno di rinviare in Commissione i singoli articoli e le relative proposte emendative. L'opportunità del rinvio deve essere valutata dal Presidente nella prospettiva del «buon andamento della discussione in seguito alla presentazione» delle proposte di emendamento. In caso di rinvio, la Commissione deve svolgere «una sollecita istruttoria», della quale deve riferire al Consiglio entro «un termine precisato» (art. 99 c. 4° Reg. int. Liguria). Tuttavia, nella prassi l'esigenza di uno specifico approfondimento è spesso soddisfatta non dall'esame in Commissione, ma da un'analisi informale svolta tra i consiglieri, l'assessore competente e i relativi uffici, che comporta una breve sospensione della seduta consiliare.

Una variante regolativa sottrae al Presidente del Consiglio la decisione in ordine al rinvio delle proposte emendative all'esame della Commissione attribuendola al Consiglio regionale, il quale è chiamato a decidere sulla necessità di un'ulteriore istruttoria e quindi sul rinvio della proposta emendativa alla Commissione referente. (art. 95 c. 2° secondo periodo, Reg. int. Emilia-Romagna). L'invio degli emendamenti in Commissione «può riaprire» su decisione della stessa Commissione «la fase referente sull'intero testo» (art. 95 c. 2° terzo periodo Reg. int. Emilia).

L'altro modello, al lato opposto, prevede che le proposte emendative debbano essere *sempre* trasmesse alla Commissione competente per materia: su di esse la Presidenza, integrata da relatore e correlatore, deve esprimere un parere da trasmettere al Consiglio regionale (art. 102 c. 10° Reg. int. Veneto)⁴⁶⁷.

Una particolare attenzione è riservata a quelle proposte emendative che determinino aumenti di spesa o diminuzioni di entrata. Mentre in talune legislazioni il profilo non assume alcun rilievo (Reg. int. Emilia-Romagna e Liguria), nel caso del regolamento lombardo, come già sottolineato in punto di giudizio di ammissibilità, il principio dell'equilibrio di bilancio assume una specifica centralità: è invero previsto che a fronte di proposte di emendamento che comportino maggiori spese o minori entrate, l'intero progetto di legge *deve* essere rinviato all'esame della Commissione Commissione competente in materia di programmazione e bilancio (art. 90 c. 2° Reg. int. Lombardia)⁴⁶⁸.

6.3. La discussione delle proposte emendative

⁴⁶⁷ Il modello è riscontrabile anche nel regolamento del Consiglio regionale del Piemonte, dove è previsto che il Consiglio regionale può ritenere che la trattazione delle proposte emendative presentate renda necessaria ed opportuna una ulteriore istruttoria e quindi decidere di rinviare alla Commissione l'intero testo o i singoli articoli per l'esame delle sole proposte emendative o per la riapertura della fase referente sull'intero testo, sui quali la stessa riferisce entro il termine stabilito dal Consiglio (art. 84 c. 8° e 88 c. 1° e 2° Reg. int. Piemonte).

⁴⁶⁸ La stessa previsione è contenuta nell'art. 88 c. 2° Reg. int. Piemonte. Similmente, l'art. 103 Reg. int. Veneto prevede che le proposte emendative che comportino aumento di spesa o diminuzione di entrata devono essere trasmesse appena presentate «anche alla Prima commissione perché siano esaminati e valutati nelle loro conseguenze finanziarie, prima del passaggio agli articoli». Questa commissione «può relazionare anche oralmente nel corso della seduta che è sospesa per consentire la formulazione del parere».

La seconda fase necessaria del procedimento emendativo è rappresentata dalla discussione delle proposte emendative, nonché subemendative e degli articoli aggiuntivi. Essa, avviene al termine della discussione generale e dopo che siano stati respinti gli eventuali ordini del giorno di non passaggio all'esame degli articoli (disciplinata dagli artt. 84 Reg. int. Lombardia e 91 Reg. int. Emilia-Romagna) ed è svolta congiuntamente alla discussione dell'articolo cui gli stessi si riferiscono (art. 89 c. 1° Reg. int. Lombardia e art. 93 c. 1° Reg. int. Emilia-Romagna)⁴⁶⁹.

I regolamenti si distinguono in ordine alla disciplina dello svolgimento della discussione. Vi sono modelli che tipizzano fortemente la fase della discussione regolando anche l'ordine degli interventi (Emilia-Romagna, Piemonte e Liguria), altri che sono più sintetici e non regolamentano l'ordine degli interventi, ma solo la durata degli stessi (Lombardia e Veneto).

La fase di discussione del procedimento emendativo è fortemente tipizzata nel regolamento dell'Emilia-Romagna, secondo il quale nell'ordine di intervento ha diritto di precedenza il primo firmatario della proposta emendative, a partire da quelli che hanno presentato proposte emendative interamente soppressive, poi parzialmente soppressive, quindi quelle modificative e infine quelle aggiuntive (artt. 93 c. 3° primo periodo e 96 c. 3° Reg. int. Emilia-Romagna). È, inoltre, previsto che laddove per ciascun articolo siano state presentate più di due proposte emendative o subemendative, ciascun oratore può intervenire soltanto una volta e per un tempo massimo di dieci minuti (art. 93 c. 3° secondo periodo Reg. int. Emilia-Romagna).

Una volta conclusa la discussione (di cui all'art. 93 c. 1° Reg. int. Emilia-Romagna), ciascun consigliere ha la possibilità di svolgere un'unica dichiarazione di voto che sia comprensive delle proposte emendative, subemendative e dell'intero articolo (art. 93 c. 4° Reg. int. Emilia-Romagna). La Giunta e i relatori possono esprimere i loro pareri sul complesso delle proposte emendative prima che siano poste in votazione e per un tempo non superiore ai tre minuti e se che riaprano le dichiarazioni di voto» (art. 93 c. 5° Reg. int. Emilia-Romagna)⁴⁷⁰.

⁴⁶⁹ Cfr. art. 85 c. 1° Reg. int. Piemonte; artt. 95 c. 3° e 98 c. 1° Reg. int. Liguria e art. 93 Reg. int. Veneto.

⁴⁷⁰ Appare conforme al modello emiliano il regolamento consiliare della Regione Piemonte secondo il quale l'ordine degli interventi vede la precedenza dei presentatori delle proposte emendative e subemendative (art. 85 c. 2° Reg. int. Piemonte): in particolare, prima coloro che presentano proposte emendative soppressive, poi quelli che presentano proposte emendative parzialmente soppressive, poi quelle modificative e infine quelle aggiuntive. In caso di proposte subemendative, i relativi presentatori intervengono prima dei presentatori dell'«emendamento» cui quei «subemendamenti» afferiscono (art. 86 c. 3° Reg. int. Piemonte). È, inoltre, previsto che la Giunta e i relatori possono esprimere il proprio parere sulle proposte emendative prima che vengano poste in votazione (art. 85 c. 4° Reg. int. Piemonte). La durata dell'intervento su ciascuna proposta emendativa o subemendativa è di non più di tre minuti per il consigliere primo firmatario (che deve essere indicato, nel caso in cui la proposta sia presentata da più consiglieri ex art. 84 c. 5° Reg. int. Piemonte) e di non più di due minuti per gli altri consiglieri firmatari (art. 85 c. 3° Reg. int. Piemonte). È altresì previsto che, una volta conclusa la discussione sulle proposte emendative e subemendative relative a ciascun articolo, si procede alla discussione congiunta delle proposte emendative e subemendative nel rispetto dei tempi di cui all'art. 85 c. 2° Reg. int. Piemonte. Il Presidente di ogni Gruppo o un Consigliere da lui delegato svolge un'unica dichiarazione di voto, per la quale è previsto un termine massimo di tre minuti, rispettivamente sul complesso degli emendamenti e sull'articolo (art. 85 c. 3° Reg. int. Piemonte). Il regolamento consiliare della Regione Liguria prevede che gli interventi per la discussione delle proposte emendative, assieme a quella dei relativi articoli, non possano superare i cinque minuti, anche nel caso in cui il Consigliere abbia proposto più emendamenti (art. 95 c. 3° Reg. int. Liguria) e che le stesse vengano discusse secondo l'ordine di presentazione o

Il modello lombardo appare sintetico, limitandosi ad attribuire le facoltà di intervento e a fissarne la durata, senza tipizzare l'ordine degli interventi stessi. Esso attribuisce a ciascun consigliere la facoltà di illustrare e pronunciarsi proposte emendative e subemendative, nonché sugli articoli aggiuntivi, contestualmente al proprio intervento nella discussione degli articoli, che può avvenire per ogni articolo una sola volta per una durata, di regola, non superiore ai dieci minuti (art. 89 c. 2° primo periodo Reg. int. Lombardia). È prevista la facoltà del Presidente del Consiglio regionale di aumentare questo termine fino a venti minuti, per uno o più articoli, «se la loro particolare importanza lo richiede». Il Presidente è il soggetto cui spetta la definizione dei tempi per la discussione delle proposte emendative, incidendo quindi direttamente sul momento del confronto politico, fondamento della democrazia rappresentativa⁴⁷¹.

Il regolamento lombardo prevede, poi, che sulle proposte emendative devono esprimere il proprio parere il relatore e il rappresentante della Giunta i quali, prima della chiusura della discussione di ciascun articolo, devono anticipare al Presidente le proposte che intendono accogliere (art. 89 c. 2°-bis Reg. int. Lombardia).

Si noti che il procedimento emendativo in Lombardia contempla un'ulteriore fase eventuale, diretta a fornire un 'supplemento di istruttoria' sul progetto di legge. È invero attribuita alla Conferenza dei Presidenti dei gruppi e al Consiglio regionale la possibilità di decidere di sospendere l'esame del progetto di legge e rinviarlo alla Commissione competente per gli adempimenti istruttori ritenuti necessari (art. 90 c. 1° primo periodo Reg. int. Lombardia)⁴⁷².

La Conferenza dei Presidenti dei gruppi decide con la maggioranza qualificata di quattro quinti dei votanti, tra cui sono compresi non solo coloro che abbiano espresso voto favorevole o contrario ma anche coloro che si siano astenuti o abbiano votato scheda bianca mentre coloro che sono presenti ma non partecipano alla votazione rilevano soltanto ai fini del numero legale (artt. 90 c. 1°; 23 c. 6° e 58 c. 2° e 3° Reg. int. Lombardia). Nel caso in cui non si abbia questa maggioranza qualificata decide il Presidente del Consiglio sentito l'Ufficio di presidenza (art. 23 c. 6° Reg. int. Lombardia).

Il Consiglio regionale in questa ipotesi non si limita a rinviare il progetto di legge, ma può altresì formulare specifiche indicazioni alla Commissione per gli ulteriori

secondo l'ordine logico «che il Presidente inappellabilmente reputi opportuno per la discussione» (art. 98 c. 1° Reg. int. Liguria).

⁴⁷¹ Cfr. art. 93 Reg. int. Veneto per il quale la durata di ciascun intervento non può superare i dieci minuti ed i singoli interventi su articoli e proposte emendative non possono superare rispettivamente i dieci ed i cinque minuti, salvo per il relatore, il correlatore e il primo oratore per ciascun gruppo, ai quali sono attribuiti venti minuti. Sono poi previsti cinque minuti a un consigliere per gruppo per la dichiarazione di voto su ciascun articolo.

⁴⁷² Il modello è riscontrabile nel regolamento del Consiglio regionale del Veneto il quale, allorché sia opportuna una istruttoria ulteriore, anche a seguito della presentazione di proposte emendative a singoli articoli, attribuisce al Consiglio la possibilità di rinviare, su proposta di uno o più consiglieri e sentito un oratore a favore e uno contro per non più di tre minuti, l'esame del progetto di legge alla Commissione competente, alla quale lo stesso può formulare indicazioni per lo svolgimento dell'ulteriore istruttoria, oltre a fissare il termine entro il quale quest'ultima deve riferire (art. 98 c. 1° Reg. int. Veneto). Cfr. artt. 84 c. 8° e 88 c. 1° e 2° Reg. int. Piemonte secondo i quali il Consiglio regionale può ritenere che la trattazione degli emendamenti presentati renda necessaria ed opportuna una ulteriore istruttoria e quindi decidere di rinviare alla Commissione l'intero testo o i singoli articoli per l'esame delle sole proposte emendative o per la riapertura della fase referente sull'intero testo, sui quali la stessa riferisce entro il termine stabilito dal Consiglio stesso.

approfondimenti istruttori necessari, individuando un termine entro il quale quest'ultima deve riferirne al Consiglio stesso (art. 90 c. 1° secondo periodo Reg. int. Lombardia).

6.4. *La votazione delle proposte emendative*

La terza ed ultima fase necessaria del procedimento emendativo è data dalla votazione delle proposte di emendamento.

I regolamenti consiliari disciplinano in maniera simile l'ordine di votazione e la durata delle dichiarazioni di voto, differenziandosi, viceversa, quanto al ruolo attribuito in questa fase al Presidente e al Consiglio regionale⁴⁷³.

La disciplina dell'ordine di votazione e della durata delle dichiarazioni di voto può essere analizzata prendendo a modello il regolamento lombardo, il quale prevede che la votazione si fa articolo per articolo, prima sulle proposte emendative e poi sull'articolo e prima sulle proposte subemendative e poi su quelle emendative, «purché siano stati distribuiti per tempo a tutti i consiglieri» (art. 92 c. 1° Reg. int. Lombardia)⁴⁷⁴.

In particolare, se per un articolo è stata presentata una sola proposta emendativa e questa è soppressiva, la votazione ha ad oggetto il mantenimento del testo originario (art. 92 c. 2° Reg. int. Lombardia), se invece sono state presentate più proposte emendative ad uno stesso articolo, la votazione inizia da quelle più distanti dal testo originario: innanzitutto, quelle che comportano l'intera soppressione del testo, poi quelle parzialmente soppressive, quindi quelle modificative e infine quelle aggiuntive (art. 92 c. 3° primo periodo Reg. int. Lombardia). Allorché ricorrono proposte emendative identiche, queste sono poste in votazione congiuntamente (art. 92 c. 3° primo periodo Reg. int. Lombardia)⁴⁷⁵.

Nel caso di una pluralità di proposte emendative, subemendative ed articoli aggiuntivi presentati ad uno stesso testo che differiscono esclusivamente per variazione a scalare di cifre o date o comunque di «espressioni altrimenti graduate», il Presidente del Consiglio regionale mette a votazione la proposta che più si allontana dal testo originario e un determinato numero di proposte intermedie sino a quella più vicina al testo originario e dichiara assorbite le altre (art. 92 c. 4° primo periodo Reg. int. Lombardia). Il Presidente, in questa individuazione delle proposte da porre in votazione, deve tener conto «dell'entità delle differenze» tra le proposte e «della rilevanza delle variazioni a scalare in relazione alla materia oggetto» delle proposte stesse (art. 92 c. 4° secondo periodo Reg. int. Lombardia)⁴⁷⁶.

⁴⁷³ Cfr. art. 92 Reg. int. Lombardia, art. 96 Reg. int. Emilia-Romagna; art. 86 Reg. int. Piemonte; art. 101 Reg. int. Liguria; art. 105 Reg. int. Veneto.

⁴⁷⁴ Similmente, l'art. 96 c. 1° primo periodo e c. 3° terzo periodo Reg. int. Emilia-Romagna, il quale prevede altresì che il Presidente dell'Assemblea legislativa deve indicare l'oggetto della votazione e, in particolare, deve specificare il numero dell'articolo per le proposte emendative e subemendative, nonché il numero di queste ultime ed il nome dei relativi proponenti (art. 96 c. 1° secondo periodo Reg. int. Emilia-Romagna). È inoltre attribuita al Presidente la possibilità di dare sinteticamente atto prima dell'avvio di ciascuna votazione del parere espresso dal relatore e della Giunta l'art. 96 c. 1° terzo periodo Reg. int. Emilia-Romagna).

⁴⁷⁵ Cfr. art. 96 c. 3° e 4° Reg. int. Emilia-Romagna, per il quale il caso di proposte emendative di contenuto identico o simile deve essere messa in votazione la prima in ordine di presentazione, mentre per le altre il Presidente deve fare applicazione dell'art. 95 c. 3° lett. e) Reg. int. Emilia-Romagna che gli attribuisce la facoltà di negare lo svolgimento delle proposte emendative che sia precluse da precedenti votazioni.

⁴⁷⁶ La stessa disciplina è contenuta nell'art. 96 c. 4° Reg. int. Emilia-Romagna. Il regolamento assembleare emiliano regola due ulteriori ipotesi: nel caso in cui il testo da mettere ai voti contenga più disposizioni, riguardi più

Quanto al ruolo riservato al Presidente del Consiglio regionale nella fase della votazione delle proposte emendative, è possibile individuare due modelli regolativi.

Un primo modello attribuisce la facoltà al Presidente di modificare l'ordine delle votazioni previsto dal regolamento qualora «lo reputi opportuno ai fini dell'economia o della chiarezza delle votazioni stesse» (art. 92 c. 5° secondo periodo Reg. int. Lombardia e art. 105 c. 4° Reg. int. Veneto). A questa facoltà talvolta è affiancata anche quella di consultare il Consiglio regionale, che deve decidere senza discussione per alzata di mano (art. 92 c. 5° primo periodo Reg. int. Lombardia), e quella di disporre in tutto o in parte la votazione delle proposte emendative per alzata di mano ai sensi dell'art. 77 c. 1°-bis Reg. int. Lombardia (art. 92 c. 5° terzo periodo Reg. int. Lombardia). Ancora una volta, questo modello valorizza il 'ruolo direttivo' del Presidente o nella seconda ipotesi della collegialità consiliare, preferendoli rispetto ad una rigida tipizzazione della fase di votazione. Ciò se, per un verso, costituisce una diminuzione di garanzia (essendo la decisione del Presidente incontestabile e la decisione del Consiglio soggetta al gioco politico), per l'altro, consente di adeguare l'ordine delle votazioni caso per caso, a beneficio dell'efficiente svolgimento di questa fase procedimentale.

Un altro modello, viceversa, disciplina l'ordine di votazione, senza prevederne la derogabilità da parte di una decisione presidenziale o consiliare. Questo secondo modello sembra privilegiare le esigenze di garanzia rispetto a quelle legate ad un efficiente scansione procedimentale (art. 96 Reg. int. Emilia-Romagna, art. 86 Reg. int. Piemonte e art. 101 Reg. int. Liguria).

7. Considerazioni conclusive

Il presente rapporto sul 'potere di presentare proposte emendative' nel procedimento legislativo delle Regioni a statuto ordinario settentrionali ha consentito di individuare dei 'modelli regolativi' comuni al di là delle specificità delle singole regolamentazioni. La ricostruzione delle diverse esperienze normative a modelli più generali ha inteso semplificare e allo stesso tempo sistematizzare la materia.

Il punto di partenza dei diversi modelli è rappresentato dal fondamento del 'potere di presentare proposte emendative' che appare caratterizzato da una costante tensione tra esigenze di rappresentatività, da un lato, ed esigenze di efficienza ed efficacia, dall'altro. Esso è per sua stessa natura strumento di rappresentazione degli interessi nell'ambito del procedimento legislativo e, al contempo, elemento che introduce nel procedimento stesso la necessità di adempimenti istruttori ulteriori destinati ad allungarne i tempi di conclusione, costituendo in talune ipotesi un vero e proprio mezzo ostruzionistico. D'altra parte, la proposta emendativa ha una specifica portata politica che le attribuisce un autonomo significato: essa oltre a condizionare il contenuto della 'decisione legislativa' finale, è anche un congegno di raccolta del consenso e un dispositivo politico dei singoli consiglieri che ha

argomenti o comunque sia suscettibile di essere distinto in più parti aventi ciascuna un autonomo significato logico ed un proprio valore normativo, può essere richiesta la votazione per parti separate (art. 96 c. 5° Reg. int. Emilia-Romagna). Nella circostanza in cui il progetto di legge, dopo la votazione delle proposte emendative, consti di un solo articolo, non si procede alla votazione di quell'unico articolo, ma si procede direttamente alla votazione finale del progetto stesso, a meno che non venga fatta richiesta di votazione per parti separate (art. 96 c. 6° Reg. int. Emilia-Romagna).

lo scopo di rappresentare gli interessi di cui gli stessi si fanno portatori e di avvicinare i rappresentati ai rappresentanti.

La ricerca del complesso bilanciamento tra le opposte esigenze sottese al 'potere di emendamento' ha prodotto 'modelli regolativi' diversificati. In questa prospettiva, è stato possibile individuare due tipologie, che pur contaminandosi a vicenda, ruotano attorno a quella costante duplice tensione privilegiando, nell'un caso, la rappresentatività della pluralità degli interessi e quindi il tasso di democraticità del procedimento e della decisione finale e, nell'altro, il buon andamento del procedimento emendativo e legislativo.

Tutto questo trova un punto di emersione già a partire dalla scelta della sede preferenziale di esercizio del potere di presentare proposte emendative: se per un modello è indifferente la sede del suo esercizio, per l'altro la sede consiliare appare residuale rispetto alla presentazione nelle Commissioni che è configurata come la regola. Sebbene quest'ultimo modello auspichi la concentrazione delle presentazioni in quest'unica sede, non può comunque prescindere dalla necessaria garanzia del confronto politico, che deve essere assicurato anche in sede consiliare, dove è contemplata la possibilità di presentare, oltre a nuove proposte emendative, anche quelle respinte in Commissione.

La diversa ponderazione delle suddette esigenze è poi confermata dalla disciplina dei termini di presentazione delle proposte emendative in sede consiliare: ad una regolamentazione che contempla un termine ordinario ed ulteriori termini derogatori a garanzia dell'effettività del principio democratico, se ne contrappone una più rigida incardinata sull'esigenza di un'ordinata e celere scansione procedimentale.

I tratti comuni dei diversi modelli sono, da un lato, la predisposizione di una precisa disciplina attenta non solo ai profili formali-procedurali delle proposte emendative e dell'esercizio del relativo potere, ma anche ai profili sostanziali, preoccupandosi di valorizzarne il contenuto.

Dall'altro, la configurazione del Presidente del Consiglio regionale quale arbitro dell'esercizio del potere di presentare proposte emendative e del relativo procedimento, solo in taluni casi temperata dal recupero del ruolo del Consiglio regionale nella sua collegialità ovvero dei gruppi consiliari o delle Commissioni, il cui intervento è più o meno valorizzato a seconda dell'assetto regolativo.

In conclusione, sotto un profilo istituzionale, nel procedimento emendativo sono coinvolti una pluralità di soggetti dai proponenti, ai gruppi consiliari, alle Commissioni, al Consiglio regionale e al suo Presidente, ed è soprattutto quest'ultimo ad assumere un ruolo di garante dell'equilibrio tra il principio democratico e il principio di buon andamento, anche attraverso una valutazione caso per caso delle singole proposte emendative e della loro rilevanza politica. Questa soluzione, per un verso, potrebbe mettere in discussione il profilo dell'osservanza delle garanzie, poiché rimette all'organo monocratico l'imparzialità della procedura e, per l'altro, tuttavia, sembra preoccupata di individuare un soggetto *super partes* al quale affidare il corretto funzionamento del procedimento idoneo a rimediare e contrastare quei fenomeni ostruzionistici in grado di incidere negativamente sul procedimento legislativo e quindi sulla redditività delle istituzioni.

IL POTERE DI EMENDAMENTO NELLA FORMA DI GOVERNO REGIONALE. IL CASO CAMPANO

di *Luca Cavalli*

SOMMARIO: 1. Delimitazione del tema. - 2. La forma di governo regionale: notazioni sul quadro di riferimento. - 3. Il caso campano. - 3.1 Il modello: il potere di emendamento nel Regolamento del Consiglio regionale. - 3.2. La prassi: l'esercizio del potere di emendamento nella X e XI legislatura. - 4. Conclusioni: una legislazione a «modello negoziale».

1. Delimitazione del tema.

Il lavoro considera le modalità di esercizio della potestà emendativa delle Assemblee elettive regionali guardando in particolare all'esperienza campana.

Il tema, certamente complesso, ha implicazioni anche applicative: queste si collocano nel quadro delle trasformazioni che hanno interessato la forma di governo regionale, le cui dinamiche risentono da tempo delle «sollecitazioni sempre più intense delle trasformazioni degli assetti partitici»⁴⁷⁷, ascrivibili a una molteplicità di fattori, istituzionali e politici⁴⁷⁸. Tra questi: la modifica del Titolo V della Costituzione, che ha determinato la necessità di adeguare la disciplina statutaria coerentemente alle nuove disposizioni costituzionali⁴⁷⁹; la profonda trasformazione del sistema partitico: sia a livello nazionale che regionale⁴⁸⁰; la preminenza dell'Esecutivo regionale⁴⁸¹.

Questo ultimo versante riflette in modo considerevole le dinamiche – ormai da tempo stabilizzate – della forma di governo italiana, in cui l'Esecutivo è «*dominus*»⁴⁸² della produzione normativa e rispetto alla quale il Parlamento ha assunto, nel tempo, un ruolo sempre minore. Così accade anche nel contesto regionale, in cui l'attività normativa è considerevolmente spostata sull'asse dell'Esecutivo. In questo contesto, la potestà emendativa potrebbe costituire una delle principali modalità affinché le Assemblee elettive

⁴⁷⁷ Cfr. U. RONGA, *Le forme della partecipazione*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, 2016, 224

⁴⁷⁸ Si tratta di «torsioni» diffusamente analizzate dalla dottrina. Sul punto, *ex multis*, si v. S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in www.federalismi.it, n.3/12, 18

⁴⁷⁹ Ampiamente sulle ricadute della riforma sull'assetto della forma di governo, si v., P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2019

⁴⁸⁰ Sulla funzione del partito politico come «formante» della forma di governo, dunque *framer* della Costituzione si v., S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, cit., 4, ove l'A. ritiene che i partiti «costruirono anche pro futuro – si potrebbe dire: metodologicamente e programmaticamente – le condizioni affinché i mutamenti nella loro struttura e nelle loro relazioni potessero determinare le dinamiche della forma di governo, mantenendole tuttavia all'interno dell'assetto parlamentare». Si v. anche, ID., *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica. Forma di governo. Network analysis*, Napoli, Jovene, 2014

⁴⁸¹ Cfr. ampiamente sul tema, G. DI COSIMO, *L'indirizzo politico regionale fra legislativo ed Esecutivo*, in *Il Filangieri, Quaderno 2009*, Jovene, Napoli, 2009, 169 e ss.

⁴⁸² Cfr. U. RONGA, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 107; M. CARTABIA, *Il Governo "Signore delle fonti"?*, in ID., E. LAMARQUE-P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici: atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, Torino, 2011

regionali – e così il Parlamento, quanto alla dimensione statale⁴⁸³ – possano recuperare quegli spazi – almeno – di codecisione per incidere sulla definizione degli atti normativi⁴⁸⁴.

In questo contesto, con l'obiettivo di comprendere forme e modalità attraverso cui l'Assemblea elettiva esercita la potestà emendativa e con quali esiti, la ricerca è sviluppata lungo tre principali versanti tematici: il *primo*, reca un inquadramento minimo, intende fornire almeno per linee essenziali il contesto di riferimento ed esamina gli assetti che caratterizzano la forma di governo campana; il *secondo*, considera i principali riferimenti statutari e regolamentari che disciplinano l'esercizio della potestà emendativa; il *terzo*, in chiave prospettiva, approfondisce le principali tendenze del rendimento prodotto dal modello durante la X e alla XI Legislatura, anche considerando le implicazioni prodotte – specie sul piano della forma di governo regionale – dalla corrente vicenda pandemica sull'attività legislativa⁴⁸⁵; in tal senso, tenendo conto, pertanto, delle dinamiche negoziali che si sono prodotte presso la sedi della decisione politica⁴⁸⁶.

2. La forma di governo regionale: notazioni sul quadro di riferimento

Lo studio della potestà emendativa chiama in causa le funzioni delle Assemblee elettive e il rispettivo ruolo assunto nel quadro della forma di governo regionale⁴⁸⁷. Le dinamiche di quest'ultima, in continuità – ma con modalità diverse – con le tendenze venute in rilievo a livello statale⁴⁸⁸, recano i segni di una «marginalizzazione»⁴⁸⁹ del Legislativo a vantaggio dell'Esecutivo regionale.

Si tratta di un processo risalente, com'è noto, avviato con la l. cost. n. 1 del 1999⁴⁹⁰, che ha fortemente razionalizzato⁴⁹¹ il modello regionale soprattutto attraverso la legittimazione

⁴⁸³ Cfr. per maggiori approfondimenti su natura, funzioni e alcune distorsioni legate al potere di emendamento, N. LUPO, *Emendamenti, maxiemendamenti 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*, Roma, Luiss University Press, 2007.

⁴⁸⁴ Cfr. L. VIOLANTE, *Dal Parlamento delle leggi al Parlamento dei controlli*, in www.federalismi.it, n.3/19

⁴⁸⁵ Cfr. sul tema, U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in *Nomos*, 1, 2020

⁴⁸⁶ Cfr. ID., *Legislazione negoziata, sistema dei partiti e network analysis nella forma di governo regionale*, in S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica. Forma di governo*. Network analysis, Jovene, 2014

⁴⁸⁷ Cfr. M. SCUDIERO, *Questione di fiducia e provvedimenti deliberativi: riflessioni sulle modifiche allo statuto campano*, in www.federalismi.it, n.10/16, 3, «nella forma di governo del Presidente eletto direttamente dal corpo elettorale, e in virtù dell'elezione contestuale, se non si può parlare di un vero e proprio rapporto di fiducia, tipico della forma parlamentare, bisogna tuttavia riconoscere un rapporto di consonanza politica tra i due organi supremi della Regione, derivante dalla contestuale investitura democratica che legittima contemporaneamente i due organi anzidetti».

⁴⁸⁸ Si tratta, com'è noto, di una relazione organizzativa segnata da «torsioni» che condizionano il potere dell'organo legislativo, marginalizzandone il ruolo e le funzioni. Nel quadro della forma di governo parlamentare, si registra una netta «preminenza dell'Esecutivo» rispetto all'organo legislativo, aggravata ancor di più dall'attuale emergenza pandemica. Cfr. sul tema, U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, cit., 19

⁴⁸⁹ *Ivi*, 23

⁴⁹⁰ La l. cost. n. 1 del 1999 ha infatti – e ciò rappresenta uno dei caratteri di maggiore innovatività – permesso a ciascuna regione di determinare gli aspetti della propria forma di governo, cfr. U. RONGA, *Organizzazione partitica*,

popolare diretta del Presidente della Giunta regionale⁴⁹² e la clausola *simul stabunt simul cadent* (art. 126 co. 3, Cost.)⁴⁹³ che attribuisce al vertice dell'Esecutivo il potere di provocare, con le proprie dimissioni, lo scioglimento del Consiglio⁴⁹⁴.

Tale rafforzamento dell'Esecutivo, risulta ulteriormente accentuato da un sistema politico – e partitico in ispecie – segnato dalla valorizzazione della *leadership*⁴⁹⁵ che, nella prassi, si è riflessa sulla dimensione istituzionale⁴⁹⁶, determinando una «correlazione di triplice livello» tra «persona, territorio e carica istituzionale»⁴⁹⁷, e contribuendo alla «torsione monocratica»⁴⁹⁸ del sistema.

In questo quadro, il Presidente della Giunta, nella doppia veste di *leader* politico e di vertice dell'Esecutivo regionale, centralizza o condiziona il processo decisionale, specie su due versanti: uno interno, che intercetta le dinamiche endogovernative; uno esterno, che interseca i rapporti fra Esecutivo e Legislativo.

Senza, poi, volere considerare la preminenza del Presidente nel circuito decisionale interno alla Giunta, occorre rilevare che nella maggior parte dei casi l'attività legislativa regionale origina da un atto di impulso dell'Esecutivo, come plasticamente emerge dai dati e le tendenze della legislazione campana⁴⁹⁹.

alleanze e formule elettorali, in *www.federalismi.it*, n.15/12, spec. p. 4 e ss. Il fenomeno è stato analizzato in dottrina quanto all'esperienza dei Comuni a seguito della riforma sull'elezione diretta del sindaco. Cfr. S. STAIANO, *Dai sindaci ai governatori*, in *www.federalismi.it*, n.19/12, 2, in cui si analizzano gli effetti sul sistema dei partiti e sull'assetto della *governance* dopo la legge n. 81 del 1993 «l'occasione storica spingeva dunque a introdurre meccanismi che limitassero lo "strapotere dei partiti", le loro estenuanti pratiche mediatorie, ponendo in tal modo rimedio a instabilità e a inefficienza. Gli strumenti ritenuti decisivi erano l'elezione diretta del Sindaco, con la carica di legittimazione che ne conseguiva, e l'orientamento centripeto, verso tale figura, dell'intero sistema comunale, in forza della definizione sia dei rapporti con la Giunta. [...] L'obiettivo maggiore – intervenire virtuosamente sul sistema dei partiti correggendo l'assetto dei poteri comunali – si sarebbe rivelato illusorio»; cfr. ID. – F. PINTO, *Il nuovo sindaco. Riflessioni dopo la riforma*, Torino, Giappichelli, 1998.

⁴⁹¹ In tema di razionalizzazione, si v., M. FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in *Nomos*, n.3/16, 3, «Il significato che comunemente si attribuisce alla locuzione «parlamentarismo razionalizzato» è quello che Olivier Duhamel indica nel Dictionnaire constitutionnel del 1992, in cui, alla voce dedicata appunto al «parlamentarisme rationalisé», si legge: «un insieme di regole giuridiche destinate a preservare la stabilità del governo in assenza di una maggioranza parlamentare costante».

⁴⁹² In dottrina è rilevato come il «nucleo normativo comune [...] a tutte le Regioni italiane, che definisce il modello "a Presidente eletto"» G. FERRAIUOLO, *La forma di governo*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, 2016, 56

⁴⁹³ Prima della riforma del 1999 la forma di governo era stata definita «parlamentare a tendenza assembleare» da P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2019, 130

⁴⁹⁴ In dottrina è stato rilevato come tale potere, si configuri come un vero e proprio «strumento di pressione nei confronti dell'Assemblea che ha, più di ogni altro, condizionato i tentativi di depotenziamento della regola frenati dalla Corte costituzionale». Si fa riferimento, a titolo di esempio, alla sent. n. 304 del 2002. Cfr. sul tema, M. GIACOMINI, *L'esercizio dell'autonomia statutaria in equilibrio tra il Consiglio Regionale e il Presidente della Giunta a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.2/20, 1126.

⁴⁹⁵ Ampiamente sul tema, M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Laterza, 2010

⁴⁹⁶ Ad esempio, sul versante relativo alla mozione di sfiducia, parte della dottrina ha ritenuto che il dispositivo previsto dall'art. 126 Cost., sarebbe «destinato a restare lettera morta»; cfr. M. CARLI, *Una strada sbagliata per limitare l'applicabilità della regola del simul-simul*, Relazione al Convegno "La forma di governo regionale alla luce della sentenza n. 2 del 2004 della Corte costituzionale", Facoltà di Scienze politiche dell'Università della Calabria, 5 marzo 2004, 417.

⁴⁹⁷ *Ibidem*

⁴⁹⁸ Cfr. S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, cit.

⁴⁹⁹ Cfr. *Rapporto sulla legislazione 2020*, a cura della Direzione Generale attività legislativa della Regione Campania

In una logica di bilanciamento, al protagonismo dell'Esecutivo – e del suo vertice – si contrappone lo sforzo dell'Assemblea elettiva per recuperare, anche tramite l'esercizio del potere di emendamento, spazi nella definizione delle scelte politico legislative regionali; insomma, si riproduce, a livello regionale, una dialettica speculare a quella in atto anche su quello nazionale ma resa indocile dal diverso assetto delle regole; il Consiglio regionale, da luogo privilegiato di discussione e confronto sulle linee dell'indirizzo politico definito dall'Esecutivo, è divenuto una sede in cui, attraverso il potere di emendamento, si tenta di modificare i testi legislativi predisposti in Giunta⁵⁰⁰, incidendo sul bilanciamento di interessi sotteso alle scelte di politica legislativa messe in campo dall'Esecutivo.

3. Il caso campano

Nelle coordinate minime tracciate su modello e tendenze della forma di governo regionale, occorre collocare, con specifico riguardo alla Regione Campania, lo studio del potere di emendamento.

Le ragioni di interesse verso lo studio di questo profilo nel contesto della Regione Campania sono molteplici. Tra queste, sicuramente merita di essere considerato il modello di questa Regione, nella misura in cui sono stati previsti, a differenza di altri ordinamenti regionali, alcuni dispositivi per contenere il rafforzamento dell'Esecutivo⁵⁰¹: si tratta di previsioni che intrecciano – direttamente e indirettamente – il tema del potere di emendamento e delle prerogative dei Consiglieri regionali, valorizzando la capacità «trasformativa»⁵⁰² del Consiglio.

Queste soluzioni sono disciplinate nello Statuto e nel Regolamento interno con riferimento a tre ambiti: le prerogative affidate all'opposizione consiliare; la partecipazione del Consiglio nel procedimento di adozione degli atti regolamentari; le disposizioni sul potere di emendamento nel procedimento legislativo regionale, su cui ci si soffermerà analizzando il modello.

Sul primo ambito, con riferimento al rafforzamento delle prerogative della minoranza consiliare⁵⁰³, l'art. 33 (*Statuto dell'opposizione*)⁵⁰⁴ prevede una riserva di tempi, argomenti

⁵⁰⁰ Questi studi trovano pieno riscontro nei dati e nelle tendenze della legislazione in cui emerge una marginalizzazione del Parlamento nei processi di produzione normativa e un tentativo di recupero delle proprie prerogative decisionali in sede emendativa. In particolare, tale tendenza, emerge in riferimento alla capacità trasformativa del Parlamento esercitata in sede di conversione dei decreti-legge.

⁵⁰¹ L'aspetto caratterizzante dello Statuto campano, «di seconda generazione», riguarda la presenza di numerose previsioni intese a bilanciare le trasformazioni della forma di governo, attraverso un rafforzamento del ruolo del Consiglio regionale come argine ad un progressivo arretramento dello stesso. Approvato con legge reg. 28 maggio 2009, poi modificato nel 2016; Cfr. F. PASTORE, *Uno statuto di «seconda generazione»*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, 2016, 21

⁵⁰² Si v. sul tema, *passim*, *Rapporto sulla legislazione 2020*; il tema è ripreso anche da S. CASSESE, *L'attività e l'efficacia del nostro Parlamento*, in www.fondazioneinaudi.it, 2 settembre 2020

⁵⁰³ Va segnalato, come aspetto peculiare e sempre nel solco del rafforzamento delle facoltà del Consiglio e anzitutto delle minoranze, risiede nelle previsioni in materia di programma di governo. È chiaro: non si tratta di una sede deliberativa – né potrebbe esserlo – poiché la forma di governo regionale non contempla l'istituto della mozione di fiducia: la fase della discussione sul programma di governo del Presidente neoletto, allora, consente al Consiglio di esercitare la funzione indirizzo politico attraverso interventi, mozioni o interrogazioni.

e proposte di legge che il Consiglio deve porre all'ordine del giorno su richiesta dell'opposizione, nonché la possibilità di iscriversi per presentare emendamenti e discuterli in un tempo riservato⁵⁰⁵.

Sul secondo, si prevede un coinvolgimento del Legislativo nel procedimento di adozione degli atti regolamentari che sono, infatti, «sottoposti all'approvazione del Consiglio»⁵⁰⁶. Appare significativo – nella misura in cui rileva il tentativo di riequilibrio della relazione Giunta-Consiglio – il riconoscimento di tale prerogativa: si attribuisce, infatti, all'organo legislativo il potere di condizionare una prerogativa che – normalmente – è di esclusiva titolarità dell'Esecutivo⁵⁰⁷.

Si evince, dunque, un quadro in cui il legislatore regionale ha tentato «entro gli spazi assai angusti imposti dal dettato costituzionale» di compiere uno «sforzo teso a riequilibrare (...) la forma di governo a Presidente eletto»⁵⁰⁸. Si tratta di un complesso di garanzie e soluzioni – organizzative e procedurali – che, almeno a livello formale, intervengono sui procedimenti legislativi e decisionali che «risentono in modo significativo delle dinamiche interne alla forma di governo dell'Ente»⁵⁰⁹.

3.1. *Il modello: il potere di emendamento nel Regolamento del Consiglio regionale*

Tale potere di indirizzo, in questa fase – ed è forse un dato da non sottovalutare – si manifesta anche sulla possibile composizione della Giunta regionale, giacché la discussione sul programma precede la nomina della stessa. Infatti, pur trattandosi di prerogativa del Presidente eletto, lo Statuto prevede un coinvolgimento dell'Assemblea anche in tale decisione fiduciaria, attraverso una deliberazione di «gradimento». Per le medesime ragioni appena esposte sul rapporto Presidente-Consiglio, la negazione del gradimento non ha conseguenze giuridiche vincolanti per il Presidente che, riferendone al Consiglio le motivazioni, può confermare le nomine. Nel solco del rafforzamento delle prerogative del Consiglio sugli atti presidenziali, lo Statuto prevede ipotesi di censura o di non gradimento, se non addirittura di sfiducia, nei confronti degli Assessori. Sul tema la Corte costituzionale ha giudicato non conforme al dettato costituzionale la previsione dell'obbligo di sostituzione dell'assessore sfiduciato sulla base dell'assunto che gli Statuti non possono prevedere strumenti di limitazioni delle prerogative presidenziali che si collocano nel piano degli atti politici. Infatti, nella sent. n. 12 del 2006, la Corte costituzionale ha dichiarato che il principio «*aut simul stabunt aut simul cadent*» esclude che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori»

⁵⁰⁴ Su questo tema, per ulteriori apprendimenti quanto alle dinamiche parlamentari, si v. G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, in S. CECCANTI – S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Il Mulino, 2004.

⁵⁰⁵ Altrettanto, in tema di composizione degli organi del Consiglio, con il voto favorevole di almeno un terzo dei Consiglieri, si può richiedere l'istituzione di Commissioni d'inchiesta; ai gruppi di minoranza, poi, è riservata la presidenza delle Commissioni di controllo, una rappresentanza all'interno dell'Ufficio di presidenza di tutte le Commissioni. Cfr. art. 33 Statuto della Regione Campania.

⁵⁰⁶ Il Consiglio regionale, a pena di decadenza, entro sessanta giorni può: respingere la proposta; approvare con o senza emendamenti; rimanere inerte Art. 101 co. 3 e 4 Statuto Regione Campania. La scelta di “inerzia” della Giunta, tuttavia, può «comportare alcune ambiguità»; sul tema, ampiamente, A. VUOLO, *La potestà regolamentare*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, 2016, 193. La dottrina sul punto ha rilevato alcuni rischi connessi al riconoscimento di tale prerogativa al Consiglio regionale: se, per una parte, infatti, il coinvolgimento dell'Assemblea ne rafforza la posizione, per altra parte si rischia «di determinare un eccessivo avvicinamento tra atto regolamentare e legislativo che potrebbe determinare uno scarso utilizzo del primo». Cfr. G. FERRAIUOLO, *La forma di governo*, cit., 73

⁵⁰⁷ Cfr. F. MEOLA, *Sulla potestà regolamentare indipendente del Governo*, in www.federalismi.it, n.2/17, 6.

⁵⁰⁸ Cfr. G. FERRAIUOLO, *La forma di governo*, cit., 85

⁵⁰⁹ Cfr. B. DE MARIA, *La legge regionale*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, 2016, 138

In questo assetto, le disposizioni statutarie che definiscono la forma di governo regionale sono integrate⁵¹⁰ dalla disciplina sul procedimento legislativo e, in ispecie, del potere di emendamento, prevista dal Regolamento del Consiglio regionale⁵¹¹.

In questo senso, si intende muovere dalla fase della programmazione dei lavori⁵¹², guardando al ruolo svolto dal Presidente d'Assemblea.

A differenza di quanto previsto dalle procedure parlamentari, nella sede del Consiglio regionale questa non rappresenta una delle sedi attraverso cui si manifesta l'esercizio dell'indirizzo politico. Il Regolamento, infatti, prevede un criterio meramente cronologico per l'iscrizione dei disegni di legge all'ordine del giorno in Assemblea: il Presidente del Consiglio regionale, una volta ricevuto il disegno di legge, procede ad assegnarlo alla Commissione permanente competente per materia, indicandone le modalità di svolgimento dell'esame⁵¹³.

Si tratta di uno snodo decisivo ai fini di questa indagine, giacché la potestà emendativa in Assemblea può essere esercitata solo a seguito dell'esame in Commissione riunita in sede *referente*⁵¹⁴. In questi casi, a seguito di una prima fase emendativa in Commissione la proposta di legge viene discussa in Assemblea⁵¹⁵: dopo la discussione sulle linee generali del disegno di legge, con interventi del relatore di maggioranza e di opposizione, del rappresentante della Giunta e dei Consiglieri che lo richiedono, si apre la fase emendativa.

In primo luogo, il Presidente del Consiglio valuta l'ammissibilità dell'emendamento, accertandone, in particolare, «determinatezza» ed «omogeneità [rispetto] al testo»⁵¹⁶.

⁵¹⁰ Lo Statuto della Regione Campania non regola espressamente tale fase: è presente una disposizione rubricata «procedimento legislativo» ove, invero, non si ricava nessuna precisa disposizione in materia di emendamenti e iter in Assemblea; è necessario, allora, ricavare tale modello dal Regolamento intero del Consiglio regionale. Tale regolamento è stato adottato con l. reg. n. 57 dell'11 settembre 2012. Di interesse ai fini di questa è la Sezione II «procedimento legislativo», titolo XVIII «procedura in consiglio».

⁵¹¹ È infatti nel regolamento interno del Consiglio, e non nello Statuto, che è disciplinato il potere di emendamento indicandone requisiti, modalità di presentazione e deliberazione.

⁵¹² Alla Camera, ad esempio, assume un ruolo determinante il Presidente d'Assemblea. Nel caso, infatti, non si raggiunga la maggioranza qualificata richiesta dal Regolamento, il Presidente ha il compito di predisporre l'ordine del giorno. Sul tema si v. G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: governo, gruppi e presidente. Luci ed ombre*, in *Il Filangieri, Quaderno 2007*, Napoli, Jovene, 2008, 57; cfr. anche A. MANZELLA, *I Presidenti delle Camere della Costituzione e nella prassi costituzionale*, in *Il Filangieri, Quaderno 2012*, Jovene, Napoli, 2012. In chiave problematica analizza, sul versante della programmazione dei lavori delle Camere, le «fortissime limitazioni (...) che provengono dai poteri direttivi del Governo», F. CERRONE, *Annotazioni sui progetti di revisione costituzionale: procedimento legislativo, riforma del bicameralismo e del titolo V della costituzione*, in *www.federalismi.it*, n.12/14, 7.

⁵¹³ Indicandone, dunque, la sede: referente, redigente o deliberante. Sul punto, cfr. Art. 98, comma 2 Reg.

⁵¹⁴ Infatti, nelle ipotesi di sede redigente e deliberante è esclusa una forma di coinvolgimento dell'Assemblea. Nell'ambito della sede redigente, infatti, riducendosi una parte dell'attività di discussione e deliberazione in Assemblea, l'attività emendativa sul testo si esaurisce nella fase istruttoria in Commissione; nel caso della sede deliberante (o legislativa) i provvedimenti «sono deferiti integralmente alle Commissioni permanenti», non essendovi spazio per la discussione in Assemblea. Analogamente a quando accade in Parlamento, ove le Commissioni in sede legislativa hanno il «potere di definire autonomamente la volontà delle Camere cui appartengono», L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2018, 151. Sul tema delle commissioni in sede legislativa si v., F. SICURO, *Il sistema delle commissioni parlamentari alla prova del ridimensionamento della rappresentanza politica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021, 597

⁵¹⁵ Secondo quanto previsto dall'art. 103 Reg. e s.

⁵¹⁶ Occorre considerare che in assenza di requisiti formali, il Presidente del Consiglio regionale dichiara d'ufficio l'inammissibilità degli emendamenti: è una prerogativa dotata di un impatto considerevole, giacché non suscettibile

In caso di più emendamenti, la discussione e la deliberazione si svolgono nell'ordine previsto dall'art. 107 Reg.: si prevede prima l'esame e la deliberazione degli emendamenti soppressivi, poi di quelli parzialmente soppressivi, di quelli modificativi e, infine, di quelli integrativi; i subemendamenti, invece, precedono la votazione di quelli cui sono riferiti⁵¹⁷.

Quanto alla procedura, all'illustrazione da parte del proponente segue l'intervento di un Consigliere ad esso contrario e di uno a favore; successivamente si procede alla votazione.

Occorre considerare che anche a seguito dell'approvazione della proposta di legge sono previste due ulteriori e residuali ipotesi di modifica del testo. In un caso, il Presidente del Consiglio regionale o della Commissione competente per materia – su delega dell'Assemblea – predisporre il testo finale apportandone correzioni formali e modificazione di coordinamento cui segue la possibilità, per la Giunta o per ciascun consigliere, di chiedere che tali modificazioni siano sottoposte a separata votazione prima della deliberazione del testo finale. In altro caso, invece, in connessione con l'avanzamento del procedimento di integrazione europea, si prevede che il testo debba necessariamente essere modificato nell'ipotesi in cui intervengano rilievi della Commissione europea: il Presidente del Consiglio regionale ha facoltà di assegnare «nuovamente lo stesso alla Commissione competente perché lo riesami, limitatamente alle parti oggetto delle osservazioni e alla conseguente proposta di modifica, e ne riferisca al Consiglio»⁵¹⁸. Si apre dunque una nuova fase dove, sulla base di rilievi *esterni*, il testo può – e anzi *deve* – essere nuovamente emendato.

La procedura formale sin qui considerata costituisce il perimetro entro il quale la potestà emendativa può essere esercitata. Come si è visto, molto dipende anche dalle scelte del Presidente d'Assemblea che, sin dalla fase di presentazione degli emendamenti, esercita una funzione di “filtro” su proposte ostruzionistiche.

Il piano formale, tuttavia, si confronta con alcune prassi che possono comprimere – con vari livelli di intensità – il dibattito assembleare e, dunque, la stessa potestà emendativa dell'Assemblea. Si tratta della posizione della questione di fiducia e della richiesta di non procedere secondo la votazione articolo per articolo; quest'ultima può essere presentata nella prima discussione sul testo base inviato all'Assemblea dalla Commissione in sede referente, «ed in ogni caso prima che essa si chiuda»⁵¹⁹. Tale decisione limita considerevolmente la capacità emendativa del Consiglio: è, infatti, nell'esame dei singoli

di opposizione da parte dei Consiglieri. Lo stesso Presidente ha poi la facoltà di rinvio del testo in Commissione – se ciò «appaia opportuno per il buon andamento della discussione» – affinché si svolga un'ulteriore attività istruttoria che tenga conto anche dei nuovi emendamenti presentati. Va segnalato che la procedura di approvazione delle leggi finanziarie (artt. 112 e 113 Reg.), prevede che gli «emendamenti ai progetti di legge riguardanti il bilancio, le relative variazioni e l'asestamento di bilancio non sono ammessi, sia in Commissione sia in aula, ove abbiano l'effetto di diminuire le entrate o di aumentare le spese, salvo che siano di carattere compensativo e rispettino i vincoli all'equilibrio di bilancio discendenti dalla legislazione in vigore»; Cfr. art. 106 Reg.; per un raffronto con i requisiti di ammissibilità degli emendamenti in Parlamento si v., G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, 2009, 121 e ss.

⁵¹⁷ Sul punto, cfr. Art. 107 Reg.

⁵¹⁸ La *ratio* sottesa a tale ordine di votazione è legata a profili di economia procedimentale: innanzi alla votazione favorevole di un emendamento interamente soppressivo, infatti, decadono tutti gli altri emendamenti legati a quell'articolo. Ugualmente, se è approvato un subemendamento, non si procede più all'analisi e alla votazione dell'emendamento principale. Cfr. art. 110 Reg.

⁵¹⁹ Cfr. art. 104 co.1 Reg.

articoli che vengono presentati e si discutono gli emendamenti all'articolato. Non è una previsione priva di conseguenze anche sul piano politico-istituzionale: la questione va ben oltre la presentabilità di emendamenti di minoranza (probabilmente respinti). Vi sono infatti anche risvolti più ampi: la facoltà di proporre emendamenti, ancorché con probabilità che non vengano accolti, ha infatti anche una forte valenza politico-istituzionale nei confronti dell'Assemblea, dell'Esecutivo e, soprattutto, dell'elettorato⁵²⁰.

La «richiesta di non passaggio agli articoli», allora, se da un lato rappresenta una previsione deflattiva dall'altro, se reiterata, rischia di divenire strumento di compressione del dibattito in Assemblea e di possibilità per i Consiglieri, anche di maggioranza, di proporre modifiche, incidendo anche sul ruolo del Consiglio regionale come codecisore.

Nello stesso solco si colloca l'istituto della questione di fiducia che, specie nella sua dimensione distorsiva (nella prassi parlamentare è oggetto di una annosa questione del dibattito scientifico e politico-istituzionale⁵²¹), può costituire una causa di compressione del dibattito assembleare⁵²².

Nella formulazione originaria dell'art. 49 dello Statuto la possibilità di porre la questione di fiducia era limitata soltanto ad alcune specifiche ipotesi: legge di bilancio e atti collegati, leggi relative alla istituzione di imposte e tributi, atti di adempimento agli obblighi comunitari in ottemperanza di termini perentori disposti con legge statale. Tuttavia, con la modifica statutaria intervenuta con la legge regionale n. 8 del 2016, ne è stata notevolmente ampliata la portata, incrementando le facoltà del Presidente della Giunta. Questi può infatti porre la questione di fiducia su materie «di particolare rilevanza definite strategiche nella risoluzione di approvazione del documento di programmazione economico e finanziaria regionale»; inoltre, alla «elastica» previsione del primo comma, si aggiunge, al novellato comma secondo⁵²³, che la posizione della questione di fiducia è ammessa sull'approvazione o reiezione di emendamenti e di articoli di «*tutti* gli atti sottoposti all'esame del Consiglio»⁵²⁴.

In questo senso, se la votazione sull'atto oggetto della questione di fiducia ha esito favorevole, tutti gli emendamenti si intendono respinti; in caso di votazione contraria, si aprono due scenari: se questa avviene a maggioranza assoluta, il Presidente della Giunta è obbligato alle dimissioni con conseguente scioglimento del Consiglio regionale; se il voto è espresso a maggioranza semplice – ipotesi non prevista dallo Statuto ma che si evince da

⁵²⁰ Sul tema, S. CECCANTI, S. CURRERI, *L'opposizione politica in Italia*, in www.federalismi.it, n.22/15, 3 «il Parlamento appare diviso tra chi sta dentro e chi sta fuori dal continuum, di norma per l'intera legislatura. Chi sta fuori abbisogna di forme di riconoscimento per essere maggiormente in grado, anche dalle aule parlamentari, di presentare un indirizzo politico alternativo all'elettorato in vista della possibile alternanza elettorale».

⁵²¹ N. LUPO, *Emendamenti, maxiemendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., 2.

⁵²² Cfr. U. RONGA, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 110, la posizione della questione di fiducia «pur nel quadro di procedure parlamentari fortemente indebolite, se da un lato ha consentito di individuare vie d'uscita per garantire la decisione politica, dall'altra ha esposto le sedi legislative a un ridimensionamento del proprio ruolo, in alcuni casi compromettendone senza limite le prerogative».

⁵²³ La posizione della questione di fiducia non è ammessa sulle materie escluse per Statuto, invero limitate a poche fattispecie, disciplinate dall'art. 49 co.2 SC, «*proposte di istituzione di commissioni speciali o d'inchiesta, di modificazioni del Regolamento consiliare e relative interpretazioni o richiami, degli atti di nomine, o connessi a fatti personali o sanzioni disciplinari*».

⁵²⁴ Tale previsione è stata tuttavia ritenuta «troppo generica», S. CECCANTI, *La riforma dello Statuto della Regione Campania tra forma di governo e sistema elettorale*, in www.federalismi.it, n.10/16, 4.

una interpretazione *a contrario* – non scaturisce l’obbligo di dimissioni per il Presidente della Giunta e, di conseguenza, di scioglimento automatico del Consiglio⁵²⁵.

Questo modello normativo, tuttavia, nella prassi ha subito delle disapplicazioni o, finanche, delle distorsioni. Si tratta di tendenze che, nell’esperienza recente, hanno subito un ulteriore consolidamento, facendo venire ulteriormente in rilievo la «crisi di identità» dell’organo legislativo⁵²⁶.

3.2. *La prassi: l’esercizio del potere di emendamento nella X e XI Legislatura.*

Il modello normativo sin qui delineato ha risentito nella prassi – specificatamente quella legata alla pandemia⁵²⁷ – delle trasformazioni in atto nella forma di governo regionale campana e di quelle del sistema politico e partitico che hanno assecondato l’esuberanza del vertice dell’Esecutivo regionale.

Pur senza svolgere un tema tanto vasto, ma richiamandolo allo scopo di considerarne alcuni spunti, per così dire, secondo analogie e procedendo per differenze⁵²⁸, a livello nazionale il Parlamento italiano ha tentato di recuperare centralità attraverso un meccanismo, invero non da tutti considerato efficace⁵²⁹, di «parlamentarizzazione» delle misure adottate dal Governo per contrastare la pandemia⁵³⁰. Questa modalità non si è riprodotta nell’esperienza regionale – specie in quella campana – ove le misure di contrasto della pandemia sono state adottate da ordinanze dei Presidenti della Giunta, con la generale pretermissione dei Consigli regionali⁵³¹. Tuttavia, pare opportuno considerare che, pur in assenza di specifici meccanismi di coinvolgimento del Consiglio regionale nella definizione della normativa emergenziale, sono state adottate soluzioni innovative che hanno permesso

⁵²⁵ Ampiamente sul tema, G. FERRAIUOLO, *La forma di governo*, cit., 65

⁵²⁶ Cfr. V. LIPPOLIS, *Un Parlamento sotto attacco e in crisi di identità*, in *www.federalismi.it*, n.3/19

⁵²⁷ L’emergenza pandemica è stata infatti considerata una emergenza «reale», producendo una disarticolazione del sistema delle fonti e consolidando un modello – che già si presentava – «a preminenza dell’Esecutivo»⁵²⁷ e che è stato ulteriormente aggravato dal ricorso ai dd.P.C.M., contribuendo al processo di marginalizzazione del Parlamento. Sul tema si v. U. RONGA, *Il Governo nell’emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, cit., 19

⁵²⁸ *Ex multis*, si v., A. MANZELLA, *Elogio dell’assemblea, tuttavia*, Mucchi, 2020; N. LUPO, *L’attività parlamentare in tempi i coronavirus*, in *Forum di Quaderno Costituzionali*, 2, 2020

S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2, 2020;

⁵²⁹ Cfr. P. CARETTI, *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020

⁵³⁰ Cfr. per una analisi sulle risposte del Parlamento alla pandemia, S. CURRERI, *Il Parlamento nell’emergenza*, in *Osservatorio Costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2020

⁵³¹ Sul tema delle ordinanze regionali in Campania si v., D. BRUNO, *Libertà di circolazione ed emergenza pandemica: considerazioni sul caso campano*, in *Quaderni Costituzionali, fasc. spec. Ricerca Tosi*, 2021, 220, «In sintesi, durante l’emergenza epidemiologica, sono venute in rilievo – riaffermandosi – alcune tendenze in realtà già note nel modello decisionale. Una centripeta, confortata dalla giurisprudenza costituzionale, e consolidatasi nella prassi; un’altra, invece, centrifuga, caratterizzata dalla costante e pervicace domanda di spazi di decisione da parte dei Presidenti delle Giunte regionali; senza considerare, sul piano nazionale, la definitiva preminenza dell’Esecutivo sul Legislativo».

il funzionamento dell'Assemblea anche nelle fasi in cui la pressione del virus imponeva il distanziamento sociale⁵³².

Più nello specifico, è stata introdotta, a partire dal 2 aprile 2020, una modalità di riunione del Consiglio regionale “da remoto” che ha permesso, anche nelle fasi più acute della pandemia, il funzionamento dell'attività deliberativa⁵³³. L'apertura alla digitalizzazione dell'attività assembleare ha riguardato anche le procedure emendative: fermi restando i requisiti sostanziali previsti dal Regolamento, è stata consentita una modalità di presentazione via mail o, nei casi in cui ciò è consentito, durante la riunione mediante piattaforma *web*⁵³⁴.

Tuttavia, occorre considerare, a fronte della possibilità di garantire il “normale” funzionamento dei lavori attraverso la riunione da remoto, che l'emergenza sanitaria ha ulteriormente accentuato la marginalizzazione dell'organo legislativo nei processi di produzione normativa⁵³⁵.

In tal senso, emblematico è il dato sull'iniziativa legislativa nel 2021: in piena emergenza pandemica, le leggi approvate di iniziativa dell'Esecutivo hanno rappresentato il 78,1% del totale dei testi approvati dal Consiglio, superando anche il dato relativo alla X Legislatura⁵³⁶.

Al contrario, i dati sui tempi di approvazione delle leggi regionali invertono le tendenze dei primi quattro anni della X Legislatura: salvo qualche rara eccezione, negli ultimi due anni i disegni di legge sono stati approvati nel *range* 31-90 giorni e, molti di questi, entro 30 giorni dall'iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della Commissione

⁵³² Cfr. F. DRAGO, *L'organizzazione dei lavori dei Consigli regionali durante l'emergenza sanitaria causata dal Covid-19. Riflessioni a margine delle c.d. “sedute telematiche”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020, 295 e ss.

⁵³³ Diversamente da quanto accaduto al Parlamento, ove Sia alla Camera che al Senato la soluzione di un *e-Parliament* è stata esclusa per le fasi deliberative. Si è tuttavia sviluppato sul tema un dibattito con posizioni differenti. Si v., a favore, F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *www.federalismi.it*, n.6/20, 47, ove per l'A. la digitalizzazione delle attività parlamentari rappresenta una soluzione per «proteggere le democrazie rappresentative quando, per una qualsiasi evenienza, sia impossibile per i parlamentari partecipare fisicamente ai lavori delle Camere, dimostrando così, con grande chiarezza, che la tecnologia non serve a sostituire la rappresentanza ma, al contrario, serve ad agevolarla, proteggendola nella sua funzione»; N. LUPO, *Perché non è l'art.64 Cost. a impedire il voto “a distanza” dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari* in *Rivista AIC*, 3, 2020; S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *Instant Forum di BioLaw Journal*, 2, 2020; S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 3, 2020; *Contra*, si v., F. BIONDI e P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento “telematico”*, in *www.federalismi.it*, n.18/20; R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *www.federalismi.it*, n.8/20; M. VILLONE, *La rappresentanza non si pratica a distanza*, in *Il Manifesto*, 31 marzo 2020

⁵³⁴ Delibera Ufficio di Presidenza n. 223 del 02.04.2020, “Disposizioni in ordine allo svolgimento delle sedute del Consiglio regionale, delle commissioni consiliari e degli organi interni all'Assemblea”. Ampiamente sul tema, F. DRAGO, *L'organizzazione dei lavori dei Consigli regionali durante l'emergenza sanitaria causata dal Covid-19. Riflessioni a margine delle c.d. “sedute telematiche”*, cit.

⁵³⁵ Come emerge dal Rapporto sulla legislazione 2020⁵³⁵ e dal Questionario sulla legislazione 2021⁵³⁵ redatti dalla Direzione Generale attività legislativa della Regione Campania.

⁵³⁶ Nella X Legislatura, infatti, sono state approvate 179 leggi di cui, in media, oltre i due terzi di iniziativa della Giunta

competente all'esame⁵³⁷. Se da un lato questi dati rappresentano la volontà – e forse lo sforzo – di semplificazione dei processi di discussione ed approvazione, dall'altro, tale speditezza, si rivela come un fattore di indebolimento della discussione e della partecipazione al procedimento legislativo. Depone in tal senso anche l'analisi dei lavori in Commissione dei disegni di legge di iniziativa della Giunta: nel 2020, nella quasi totalità dei casi, la discussione dei disegni di legge in Commissione è durata una sola seduta o comunque, ove sia stato necessario prevedere più sedute, le stesse sono state calendarizzate a pochissimi giorni di distanza⁵³⁸.

Un ulteriore dato da cui emerge l'indebolimento del ruolo del Consiglio regionale nei processi di produzione normativa è rappresentato dal profilo quantitativo degli emendamenti presentati. Tale tendenza può essere ricavata dai dati sulla discussione di alcuni disegni di legge di particolare rilievo: a titolo di esempio, nell'*iter* di approvazione della legge sulla semplificazione e razionalizzazione degli apparati amministrativi⁵³⁹, sono stati approvati solo quattro emendamenti in Commissione Affari Istituzionali e nessuno in Assemblea⁵⁴⁰. La stessa sorte si rinviene nell'analisi della procedura di esame in Aula del Rendiconto Generale della Regione Campania per esercizio finanziario 2019⁵⁴¹ e della Variazione al Bilancio di previsione 2021-2023, esaminati in un'unica seduta e senza che vi fossero emendamenti approvati in Aula⁵⁴².

4. Conclusioni: una legislazione a «modello negoziale»

La ricerca consente di tracciare qualche riflessione conclusiva sulla potestà emendativa dei Consigli regionali, specie con riguardo al caso campano, le cui modalità di svolgimento sono influenzate da fattori diversi: il sistema dei partiti, l'esuberanza dell'Esecutivo regionale, le vicende della forma di governo.

In un assetto istituzionale segnato dalla signoria dell'Esecutivo⁵⁴³ – ulteriormente enfatizzata dal processo di personalizzazione partitica⁵⁴⁴ – il legislatore campano ha

⁵³⁷ Va però segnalato che in dieci casi l'istruttoria si è protratta oltre l'anno solare, si v. *Rapporto sulla legislazione 2020*, 42

⁵³⁸ Il dato si può ricavare dal *Questionario per la legislazione 2021*, 334.

⁵³⁹ Si tratta del PDL Reg. Gen. n. 41/2021 Modifiche alla legge regionale 14 ottobre 2015, n.11 (Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015); Modifiche alla legge regionale 21 aprile 2020, n.7 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n.11); Modifiche alla legge regionale 27 gennaio 2012, n.1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012"

⁵⁴⁰ Cfr. *Questionario sulla legislazione 2021* a cura della Direzione Generale attività legislativa della Regione Campania, 334

⁵⁴¹ *Ivi*, 338

⁵⁴² *Ivi*, 341

⁵⁴³ Cfr., *ex multis*, M. CARTABIA, *Il Governo "Signore delle fonti"?*, in ID., E. LAMARQUE-P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici: atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, Torino, 2011

⁵⁴⁴ In dottrina è stato rilevato come la struttura-partito sia ridotta ad apparato servente del *leader*-Presidente S. STAIANO, *Dai sindaci ai governatori*, cit., 2

previsto correttivi tesi a rafforzare le prerogative del Consiglio Regionale nei processi di produzione normativa.

A livello statutario, tali soluzioni hanno riguardato le prerogative dell'opposizione nonché i procedimenti di approvazione dei Regolamenti regionali: nel primo caso, è stata prevista la possibilità per i consiglieri di opposizione, di presentare, ad ogni adunanza del Consiglio, emendamenti alle proposte di legge regionale e di discuterli in un tempo riservato; nel secondo, all'Assemblea è stata attribuita la facoltà di presentare emendamenti e, dunque, di incidere sull'approvazione del testo di regolamento.

A livello regolamentare, invece, sono state previste fasi del procedimento legislativo tese a garantire la capacità emendativa sulle proposte oggetto di discussione, valorizzando, principalmente, la presentazione in Assemblea di modifiche al testo di legge.

Il modello previsto dal legislatore campano, dunque, pur in un sistema a forte razionalizzazione, è orientato ad assecondare dinamiche negoziali tra Esecutivo e Legislativo, anche attraverso la disciplina del potere di emendamento.

Tuttavia, questi intendimenti sono stati disattesi nella prassi, come dimostrano i dati sulla legislazione, specialmente quelli dell'ultimo biennio, da cui emerge una tendenziale marginalizzazione del Consiglio nell'attività decisionale regionale.

Senza considerare il dato sulla produzione di ordinanze del Presidente della Giunta – strumento privilegiato per la definizione della risposta regionale alla pandemia – emerge sia un esercizio quasi esclusivo dell'iniziativa da parte dell'Esecutivo sia una scarsa capacità dell'Assemblea di modificare le proposte di legge. Ciò si evince, in particolare, dall'approvazione di alcuni atti di significativo interesse strategico nel quadro dell'attuazione dell'indirizzo politico regionale: l'approvazione della legge sulla semplificazione dell'apparato amministrativo; quella del Rendiconto Generale della Regione Campania per esercizio finanziario 2019⁵⁴⁵ nonché quella della Variazione al Bilancio di previsione 2021-2023. Si tratta di procedimenti in cui non è stato approvato alcun emendamento: ciò, dal punto di vista della ricerca condotta, restituisce con chiarezza come il potere di emendamento, quale strumento di compensazione, non si sia dimostrato nella prassi una soluzione utile per arginare l'arretramento del Consiglio regionale nei processi di produzione normativa regionale.

Si tratta di un arretramento non confinabile alle modalità della produzione normativa durante la pandemia: le cause sono molteplici, e sono ascrivibili in particolare alle trasformazioni degli assetti partitici, le cui ricadute si sono riprodotte sui circuiti della governance tra vari livelli di governo⁵⁴⁶. In questo quadro, una delle principali conseguenze di tali dinamiche ha riguardato il piano regionale, in cui il Presidente della Giunta è divenuto il principale attore del processo decisionale. Tale protagonismo si produce sia nella contrattazione verticale con lo Stato – come dimostra anche la disciplina sul sistema delle conferenze, da ultimo venuta in rilievo nel procedimento attuativo del PNRR⁵⁴⁷ – sia

⁵⁴⁵ *Ivi*, 338

⁵⁴⁶ Ampiamente sul tema, U. RONGA, *Legislazione negoziata, sistema dei partiti e network analysis nella forma di governo regionale*, cit., spec. 203 e ss.

⁵⁴⁷ Sul tema si v., N. LUPO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza (pnrr) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *www.federalismi.it*, n. 1/22, 11.

nella negoziazione orizzontale con il Consiglio regionale, divenuto, come dimostra l'indagine condotta sul potere di emendamento, marginale – almeno nelle tendenze generali – rispetto all'Esecutivo.

In un contesto segnato dalla «crisi di identità»⁵⁴⁸ delle Assemblee legislative, da profonde trasformazioni del sistema dei partiti, dalla disarticolazione del sistema delle fonti sarà utile continuare a monitorare queste tendenze, muovendo proprio dall'osservatorio del potere di emendamento, per valutare – con specifico riferimento al livello di governo regionale – linee di continuità o di disallineamento tra modelli e rendimenti considerati.

IL POTERE DI EMENDAMENTO NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E NELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO

di *Lorenzo Ricci*

SOMMARIO: 1. Premessa allo studio del potere di emendamento. - 2. Le condizioni di ammissibilità delle proposte emendative nelle regioni a statuto speciale: requisiti formali e contenutistici. - 2.1 (Segue) Nelle province autonome di Trento e Bolzano. - 3. Il procedimento emendativo nelle regioni a statuto speciale. - 3.1. (Segue) A livello provinciale: Trento e Bolzano.

1. Premessa allo studio del potere di emendamento.

Pare innanzitutto opportuno muovere da una premessa concettuale di primaria importanza, per tentare di evitare di confondere tre diversi aspetti, quello del potere di proporre emendamenti, quello del potere di emendamento e, infine, quello consistente nell'emendamento, confusione nella quale si rischia di incorrere in quanto sovente, in special modo nel linguaggio parlato, tali termini vengono (erroneamente) utilizzati quali sinonimi.

Vediamo per prima cosa la differenza che sussiste fra il potere di proporre emendamenti ed il potere di emendamento. Il primo spetta a singoli soggetti delle assemblee legislative, non a queste intese quali organi unitari; viceversa, il secondo è attribuito all'organo assembleare considerato nel suo complesso, quale organo appunto unitario. Inoltre, dall'esercizio del primo deriva non a caso una proposta, mentre, dall'esercizio del potere di emendamento, viceversa, un atto deliberativo.

Si tratta, quindi, di due istituti distinti che sono sì caratterizzati dal fatto di attenersi entrambi al procedimento di modifica del contenuto di un testo normativo ma che si differenziano in punto di attribuzione soggettiva (a quali soggetti istituzionali spetta quel determinato potere), nonché in termini di risultato, di conseguenza giuridica che deriva dalla spendita di quel determinato potere (la tipologia di atto che consegue dall'esercizio di

⁵⁴⁸ V. LIPPOLIS, *Un Parlamento sotto attacco e in crisi di identità*, cit., 247

quel dato potere)⁵⁴⁹. Siamo in presenza di due poteri che hanno bisogno l'uno dell'altro per raggiungere il risultato finale (l'emendamento al testo normativo, la modifica a quest'ultimo): il potere di proporre emendamenti necessita del potere in grado di tradurre quella che è una mera proposta in un atto deliberativo così come, allo stesso modo, il potere di emendamento richiede una proposta che possa essere tradotta, appunto, in un atto deliberativo.

Con riferimento invece al concetto di 'emendamento', questo finisce talvolta per non essere tenuto distinto dai due poteri ad esso correlati, o meglio, dai due poteri presupposti dell'emendamento stesso (potere di proporre emendamento e dal potere di emendamento, da intendere entrambi nel senso di cui sopra); con il riferimento a tale concetto, infatti, si intende solamente indicare la modifica apportata ad un testo normativo.

Per essere più chiari, facendo uso degli schemi di produzione degli effetti giuridici di Capaccioli⁵⁵⁰ – utilizzati qui non in termini sostanziali ma procedurali – lo schema è: norma(e)-potere(i)-effetto, ossia le norme attributive dei due poteri (quello di proporre emendamenti e quello di emendamento), l'esercizio dei due poteri e l'effetto finale, l'emendamento, ossia la modifica al testo. Si tratta cioè di un procedimento che, al pari di ogni altro, è scandito da una serie di atti e di fasi le une legate alle altre, dove ciò che viene prima è il presupposto di ciò che viene dopo. Infatti, il potere di proporre emendamenti viene prima, se così si può dire, del potere di emendamento; pertanto, precede anche l'emendamento in quanto tale e, di per sé, non è appunto in grado di giungere ad un emendamento in senso proprio⁵⁵¹, dato che si arresta alla fase della proposta, la quale dovrà poi essere tradotta da chi ha il potere di emendamento⁵⁵² – se si vuole pervenire alla modifica del testo – in un atto deliberativo.

⁵⁴⁹ Per un inquadramento generale delle differenze fra i due istituti, che continua tutt'ora ad avere particolare utilità ai fini concettuali vedi E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, Jovene, Napoli, 1958, spec. p. 151 ss.

⁵⁵⁰ E. CAPACCIOLI, *Disciplina del commercio e problemi del processo amministrativo*, in ID., *Diritto e processo*, Cedam, Padova, 1978, p. 310.

⁵⁵¹ Per 'emendamento in senso proprio' si intende fare riferimento alla modifica in concreto al testo oggetto della proposta emendativa.

⁵⁵² Di conseguenza, la definizione di parte della dottrina per cui «L'emendamento è da considerare quale una proposta di modifica avente ad oggetto un determinato testo normativo che viene proposta durante l'iter della sua formazione» (M. AINIS, *Parere pro veritate circa la legittimità e la giustiziabilità dell'iter di formazione delle leggi della Regione Lazio nn. 10 e 11/2011*, reso al Gruppo consiliare Lista Bonino Pannella- Federalisti Europei, d'intesa con il Partito Democratico, l'Italia dei Valori, Sinistra Ecologia e Libertà, Federazione della Sinistra, Partito Socialista Italiano, Verdi, Lista Civica di cittadini/e e Alleanza per l'Italia nel Consiglio regionale del Lazio) è da ritenere corretta solamente facendo ricorso all'insegnamento di E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, in *Enc. dir.*, 1965, p. 829 ss., secondo cui il potere di proporre emendamento (quale sarebbe quello alla base della citazione appena riportata), «al fine di uniformarci alla terminologia corrente», verrà indicato con il termine di «emendamento» in quanto «mira alla modifica del testo di un disegno di legge». Rispetto alla prima definizione si veda anche G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, in *Quaderno n. 5 dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Torino, 1995, p. 220; G. PISTORIO, *Emendamento* in *Digesto discipl. pubbl.*, agg., I, 2008, p. 353 ss.

In questo senso, i tre profili in esame debbono essere considerati come aspetti diversi (dal punto di vista innanzitutto concettuale), benché collegati fra di loro, di un unico procedimento⁵⁵³, ordinati e consequenziali, come appunto gli atti di quest'ultimo.

Fatta tale premessa, passiamo all'esame delle proposte emendative, le quali verranno analizzate a partire dai regolamenti interni dei consigli regionali delle cinque regioni a statuto speciale e, successivamente, dal Regolamento interno del Consiglio della Provincia autonoma di Trento prima e da quello di Bolzano poi.

2. Le condizioni di ammissibilità delle proposte emendative nelle regioni a statuto speciale: requisiti formali e contenutistici.

Per quanto concerne l'ammissibilità degli emendamenti, le regioni a statuto speciale⁵⁵⁴ non sembrano presentare elementi di particolare peculiarità rispetto a quanto previsto dai regolamenti interni⁵⁵⁵ delle regioni a statuto ordinario.

Invero, al pari di quanto avviene nel caso delle regioni a statuto ordinario, la facoltà di presentare emendamenti è sempre riconosciuta ai consiglieri regionali, i quali hanno il diritto di proporre emendamenti in relazione ai testi normativi in discussione⁵⁵⁶. Tuttavia, in alcuni casi, Sicilia⁵⁵⁷ e Sardegna⁵⁵⁸, il potere di proporre emendamenti spetta anche a

⁵⁵³ Quando si parla di 'procedimento' non può che venire alla mente il procedimento tipico del diritto amministrativo, che è il settore dell'ordinamento dove esso ha trovato maggiore applicazione; sul punto rimane ancora di grande attualità l'opera di A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1940, dove si pongono le basi per la ricostruzione di questo come il modo di svolgimento dell'attività amministrativa, e non come «struttura sostanziale di un fenomeno».

⁵⁵⁴ In proposito, G. FALCON, *Le regioni a Statuto speciale nell'opera di Livio Paladin e nelle prospettive attuali*, in *le Regioni*, 2016, p. 449 ss., dove, muovendo dal lavoro di Paladin (*Commento allo Statuto della Regione Friuli Venezia Giulia*, Udine, 1964), si arriva a riflettere sull'attualità nonché sulle prospettive del carattere di specialità proprio delle regioni a statuto speciale. Sulla centralità della legge statutaria rispetto alla specialità delle regioni a statuto speciale, M. CECCHETTI, *La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità delle Regioni speciali*, in *www.federalismi.it*, 3/08, p. 1 ss. Più in generale, sulle regioni a statuto speciale, P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, V ediz., Giappichelli, Torino, 2019, p. 325 ss.; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, II ediz., Giappichelli, Torino, 2020, p. 163 ss.; M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della specialità regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, in *www.federalismi.it*, 23/08, p. 1 ss.; G. CEREÀ, *Le autonomie speciali. L'altra versione del regionalismo, fra squilibri finanziari e possibile equità*, Franco Angeli, Milano, 2013; A. D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Giappichelli, Torino, 2016; M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello Statuto della Regione Trentino Alto Adige)*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, p. 220 ss.; A. PIOGGIA – L. VANEDELLI, *La repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale: regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna, Il Mulino, 2006.

⁵⁵⁵ Per un inquadramento generale in materia di regolamenti interni si rimanda a M. PICCHI, *I regolamenti interni dei consigli regionali*, in *Ist. fed.*, 2001, p. 269 ss.

⁵⁵⁶ Reg. int. Valle d'Aosta, art. 66, c. 1°: «Ogni Consigliere ha diritto di proporre, per iscritto, articoli aggiuntivi ed emendamenti ai provvedimenti in discussione»; Reg. int. Trentino Alto Adige, art. 64, c. 1°: «Ogni Consigliere ha diritto di proporre emendamenti, i quali vengono discussi secondo l'ordine di presentazione o secondo quell'ordine logico che il Presidente, inappellabilmente, reputa opportuno per la discussione». Entrambi gli articoli si riferiscono ai relativi regolamenti interni delle due regioni.

⁵⁵⁷ M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, cit., p. 209 ss.; D. IMMORDINO, *Tra evoluzione e normalizzazione: attualità e prospettive dell'autonomia speciale siciliana*, in F. PALERMO – S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, ESI, Napoli, 2016, p. 239 ss.; S.

soggetti diversi dai consiglieri regionali. Infatti, nel caso della Sicilia, dalla lettura di talune disposizioni, si ricava *a contrariis* che il potere di emendamento è riconosciuto anche ad altri soggetti che non siano consiglieri regionali, più precisamente in questo caso spetta altresì al Governo regionale⁵⁵⁹. Anche in Sardegna il potere di proporre emendamenti, come già anticipato, è attribuito a soggetti diversi dai consiglieri regionali, con la differenza, tuttavia, che il Regolamento interno riconosce tale facoltà ai singoli membri della Giunta, e non alla Giunta (o meglio, al Governo nel caso della Sicilia) quale organo unitario, a sé stante⁵⁶⁰. Lo stesso discorso vale per la Regione del Friuli Venezia Giulia⁵⁶¹, dove il potere di presentare emendamenti spetta non solo ai consiglieri ma anche alla Giunta, intesa qui, stando al tenore letterale delle disposizioni, come organo unitario, similmente rispetto a quanto previsto dal

PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. giur. del mezzogiorno*, 2011, p. 519 ss.; S. PAJNO, *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*, in *Osservatorio costituzionale*, gennaio 2015; A. RUGGIERI – G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Giappichelli, Torino, 2012; A. RUGGIERI – G. D'AMICO – L. D'ANDREA – G. MOSCHELLA (a cura di), *Per un nuovo statuto della Regione siciliana*, Giappichelli, Torino, 2017; G. TARLI BARBIERI, *Il regionalismo prima della Costituzione repubblicana: la sofferta genesi dello statuto siciliano*, in U. ANTONETTI – U. DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 195 ss.; F. TERESI (a cura di), *Cinquant'anni dello statuto siciliano. Un bilancio nella prospettiva del federalismo*, Quattrosoli, Palermo, 1998; G. VERDE – S. PAJNO, *Gli statuti-leggi costituzionali delle Regioni speciali*, in *Osservatorio sulle fonti (I nuovi statuti regionali)*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 29 ss.

⁵⁵⁸ U. ALLEGRETTI, *Un futuro per l'autonomia regionale sarda*, in P. CARETTI – M. C. GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 131 ss.; M. BETZU – G. DEMURO – P. PINNA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, Giappichelli, Torino, 2012; M. CECCHETTI – O. CHESSA – S. PAJNO, *Il riordino delle circoscrizioni provinciali nella regione Sardegna, tra criticità della situazione attuale e prospettive di riforma*, in www.amministrazioneincammino.it, n. 4/14, p. 1 ss.; O. CHESSA – P. PINNA (a cura di), *La riforma della Regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, Giappichelli, Torino, 2013; G. DEMURO, *La istituzione di nuove province tra principio di uguaglianza e ragioni della specialità*, in *Le Regioni*, 2002, p. 167 ss.; I. RUGGIU – C. PALA, *La Regione Sardegna tra cambiamento istituzionale e realtà politica*, in F. PALERMO – S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, ESI, Napoli, 2016, p. 201 ss.

⁵⁵⁹ Il Regolamento interno afferma infatti che «sono improponibili gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredati della relazione redatta nei termini di cui al comma 1» (art. 67-ter, c. 2°). Allo stesso modo, si ricava la configurabilità del potere di emendamento in capo al Governo regionale laddove si prevede che «gli emendamenti d'iniziativa sia parlamentare che governativa che riguardano le singole parti del disegno di legge di stabilità regionale di competenza di ciascuna commissione e gli emendamenti al disegno di legge di bilancio che propongono variazioni compensati ve all'interno dei singoli stati di previsione debbono essere presentati alle commissioni competenti per materia. In questa sede possono essere altresì presentati e votati anche emendamenti concernenti variazioni non compensative. Se sono accolti vengono tra smessi come proposte della commissione alla Commissione Bilancio ai sensi del comma 3 del precedente articolo 73-ter» (art. 73-quater, c. 1°). Anche la previsione per cui «gli emendamenti del Governo ai disegni di legge di cui al comma precedente sono proposti dal Presidente della Regione o dall'Assessore per il bilancio e le finanze» (art. 74-ter, c. 2°) è un (ulteriore) evidente segnale della spettanza del potere di emendamento anche in capo a soggetti altri rispetto ai consiglieri. Infine, la disposizione per cui «Possono essere presentati emendamenti strettamente attinenti all'oggetto del disegno di legge in discussione. Tali condizioni si applicano anche alla presentazione di emendamenti da parte della commissione e del Governo» (art. 112, c. 3°) chiarisce chiaramente come il potere di presentare emendamenti sia riconosciuto anche all'organo esecutivo regionale.

⁵⁶⁰ «Ogni consigliere, anche non appartenente alla Commissione, può proporre a questa emendamenti» (Art. 33, c. 3°) e «Ciascun consigliere, o la Giunta con propria deliberazione, possono trasmettere alle Commissioni emendamenti o articoli aggiuntivi ai progetti di legge e chiedere, o essere richiesti, di illustrarli» (art. 46, c. 2°).

⁵⁶¹ M. BERTOLISSI, *Regioni a statuto speciale (Friuli Venezia Giulia)*, in *Enc. dir.*, 1988, p. 347 ss.; E. D'ORLANDO – F. E. GRISTOLO, *L'autonomia speciale del Friuli Venezia Giulia: origini, attualità e prospettive*, in F. PALERMO – S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, ESI, Napoli, 2016, p. 155 ss.; E. D'ORLANDO – L. MEZZETTI, (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Giappichelli, Torino, 2017.

Regolamento siciliano giacché non si fa riferimento ai singoli componenti del Governo regionale⁵⁶².

Pertanto, un primo elemento di differenziazione circa l'individuazione dei soggetti a cui è riconosciuto il potere di proporre emendamenti non è da individuare nel carattere 'speciale' delle regioni, quanto in scelte che attengono a profili di merito delle singole assemblee regionali che prescindono totalmente dal carattere speciale della regione stessa.

Per quanto concerne il profilo relativo all'ammissibilità dell'emendamento, dalle previsioni dei regolamenti interni è agevole notare come in tutte le regioni speciali – ma il discorso vale allo stesso modo per quelle a statuto ordinario – sia consentito proporre un emendamento purché questo non sia estraneo all'argomento oggetto di discussione. Da questo punto di vista è altresì previsto un ulteriore limite che, tuttavia, in tal caso, pare mutare da regione a regione, quantomeno a livello di espressioni utilizzate; infatti, in talune di esse, Trentino⁵⁶³ e Sicilia, si richiede, a pena di inammissibilità, che l'emendamento presentato non sia in contrasto con precedenti deliberazioni adottate dal Consiglio regionale sull'argomento⁵⁶⁴. Nei regolamenti delle altre regioni a statuto speciale si fa invece riferimento al contrasto «con deliberazioni prese dal Consiglio nella medesima adunanza [...]»⁵⁶⁵ ovvero contrastanti «con precedenti deliberazioni adottate dall'Assemblea nel medesimo procedimento legislativo»⁵⁶⁶ o «con precedenti deliberazioni adottate dal Consiglio sul medesimo provvedimento»⁵⁶⁷.

Sempre ai fini dell'ammissibilità, è richiesto da alcuni regolamenti che l'emendamento «non sia formulato con frasi sconvenienti»⁵⁶⁸ o comunque in maniera illogica⁵⁶⁹ o privo «di ogni reale portata modificativa»⁵⁷⁰. Nel caso del Regolamento del Friuli Venezia Giulia è altresì previsto che le deliberazioni adottate dal Consiglio aventi ad oggetto il recepimento di emendamenti comportano «la decadenza di quelli già presentati se contrastanti con le predette deliberazioni, ovvero ne determinano l'assorbimento se aventi un contenuto

⁵⁶² Dalla lettura dell'art. 109, c. 1° («Gli articoli aggiuntivi e gli emendamenti sono, di regola, presentati e svolti nelle Commissioni [...]») e c. 3° («Entro il termine della discussione generale, ciascun relatore e la Giunta regionale possono presentare rispettivamente non più di un emendamento o articolo aggiuntivo [...]») si ricava come il potere di presentare emendamenti spetti infatti sia ai consiglieri – dato che le singole commissioni sono da essi formati – sia alla Giunta.

⁵⁶³ A. D'ATENA, *L'accordo De Gasperi-Gruber e la garanzia di una "speciale" specialità*, in *Giur.cost.*, 2016, p. 1979; C. HAEBERLE-FRAENKEL, *La Costituzione finanziaria dell'Alto Adige tra regime di specialità e autonomia contratta*, in *www.federalismi.it.*, 2/07, p. 1 ss.; M. MARCANTONI – G. POSTAL, *Trentino e Sudtirolo: l'autonomia della convivenza*, TSM, Trento, 2013; A. PIZZORUSSO, *Tutela delle minoranze linguistiche e competenza legislativa regionale*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1974, p. 1093 ss.

⁵⁶⁴ Per quanto riguarda il Trentino è previsto che non possano «proporsi, sotto qualsiasi forma, emendamenti contrastanti con precedenti deliberazioni adottate dal Consiglio sull'argomento» (Reg. int., art. 64, c. 2°); similmente nel caso del Regolamento interno della regione siciliana, laddove si afferma che «non possono proporsi, sotto qualsiasi forma, articoli aggiuntivi od emendamenti contrastanti con precedenti deliberazioni dall'Assemblea adottate sull'argomento [...]» (Reg. int., art. 111, c. 1°).

⁵⁶⁵ Reg. int. Valle D'Aosta, art. 68, c. 1°.

⁵⁶⁶ Reg. int. Friuli Venezia Giulia, art. 108, c. 1°.

⁵⁶⁷ Reg. int. Sardegna, art. 84, c. 16°.

⁵⁶⁸ Reg. int. Valle D'Aosta, art. 68, c. 1°; analogamente con riferimento al Regolamento della Sardegna, che richiede che l'emendamento non sia formulato «in termini sconvenienti [...]» (art. 88, c. 1°).

⁵⁶⁹ Reg. int. Trentino Alto Adige, art. 64, c. 3°.

⁵⁷⁰ Reg. int. Friuli Venezia Giulia, artt. 99, c. 1° e 108, c. 1°.

normativo compreso in una disposizione già approvata dallo stesso progetto di legge» (art. 108, c. 1°).

Viceversa, la Sardegna e la Sicilia, sotto questo profilo, non contengono nei rispettivi regolamenti la richiesta di particolari requisiti in punto di ammissibilità degli emendamenti ulteriori rispetto a quelli sopra menzionati; nel caso della Sicilia è tuttavia espressamente previsto che gli emendamenti siano dattiloscritti e firmati, così come è richiesto che l'emendamento contenga gli estremi del disegno di legge oggetto di discussione.⁵⁷¹ Un'ulteriore peculiarità caratterizzante il Regolamento interno siciliano è rappresentata dall'espressa previsione per cui non sono ritenuti ammissibili gli emendamenti di iniziativa governativa che comportano nuove o maggiori spese o che comunque determinano minore entrate e che siano sprovvisti dell'apposita relazione tecnica, la quale deve avere ad oggetto la quantificazione degli oneri finanziari che quella determinata proposta emendativa comporta, nonché le relative coperture (art. 67-ter, c. 2°).

Sull'ammissibilità degli emendamenti decide sempre il Presidente del Consiglio regionale⁵⁷²; tuttavia nelle tre regioni del nord si prevedono in proposito ulteriori specificazioni. Per quanto riguarda la Valle d'Aosta⁵⁷³, qualora il Presidente abbia deciso per l'inammissibilità dell'emendamento, il consigliere che lo ha presentato ha la possibilità di insistere ed in tal caso «il Consiglio, su proposta del Presidente, decide, senza discussione, a scrutinio palese»⁵⁷⁴; similmente, il Regolamento interno del Trentino Alto Adige afferma che laddove il Presidente «ritenga opportuno consultare l'Assemblea, questa decide per alzata di mano dopo che sono intervenuti due oratori a favore e due contro»⁵⁷⁵. Diversamente, nella regione del Friuli si prevede che il Presidente, prima di pronunciarsi, dopo aver rilevato e quindi comunicato i motivi di inammissibilità all'Assemblea, possa invitare i proponenti a formulare nuovamente la proposta di emendamento «entro un termine prefissato e senza sospendere la seduta, per rimuovere i vizi di inammissibilità

⁵⁷¹ Art. 112, c. 1° e c. 2°.

⁵⁷² Vi è solamente una differenza terminologica nelle formulazioni delle disposizioni dei vari regolamenti, differenza che è destinata a rilevare unicamente a livello formale, non sussistendo infatti in concreto alcuna diversità; il Regolamento della Valle d'Aosta (art. 68, c. 1°) è l'unico che fa riferimento ad una facoltà del Presidente della Regione di dichiarare inammissibili gli emendamenti che non rispettano i requisiti di cui abbiamo già accennato, mentre nelle altre regioni si utilizza sempre l'espressione «[il Presidente] decide inappellabilmente» (Reg. int. Trentino Alto Adige, art. 64, c. 2°; Reg. int. Sardegna, art. 84 c. 16°; Reg. int. Sicilia, art. 111, c. 2°). Nel caso invece del Friuli Venezia Giulia l'espressione utilizzata è «l'inammissibilità è dichiarata dal Presidente» (art. 108, c. 2°). Più in generale, sul ruolo del Presidente del Consiglio regionale si veda R. IBRIDO, *Sui presidenti delle assemblee regionali*, in *www.amministrazionein cammino.it*, 4/13, p. 1 ss.

⁵⁷³ R. BARBAGALLO, *La Regione Valle d'Aosta*, Giuffrè, Milano, VII ediz., 2002; P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 344 ss.; P. COSTANZO – R. LOUVIN – L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta*, Giappichelli, Torino, 2020; E. GIZZI, *Regioni a statuto speciale (Valle d'Aosta)*, in *Enc. dir.*, 1988, p. 434 ss.; V. ONIDA, *Aspetti dell'autonomia della Valle d'Aosta*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 260 ss.; E. ROTELLI – E. VITTA, *L'autonomia regionale della Valle d'Aosta. Profili storici e giuridici*, Giappichelli, Torino, 1973. In proposito, con particolare riferimento alla situazione di crisi politico-istituzionale che ha visto e continua a vedere coinvolta tale regione, anche G. TARLI BARBIERI, *La crisi politico-istituzionale valdostana nella crisi del regionalismo italiano*, in *le Regioni*, p. 235 ss., dove si riflette inoltre sulla peculiarità dell'ordinamento valdostano, considerato l'«apripista dell'ordinamento regionale».

⁵⁷⁴ Reg. int., art. 68, c. 2°.

⁵⁷⁵ Art. 64, c. 3°.

rilevati»; il Presidente poi deciderà in via definitiva sull'ammissibilità o meno della proposta di emendamento⁵⁷⁶.

Rispetto a quest'ultimo profilo pare opportuna una considerazione di chiusura. È sicuramente apprezzabile il fatto che vi siano ulteriori previsioni rispetto a quella secondo cui il Presidente decide inappellabilmente, ciò nonostante questi continua, probabilmente, ad assumere un ruolo eccessivamente centrale circa la questione dell'ammissibilità dell'emendamento. In altre parole, compreso il caso della Valle d'Aosta – dove per come è scritta la disposizione, se non si tenesse in considerazione l'espressione più volte richiamata per cui «il Presidente decide inappellabilmente» potrebbe sembrare che sussista un obbligo (da parte del Presidente) di prendere in considerazione l'insistenza del consigliere rispetto all'emendamento presentato⁵⁷⁷ – non sembra configurato alcun obbligo per il Presidente di dare seguito all'eventuale contrarietà di colui che ha presentato l'emendamento che è stato dichiarato inammissibile. Infatti, si fa riferimento ad una generica valutazione di opportunità del Presidente di rimettere o di portare la discussione in Consiglio (nel caso del Trentino) ovvero di invitare i proponenti a riformulare l'emendamento stesso o, comunque, di attivarsi al fine di renderlo più chiaro o più completo attraverso integrazioni di tipo documentale (nel caso del Friuli Venezia Giulia), senza prevedere alcunché nell'ipotesi in cui, anche a fronte di questa ulteriore attività⁵⁷⁸, l'emendamento sia dichiarato inammissibile da parte dello stesso Presidente. Al contrario, sarebbe stato probabilmente auspicabile stabilire un vero e proprio obbligo per quest'ultimo – e non una mera scelta discrezionale – di portare davanti al Consiglio la discussione avente ad oggetto l'ammissibilità dell'emendamento.

La decisione circa l'ammissibilità o meno dell'emendamento, in ragione dei notevoli risvolti che essa comporta, dovrebbe spettare ad un organo collegiale come il Consiglio, che è ontologicamente preposto ad assicurare la democraticità dei processi decisionali.

All'opposto, nel caso della Sicilia e della Sardegna i rispettivi regolamenti interni tacciono sul punto. Benché nei casi della Valle d'Aosta, del Trentino e del Friuli i regolamenti presentino le criticità appena analizzate, essi comunque prendono in considerazione sedi istituzionali ulteriori di discussione della decisione del Presidente nel segno della non ammissibilità dell'emendamento presentato; al contrario, i regolamenti di Sicilia e Sardegna neanche contemplan l'ipotesi di strade alternative a fronte di una dichiarazione di inammissibilità da parte del Presidente. Per essere più chiari, pur con tutte le difficoltà esistenti – che possono essere in ultima analisi identificate con l'accentramento del potere nella mani del Presidente⁵⁷⁹ – nelle regioni del Nord è comunque configurata dal

⁵⁷⁶ Reg. int., art. 76, c. 1°.

⁵⁷⁷ È infatti previsto che il Presidente stesso faccia una proposta al Consiglio, il quale decide inappellabilmente. In ogni caso, anche in assenza della previsione secondo cui «il Presidente decide inappellabilmente», la disposizione avrebbe ugualmente incontrato il limite non banale di aver utilizzato un'espressione poco chiara, in quanto ben si sarebbe potuto parlare espressamente di un obbligo del Presidente di rimettere la questione dinanzi al Consiglio.

⁵⁷⁸ Fra l'altro, per com'è scritta la disposizione, pare costituire la procedura ordinaria della valutazione dell'ammissibilità o meno dell'emendamento.

⁵⁷⁹ Questo accentramento di potere rimane tale anche in presenza di un'insistenza del consigliere che si è visto dichiarare inammissibile l'emendamento presentato, dato che alla discussione dinanzi al consiglio nella sua unitarietà si perviene sempre e solo attraverso il taglio del Presidente.

legislatore una modalità (eventuale)⁵⁸⁰ di discussione collegiale; viceversa, essa è del tutto assente nelle regioni di Sicilia e Sardegna, dove il ruolo del Presidente, essendo caratterizzato dal potere di decidere inappellabilmente sull'ammissibilità, finisce inevitabilmente per influenzare in maniera rilevante il processo di decisione politica della Regione quale soggetto politico-istituzionale.

2.1 (Segue) Nelle province autonome di Trento e Bolzano.

Considerazioni analoghe in punto di ammissibilità degli emendamenti possono essere svolte rispetto alle previsioni normative degli statuti interni delle province autonome di Trento⁵⁸¹ e Bolzano. Se si muove dal primo aspetto, quello concernente l'individuazione dei soggetti a cui è riconosciuta la facoltà di proporre emendamenti, si nota come sia nel caso di Trento che in quello di Bolzano questi possano essere presentati dai consiglieri nonché da parte della Giunta⁵⁸², con la differenza che, nel caso di Bolzano, gli emendamenti, quando provenienti da quest'ultima, «devono essere presentati in entrambe le lingue [...]»⁵⁸³.

Similmente a quanto disposto dai regolamenti interni delle regioni a statuto speciale, gli emendamenti non debbono essere caratterizzati da un oggetto che sia «estraneo all'argomento in discussione [...]»⁵⁸⁴ o non attinente «all'argomento oggetto del disegno di legge»⁵⁸⁵. Inoltre, sempre al pari di quanto previsto per le regioni a statuto speciale, viene richiesto un ulteriore requisito consistente nell'assenza, da parte dell'emendamento presentato, di ogni tipo di contrasto rispetto ad «anteriori deliberazioni del Consiglio adottate sullo stesso argomento nell'ambito della medesima tornata» (Trento, art. 114, c. 1°) o che comunque risulti essere «in contrasto con precedenti deliberazioni del Consiglio adottate sull'argomento nel corso dello stesso procedimento legislativo» (Bolzano, art. 97-ter, c. 1°, lett. c). Con riferimento al Regolamento interno della Provincia di Bolzano è altresì previsto, a pena di inammissibilità, che l'emendamento non sia privo «di contenuti sostanziali o non corrispondenti ai criteri formali di cui al comma 3 dell'articolo 86» (art.

⁵⁸⁰ Si tratta di una modalità eventuale in quanto, come visto in precedenza, è, se così si può dire, sottoposta alla condizione risolutiva consistente nella volontà del Presidente di decidere di rimettere la questione all'Assemblea regionale.

⁵⁸¹ F. CORTESE – S. PAROLARI, *La Provincia di Trento e la riforma amministrativa dell'autonomia speciale*, in www.federalismi.it, 15/06, p. 1 ss.; M. MARCANTONI – G. POSTAL – R. TONIATTI, *Trent'anni di autonomia. Riflessioni sull'assetto della Provincia autonoma di Trento dal 1972 al 2002*, tomo II, Il Mulino, Bologna, 2005; S. PAROLARI, *Un'alternativa alla riduzione dei Comuni? La soluzione originale della Provincia autonoma di Trento*, in www.federalismi.it, n. 24/09.

⁵⁸² Rispett. art. 113, c. 1° («Gli emendamenti devono essere presentati dai consiglieri o dalla Giunta entro le ore dodici del secondo giorno lavorativo antecedente la seduta in cui ha luogo l'avvio della trattazione del disegno di legge») e art. 97, c. 1° («Ogni consigliere/consigliera può presentare emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi sotto forma di emendamento in numero illimitato, nel rispetto dei modi e dei termini indicati nell'articolo 97-bis») e c. 3° («Gli emendamenti della Giunta devono essere presentati in entrambe le lingue, quelli dei consiglieri/delle consigliere possono essere presentati anche in una sola lingua. La traduzione di questi ultimi viene eseguita d'ufficio»).

⁵⁸³ Art. 97, c. 3°, dove si afferma inoltre che gli emendamenti dei consiglieri regionali, al contrario, possono essere «presentati anche in una sola lingua», la cui traduzione (sia che la lingua utilizzata sia l'italiano sia che quella utilizzata sia il tedesco) viene eseguita d'ufficio».

⁵⁸⁴ Reg. int. Trento, art. 114, c. 1°.

⁵⁸⁵ Reg. int. Bolzano, art. 97-ter, c. 1°, lett. b).

97-ter, c. 1° lett. d), ossia quei criteri che richiedono che l'emendamento: (i) sia scritto rispettando adeguati *standard* di tecnica legislativa, cosicché una migliore qualità della legislazione garantisca la massima leggibilità del testo da parte di tutti i cittadini; (ii) sia breve e con disposizioni in rapporto diretto tra loro; (iii) contenga disposizioni che abbiano una propria autonomia concettuale, secondo i criteri di progressione logica degli argomenti.

Nei regolamenti interni delle due province autonome è disposto inoltre che gli emendamenti «redatti in termini sconvenienti» (Trento, art. 114, c. 1°) o «formulati con frasi ovvero parole ingiuriose o sconvenienti» (Bolzano, art. 97-ter, c. 1°, lett. a) non possano essere ammessi.

Anche nelle province autonome è sempre il Presidente del Consiglio regionale a decidere sull'ammissibilità dell'emendamento, con la particolarità – che sembra meritare sottolineatura in ragione del valore anche costituzionale della motivazione – data dalla previsione del Regolamento interno della Provincia di Bolzano per cui «sull'ammissibilità dell'emendamento decide, prima della sua traduzione, il/la Presidente, fornendo succinta ma adeguata motivazione» (art. 97-ter, c. 2°)⁵⁸⁶.

Sotto quest'ultimo profilo la previsione del Regolamento interno della Provincia di Bolzano pare costituire un esempio virtuoso da seguire in quanto, in linea al disposto costituzionale nonché alle previsioni derivanti dal 'diritto europeo'⁵⁸⁷, riconosce il valore fondamentale dello strumento della motivazione quale canone di controllo e valutazione della decisione assunta.

Se è vero che lo scopo della motivazione «è [anche] quello di dimostrare alla parte di essere stata ascoltata»⁵⁸⁸, l'obbligo per il Presidente del Consiglio regionale di motivare l'eventuale dichiarazione di inammissibilità dell'emendamento presentato costituirebbe l'attuazione del principio di conoscibilità del processo di decisione pubblica sotteso all'obbligo stesso di motivazione⁵⁸⁹.

⁵⁸⁶ All'opposto, con riferimento alla Provincia di Trento la formula utilizzata in proposito è sempre quella consistente nell'affermazione secondo cui sull'ammissibilità «il Presidente decide inappellabilmente» (art. 114, c. 3°).

⁵⁸⁷ A livello interno il valore (costituzionale) della motivazione lo si ricava dalla previsione per cui «Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati» (art. 111 Cost., c. 6°) mentre, per quanto riguarda l'ordinamento europeo, questo già riconosceva attraverso l'art. 15 Trattato C.e.c.a. prima e l'art. 190 Trattato C.e.e. poi un'importanza centrale alla motivazione rispetto alle decisioni assunte dalle istituzioni europee; attualmente è previsto che tutti gli atti giuridici siano motivati (art. 296 TFUE); in proposito è stato correttamente osservato che attualmente l'obbligo di motivazione a livello europeo «è previsto in maniera generalizzata», M.CARRA – W.GASPARRI, *Elementi di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, II ediz., 2021, p. 200, e, non a caso, l'articolo appena richiamato collega l'obbligo in questione alle «proposte, iniziative, raccomandazioni, richieste o pareri previsti dai trattati», formula onnicomprensiva da intendere riferita a qualsiasi tipo di atto giuridico configurabile. Siamo, in altre parole, in presenza di un obbligo che trascende il tipo di atto e che deve essere, viceversa, riferito a qualsiasi manifestazione della volontà delle istituzioni politiche.

⁵⁸⁸ F.R. DINACCI, *Il valore costituzionale dell'obbligo di motivazione quale limite ad espansionismi operativi in tema di inammissibilità dell'impugnazione tra diritto interno e sensibilità europea*, in *Cultura penale e spirito europeo*, 2020, p. 4.

⁵⁸⁹ Sulla motivazione si veda il saggio di G. MANNUCCI, *Uno, nessuno, centomila. Le motivazioni del provvedimento amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 2012, p. 837 ss., dove, benché il contributo si concentri sull'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo (come del resto emerge chiaramente dal titolo stesso del lavoro), vi sono considerazioni che sembrano andare oltre la mera dimensione dell'atto amministrativo per essere, più in generale, riferibili alle scelte (qualsiasi scelta) del decisore pubblico.

La disposizione in esame configura inoltre l'ipotesi che il soggetto proponente l'emendamento, a fronte della decisione di inammissibilità da parte del Presidente, insista nel tentare di fare approvare la modifica da lui richiesta; in tal caso si prevede pertanto che se il Presidente ritenga comunque opportuno consultare il Consiglio questi «si rimette al Consiglio che decide senza discussione per alzata di mano» (art. 97-ter, c. 2°). La previsione in esame pare meritare apprezzamento in quanto evita – o comunque detta una soluzione per cercare di evitare – un accentramento di potere nelle mani del Presidente rispetto all'ammissibilità di un atto (la proposta di emendamento) che sembra essere uno strumento a tutela del pluralismo all'interno del procedimento di formazione della legge, nonché una prerogativa tradizionale tipica di colui che è preposto all'esercizio della funzione legislativa.

A differenza delle ipotesi non solo del Regolamento interno di Trento ma altresì di quelle di tutte le regioni a statuto speciale, in quello di Bolzano ve n'è una per cui la decisione di rivolgersi all'Assemblea regionale, a fronte dell'inammissibilità dichiarata dal Presidente, se non si è inteso male, non si configura per egli come una (mera) scelta discrezionale quanto come un obbligo. Invero, allorché la richiesta del proponente dell'emendamento – consistente nell'insistenza affinché questo venga dichiarato ammissibile – sia sostenuta da altri sette consiglieri, il Presidente si rimette al Consiglio, il quale è chiamato a prendere una decisione secondo la modalità della votazione per alzata di mano (art. 97-ter, c. 2°).

3. Il procedimento emendativo nelle regioni a statuto speciale.

Il procedimento emendativo verrà analizzato ponendo l'attenzione su tre distinti profili: la presentazione, la relativa discussione ed infine le modalità di votazione.

Tale procedimento, come noto, si svolge generalmente all'interno della singola Commissione, pur essendo tuttavia possibile la presentazione direttamente in Assemblea, in tal caso in Consiglio regionale. Anche da questo punto di vista le regioni a statuto speciale non presentano profili di peculiarità rispetto a quanto previsto dai regolamenti interni di quelle a statuto ordinario. Per esempio, afferma chiaramente il Regolamento interno della Valle D'Aosta che «gli emendamenti sono presentati ed esaminati, di norma, nelle Commissioni consiliari» (art. 66, c. 4°), così come previsto dal Regolamento sardo, che riconosce ad ogni consigliere la facoltà di trasmettere alle commissioni eventuali emendamenti (art. 46, c. 2°), facoltà attribuita altresì a quei consiglieri che, pur non appartenenti a quella determinata commissione, possono comunque proporre ad essa emendamenti (art. 33, c. 3°). Discorso analogo vale per la Regione Sicilia dove, dalla lettura del Regolamento, si ricava agilmente sia la modalità ordinaria di svolgimento del procedimento emendativo sia la regola per cui la proposta emendativa debba essere presentata in Commissione, anche ad opera di soggetti non appartenenti alla Commissione stessa⁵⁹⁰.

⁵⁹⁰ Invero, è previsto che ciascun deputato possa «presentare alle commissioni legislative delle quali non è componente, con le modalità di cui all'articolo 112, emendamenti o articoli aggiuntivi a disegni e proposte di legge e

Nel caso della Regione del Friuli-Venezia Giulia, essendo il procedimento legislativo ripartito in due sezioni (un'apposita per l'esame in Commissione, l'altra per l'esame in Assemblea)⁵⁹¹, addirittura si prevede una disciplina *ad hoc* dell'emendamento in Commissione (art. 109, c. 1°).

L'unica eccezione rispetto a quanto detto risulta essere quella del Regolamento del Trentino-Alto Adige; questo, infatti, non fa alcun riferimento alla presentazione degli emendamenti in Commissione ma, anche in tal caso, si deve ritenere che la via ordinaria da seguire al fine di vedere modificato un testo di legge sia quella sopradescritta.

Con riguardo alla fase di presentazione direttamente in Assemblea, avendo già visto quali sono i soggetti a cui è riconosciuto il potere di presentare gli emendamenti ed avendo altresì esaminato i requisiti di ammissibilità degli stessi – in relazione ai quali decide sempre il Presidente dell'Assemblea – ci soffermiamo ad analizzare il profilo concernente i termini di presentazione degli emendamenti, destinati, anche in tal caso, al Presidente.

Nel caso della Valle d'Aosta gli emendamenti possono essere presentati anche in forma telematica, purché tale presentazione avvenga «entro le ore tredici del giorno antecedente quello dell'inizio dell'adunanza consiliare alla quale il provvedimento è iscritto oppure, nel caso in cui non debbano essere corredati di parere di compatibilità finanziaria, entro il primo quarto d'ora dall'inizio del primo giorno dell'adunanza consiliare» (art. 66, c. 4°). La presentazione viene fatta, come già anticipato, direttamente al Presidente dell'Assemblea ed è lo stesso Presidente che si occupa poi di trasmettere, senza ritardo, a ciascun consigliere, la copia di tutti gli emendamenti proposti (art. 66, c. 4°).

Diversamente, in Trentino si prevede un termine più ampio ai fini della valida presentazione in Assemblea della singola proposta emendativa: infatti questa deve avvenire almeno quarantotto ore prima della discussione degli articoli a cui si riferisce (art. 65, c. 1°)⁵⁹².

Nel caso di modifiche all'ordine del giorno la regola è che gli emendamenti siano presentati antecedentemente alla discussione generale⁵⁹³.

Similmente a quanto previsto dal Regolamento interno della Valle d'Aosta, nel caso della Regione Friuli-Venezia Giulia gli emendamenti devono essere presentati «entro le ore dodici del giorno lavorativo antecedente la seduta nella quale ha inizio la trattazione del progetto di legge» (art. 109, c. 1°).

Per quanto concerne invece le regioni del sud, iniziando dalla previsione del Regolamento interno siciliano, la disciplina non dispone particolari limiti temporali ai fini della presentazione della proposta emendativa in Assemblea, a differenza di quanto visto nelle tre regioni del nord. Invero, in tal caso si prevede solamente che gli emendamenti

chiedere o essere richiesto di svolgerli davanti ad esse» (art. 69, c. 11°); di conseguenza, è chiaro che tale potere sia a maggior ragione riconosciuto al deputato membro di quella determinata commissione, la quale rappresenta quindi, anche in tal caso, il luogo dove inizia generalmente il procedimento volto alla modifica del testo legislativo.

⁵⁹¹ TITOLO IV – IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO, capo I, Il procedimento legislativo ordinario, rispettz. sez. III (Esame in Commissione) e sez. IV.

⁵⁹² Al contrario, il termine si riduce drasticamente nel caso dei subemendamenti che «possono essere presentati da ogni Consigliere fino ad un'ora prima dell'inizio della seduta» (art. 65, c. 3°).

⁵⁹³ Reg. int., art. 65, c. 5°, il quale prevede inoltre l'ipotesi per cui gli emendamenti «possono essere presentati anche nel corso della discussione articolata firmati da almeno dieci Consiglieri».

siano presentati «prima dell'inizio della discussione generale del disegno di legge cui si riferiscono» (art. 112, c. 1°). Vi è quindi l'assenza di ogni tipo di termine, essendo possibile, quantomeno a livello teorico, presentare una proposta emendativa anche pochi minuti prima dell'inizio della discussione, il che comporta probabilmente una serie di benefici, rispetto alla libertà del singolo consigliere di proporre emendamenti senza essere limitato da particolari indicazioni temporali, ma un appesantimento, con una conseguente minore efficienza, dell'Assemblea regionale la quale, vedendosi arrivare emendamenti anche in prossimità dell'inizio della discussione, finisce inevitabilmente per rallentare i suoi lavori⁵⁹⁴. L'unica disposizione, da questo punto di vista, è quella per cui gli emendamenti presentati «sono esaminati dall'Assemblea ventiquattrore dopo la chiusura della discussione generale» (art. 112, c. 5°).

La particolarità di tale disciplina pare risiedere nella previsione per cui la presentazione della proposta emendativa possa avvenire anche una successivamente rispetto al termine della discussione generale, con la precisazione che in tal caso è tuttavia necessario che tali proposte siano sottoscritte da almeno quattro deputati o da un Presidente di Gruppo parlamentare, e che si riferiscano ad emendamenti già presentati o che comunque siano stati approvati dall'Assemblea e siano conformi all'oggetto del disegno di legge (art. 112, c. 6°)⁵⁹⁵.

Infine, prima di passare all'esame degli ulteriori profili del procedimento emendativo, vediamo la disciplina dell'ultima Regione, la Sardegna. In questo caso il Regolamento, come avviene generalmente, prevede un termine per la presentazione dell'emendamento, il quale deve infatti essere presentato «entro le ore 14 del giorno precedente la seduta nella quale verrà votato il passaggio all'esame degli articoli» (art. 84, c. 5°)⁵⁹⁶. Tale termine non si applica per quegli emendamenti aventi ad oggetto materie che non siano state inserite nell'ordine del giorno, come appare logico e naturale in ragione della necessità di predeterminare l'ordine di svolgimento dei lavori dell'organo assembleare. Invero, l'unico termine configurabile non potrebbe che decorrere a partire dal momento in cui quella certa materia dovesse essere introdotta; tuttavia, una simile previsione comporterebbe una serie di difficoltà di cui non si può qui dare conto, basti pensare a quanto ciò rallenterebbe e complicherebbe i lavori dell'Assemblea. Il Regolamento si limita infatti a disporre che tale presentazione avvenga comunque «prima della votazione sul passaggio all'esame degli articoli» e che gli emendamenti medesimi possano «essere discussi e votati nella stessa seduta in cui sono presentati» (art. 84, c. 8°).

È sempre riconosciuta la possibilità alla Giunta, al Presidente di un gruppo ovvero a cinque consiglieri di presentare emendamenti, con il solo limite che ciò avvenga «prima della votazione sul passaggio all'esame degli articoli» (art. 84, c. 9°).

⁵⁹⁴ L'unica previsione da questo punto di vista è quella per cui gli emendamenti presentati «sono esaminati dall'Assemblea ventiquattrore dopo la chiusura della discussione generale» (art. 112, c. 5°).

⁵⁹⁵ L'articolo in esame afferma altresì che i termini previsti dai commi precedenti «non si applicano alla presentazione di emendamenti da parte del Governo e della commissione tendenti alla rielaborazione degli articoli nonché degli emendamenti e dei subemendamenti presentati» (c. 7°).

⁵⁹⁶ Il Regolamento prevede che gli emendamenti presentati ai sensi di tale comma siano «disponibili almeno tre ore prima della seduta nella quale saranno discussi gli articoli cui si riferiscono» (art. 84, c. 6°).

Per concludere l'esame di questo primo aspetto, possiamo prendere atto di come la previsione del termine per la presentazione delle proposte emendative possa essere sempre derogata: in alcuni casi si richiede che le proposte emendative, al fine di poter essere presentate al di fuori del termine, «si trovino in correlazione con modifiche precedentemente approvate o che si rendano necessari ai fini di una migliore comprensione del testo, purché non sia iniziata la votazione dell'articolo cui si riferiscono» (Reg. int. Regione Sardegna, art. 84, c. 11°)⁵⁹⁷; in altri, viceversa, si fa riferimento non tanto ad un requisito per così dire di merito, quanto ad un numero minimo di deputati che intendano proporre l'emendamento fuori termine o che comunque vi sia la volontà in tal senso del presidente di un gruppo parlamentare (Reg. int. Sicilia, art. 112, c. 4°)⁵⁹⁸.

Per quanto attiene al profilo relativo alla discussione della proposta emendativa possiamo notare come in Valle d'Aosta il Regolamento interno disponga ben poco rispetto agli altri regolamenti, come meglio vedremo. Questo si limita infatti ad affermare che allorché gli emendamenti siano concorrenti, questi «sono posti in discussione nell'ordine seguente: prima gli emendamenti soppressivi e poi gli altri emendamenti, cominciando da quelli che più si allontanano dal testo e secondo l'ordine in cui si oppongono, si inseriscono o si aggiungono ad esso» (art. 66, c. 3°). Il legislatore prende in ipotesi l'eventualità che la proposta emendativa necessiti di talune correzioni (di tipo formale) prima di passare alla discussione finale⁵⁹⁹. All'opposto, nel caso del Trentino il Regolamento disciplina espressamente la fase della discussione dell'emendamento, prevedendo che una volta che tutti coloro i quali hanno il diritto di parola abbiano terminato (compresa la Giunta regionale) e siano altresì concluse le repliche del proponente l'emendamento o dell'eventuale relatore, il Presidente del Consiglio dichiara chiusa la discussione (art. 67, c. 1°). Il diritto dei soggetti iscritti a parlare di illustrare la propria proposta emendativa non viene meno neanche nel caso di richiesta di chiusura della discussione, che può sempre essere possibile allorché provenga da cinque consiglieri (art. 67, c. 2°)⁶⁰⁰.

Il Regolamento del Friuli-Venezia Giulia detta una disciplina piuttosto precisa della discussione delle proposte emendative. È previsto che si svolga un'unica discussione sul complesso degli emendamenti presentati e che tale discussione abbia inizio con

⁵⁹⁷ La stessa disposizione, dal contenuto pressoché identico, è prevista dal Regolamento della Valle d'Aosta, con la sola differenza che quest'ultimo invece che far riferimento alla necessità che non sia iniziata la votazione dell'articolo a cui si riferiscono gli emendamenti richiede che il deposito di questi «avvenga prima della chiusura della discussione generale dei provvedimenti a cui si riferiscono» (art. 66, c. 4°); il significato in concreto, come si può facilmente intuire, è lo stesso. Anche in Friuli si richiede un requisito di merito dato che si prevede che la presentazione della proposta emendativa rientri nell'ambito di argomenti già considerati «negli emendamenti presentati e giudicati ammissibili in Commissione» (art. 109, c. 3°).

⁵⁹⁸ In senso analogo il Regolamento trentino, che stabilisce un numero minimo di 10 consiglieri che firmino la proposta emendativa (art. 65, c. 4°).

⁵⁹⁹ Il Regolamento prevede espressamente che prima «della votazione finale, il Presidente, un membro della Giunta o un Consigliere possono richiamare l'attenzione del Consiglio sulle correzioni di forma ritenute opportune, nonché sopra quelle disposizioni già approvate che appaiono in contrasto tra loro o inconciliabili con le finalità dei provvedimenti, proponendo le rettifiche ritenute opportune, sulle quali il Consiglio decide» (art. 69, c. 1°) e che è il Presidente del Consiglio regionale il soggetto che in ogni caso «provvede al coordinamento formale del testo approvato» (art. 69, c. 2°).

⁶⁰⁰ L'articolo dispone altresì che in caso di opposizioni rispetto alla richiesta di chiusura della discussione il Presidente «mette la proposta in votazione per alzata di mano, dopo aver dato la parola a due oratori a favore e a due contro. Ciascun oratore non può parlare oltre cinque minuti» (c. 2°).

l'illustrazione da parte dei relativi proponenti; in questa sede ad ogni consigliere è riconosciuto il diritto di intervenire una sola volta e per non più di un tempo che è fissato dal legislatore in cinque minuti (art. 105, c. 3°)⁶⁰¹. Tuttavia, in presenza di proposte emendative caratterizzate da una particolare lunghezza o comunque complesse il Presidente del Consiglio stabilisce una durata maggiore in relazione all'intervento di ogni consigliere, con il limite che questo non possa comunque superare i 10 minuti (art. 105, c. 3°). Infine, una volta terminata la discussione, sia i relatori che i rappresentanti della Giunta «si pronunciano sull'articolo e sugli emendamenti presentati, parlando ognuno per non oltre cinque minuti» (art. 105, c. 4°).

Se volgiamo ora lo sguardo alle regioni del sud, nel Regolamento siciliano è innanzitutto specificato che la discussione sugli articoli precede quella sugli emendamenti (art. 121, c. 2°). Per quanto riguarda i tempi della discussione avente ad oggetto la proposta emendativa questi sono fissati in 10 minuti massimo (art. 103, c. 2°). Quando tale proposta concerne un solo articolo si svolge un'unica discussione, la quale inizia «con l'illustrazione da parte dei presentatori di ciascun emendamento per non più di dieci minuti e nel corso della quale ciascun deputato può intervenire una sola volta anche se sia proponente di più emendamenti» (art. 103, c. 6°). È inoltre previsto che il Presidente dell'Assemblea comunichi a questa «gli emendamenti che introducono articoli aggiuntivi il cui esame è unificato in quanto attinente alla medesima materia» (art. 103, c. 8°).

Rispetto alla discussione, anche in tal caso essa termina una volta che tutti i soggetti iscritti a parlare (compreso il Governo nonché il relatore) hanno presentato le loro proposte emendative (art. 115, c. 1°) e, di nuovo, è possibile la chiusura anticipata della discussione purché sia chiesta da quattro consiglieri, dalla commissione ovvero dal Governo (art. 115, c. 2°).

Per quanto concerne l'esame della discussione delle proposte emendative, anche in Sardegna si nota come il Regolamento sia caratterizzato da una disciplina scarna sul punto; infatti, dopo aver prescritto che una volta che «il Consiglio ha approvato il passaggio all'esame degli articoli si procede alla loro discussione», la quale «consiste nell'esame di ciascun articolo e degli emendamenti ad esso proposti» (art. 84, c. 2°), esso si limita ad affermare che gli emendamenti sono discussi assieme all'articolo secondo i tempi nonché le modalità previste dall'art. 78, seguendo o l'ordine di presentazione delle proposte stesso o l'ordine logico ritenuto opportuno dal Presidente del Consiglio regionale (art. 115, c. 10°), lasciando per il resto all'interprete il compito di ricavare la relativa disciplina alla luce del richiamo all'art. 78. Quest'ultimo dispone che «la durata degli interventi in una discussione generale su tutti gli atti sottoposti all'esame dell'Assemblea, non può eccedere i dieci minuti» (c. 1°) e, pertanto, è da ritenere che anche la discussione avente ad oggetto una proposta emendativa rientri nel campo di applicazione di siffatta previsione. Ad ogni consigliere è quindi riconosciuto il diritto di «intervenire nella discussione sul complesso dell'articolo e degli emendamenti, per non più di sei minuti», anche qualora «sia proponente di più emendamenti, contestualmente illustrandoli e pronunziandosi sugli emendamenti da altri presentati» (c. 2°).

⁶⁰¹ Entrambe le condizioni (una sola possibilità di intervento e la durata massima di cinque minuti) restano valide anche allorché il consigliere interventore sia proponente a sua volta di uno o più emendamenti (art. 105, c. 3°).

In relazione all'ultimo profilo – quello attinente alla votazione delle proposte emendative – si può facilmente notare come il Regolamento della Regione della Vall d'Aosta sia molto sintetico anche rispetto a tale aspetto, limitandosi ad affermare che le proposte debbano essere poste in votazione antecedentemente al testo a cui si riferiscono (art. 66, c. 2°).

Ben più articolata è invece la normativa del Trentino, il cui Regolamento interno dedica un intero articolo alla votazione delle proposte emendative, prevedendo che la votazione sugli emendamenti debba precedere quella avente ad oggetto il testo proposto e che ai fini dell'ordine della votazione delle singole proposte emendative si tenga conto del criterio appena accennato e di quello relativo all'ordine in cui tali proposte siano state presentate (art. 68, c. 4°).

Il legislatore prende infine in considerazione l'ipotesi della presentazione di una pluralità di emendamenti «tra loro differenti esclusivamente per variazioni a scalare di cifre o date o espressioni altrimenti graduate», affermando che in tal caso «il Presidente pone in votazione quello che più si allontana dal testo originario e uno o un determinato numero di emendamenti intermedi sino all'emendamento più vicino al testo originario dichiarando assorbiti gli altri» (art. 68, c. 5°). Il Presidente, inoltre, nel momento in cui pone in votazione tali emendamenti, valuta quella che è l'entità «della differenza tra gli emendamenti proposti e della rilevanza delle variazioni a scalare, in relazione alla materia oggetto degli emendamenti»; se lo ritiene opportuno questi può consultare l'Assemblea, la quale «decide per alzata di mano, senza discussione» (art. 68, c. 5°).

Nel caso del Friuli-Venezia Giulia, il Regolamento interno, dopo aver disposto che «sugli emendamenti non sono ammesse dichiarazioni di voto» (art. 105, c. 5°), detta, similmente a quanto previsto nel caso del Regolamento trentino, l'ordine di votazione degli emendamenti, il quale si basa sull'ordine di presentazione ovvero sull'ordine logico reputato opportuno da parte del Presidente del Consiglio regionale (art. 110, c. 1°). Tale valutazione del Presidente è il risultato della previsione per cui le proposte emendative identiche che provengono da parte di diversi proponenti sono votate congiuntamente (art. 110, c. 2°). Anche in tal caso, così come è previsto in relazione al Trentino Alto Adige, il legislatore contempla l'ipotesi in cui vi sia la presentazione di più emendamenti che differiscano tra loro «esclusivamente per variazione a scalare di cifre o dati o espressioni altrimenti graduate»; in presenza di questa circostanza, «il Presidente pone in votazione quello che più si allontana dal testo originario e uno o più emendamenti intermedi sino all'emendamento più vicino al testo originario, dichiarando assorbiti gli altri». Rispetto alla determinazione degli emendamenti che debbono essere posti in votazione il Presidente «tiene conto dell'entità delle differenze tra gli emendamenti proposti in relazione alla materia oggetto degli emendamenti». Nel caso in cui il Presidente «ritenga opportuno consultare l'Assemblea, questa si esprime con votazione a scrutinio palese senza rilevazione dei nomi e senza discussione» (art. 110, c. 6°). Infine, il legislatore riconosce (di nuovo) al Presidente, la facoltà di «modificare l'ordine delle votazioni quando lo reputi opportuno ai fini dell'economia o della chiarezza delle votazioni stesse» (art. 110, c. 7°).

Dall'esame del Regolamento interno della Sicilia si nota come questo detti una disciplina puntuale della votazione delle proposte di emendamento, prevedendo che la votazione di queste ultime preceda quella del testo cui ineriscono. Prima che abbia luogo la votazione finale si prende in considerazione l'ipotesi in cui risulti necessario richiamare l'attenzione

dell'organo assembleare rispetto alle correzioni di forma che risultano opportune, la quale, dopo aver sentito il proponente, «delibera per alzata e seduta» (art. 117, c. 1°). Il Regolamento contempla l'eventualità in cui risultino sussistere emendamenti già approvati che appaiano inconciliabili rispetto allo scopo dell'oggetto della deliberazione ovvero con alcune sue disposizioni; in tal caso è prevista la possibilità di proporre modifiche affinché tale contrasto venga meno (art. 117, c. 2°).

Per quanto riguarda invece le previsioni del Regolamento interno della Regione Sardegna, si ritrova una disposizione già incontrata nell'esame dei regolamenti interni del Trentino Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia, quella che vuole che, dinanzi ad una pluralità di proposte emendative «differenti esclusivamente per variazione a scalare di cifre o dati o espressioni altrimenti graduate», il Presidente del Consiglio regionale ponga «in votazione quello che più si allontana dal testo originario, e un determinato numero di emendamenti intermedi sino all'emendamento più vicino al testo originario, dichiarando assorbiti gli altri». Il Presidente, inoltre, nella definizione degli emendamenti che debbono essere posti in votazione, «tiene conto, qualora i proponenti siano i medesimi, del loro parere»; allorché egli ritenga opportuno consultare l'Assemblea il Regolamento gli riconosce tale facoltà, «ed anche in tal caso l'organo assembleare decide senza discussione per alzata di mano» (art. 85, c. 6°).

Una peculiarità del Regolamento sardo è da individuare nell'ipotesi, espressamente prevista dal legislatore, che siano «presentati ad uno stesso testo una pluralità di emendamenti aventi una parte comune identica, alla quale può essere attribuito il significato di principio, ed una parte recante una variazione ogni volta diversa»; in questo caso il Presidente «pone in votazione preliminarmente il principio» e, nel caso in cui tale votazione dovesse concludersi con esito negativo, la conseguenza sarebbe quella della decadenza di «tutti gli altri emendamenti aventi la medesima parte comune» (art. 85, c. 6°-bis). Anche il Regolamento in esame riconosce al Presidente del Consiglio regionale la possibilità di «modificare l'ordine delle votazioni» allorché lo dovesse ritenere «opportuno ai fini dell'economia o della chiarezza delle votazioni stesse» (art. 85, c. 7°).

La Commissione, la Giunta ovvero un consigliere possono altresì «richiamare l'attenzione del Consiglio sopra quegli emendamenti già approvati che sembrano inconciliabili con lo scopo della legge o con alcune delle sue disposizioni e proporre le rettifiche che ritengano opportune» e l'organo assembleare, dopo aver sentito per un tempo massimo di cinque minuti il presentatore, il relatore della Commissione e la Giunta, decide sul punto (art. 89, c. 1°).

Un aspetto che accomuna i regolamenti interni delle regioni a statuto speciale riguarda senz'altro il profilo attinente all'ordine di votazione degli emendamenti. La regola è sempre la stessa: prima gli emendamenti soppressivi, poi quelli modificativi e, da ultimo, quelli aventi ad oggetto l'aggiunta di una parte del testo. In proposito merita tuttavia un'attenzione particolare la previsione del Regolamento siciliano. Questo, infatti, detta un'apposita disciplina sia rispetto alla votazione delle proposte emendative (art. 116, c. 1°), sia in relazione al caso in cui siano presentati una pluralità di emendamenti ad uno stesso testo (art. 122-bis, c. 2°) quando, in generale, i regolamenti prendono in considerazione o l'una o

l'altra ipotesi, mai entrambe⁶⁰². All'opposto, nel caso della Valle d'Aosta il Regolamento tace sul punto. La ragione è probabilmente da individuare nel fatto che tale Regolamento prevede lo stesso criterio in relazione all'ordine di discussione delle proposte emendative⁶⁰³ e, quindi, è ragionevole presumere che il legislatore abbia voluto intendere che, se quello è l'ordine da seguire ai fini della discussione, allo stesso modo secondo il medesimo ordine si dovrà procedere per le relative votazioni.

Dall'esame dei vari regolamenti delle cinque regioni si evince altresì che – con la sola eccezione rappresentata dalla normativa trentina, la quale non dispone alcunché in merito – la proposta di un solo emendamento avente ad oggetto la soppressione del testo riceve il medesimo trattamento; infatti, in tali casi, si prevede che venga messo in votazione direttamente il mantenimento del testo in questione⁶⁰⁴.

3.1 (Segue) A livello provinciale: Trento e Bolzano.

In sede conclusiva, passiamo all'esame del procedimento emendativo delle province autonome e, anche in tal caso, analizzeremo la disciplina regolamentare dei seguenti profili: i termini, la discussione e, da ultimo, la votazione.

Per quanto concerne il primo aspetto, con riferimento alla Provincia autonoma di Trento, il relativo Regolamento interno prevede che gli emendamenti debbano «essere presentati dai consiglieri o dalla Giunta entro le ore dodici del secondo giorno lavorativo antecedente la seduta in cui ha luogo l'avvio della trattazione del disegno di legge» (art. 113, c. 1°), prendendo altresì in considerazione l'ipotesi eccezionale per cui il Presidente possa ammettere la presentazione di proposte emendative a prescindere dal rispetto del termine appena indicato (art. 113, c. 3°).

Nel caso della Provincia autonoma di Bolzano invece la presentazione delle proposte emendative deve avvenire «entro e non oltre due giorni lavorativi prima della seduta o dell'inizio della sessione sul cui ordine del giorno figura iscritto il relativo disegno di legge». Nell'ipotesi in cui la discussione del progetto di legge «non dovesse iniziare nella seduta o nella sessione in questione», il legislatore dispone che il termine sia «riaperto fino a due giorni lavorativi prima della successiva seduta ovvero sessione al cui ordine del giorno risulterà iscritto nuovamente il disegno di legge» (art. 97-bis, c. 1°). È comunque possibile presentare emendamenti oltre i termini appena indicati «soltanto qualora questi siano consequenziali a emendamenti o subemendamenti già approvati dal Consiglio ovvero

⁶⁰² Il Regolamento interno della Regione del Trentino detta l'ordine nel testo accennato senza specificare se valga in generale ovvero nel caso della presentazione di una pluralità di proposte emendative aventi ad oggetto il medesimo testo (art. 68, c. 1°) e lo stesso avviene nel caso della Sardegna, con la precisazione in tal caso che l'articolo di riferimento detta non irrilevanti specificazioni; infatti, si prevede che si parta prima da quelli soppressivi («soppressivi totali»), poi quello sostitutivi («sostitutivi totali»), quindi quelli che sopprimono solo parte del testo o che comunque lo modificano e, per ultimo, quelli di tipo aggiuntivo (art. 85, c. 2°). Al contrario, il Regolamento interno del Friuli Venezia Giulia detta tale criterio affermando espressamente che questo si applica in presenza di una pluralità di emendamenti presentati rispetto ad uno stesso testo (art. 110, c. 4°).

⁶⁰³ Si afferma infatti, come già visto, che «sono posti in discussione nell'ordine seguente: prima gli emendamenti soppressivi e poi gli altri emendamenti, cominciando da quelli che più si allontanano dal testo e secondo l'ordine in cui si oppongono, si inseriscono o si aggiungono ad esso» (art. 66, c. 3°).

⁶⁰⁴ Reg. int. Valle d'Aosta, art. 66, c. 5°; Reg. int. Friuli Venezia Giulia, art. 110, c. 3°; Reg. int. Sicilia, art. 121-bis, c. 1° e Reg. int. Sardegna, art. 85, c. 3°.

siano comunque in stretta connessione con questi ultimi o altre decisioni adottate dal Consiglio nel corso della trattazione del disegno di legge» (art. 97-bis, c. 3°).

Da questo punto di vista, una peculiarità del Regolamento in esame è quella per cui nel caso di aggiunta all'ordine del giorno di un disegno di legge, si ammette la presentazione di emendamenti fino al termine della discussione generale dello stesso. Se, invece, il disegno di legge aggiunto non dovesse essere trattato in quella seduta o sessione, il termine è riaperto «fino a due giorni lavorativi prima della seduta ovvero nuova sessione sul cui ordine del giorno risulterà iscritto nuovamente il disegno di legge in questione» (art. 97-bis, c. 4°).

Per quanto riguarda il secondo profilo, quello relativo alla discussione, il Regolamento di Trento non prevede una disposizione *ad hoc*, passando direttamente alla disciplina della votazione. Questa avviene secondo le modalità generali che abbiamo visto in relazione alle regioni a statuto speciale; meritano di essere segnalate, però, due disposizioni che sembrano rappresentare un elemento di distinzione rispetto a quanto generalmente previsto. La prima attiene all'ipotesi di mancata approvazione, da parte dell'Assemblea, del tempo complessivo per l'esame dei disegni di legge; in questo caso, infatti, il Regolamento stabilisce una deroga alle modalità di votazione previste in caso di presentazione di una pluralità di emendamenti ovvero di subemendamenti tra loro differenti (art. 117, c. 3°-bis). L'altra peculiarità consiste invece in una formulazione maggiormente dettagliata della facoltà del Presidente di mutare l'ordine della votazione in ragione dell'economia ovvero della chiarezza delle votazioni stesse; infatti, si afferma che questi, dopo aver sentito la conferenza dei presidenti dei gruppi, possa non solo disporre tale mutamento rispetto all'ordine della votazione ma altresì «disporre votazioni riassuntive o per principi» (art. 117, c. 4°)⁶⁰⁵.

Il Regolamento di Bolzano, al contrario, detta una disciplina specifica per la discussione delle proposte emendative, prevedendo che «dopo la chiamata in trattazione dell'articolo e di tutti gli emendamenti» che sono stati «presentati, si apre la discussione sul complesso degli emendamenti», la quale inizia con l'illustrazione, da parte dei relativi presentatori, delle proposte emendative da essi formulate. Ad ogni consigliere è riconosciuto il diritto di intervenire durante la discussione per un tempo massimo di 15 minuti, anche qualora sia presentatore di più emendamenti. Una volta terminata la discussione nonché gli eventuali interventi, «la Giunta e, se il disegno di legge è di iniziativa consiliare, il presentatore/la presentatrice dello stesso si pronunciano sui singoli emendamenti e subemendamenti intervenendo complessivamente per non più di 15 minuti» (art. 97-quater, c. 1°, lett. a).

Conclusi gli interventi il Regolamento prevede che si proceda alla votazione dei singoli emendamenti, rispetto alla quale il criterio rimane quello solito, per cui anche in tal caso si parte dalle proposte contenenti emendamenti di tipo soppressivo, quindi quelle aventi ad oggetto emendamenti modificativi ed infine quelli che, se approvati, comportano la soppressione del testo. A tale criterio si accompagna quello «[del]l'ordine logico-formale che il/la Presidente reputa opportuno per l'economia dei lavori e per la chiarezza delle votazioni» (art. 97-quater, c. 1°, lett. b).

⁶⁰⁵ Questa facoltà è riconosciuta al Presidente solo allorché sia stata precedentemente approvato il tempo complessivo per l'esame del disegno di legge altrimenti il Presidente può solamente modificare l'ordine della votazione qualora lo reputi opportuno ai fini dell'economia o della chiarezza della votazione stessa (art. 117, c. 4°).

Un elemento che pare costituire un profilo di peculiarità risiede nella disposizione secondo cui dopo che siano stati votati tutti gli emendamenti sia possibile aprire la discussione riguardo all'articolo eventualmente modificato. Invero, «si apre la discussione [...], nel corso della quale ciascun consigliere/ciascuna consigliera può intervenire per non più di due volte fino a un massimo di 10 minuti» ed una volta che siano terminati tutti gli interventi si prevede l'intervento della Giunta e, qualora il disegno di legge sia di iniziativa consiliare, anche quello del presentatore del disegno stesso; conclusi anche questi interventi il passaggio finale è quello che prevede la votazione dell'articolo (art. 97-*quater*, c. 1°, lett. c).

BIBLIOGRAFIA

AINIS M., *Parere pro veritate circa la legittimità e la giustiziabilità dell'iter di formazione delle leggi della Regione Lazio nn. 10 e 11/2011*, reso al Gruppo consiliare Lista Bonino Pannella- Federalisti Europei, d'intesa con il Partito Democratico, l'Italia dei Valori, Sinistra Ecologia e Libertà, Federazione della Sinistra, Partito Socialista Italiano, Verdi, Lista Civica di cittadini/e e Alleanza per l'Italia nel Consiglio regionale del Lazio.

ALLEGRETTI U., *Un futuro per l'autonomia regionale sarda*, in P. CARETTI – M. C. GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 131 ss.

BALLADORE PALLIERI G., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1972.

BARBAGALLO R., *La Regione Valle d'Aosta*, Giuffrè, Milano, VII ediz., 2002.

BARTOLI M.A., *La formazione del progetto di legge*, Giuffrè, Milano, 1983.

BELLETTI M., *La "confusione" nel sistema delle fonti ai temi della gestione dell'emergenza da covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Rivista AIC*, 3, 2020

BELLETTI M. – MASTRAGOSTINO F. – MEZZETTI L. (a cura di) *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia-Romagna*, Giappichelli, Torino, 2016.

BENTHAM J., *Tactiques des Assemblées politiques délibérantes*, in *Oeuvres de J. Bentham*, Société Belge de Libraire, Bruxelles, 1840.

BERTOLINI G., *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 5 – Seminario 1994*, Giappichelli, Torino, 1995.

BERTOLISSI M., *Regioni a statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia)*, in *Enc. dir.*, 1988, p. 347 ss.

BETZU M.-DEMURO G. – PINNA P. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, Giappichelli, Torino, 2012.

BIONDI F. – VILLASCHI P., *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, in *federalismi.it*, n. 18/2020.

BOZZAOTRE M., *Alcune considerazioni su voto parlamentare a distanza, corpi del sovrano e metafisica costituzionale della presenza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020.

BRUNO D., *Libertà di circolazione ed emergenza pandemica: considerazioni sul caso campano*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. spec. *Ricerca Tosi*, 2021.

CAPACCIOLIE., *Disciplina del commercio e problemi del processo amministrativo*, in ID., *Diritto e processo*, Cedam, Padova, 1978, p. 301 ss.

CARAVITA B., *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, n. 6/2020.

CARDONE A., *Decisione "algoritmica" vs decisione politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

CARETTI P. – TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, V ediz., Giappichelli, Torino, 2019.

CARETTI P., *Gli organi di garanzia statutaria a un bivio: o riforma o progressiva scomparsa per desuetudine*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018.

CARETTI P., *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020.

CARETTI P., *Il procedimento legislativo regionale*, Cedam, Padova, 1997.

CARETTI P., *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale alla luce del nuovo titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001.

CARETTI P. – TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, II ediz., Giappichelli, Torino, 2009.

CARLI M., *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, II ediz., Giappichelli, Torino, 2020, p.163 ss.

CARLI M., *Procedimento legislativo regionale e qualità della legislazione*, in P. CARETTI – E. ROSSI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009. L'attuazione degli statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2010.

CARLI M., *Una strada sbagliata per limitare l'applicabilità della regola del simul-simul*, Relazione al Convegno "La forma di governo regionale alla luce della sentenza n. 2 del 2004 della Corte costituzionale", Facoltà di Scienze politiche dell'Università della Calabria, 5 marzo 2004.

CARLI M., voce *Procedimento legislativo regionale*, in *Enc. giur.*, vol. XXVII, Treccani, Roma, 2009.

CARRÀ M. – GASPARRI W., *Elementi di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, II ediz., 2021.

CARROZZA P. – ROMBOLI R. – ROSSI E. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Giappichelli, Torino, 2015.

CASSANELLO D.E., *L'iter legislativo: la discussione in Assemblea plenaria e nelle Commissioni in sede legislativa*, in V. LONGI ED ALTRI (a cura di), *Il regolamento della Camera dei deputati, storia, istituzioni procedure*, Camera dei Deputati, Roma, 1968.

CASSESE S., *Il Parlamento può combattere il virus a distanza di sicurezza*, in *Il Foglio*, 17 marzo 2020.

CAVALIERI P. – GIANFRANCESCO E. (a cura di) *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, Giappichelli, Torino, 2013.

CECCANTI S., *Il Parlamento voti a distanza o sarà espropriato*, in *Il Dubbio*, 17 marzo 2020.

CECCANTI S., *La riforma dello statuto della Regione Campania tra forma di governo e sistema elettorale*, in *federalismi.it*, 10/2016.

CECCANTI S., *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *Instant Forum di BioLaw Journal*, 2/2020.

CECCANTI S. CURRERI, *L'opposizione politica in Italia*, in *federalismi.it*, 22/2015.

CECCHETTI M.– CHESSA O. – PAJNO S., *Il riordino delle circoscrizioni provinciali nella regione Sardegna, tra criticità della situazione attuale e prospettive di riforma*, in *amministrazioneincammino.it*, n. 4/14, p. 1 ss.

CECCHETTI M., *Attualità e prospettive della specialità regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, in *federalismi.it*, 23/08, p. 1 ss.

CECCHETTI M., *La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità delle Regioni speciali*, in *federalismi.it*, 3/08, p. 1 ss.

CELOTTO A., *L'abuso del decreto-legge*, Cedam, Padova, 2009.

CEREA G., *Le autonomie speciali. L'altra versione del regionalismo, fra squilibri finanziari e possibile equità*, Franco Angeli, Milano, 2013.

CERETI C., *Diritto costituzionale italiano*, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1966.

CERVATI A.A., *Art. 71*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Laterza, Bologna-Roma, 1985.

CHESSA O. – PINNA P. (a cura di), *La riforma della Regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, Giappichelli, Torino, 2013.

CIRELLI I., *Politiche in materia istituzionale*, in *Rapporto sulla legislazione aprile 2010 – dicembre 2011*, in *consiglio.regione.toscana.it*.

CLEMENTI F., *Parlamento difeso con il voto a distanza*, in *Il Sole 24 Ore*, 16 marzo 2020.

CLEMENTI F., *Virus: In emergenza la democrazia rappresentativa si di fende con il voto a distanza*, in *Progresso, Europa e Riforme*, n. 5/2020.

CORTESE F. – PAROLARI S., *La Provincia di Trento e la riforma amministrativa dell'autonomia speciale*, in *federalismi.it*, 15/06, p. 1 ss.

COSTANZO P. – LOUVIN R. – TRUCCO L. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta*, Giappichelli, Torino, 2020.

COSTANZO P., (a cura di) *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Giappichelli, Torino, 2011.

CRISAFULLI V., *La legge regionale nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1960.

CUOCOLO F., *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Giuffrè, Milano, 1971.

- CUOCOLO F., voce *Iniziativa legislativa*, in *Enc. giur.*, Giuffrè, Milano, 1973.
- CURRERI S., *Il Parlamento ai tempi del Covid-19: perché è necessario e legittimo il voto a distanza*, in *Progresso, Europa e Riforme*, n. 5/2020.
- CURRERI S., *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio Costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2020.
- D'ALOIA A., *Il nuovo Statuto della Regione Campania. Appunti sulla funzione legislativa regionale*, in *federalismi.it*, n. 2/2010.
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, IV ediz., Giappichelli, Torino, 2019.
- D'ATENA A., *L'accordo De Gasperi-Gruber e la garanzia di una "speciale" specialità*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 1979 ss.
- D'ATENA A., *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Giappichelli, Torino, 2016.
- D'ATENA A., voce *Legge regionale*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 1973.
- D'ORLANDO – MEZZETTI – L., (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Giappichelli, Torino, 2017.
- D'ORLANDO E. – GRISTOLO F. E., *L'autonomia speciale del Friuli-Venezia Giulia: origini, attualità e prospettive*, in F. PALERMO – S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, ESI, Napoli, 2016, p. 155 ss.
- DE MARIA B., *La legge regionale*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, Torino, 2016.
- DEMURO D., *La istituzione di nuove province tra principio di uguaglianza e ragioni della specialità*, in *Le Regioni*, 2002, p. 167 ss.;
- DI PORTO F., *La regolazione di fronte alle sfide dell'ICT e dell'intelligenza artificiale*, Giappichelli, Torino, 2020.
- DICKMANN R., *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *federalismi*, n. 5/2020.
- DINACCI F. R., *Il valore costituzionale dell'obbligo di motivazione quale limite ad expansionismi operativi in tema di inammissibilità dell'impugnazione tra diritto interno e sensibilità europea*, in *Cultura penale e spirito europeo*, 2020, p. 1 ss.

DOGLIANI M., – LUTHER J., – POGGI A., (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, Giappichelli, Torino, 2018.

DRAGO F., *Il novellato procedimento di formazione dello statuto regionale: un'arma a doppio taglio*, in *federalismi.it*, n. 6/2007.

DRAGO F., *L'organizzazione dei lavori dei Consigli regionali durante l'emergenza sanitaria causata dal Covid-19. Riflessioni a margine delle c.d. "sedute telematiche"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2020.

DRAGO F., *L'organizzazione dei lavori dei Consigli regionali durante l'emergenza sanitaria causata dal Covid-19. Riflessioni a margine delle c.d. "sedute telematiche"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2020.

FALCON G., *Le regioni a Statuto speciale nell'opera di Livio Paladin e nelle prospettive attuali*, in *Le Regioni*, 2016, p. 449 ss.

FALZONE V. – PALERMO F.– COSENTINO F. (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana*, Mondadori, Milano, 1976.

FERRAIUOLO G., *La forma di governo*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, Torino, 2016.

FERRARA G., *Gli atti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2000.

FRAU M., *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in *Nomos*, 3, 2016.

FROSINA L., *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Campania nella VIII legislatura (2005-2010)*, in *federalismi.it*, 4, 2010.

FROSINI T. E., *Efficacia ed efficienza della forma di governo regionale a partire dalle riforme in Campania*.

FUSARO C., *Coronavirus: meglio niente Parlamento o un Parlamento smart?*, in *Libertàeguale*, 15 marzo 2020.

GARRO P., *Il maxi-emendamento*, in *consiglio.regione.toscana.it*.

GIZZI E., *Regioni a statuto speciale (Valle d'Aosta)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 434 ss.

GRIGLIO E., *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 1/2005.

GRIGLIO E., *La conversione dei decreti-legge nella XIV legislatura: da procedimento duale a procedimento a prevalente connotazione governativa?*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007.

GUZZETTA G., *Forma di governo regionale e riforma dello statuto campano. Linee di continuità e annotazioni critiche*, in *federalismi.it*, 10, 2016.

HAEBERLE-FRAENKEL C., *La Costituzione finanziaria dell'Alto Adige tra regime di specialità e autonomia contratta*, in *federalismi.it*, n. 2/07, p. 1 ss.

IBRIDO R., *Questioni vecchie e nuove in materia di emendabilità del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.

IMMORDINO D., *Tra evoluzione e normalizzazione: attualità e prospettive dell'autonomia speciale siciliana*, in F. PALERMO – S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, ESI, Napoli, 2016, p. 239 ss.

LIPPOLIS V., *Camere, voto a distanza? No grazie, la presenza in aula resta essenziale*, in *Il Dubbio*, 1 aprile 2020.

LONGI V., *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Giuffrè, Milano, IV ediz., 1991.

LONGO E., *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19*, in *federalismi.it*, n. 28/2020.

LUCIANI M., *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige)*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, p. 220 ss.

LUPO N., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, (a cura di) G. Lupo, in *Le opposizioni*, Roma, 2007.

LUPO N., *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della Costituzione*, in *Quad. reg.*, 2007, n. 1/2.

LUPO N., *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020.

MALASCHINI A., PANDOLFELLI M., *Parltech. Intelligenza Artificiale e Parlamenti: una prima riflessione*, in *Working Paper Series*, Luiss, 2022.

MANGIAMELI S., *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000.

MANNUCCI G., *Uno, nessuno, centomila. Le motivazioni del provvedimento amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 2012, p. 837 ss.

MANZELLA A., *I Presidenti delle Camere della Costituzione e nella prassi costituzionale*, in *Il Filangieri, Quaderno 2012*, Jovene, Napoli, 2012.

MANZELLA A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1991.

MARCANTONI M. – POSTAL G. – TONIATTI R., *Trent'anni di autonomia. Riflessioni sull'assetto della Provincia autonoma di Trento dal 1972 al 2002*, tomo II, Il Mulino, Bologna, 2005.

MARCANTONI M. – POSTAL G., *Trentino e Sudtirolo: l'autonomia della convivenza*, TSM, Trento, 2013.

MASCIOCCHI G., *Il procedimento legislativo regionale*, Nocchioli, Firenze, 1985.

MORHOFF F., *Trattato di diritto e procedura parlamentare*, Bardi Editore, Roma, 1948.

ONIDA V., *Aspetti dell'autonomia della Valle d'Aosta*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 260 ss.

PAJNO S., *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*, in *Osservatorio costituzionale*, gennaio 2015.

PAJNO S., *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. giur. del mezzogiorno*, 2011, p. 519 ss.

PALADIN L., voce *Emendamento*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. VI, Torino, 1960.

PAROLARI S., *Un'alternativa alla riduzione dei Comuni? La soluzione originale della Provincia autonoma di Trento*, in *federalismi.it*, n. 24/09.

PASTORE F., *Uno statuto di «seconda generazione»*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, Torino, 2016.

PETRILLO P. L., *Forma di governo e rapporto giunta-maggioranza nella modifica dello statuto regionale della Campania. Appunti procedurali*, in *federalismi.it*, 10, 2016.

PICCHI M., *I regolamenti interni dei consigli regionali*, in *Ist. fed.*, 2001, p. 269 ss.

PICCIRILLI G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2009.

PIGNATARO M., *Come preservare la continuità dell'attività parlamentare ai tempi del Covid 19? Alcune riflessioni sul voto "a distanza" e le vie percorribili a normativa vigente*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020.

PIOGGIA A. – VANEDELLI L., *La repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale: regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna, Il Mulino, 2006.

PISANESCHI A., *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e Società*, n. 2/1988.

PISCITELLI A., *Lo statuto della Regione Campania. Note a margine di una riforma*, in *federalismi.it*, 10, 2016.

PISTORIO G., voce *Emendamento*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. I, Utet, Torino, 2008.

PIZZORUSSO A., *Tutela delle minoranze linguistiche e competenza legislativa regionale*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1974, p. 1093 ss.

PREDIERI A., *Aspetti del procedimento legislativo in Italia*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Cedam, Padova, 1971.

PRISCO S., *Il nuovo Statuto della Regione Campania: gli istituti di partecipazione*, in *federalismi.it*, 8, 2009.

ROMANO G., *I Presidenti delle Camere: vecchi miti, nuove certezze e un'ipotesi di futuro*, in V. LIPPOLIS (a cura di) *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, Jovene, 2008.

RONGA U., *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2020.

RONGA U., *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

RONGA U., *Le forme della partecipazione*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, Torino, 2016.

RONGA U., *Legislazione negoziata, sistema dei partiti e network analysis nella forma di governo regionale*, in S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica. Forma di governo. Network analysis*, 2014, Jovene, Napoli, p. 203 ss.

ROTELLI E. – VITTA E., *L'autonomia regionale della Valle d'Aosta. Profili storici e giuridici*, Giappichelli, Torino, 1973.

RUGGIERI A. – D'AMICO G. – D'ANDREA L. – MOSCHELLA G. (a cura di), *Per un nuovo statuto della Regione siciliana*, Giappichelli, Torino, 2017.

RUGGIERI A. – VERDE G. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Giappichelli, Torino, 2012.

RUGGIU I. – PALA C., *La Regione Sardegna tra cambiamento istituzionale e realtà politica*, in F. PALERMO – S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, ESI, Napoli, 2016, p. 201 ss.

RUOTOLO M. – SERGES G., (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Giappichelli, Torino, 2012.

SANDULLI A.M., *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1940.

SCACCIA G., *La riforma dello statuto campano a prima lettura*, in *federalismi.it*, n.10/2016.

SCUDIERO M., *Questione di fiducia e provvedimenti deliberativi: riflessioni sulle modifiche allo statuto campano*, in *federalismi.it*, n. 10/2016.

SILVESTRI G., *Nuovi statuti e nuova forma di governo regionale*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 12*, Giappichelli, 2002.

SIMONCINI A., *Sistema delle fonti e nuove tecnologie. Le ragioni di una ricerca di diritto costituzionale, tra forma di stato e forma di governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2021.

SPAGNA MUSSO E., *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, Jovene, Napoli, 1958.

SPAGNA MUSSO E., voce *Emendamento*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Giuffrè, Milano, 1965, p. 829 ss.

STAIANO S., *La Regione Campania: omologazione, specificità, prospettive*, in ID (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, Torino, 2016.

STAIANO S., *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020.

STAIANO S., *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica. Forma di governo. Network analysis*, Jovene, 2014.

STAIANO S., *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *federalismi.it*, 3, 2012.

TANDA P., *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Colombo, Roma, 1987.

TARLI BARBIERI G., *Il procedimento legislativo regionale*, in *Il Filangieri*, Jovene, Napoli, 2009.

TARLI BARBIERI G., *Il regionalismo prima della Costituzione repubblicana: la sofferta genesi dello statuto siciliano*, in U. ANTONETTI – U. DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 195 ss.

TARLI BARBIERI G., *La crisi politico-istituzionale valdostana nella crisi del regionalismo italiano*, in *le Regioni*, p. 235 ss.

TARLI BARBIERI G., *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, in *Le Regioni*, n. 4/2012.

TERESI F. (a cura di), *Cinquant'anni dello statuto siciliano. Un bilancio nella prospettiva del federalismo*, Quattrosoli, Palermo, 1998.

VERDE G. – PAJNO S., *Gli statuti-leggi costituzionali delle Regioni speciali, in Osservatorio sulle fonti (I nuovi statuti regionali)*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 29 ss.

VIOLANTE L., *Dal Parlamento delle leggi al Parlamento dei controlli*, in *federalismi.it*, 3, 2019.

VIOLINI L.-QUIRINO C. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia. Estratto*, Giappichelli, Torino, 2014.

VOLPI M. – CLEMENTI F., (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, Giappichelli, Torino, 2016.

VUOLO A., *La potestà regolamentare*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, Torino, 2016.