UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2022

«Il potere di emendamento. Un'indagine comparativa»

a cura di

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

Luglio 2022

Sommario

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

Introduzione alla Ricerca

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

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

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

che l'istituto possa essere indebitamente compresso e, dall'altro, utilizzato impropriamente; sforzo evidentemente finalizzato a consentire un controllo esterno sul suo esercizio da parte della Corte costituzionale, altrimenti precluso nel caso in cui si dovesse concludere per un suo fondamento solo sub-costituzionale (ovvero nei soli regolamenti parlamentari) del potere di emendamento. Come altrettanto noto, infatti, la Corte costituzionale, a partire dalla nota sent. n. 9 del 1959, ha sempre escluso che i regolamenti parlamentari possano operare come parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, dichiarandosi competente a sindacare solo le manifeste violazioni delle norme costituzionali sul procedimento legislativo e non anche il mancato rispetto delle disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari.
Uno sguardo alla prassi parlamentare ha consentito, poi, di prendere contezza dello scarto che, in relazione al potere di emendamento, esiste fra il diritto (illimitato) dei singoli parlamentari di presentare emendamenti e il diritto (in concreto molto limitato) di vederseli votati. Tale concreta strutturazione del potere di emendamento deriva, in particolare, oltre che dalla nota e problematica prassi del c.d. "maxiemendamento" abbinato alla questione di fiducia, che di fatto azzera il potere di emendamento dei singoli parlamentari, già potenzialmente limitato dagli strumenti antiostruzionistici, anche dalla circostanza che, sempre di più, il procedimento legislativo tende a rispecchiare una sorta di "monocameralismo di fatto" o "bicameralismo alternato", per effetto del quale la Camera che esamina il testo in seconda lettura, per come approvato dalla prima Camera, si limita ad approvarlo senza possibilità di apporvi modifiche, come avviene di frequente per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge in scadenza, su cui il Governo pone la questione di fiducia (d.d.l. trasmesso per lo più in prossimità alla data di scadenza), e come si constata nella prassi anche in relazione a leggi particolarmente qualificanti dell'indirizzo politico come la legge di bilancio.
Dinanzi a queste alterazioni del corretto funzionamento della forma di governo parlamentare a bicameralismo (in teoria) perfetto, rispetto alle quali anche il Presidente della Repubblica ha mosso significativi rilievi e censure, il ruolo ricoperto dal Giudice delle Leggi è risultato fino ad oggi poco incisivo, rendendo poco fruttuoso lo sforzo della dottrina di trovare un ancoraggio costituzionale al potere di emendamento. Sul punto, vale la pena di ricordare che la Corte costituzionale, dopo la citata sent. n. 9 del 1959, aveva lasciato aperta, con la sent. n. 1150 del 1988, la prospettiva che eventuali vizi formali del procedimento legislativo venissero fatti valere attraverso lo strumento del conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato. Tale prospettiva è stata, però, per adesso frustrata dall'ord. n. 17 del 2019, in cui, pur richiamandosi l'importanza della funzione di legittimazione democratica che il dibattito parlamentare svolge nel procedimento di formazione della legge di bilancio, si nega la legittimazione del singolo parlamentare alla proposizione del conflitto per il carattere non manifesto ed evidente delle sue prerogative parlamentari nel procedimento legislativo, di cui non si esclude, però, l'astratta configurabilità ove le prassi governative dovessero continuare ad impedire il pieno esercizio del mandato parlamentare all'interno dell'*iter* di formazione della legge di bilancio. Potrà in futuro, dunque, essere questa, forse, la strada per una più incisiva giustiziabilità dei vizi formali del procedimento di formazione della legge.

Al di là dei possibili – e auspicabili – interventi della Consulta, la ricerca evidenzia, anche alla luce delle difficoltà mostrate dal Parlamento nella fase della gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, la necessità di riforme atte a correggere le prassi distorsive sopra accennate, tenendo conto del mutato scenario politico-istituzionale dovuto non solo alla riduzione del numero dei parlamentari, ma anche delle dinamiche connesse all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).
Il PNRR, infatti, sarà forse solo il primo di una serie di "Piani" con cui l'Unione Europea condizionerà sempre di più la legislazione degli stati membri, nella prospettiva di una maggiore integrazione europea. Da questo punto di vista, dunque, le riforme sono necessarie non solo a livello regolamentare ma, probabilmente, anche a livello costituzionale. In particolare, la ricerca conclude che sarebbe auspicabile una riforma che miri, in primo luogo, al superamento del bicameralismo paritario, valorizzando, com'è stato proposto, la sede del Parlamento in seduta comune. Solo in un secondo momento, su questo nuovo assetto, dovrebbero apportarsi tutte le modifiche procedurali ai regolamenti parlamentari che si rendessero necessarie, al di là dei meri adeguamenti numerici, anche alla luce della riduzione del numero dei parlamentari.
Quanto alla parte relativa all'ordinamento regionale, l'obiettivo perseguito è stato analizzare il potere di emendamento nelle Assemblee legislative regionali attraverso lo studio dei regolamenti interni di ciascuna Regione, al fine di rilevare o meno un approccio omogeneo in materia. In tal senso, la prima sezione del rapporto si apre con una prima parte, di tipo eminentemente ricostruttivo, la quale delinea i profili generali del potere: definizione, limiti sostanziali e procedurali, prassi applicative di tipo distorsivo (maxi-emendamento), fondamento costituzionale. All'esame della disciplina regionale dell'emendamento, che si rinviene, come si accennava, principalmente nei regolamenti interni ai Consigli regionali e si articola in tre fasi (iniziativa emendativa, esercizio in concreto del potere, procedimento di esame e votazione), il rapporto conclusivo premette alcuni cenni al procedimento legislativo regionale, onde inquadrare il campo di indagine della ricerca. Si tenta, poi, di fornire una minima valutazione empirica della prassi attraverso un *case study* tratto dalla legislazione della Regione Toscana, relativo, da un lato, ai maxi-emendamenti e, dall'altro, agli emendamenti alle leggi trasversali. Tali prassi, infatti, si sono atteggiate in modo diverso a seguito dell'introduzione di talune dettagliate disposizioni nel regolamento interno dell'Assemblea legislativa della Toscana: la prima sembra essere caduta in desuetudine, mentre, l'utilizzo improprio dello strumento emendativo nel procedimento di formazione delle leggi trasversali pare essere ancora di estrema attualità.
Lo studio si concentra, in particolare, sulle disposizioni e sulle modalità di esercizio del potere di emendamento all'interno dei Consigli regionali. Attraverso l'analisi della disciplina del procedimento emendativo si cerca di individuare le tendenze e le differenze riscontrabili nei testi dei regolamenti interni dei Consigli regionali, prendendo le mosse dalle Regioni centrali: Toscana, Umbria, Marche e Lazio. Si procede, poi, con una riflessione che si pone sulla scia dei recenti approfondimenti dottrinari sull'evoluzione innescata dal processo di digitalizzazione, rilevando come gli effetti di tale trasformazione incidano anche sull'attività emendativa e

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

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

Una quarta parte del lavoro dedica, invece, particolare attenzione al *case study* del potere di emendamento nella Regione Campania. Tale approfondimento si sviluppa lungo tre principali versanti tematici: il primo, recando un inquadramento minimo, fornisce almeno per linee essenziali il contesto di riferimento ed esamina gli assetti che caratterizzano – tenendo in considerazione le trasformazioni e le torsioni in atto – la forma di governo campana; il secondo, considera i principali riferimenti statutari e regolamentari che disciplinano l'esercizio della potestà emendativa; il terzo, in chiave prospettica, approfondisce le principali tendenze del rendimento prodotto dal modello durante la X e alla XI Legislatura, anche considerando le implicazioni prodotte sull'attività legislativa – specie sul piano della forma di governo regionale – dalla corrente vicenda pandemica, ovvero della sovrapposizione tra "emergenza reale" ed "emergenza permanente".
Infine, un'ultima parte di questa sezione della ricerca dedicata al diritto regionale ha ad oggetto la disciplina del potere di emendamento nelle Regioni a statuto speciale, nonché nelle province autonome di Trento e Bolzano. La ricerca effettua in proposito una ricostruzione del quadro normativo del potere di emendamento, ponendo particolare attenzione ai profili concernenti le condizioni di ammissibilità, che vanno dalla previsione – presente in tutti i regolamenti – che richiede la conformità della proposta emendativa rispetto all'argomento oggetto di discussione, alla necessità che essa non sia in contrasto con precedenti deliberazioni adottate dal Consiglio regionale, passando per la statuizione che individua sempre nel Presidente del Consiglio regionale il soggetto istituzionale competente in punto di ammissibilità dell'emendamento. Questa sezione del rapporto passa, poi, all'esame del procedimento emendativo, di cui si analizzano tre profili: quello relativo alla presentazione della proposta emendativa, quello attinente alla conseguente discussione della proposta medesima e, infine, quello concernente le modalità di discussione. Dalla ricostruzione svolta non emergono differenze sostanziali fra le varie Regioni, così come fra queste e le province autonome, le quali, stante una disciplina sul punto per lo più concisa, sembrano ricalcare la normativa propria dei regolamenti interni delle Regioni a statuto speciale.
La sezione di diritto comparato del rapporto conclusivo della ricerca 2022 si apre con l'analisi del potere di emendamento nell'ordinamento spagnolo e delle sue modalità di esercizio nell'ambito dei lavori delle *Cortes Generales* (*Congreso de los diputados* e *Senado*), caratterizzati primariamente da una disomogeneità di poteri e funzioni tra le due Camere, diretta conseguenza del sistema bicamerale imperfetto delineato dalla *Constitución Española*. L'indagine si è concentrata sull'analisi delle principali fonti di disciplina del potere di emendamento, la Costituzione e i regolamenti parlamentari, ponendo, tuttavia, particolare attenzione alla prassi che, a partire da tali norme, si è sviluppata.
Lo studio della disciplina emendativa in senso stretto è preceduto da una contestualizzazione dell'esercizio dell'*enmienda* nelle dinamiche del procedimento legislativo ordinario spagnolo. È, infatti, nella fase centrale di tale procedimento – quella propriamente parlamentare – che le proposte di legge (distinte tra *proyectos* e *proposiciones*) vengono sottoposte al contraddittorio parlamentare tramite la

presentazione degli emendamenti da parte dei soggetti a ciò legittimati. In particolare, un momento centrale, dal punto di vista della dialettica parlamentare, è costituito dalla fase della *Ponencia*, poiché è proprio in questa sede che i gruppi parlamentari hanno modo di confrontarsi per la prima volta sulle proposte di modifica, godendo di condizioni che favoriscono un dialogo informale e diretto, quali l'assenza dei media e il ristretto numero di componenti del comitato (c.d. *ponentes*). La relazione elaborata dalla *Ponencia* (c.d. *informe*) è, poi, la base dei lavori della Commissione che, dopo la votazione degli emendamenti, trasmette il testo di legge risultante (c.d. *dictamen*) all'Assemblea.
Il rapporto evidenzia, al riguardo, che il testo prodotto dalla Commissione è quasi immodificabile, se non per la correzione di errori o inesattezze tecniche, perché una volta decorso il termine ordinario la disciplina regolamentare subordina la presentazione delle proposte di modifica a requisiti assai stringenti, sia in sede di discussione in Commissione che, ancora di più, in sede di discussione in Assemblea. Nello specifico, in quest'ultimo caso la presentazione degli *enmiendas* è subordinata al consenso della totalità (in Congresso, art. 118 RC) o della maggioranza (in Senato, art. 125 RS) delle forze politiche presenti in Parlamento.
Una seconda parte dell'analisi condotta riguarda, poi, il fondamento giuridico delle situazioni giuridiche soggettive collegate alla proposizione degli emendamenti. In proposito, si osserva, da un lato, che esiste un potere di emendamento espressamente riconosciuto dalla fonte costituzionale, essendo previsto da quattro articoli della *Constitución* (artt. 84, 90, 134, 135) che il Parlamento possa modificare i testi legislativi con l'approvazione di *enmiendas*, dall'altro, che la giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* ha riservato al singolo parlamentare un vero e proprio *derecho de enmienda*. A differenza del potere, il diritto copre soltanto alcune garanzie minime affinché il mandato del rappresentante si possa svolgere *sin perturbaciones ilegítimas*. La giurisprudenza costituzionale, per riconoscere tale diritto, muove dai principi costituzionali della forma di stato democratico-rappresentativa e dal diritto all'accesso egualitario alle cariche, interpretando estensivamente l'art. 23, comma 2, Cost.
All'inquadramento dell'istituto segue l'analisi della normativa dettata in materia dai regolamenti del Congresso dei Deputati e del Senato, cui la Costituzione spagnola lascia la disciplina di dettaglio del procedimento legislativo. In estrema sintesi, la disciplina ricostruita appare particolarmente stringente, in quanto la possibilità di presentare proposte di modifica testuale, una volta decorsi i termini ordinari di presentazione degli emendamenti, è fortemente limitata e subordinata, in particolare in sede di discussione in Assemblea, al consenso della totalità (in Congresso, art. 118 RC) o maggioranza (in Senato, art. 125 RS) delle forze politiche presenti in Parlamento.
Particolare attenzione è dedicata allo studio della portata che assume il diritto di emendamento nel rapporto tra singolo parlamentare e gruppo di appartenenza. Il potere di emendare i testi legislativi è riconosciuto, nella disciplina regolamentare, ai parlamentari e ai gruppi (artt. 110.1 RC, 107.1 RS). Si deve, però, distinguere a seconda che si tratti di *enmiendas a la totalidad* o *al articulado*. I primi, in entrambe le Camere, possono essere presentati solo dai gruppi parlamentari. Riguardo ai secondi, invece, la

disciplina per l'esercizio del diritto di emendamento è sostanzialmente diversa nelle due Camere, poiché soltanto per il *Congreso* è richiesto che i testi degli emendamenti dei singoli deputati rechino la firma del portavoce del gruppo o della persona che lo sostituisce *a los meros efectos de conocimiento*.
Il rapporto evidenzia, inoltre, che una circoscritta analisi statistica, relativa agli emendamenti presentati ai progetti di legge ordinaria nella XIV legislatura, consente di constatare che la prassi oltrepassa il dettato normativo e configura la titolarità del diritto di emendamento, se non in via esclusiva, certamente prioritaria, in capo ai gruppi. In particolare, emerge che il numero degli emendamenti proposti al Senato dai singoli parlamentari è significativamente superiore a quello degli emendamenti avanzati al Congresso; cosa che induce a ritenere, come ribadito anche da autorevole dottrina, che la presentazione di emendamenti sia molto più libera al Senato rispetto al Congresso. Si ritiene che questo scenario sia causato da una strumentalizzazione del requisito della firma del portavoce, che, di fatto, si rivela un espediente di controllo formale o materiale da parte del gruppo sull'attività emendativa del deputato. Sovvengono in merito dubbi di legittimità costituzionale alla luce dell'art. 23 CE e della relativa giurisprudenza che valorizza il diritto di emendamento come elemento essenziale, costitutivo dello *ius in officium* del parlamentare.
Una specifica riflessione, infine, è dedicata al potere di veto attribuito al Governo dall'art. 134, c. 6, CE in relazione ad ogni "*proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos*", che costituisce manifestazione evidente della prevalenza riconosciuta all'Esecutivo sulle *Cortes Generales* nelle dinamiche di approvazione delle leggi. Peraltro, l'istituto è stato esteso ad un amplio ventaglio di casi – ben oltre le intenzioni del Costituente – dal regolamento del Congresso dei Deputati, instillando dubbi di legittimità costituzionale in una parte della dottrina. Al riguardo, viene opportunamente evidenziato che la recente giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* ha attribuito (limitati) poteri decisionali alla *Mesa del Congreso* in merito alle controversie tra l'Esecutivo e gli autori di *proposiciones de ley* ed *enmiendas*; giurisprudenza sulla base della quale si ritiene che la tendenza degli ultimi anni del Governo a ricorrere al proprio potere di veto per bloccare, più o meno arbitrariamente, le iniziative delle opposizioni – non potendo contare su una solida maggioranza in Parlamento – sia di fatto superata. Da ultimo, sul medesimo tema ha impattato la ancora più recente entrata in vigore del nuovo meccanismo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, con il quale è stato addirittura previsto – caso davvero limite in una democrazia parlamentare –un divieto assoluto di esercizio del potere di emendamento, per quanto limitato ai crediti dei sottoscrittori del debito pubblico.
Come detto in apertura, il secondo ordinamento straniero preso in esame è quello francese. Sul punto, la ricerca prende le mosse da una prospettiva storica, che permette di evidenziare come l'istituto in esame - elevato a rango costituzionale già durante la IV Repubblica nel 1946 e successivamente "riconfermato" nel 1958, in seguito alla formazione della V Repubblica - ha risentito dei mutamenti che hanno investito, nel corso del tempo, l'ordinamento costituzionale francese. In particolare, lo studio delle varie esperienze costituzionali d'oltralpe consente di cogliere, dalla Rivoluzione

Francese in poi, un andamento "ciclico", caratterizzato dai continui tentativi di riequilibrare e perfezionare i sistemi precedenti, spesso qualificati da importanti differenze gli uni con gli altri. La stessa V Repubblica risente sensibilmente delle storture e degenerazioni delle passate esperienze repubblicane francesi, riconducibili alle leggi costituzionali del 1875 prima e alla Costituzione del 1946 poi, caratterizzate da sviluppi di natura assembleare che hanno avuto serie ripercussioni, in termini di solidità e autorevolezza degli Esecutivi.
Quanto al diritto positivo, un primo approfondimento riguarda il rapporto tra gli organi titolari del potere di iniziativa legislativa, il quale permette di apprezzare come nell'ordinamento francese lo sviluppo del diritto di emendamento, inteso come potere irrinunciabile dei parlamentari, sia strettamente ricollegato al rapporto tra Governo e Parlamento nella fase dell'iniziativa legislativa. A fronte del dato costituzionale che sancisce una uguaglianza formale tra i parlamentari e il Governo nella fase dell'iniziativa legislativa, infatti, la prassi parlamentare restituisce l'immagine di un sistema incardinato sulla posizione dominante del Governo nella proposizione dei testi normativi. Tale preminenza dell'Esecutivo sul piano dell'iniziativa è diretta conseguenza di molteplici fattori, tra cui spiccano i limiti in materia di utilizzo delle risorse pubbliche, che precludono ai parlamentari di presentare proposte di legge che comportino variazioni di bilancio, le riserve a favore del Governo in materia di sicurezza sociale e di programmazione economica, e, infine, il differente *iter* di preparazione del testo della proposta, che, contrariamente a quanto previsto per l'Esecutivo, non consente al parlamentare di giovarsi della preziosa consulenza tecnica del Consiglio di Stato. Il complesso di questi elementi hanno fatto sì che l'iniziativa legislativa di origine parlamentare sia divenuta nel corso degli anni marginale, quantomeno in termini di effettiva approvazione dei progetti di legge, dapprima esaminati e, poi, realmente entrati in vigore.
A tale situazione si è cercato di porre rimedio - soprattutto a partire dagli anni'80 - con lo strumento dell'emendamento, diritto già riconosciuto ai parlamentari dalla Costituzione del 1958, il cui utilizzo è stato progressivamente ampliato, non solo a fini puramente ostruzionistici e dimostrativi, ma anche per consentire ai parlamentari di recuperare terreno sul piano della formazione delle leggi, monopolio di fatto del potere governativo. Lo strumento, però, non pare poter essere considerato del tutto sufficiente al pieno raggiungimento di questo obiettivo. Va al riguardo considerato, infatti, che il diritto di emendamento può essere esercitato solo nei confronti di testi già all'esame delle Assemblee parlamentari ed è, quindi, inidoneo ad introdurre questioni e argomenti nuovi (non collegate al testo in esame) al vaglio del Parlamento, come, di contro, può essere fatto con la presentazione di progetti di legge. L'esercizio di questo diritto, inoltre, si è scontrato – e per certi versi continua ancora oggi – con i numerosi elementi di razionalizzazione del parlamentarismo, introdotti dalla Costituzione del 1958 a sostegno della stabilità dell'Esecutivo. L'istituto risulta, infatti, fortemente limitato da un rigido sistema di irricevibilità, finanziarie e non, e può essere seriamente compresso dall'attivazione da parte del Governo di meccanismi atti ad impedire l'esame e la votazione degli emendamenti di origine parlamentare. Su tale quadro ha inciso, però, in

maniera significativa la riforma costituzionale del 2008, con la conseguente legge organica del 2009, che, nel ridefinire i contorni dell'*iter legis*, ha gettato le prime basi per una maggiore valorizzazione del ruolo dei parlamentari sia nella fase di presentazione delle proposte di legge che nell'esame, garantendo alle minoranze spazi adeguati di confronto e a tutti i parlamentari di poter incidere, con lo strumento emendativo, sui progetti di origine governativa.
Un secondo aspetto su cui è stata portata l'attenzione è quello dei limiti che la *Constitution* espressamente prevede in relazione all'esercizio del diritto di emendamento. La scelta del Costituente francese di regolare espressamente l'istituto va letta - come si accennava - alla luce dell'approccio che caratterizza tutta la Costituzione del 1958 nei confronti dell'esigenza di razionalizzazione del rapporto fiduciario e di delimitare i poteri parlamentari per evitarne una possibile torsione in senso ostruzionistico. In particolare, dall'esame del testo costituzionale è possibile individuare sette casi di irricevibilità: 1) quella che potremmo definire "finanziaria" di cui all'art. 40, secondo il quale gli emendamenti formulati dai membri del Parlamento non sono *recevables* quando alla loro adozione consegua una diminuzione delle entrate pubbliche, ovvero la creazione o l'aggravio di un onere pubblico; 2) quella enunciata dal successivo art. 41 che stabilisce che il Governo o il Presidente dell'assemblea incaricata possano opporre l'irricevibilità ad emendamenti non rientranti in materie riservate alla legge, oppure comunque in contrasto con una delega accordata in virtù dell'articolo 38; 3) quella prevista dallo stesso art. 45, conseguente alla mancanza del cosiddetto *lien*, vale a dire di un collegamento, anche indiretto col testo che si intente emendare; 4) l'irricevibilità opposta dal Governo verso gli emendamenti che non siano stati precedentemente sottoposti alla commissione competente (art. 44 c. 2°); 5) l'irricevibilità di tutti quegli emendamenti riguardanti le parti di testo "bloccate" dal Governo a seguito del ricorso all'istituto del *vote bloqué* (art. 44 c. 3°); 6) l'irricevibilità riguardante le proposte di modifica che, prive dell'assenso del Governo, siano dirette ad emendare il testo elaborato dalla *Commission mixte paritaire* (CMP) (nominata in caso di disaccordo tra le due assemblee ex art. 45); 7) l'irricevibilità degli emendamenti relativi al testo che, ai sensi dell'art. 45 4° c., viene sottoposto in via definitiva dal Governo all'*Assemblée Nationale* in caso di disaccordo tra i due rami del Parlamento.
La ricerca, infine, analizza la giurisprudenza costituzionale relativa al diritto di emendamento, sottolineando come il *Conseil constitutionnel* abbia significativamente contribuito a disciplinare l'istituto e a garantirne l'effettivo esercizio. In particolare, viene evidenziato che il Giudice costituzionale tutela il diritto di emendamento in quanto la sua effettività è funzionale al corretto svolgimento del dibattito democratico e, di conseguenza, al corretto funzionamento degli organi costituzionali, come conferma il dato che il *Conseil* sanzioni anche le applicazioni abusive dell'istituto con lo scopo di apportare un miglioramento alla qualità della legislazione. Fin dagli albori della sua giurisprudenza, infatti, il *Conseil* persegue la "*qualité de la loi*" e proprio in questa sensibilità va inquadrata l'individuazione dei limiti di esercizio del diritto di emendamento. Nel corso degli anni, tale orientamento giurisprudenziale si è perfezionato a causa di un sempre maggior utilizzo dell'emendamento con finalità

ostruzionistiche e della proliferazione dei c.d. *cavaliers législatifs,* consistenti nell'addizione mediante emendamento di disposizioni del tutto estranee al testo in discussione.
Con la medesima finalità, il Consiglio ha sancito, quale ulteriore limite all'esercizio del diritto di emendamento, il rispetto del principio di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare, il cui fondamento costituzionale si ricava dal combinato disposto dell'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, secondo il quale "La legge è l'espressione della volontà generale" e dell'art. 3 della Costituzione, il quale prevede che "La sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita attraverso i suoi rappresentanti". Il Consiglio costituzionale ha, altresì, proceduto a valorizzare le condizioni di ricevibilità, finanziaria e legislativa, degli emendamenti di cui ai ricordati artt. 40 e 41 della Costituzione e a consacrare la regola dell'"*entonnoir*", specificando che le addizioni o le modifiche apportate dopo la prima lettura dai membri del Parlamento e dal Governo devono presentare un collegamento diretto con una disposizione ancora in discussione, ad eccezione degli emendamenti volti a garantire il rispetto della Costituzione, a coordinarsi con i testi in esame o a correggere un errore materiale.
Dall'analisi giurisprudenziale risulta, in definitiva, chiaro che queste limitazioni al diritto di emendamento vanno ad inserirsi in un vero e proprio processo di razionalizzazione dell'iter legislativo, che appalesa come l'obiettivo perseguito dalla giurisprudenza del *Conseil* sia quello di regolare il procedimento legislativo nella sua dimensioni pratica, ovvero quella maggiormente incidente sulla qualità della legislazione.

I

Italia - Parlamento

di

Francesco Baccolini

Ugo Cardini

Maria Cristina Frosali

Alessia Palazzo

Luigi Santoro

IL POTERE DI EMENDAMENTO NEL PARLAMENTO ITALIANO

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

IL POTERE DI EMENDAMENTO NEL PARLAMENTO ITALIANO: DEFINIZIONE E FONDAMENTO

di *Maria Cristina Frosali*

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

1. Considerazioni ontologiche: definizione di emendamento

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

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

La parola emendamento è un sostantivo derivante dal verbo 'emendare', espressione che ha la sua radice nel latino *mendum*, che significa errore, difetto. Il prefisso 'e' ne ribalta il significato indicando, nel linguaggio corrente, l'atto o il risultato di togliere le mende, e dunque una correzione, un miglioramento[1].

È con questo significato che la parola entra nel vocabolario del diritto parlamentare, ove viene utilizzata per indicare la modifica ad un oggetto sottoposto all'esame di un corpo collegiale[2]. Come osserva Giovanni Bertolini, ogni volta in cui si parla di emendamento:

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

Se è vero che si 'emendano' non solo i disegni e le proposte di legge, ma anche gli ordini del giorno, le mozioni e le risoluzioni, è tuttavia indubbio che l'emendamento per antonomasia faccia riferimento alla funzione legislativa e dunque all'atto di modificare un disegno di legge[4]. Di tale avviso è Enrico Spagna Musso che, alla voce 'emendamento' dell'Enciclopedia del Diritto scrive che "se genericamente" con questo termine si indica una "modifica del contenuto di una qualsiasi proposta oggetto di discussione e di deliberazione in seno ad un'assemblea", in via specifica però deve intendersi per emendamento "ogni

---

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

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

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

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

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

È con l'ausilio di tale definizione che si è tentato, in dottrina, di individuare alcuni dei tratti essenziali dell'istituto, tanto più che, come vedremo, non esiste una disciplina positiva che chiarisca con precisione il contenuto fondamentale dell'emendamento[7].

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

> Sarebbe inammissibile sul piano logico ancor prima che su quello giuridico la presentazione di un emendamento attinente a materia diversa che può costituire oggetto di un diverso disegno di legge e perciò di altro procedimento legislativo[9].

Di qui la considerazione per cui non possono considerarsi emendamenti ma veri e propri atti d'iniziativa legislativa quelle modifiche che formulano una regolamentazione della materia completamente o sostanzialmente diversa[10]. Ciononostante nella prassi si è assistito a un costante e massiccio uso dei c.d. maxiemendamenti (o emendamenti totali o controprogetti)[11], ovvero di proposte di modifica che, anziché incidere su una parte del provvedimento in esame, sono sostanzialmente volte a modificare l'intero impianto

---

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

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

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

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

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

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

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

normativo oggetto del disegno di legge in discussione, stravolgendone integralmente il testo[12]. Vedremo nel proseguo del lavoro, e in particolare nel contributo dedicato al potere di emendamento nella prassi parlamentare, come tale espediente procedurale, oltre ad essere palesemente in contrasto con lo stesso significato dell'atto emendativo, presenti profili di incostituzionalità, soprattutto quando abbinato alla questione di fiducia posta dal Governo sulla sua approvazione, ponendo non pochi problemi sia dal punto di vista della qualità della normazione, che del ruolo del Parlamento nel processo legislativo.

1.1. Potere di proporre emendamenti e potere di emendare

Prima di addentrarci nello studio del fondamento del potere di emendamento è necessaria un'ulteriore precisazione di carattere terminologico. Nel linguaggio parlamentare il termine "emendamento" assume infatti due diversi significati che attengono ad altrettante fasi del procedimento legislativo: il "potere di proporre emendamenti", che riguarda il momento in cui viene definito il contenuto del testo da deliberare, e il vero e proprio "potere di emendare", che coincide con la votazione delle modifiche proposte[13]. Il potere di emendamento si configura non solo come momento propositivo, teso alla modificazione del testo in discussione, ma come fattispecie composita che racchiude, insieme alla proposta, il momento della decisione[14].

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

Per comprende tale distinzione, spesso oggetto di equivoci[15], può essere utile ripercorrere, seppur per sommi capi, alcune delle principali tappe del procedimento legislativo[16].

---

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

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

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

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

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

Il procedimento di formazione della legge prende avvio con l'atto di iniziativa legislativa, ossia con la presentazione ad una delle due Camere di un progetto di legge, redatto in articoli e corredato da una relazione illustrativa, da parte di uno dei soggetti individuati dall'art. 71 Cost. Si tratta del Governo, dei membri di ciascuna Camera, 50.000 elettori, ciascun Consiglio regionale e Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). Pur avendo ogni iniziativa legislativa pari valore giuridico, sono i disegni di legge di iniziativa governativa i più rilevanti dal punto di vista politico, istituzionale e quantitativo: stando ai dati rilasciati dall'osservatorio legislativo curato dal Servizio Studi della Camera dei deputati, nella legislatura in corso due terzi delle leggi approvate sono di iniziativa governativa[17].

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

Spetta al Presidente d'Assemblea, una volta verificata la ricevibilità del testo, il compito di assegnarlo alla Commissione permanente competente per materia[18]. La Commissione ha il compito di svolgere un'adeguata istruttoria e di scegliere il testo che costituirà la base dell'esame da parte dell'Assemblea. In particolare, la Commissione individua quale sia fra quelli oggetto d'esame il testo base, oppure ne elabora uno proprio che prende il nome di "testo unificato". Si tratta di un momento delicato poiché è proprio con riferimento a questo testo che viene fissato il termine per la presentazione degli emendamenti da parte del Governo e dei singoli parlamentari, anche non appartenenti alla Commissione. Tali proposte di modifica, che possono tendere alla soppressione, sostituzione o aggiunta di intere disposizioni, frasi, parole o segni della punteggiatura, ovvero alla modifica dell'ordine e della distribuzione degli articoli[19], sono poi oggetto di discussione e votazione in Commissione subito dopo la votazione sui singoli articoli.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

> Ben diversa è la posizione di un'assemblea i cui poteri, rispetto al deliberando, siano di pura e semplice ratifica (approvazione) o di puro e semplice rigetto (veto), e quella di un'assemblea che, prima di pronunciarsi, abbia anche la possibilità di definire, mediante atti di autonomo impulso, in ogni sua parte, la decisione da prendere (…). Quanto minore è il vincolo della corrispondenza fra atto di iniziativa (legislativa o altro) e atto di deliberazione (legislativa o altro), tanto maggiore è l'indipendenza e l'autonomia della decisione, sino a raggiungere quel livello *superiorem non recognoscens* che è proprio della sovranità[22].

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

---

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

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

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

1.2. Il fondamento del potere di emendamento

Se è indubbio che la Costituzione rappresenti la prima fonte del diritto parlamentare[23], è altresì chiaro che il costituente abbia voluto delegare ad altra fonte, e in particolare ai regolamenti parlamentari, la disciplina degli istituti e degli organi richiamati dalla Costituzione. Un rinvio esplicito ai regolamenti è contenuto nell'art. 72 Cost. laddove, nel disciplinare il procedimento legislativo, prevede che "ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale".

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

In questo contesto, anche la disciplina dell'esercizio del potere di emendamento è rimessa interamente ai regolamenti parlamentari. Ciò tuttavia non è valso ad escludere che il potere di emendamento potesse avere un fondamento costituzionale[25]. Vedremo anzi come la dottrina costituzionalistica affermi la sussistenza di un implicito fondamento costituzionale del potere di emendamento. Secondo Andrea Pisaneschi:

> La mancata previsione costituzionale espressa, tuttavia, non può implicare a priori né la esclusione del fondamento costituzionale del potere, né tantomeno la inesistenza di limiti impliciti a tale potere aventi appunto natura costituzionale. Sin troppo agevole appare infatti asserire che poiché le norme regolamentari disciplinano ampiamente l'esercizio del potere di emendamento, ancorché non ne prevedano tuttavia una nozione sostanziale, il fondamento positivo di tale potere sarebbe da considerarsi di natura essenzialmente regolamentare[26].

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

---

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

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

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

[26] *Ivi*, p. 216.

delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, e non anche il mancato rispetto delle disposizioni contenute nei regolamenti[27]. Ecco allora che solo fondando il potere di emendamento direttamente nella Costituzione, diviene possibile un controllo da parte della Corte costituzionale su quelle prassi parlamentari che, come vedremo, finiscono per frustrare e svuotare il contenuto del potere di emendamento.

1.2.1. Il silenzio della Costituzione. Un potere "chiaramente presupposto".

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

Nonostante il silenzio della Costituzione, è indubbio che il potere di emendamento fosse un istituto noto ai Costituenti, anche e soprattutto in ragione dell'ampio uso che questi ultimi ne hanno fatto durante i lavori dell'Assemblea: 4.443 è stato il numero degli emendamenti presentati al progetto di Costituzione e il numero dei proponenti è stato di 452, pari a più dell'81 per cento del totale dei componenti dell'Assemblea, che era di 556[29].

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

> Un'analisi attenta del testo costituzionale mostra che il potere di emendamento, pur non essendo espressamente disciplinato né menzionato, risulta essere chiaramente presupposto dalla Carta costituzionale[30].

---

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

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

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

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

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

> Il fatto che ciascuno dei padri costituenti (o comunque gran parte di essi) "sapesse" cosa fosse un "emendamento" (e che magari ne avesse fatto proficuamente uso nel biennio 1946-1947 ai fini della elaborazione della stessa Carta costituzionale) non certo ne traspone automaticamente l'utilizzo e la funzionalità nel contenuto della decisione adottata[31].

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

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

Nondimeno, secondo autorevole dottrina, la scelta dei costituenti di non dedicare una specifica attenzione al tema del potere di emendamento, appare non condivisibile o quanto meno criticabile. Se i costituenti non avessero sottovalutato l'importanza dell'inclusione nel testo costituzionale di norme più puntuali sul procedimento legislativo, avrebbero forse precluso la nascita di prassi parlamentari devianti, quali quella dei maxi-emendamenti, su cui più diffusamente *infra*, e in ogni caso avrebbero fornito alla Corte costituzione un più solido appiglio per un giudizio di incostituzionalità[34]". Allo "squilibrio tra regole della

---

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

[32] *Ivi*, p. 112.

[33] *Ivi*, p. 113.

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

Costituzione e regolarità della politica" avrebbero cioè concorso anche le carenze delle stesse regole costituzionali[35].

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

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

In Assemblea costituente, infatti, a chi, in nome della funzionalità, proponeva una regolamentazione in grado di assicurare la speditezza del procedimento legislativo, si contrapponevano coloro i quali, temendo un esautoramento del Parlamento, auspicavano piuttosto una disciplina che gli assicurasse un ruolo attivo e preminente rispetto agli altri poteri dello Stato. In questo contesto, a prevalere fu "la volontà di rispettare, conforme a storia, a tradizione e a natura, guarentigie e prerogative del Parlamento" e di garantire che fossero salvaguardate "la potestà di autoorganizzazione, di autodisciplina dei procedimenti e di autocontrollo sugli svolgimenti dei procedimenti all'interno del collegio"[39]. La scelta di una scarna disciplina costituzionale in materia di procedimento legislativo si risolverebbe quindi in un'opzione a tutto vantaggio dell'autonomia parlamentare, assicurando ai regolamenti della Camera ampio e insindacabile spazio di intervento[40].

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2.2. L'impostazione dualista e quella monista

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

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

> Ove le Camere del Parlamento non potessero esercitare il potere di emendamento si avrebbe una limitazione all'esercizio della funzione legislativa che è loro affidata dall'art. 70 Cost., in quanto l'approvazione di emendamenti appartiene alla fase deliberativa del procedimento legislativo, ossia all'essenza stessa della funzione legislativa[46].

Il concetto di emendamento non rappresenterebbe altro che l'esplicazione stessa della funzione legislativa, intesa come possibilità per l'organo parlamentare di determinare il contenuto della sua decisione[47]. Sostiene Andrea Pisaneschi che la Costituzione avrebbe accolto, anche per il procedimento legislativo, "un principio che può essere considerato

---

[42] *Ivi*, p. 216.

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

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

[45] *Ibidem*.

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

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

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

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

Sul significato costituzionale da attribuire a tale previsione si interroga da tempo autorevole dottrina[49], certo è che sarebbe assai restrittiva un'interpretazione che si limitasse ad accentuarne il mero dato procedurale, trascurando il resto. A ben vedere, è infatti possibile attribuire a tale disposizione un significato ben più ampio: dal momento che la norma costituzionale prescrive un controllo analitico da parte del Parlamento sui singoli articoli del progetto di legge, è evidente che tale controllo non può che essere finalizzato alla possibilità da parte delle Camere di modificare il contenuto della norma[50]. In altre parole, il controllo dettagliato del progetto di legge, da effettuarsi "articolo per articolo", può spiegarsi solo in ragione della necessità di rendere più agevole la presentazione e la discussione di proposte di modifica da parte del Parlamento, cui sarebbe così assicurata la possibilità di modificare la norma oggetto del controllo[51]. Se così non fosse, la fase della discussione e votazione sui singoli articoli perderebbe quel valore centrale che riveste all'interno del procedimento legislativo[52].

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

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

---

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

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

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

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

[52] *Ivi*, p. 224.

> parlamentare di negoziazione normativa sul contenuto del prodotto legislativo da esercitarsi dialetticamente e su di un piano di parità con l'altro organo costituzionale titolare della iniziativa legislativa[53].

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

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

> Non avrebbe alcun senso parlare di un diritto di proporre emendamenti se contemporaneamente non esistesse la possibilità che l'organo competente potesse esprimere una manifestazione di volontà sugli emendamenti in questione[55].

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

> Dopo aver assunto l'autonomia dell'emendamento dall'iniziativa legislativa (…) si ritornerebbe ancora a fondare sull'art. 71 una parte dello stesso potere di emendamento, conducendo ad una sua concezione forse "strabica", in quanto concentrata contemporaneamente su presupposti assai diversi e difficilmente riconducibili ad unità[57].

Riferimenti impliciti al potere di emendamento, sarebbero poi rintracciabili anche agli artt. 81 Cost., con riferimento ai lavori preparatori[58], e 94 Cost., ove esclude che "il voto

---

[53] *Ibidem.*

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

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

[56] *Ibidem.*

[57] G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p.

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

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

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

Tale disposizione, pur non riuscendo di per sé a fondare una disciplina dell'emendamento, contribuisce senza dubbio a confermare la presupposizione dell'istituto da parte dei costituenti e quindi a inquadrarne la sua appartenenza al quadro costituzionale vigente[61].

Alcune utili indicazioni sul fondamento del potere di emendamento possono, infine, essere ricavate dall'ordinanza n. 17 del 2019 con cui la Corte costituzionale dopo aver, per la prima volta, ammesso la possibilità di un conflitto di attribuzione da parte di singoli parlamentari in caso di "violazione manifesta" delle loro prerogative costituzionali, ha ritenuto inammissibile il conflitto sollevato da 37 senatori del gruppo PD relativamente all'iter in Senato del disegno di leggi di bilancio per il 2019, lamentando soprattutto la compressione dei tempi dell'esame parlamentare[62]. In questa sede la Corte, anziché limitarsi a giudicare inammissibile il conflitto, ha adottato una pronuncia che, seppure "compromissoria", è stata interpretata da alcuni autori come una minaccia, o un "super-monito"[63] nei confronti del legislatore, affinché nel futuro venga rispettato il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nella formazione delle leggi.

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

---

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

[59] *Ivi*, p. 216.

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

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

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

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

Parlamento è tenuto a rispettare nel procedimento di approvazione delle leggi, superando alcune esitazioni che avevano in passato caratterizzato la giurisprudenza costituzionale[64]. In particolare, nell'individuare i parametri in nome dei quali scrutinare le prassi parlamentari, la Corte fa espresso riferimento all'art. 72 Cost., affermando la necessità che "il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale". Il che significa che:

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

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

LA DISCIPLINA CONTENUTA NEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

di *Alessia Palazzo*

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

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

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

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

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

[64] *Ivi*, p. 15.

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

In generale, la funzione del Presidente di Assemblea di valutare l'ammissibilità di un emendamento è prevista per la Camera dagli artt. 89[65] e 96-*bis*, comma 7, r.C.[66], mentre per il Senato dagli artt. 97, comma 1,[67] e 100, comma 8, r.S.[68], con la differenza che solo il primo prevede la possibilità di consultare l'Assemblea. Ciò avviene allorquando il deputato che ha proposto l'emendamento inammissibile insista ed il Presidente lo ritenga opportuno, configurandosi, in tal modo, un potere proprio ed esclusivo in capo al Presidente, il quale è libero di consultare o meno l'Assemblea, la quale deciderà senza discussione per alzata di mano[69].

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

---

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

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

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

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

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

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

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

circostanza per cui, nella prassi, i Presidenti delle Camere hanno fatto un ricorso sempre più sporadico di tale possibilità, ed invero, nelle ultime legislature l'unico caso in cui la presidenza ha deciso di rimettere all'Assemblea la valutazione sull'ammissibilità di un emendamento risale alla seduta del 18 giugno 2003 durante l'esame del progetto di legge recante "*Misure per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione e processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato*" (A.C. 185-B). In tale occasione, il Presidente della Camera, on. Casini, ritenne opportuno deferire all'Assemblea la decisione sull'ammissibilità di un emendamento nel quale si ipotizzava la possibilità che fossero nominati alle più alte cariche dello Stato soggetti sottoposti a misure cautelari personali, poiché lo stesso incideva sullo *status* di entrambi i Presidenti di Assemblea e, di conseguenza, sulla stessa persona del Presidente della Camera[70]. Peraltro, trattasi di decisione lungi dall'essere priva di critiche, avendo, i deputati Violante e Boccia, messo in luce come il ricorso alla facoltà di consultare l'Assemblea, sebbene di carattere eccezionale, si discosti nettamente dalla prassi e, al contempo, strida con le funzioni di garanzie proprie del Presidente di Assemblea, l'esercizio delle quali risulta particolarmente delicato in un assetto della forma di governo prevalentemente maggioritaria.

La *ratio* di una tale sfiducia nei confronti del principio dell'appellabilità delle decisioni presidenziali dinnanzi all'Assemblea si riviene nella circostanza per cui questa condurrebbe ad una politicizzazione della funzione di garanzia del regolamento, nel senso che l'organo monocratico della Camera non rischierebbe di porre a repentaglio la propria autorità adottando interpretazioni suscettibili di essere ribaltate dalla maggioranza dell'Aula[71].

D'altronde, è stato evidenziato[72] come la giuridicità delle regole scritte del diritto parlamentare si rinviene nella garanzia ultima del Presidente di Assemblea, ma quando la decisione è rimessa all'Assemblea, e quindi alla maggioranza, bisogna prendere atto del carattere imperfetto di tale diritto.

Nonostante il regolamento sancisca espressamente l'inappellabità della decisione del Presidente, anche al Senato si è verificato un caso in cui il Presidente ha deferito all'Assemblea la decisione sull'ammissibilità di un emendamento riferito ad un progetto di legge concernente la disciplina della procreazione medicalmente assistita[73], con riguardo

---

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

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

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

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

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

In sede referente, la Circolare dei Presidenti sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997 al punto 5.4[74] dispone, per la Camera, che, in caso di opposizione da parte di un deputato alla dichiarazione di inammissibilità pronunciata dal Presidente della Commissione ovvero in tutti i casi in cui l'ammissibilità di emendamenti appaia dubbia, la decisione deve essere rimessa al Presidente di Assemblea. Analogo obbligo, sempre per la Camera, è previsto dagli artt. 123-*bis*, comma 3-*bis*[75], e 126-*ter*, comma 4, r.C.[76], laddove dispongono, nell'ipotesi in cui sorga questione, l'obbligo per il Presidente della Commissione di rimettere la decisione circa l'ammissibilità degli emendamenti riferiti, rispettivamente, ai progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica ed al disegno di legge comunitaria annuale al Presidente di Assemblea. In ambedue i casi, la remissione all'Assemblea non si concretizza in una mera facoltà del Presidente, come nel caso degli artt. 89 e 96-*bis*, comma 7, r.C., bensì in un obbligo.

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

---

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

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

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

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

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

2.1. Requisiti formali: la forma scritta

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

Il caso più eclatante in tal senso è costituito dal maxi-emendamento governativo al disegno di legge finanziaria per il 2006, che nella sua formulazione originaria (A.S. 3613), prevedeva lo stanziamento di 400 milioni di euro per finanziare l'aiuto pubblico a favore dei Paesi in via di sviluppo (Tabella C – Ministero degli affari esteri). Tale cifra era poi stata ridotta dalla Commissione bilancio del Senato a 345,4 milioni di euro per "coprire" un emendamento proposto dal relatore. Nella seduta dell'Assemblea del Senato dell'11 novembre 2005[79], nel corso della quale si è votata la questione di fiducia chiesta dal Governo sul maxi-emendamento al disegno di legge finanziaria, il senatore Falomi ha messo in evidenza una discrasia fra due diverse versioni del maxi-emendamento distribuite in Aula: ed invero, una, quella su cui era stato espresso il parere della Commissione, recava ancora i tagli al fondo per i Paesi in via di sviluppo; una seconda versione, quella a cui era riferita la nota del Servizio studi del Senato, riportava invece il fondo a 400 milioni. Alla richiesta di chiarimenti avanzata dal senatore Falomi, circa il testo posto in votazione, il viceministro dell'economia e delle finanze, Giuseppe Vegas, ha chiarito che la versione corretta era quella della nota del Servizio studi e non quella del testo approvato dalla Commissione[80].

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

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

---

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

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

epidemiologica da COVID-19", di cui è stata approvata una riformulazione interamente differente dal testo di partenza[81][82].

2.1.2. La sottoscrizione

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

2.1.3. Il termine di presentazione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ed invero, la proposta di emendamento deve avere come obiettivo quello di introdurre una modifica del testo in esame, recando un titolo che individui il provvedimento al quale si riferisce e un contenuto che si inserisca subito all'interno del testo del provvedimento, soprattutto caratterizzato da un capoverso che specifichi la partizione interna su cui intende apportare la modifica[85].

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

---

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

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

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

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

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

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

Nel corso della discussione, il sen. Manzella ha sottolineato come la *ratio* della previsione regolamentare sia quella di contenimento dell'ostruzionismo: per cui, in assenza di evidenti pratiche ostruzionistiche, la sanzione dell'inammissibilità diverrebbe priva di senso. In conclusione, il Presidente ha confermato la scelta precedentemente assunta, affermando che, in ogni caso, essa non costituisce uno stacco netto rispetto alle prassi consolidate[86].

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

La *ratio* di tale causa di inammissibilità si rinviene nel principio di non contraddizione, per cui uno stesso ordinamento non può imporre o consentire e, ad un tempo, vietare il medesimo fatto senza rinnegare sé stesso e la sua pratica possibilità di attuazione[88].

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

di *Ugo Cardini*

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

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

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

In assemblea, la discussione degli emendamenti avviene successivamente alla chiusura della discussione sulle linee generali (il termine è in uso alla Camera[90], mentre al Senato si chiama "discussione generale"[91]). Quest'ultima è la fase di inizio del procedimento legislativo in Assemblea durante la quale si apre un "confronto pubblico sul testo del provvedimento"[92]. Si compone di un dibattito fra i relatori del progetto di legge, il Governo e un deputato per gruppo parlamentare, salvo interventi in dissenso[93], che può essere

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

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

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

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

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

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

ampliato se ci sono richieste in tal senso[94]. I relatori, inoltre, possono interpellare il governo su "questioni determinate attinenti ai presupposti e agli obiettivi dei disegni di legge d'iniziativa del Governo stesso, nonché alle conseguenze di carattere finanziario e ordinamentale derivanti dall'applicazione delle norme" 95 ivi contenute. Nella prassi, però, il momento della discussione generale (o sulle linee generali) è spesso un "passaggio rituale"[96] poco sentito.

Come anticipato, segue la fase dell'esame delle proposte di emendamento al progetto o disegno di legge[97]. In ossequio all'art. 72, comma 1, Cost., l'esame avviene "articolo per articolo"[98], anche per ciascun emendamento: "la discussione sugli emendamenti si svolge congiuntamente all'esame degli articoli cui essi sono riferiti"[99].

Normalmente, l'esame segue l'ordine dell'articolato del testo, però è prevista la possibilità dell'accantonamento di alcuni articoli, cioè il "differimento dell'esame di parte del testo"[100] per ragioni tecniche o politiche[101]. Le Camere possono, altresì, optare per lo stralcio, ossia lo scorporo dal progetto di legge di uno o più articoli, i quali diventano un progetto di legge autonomo[102].

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

---

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

[95] Art. 83, comma 1-*bis*, r. C.

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

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

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

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

[100] G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo*, *cit.*, p. 224.

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

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

diretti a richiedere modifiche diverse e, magari, tra loro completamente antitetiche, il comune riferimento ad unico articolo del "testo-base" giustifica la discussione comune"[103]. Tuttavia, la regola non esisteva agli albori del Parlamento repubblicano. Allora si distingueva la discussione sull'articolo in quanto tale da quella sugli emendamenti, con la conseguenza che il Presidente poteva chiudere la discussione soltanto al termine dell'illustrazione di tutti gli emendamenti presentati. La differenza è evidente, soprattutto in termini di consumo di tempo, con la norma odierna che permette un solo intervento a deputato, anche se presentatore di più emendamenti[104]. Il sistema previgente permetteva alle minoranze di godere di un forte strumento ostruzionistico[105], tanto che entrambe le Camere intrapresero un percorso di riforma della regola. Intervenne per primo il Senato, imponendosi una prassi nel 1968, codificata tre anni più tardi. Alla Camera fu più lento il percorso di adeguamento, necessitando di tre riforme regolamentari (1981, 1986, 1997)[106].

3.2. Classificazione delle proposte emendative.

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

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

3.2.1. Emendamenti soppressivi

Gli emendamenti soppressivi intervengono sulla disposizione, eliminandone una parte oppure la totalità. La formulazione tipica, secondo le regole di *drafting* normativo[109], si compone dell'indicazione univoca del punto del testo (articolo, comma, lettera, numero, periodo, capoverso, parola) dove si intende realizzare l'azione emendativa, della forma verbale "sopprimere" e dell'indicazione delle parole che si intendono eliminare[110].

---

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

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

[105] S. TOSI - A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, 1999 parlano di "devastanti effetti ostruzionistici".

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

[107] Art. 87, comma 3, r. C.

[108] Art. 102, comma 2, r. S.

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

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

All'interno della medesima categoria, bisogna distinguere ulteriormente. L'emendamento interamente soppressivo si distingue da quello parzialmente soppressivo perché il primo potrebbe considerarsi un'espressione di rigetto tout court dell'articolo[111]. Tuttavia, è indubbio che in caso fosse l'unico emendamento all'articolo, si vota direttamente, in unica votazione, per il mantenimento dell'articolo[112], prima ancora per espressa disposizione regolamentare[113] per logica[114].

3.2.2. Emendamenti modificativi

L'emendamento modificativo consiste nella trasformazione del testo dell'articolo o di una sua parte con la doppia operazione di soppressione della parte originale e dell'inserimento di una parte sostitutiva[115]. La categoria segue gli emendamenti soppressivi nella votazione perché "la soppressione di parte o di tutto dell'articolo impedisce logicamente l'esame delle proposte di modifica su quelle stesse parti, su cui la volontà dell'Assemblea si è già chiaramente formata nel senso della loro espunzione"[116]. Bisogna considerare con attenzione gli emendamenti completamente sostitutivi dell'articolo che producono effetti assimilabili alla votazione dell'articolo, potendo inibire "qualunque altra ipotesi di modifica"[117]. Il regolamento della Camera considera come emendamenti interamente sostitutivi i testi alternativi delle relazioni di minoranza[118] e, a norma dell'art. 87, comma 1-*bis*, sono posti in votazione "immediatamente dopo gli emendamenti interamente soppressivi riferiti all'articolo medesimo"[119].

3.2.3. Emendamento aggiuntivo

L'emendamento aggiuntivo inserisce un ulteriore elemento linguistico (singole parole, commi, articoli) alla disposizione considerata[120]. La "previa accettazione del contenuto della

---

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

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

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

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

[115] G. PICCIRILLI, *op. ult. cit.*, p. 232. Si prenda ad esempio l'emendamento n. **2.169, a prima firma On.** Ciaburro, sempre riferito all'AC 3045-A, che recita: "*Sostituire i commi 2*-bis, *2*-ter, *2*-quater, *2*-quinquies *e 2*-sexies *con il seguente:*
2-*bis*. Dal 1 giugno 2021, in zona gialla, cessano di applicarsi i limiti orari agli spostamenti previsti dai provvedimenti adottati in attuazione dell'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19".

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

[117] G. PICCIRILLI, *ibidem*.

[118] V. R. DICKMANn, *Il Parlamento italiano*, Napoli, Jovene, 2018, p. 149.

[119] Art. 37, comma 1-*bis*, r. C.

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

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

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

3.2.4. Subemendamenti

Per subemendamento si intende un emendamento all’emendamento[122], in altre parole è una proposta di modifica del testo di un emendamento già presentato. Le differenze maggiori rispetto all’emendamento si riscontrano in due profili. In primo luogo, essi hanno una “portata emendativa” più ristretta del tipo normale di proposta, come affermò il Presidente della Camera On. Violante, in quanto “si tratta di proposte di carattere accessorio, che non possono concepirsi come strumento indipendente dall’emendamento cui si riferiscono, rispetto al quale possono proporre modifiche parziali unicamente nell’ambito testuale del medesimo”[123]. La conseguenza è l’impossibilità di presentare subemendamenti integralmente sostitutivi che si configurerebbero come normali emendamenti ma presentati in elusione al termine di deposito[124]; nemmeno sono presentabili subemendamenti totalmente soppressivi che, logicamente, anticiperebbero la votazione sull’articolo[125].

3.2.5. Articoli aggiuntivi

L’articolo aggiuntivo è, come suggerisce il termine, una proposta modificativa strutturata alla maniera di articolo[126]. La dottrina è attenta nel segnalare i possibili vulnus in punto di

---

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

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

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

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

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

[126] Un esempio di articolo aggiuntivo, rinvenibile nella legge di conversione del decreto-legge 52/2021 è l’emendamento Ruffino, 1.03:
Dopo l'articolo 1, aggiungere il seguente:

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

drafting normativo dall'approvazione di articoli aggiuntivi incoerenti e slegati dalla logicità del provvedimento[127], a maggior ragione perché oggi gli articoli aggiuntivi vengono votati dopo la votazione dell'articolo, a differenza della regola precedente al 1981 che assegnava il loro voto al termine dell'esame di tutto il complesso dell'articolato[128].

3.2.6. Emendamenti premissivi

Gli emendamenti premissivi sono emendamenti aggiuntivi, ma collocati in posizione precedente al testo di partenza, il cui fine è "premettere parti normative (articoli, commi, periodi, etc.)"[129]. L'ordine di votazione è, dunque, alterato e gli emendamenti si votano prima dell'articolo cui si riferiscono[130].

3.2.7. L'ordine di votazione

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

> sono posti ai voti cominciando da quelli che più si allontanano dal testo originario: prima quelli interamente soppressivi, poi quelli parzialmente soppressivi, quindi quelli modificativi e infine quelli aggiuntivi[133].

L'ordine è stato ideato da Jeremy Bentham per il parlamento inglese[134] ed è stato sempre applicato nel Parlamento italiano, sia nell'epoca monarchica sia in quella repubblicana, nonostante che vi sia stata una codificazione della regola soltanto nel 1971[135].

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

3.3. L'ostruzionismo parlamentare

---

3. All'onere derivante dall'attuazione del comma 2, valutato in 10 milioni di euro per l'anno 2021, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200 della legge 23 dicembre 2014, n. 190.
4. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

[127] Lezione della Prof.ssa M. PIETRANGELO del 9 febbraio 2022 nell'ambito del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari "Silvano Tosi" sul tema del *drafting* formale a livello interno ed europeo.
[128] G. PICCIRILLI, *ibidem*.
[129] R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, 2006, p. 130.
[130] G. PICCIRILLI, *op. ult. cit.*, p. 237.
[131] R. DICKMANN, *Il Parlamento, cit.*, p. 149.
[132] G. PICCIRILLI, *op. ult. cit.*, p. 228.
[133] Art. 87, comma 3, r. C. Il Senato ha un ordine analogo, cristallizzato nell'art. 102, comma 2, r. S.
[134] V. G. BENTHAM, *La tattica parlamentare*, Torino, Tipografia di Antonio Pavesio, 1848, pp. 75 ss.
[135] V. V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, in T. MARTINES ET AL., *Diritto parlamentare*, Milano, 2005, p. 279.
[136] L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare, cit.*, p. 267.

I gruppi parlamentari, spesso di opposizione, possono utilizzare strumentalmente le norme di funzionamento dell'Assemblea per bloccare l'attività del Parlamento al fine di contrastare determinate politiche[137]. La dottrina fa risalire il primo caso di ostruzionismo al 1899, in occasione della presentazione alla Camera dei Deputati della legge sull'ordine pubblico fortemente voluta da Pelloux[138] contro cui i socialisti "parlarono ininterrottamente, e il 30 giugno, quando il presidente della Camera chiuse d'autorità il dibattito in modo illegale, ordinando che si passasse alle votazioni"[139]. Il fenomeno ha coinvolto anche il Parlamento repubblicano, come dimostrano l'ostruzionismo pannelliano e la forte opposizione missina e liberale nella legge sui Consigli regionali con la presentazione di numerosi emendamenti[140]; l'uso ostruzionistico dei regolamenti è continuato anche nelle legislature del maggioritario, facendo dell'ostruzionismo un tratto caratteristico dell'opposizione parlamentare italiana[141]. Solitamente l'ostruzionismo è uno strumento usato dall'opposizione, ma esiste anche un uso da parte della maggioranza parlamentare, frequente in altri parlamenti come le *Cortes Generales* di Spagna[142].

Le modalità di esercizio dell'ostruzionismo sono classificabili in tre gruppi, a seconda della loro finalità[143]: impedire la seduta, impedire l'attività legislativa, moltiplicare le votazioni.

3.3.1. Impedire la seduta

I parlamentari interessati a impedire che inizino i lavori della seduta possono eccepire rettifiche al processo verbale della seduta precedente oppure metterlo in votazione[144], al fine

---

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

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

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

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

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

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

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

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

di ritardare l'inizio della seduta del giorno, oppure chiedere la verifica del numero legale prima di una deliberazione. Il numero legale, pari alla maggioranza dei componenti, è di norma presunto, ma venti deputati o dodici senatori possono chiedere la verifica[145]. In mancanza del *quorum* strutturale per deliberare, la Presidenza è obbligata a rinviare oppure a togliere la seduta[146]. Già nel Parlamento del Regno vigeva la prassi di considerare il numero legale soltanto per le deliberazioni, a dispetto del tenore letterale dello Statuto Albertino. Tale scelta è stata costituzionalizzata nell'art. 64 Cost[147].

3.3.2. Impedire l'attività legislativa

I parlamentari puntano a far saltare il calendario dei lavori, allungando i tempi della discussione per fare slittare i lavori. Esempi di attività ostruzionistica di questo genere sono i continui richiami al Regolamento, utilizzo di tutti i tempi possibili per gli interventi, anche iscrivendo numerosi interventi in dissenso al proprio gruppo durante la discussione[148].

3.3.3. Moltiplicare le votazioni

La tipica modalità con la quale si tenta di aumentare il numero di votazioni è la presentazione di numerosissimi emendamenti che richiedono notevole tempo per il loro smaltimento da parte dell'Assemblea. Alla Camera dei Deputati sono noti i casi dell'On. Mara Malavenda che presentò più di centomila emendamenti alla legge finanziaria del 1998[149], appositamente trasportati negli scatoloni, e del Sen. Roberto Calderoli che presentò ottantatré milioni di emendamenti, generati tramite software, alla riforma Renzi-Boschi[150]. [151]4. I metodi di contrasto all'ostruzionismo.

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

---

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

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

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

[148] S. CURRERI

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

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

[151] V. DI CIOLO - E. ROSSI, *op. ult. cit.*, p. 565.

all'ostruzionismo"[152]) per garantire l'effettività del "buon andamento dei lavori", principio contenuto all'art. 8, comma 1, r. C[153].

3.4.1. La posizione della questione di fiducia

Quando il Governo pone la questione di fiducia sull'esito di una votazione, esso lega la sua sopravvivenza all'approvazione del provvedimento[154]. L'utilizzo dello strumento ha tre conseguenze sulla procedura parlamentare: "in primo luogo, il voto palese per appello nominale; in secondo luogo, la priorità della votazione su cui è stata posta la fiducia; in terzo luogo, l'inemendabilità (e l'indivisibilità) dell'oggetto di tale votazione"[155]. Le caratteristiche appena menzionate incidono sull'*iter* legislativo del provvedimento gravato dalla questione di fiducia e ne permettono un uso antiostruzionistico efficace, in particolare alla Camera dei deputati nelle votazioni sulle leggi di conversione dei decreti-legge, in quanto non si può utilizzare il contingentamento dei tempi[156]. Tuttavia, non si può sostenere che questo sia l'unico strumento in mano all'esecutivo per combattere l'ostruzionismo poiché sono stati congegnati altri rimedi, spesso l'apposizione della questione di fiducia serve per ricompattare la maggioranza sull'indirizzo politico governativo[157].

3.4.2. Il contingentamento dei tempi di discussione

Dal 1988 al Senato e dieci anni dopo alla Camera, appare nei regolamenti il c.d. contingentamento dei tempi. Si tratta della previa "determinazione del tempo complessivo da dedicare a un certo argomento e nella sua ripartizione tra i diversi gruppi parlamentari"[158] in base alla complessità tecnica e politica del tema trattato. La decisione avviene in sede di Conferenza dei capigruppo, salvo una decisione presidenziale se non si raggiunge l'unanimità richiesta, come per le decisioni sul calendario dei lavori[159]. Al Senato la sua applicazione è più rigorosa, essendo previsto il potere del Presidente dell'Assemblea di stabilire "la data entro cui gli argomenti iscritti nel calendario debbono essere posti in

---

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

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

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

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

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

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

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

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

votazione"[160] e vengono contingentati i tempi anche della discussione delle leggi di conversione dei decreti-legge[161].
Se si considera congiuntamente l'effetto della predeterminazione dei tempi di intervento e dell'unicità della discussione di articolo ed emendamenti, la "funzionalizzazione della discussione alla decisione"[162] impedisce una cospicua dilatazione degli interventi, sterilizzando le possibilità di un forte ostruzionismo tramite il dibattito nelle Aule.

3.4.3. Le limitazioni all'emendabilità

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

3.4.3.1. La "ghigliottina"

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

La chiusura anticipata della discussione, disciplinata dagli artt. 44, r. C. e art. 99, commi 3 e 4, r. S., permette di terminare in maniera repentina la discussione permettendo un intervento limitato di un deputato per gruppo o di un senatore per ogni gruppo che ancora non ha preso parola durante la discussione. Tuttavia, occorre segnalare che alla Camera l'istituto è quasi in disuso in quanto non vi si può ricorrere, secondo regolamento, quando si fa uso del contingentamento dei tempi[166].

3.4.3.2. Il canguro

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

---

[160] Art. 55, comma 5, r. S.
[161] R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano, cit*., p. 45.
[162] G. Piccirilli, *L'emendamento, cit*., p. 239. Sulla funzione antiostruzionistica dell'unitarietà della discussione, v. C. DECARO, *Ostruzionismo addio*, in *Quad. cost*., 1991, p. 305, secondo il quale rappresenta il "primo snellimento e la prima razionalizzazione del procedimento decisionale in Assemblea".
[163] G. PICCIRILLI, *L'emendamento, cit.,* p. 257.
[164] V. DI PORTO – E. ROSSI, *op. ult. cit*., p. 566.
[165] G. PICCIRILLI, *op. ult. cit*., p. 241.
[166] "Tuttavia in questo ramo del Parlamento l'istituto è rimasto pressoché privo di senso, posto che non è possibile ricorrervi – ragionevolmente – quando si è ricorso al contingentamento dei tempi"; così G. PICCIRILLI, *op. ult. cit*., p. 241.
[167] Art. 85, comma 8, r. C.

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

3.4.3.3. Le votazioni riassuntive

Attraverso la riunione di emendamenti omogenei, cioè contenenti un significato normativo comune, la Presidenza può riassumere il procedimento di votazione degli emendamenti, ponendo ai voti prima di tutto la parte in comune. Se questa viene rigettata, consegue la preclusione di tutte le proposte che la contenevano. In caso opposto, il Presidente mette in votazione tutti gli emendamenti del gruppo[171].

Il fondamento delle votazioni parziali presso la Camera dei deputati si rinviene, secondo Rizzuto, nel combinato disposto delle votazioni a scalare ("canguro"), la votazione per parti separate e il principio di preclusione che legittimano il Presidente a derogare in tal senso l'ordine normale delle votazioni[172]. Invece, al Senato, in mancanza di norme espresse sulla votazione per salti, l'istituto si fonda sull'art. 102, comma 4, r. S.

Uno strumento antiostruzionistico simile è la votazione per principi[173]. Il Presidente, in questo caso, non raggruppa gli emendamenti per parti testuali identiche, bensì secondo un principio teleologico comune fra le proposte emendative. Il rigetto del principio implica una valutazione negativa dell'Assemblea su tutto il pacchetto di emendamenti; viceversa, l'Assemblea voterà sui singoli emendamenti nel caso di approvazione.

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

---

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

[169] Art. 85, comma 8, r. C.

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

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

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

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

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

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

3.4.3.4. La segnalazione (cenni)

La segnalazione degli emendamenti è un istituto del diritto parlamentare che limita il voto ai soli emendamenti scelti dai gruppi parlamentari, nel limite quantitativo di volta in volta appropriato[175]. La segnalazione ha avuto, nel tempo, un'applicazione sistematica a quasi tutti i progetti di legge in discussione nell'Aula parlamentare, "con la sola eccezione dei progetti di legge costituzionale (secondo quanto previsto dall'art. 85-*bis*, comma 4), ma non di quelli in materia elettorale; e con qualche ampliamento della soglia numerica deciso di volta in volta, «in via equitativa» dal Presidente dell'Assemblea"[176].

IL POTERE DI EMENDAMENTO NELLA PRASSI PARLAMENTARE

di *Luigi Santoro*

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

4.1. Profili generali.

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

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

[175] Art. 85-*bis*, r. C.

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

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

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

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

Ciò che, in ogni caso, è comune a tutti i procedimenti legislativi e, in generale, all'esercizio della funzione legislativa, è il progressivo svuotamento del ruolo del Parlamento, a causa e del preponderante spazio occupato dal Governo in sede di iniziativa legislativa e per il ruolo della normativa sovranazionale (principalmente europea) da recepire nel nostro ordinamento, di cui si darà conto nei successivi paragrafi. Ovviamente, neppure questa è la sede per occuparsi del tema ora accennato, decisamente più ampio rispetto a quello, più specifico e circoscritto, del potere di emendamento[178].

Tuttavia, il riferimento alla più generale questione della marginalizzazione del Parlamento in favore di un ruolo normativo sempre più preponderante del Governo[179] può risultare utile nella misura in cui offre l'opportunità di chiedersi se e in che misura l'inefficienza del primo dipenda dalle regole che governano il procedimento legislativo o da altri fattori.

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

Giova ricordare che, nella prassi parlamentare, il potere di iniziativa legislativa del singolo parlamentare è fortemente ridotto. Il *dominus* dell'iniziativa legislativa è infatti, come si accennava, il Governo: trattasi per lo più dei procedimenti di conversione in legge dei decreti-legge[181]. Infatti, è noto il fenomeno dell'abuso della decretazione d'urgenza, il quale pone problemi non soltanto nella misura in cui si atteggia quale strumento di legislazione praticamente ordinario (e non, invece, straordinario, come dovrebbe essere a norma dell'art. 77 Cost.); ma anche nella misura in cui assorbe quasi integralmente l'attività del Parlamento e, quindi, il concreto esercizio della funzione legislativa.

Sul punto, è opportuno ricordare che l'art. 96-bis del regolamento della Camera[182] offre una sorta di corsia preferenziale ai disegni di legge (di iniziativa governativa) di conversione dei decreti-legge, stabilendo che le commissioni inseriscano tali ddl nella prima seduta utile. Un'analoga norma è contenuta nell'art. 78 R.S.[183].

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

Pertanto, l'unico reale potere di "iniziativa" del parlamentare è quello di presentare emendamenti alle proposte *in quel momento* all'ordine del giorno[184].

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

---

[181] Cfr. par. 4.4.

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

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

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

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

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

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

Dalla fisiologia parlamentare sopra descritta, però, si assiste nella prassi a una degenerazione patologica tesa a privilegiare, quasi sempre, l'indirizzo politico di maggioranza, determinato peraltro quasi esclusivamente dal Governo, quindi al di fuori del Parlamento come sede di mediazione politica. Da questo punto di vista, spesso, neppure la maggioranza parlamentare è realmente "sovrana": frequentemente quest'ultima deve limitarsi a ratificare le decisioni del Governo[186].

Tale fenomeno, di certo non nuovo, ha conosciuto però negli ultimi tempi (nelle ultime legislature) una significativa accelerazione, tanto da essere stato oggetto, direttamente o meno, non solo di diverse pronunce delle Corte costituzionale, ma addirittura di molteplici passaggi nel discorso di (re-)insediamento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, pronunciato dinanzi al Parlamento in seduta comune il 3 febbraio 2022[187]. Alcuni passaggi di questo meritano di essere subito segnalati, se non altro perché testimoniano una presa di posizione – e una pubblica dichiarazione di consapevolezza, un vero e proprio *monito* – da parte della massima istituzione di garanzia del corretto svolgimento della vita istituzionale nella nostra forma di governo[188]. Prodromica – forse, in

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

È opportuno verificare come nella prassi le norme sugli emendamenti vengano concretamente applicate dagli operatori pratici (dai parlamentari, *ça va sans dire*, coadiuvati dall'apparato servente fra cui un ruolo preponderante hanno i consiglieri parlamentari[189]), la cui discussione e approvazione costituisce «il vero cuore del procedimento legislativo»[190]. Si analizzerà qui la prassi relativa al procedimento legislativo ordinario sia in Commissione che in Assemblea.

---

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

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

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

Infatti, in relazione almeno al procedimento legislativo ordinario, che nella prassi ha subito delle «modificazioni tacite»[191] rispetto al disegno Costituzionale, è proprio in Commissione che si svolge buona parte della mediazione politica e dell'attività emendativa[192] intesa quale capacità (se non del singolo parlamentare, quantomeno della forza politica cui esso appartiene) di incidere sul testo della legge che si va formando. A testimonianza del ruolo importante del lavoro in Commissione in relazione al potere di emendamento, si pone infatti come regola generale quella per cui «*Gli articoli aggiuntivi e gli emendamenti sono, di regola, presentati e svolti nelle Commissioni*» (art. 86, comma 1, R.C.). In un contesto, si badi bene, dove comunque il procedimento legislativo *nel suo complesso* è viceversa dominato dall'Assemblea, quantomeno nella definizione delle priorità della legislazione[193], oltre che per la votazione finale.

4.2.3.1. (*segue*) … in Commissione…

La fase del procedimento legislativo ordinario che si svolge preliminarmente in Commissione si caratterizza, a differenza di quella che si svolgerà successivamente in Assemblea, per una spiccata flessibilità delle procedure ed è, generalmente, ispirata ai principi di informalità ed economia procedurale (n.b.: principi la cui applicazione, s'intende, è sempre *condivisa*, applicando la regola della maggioranza dei ¾ che si ritrova anche in sede di programmazione dei lavori[194]).

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

---

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

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

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

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

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

Quando si tratterà, invece, di decidere in via tendenzialmente definitiva, in Assemblea, con l'approvazione della legge quale atto finale tipico di ciascuna Camera, l'iter di formazione della decisione collettiva sarà molto più procedimentalizzato[195].

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

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

Una volta adottato il testo base, si passa, come si diceva, alla fase degli emendamenti, rispetto ai quali il Presidente di Commissione fissa un termine per la loro presentazione. Una volta presentati, questi devono essere classificati e ordinati secondo le regole e i criteri già esaminati *supra* (par. 3). In questa fase è decisivo il lavoro dei funzionari parlamentari; o, meglio, lo era sicuramente di più in passato, giacché ormai da qualche anno la presentazione degli emendamenti avviene in forma prevalentemente (ma non esclusivamente) elettronica[197], risultando così praticamente automatico il lavoro di classificazione e ordinamento e quindi la formazione del c.d. fascicolo. Di quest'ultimo non vi è menzione nei regolamenti parlamentari, ma risulta ciononostante di estrema importanza giacché costituisce il punto di riferimento materiale per lo svolgimento dei lavori.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

Il giudizio sull'ammissibilità dell'emendamento è compito tipicamente presidenziale ma, com'è noto, in questa fase il Presidente di Commissione (come del resto, successivamente, il Presidente d'Assemblea) è coadiuvato dai funzionari parlamentari, ancora una volta protagonisti di questa delicatissima fase del procedimento legislativo. Benché i regolamenti parlamentari nulla dicano circa la eventuale motivazione della inammissibilità o improponibilità[200] degli emendamenti presentati; nella prassi, invece, viene fornita, anche oralmente, una succinta motivazione.

Sempre in tema di inammissibilità degli emendamenti, ciò che la giustifica è tendenzialmente la *estraneità* all'oggetto del testo cui si riferiscono[201]. Come ricordato, si tratta quantitativamente quasi sempre di valutare l'ammissibilità di un emendamento a un disegno di legge di conversione di un decreto-legge che, spesso, può nascere già di per sé con un contenuto eterogeneo (ad es., i vari decreti volti a fronteggiare le conseguenze della pandemia da Covid-19, i quali contenevano disposizioni volte a introdurre misure di sostegno economico e altre misure di tipo precauzionale-sanitario a livello sia collettivo che individuale), e ciò nonostante la giurisprudenza costituzionale abbia da tempo censurato la

---

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

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

prassi dei c.d. decreti-legge *omnibus* (a partire dalla nota sent. cost. n. 22 del 2012), come il comitato per la legislazione continua a ripetere[202].

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

A questo punto è possibile procedere alla segnalazione degli emendamenti[203]. In generale, basti qui accennare che, nella prassi, la scelta – discrezionale – circa l'opportunità di esaminare i soli emendamenti segnalati dai capigruppo dipende sostanzialmente da tre fattori: da quando l'Assemblea calendarizza l'esame del ddl, dallo stato di avanzamento dell'esame in Commissione (e dal tempo ancora necessario) e dal numero di emendamenti presentati. In questo caso, si forma un apposito fascicolo con i soli emendamenti segnalati. Si pone qui, il problema di individuare, nel silenzio dei regolamenti, un criterio per capire quanti emendamenti possano essere segnalati. Nella prassi, si stabilisce un numero fisso di emendamenti che ciascun gruppo può presentare, uguale per tutti, e poi uno variabile a seconda della consistenza numerica, assegnando una "quota premio" per le opposizioni quando si tratta di un ddl di conversione dei dl. Si vuole così riconoscere un maggior spazio alle opposizioni rispetto a un testo in qualche modo già "condiviso" dalla maggioranza che sostiene il Governo, per cui ha più senso dare all'opposizione la possibilità di incidere sul contenuto del disegno di legge medesimo che non alla maggioranza stessa.

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

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

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

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

---

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

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

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

Un'altra prassi che si riscontra nel procedimento in Commissione, in sede referente, è quella dell'*accantonamento* degli emendamenti (prevista espressamente dal solo regolamento del Senato e per il solo procedimento in Assemblea all'art. 100 c. 11). In questo caso, alcuni emendamenti su cui si dovrebbe votare (quindi già ritenuti ammissibili), sono accantonati in attesa di un'istruttoria più approfondita. Questo accade soprattutto per gli emendamenti di spesa perché, naturalmente, anche quando vengono proposti emendamenti su cui il relatore è astrattamente favorevole, questi cerca sempre di intendersi prima con il Governo (e, nello specifico, con il Ministero dell'Economia e delle Finanze) e la Ragioneria generale dello Stato circa la copertura finanziaria; altrimenti si rischierebbe di dare un parere favorevole a un emendamento che magari in realtà risulta "scoperto", e questo può poi provocare delle conseguenze successivamente o in relazione al parere fornito dalla Commissione Bilancio, o in aula o, infine, in sede di promulgazione della legge[204]. Quindi, si intuisce, è spesso il Governo, nella prassi, a chiedere di accantonare un determinato emendamento (e quelli ad esso connessi, oltre al voto dell'articolo se è possibile[205]) perché su di esso il Governo non sa ancora come esprimersi.

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

Il principio dell'economia procedurale ha applicazione anche in relazione allo svolgimento dei lavori. Più precisamente, se in assemblea ci sono delle regole più ferree per quanto riguarda gli interventi, con il limite di minuti assegnati ad ogni deputato o senatore per intervento in relazione a ciascuna fase[206], in Commissione, invece, essendo una procedura informale caratterizzata da maggiore flessibilità, non sono previste espressamente regole analoghe. Tuttavia, possono esservi delle circostanze in cui, a fronte di una situazione di ostruzionismo, il presidente della Commissione può "minacciare" l'utilizzo degli strumenti anti-ostruzionistici previsti dal regolamento per la discussione in Assemblea[207].

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

---

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

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

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

[207] V. par. 3.

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

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

Si conclude così il procedimento in Commissione strettamente inteso.

4.2.3.2. (*segue*) … e in Assemblea.

Una volta giunto in Assemblea dalla Commissione in sede referente, sul disegno di legge si apre una discussione generale, soggetta a contingentamento dei tempi. Se non sono presentate questioni pregiudiziali o sospensive (o se, al Senato, non viene approvata la proposta «di non passaggio agli articoli» di cui all'art. 96 R.S.), e a meno di rinvii in Commissione[209], si passa così alla fase dell'esame degli articoli e dei relativi emendamenti.

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

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

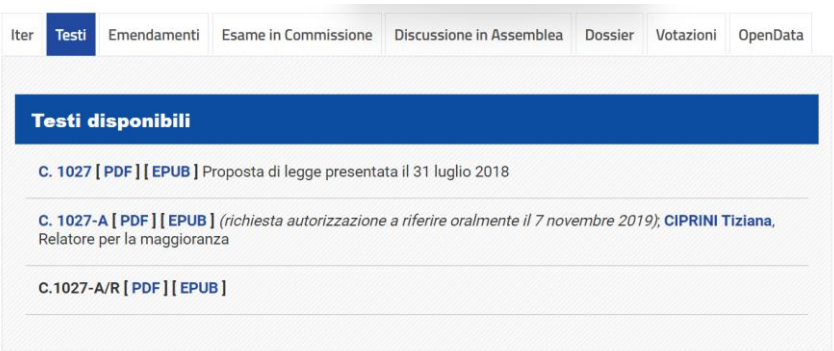
Normalmente, poi, un disegno di legge può arrivare in aula con il relatore o senza il relatore (quando l'esame non è concluso). Dal punto di vista procedurale, la differenza sostanziale è nell'assenza, nel secondo caso, della relazione iniziale, del parere del relatore sugli emendamenti e del testo-A.

---

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

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

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



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

Atti parlamentari – 7 – *Senato della Repubblica* – **N. 1762-A**

XVIII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

DISEGNO DI LEGGE D'INIZIATIVA DEI SENATORI VALENTE ED ALTRI	**DISEGNO DI LEGGE** TESTO DEGLI ARTICOLI FORMULATO DALLA COMMISSIONE
Art. 1. *(Finalità)*	Art. 1. *(Finalità)*
1. Il presente disegno di legge è volto a garantire un flusso informativo adeguato per cadenza e contenuti sulla violenza di genere contro le donne al fine di progettare adeguate politiche di prevenzione e contrasto e di assicurare un effettivo monitoraggio del fenomeno.	*Identico*
Art. 2. *(Obblighi generali di rilevazione)*	Art. 2. *(Obblighi generali di rilevazione)*
	1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3 del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, al fine di supportare le politiche e le azioni di contrasto alla violenza di genere, la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipar-

Atti Parlamentari – 5 – *Camera dei Deputati*

XVIII LEGISLATURA A.C. 1027-A/R

TESTO DELLA PROPOSTA DI LEGGE	TESTO DELLA COMMISSIONE
Art. 1.	Art. 1.
1. Al decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, sono apportate le seguenti modificazioni:	1. *Identico*:
	a) **all'articolo 152, primo comma, le parole: « e gli istituti italiani di cultura » sono sostituite dalle seguenti: « , gli istituti italiani di cultura e le delegazioni diplomatiche speciali »;**
	b) **all'articolo 153, primo comma, le parole: « e gli istituti italiani di cultura » sono sostituite dalle seguenti: « , gli istituti**

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

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

Ad ogni modo, questa divergenza dei regolamenti tra Camera e Senato è ora messa in discussione, perché nella proposta di riforma del regolamento del Senato attualmente in discussione[210] figura proprio l'abrogazione del comma 6 dell'art. 78; così facendo, anche al Senato sarà possibile raccogliere gli emendamenti approvati in Commissione in un testo-A, ricalcando la disciplina e la prassi della Camera[211].

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

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

---

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

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

Augussori, con il quale si presume sia intercorsa una trattativa politica volta alla riformulazione[212] del testo dell'emendamento, che poi infatti risulta essere stato approvato.

Emendamenti di Commissione relativi al DDL n. 1762

Attiva riferimenti normativi

Copia questo link

2.100/16

Pillon

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

2.100/16 (testo 2)

Pillon, Augussori

Approvato

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

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

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

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

Testi disponibili

Testo DDL 2564 (PDF)

Testo approvato 2564 (Bozza provvisoria) (PDF)

Fascicolo emendamenti n. 1 (PDF)

Fascicolo emendamenti n. 1 (ANNESSO) (PDF)

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

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

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

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

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

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

Quindi può anche accadere che si raggiunga l'accordo politico tra il singolo parlamentare (o, più spesso, il gruppo cui appartiene) e il Governo per cui si accetta di ritirare gran parte degli emendamenti (presentati sovente con finalità ostruzionistiche), avendo però dal Governo la garanzia che non porrà la questione di fiducia e in modo tale da consentire di esaminare anche gli emendamenti dell'opposizione[213].

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

Si passa dunque alla fase della votazione degli emendamenti.

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

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

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

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

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

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

In tema di prassi parlamentari, da tempo ne è invalsa una che presenta rilevanti problemi di costituzionalità e di conformità alla *ratio* delle regole sul procedimento legislativo, con riflessi inevitabili sul rapporto tra Governo e Parlamento e, quindi, sulla stessa forma di governo italiana (senza trascurare, inoltre, gli effetti sulla certezza del diritto). Trattasi della nota e «problematica» prassi della presentazione di un c.d. maxiemendamento da parte del Governo in abbinamento alla questione di fiducia posta su di esso[215].

Senza ovviamente pretesa di esaustività, e dando per note le principali posizioni della dottrina sul punto (sostanzialmente tutte, peraltro, concordi nell'intravvedervi chiari profili di incostituzionalità in relazione soprattutto all'art. 72 Cost.) che qui non è possibile compiutamente esaminare[216], in questo contributo si proverà a delinearne i più recenti

---

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

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

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

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

Ci si riferisce, in primo luogo, alla riduzione del numero dei parlamentari prevista con la l. cost. n. 1/2020 e, in secondo luogo, agli effetti connessi all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in esecuzione del regolamento UE n. 2021/241. Rispetto a questo mutato scenario – gravato, peraltro, dalla recente esperienza del diritto emergenziale dovuto alla pandemia da Covid-19, che ha marginalizzato ancora di più il Parlamento[217] – è opportuno porre mano ai regolamenti parlamentari in un così delicato periodo politico e istituzionale? I maxiemendamenti, in altri termini, saranno necessari per la tempestiva ed efficace attuazione del PNRR o questo può rappresentare l'occasione del loro superamento?

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

Già dalle origini storiche di questa prassi[219], che sono da far risalire alla I legislatura e all'approvazione della c.d. "legge-truffa" (la legge elettorale n. 148/1953), si nota come il protagonista di questa prassi è, di fatto, esclusivamente il Governo[220]. Questi presenta un maxiemendamento per apporvi la questione di fiducia, ai fine di ottenere pressoché con certezza la sua approvazione in tempi relativamente celeri e certi; di tal ché

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

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

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

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

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

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

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

La prassi è così invalsa che, ormai, specie quando si tratta di questioni di fiducia poste su maxiemendamenti interamente sostitutivi del testo del disegno di legge di conversione di un decreto-legge prossimo alla scadenza, si parla ormai – invero da tempo – di "fiducia tecnica"[224], ossia di una questione di fiducia posta unicamente per conseguire quei vantaggi tempistici di carattere procedurale che da essa discendono e che rappresentano però, cionondimeno, una elusione delle regole sul procedimento legislativo stabilite dai regolamenti parlamentari e dalla Costituzione. Oltre alle conseguenze procedurali a livello regolamentare, di cui si dirà a breve, appare subito evidente che, già sul piano costituzionale, non si vota più, *sostanzialmente*, "articolo per articolo" (anche se, *formalmente*, si vota su un solo articolo seppur costituito da centinaia – a volte migliaia – di commi, che dovrebbero essere formulati, invece, nel testo della legge, come articoli), come vorrebbe l'art. 72 Cost., e ciò anche a causa della presunta impossibilità di fornire con certezza una nozione costituzionale di articolo, su cui vedi *supra* al cap. 1[225].

Le altre significative conseguenze procedurali cui si accennava, e che riguardano però più la questione di fiducia in quanto tale[226] (che quindi prescindono dal fatto che oggetto della questione di fiducia sia o meno un maxiemendamento), consistono: nella priorità della votazione, nell'indivisibilità e nell'inemendabilità dell'oggetto su cui è posta la questione di fiducia medesima. Conseguenze che, a ben vedere, producono effetti non solo sul procedimento, ma anche, più in generale, sulla forma di governo e sulla certezza del diritto[227].

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

---

[221] G. PICCIRILLI, *cit.*, p. 259.

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

[223] *Ibidem*.

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

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

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

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

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

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

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

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

Tutto ciò premesso, si sono prospettati in dottrina diversi rimedi per porre un freno alla prassi del voto di fiducia sul maxiemendamento. Oltre a una maggiore valorizzazione delle garanzie interne[233] e dei controlli esterni[234] del "giusto procedimento legislativo"[235], si tratta

---

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

[229] G. PICCIRILLI, *cit.*, p. 259.

[230] Ivi, p. 260.

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

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

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

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

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

di rimedi di carattere costituzionale e/o regolamentare, che sarebbe impossibile in questa sede esaminare compiutamente[236].

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

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

Ovviamente, nessuno sa quale sarà il rendimento dell'istituzione parlamentare decurtata di un terzo dei suoi componenti. C'è chi teorizza che un numero inferiore possa condurre ad una maggiore efficienza e chi, invece, sostiene l'esatto contrario[238]. In attesa di riscontri fattuali, qualche riflessione si può umilmente proporre.

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

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

---

[236] Si veda, per tutti, G. PISTORIO.

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

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

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

La questione della riforma dei regolamenti parlamentari è tornata nuovamente d'attualità[239], quantomeno in ragione dell'adeguamento necessario dei vari requisiti numerici in più parti presenti nelle norme regolamentari (in relazione, ad esempio, alla composizione delle commissioni e delle giunte, al numero minimo di deputati/senatori necessari per formare un gruppo, presentare una mozione, ecc.).

C'è stato anche chi aveva proposto di "sfruttare l'occasione" 240 e operare una riforma organica[241] atta introdurre, per via regolamentare, i correttivi istituzionali per razionalizzare ulteriormente la forma di governo che non si sono mai riusciti ad introdurre attraverso una riforma costituzionale[242].

Invece, allo stato[243], fra le varie proposte presentate, quella in discussione si propone unicamente di operare un adeguamento numerico "chirurgico" solo lì dove necessario.

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Quindi, almeno finché non si operino modifiche relative alla posizione della questione di fiducia a livello costituzionale o regolamentare[245], ciò che potrebbe essere risolutivo è, probabilmente, a mio sommesso parere, un intervento della Corte costituzionale che riconosca pienamente la parametricità del regolamento parlamentare nei giudizi di costituzionalità, superando la propria consolidata giurisprudenza sul punto, a partire dalla celebre sentenza cost. n. 9/1959, su cui più diffusamente si tratterà nel par. 5[246].

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

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

Dando anche qui per noto che in cosa consista e quali implicazioni rappresenti il PNRR[247], in dottrina si registrano almeno due diverse posizioni in relazione all'opportunità da questo posta di modificare o meno in regolamenti parlamentari.

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

---

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

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

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

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

V'è chi invece, come L. Bartolucci, parla apertamente di «*inopportunità di intraprendere un percorso di riforma del procedimento legislativo in tempo di* Next generation EU»[249]. In relazione al PNRR, ai tempi e soprattutto ai contenuti del medesimo, e dinanzi alle proposte di introduzione del voto a data certa[250] e alla sostanziale introduzione del divieto espresso di presentare maxiemendamenti (che, nelle ipotesi di riforma, dovrebbero essere dichiarati inammissibili)[251], L. Bartolucci però sostiene, non irragionevolmente, mantenere le attuali prassi[252]. Quest'ultimo, al più, opta per un *adeguamento "soft" dei regolamenti parlamentari* alle sfide poste dal PNRR[253].

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Com'è noto, la gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19 ha posto sotto stress le istituzioni parlamentari ed ha evidenziato, amplificandoli, alcuni dei vizi tradizionali del funzionamento del nostro sistema istituzionale[257]. In particolare, il preponderante ruolo del Governo nella produzione legislativa[258] è manifestativo di come l'assetto del nostro

---

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

[256] *Ivi*.

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

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

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

Fra le varie disfunzioni che hanno messo sotto stress il nostro assetto istituzionale[259], nella fase della gestione pandemica e in quella immediatamente successiva relativa alla attuazione del PNRR, di cui *supra* abbiamo accennato, si è registrato nella prassi l'acuirsi del fenomeno del c.d. *monocameralismo di fatto*. Si tratta, come tutti sanno, di quella (forse inevitabile, ma certo discutibile) prassi per cui la Camera che esamina in testo in seconda lettura, per come approvato dalla prima Camera, è "costretta" ad approvarlo nel medesimo testo *senza possibilità di apporvi modifiche*, perché spesso si tratta di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge in scadenza, su cui il governo pone la questione di fiducia. Il carattere "alternato" del *monocameralismo di fatto* è dovuto alla circostanza che il Governo sceglie di presentare un disegno di legge di conversione di un decreto-legge in scadenza ora in una Camera ora in un'altra. A chi "capiterà" di esaminare il testo del ddl in seconda lettura, sarà così sostanzialmente preclusa ogni attività emendativa. E ciò avviene per due motivi:

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

---

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

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

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

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

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

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

I dati più recenti, aggiornati al 30 aprile 2022, indicano come «nei primi 49 mesi della XVIII Legislatura (periodo 23 marzo 2018 - 30 aprile 2022) sono stati emanati 137 decreti-legge (4 deliberati dal governo Gentiloni, 26 dal governo Conte I, 54 dal governo Conte II e 53 dal governo Draghi); di questi 96 sono stati convertiti in legge. Sono decaduti 38 decreti-legge perché non sono stati convertiti nei tempi previsti o perché sono stati abrogati; il contenuto di questi decreti-legge è però confluito, con emendamenti approvati nel corso dell'iter parlamentare, in altri provvedimenti. Per 53 dei 96 decreti-legge convertiti il Governo ha fatto ricorso alla posizione, in almeno uno dei rami del Parlamento, della questione di fiducia. In 31 di questi casi la questione di fiducia è stata posta in entrambi i rami del Parlamento»[262]. Numeri analoghi si registrano anche per i ddl di iniziativa governativa diversi dai ddl di conversione dei dl, proprio perché su di essi il Governo utilizza i soliti, vecchi, medesimi strumenti: maxiemendamento (ove necessario) e questione di fiducia[263].

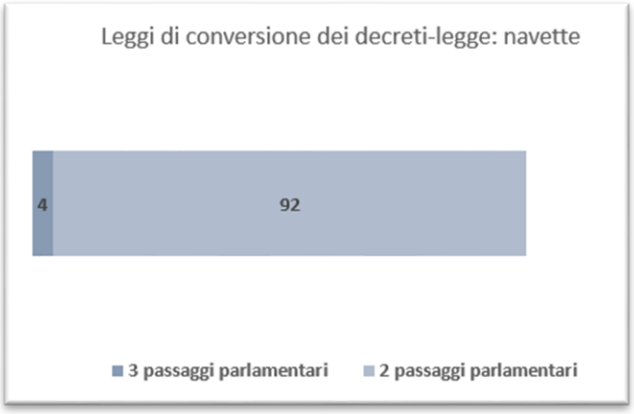
---

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

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

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

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



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

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

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

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

---

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

[264] G. Piccirilli, p. 115.

[265] *Ibidem*.

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

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

IL POTERE DI EMENDAMENTO NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

di *Francesco Baccolini*

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

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

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

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

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

A differenza di quanto riscontrabile in altri ordinamenti costituzionali europei[267], infatti, il Giudice delle Leggi italiano ha mantenuto nel corso del tempo un orientamento particolarmente limitato nel sindacare le modalità di esercizio del potere di emendamento all'interno del procedimento legislativo, anche in relazione a prassi – quali il binomio maxi-emendamento – apposizione della questione di fiducia - particolarmente consolidate e distorsive nella vita delle Assemblee elettive e nella produzione legislativa[268].

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

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

---

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

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

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

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

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

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

Proseguendo lungo tale iter interpretativo, dunque, l'atto presidenziale di promulgazione della legge ex art. 87, comma 5 Cost. e la successiva pubblicazione in Gazzetta Ufficiale costituiscono condizioni necessarie, ma non sufficienti al fine dell'esistenza giuridica di tale atto quale legge all'interno dell'ordinamento, sussistendo invece una serie di elementi minimi ulteriori che l'atto deve necessariamente possedere a tal fine. Proprio nell'alveo di tali elementi essenziali, rientra la convergenza dei due atti di approvazione delle Camere e l'atto di promulgazione presidenziale sul medesimo testo legislativo[272].

In tal senso, singole disposizioni contenute in un atto legislativo approvato in modo difforme dai due Rami del Parlamento non soltanto risulterebbero viziate sotto il profilo della compatibilità con la Carta Fondamentale, ma, ancor più, dovrebbero considerarsi improduttive di effetti all'interno dell'ordinamento, in quanto atti giuridici inesistenti[273].

Ai fini della nostra indagine, questa bipartizione risulta produttiva di effetti con riferimento al sindacato della Corte Costituzionale. Soltanto nei confronti di un atto esistente, infatti, si potrebbe esplicare un sindacato di compatibilità dell'atto *de quo* con la Carta Fondamentale; mentre nei confronti di un atto inesistente, si imporrebbe una disapplicazione da parte del giudice comune, in virtù del principio *iura novit curia*, anche precedentemente e autonomamente rispetto ad una decisione del Giudice Costituzionale[274].

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

---

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

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

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

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

questione particolarmente incidente sulla giurisprudenza costituzionale in materia di vizi *in procedendo*. Infatti, nei primi arresti della Corte Costituzionale in relazione al corretto procedimento legislativo (in particolar modo, nel *leading case* 9/1959), il Giudice delle Leggi è stato chiamato a pronunciarsi su atti legislativi approvati in modo difforme dalle due Camere e, pertanto, questione preliminare risolta dalla Corte riguardava proprio la qualificazione di tali atti quali "atti legislativi", dunque sindacabili nel giudizio di legittimità costituzionale[275].

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

Infatti, la portata precettiva di tale disposizione della Carta Fondamentale, nel prescrivere che "*ogni disegno di legge […] è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale*", è stata interpretata dalla dottrina tradizionale (tra cui, in modo autorevole, da Carlo Esposito[276]) in senso restrittivo. In particolare, in tale chiave interpretativa, le regole enunciate in tale disposizione costituzionale in relazione all'*iter* di approvazione delle leggi non hanno una efficacia precettiva diretta, bensì esse assumono la forma di principi di natura "*elastica*" che costituiscono "*principi e direttive per i regolamenti cui è rimesso di disciplinare il procedimento legislativo*"[277].

In tal senso, dunque, la disposizione costituzionale si limita a disciplinare un procedimento legislativo "ordinario", lasciando ampio margine ai regolamenti parlamentari di prevedere procedimenti differenziati, anche derogando alla regola della approvazione articolo per articolo e con votazione finale[278].

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

---

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

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

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

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

assoluta dei componenti delle Camere ai sensi dell'art. 64, comma 1 Cost., in ossequio all'autonomia organizzativa e funzionale del Parlamento[279].

Seguendo l'*iter* interpretativo tracciato dalla descritta impostazione teorica, la quale, seppure minoritaria, ha prodotto una notevole influenza sul dibattito dottrinale e sulla giurisprudenza costituzionale successiva, il margine di sindacato da parte della Corte Costituzionale in relazione ai vizi *in procedendo* risulta del tutto residuale. Il Giudice delle Leggi, infatti, non potrebbe assumere come parametro del giudizio di legittimità costituzionale né l'art. 72 Cost., che detta esclusivamente criteri direttivi ed elastici sul procedimento legislativo, né la fonte regolamentare, espressione dell'insindacabile autonomia del Parlamento[280].

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

Con tale qualificazione, precipitato storico dell'autonomia del Parlamento rispetto alle influenze del potere esecutivo del sovrano, si definiscono gli atti interni di dominio esclusivo e riservato delle Camere, prive di possibilità di sindacato da parte di qualsiasi potere esterno anche di natura giurisdizionale[281]. Tale principio, che rivestiva un carattere assoluto in epoca statutaria[282], è stato oggetto di una progressiva relativizzazione successivamente all'entrata in vigore della Carta costituzionale, sicché anche i regolamenti parlamentari, seppure espressione dell'autonomia dell'organo legislativo, devono necessariamente essere considerati subordinati alla Costituzione e al principio dello Stato di diritto, da cui dipendono tutti i poteri costituiti.

Rilevare il superamento del carattere assoluto dell'insindacabilità degli *interna corporis acta*, tuttavia, non comporta in automatico che tutti gli atti espressione dell'autonomia funzionale e organizzativa delle Camere siano suscettibili di un vaglio esterno. In questa prospettiva, la questione problematica si trasla dall'*an* di un sindacato giurisdizionale di tali atti, al *quantum* tale controllo possa realizzarsi nel caso concreto[283].

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

In primo luogo, infatti, i vizi *in procedendo*, configurandosi quali vizi derivanti dallo sviamento della procedura prevista per l'adozione di un atto legislativo, sono caratterizzati da confini maggiormente flessibili e difficilmente definibili. Pertanto, soprattutto in relazione a prassi distorsive del procedimento legislativo quale quella del maxi-emendamento, una pronuncia caducatoria adottata dal Giudice costituzionale potrebbe non limitarsi alle singole disposizioni impugnate, ma estendersi all'atto legislativo inteso nella sua interezza[284].

In secondo luogo, un ulteriore limite al sindacato del Giudice costituzionale in relazione ai vizi formali attiene agli effetti temporali delle declaratorie di incostituzionalità[285]. L'annullamento di un atto di rango legislativo con effetti *ex tunc*, *tamquam non esset* all'interno dell'ordinamento costituzionale, secondo quanto previsto dal combinato disposto degli artt. 136 Cost. e 30 l. 87/1953, risulta potenzialmente lesivo di posizioni giuridiche soggettive consolidate, frustrando principi cardine dello Stato costituzionale quale la tutela del legittimo affidamento e, *a fortiori*, della certezza del diritto[286]. In questa prospettiva, a differenza di quanto avviene in un ordinamento caratterizzato da un modello di giustizia costituzionale di sindacato preventivo di costituzionalità, nel nostro ordinamento anche a distanza di tempo, una situazione giuridica soggettiva verrebbe meno non tanto in ragione di una violazione sostanziale del testo costituzionale, quanto di uno sviamento della procedura di produzione legislativa.

---

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

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

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

Tale criticità connessa agli elementi genetici del sistema di giustizia costituzionale italiano, risulta ancor più determinante in relazione all'assenza di previsione *ex lege* di tecniche decisorie, che, come accade in altri ordinamenti (quali Germania e Portogallo[287]), possano modulare gli effetti prodotti dalle declaratorie di incostituzionalità soltanto *pro futuro*, al fine di tutelare altri interessi pubblici o di rango costituzionale[288].

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

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

Tramite un approccio *case by case* alla giurisprudenza in materia di vizi formali della legge e di potere di emendamento, si evince come l'organo di giustizia costituzionale abbia adottato un approccio di tendenziale *self-restraint* nel vagliare i vizi del procedimento legislativo e, ancor più, alcune delle prassi particolarmente invalse nel nostro ordinamento quale quella del maxi-emendamento[289]. Oltre a causa delle descritte criticità inerenti agli stessi elementi essenziali del sistema di giustizia costituzionale italiano e al carattere scarno delle disposizioni costituzionali regolanti il procedimento legislativo, che non costituiscono un solido appiglio per giungere ad una declaratoria di incostituzionalità, la Corte Costituzionale ha nel tempo costruito tale approccio auto-limitativo riponendo

---

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

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

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

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

In altri termini, la giurisprudenza che si andrà ad analizzare mette in evidenza come la Corte decida di intervenire soltanto marginalmente nei confronti di prassi parlamentari che, seppure potenzialmente confliggenti con diversi valori di rango costituzionale, sono connotate da un elevato margine di politicità, attenendo al nucleo essenziale del rapporto fiduciario tra maggioranza e opposizione[290].

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

In tal modo, dunque, la Corte esercita la funzione sistemica che gli è propria, ovvero la garanzia dell'effettività della Carta Fondamentale, nel rispetto degli stringenti limiti delle proprie competenze delineate dalla Costituzione, evitando così di "sconfinare" dalle proprie prerogative a danno dell'autonomia organizzativa e funzionale delle Camere[291].

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

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

Analizzando la giurisprudenza costituzionale in materia di vizi del procedimento legislativo, non si può che prendere le mosse dalla celebre sentenza 9/1959[293].

---

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

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

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

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

A pochi anni dalla propria istituzione, infatti, la Corte Costituzionale, seppure non per la prima volta[294], è stata chiamata a pronunciarsi su una questione inerente l'iter di approvazione legislativa e, in particolare, in merito alla compatibilità con la Carta Fondamentale di un atto legislativo approvato in modo difforme dai due rami del Parlamento. Nel dettaglio, a seguito di diverse ordinanze di rimessione da parte delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione in riferimento al giusto procedimento legislativo disciplinato dagli artt. 70 e 72 Cost., la questione oggetto di scrutinio da parte del Giudice delle Leggi riguardava la c.d. Legge Agrimi (l. 168/1956, rubricata "*Provvidenze per la stampa*"), legge che era stata approvata in formulazioni differenti dalle Commissioni I e X della Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica.

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

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

Riconosciuto tale potere di controllo in capo all'organo di giustizia costituzionale, la Corte evidenzia come il descritto sindacato deve esercitarsi mediante la verifica del concreto svolgimento dei lavori parlamentari desumibile dai messaggi di trasmissione dei Presidenti di Assemblea e, sussidiariamente, dai resoconti stenografici[295], i quali assumano valore di prova che non osta ad un concreto vaglio da parte del Giudice delle Leggi.

Tuttavia, la Corte, pur riconoscendo la descritta competenza a vagliare i vizi formali di costituzionalità, non spinge il proprio ragionamento giuridico fino al riconoscimento dei regolamenti parlamentari quali norme parametro interposte[296]. In altri termini, seguendo l'argomentazione della Corte, nessun dubbio sussiste sulla possibilità di verificare la compatibilità di un atto legislativo al disposto dell'art. 72 Cost., ma l'osservanza delle disposizioni regolamentari nel corso dell'*iter legis* costituisce un apprezzamento di

---

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

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

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

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

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

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

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

Dall'altro, il *decisum* della sentenza pone le basi per uno dei *leitmotiv* della giurisprudenza costituzionale successiva, ovvero l'impossibilità di sindacare la correttezza del procedimento legislativo alla stregua delle disposizioni dei regolamenti parlamentari[299].

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

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

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

---

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

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

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

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

A fronte di una sostanzialmente unanime critica da parte della dottrina in merito alla compatibilità della prassi in questione con la Carta Fondamentale[301], gli interventi dei due organi costituzionali titolari del potere di garanzia sono stati particolarmente marginali.

Sotto il profilo del ruolo svolto da parte del Presidente della Repubblica in relazione alla prassi in questione, soltanto in rare occasioni, il Capo dello Stato ha esercitato il proprio potere di inviare messaggi alle Camere e di rinviare un atto legislativo al Parlamento ex art. 74 Cost., rilevando lo sviamento dal regime procedurale prescritto dalla Costituzione per l'approvazione dell'atto legislativo[302].

Analogamente, il Giudice delle Leggi ha mantenuto un orientamento particolarmente prudente nel sindacare la compatibilità costituzionale del binomio maxi-emendamento – questione di fiducia, mostrando un sostanziale arretramento rispetto alla posizione assunta con la sentenza 9/1959[303] e non giungendo mai ad alcuna declaratoria di incostituzionalità in relazione al giusto procedimento legislativo.

---

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

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

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

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

In questa prospettiva si colloca la prima sentenza di questo *corpus* giurisprudenziale, ovvero la sentenza 391/1995[304]. In questa pronuncia, la Corte viene chiamata a vagliare la compatibilità costituzionale in relazione agli artt. 72 e 77 della Costituzione dell'art. 5-bis l. 359/1992, di conversione del decreto-legge 333/1992 (rubricato "*Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica*"), la quale prevedeva una disciplina dell'indennità delle aree edificabili, in quanto tale atto legislativo era stato approvato dall'Assemblea seguendo la procedura del maxi-emendamento e dell'apposizione della questione di fiducia da parte dell'Esecutivo.

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

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

Ancora, la Corte Costituzionale, in altre rilevanti pronunce, ha definito i confini della possibilità di un giudizio in via d'azione avente ad oggetto i vizi *in procedendo.* In particolare, nella sentenza 398/1998, il Giudice delle Leggi dichiara inammissibili le censure prospettate dalle Regioni Veneto e Lombardia in relazione all'art. 2, l. 662/1996 in materia di "quote latte", censure con le quali si richiedeva all'organo di giustizia costituzionale di pronunciarsi su tale atto legislativo approvato mediante il binomio del maxi-emendamento e dell'apposizione della questione di fiducia[307]. In particolare, la Corte

---

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

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

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

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

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

riconosceva come la possibilità di rilevare vizi formali di incostituzionalità da parte delle Regioni fosse limitata soltanto al caso in cui tali censure si risolvessero in una violazione o menomazione delle competenze attribuite alle Regioni ai sensi dell'art. 117 Cost.; pertanto, non essendo prospettato con chiarezza nel caso oggetto del giudizio il nesso sussistente con le competenze regionali, la questione viene dichiarata inammissibile[308].

Più recentemente, con la sentenza 237/2013, la Corte torna nuovamente a pronunciarsi in merito alla prassi del maxi-emendamento e, in particolare, in merito alla compatibilità con l'art. 72 Cost. della legge 148/2011, di conversione del d.l. 138/2011, in materia di organizzazione degli uffici giudiziari. Seguendo lo schema interpretativo consolidato, la Corte, ribadita la propria competenza a sindacare esclusivamente il rispetto delle norme costituzionali sul giusto procedimento e non quelle di fonte regolamentare, dichiara non fondata la questione prospettata dal rimettente, in quanto l'*iter legis* dell'atto impugnato risultava conforme a quanto disposto dalla disciplina regolamentare. Per tali ragioni, dunque, nell'interpretazione della Corte, non si configura alcuna lesione del disposto dell'art. 72 Cost., poiché, come confermato da successivi arresti della Corte[309], "risultano salvaguardati l'esame in sede referente sia l'approvazione in aula".

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

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

---

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

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

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

Fondamentale e procedimenti "speciali", rimessi alla fonte regolamentare, e, dunque, la compatibilità al regolamento diventa *de relato* anche compatibilità con la Costituzione[310].

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

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

Con le pronunce 22/2012 e 32/2014[311], che fanno parte del più ampio *corpus* giurisprudenziale inaugurato con la nota sentenza 360/1996 sulla prassi della reiterazione del decreto-legge non convertito[312], la Corte Costituzionale interviene in modo maggiormente incisivo sulla vita dell'Assemblea, dichiarando non compatibili con la Carta Fondamentale prassi particolarmente consolidate nella dinamica parlamentare.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

Parte del medesimo indirizzo interpretativo è, poi, la successiva sentenza 32/2014[315]. In tale pronuncia, il Giudice delle Leggi viene adito dalla Corte di Cassazione sulla compatibilità a Costituzione della disciplina che assimilava il trattamento sanzionatorio tra "droghe leggere" e "droghe pesanti" (la c.d. riforma Fini-Giovanardi) 316, la quale era stata inserita in sede di conversione all'interno di un decreto-legge avente ad oggetto lo stanziamento di risorse per le successive Olimpiadi invernali di Torino e approvata mediante la tecnica del maxi-emendamento e della questione di fiducia governativa. Pertanto, l'organo di giustizia costituzionale, richiamandosi al precedente sopra richiamato, accoglieva la questione come prospettata dal rimettente, riconoscendo nel caso di specie la totale assenza di omogeneità tra decreto-legge e legge di conversione.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

Come noto, con la recente ordinanza 17/2019[317], la Corte costituzionale, modificando il proprio orientamento consolidato[318], ha riconosciuto la possibilità in astratto al singolo parlamentare di sollevare conflitto di attribuzione, in quanto soggetto abilitato ad esprimere la volontà del potere al quale appartiene. In particolare, l'organo di giustizia costituzionale, decidendo sul ricorso presentato da 37 senatori del Partito Democratico nei confronti del Governo, del Presidente della Commissione Bilancio, della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari e del Presidente del Senato in relazione al procedimento legislativo adottato per approvare la legge di bilancio 2019, definito mediante maxi-emendamento e apposizione della questione di fiducia.

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

---

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

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

Riconosciuta tale potestà in capo al parlamentare, tuttavia, la Corte perviene ad una pronuncia di inammissibilità, limitando il proprio margine di sindacato soltanto "alle violazioni manifeste ed evidenti" delle prerogative del singolo parlamentare, in ossequio al principio di autonomia dell'organo parlamentare. In altri termini, il Giudice delle Leggi esclude dal proprio giudizio "le violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e della prassi di Ciascuna Camera", in quanto proprio la sede parlamentare costituisce il luogo di elezione per la risoluzione di tali controversie[319].

Proprio nel caso di specie, risultavano carenti l'elemento essenziale dell'evidente menomazione delle competenze riconosciute al singolo parlamentare, idoneo a consentire un intervento demolitorio della Corte[320].

Del medesimo tenore e con un analogo approccio di maggiore attivismo giudiziario, il Giudice delle Leggi, con le successive sentenze 60/2020 e 80/2022[321], ha confermato l'indirizzo giurisprudenziale inaugurato con la richiamata sentenza. In particolare, l'organo di giustizia costituzionale, ribadendo la potestà del singolo parlamentare di sollevare un conflitto di attribuzione, non ha mai rilevato nei casi sottoposti al suo scrutinio quelle gravi menomazioni, costituenti requisito essenziale di una pronuncia nel merito da parte della Corte.

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

CONCLUSIONI

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

---

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

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

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

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

Dinanzi a queste alterazioni del corretto funzionamento della nostra forma di governo parlamentare a bicameralismo (in teoria) perfetto, rispetto alle quali anche il Presidente della Repubblica ha mosso significativi rilievi e censure, il ruolo ricoperto dal Giudice delle Leggi è risultato particolarmente marginale.

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

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

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

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

Riforme non solo regolamentari ma, probabilmente, anche di rilievo costituzionale. In particolare, sarebbe auspicabile una riforma che miri intanto al superamento del bicameralismo paritario, valorizzando, com'è stato proposto, la sede del Parlamento in seduta comune. E, su questo nuovo assetto, apportare successivamente tutte le modifiche procedurali ai regolamenti parlamentari che si rendessero necessarie anche alla luce della riduzione del numero dei parlamentari e alle dinamiche realizzatesi con l'attuazione del PNRR il quale, probabilmente, sarà solo il primo di una serie di "Piani" con cui l'Unione Europea condizionerà sempre di più la legislazione degli stati membri, nella prospettiva di una maggiore integrazione europea.

BIBLIOGRAFIA

A.C., XIII leg., Assemblea, res. sten. del 19 settembre 2000.

AINIS M., *La legge oscura. Come e perché non funziona*, II ed., Roma-Bari, 2002, p. 3 s.

ANNICHIARICO*, A Milano l'ombra del commissario per gli "emendamenti fantasma"*, in *La Stampa*, 15 marzo 2003, p. 6.

AREDDIA K., *Bilancio comunale, sugli emendamenti indaga la procura*, in *La Stampa Vivere Milano*, 15 marzo 2003, p. 1.

AZZARITI G., *Problemi attuali del diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1951, pp. 190 s.

BARILE P., *Il crollo di un antico feticcio (gli "interna corporis") in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, 1959, 240 ss.

BARTOLUCCI L., *Sull'inopportunità di intraprendere un percorso di riforma del procedimento legislativo in tempo di* Next generation EU, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, n. 2/2021, p.133 s.

BARTOLUCCI L. - DI MAJO L. (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Editoriale Scientifica, 2022.

BARTOLUCCI L., *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Consulta online*, n. 2/2022.

BASSANINI F. - MANZELLA A. (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli editore, 2017.

BENTHAM, GEREMIA, *La tattica parlamentare*, Torino, Tipografia di Antonio Pavesio, 1848.

BERTOLINI G., *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa* in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 5, Seminario 1994, Torino, 1995, pp. 213 – 236.

BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1985.

CARETTI P., *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, in N. LUPO (a cura di), "Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LUPO N., (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo: atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Cedam, 2010.

LUPO N, *Il Presidente di Assemblea come "giudice" del diritto parlamentare*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, 2011, Vol. 3, p. 2053-2090.

LUPO N., *I maxi-emendamenti e la Corte Costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019.

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

LUPO N., *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it: rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n. 4/2019.

LUPO N., *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

LUPO N., *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all'indomani del referendum costituzionale*, in www.federalismi.it, 21 ottobre 2020.

LUPO N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in www.federalismi.it, n. 1/2022.

MANCINI M.- GALEOTTI U., *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887.

MANETTI M., *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, *in Quad. cost*., n. 3/2020.

MANNINO A. – CURRERI S., *Diritto parlamentare*, Collana di diritto, Milano, 2019.

MANZELLA A., *Il parlamento*, II edizione, Il Mulino, Bologna, 2003.

MANZELLA A., *Post-scriptum*, in *Il Filangeri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, 2016.

MARTINES T. ET AL., *Diritto parlamentare*, Maggioli, Rimini, 1992.

MARTINES T, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 327 ss.

MEZZANOTTE C., *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere* (Atti del seminario tenuto a Roma, Palazzo della Consulta, 23-24 novembre 1988), Giuffré, Milano, 1989, p. 39 e ss.

MODUGNO F., *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. Una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte Costituzionale*, in *federalismi.it*, 11 luglio 2014.

MORRONE A., *Fonti normative*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 165 ss.

MORRONE A., *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte Costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XXXIX n. 2, giugno 2019, pp. 251-290.

MORRONE A., *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it: rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n. 4/2019.

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

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

NUVOLI, P., *Deliberazioni normative parziali (in tema di votazione di emendamenti)*, in *Bollettino di informazione costituzionale e parlamentare*, 1993, n. 1-3.

NUVOLI, P., *Il numero legale degli organi parlamentari: norme e prassi*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi procedure apparati*, Camera dei Deputati, Roma, 2001, n. 11.

ONIDA V., *Alcune riflessioni sulle tendenze della forma di governo in Italia*, in AA.VV., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 1*, 1990, p. 30.

PASSAGLIA P., *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002.

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

PERNICIARO G., *Durante una votazione in Assemblea, può "fare fede" il testo del maxi-emendamento contenuto in una nota del Servizio studi?*, in *Amministrazione in cammino.it*, 20 gennaio 2006.

PICCIONE D., *I molti paradossi dei maxi-emendamenti, e le (poche) soluzioni possibili agli effetti perversi da questi generati*, in LUPO N. (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Atti del seminario svoltosi presso la Luiss Guido Carli, 1 ottobre 2009, Padova, 2010.

PICCIRILLI G., *Sul valore costituzionale del termine per la presentazione degli emendamenti*, in forum costituzionale.it, 2006.

PICCIRILLI G., *La reiezione di un subemendamento contenente una mera riscrittura formale del testo comporta la preclusione dell'emendamento cui esso era riferito?*, in *Amministrazione in cammino.it*https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2007/10/18/la-reiezione-di-un-subemendamento-contenente-una-mera-riscrittura-formale-del-testo-comporta-la-preclusione-dell%25E2%2580%2599emendamento-cui-esso-era-riferito/, 2007.

PICCIRILLI G. , *I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia: tendenze opposte nel sindacato dei vizi del procedimento legislativo*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, 2007, pp. 363 ss.

PICCIRILLI G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, 2008.

PICCIRILLI G., *La prima proposta di (minimale) adeguamento del regolamento del Senato alla riduzione del numero dei suoi componenti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2021.

PICCIRILLI G., *La proposta PD di modifica del regolamento della Camera. Un netto passo avanti nel dibattito sulle riforme regolamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2021.

PIETRANGELO, M, Lezione del 9 febbraio 2022 nell'ambito del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari "Silvano Tosi" sul tema del *drafting* formale a livello interno ed europeo.

PISANESCHI A., *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, in *Diritto e società*, 1988, pp. 221 ss.

PISTORIO G., *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale scientifica, 2018.

PISTORIO G., *Fiat iustititia ne pereat mundus. Un monito ultimativo sull'abuso del ricorso ai maxi-emendamenti con questione di fiducia. Nota all'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte Costituzionale*, in *Diritto e Società*, n. 1/2019, p. 135 ss.

POLIMENI, S., L*a "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2014, n. 6.

PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Lettera circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*, 20 aprile 2001.

RAZZA A., *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.

RAZZA A., *La parificazione delle procedure di esame degli emendamenti ai decreti-legge tra Camera e Senato: prime proposte di riforma del Regolamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018.

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

RESCIGNO G.U., *L'atto normativo*, il Mulino, 1998.

RUGGERI A., *Esperienze di giustizia costituzionale, dinamiche istituzionali, teoria della Costituzione* in *Giur. Cost*., n. 4, vol. 53, anno 2008, p. 3603 ss.

RUGGERI A., *Norme intruse e questioni di fiducia*, in N. LUPO (a cura di), "Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS 'Guido Carli' il 1° ottobre 2009", Cedam, 2010, pp. 19-29.

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

RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappicchelli, 2014, p. 104 ss.

RUOTOLO M., *Sui vizi formali del decreto-legge e della legge di conversione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018.

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

FURLANI S., *Numero legale. Diritto pubblico. Estratto dal Novissimo Digesto Italiano*, Torino, UTET, 1985.

SANDULLI A.M., *Considerazioni in tema di sindacato della Corte costituzionale sul profilo formale delle leggi*, in ID., *Scritti giuridici*, I, Napoli, 1990, p. 603 ss.

SCIORTINO A., *PNNR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?* in www.federalismi.it, n. 18/2021, p. 235 s.

SEMINARIO DI STUDI E RICERCHE PARLAMENTARI «SILVANO TOSI», *Ricerca 2018: «Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata»*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2018.

SOMMACCO V., *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, L.G.D.J, 2002.

SORRENTINO F., *Carlo Esposito e la giustizia costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1991, p. 1705 ss.

SPAGNA MUSSO E., *Emendamento*, in Enciclopedia del diritto, vol. XIV, Milano Giuffré, 1965 pp. 828 e ss.

TARLI BARBIERI G., *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019.

TOSI, SILVANO - MANNINO, ARMANDO, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1999.

TOZZI G., *La lettera del Presidente Mattarella del 23 luglio 2021 tra prassi parlamentare, riforme dei Regolamenti parlamentari e PNRR*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2022. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

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

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

VICENZI V., *Accantonamento*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, n. 1.

ZAGREBELSKY G., *Principi e voti. La Corte Costituzionale e la politica*, Torino, Einaudi, 2005.

Camera dei deputati - Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2021* (consultabile al link https://temi.camera.it/leg18/temi/il-rapporto-sulla-legislazione-2019-2020_d.html).

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

Camera dei deputati, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_la_produzione_normativa_nella_xvii_legislatra.html.

Rapporto del Comitato per la legislazione (2021).

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 correzione[322]. 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 duale[324] 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 deliberativo[326] (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 congenite[328], 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 legislativa[329], sia pure diversamente intesa da alcuni come «parte integrante del potere di iniziativa»[330], da altri come una forma accessoria dello stesso[331]. 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 accolta[332]. 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 legge[333] 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 emendamento[336]. 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 esaurisce[337]; 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 legge[338]; 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 emendamenti[339].

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 pressocché 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 testo[340].

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 disposizioni[341].

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 dispositivo[342].

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 legislativa[344].

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 Libraire, 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 legge[346] – 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 modificare[348].

*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 repubblicane[349], 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 pressocché unanime nel constatare l'illegittimità del fenomeno[351].

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 emendamenti[352]; 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 esame[353]; 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 inemendabile[354].

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 ratificata[355] (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 emendamenti[356].

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 parlamentare[358]. Basti pensare, infatti, che sui 140 articoli del progetto stesso di Costituzione furono proposti ben 1663 emendamenti[359]: 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 legislativa[361]. 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 medesimo[363]. 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 deliberazione[364].

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 bilancio[365], ovvero alla generalissima previsione dell'art. 94, quarto comma[366], 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 emendative[367], 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 regionale[368], all'interno del quale ovviamente si inserisce quello emendativo.

Il procedimento di formazione della legge regionale[369] 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 regionale[370], 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*, Noccioli, 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 leggi[372].

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 elettorale[373], 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 motivata[374] 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, artt. 30, c. 4° e 46, c. 1°; St. Campania, art. 42, c. 1°, lett. b) e 2°; St. Puglia, art. 32.

informatori e l'approvazione finale da parte sempre del Consiglio, assicurano «che l'attività normativa così esplicata 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 vigore[378].

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'organo[379], 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 dinnanzi 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 Giunta[380]. Per quanto riguarda i termini, se non sono già stati presentati e svolti in Commissione[381] – 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 progetto[382]. 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 riferisce[384]. 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 modificare[386]. 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 articolo[388], 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 votazioni[389], 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 Toscana[390].

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 aula[391].

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 riproduttivi del testo degli originali articoli dal 6 al 37, con evidenti problemi di *drafting* formale e sostanziale[392]. 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 legislativa[393]. 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 secondario[394]. 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 distorsivo, 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 trasversali[395].

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 legge[396].

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 competenza[397]. 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, N*é 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. 79[398]) e la legge di bilancio (Reg. Int. Umbria art. 80[399]).

Individuate le previsioni regolamentari pressocchè 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 accessorietà 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°), riproducenti 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 reiezione 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 pressocchè 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 sede[401]. 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 legislativi[403]. 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 internet[404].

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 emendativa[405].

Senz'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 maxiemendamenti 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 robot[406].

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 elettive[407].

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 Camere[408]. 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 elettive[409] nonché il diritto di spostarsi per recarsi presso le sedi per esercitare le proprie funzioni[410].

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 partecipanti[411]. 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 Cost[412].

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 Veneto[413], Lazio[414] e Puglia[415] 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. 64[416] 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 rappresentanza[417]. 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 sembrino 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 presuppongo lo scrutinio segreto. In concreto le Regioni Emilia-Romagna[419], Toscana[420], Basilicata[421], Puglia[422] 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 sanitarie[425].

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 contagio[426]. 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 Presidenza[427].

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 Calabria[428] e del Veneto[429] 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 Veneto[430], Piemonte[431], Marche[432], Calabria[433] e Puglia[434] 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 Assemblee.

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 interni [436]. 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 distanza[440]. 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 lavori[441].

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 democratici[442].

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 Regione[444]. 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 istituzioni[445].

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 eluse[447].

---

[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 iscritti[450]. 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 rappresentativo[451].

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 emendamento[452].

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 'soggettivi', 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 evidenzia 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. Lombardia[455]: 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 Gruppo[457].

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 politica[461].

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 decisione[462].

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, prevendo 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 decisorio 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 evidenzia 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 necessarietà 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 (artt. 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 vengono 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 rappresentativa[471].

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 riferirne (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 regionale[473].

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 ricorrano 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 regolamenta 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 politici[478]. Tra questi: la modifica del Titolo V della Costituzione, che ha determinato la necessità di adeguare la disciplina statutaria coerentemente alle nuove disposizioni costituzionali[479]; la profonda trasformazione del sistema partitico: sia a livello nazionale che regionale[480]; la preminenza dell'Esecutivo regionale[481].

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 statale[483] – possano recuperare quegli spazi – almeno – di codecisione per incidere sulla definizione degli atti normativi[484].

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 legislativa[485]; in tal senso, tenendo conto, pertanto, delle dinamiche negoziali che si sono prodotte presso la sedi della decisione politica[486].

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 regionale[487]. Le dinamiche di quest'ultima, in continuità – ma con modalità diverse – con le tendenze venute in rilievo a livello statale[488], 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 1999[490], che ha fortemente razionalizzato[491] 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 regionale[492] 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 Consiglio[494].

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 istituzionale[496], 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 campana[499].

---

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 Presi- dente 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 Giunta[500], 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'Esecutivo[501]: 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 consiliare[503], 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 prorprie 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.fondazioneeinaudi.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 neoeletto, 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 riservato[505].

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'Esecutivo[507].

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 procedimentali – 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 integrate[510] dalla disciplina sul procedimento legislativo e, in ispecie, del potere di emendamento, prevista dal Regolamento del Consiglio regionale[511].

In questo senso, si intende muovere dalla fase della programmazione dei lavori [512], 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'esame[513].

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 Assemblea[515]: 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 riferiti[517].

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 – predispone 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 riesamini, 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'assestamento 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'elettorato[520].

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-istituzionale[521]), può costituire una causa di compressione del dibattito assembleare[522].

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 secondo[523], 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 Consiglio[525].

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 legislativo[526].

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 pandemia[527] – 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 differenze[528], a livello nazionale il Parlamento italiano ha tentato di recuperare centralità attraverso un meccanismo, invero non da tutti considerato efficace[529], di «parlamentarizzazione» delle misure adottate dal Governo per contrastare la pandemia[530]. 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 regionali[531]. 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 sociale[532].

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 deliberativa[533]. 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 normativa[535].

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 Legislatura[536].

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 2020[535] e dal Questionario sulla legislazione 2021[535] 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'esame[537]. 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 distanza[538].

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 amministrativi[539], sono stati approvati solo quattro emendamenti in Commissione Affari Istituzionali e nessuno in Assemblea[540]. La stessa sorte si rinviene nell'analisi della procedura di esame in Aula del Rendiconto Generale della Regione Campania per esercizio finanziario 2019[541] e della Variazione al Bilancio di previsione 2021-2023, esaminati in un'unica seduta e senza che vi fossero emendamenti approvati in Aula[542].

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'Esecutivo[543] – ulteriormente enfatizzata dal processo di personalizzazione partitica[544] – 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 l 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 2019[545] 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 governo[546]. 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 PNRR[547] – 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 pronvinciale: 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 attenere 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 Capaccioli[550] – utilizzati qui non in termini sostanziali ma procedimentali – 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 proprio[551], dato che si arresta alla fase della proposta, la quale dovrà poi essere tradotta da chi ha il potere di emendamento[552] – 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 discpl. 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 procedimento[553], 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 speciale[554] non sembrano presentare elementi di particolare peculiarità rispetto a quanto previsto dai regolamenti interni[555] 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 discussione[556]. Tuttavia, in alcuni casi, Sicilia[557] e Sardegna[558], 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. CEREA, *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 regionale[559]. 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 stante[560]. Lo stesso discorso vale per la Regione del Friuli Venezia Giulia[561], dove il potere di presentare emendanti 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 regionale[562].

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, Trentino[563] e Sicilia, si richiede, a pena di inammissibilità, che l'emendamento presentato non sia in contrasto con precedenti deliberazioni adottate dal Consiglio regionale sull'argomento[564]. 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 illogica[569] 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 regionale[572]; tuttavia nelle tre regioni del nord si prevedono in proposito ulteriori specificazioni. Per quanto riguarda la Valle d'Aosta[573], 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 emendamento[576].

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 presentato[577] – 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 attività [578], 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 contemplano 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 Presidente[579] – 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 il consiglio nella sua unitarietà si perviene sempre e solo attraverso il vaglio 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 Trento[581] 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 Giunta[582], 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 caratterizzi 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 motivazione[589].

---

[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.CARRÀ – 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 omnicomprensiva 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 stessa[590].

[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 generale[593].

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, rispett. 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 lavori[594]. 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 del la 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 finale[599]. 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 emendanti 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 sembrino 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 entrambe[602]. 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 emendative[603] 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 questione[604].

*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 contenti 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.

CAPACCIOLI E., *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 espansionismi 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, maxiemendamenti 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*, Noccioli, 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 anaysis, 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., N*é 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.

III

La Spagna

di

Anna Ciarone

Margherita Corvasce

Ruben Grasso

Miriam Mangano

Federico Musso

SOMMARIO: 1. Il procedimento legislativo ordinario nelle *Cortes Generales* - 1.1. Introduzione: il bicameralismo in Spagna - 1.2. Il procedimento legislativo ordinario - 1.2.1. L'iniziativa legislativa - 1.2.2. La fase interna al *Congreso de los Diputados* - 1.2.3. La fase interna al *Senado* - 1.2.4. La definitiva approvazione da parte del Congreso, sanzione e promulgazione - 1.3. Aspetti problematici del procedimento legislativo (cenni) - **2. Il fondamento del potere/diritto di emendamento nell'ordinamento spagnolo** – *2.1. Introduzione al problema - 2.2. Il fondamento costituzionale - 2.2.1. L'"enmienda" negli articoli 84, 90, 134 e 135 - 2.2.2. I principi costituzionali e il "derecho de enmienda" - 2.3. Potere di emendamento e forma di governo - 2.4. Distinzione fra enmienda e proposición de ley* – **3. La disciplina regolamentare delle enmiendas** - 3.1. Disciplina regolamentare per la presentazione e votazione delle *enmiendas* - 3.2.1. Disciplina per la presentazione delle *enmiendas parciales* e delle *enmiendas a la totalidad* nel *Reglamento del Congreso de los Diputados*: criterio formale e sostanziale - 3.2.2. Disciplina per la presentazione degli *enmiendas parciales* e delle *enmiendas a la totalidad* nel *Reglamento del Senado*: criterio formale e sostanziale - 3.3. Discussione e votazione delle *enmiendas*: differenze e particolarità tra Commissione e Aula - 3.3.1 Il dibattito e la votazione delle *enmiendas parciales* - 3.3.2. Il dibattito e la votazione delle *enmiendas a la totalidad* - 3.3.3. Conclusione: la presentazione delle *enmiendas* tra il diritto del singolo deputato e le pratiche ostruzionistiche - **4. Il diritto di emendamento: potere solo dei gruppi parlamentari o anche dei singoli deputati?** – 4.1. Il diritto di presentare *enmiendas* come diritto di partecipazione del singolo parlamentare alle funzioni delle *Cortes Generales* e manifestazione dello *ius in officium* nell'articolo 23 della Costituzione. – 4.2. Osservazioni sulla disciplina regolamentare del potere di emendamento. - 4.2.1. Quale valore assume in concreto la "*firma del portavoz*" richiesta dal *Reglamento del Congreso de los Diputados*? – 4.3. Tentativo di analisi dell'esercizio del potere emendativo nella XIV legislatura. – 4.4. Prime considerazioni conclusive: l'impatto della *grupocracia* sul mandato parlamentare e crisi del mandato rappresentativo – **5. Le *enmiendas* che comportano un aumento degli stanziamenti o una diminuzione delle entrate di bilancio e il veto del Governo** - 5.1. Un *unicum* spagnolo - 5.1.1. I *Presupuestos Generales del Estado* e il loro procedimento di approvazione - 5.1.2. I limiti al potere di emendamento per le *Cortes Generales*: dal *Reglamento del Congreso de los Diputados* del 1918 all'articolo 134.6 della *Constitución Española* e alla scelta estensiva del vigente *Reglamento* - 5.1.3. Spunti di comparazione con altri ordinamenti europei - 5.2. La prassi, tra le esigenze di controllo e di tutela delle minoranze e i rapporti di forza tra Parlamento e *Gobierno*; criticità dell'impianto attuale - 5.3. Conflitto tra *Gobierno* e Parlamento: la giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* - 5.4. Gli sviluppi alla luce della riforma della *Constitución* del 2011 e della nuova disciplina europea sul bilancio: davvero il *Gobierno* ne esce rafforzato? - 5.5. Prospettive *de jure condendo* - **6. Considerazioni conclusive.**

1. IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO NELLE CORTES GENERALES

di *Margherita Corvasce*

1.1. Introduzione: il bicameralismo in Spagna.

Nel diritto parlamentare spagnolo il potere di emendamento si esplica ed è soggetto ad una diversa disciplina a seconda che il suo esercizio avvenga in una delle due Camere che compongono l'Assemblea legislativa, denominata nella Costituzione spagnola del 1978 (CE) *Cortes Generales: Congreso de los Diputados* e *Senado*.

Il sistema bicamerale spagnolo è, infatti, di tipo "imperfetto", "asimmetrico" o "attenuato" [606], ossia caratterizzato dalla disomogeneità di funzioni, competenze e composizione tra le due camere. Tale diversificazione di poteri influisce e caratterizza il procedimento legislativo e, con esso, il principale strumento di espressione della dialettica parlamentare, ossia il potere di emendamento.

È, dunque, opportuno delineare i principali caratteri del bicameralismo spagnolo e accennare alla sua origine storica, per meglio comprendere le dinamiche dell'*iter legis* e, di conseguenza, porre le basi per le successive riflessioni in merito alle peculiarità dell'emendamento nell'ordinamento in questione.

Si deve, poi, premettere che un discorso sul bicameralismo non può prescindere dall'affrontare il tema della crisi dello stesso (comune al nostro ordinamento) e, nello specifico, della Seconda camera o Camera alta, il *Senado*. Le ragioni di tale crisi sono dettate sia da circostanze che trascendono l'ordinamento spagnolo, sia da elementi storico-politici peculiari all'esperienza iberica.

Partendo da un breve *excursus* storico, la divisione del Parlamento in due camere è presente sin dalle sue origini e ha conosciuto un'evoluzione delle ragioni che la giustificano.

Inizialmente, la presenza di due camere rispecchiava la suddivisione delle società in classi e aveva lo scopo di consentire la partecipazione dei diversi ceti sociali al potere politico, in un'ottica di suddivisione e bilanciamento dello stesso; sicchè, alla Camera Alta veniva assegnata la rappresentanza delle classi nobiliari e alla Camera bassa la rappresentanza del ceto borghese[607].

---

[606] Espressioni largamente utilizzate in dottrina per indicare quei sistemi in cui "*la posizione delle due Camere non è assolutamente paritaria, il pieno potere legislativo ed il controllo politico* s[ono] *riservati ad una di esse e per l'altra* s[ono] *previste soltanto attribuzioni consultive o particolari funzioni esecutive o giurisdizionali*". G. NEGRI, voce *Bicameralismo*, in *Enc. Dir*., vol. V, Giuffrè, Milano, 1959, p. 345 ss. Per una rassegna, in prospettiva comparata, delle diverse declinazioni che il sistema bicamerale imperfetto può assumere si rimanda alla voce citata.

[607] Tale connubio implicava che i rappresentanti eletti non fossero liberi di esercitare il loro ufficio, ma dovessero attenersi alle indicazioni derivanti dal ceto di appartenenza. Il vincolo di rappresentanza viene meno con il ripristino dei Parlamenti in seguito alla Rivoluzione francese, dopo una fase di emarginazione degli stessi durante il periodo delle monarchie assolute nel XIV sec. (con l'unica eccezione del Parlamento inglese). Il parlamentarismo ottocentesco se, da un lato, abbandona la concezione medioevale di mandato imperativo, attribuendo un nuovo significato alla rappresentanza politica, dall'altro, mantiene una vocazione classista, riservando alle Camere Basse la rappresentanza dei ceti borghesi. Solamente con la nascita dello stato federale, nel XVIII sec., si determinerà un nuovo tipo di bicameralismo, che attribuisce ad una delle due Camere una funzione di rappresentanza territoriale. F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid, II ed., 2019, p. 66 ss.

La chiave di volta che determina la crisi del bicameralismo è costituita dalla progressiva democratizzazione dello Stato, assieme al radicamento del principio del suffragio universale. A partire dagli inizi del '900 le assemblee prive di radici elettive iniziano ad essere accantonate o, in caso di sopravvivenza, ad assumere la medesima composizione politica rispetto alle camere popolari; di conseguenza, la presenza di due distinte camere non trova più una sua ragion d'essere[608]. A tale crisi resiste solo in parte il bicameralismo federale poiché, anche nelle esperienze caratterizzate da una dimensione territoriale delle seconde camere, queste ultime, piuttosto che rappresentare gli interessi delle autonomie locali, finiscono per divenire ulteriori protagonisti della vita politica e partitica[609].

La permanenza della seconda camera, in particolare negli ordinamenti non federali, trova oggi la sua giustificazione in un duplice ordine di ragioni (non necessariamente alternative tra loro): la funzione di garanzia delle minoranze e/o la funzione di stabilizzazione delle maggioranze e dell'indirizzo politico. Quest'ultima era particolarmente sentita dal Costituente del '78, alla luce della necessità di garantire la stabilità del governo nel processo di transizione democratica dello Stato spagnolo, che si è svolto, come è noto, senza alcun elemento di rottura dell'ordinamento rispetto al precedente regime franchista[610].

Nel contesto spagnolo la presenza di entrambe le esigenze menzionate (sostenute in sede costituente da schieramenti opposti[611]) fece apparire, sin da subito, la scelta del sistema bicamerale la più appropriata, tanto che non si registrano dibattiti in merito all'art. 66 CE[612], votato unanimemente dalle *Cortes*, anche in conseguenza della fallimentare esperienza della costituzione monocamerale del 1931 e del fatto che il legislatore di transizione aveva già inaugurato, con la *Ley para la reforma politica* del 4 gennaio 1977, un sistema bicamerale di tipo imperfetto[613].

Il sistema bicamerale spagnolo si inquadra, infatti, in un regime di bicameralismo attenuato, sbilanciato verso una netta prevalenza di poteri e funzioni a favore del *Congreso*

---

[608] Spesso la dottrina individua il *Parliament Act* emanato dal parlamento inglese nel 1911 come momento di avvio della progressiva democratizzazione delle seconde Camere. *Ivi*, p. 69.

[609] Si tratta di un'affermazione largamente condivisa in dottrina. Sulla crisi del bicameralismo federale si vedano gli Autori richiamati da *ivi*, p. 70, note 6 e 7.

[610] G. GUIDI, *Bicameralismo e "Senado" spagnolo*, in *Studi Urbinati, A - Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche, www.journals.uniurb.it*, 37/2021, p. 130. Secondo l'Autore, che riprende la dicotomia già elaborata da G. GUARINO, *Del sistema bicamerale*, in *Studi senesi*, 2/1953, p. 215 ss., il bicameralismo "*persegue fini totalmente antitetici a seconda che si attui in ordinamenti democratici omogenei o non omogenei. Nell'un caso infatti il Senato realizzerebbe il fine della stabilità, nell'altro invece, quello della garanzia delle minoranze e della Costituzione"*. L'Autore rileva come, al momento della scelta bicamerale, il sistema politico spagnolo era caratterizzato da una forte omogeneità politica, in quanto i due principali partiti (UCD e PSOE) erano entrambi fautori di un sistema democratico volto al superamento del precedente regime, ma al tempo stesso da una disomogeneità etnica rilevante. Per tale motivo l'Autore ritiene, nella sua analisi, che la costituzione del Senato Spagnolo persegua entrambe le finalità menzionate, seppur con una netta prevalenza del ruolo di stabilizzazione dell'indirizzo politico, dettato dalla contingente necessità di garantire la transizione democratica.

[611] Un approfondimento delle posizioni sostenute dai diversi partiti politici in sede costituente attorno al ruolo dell'istituzione senatoriale si rinviene in *ivi*, p. 138 ss. (si vedano in particolare gli A. richiamati alle note 26 e 27).

[612] L'articolo 66, c. 1, CE consacra il principio bicamerale: "*Las Cortes Generales representan el pueblo español y están esformadas por el Congreso de los Diputados y el Senado*".

[613] *Ibidem.* La legge in questione è stato il principale strumento giuridico che ha guidato il processo di transizione democratica spagnola, prevedendo l'eliminazione delle strutture franchiste, quali, ad esempio, *las cortes franquistas* e disciplinando, al contempo, le caratteristiche delle Assemblee parlamentari che avrebbero dovuto avere il compito di elaborare la Costituzione. M. IACOMETTI, *La Spagna*, in Paolo Carrozza, Alfonso di Giovine, Giuseppe F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Bari, 2014, p. 197.

e a discapito del *Senado*, che assume un ruolo marginale nel contesto istituzionale.

Le origini di tale asimmetria sono generalmente rinvenute dalla dottrina nella volontà del legislatore costituente di attribuire alla Seconda camera il ruolo di rappresentanza territoriale delle Comunità autonome, come previsto dall'art 69, c.1, CE[614]. Ad oggi, tuttavia, la previsione dell'articolo *de quo* rimane "*màs una aspiraciòn que una realidad constitucional*"[615], in quanto solo una piccola parte di senatori sono eletti dalle Assemblee delle Autonomie locali. Si ritiene che, al momento della stesura dell'art. 69, nella parte relativa alla composizione del Senato, le Autonomie locali non si fossero ancora sufficientemente affermate per giustificare un'elezione dei propri rappresentanti[616], così il costituente ha preferito limitarsi ad affermare che "*las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millión de habitantes de su respectivo territorio*" (art. 69, c. 5, CE), prevedendo un'elezione popolare diretta per la maggior parte dei componenti dell'organo[617].

Il Senato, accanto alla vocazione territoriale, assume rilievo anche in relazione allo sviluppo della forma di governo; tanto che, secondo Guido Guidi, il ruolo (inattuato) di camera di rappresentanza territoriale si "*appiattisce sulle esigenze del Governo centrale, giustificandosi prevalentemente per ragioni di natura politico- procedimentale*"[618].

In particolare, i poteri attribuiti - e ancor più quelli non attribuiti – al Senato rendono tale camera uno strumento volto alla stabilizzazione dell'ordinamento e all'attuazione dell'indirizzo politico del Governo in Parlamento[619].

Tale profilo è evidenziato in particolare dal ruolo residuale che il *Senado* svolge nel procedimento legislativo, tale da farlo apparire come una camera *de reflexión o reconsideración*, come emergerà dalla successiva analisi. Per ora basta rilevare, a titolo esemplificativo, che tutti *i proyectos (art. 88* CE*)* e le *proposiciones de ley* devono essere presentati primariamente al *Congreso*, camera di prima lettura, e che il *Senado*, sede della

---

[614] *Ex multis*, R. SCARCIGLIA, D. DEL BEN, *Spagna*, Il Mulino, Milano, 2005, p. 55-56; DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE DELL'UNIVERSITÀ "LA SAPIENZA" DI ROMA, *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale - Country profile: Spagna*, in *Astrid Rassegna*, 8/2016, p. 119.

[615] F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español, cit*., p. 72. Il deficit di rappresentanza effettiva delle autonomie locali in Senato è, ancora oggi, oggetto di ampio dibattito in dottrina, oltre che di numerosi tentativi di riforma costituzionale, sino ad oggi sempre falliti. Sul punto si veda: M. F. ORTIZ, *Il problema del Senato in Spagna*, in *Il Mulino-Rivistaweb*, 6/2008, p. 2.

[616] Opinione largamente condivisa in dottrina. Si veda: DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE DELL'UNIVERSITÀ "LA SAPIENZA" DI ROMA, *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale - Country profile: Spagna, cit., p. 119* e M. F. ORTIZ, *Il problema del Senato in Spagna*, cit., p. 2, secondo cui "*il Senato è ciò che è perché non si sapeva come sarebbe stato lo «Stato delle Autonomie»: di qui una formula costituzionale come quella esistente, che «qualifica» il Senato come «cámara de representación territorial» nell'art 69.1 CE, e che tuttavia non riempie di contenuti rilevanti una tale affermazione*".

[617] Le proporzioni, non previste espressamente dall'art. 69 CE ma ricavabili dalle regole *ivi* sancite, sono le seguenti: 4/5 dei senatori sono eletti dal corpo elettorale e solo 1/5 sono individuati dalle Comunità autonome. Attualmente i senatori "*designados*" sono 57 su 265.

[618] G. GUIDI, *Bicameralismo e "Senado" spagnolo*, cit., p. 161.

[619] *Ivi*, p. 162. La strumentalizzazione della Camera Alta nell'attuazione dell'indirizzo politico era chiara fin dalla fase precostituente, come dimostra l'*informe de la Ponencia de las Cortes* del 10 novembre 1976 riportata dall'Autore (p.137): "*El Congreso es la asamblea polìtica por exelencia, (mentre) el Senado està concebido como regulador de la Constitución y equilibrador de las relaciones ejecutivo-legislativo*". Tale declinazione del Senato era particolarmente sostenuta dal patito di destra (UCD) e dal primo Governo Suarez, responsabile della transizione democratica in seguito all'incarico ottenuto dal re Juan Carols I e successivo esponente della coalizione che vinse le prime elezioni democratiche del 15 giugno 1977.

seconda lettura, ha la sola possibilità di porre un veto al disegno di legge proveniente dal Congresso o di emendarlo; veti ed emendamenti che, come si vedrà, possono essere facilmente superati dalla Prima Camera (art. 90, c.2, CE) [620].

Il *Senado*, poi, non ha alcuna competenza in tema di decreti-legge, approvati e votati in via esclusiva dalla Camera Bassa (art. 86, c. 2, CE), senza peraltro la possibilità di emendarli, ed è estraneo al circuito fiduciario e di controllo politico dell'Esecutivo, affidati esclusamene al Congresso[621]; entrambe circostanze che favorirebbero la sua ricostruzione come strumento di stabilità del Governo in quanto dimostrative del fatto che "*là dove non serve di supporto all'azione del Gabinetto si può anche prescindere dal Senado*" [622].

Dal disegno della CE emerge la volontà di configurare il Senato come uno strumento di stabilizzazione dell'ordinamento e del Governo, che in questa camera trova un ulteriore spazio dove incidere sulle proposte e sui progetti di legge sfuggiti in prima battuta al controllo della maggioranza. In quest'ottica gli emendamenti presentati alla Camera Alta rappresenterebbero uno strumento utilizzato dai parlamentari e dai gruppi per migliorare il testo proveniente dal Congresso e riportarlo, laddove dovesse discostarsene, nel solco dell'indirizzo politico dell'Esecutivo.

Si tratta di una ricostruzione che si pone in linea con il più generale disegno della CE del 1978 - frutto di un progetto costituzionale che non è stato elaborato in un contesto di rottura con il passato regime - che delinea una rilevante prevalenza del Governo sulle *Cortes*, le cui manifestazioni più esplicite sono costituite dalla preferenza conferita ai *proyectos de ley* sulle *proposiciones* (art. 89, c.1, CE) e dal potere di veto attribuito al Governo su ogni "*proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos*" (art. 134, c. 6, CE)[623].

1.2. Il procedimento legislativo ordinario

Sebbene la CE preveda una pluralità (eccessiva, secondo alcuni[624]) di procedure volte a consentire l'elaborazione e l'approvazione di un testo normativo, si concentrerà l'attenzione sul procedimento definito *comune* (dal Cap. II del Regolamento della Camera, RC) o *ordinario* (dal Cap. I del Regolamento del Senato, RS) poiché è questa la sede naturale in cui si concretizza il potere di emendamento; al contrario, le procedure speciali sono caratterizzate, per lo più, da una limitazione della possibilità di proporre modifiche al testo oggetto dell'iniziativa legislativa.

---

[620] Vi è un'espressa previsione in tal senso nella CE per quanto riguarda le *proposiciones* provenienti dal Senato (art. 89.2 CE) e dai Parlamenti autonomi (art 87 CE). Non è, invece, previsto espressamente che l'iniziativa legislativa popolare debba essere presentata davanti al Congresso, ma si è applicata in via analogica la regola prevista per le altre iniziative legislative, poi recepita nella legge organica 3/1984. Vi sono solo due eccezioni alla regola della presentazione delle leggi al Congresso, entrambe previste dall'art. 74, c.2, CE: la richiesta l'autorizzazione di accordi di cooperazione tra Comunità autonome di cui all'art 145 CE e l'iniziativa per la distribuzione delle risorse del Fondo di compensazione territoriale previsto dall'art 158, c. 2, CE.

[621] La *votaciòn de investidura* (art. 99, c.2, CE), la *cuestión de confianza* (art. 112, CE) e la *moción de censura* (art. 113, CE) sono votate esclusivamente dal Congresso, unico titolare del rapporto di fiducia con il Governo.

[622] G. GUIDI, *Bicameralismo e "Senado" spagnolo*, cit., p. 163.

[623] *Ibidem*.

[624] Si vedano le critiche mosse da B. PENDAS GARCIA, *Procedimento legislativo y calidad de las leyes*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 28/1990, p. 83.

L'*iter legis* è disciplinato dalla CE nel Tit. III, Cap. II (artt. 81-92)[625], dai menzionati capitoli del RC (art. 109-129) e del RS (art. 104-128), ai quali si devono aggiungere le norme di rango inferiore dettate dagli organi interni delle camere come, ad esempio, la risoluzione della presidenza del Congresso del 12 gennaio del 1983 *sobre normas que regulan la calificación de los escritos de enmiendas presentadas a texos legislativos*[626] *(v. infra).*

Il sistema spagnolo prevede, come l'ordinamento italiano e francese, un'unica lettura, dove per quest'ultima si intende, riprendendo la definizione di Fernando Santaolalla Lopez, "*ciascuno dei dibattiti plenari sul procedimento legislativo*"[627]. Si deve segnalare, tuttavia, che sempre più spesso si è imposta la prassi, in particolare in seno al Congresso, di adottare la procedura speciale della Commissione con piena competenza legislativa (art. 75 CE), che prevede l'esclusione della singola lettura plenaria in Assemblea e l'approvazione del testo direttamente dalla Commissione competente[628].

La dottrina spagnola, sebbene non sia concorde nel delimitare l'estensione del procedimento legislativo[629], unanimemente lo considera articolato in tre fasi: la fase di iniziativa, consistente nella proposta di un testo di legge da parte di uno dei soggetti legittimati; la fase contrale o costitutiva, in cui il testo proposto viene discusso e approvato; la fase finale, integrativa dell'efficacia, consistente nella sanzione e nella pubblicazione[630].

Solamente la fase centrale è propriamente parlamentare, svolgendosi interamente nelle *Cortes Generale*, ove il testo proposto viene sottoposto alle dinamiche del contraddittorio parlamentare tramite la presentazione degli emendamenti.

---

[625] Gli articoli propriamente dedicati al procedimento legislativo ordinario, rileva (criticamente) P. GARCIA-ESCUDERO MARQUEZ, *El porcedimento legislativo en las Cortes generales: regulación, fases y tipos*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 15/2005, p. 212-214, sono solo cinque (81 e 87-90) in quanto gran parte del titolo III è dedicato agli atti del Governo aventi forza di legge – decreti legislativi (art. 82-85) e decreti legge (art. 86) – oltre che alla disciplina di altri istituti, come la sanzione delle leggi da parte del re (art. 91) e il referendum (art. 92). Inoltre, la disciplina del procedimento è completata dagli altri precetti costituzionali che disciplinano determinati tipi di leggi quale la legge di bilancio (art. 134) e le leggi organiche approvative degli statuti delle Comunità autonome (art. 150).

[626] *Ivi*, p. 220.

[627] F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español, cit*, p. 290. *Contra*, P. GARCIA-ESCUDERO MARQUEZ, *La iniciativa legislativa en la constitución española* de 1978, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 59/2000, p. 60 ss., che, sulla base di una diversa definizione del concetto di lettura, considera il sistema spagnolo basato su due letture "*tanto si se considera, como lo hace éase M. A. GARCIA MARTINEZ, El procedimiento legislativo, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 230, primera lectura a la mera publicación del texto […], como si se aplica el concepto de lectura al examen del texto tanto por el Pleno como por la Comisión. Los Reglamentos vigentes avalan esta interpretación, al incluir un procedimiento especial denominado «de lectura única», referido al exclusivo examen por el Pleno".* Il sistema presenterebbe due eccezioni secondo l'Autore: il Congresso dei deputati conoscerebbe tre letture qualora venissero presentati emendamenti alla totalità, mentre un'unica lettura avrebbe luogo nell'ambito della menzionata procedura speciale di delega in commissione, prevista dall'art. 75 CE, e qualora venisse azionata la procedura speciale in lettura unica prevista dai Regolamenti (art. 150 RC, art. 129 RS).

[628] In seguito alla riforma del R.C. del 1982 questa procedura assume un carattere preferenziale, al pari della procedura ordinaria, che finisce per essere limitata ai casi in cui è imperativa ai sensi dell'art. 73, c. 3, CE. F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 299.

[629] In particolare, come si vedrà nel successivo paragrafo, il dibattito che sotto tale profilo divide i costituzionalisti spagnoli riguarda l'ammissione o meno dell'iniziativa legislativa quale prima fase del procedimento.

[630] Ex multis: P. GARCIA-ESCUDERO MARQUEZ, *La iniciativa legislativa en la Constitucion española de 1978*, cit., p. 61; F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español, cit*., p. 290; R. SCARCIGLIA, D. DEL BEN, *Spagna, cit*., p. 79.

1.2.1. L'iniziativa legislativa

Davanti alle varie definizioni elaborate dalla dottrina per definire l'iniziativa legislativa, appaiono preferibili quelle che pongono maggior attenzione agli effetti dell'atto, piuttosto che alla sua natura dogmatica. Si può, quindi, descrivere l'iniziativa legislativa come "*l'insieme di azioni che danno avvio al procedimento legislativo*"[631], evidenziando, in tal modo, che ciò che la caratterizza è l'obbligo di mettere in moto il procedimento legislativo che viene a costituirsi in capo alla Camera dove la proposta è presentata[632].

Allo stesso modo, sempre nell'ottica di favorire un approccio pratico e descrittivo, l'iniziativa legislativa deve essere considerata una fase del procedimento legislativo (anche se estranea alla fase propriamente parlamentare) poiché, non solo rappresenta la *condicio sine qua non* per l'attivazione dello stesso, ma ne condiziona il risultato finale, ossia la legge approvata, e, ancor prima, l'ampiezza del dibattito in seno alle *Cortes,* in forza della regola secondo la quale gli *enmiendas* presentati devono avere un collegamento materiale con il contenuto della legge di cui si propone la modifica (STC 119/2011 del 5 luglio, STC 136/2011 del 13 settembre, v. *infra*)[633].

L'art. 87 CE attribuisce la titolarità dell'iniziativa legislativa al Governo, al *Congreso de los diputados*, al *Senado,* alle Assemblee legislative delle comunità autonome e a 500.000 elettori, configurando, al pari del nostro ordinamento, un'iniziativa *pluralista,* che sottende la volontà di coinvolgere nel processo decisionale il popolo e le Comunità autonome.

In base agli autori della proposta normativa possiamo distinguere tra *proyectos de ley* (provenienti dal Governo, art. 88 CE) e *proposiciones de ley* (provenienti da tutti gli altri soggetti, artt. 87, c.1, c. 3 e 89 CE).

L'iniziativa del Governo è la più rilevante, essendo l'Esecutivo il motore indiscusso della legislazione, come dimostrato dalla netta prevalenza delle sue iniziative (*v. Tab. 1*).

Essa si configura come *ordinaria*, in conseguenza dell'attribuzione al Governo della funzione di direzione politica (art. 97 CE), attuata primariamente tramite lo strumento della legislazione; *prioritaria*, data la preferenza ad essa attribuita dall'art. 89, c. 1, CE, ed *automatica,* non essendo soggetta al filtro preliminare del processo di *toma en consideración*, dato il rapporto di fiducia che lega l'Esecutivo al *Congreso*.

Per quanto concerne quest'ultimo profilo, Piedad Garcia-Escudero Marquez rileva che la distinzione netta tra *proyectos* e *proposiciones* viene attenuata se si considera che i *proyectos,* pur non essendo sottoposti alla fase della *toma en consideracion,* possono essere oggetto di *enmiendas de totalitad de devolucion* e, quindi, essere restituiti *in toto* al Governo; mentre questa tipologia di emendamenti non può interessare le *proposiciones* prese in considerazione (art. 126, c.5 e 127 RC), ad eccezione di quelle provenienti dal Senato e, dunque, sottoposte in tal sede alla *toma en consideraciones* (per le quali è, in ogni caso, prevista l'esclusione di una seconda presa in considerazione da parte del Congresso).

---

[631] D. BIGLINO CAMPOS, *Iniciativa legislativa,* in *Enciclopedia jurídica básica*, III, Civitas, Madrid, 1995, p. 3596-3597.

[632] Si vedano le diverse definizioni riportate da P. GARCIA-ESCUDERO MARQUEZ, *La iniciativa legislativa en la Constitucion española de 1978*, cit., p. 62 ss.

[633] *Ivi*, p. 64-65; *ID., Consideraciones sobre la iniciativa legislativa del Gobierno,* in *Quadernos de Derecho Público,* 8/1999, p. 22. Si tratta, inoltre, di un'impostazione che appare coerente con la posizione topografica della disciplina dell'iniziativa legislativa, inserita nel Tit. III, Cap. II, "*De las elaboración de las leyes*".

L'Autore, quindi, senza negare il carattere ordinario e prevalente dei *proyectos* del Governo, evidenzia come anche questi possano essere sottoposti (almeno teoricamente) ad una procedura decisionale, il *debate de totalitad*, che ne potrebbe comportare il rigetto; verrebbe, perciò, meno il carattere automatico della loro elaborazione. Ne consegue che la differenza tra *proyectos* e *proposiciones* consisterebbe, piuttosto, in una presunzione a favore dei primi che consente l'avvio immediato della fase costitutiva del procedimento (con la decorrenza del termine per la presentazione degli emendamenti), pur nell'eventualità della porposizione di *enmiendas de totalitad de devolucion*[634].

L'art. 88 CE regola la presentazione dei progetti di legge del Governo, prevedendo che essi debbano essere *approvati dal Consiglio dei ministri e presentati al Congresso, accompagnati dall'indicazione dei motivi e dei precedenti necessari per esprimersi su di essi*[635].

L'esposizione dei motivi e dei precedenti ha lo scopo di consentire alle *Cortes* di svolgere al meglio la loro funzione legislativa, avendo sufficienti elementi di giudizio per lo sviluppo del successivo dibattito e, quindi, per la presentazione di eventuali proposte di modifica da parte dei gruppi o dei parlamentari, che possono avere ad oggetto anche la medesima parte motiva della legge, in quanto parte integrante del testo normativo[636]. L'eventuale omissione delle relazioni ausiliarie non incide sulla legittimità dell'*iter legis*, salvo sia stata rilevata dal Congresso ed abbia ad oggetto un elemento rilevante per il giudizio successivo (STC 108/1986, del 29 luglio e ATC 342/2006, del 4 ottobre)[637].

L'art. 87, c. 1, CE attribuisce la potestà legislativa anche al *Congreso de los diputados* e al *Senado, in conformità alla Costituzione e ai Regolamenti delle Camere*. La dottrina maggioritaria ritiene che questa disposizione non debba essere interpretata in senso letterale[638], così da attribuire la titolarità dell'iniziativa alle Camere in quanto tali e, di

---

[634] P. GARCIA-ESCUDERO MARQUEZ, *La iniciativa legislativa en la constitución española de 1978*, cit., p. 68 ss.; *ID.*, *Consideraciones sobre la iniciativa legislativa del Gobierno*, cit., p. 22 ss.

[635] Per quanto concerne il procedimento endogovernativo di adozione e approvazione dell'*anteproyecto de ley* da parte del *Consejo de Ministros*, disciplinato dall'art. 22 della ley 50/1997, del 27 novembre, si rimanda a P. GARCIA-ESCUDERO MARQUEZ, *Consideraciones sobre la iniciativa legislativa del Gobierno*, cit., p. 30 ss. Le regole di redazione dell'atto (ossia le regole in tema di drafting formale) sono contenute nelle Linee guida di tecnica normativa, approvate dal Consiglio dei ministri del 22 luglio 2005 (BOE del 29 luglio).

[636] A. MENCARELLI, *Spagna*, in *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, a cura di R. Dickmann e A. Rinella, Roma, Carocci, 2011, pp. 151. Critica tale previsione F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 33/1991, p. 61, secondo il quale la parte motiva della legge non è un testo idoneo ad essere soggetto alla presentazione di emendamenti - da limitarsi all'articolato - avendo una formulazione eccessivamente letteraria e argomentativa. Peraltro, la modifica di un articolo non sempre è accompagnata dalla modifica della motivazione del progetto, venendosi spesso a creare delle incongruenze tra il contenuto della legge e il suo preambolo, che perde la funzione interpretativa ed espositiva che gli è propria e finisce per generare confusione nell'interprete. Per tale motivo l'Autore auspica la soppressione di tale documento come parte integrante della legge pubblicata o, quantomeno, la conversione in semplice preambolo, avente valore esclusivamente interpretativo, in linea con quanto avviene negli altri ordinamenti.

[637] F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español, cit.*, p. 289-290.

[638] In tal senso P. GARCIA-ESCUDERO MARQUEZ, *La iniciativa legislativa en la Costitución española de 19978*, cit., p. 74, per il quale "*los Reglamentos atribuyen a los parlamentarios y a los grupos en que se integran […] la facultad de presentar una propuesta articulada, denominada proposición de ley, que no será tal iniciativa legislativa hasta que haya sido asumida, mediante la toma en consideración, por la respectiva Cámara, única titular reconocida por el artículo 87 de la Constitución. El trámite de toma en consideración, por tanto, representa el momento en que la Cámara ejerce su facultad de iniciativa, a partir de una propuesta que le hacen sus miembros.*

conseguenza, ritenere che questa sia esercitata solo con la presa in considerazione. Così facendo, da un lato, si costituzionalizzerebbe una procedura (la *toma en consideracion*) dettata esclusivamente dai Regolamenti e, dall'altro, si porrebbe il problema di giustificare lo svolgimento stesso dell'*iter* legislativo, dovendosi presumere che la Camera che esercita l'iniziativa sia d'accordo con il contenuto della stessa[639].

Per tale motivo si deve ritenere che la potestà legislativa spetti, in Congresso, ad *un deputato con la firma di altri quattordici membri della Camera o ad un gruppo parlamentare con la sola firma del suo portavoce* (art. 126, c.1, RC); mentre, in Senato, ad *un gruppo parlamentare* (sarà necessaria la firma di tutti i componenti) e *a venticinque senatori*, (art. 108, c.1, RS). Contrariamente al nostro ordinamento non è ammessa l'iniziativa del singolo parlamentare; pertanto, la disciplina dell'iniziativa legislativa delle Cortes contribuisce alla caratterizzazione del Parlamento spagnolo come struttura essenzialmente *gruppocratica*[640] e, in effetti, nella quasi totalità dei casi le *proposiciones* vengono presentate da uno o più gruppi assieme[641].

In seguito alla presentazione, le *proposiciones de ley* vengono qualificate e ammesse al trattamento da parte dell'Ufficio di presidenza (*Mesa*) del Congresso, previo svolgimento di un controllo dei requisiti di presentazione, che viene svolto sulla base di criteri esclusivamente formali, salvo i casi in cui la contraddittorietà della legge o la sua incostituzionalità siano chiare ed evidenti (STC 205/1990; STC 95/1994 del 21 marzo).

Successivamente le *proposiciones* vengono pubblicate e inviate al Governo affinché, entro trenta giorni, *esprima il suo parere sulla sua presa in considerazione, così come il suo accordo o meno sul trattamento qualora comporti un aumento degli stanziamenti o una diminuzione delle entrate di bilancio* (art. 126, c.2, RC, in attuazione dell'art. 134, c.6, CE)[642]. Una disposizione speculare è dettata dal RS all'art. 151, con la differenza che, in questa sede, il Governo ha solo dieci giorni di tempo per esprimere il proprio parere.

Se non viene espressa alcuna obiezione di bilancio o se le obiezioni sollevate sono risolte a favore degli autori della proposta di legge, quest'ultima può essere inserita nell'ordine del giorno dell'Assemblea ai fini della sua discussione. Nella pratica è molto raro che il

---

Sería el equivalente del acuerdo del Consejo de Ministros por el que un anteproyecto se convierte en proyecto de ley y es remitido al Congreso de los Diputados. Lo que ocurre es que, en este caso, la distinción terminológica marca claramente la diferente naturaleza, a diferencia del ámbito parlamentario, donde los Reglamentos utilizan el término «proposición de ley» tanto antes como después de la toma en consideración, sobre la base de su ambiguo empleo por el artículo 89 de la Constitucion".

[639] F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español, cit.*, p. 293.

[640] Opinione largamente condivisa in dottrina. *Ex multis*, si veda G. GUIDI, *Governo, maggioranza e minoranze nel "Congresso" spagnolo*, in *Studi Urbinati, A - Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche*, www.journals.uniurb.it, 40/1988, p. 71; R. SCARCIGLIA, D. DEL BEN, *Spagna, cit*., p. 61-62.

[641] Dall'analisi delle leggi di iniziativa parlamentare approvate nel 2021 e nel 2022 (10 casi in tutto) si rileva che l'iniziativa legislativa delle Cortes è esercitata esclusivamente – tranne due casi di iniziativa del Senato - dal *Grupo parlamentario socialista* (di maggioranza) in via autonoma o - in un'occasione - assieme ad altri gruppi (*Grupo parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comù Podem-Galicia en Comùn*).

[642] Il RC non disciplina l'eventuale insorgere di controversie sull'effettivo impatto economico di un disegno di legge tra i promotori e il Governo. Tale carenza è supplita dalla STC 242/2006, che riconosce all'Esecutivo un'ampia discrezionalità nel giudicare l'adeguatezza delle *proposiciones* (o, anche degli emendamenti presentati) ma, al tempo stesso, consente all'Ufficio di presidenza del Congresso di respingere il giudizio del Gabinetto e avviare l'*iter* legislativo, qualora le argomentazioni proposte siano manifestamente infondate. Al contrario, il RS attribuisce al Presidente del Senato il potere di risolvere l'eventuale disaccordo tra gli autori del disegno di legge e il Governo (art. 151, c.5, RS).

Governo utilizzi questo potere, potendo contare sul supporto della maggioranza per respingere le iniziative legislative non gradite. Allo stesso tempo, il parere preventivo sulla presa in considerazione, di cui viene data lettura prima del relativo dibattito (art. 126, c.4, RC), viene utilizzato per dar sostegno all'iniziativa legislativa o indebolirla fin dal suo nascere: in tal modo l'Esecutivo è in grado di orientare preliminarmente sia i gruppi di maggioranza, consentendogli di coordinare la propria azione con quella dell'Esecutivo, che di minoranza, fornendo loro un'anticipazione del livello di consenso sulla proposta presentata al fine di valutarne l'eventuale ritiro[643].

Gli ultimi due soggetti ai quali l'art 87 CE attribuisce il potere di presentare una *proposiciones de ley* sono le Assemblee legislative delle Comunità autonome (c. 2) e il corpo elettorale (c. 3). Si segnala, tuttavia, l'orientamento dottrinale secondo il quale quella in questione non è una vera e propria facoltà di iniziativa poiché, essendo la proposta comunque sottoposta alla successiva *toma en consideración*, il vero titolare dell'iniziativa sarebbe, in realtà, il Congresso, nel momento in cui acconsente alla trattazione del testo proposto[644].

Quella delle Comunità autonome è un*'iniziativa istituzionale*, dovendo essere esercitata, al contrario della facoltà attribuita alle Camere, dai Parlamenti regionali in quanto tali, secondo le due diverse modalità previste dal dettato costituzionale: sollecitando il Governo ad adottare un progetto di legge (si tratta, in questo caso, di un mero *derecho de petición* non vincolante per l'Esecutivo), ovvero presentando all'Ufficio di Presidenza del Congresso una proposta di legge e, contestualmente, nominando una delegazione (di al massimo tre membri dell'Assemblea) incaricata della sua perorazione di fronte alla Camera.

L'iniziativa legislativa popolare è, infine, regolata in modo piuttosto stringente, tanto da rendere tale forma di democrazia diretta quasi inattuabile[645]. Il precetto costituzionale impone, infatti, la raccolta di 500'000 firme (numero molto elevato se confrontato con le 50'000 firme richiesta dall'art. 71, c. 2, Cost. ita.) ed esclude dall'oggetto dell'iniziativa popolare una serie di materie rilevanti. Allo stesso modo la *ley orgánica* 3/1984 (modificata con la *ley orgánica* 4/2006), in attuazione della riserva prevista dallo stesso art. 78 CE, prevede una procedura particolarmente articolata per la presentazione delle proposte di legge di iniziativa popolare (che saranno, comunque, sottoposte alla presa in considerazione da parte del Congresso), tanto che le proposte presentate sono pochissime e, ancora meno, quelle divenute leggi (*v. Tab. 1*)[646].

Le *proposiciones de ley* sono sottoposte, come si è anticipato, alla fase *de toma en consideración* davanti alla Camera ove sono presentate - ossia il *Congreso*, ad eccezione delle *proposiciones* presentate dai gruppi parlamentari del *Senado* o dai senatori – prima di seguire il medesimo *iter* previsto per i *proyectos* del Governo.

Tale gravame procedimentale costituisce un "filtro" per eliminare le proposte di legge

---

[643] G. GUIDI, *Governo, maggioranza e minoranze nel "Congresso" spagnolo, cit*., p. 73-74.

[644] In tal senso, P. GARCIA-ESCUDERO MARQUEZ, *La iniciativa legislativa en la Constitucion española de 19978*, cit., p. 75. Secondo l'Autore gli unici titolari dell'iniziativa legislativa sono il Governo e le Camere, ex art. 87, c.1, CE.

[645] Secondo F. SANTAOLALLA, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 298, "*di fronte al timore che tali meccanismi possano essere oggetto di manipolazione per ostacolare il funzionamento dello Stato […] è stata stabilita una regolamentazione assolutamente distorta di essi, al punto di trasformarli in una caricatura di ciò che i loro principi e scopi rivendicano".*

[646] *Ibidem.*

che appaiono *ictu oculi* contrarie agli interessi e agli orientamenti politici della maggioranza, così da evitare che *l'iter legis* sia avviato inutilmente.

La *toma en consideración* comporta una discussione, preceduta dalla lettura dell'eventuale parere del Governo, e una successiva votazione, secondo le regole previste per i *debate de totalidad* (art. 126, c. 4 e c. 5, CE). Presso il Senato, questa fase filtro presenta la peculiarità di poter avere ad oggetto non solo la proposta principale ma anche proposte alternative sulla stessa materia, che possono essere presentate entro quindici giorni dalla pubblicazione del progetto originale; entrambe vengono sottoposte congiuntamente alla presa in considerazione, seguendo l'ordine cronologico di presentazione per la loro discussione e votazione. Il RS consente, poi, di approvare gruppi di articoli appartenenti a proposte diverse e, quindi, di prendere in considerazione un testo di legge frutto della fusione di iniziative differenti (art. 108 RS).

Tab. 1. Leggi approvate in base all'iniziativa di provenienza

	VI 1996 2000	VII 2000 2004	VIII 2004 2008	IX 2008 2011	X 2011 2015	XI 2016 (gen) 2016 (mag)	XII 2016 2019	XIII 2019 (mag) 2019 (dic)	XIV 2019 -
Totale leggi approvate	220	*192*	*167*	*141*	*169*	*0*	*39*	*0*	*59*
Iniziativa Governo	*172*	*173*	*140*	*120*	*160*	*0*	*18*	*0*	*44*
Iniziativa Cortes	*32*	*18*	*21*	*19*	*6*	*0*	*16*	*0*	*12*
Altre iniziative	*16*	*1*	*6*	*2*	*3*	*0*	*5*	*0*	*3*

La tabella riporta i dati forniti da: CAMERA DEI DEPUTATI – OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea - Rapporto 2021 – Appendice*, a cura del Servizio Biblioteca – *Osservatorio sulla legislazione*, *www.camera.it*, p. 188. Per quanto riguarda l'analisi delle iniziative dal 2021 al 30 maggio 2022 (ultimo aggiornamento), invece, i dati sono stati ricavati dal sito web del *Congreso de los Diputados* (www.congreso.es).

1.2.2. La fase interna al Congreso de los Diputados

Le *proposiciones* prese in considerazione dal *Congreso* (o quelle prese in considerazione dal *Senado* e poi inviate al Congreso) e i *proyectos de ley* del Governo vengono pubblicati e assegnati alla commissione competente, individuata dalla *Mesa del Congreso*[647].

Con la pubblicazione del progetto di legge si apre la fase costitutiva della procedura legislativa, strettamente parlamentare, caratterizzata da una sequenza di plurimi momenti deliberativi da parte di organi diversi sul testo risultante dall'iniziativa legislativa, destinato

[647] Nell'effettuare tale scelta il *Tribunal Constitucional* attribuisce alla *Mesa del Congreso* un'ampia discrezionalità. Si veda la STC, 204/2011, dell'8 maggio 2011, f. 3.

a subire diverse modifiche (finanche ad essere stravolto) attraverso la votazione degli emendamenti proposti dai parlamentari e dai gruppi, fino a giungere alla decisione definitiva sul testo da adottare. I momenti principali di questa fase sono costituiti dalla presentazione degli emendamenti, dal dibattito in Commissione e dal dibattito in Assemblea (a loro volta ripetuti davanti al Senato)[648]. È interessante notare che, per garantire le esigenze di celerità del procedimento, il potere di emendamento è pienamente esercitabile solamente nella prima fase utile per la presentazione degli emendamenti, mentre nello sviluppo del procedimento, sia in Commissione che in Assemblea, la presentazione di nuove proposte di modifica è soggetta a requisiti molto stringenti.

Entro 15 giorni[649] dalla pubblicazione del disegno di legge i deputati e i gruppi parlamentari possono presentare per iscritto all'Ufficio di presidenza della Commissione interessata una lettera contenente gli emendamenti proposti, firmata dal portavoce del gruppo a cui appartiene il deputato, o dalla persona che lo sostituisce, "*a titolo puramente informativo*" (art. 110, c.1, RC). In caso di omissione, la firma può essere apposta fino all'inizio della discussione in Commissione, a pena di inammissibilità dell'emendamento[650].

Sebbene l'articolo 110 CE attribuisca al singolo deputato la facoltà di proporre un emendamento, la previsione della cd. firma "*de conocimiento*", quale requisito indispensabile per l'ammissibilità dell'*enmienda*, comporta una inevitabile subordinazione *de facto* del singolo deputato al gruppo di appartenenza, tale per cui l'emendamento difficilmente potrà apparire espressione di un'iniziativa individuale ma assumerà, piuttosto, il valore politico di una proposta riconducibile all'intero gruppo. Solamente gli emendamenti promossi dagli appartenenti al gruppo misto, non soggetti alla disciplina in questione, costituiscono un'eccezione a quanto detto[651].

Il protagonismo dei gruppi parlamentari emerge anche dalla circostanza che solo ad essi è concessa la possibilità di presentare emendamenti alla totalità. Come si approfondirà in seguito (*infra*, § 3.1., § 3.1.1.), si possono distinguere due tipi di emendamenti: *"a la totalidad"* – a loro volta suddivisi tra quelli di "*de dovolución*"[652], che mirano alla restituzione del testo al Governo, e quelli che propongono un testo alternativo, per cui accettano l'opportunità dell'iniziativa legislativa ma sono in disaccordo con il contenuto – e "*al articulado*", concepiti per modificare il testo proposto mediante modifiche, aggiunte o

---

[648] P. GARCIA-ESCUDERO MARQUEZ, *El procedimiento legislativo en las Cortes generales: regulación, fases y tipos*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 16/2005, p. 222.

[649] Termine suscettibile di essere prorogato, come spesso avviene, dall'Ufficio di presidenza del Congresso, ai sensi dell'art. 91 RC.

[650] F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 303, riporta che in seno alla Commissione per il Regolamento del Congresso era stato sostenuto, durante la discussione sull'art. 110, che, qualora il deputato non avesse ottenuto la firma del portavoce, avrebbe potuto rivolgersi all'Ufficio di presidenza del Congresso e quest'ultimo, se del caso, correggere l'omissione. Si tratta di un'interpretazione che tende certamente a ridurre il rigore dell'articolo in questione ma difficilmente conciliabile, per l'Autore, con il tenore della disposizione, oltre che di difficile attuazione.

[651] G. GUIDI, *Governo, maggioranza e minoranze nel "Congresso" spagnolo,* cit., p. 75. Nello stesso senso P. GARCIA-ESCUDERO MARQUEZ, *Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional y la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre las enmiendas a iniciativas legislativas, in Cuadernos Manuel Gimenez Abad*, 3/2012, p. 60. Il valore attribuibile alla firma del *Portavoz* e il rapporto tra singolo deputato e gruppo di appartenenza verranno ampiamente analizzati *infra*, § 4.2.1.

[652] Come si è visto, gli emendamenti *de totaitad de devolución* possono essere presentati solo sui *proyectos de ley* e sulle *proposiciones* del Senato.

cancellazioni (art. 110, c. 3 e 4, RC). Gli *enmiendas a la totalidad de devolución* rappresentano uno dei pochi strumenti ostruzionistici che i regolamenti parlamentari concedono alle forze di minoranza: infatti, oltre ad essere presentati in rarissime occasioni, sono sistematicamente respinti, avendo quasi una mera valenza "simbolica"[653].

Gli emendamenti presentati devono rispettare una serie di requisiti formali (forma scritta, indicazione della disposizione oggetto della modifica, motivazione, ecc.) e sostanziali (rispetto dei precetti costituzionali, dei limiti materiali in tema di legge organica ex art. 81, c.1, CE, delle deleghe legislative in vigore ex art. 84 CE; omogeneità tematica con il contenuto del disegno di legge, ecc.) di cui si riserva la compiuta trattazione nelle successive pagine[654].

In questa sede ci si limita ad evidenziare che nei Regolamenti parlamentari non vi è alcuna indicazione dell'organo che dovrebbe avere il compito di controllare il rispetto dei menzionati requisiti ai fini della valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti[655], salvo l'applicazione delle disposizioni residuali che attribuiscono agli Uffici di presidenza delle Camere la generica facoltà di qualificare e dichiarare l'ammissibilità degli scritti di natura parlamentare (art. 31, c.5, RC e art. 36, c.1, lett.c, RS). La necessità di disciplinare il controllo sugli emendamenti è stata, tuttavia, soddisfatta al *Congreso* con la *Resolución de la Presidencia de Congreso de 12 de enero 1983*, adottato in accordo con la *Junta de Portavoces*, che attribuisce alla *Mesa de la Comisión* competente (in particolare al *Presidente de Comisión*, come verrà specificato nella successiva risoluzione del 2 ottobre del 1984) la facoltà di classificare gli emendamenti, individuando quelli *de totalidad* e quelli che comportano un aumento dei crediti e una diminuzione delle entrate di bilancio[656]; contro tale valutazione l'emendante può proporre reclamo all'Ufficio di Presidenza. In conformità con il menzionato precetto di cui all'art. 31, c.1, RC residua, in ogni caso, in capo alla *Mesa del Congreso* un potere di controllo sull'operato degli organi subordinati, comprensivo della facoltà di rivedere d'ufficio la qualificazione degli emendamenti effettuata dalla *Mesa del la Comisión*[657].

Dopo la chiusura del periodo di presentazione degli emendamenti può aver luogo, in caso di presentazione di *enmiendas de totalidad*, una discussione generale preliminare in

---

[653] F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 303. L'autore menziona un unico caso in cui è stato approvato un *enmiendas de totalitad* rispetto al progetto di bilancio generale dello Stato del 1996. Tale voto portò allo scioglimento anticipato delle *Cortes* nel gennaio del 1966, a riprova del fatto che l'accoglimento di tale emendamento costituisce una circostanza eccezionale che sottende una crisi politica delle forze al Governo.

[654] Si veda *infra*, § 3.1. e § 3.1.1.

[655] Ad eccezione del nuovo terzo comma dell'art. 130 RS riguardante gli emendamenti relativi a materie riservate alla legge organica, ma presentati nel corso dell'esame di una legge ordinaria, per i quali si prevede l'ammissione al trattamento da parte della *Mesa* della Commissione, previo accordo della *Mesa* del Congresso, e dell'art. 111, c. 2, RC, per gli emendamenti con implicazione di bilancio.

[656] Un importante limite alla presentazione degli emendamenti è dettato dall'art. 111 RC con riguardo agli emendamenti con "*consecuencias presupuestarias*", ossia con implicazioni di bilancio che, in linea con quanto previsto dal dettato costituzionale all'art. 134, c.6, CE necessitano della "*conformidad del Gobierno para su tramitación*". L'analisi della disciplina *de quo* verrà affrontata, date le numerose implicazioni, nell'ultimo capitolo di questo elaborato (§ 5); tuttavia, si rileva in questa sede che la facoltà di individuazione degli emendamenti che comportano tali scostamenti di bilancio viene affidata dall'art. 111, c. 2, RC alla Commissione competente di redigere l'*informe*, ossia alla *Ponencia*, la quale dovrà, tramite l'Ufficio di presidenza del Congresso, trasmettere gli emendamenti al Governo per l'elaborazione del parere di sua competenza.

[657] J. F. MERINO MERCHAN LUIS DE LA PEA RODRIGUEZ, *Las Facultades de calificación de las enmindas per las Mesas de las Cámaras*, in *Revistas de las Cortes Generales*, 23/1991, p. 146 ss.

Assemblea (*debate de totalitad*) destinata a concludersi con una votazione della plenaria sugli emendamenti alla totalità presentati[658]. Se l'emendamento di totalità di reiezione o di sostituzione viene approvato, il disegno viene, rispettivamente, restituito al Governo o sostituito con il testo alternativo. In tale ultimo caso, come anche nell'ipotesi di rigetto dell'emendamento, il disegno di legge torna in Commissione per il prosieguo dell'*iter* e l'analisi degli emendamenti all'articolato.

Terminato il dibattito preliminare in Assemblea (presa in considerazione per le *proposiciones* ed eventuale dibattito sulla totalità per i *proyectos*) il provvedimento riprende il suo *iter* in Commissione, ove sono nominati i relatori che andranno a formare la *Ponencia,* ossia un comitato ristretto con il compito di redigere una relazione (cd. *informe*) sul testo del *proyecto* o della *proposición* e sugli emendamenti presentati, proponendo la loro accettazione o il loro rigetto[659]. Tale relazione servirà come punto di partenza per il lavoro della Commissione.

Di fatto, il lavoro della *Ponencia* va molto oltre alla mera funzione preparatoria del successivo dibattito in Commissione che le viene assegnata dai Regolamenti parlamentari, diventando una fase decisiva dell'intero procedimento. I *ponentes* non agiscono come meri relatori, ma assumono (inevitabilmente) le vesti di rappresentanti dei gruppi parlamentari di appartenenza, di conseguenza la *Ponencia* diventa il luogo dove vengono svolte le prime negoziazioni e i primi accordi sul contenuto del disegno di legge, ove si definiscono le posizioni dei diversi gruppi e i margini di trattativa[660]. È questa la prima sede dove vengono analizzati gli emendamenti proposti e dove si stabilisce, nel confronto dialettico tra i partiti,

---

[658] Per la disciplina del *debate de totalidad* si rimanda *infra,* § 3.2.2. Si tratta di un meccanismo fortemente criticato dalla dottrina in quanto destinato ad aggravare inutilmente il procedimento legislativo: se l'emendamento alla totalità (di sostituzione) viene proposto con riguardo ad una *proposiciones,* questa verrà sottoposta per due volte di seguito ad una sessione plenaria (prima per la presa in considerazione e poi per il dibattito sulla totalità); se viene proposto con riguardo ad un *proyectos de ley*, sarà certamente destinato al rigetto, rendendo inutile il passaggio in plenaria. F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 305.

[659] L'art. 113 RC parla, in realtà, di "*unos o varios ponentes*"; tuttavia, fin dalla I Legislatura i *ponentes* sono stati normatati in modo tale da rappresentare tutti i gruppi parlamentari presenti. Tale criterio è stato poi formalizzato nel corso del tempo da diverse Risoluzioni della Presidenza del Congresso assieme alla prescrizione del voto ponderato. Quanto al Senato, l'art 65 RS, impone come unica regola che i membri della *Ponencia* non appartengano ad un unico gruppo, dando per presupposto il carattere collegiale della stessa. Di conseguenza la Presidenza del Senato, con il provvedimento del 1997 (*Norma interpretativa per las Ponencias designadas por las Comisiones*) ha stabilito di non poter prescrivere una composizione-tipo per la *Ponencia* della Camera Alta, essendo imposto come unico limite alla scelta della Commissione quello dell'art 65 RS, sebbene, al contempo, venga prescritto il criterio del voto ponderato per l'adozione degli accordi. Si veda P. GARCIA-ESCUDERO MARQUEZ, *La Ponencia en el porcedimiento legislativo en las Cortes generales, in Revistas de las Cortes Generales*, 59/2003, p. 167 ss.

[660] Questo ruolo della *Ponencia,* estraneo a quello definito dai Regolamenti parlamentari, è oggetto di diverse considerazioni in dottrina. Da un lato, vi è una forte critica della declinazione politica assunta dalla *Ponencia,* considerata una forma di usurpazione di una funzione che dovrebbe essere svolta dalla Commissione, dall'altro lato J.A. SANTAMARIA PASTOR, *Las Ponencias como instrumento del trabajo parlamentario*, in *Anual de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 6/1994, pag. 59 ss., ritiene le critiche non più attuali, in quando, superato il periodo della transizione politica, il lavoro dei *ponentes* si è ridotto ad un'unica sessione nella quale il gruppo di maggioranza si limita a comunicare la propria volontà di incorporare nel testo gli emendamenti da questo formulati e la sua intenzione di esaminare in Commissione quelli proposti dagli altri gruppi ed eventualmente accettarli o meno, ovvero proporre un emendamento di mediazione. Come fa notare P. GARCIA-ESCUDERO MARQUEZ, *La Ponencia en el porcedimiento legislativo en las Cortes generales*, cit., p. 163, il ruolo della *Ponencia* quale centro privilegiato di negoziazione politica vara a seconda della maggioranza che è al Governo: meno questa è solida, più verrà risaltato il ruolo della *Ponencia* nell'intermediazione tra partiti; una maggioranza più estesa comporta, invece, lo spostamento del baricentro dell'organo verso una funzione maggiormente tecnica.

quelli per i quali vi è un margine di accoglimento e quelli che sono destinati ad essere respinti.

Le negoziazioni sono favorite dalla riservatezza degli incontri dei *ponentes* (ai quali non possono accedere i media), dall'informalità delle riunioni e dalla composizione ristretta dell'organo rispetto alla Commissione e all'Assemblea; è quindi possibile svolgere un lavoro dettagliato e approfondito sul testo e sugli emendamenti. Per tale ragione, accanto alla funzione politica, la *Ponencia* è, altresì, un importante organo tecnico, anche grazie alla presenza di funzionari specializzati (c.d. *Letardos de las Cortes*) incaricati di fornire consulenze tecnico-legali e supportare i *ponentes* nel lavoro di correzione dei testi legislativi, che spesso sfocia nella proposta di modifiche ad articoli non emendati[661].

Il lavoro dei *ponentes* si riflette in una relazione, formata da due parti: la prima, chiamata "*informe*", contiene gli accordi adottati, aventi ad oggetto le proposte rivolte alla Commissione in merito all'accoglimento o al rigetto degli emendamenti presentati e l'indicazione delle modifiche proposte dalla *Ponencia* stessa[662]; la seconda, rubricata "*Anexo*", riproduce il testo del *proyecto* o della *proposición* risultante dalle modifiche proposte.

La relazione menzionata (che deve essere elaborata nel termine massimo di quindici giorni, prorogabile dall'Ufficio di presidenza della Commissione) introduce i lavori della Commissione che, nel termine massimo di due mesi, deve produrre un'ulteriore relazione (cd *dictamen*), che sarà trasmessa all'Ufficio di presidenza del Congresso.

Dopo la lettura dell'Informe la Commissione inizia la votazione degli emendamenti. Spetta al Presidente della Commissione e all'Ufficio di presidenza il compito di coordinare la discussione, stabilendo l'ordine di votazione degli articoli, la durata della discussione per ciascuno di essi e la durata degli interventi (art. 115, RC). Nella prassi la discussione in Commissione non segue l'ordine degli articoli ma si basa su un sistema di turnazione dei gruppi, in base al quale i singoli portavoce difendono i loro emendamenti e si esprimono su quelli proposti dagli altri gruppi. Rispetto alla discussione in sede di *Ponencia*, quella in Commissione risente della presenza dei media, per cui gli interventi finiscono per essere un'anticipazione delle opinioni che verranno espresse dai diversi gruppi in plenaria[663].

Durante la discussione in Commissione è possibile presentare nuovi emendamenti, a condizione che mirino a raggiungere un accordo tra gli emendamenti già presentati e il testo dell'articolo, ovvero siano volti a correggere errori o imprecisioni tecniche, terminologiche o grammaticali (art. 114, c.3, CE)[664]; gli emendamenti riferiti alla parte espositiva dei motivi sono votati dopo gli emendamenti all'articolato.

Il testo risultante dalle votazioni in viene elaborato dai *Letardos de las Cortes* e firmato dal Presidente e da un segretario, per essere poi trasmesso al Presidente del Congresso per il prosieguo dell'*iter* (art. 116 RC).

Il *dictamen* costituisce, come è ovvio, espressione della volontà della maggioranza della

---

[661] *Ivi*, p. 158 ss.

[662] La formula che viene utilizzata è la seguente: "*La Ponencia encargada se redactar el informe sobre…, integrada par los Diputados…; ha estudiado con todo detenimiento dicha iniciativa, asì como las enmiendas presentadas, y en cumplimiento de lo dispuesto es el articulo 113 del Reglamento eleva a la Comisión el siguente Informe*". *Ivi*, p. 200.

[663] F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 309.

[664] Si tratta dei cd. emendamenti "*di compromesso*" o "*in voce*", il cui esame verrà approfondito *infra*, § 3.2.

Commissione; tuttavia i Regolamenti parlamentari offrono ai gruppi (di minoranza) due strumenti per difendere le proprie posizioni[665]: questi possono, entro quarantotto ore dal termine delle deliberazioni, presentare per iscritto delle relazioni di minoranza (*votos particulares*) - che consistono in una proposta di recupero del testo originario - e chiedere che siano illustrati e votati anche in aula gli emendamenti presentati e respinti in Commissione (art. 117 RC)[666].

La previsione di cui all'art. 117 RC risulta l'unico strumento assegnato ai gruppi di minoranza per perorare le proprie posizioni in sede di dibattito assembleare. Alla luce della disciplina degli emendamenti presentabili in questa sede, il testo che viene prodotto dalla Commissione è quasi immodificabile, se non per la correzione di errori o inesattezze tecniche.

Tralasciando, per brevità, gli aspetti inerenti l'organizzazione del dibattito - gestito dal Presidente del Congresso, sentito il Consiglio dei Portavoce, sulla base di una turnazione dei gruppi simile a quella avvenuta in Commissione - è interessante notare, come verrà approfondito in seguito (*v. infra*, § 3.2.), che, al di là degli emendamenti di correzione del testo (sempre presentabili) e di quelli respinti in Commissione e ripresentati, l'ammissibilità di nuovi emendamenti di merito è subordinata a una serie di requisiti particolarmente stringenti. Questi devono costituire un compromesso tra il testo approvato in commissione e gli emendamenti riproposti, ai quali si deve contestualmente rinunciare, sempre che nessun gruppo parlamentare si opponga alla loro ammissione da parte del Presidente del Congresso (art. 118 RC)[667]. Avendo ogni gruppo parlamentare un potere di veto sui nuovi emendamenti *de transición* presentabili in plenaria, si comprende come mai il testo frutto dei lavori della Commissione sia destinato a subire per lo più correzioni di natura tecnica, ma difficilmente sarà oggetto di ripensamenti che modificheranno il suo contenuto sostanziale.

L'art. 119 RC prevede, infine, una fase di correzione del testo risultante dal dibattito in Assemblea qualora dovessero presentarsi delle incoerenze in seguito alla votazione di un emendamento o di un articolo. In tal caso l'Ufficio di presidenza può, di propria iniziativa o su richiesta della Commissione, rinviare a quest'ultima il testo adottato, affinché, entro un mese, lo rielabori per poi sottoporlo nuovamente alla sessione plenaria per la decisione finale, che lo adotta o lo respinge nel suo insieme con una sola votazione[668].

1.2.3. La fase interna al Senado

Quando il Congresso dei Deputati approva un progetto di legge ordinaria o organica, il suo Presidente informa immediatamente il Presidente del Senato, ai sensi dell'art. 90 CE.

L'*iter legis* che si sviluppa in questa sede risente in particolar modo del bicameralismo imperfetto che denota il sistema parlamentare spagnolo: il Senato ha due mesi (riducibili a venti giorni in caso di dichiarazione di urgenza da parte del Governo o del Congresso) dalla

---

[665] Si noti come, anche in questo caso, dalla prerogativa in questione sono esclusi i singoli parlamentari.

[666] S. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 310.

[667] Ne consegue che gli articoli rispetto ai quali i gruppi non hanno riproposto emendamenti dopo la conclusione dei lavori della Commissione possono ricevere esclusivamente emendamenti volti alla correzione di errori materiali.

[668] Si tratta di una procedura che non ha precedenti, come riportato da A. SEGURA, *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, p. 844.

ricezione del testo per opporre un veto al disegno di legge (a maggioranza assoluta) oppure proporre degli emendamenti (a maggioranza semplice). Dato il breve lasso di tempo, i lavori parlamentari in Senato sono caratterizzati da esigenze di celerità, soprattutto alla luce del rigore che questa Camera ha sempre dimostrato nel rispetto delle tempistiche imposte dal dettato costituzionale[669].

I *proyectos* e le *proposiciones*, dopo essere stati pubblicati, vengono assegnati alla Commissione competente, ove seguono un *iter* simile a quello delineato per il Congresso, ma con le peculiarità che si andranno a descrivere.

In primo luogo, il termine entro il quale devono essere presentati gli emendamenti è più breve (dieci giorni, prorogabili per non più di altri cinque su richiesta di almeno venticinque senatori ex art 107, c.1, RS). Questi sono soggetti agli stessi requisiti formali e sostanziali previsti in Congresso, sebbene si rilevi un controllo nettamente più rigoroso del rispetto della giurisprudenza del TC sulla necessaria correlazione materiale tra l'emendamento e il testo di cui si propone la modifica (STC 119/2011 e STC 136/2011)[670]. In secondo luogo, le proposte di modifica possono essere presentate dai gruppi parlamentari e dai senatori ma, rispetto ai deputati, questi ultimi sono molto più liberi, poiché l'art. 107 RS non richiede la firma del Portavoce del gruppo. Infine, nel caso in cui vengano presentati *enmiendas de totalidad* o proposte di veto, non si produce un immediato dibattito in plenaria, ma sarà la Commissione a pronunciarsi su di essi.

Se non viene presentato alcun emendamento o proposta di veto il disegno di legge transita direttamente in Assemblea per l'approvazione (art. 107, c. 3, RS); in caso contrario, la Commissione deve riunirsi ma non è tenuta a nominare la *Ponencia* (art. 111 RS). Nella prassi questa eventualità si verifica di frequente ed è oggetto di una forte critica da parte della dottrina in quanto, salvo i casi di presentazione di un numero ristretto di emendamenti, la mancanza di una preventiva analisi del disegno di legge e delle relative modifiche da parte di un comitato ristretto può portare a dibattiti confusi in Commissione[671]. Durante l'esame in Commissione anche il RS consente l'ammissione di nuovi emendamenti alle stesse condizioni previste per il Congresso.

Conclusa la deliberazione in Commissione, che deve necessariamente iniziare con le

---

[669] J. M. CODES CALATRAVA, *El procedimiento legislativo en el siglo XXI: problemática y retos con especial referencia al Senado*, in *Revista de las Cortes Generales*, 104/2018, p. 150-151. Secondo S. SANTAOLALLA, *op. cit*., p. 350 l'inosservanza del termine di due mesi non è causa di invalidità dell'intero procedimento, trattandosi di una mera irregolarità; tuttavia, il Congresso sarebbe autorizzato, in caso di mancata approvazione di veti o emendamenti, a intendere l'inerzia del Sanato come una conferma del disegno di legge e procedere alla sanzione e alla promulgazione.

[670] La STC 119/2011 pone un punto fermo alla giurisprudenza del TC sulla necessità di una correlazione materiale tra l'emendamento ed il testo legislativo di cui si chiede la modifica. Secondo un primo orientamento del TC "*no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley"* (STC 99/1987, confermata dalla successiva STC 81/1989). La sentenza in questione innova il precedente orientamento, considerando il requisito di omogeneità un principio implicitamente ricavabile dai Regolamenti e dalla stessa Costituzione, in quanto "*incluso en los supuestos en que el Reglamento de la Cámara legislativa correspondiente [..] guarde silencio sobre la posibilidad de que la Mesa respectiva verifique un control de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa legislativa a enmendar, esta exigencia se deriva del carácter subsidiario que toda enmienda tiene respecto al texto enmendado, de la lógica de la tramitación legislativa y de una lectura conjunta de las previsiones constitucionales sobre el proceso legislativo*" (f. 6).

[671] J. M. CODES CALATRAVA, *El procedimiento legislativo en el siglo XXI: problemática y retos con especial referencia al Senado, cit*., p. 152.

proposte di veto[672], è possibile la presentazione, entro un giorno, dei *votos particulares* - volti alla riproposizione degli emendamenti respinti o del testo originario - non solo da parte dei gruppi, come in Congresso, ma anche da parte di quei senatori che avevano difeso precedentemente l'emendamento riproposto o che si erano opposti ad emendamenti di cui si propone l'eliminazione (art. 117, c. 1 e 2, RS).

L'esame in Assemblea si svolge sul modello dei dibattiti alla totalità. Prima vengono votate le eventuali proposte di veto: in caso di accoglimento il Presidente del Senato conclude il dibattito e trasmette il disegno di legge ai Presidenti del Congresso e del Governo (art. 122, c. 2, RS); in caso contrario, il dibattito prosegue con le votazioni dei *votos particulares*.

L'art. 125 RS detta dei criteri altrettanto stringenti rispetto a quelli individuati dall'art. 118 RC per la presentazione dei nuovi emendamenti in Assemblea: come si vedrà meglio, sono ammessi solamente quando sono espressione della maggioranza delle forze politiche presenti in Senato poiché è necessaria la firma di tutti i gruppi parlamentari o, quantomeno, della maggioranza di essi (*v. infra*, § 3.1.1.).

Parte della dottrina appare piuttosto critica nel valutare il ruolo che il Senato svolge nell'ambito del procedimento normativo, considerandolo inutile, in quanto privo di un effettivo potere legislativo[673]. Tuttavia, viene riportato che la maggior parte dei *proyectos* e delle *proposiciones* che transitano in Senato (circa l'80%) sono oggetto di numerosi emendamenti che, in sede di deliberazione in Congresso, vengono poi confermati (sebbene tale percentuale vari a seconda della coincidenza o meno della maggioranza politica nelle due Camere). Ciò significa che, nonostante le carenze della Camera Alta, soprattutto come camera di rappresentanza territoriale, questa conserva un ruolo di rilievo nel procedimento legislativo, quale ulteriore luogo "di riflessione" dove i gruppi parlamentari possono limare gli accordi politici presi in precedenza o, comunque, correggere le imprecisioni tecniche di un testo legislativo[674].

1.2.4. La definitiva approvazione da parte del Congreso, sanzione e promulgazione

Qualora durante l'*iter* al Senato non vengono approvati emendamenti, né in Commissione, né in Assemblea, il progetto di legge, nel medesimo testo precedentemente approvato nella Camera Bassa, viene trasmesso al Re per la promulgazione e per la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale dello Stato (BOE). Nella maggior parte dei casi, tuttavia, il Senato modifica il testo di legge proveniente dal Congresso (sono, invece, molto

---

[672] Se viene approvata una proposta di veto in Commissione la procedura viene sospesa e la questione è deferita all'Assemblea.

[673] R.M. FERNANDEZ RIVIERA – M. DIAZ CREGO, *Procedimiento legislativo, calidad y evaluación de las leyes, Conclusiones del III seminario del instituto de derecho parlamentario*, in *Revista de las Cortes Ge*nerales, 74/2008, p. 208.

[674] J. M. CODES CALATRAVA, *El procedimiento legislativo en el siglo XXI: problemática y retos con especial referencia al Senado, cit.*, p. 150. *Contra*, R.M. FERNANDEZ RIVIERA – M. DIAZ CREGO, *Procedimiento legislativo, calidad y evaluacion de las leyes, cit*., p. 215, per i quali "*è necessario sfatare il mito del Senato quale camera di seconda lettura, di compensazione, quale luogo di studio sistematico e sereno in grado di assicurare una maggiore qualità delle norme"*. È vero che al senato l'80% delle leggi sono modificate e vengono eliminate le contraddizioni e gli errori tecnici, ma per svolgere tale compito di revisione formale appare sproporzionato avere una seconda Camera (discorso di Augustin Conde).

rare le occasioni in cui viene approvato un veto[675]), per cui è tenuto a restituire il *proyecots* o la *proposiciones* a quest'ultimo mediante un massaggio contenente le motivazioni che giustificano l'apposizione del veto o degli emendamenti (artt. 90, c. 2, CE e 106, c.1, RS).

Il Congresso ha la possibilità di superare il veto e gli emendamenti del Senato mediante una votazione che si svolge direttamente in Assemblea (art. 121 e 123 RC), senza il previo esame in Commissione poichè, trattandosi di una lettura definitiva, non è ammessa la possibilità di modifiche del testo diverse da quelle conseguenti dall'intervento del Senato[676].

In caso di veto, in Congresso ha luogo un previo dibattito sulla totalità, al termine del quale l'Assemblea è chiamata a votare il testo originariamente approvato dalla Camera Bassa. Se il disegno è approvato a maggioranza assoluta il veto è respinto; in caso contrario, è sottoposto ad una nuova votazione decorsi due mesi. Se in tale seconda votazione si raggiunge la maggioranza semplice, il veto è superato; altrimenti il testo è definitivamente respinto (art. 122 RC).

In caso di emendamenti, questi sono discussi e votati dal Congresso e quelli che ottengono la maggioranza semplice vengono incorporati nel testo di legge (art. 123 RC).

Una volta approvata nella sua formulazione definitiva, la legge viene inviata al Re; nella prassi tale comunicazione viene effettuata tramite il Presidente del Governo, quale organo che approva la firma regia[677]. L'art. 91 CE concede al Sovrano quindici giorni di tempo per promulgare le leggi approvate dal Parlamento e ordinarne l'immediata pubblicazione nel *Boletín Oficial del Estado.* L'entrata in vigore della legge nell'ordinamento spagnolo è immediata: non esiste la *vacatio legis* ordinaria di quindici giorni ma, salvo indicazioni diverse della stessa legge, questa entra in vigore il giorno dopo la pubblicazione[678].

1.3. Aspetti problematici del procedimento legislativo (cenni)

Anche l'ordinamento spagnolo assiste al progressivo indebolimento delle Assemblee rappresentative, depauperate della loro principale funzione, quella legislativa, da parte dell'Esecutivo, oramai *dominus* indiscusso dell'elaborazione delle leggi in forza, da un lato, del monopolio dell'iniziativa legislativa e, dall'altro, degli atti normativi di sua produzione. Tale squilibrio a favore del Governo, in Spagna, è generato - oltre che dai fattori comuni a tutte le esperienze parlamentari - dalla disciplina stessa della CE e dei Regolamenti delle *Cortes*, che non solo prevedono un canale privilegiato per le iniziative del Governo (l'art. 89 CE attribuisce priorità ai *proyectos* rispetto alle *proposiciones*) ma attribuiscono all'Esecutivo un forte ruolo dirigista nell'intero procedimento. Molto spesso è, infatti, il Governo a dettare i tempi di trattazione di un disegno di legge, dilatandoli o accorciandoli a

---

[675] *Ivi*, p. 153.

[676] A. MENCARELLI, *Spagna, cit.*, p. 156. Il Congresso ha solo la possibilità di ratificare o meno gli emendamenti introdotti dal Senato senza elaborare alcun tipo di formula intermedia tra i testi approvati dalle Camere. Il sistema introdotto dall'art. 90, c.2, CE è fortemente criticato da F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 356, in quanto, oltre a svilire eccessivamente le elaborazioni della Camera Alta (la cui ratifica è rimessa esclusivamente al Congresso), impedisce di introdurre formule alternative o di mediazione. Al contrario, l'Autore propone l'istituzione di una Commissione mista Congresso-Senato con il compito di elaborare, per l'appunto, formulazioni intermedie di armonizzazione tra i testi elaborati dalle due Camere, in linea con una previsione simile che era già stata avanzata nella relazione del Consiglio di Stato sulla riforma costituzionale del 2006.

[677] F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 355.

[678] CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO BIBLIOTECA, *Il Parlamento spagnolo, organi direttivi, struttura amministrativa, procedimento legislativo (aggiornamento), http://documenti.camera.it*, 26/2012.

suo piacimento. Si evidenziano, soprattutto, le richieste di proroga del termine per la presentazione degli emendamenti - in particolare al Congresso, dove non vi è una scadenza per l'approvazione di un disegno di legge, sicché la *Mesa* accoglie prontamente le istanze dell'Esecutivo (art. 91, RC) - o la richiesta di accelerazione dei termini per i lavori della Commissione (art. 43, c.3, RC) o per la trattazione in Senato[679]. Si pensi, poi, al rilevante potere di veto di cui all'art. 134, c. 6, CE e allo stesso impianto gruppocratico delle Camere, che rafforza il legame (e il controllo) del Governo sulla sua maggioranza parlamentare.

Questa prevalenza dell'Esecutivo sulle *Cortes Generales* nelle dinamiche dell'approvazione delle leggi ha spinto parte della dottrina a elaborare delle proposte per consentire a queste ultime di rafforzare la propria posizione davanti al *Gobierno,* anche nella prospettiva di un miglioramento del prodotto normativo in chiave di efficacia ed efficienza.

Le istanze più comuni riguardano un generale rafforzamento delle risorse umane e materiali concesse in dotazione alle Camere e l'introduzione di una serie di previsioni volte a garantire il rispetto dei termini previsti dai regolamenti delle *Cortes* a scansione della procedura legislativa, la cui durata eccessivamente variabile ed incerta è fonte di difficoltà per gli apparati di supporto delle Camere nell'espletamento delle loro funzioni; si menziona, in particolare, l'introduzione di un limite alla possibilità di richiedere un rinvio al termine per la presentazione degli emendamenti in Congresso.

Vi è, poi, la necessità di predisporre tutta una serie di strumenti per garantire e assicurare la qualità della legislazione, in modo da rendere le *Cortes* un luogo di effettivo miglioramento della qualità delle leggi. Si ritiene, infatti, che il rafforzamento del ruolo delle Camere nel procedimento legislativo, tale da controbilanciare il predominio del Governo, possa elevarsi a principio guida per un generale miglioramento dell'*iter* legislativo e, con esso, della qualità della normazione[680].

Sotto tale ultimo profilo, l'ordinamento spagnolo appare particolarmente carente, come rilevato da più voci in dottrina[681]: il principale strumento in tema di *drafting* è costituito delle *Directrices de Técnica Legislativa* del 2005[682], emanate dal Governo ma applicate anche dai *Letardos de las Cortes*, non avendo le Camere elaborato in via autonoma un nucleo di regole di *drafting.* Queste non sono, tuttavia, vincolanti, quindi spesso i *proyectos* e le *proposiciones* presentano una scarsa qualità tecnica, così come le leggi che vengono conseguentemente approvate, non essendovi un organo che controlla l'adeguatezza tecnica delle leggi pubblicate. Al tempo stesso si deve rilevare che il procedimento di revisione formale previsto dall'art. 119 RC non è mai stato attuato: risulta, dunque, un istituto

---

[679] J. M. CODES CALATRAVA, *El procedimiento legislativo en el siglo XXI: problemáticas y retos con especial referencia al Senado, cit*., p. 140-141.

[680] Le proposte menzionate costituiscono una sintesi di quanto è emerso durante la tavola rotonda tenutasi in occasione del III seminario promosso dall'*Instituto de Derecho parlamentario* presso l'Università di Madrid il 30 novembre 2008 (ritenute di perdurante attualità dato il mancato intervento del legislatore spagnolo sui Regolamenti di Congresso e Senato) e riportate da R.M. FERNANDEZ RIVIERA – M. DIAZ CREGO, *Procedimiento legislativo, calidad y evaluación de las leyes,* cit. p. 207 ss.

[681] Ivi, p. 214 ss.; J. M. CODES CALATRAVA, *El procedimiento legislativo en el siglo XXI: problemáticas y retos con especial referencia al Senado, cit*., p. 142.

[682] Approvate con un *Acuerdo del Consejo de Ministros* del 22 giugno 2005, non hanno valore prescrittivo ma sono delle mere raccomandazioni sulle modalità di elaborazione delle disposizioni di legge. Per un approfondimento sul punto si rimanda a F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Las directrices de Técnica Legislativa,* in *Revista de administracion publica,* 170/2006, p. 41 ss.

fallimentare. In Spagna, poi, non vi è un Manuale di Tecnica Legislativa e le misure di valutazione *ex ante* ed *ex post* della normazione sono considerate carenti.

Rimane, infine, la necessità di un ripensamento della struttura bicamerale delle *Cortes* e, con esse, del ruolo e delle funzioni del Senato. Se, da un lato, l'eccessiva brevità dei tempi di elaborazione delle sue proposte e la labilità delle stesse frustrano le prerogative di questa Camera e fanno apparire quasi pleonastica la sua presenza; dall'altro, non si può non rilevare che essa riveste un'importante funzione di miglioramento delle norme provenienti dalla Prima Camera tramite la presentazione di emendamenti volti a correggere errori, incongruenze, inesattezze tecniche e a rifinire gli accordi politici posti in essere dai gruppi; tanto che, come è stato precedentemente riportato, molti degli emendamenti proposti in questa sede vengono successivamente confermati. Per tale ragione si potrebbe prospettare un incremento dei tempi e dei mezzi messi a disposizione di questa Camera per valorizzala quale *locus* di miglioramento della qualità della legislazione.

2. IL FONDAMENTO DEL POTERE/DIRITTO DI EMENDAMENTO NELL'ORDINAMENTO SPAGNOLO

di Federico Musso

2.1. Introduzione al problema

La questione del fondamento dell'emendabilità dei progetti di legge non è slegata da problemi di dogmatica giuridica e dalle relative ricadute pratiche nello svolgimento della vita dell'ordinamento. La corretta individuazione delle posizioni giuridiche collegate all'emendamento serve per chiarirne la spettanza. Come si vedrà, esistono sia un potere di emendamento sia un "*derecho de enmienda*"[683], la cui titolarità è ben differenziata. Inoltre, emerge la questione delle garanzie delle situazioni giuridiche soggettive che sono rafforzate se il loro radicamento avviene a livello costituzionale.

Il presupposto del discorso è la rigidità della Costituzione spagnola[684], riconosciuta dalla sua piena normatività[685] (art. 9, CE)[686], dagli aggravi procedurali per la sua revisione[687] e dalla presenza di un *Tribunal Constitucional* particolarmente attivo[688], anche nella garanzia

[683] Terminologia usata dalla giurisprudenza costituzionale spagnola in numerose sentenze, *ex multis*, v. STC 76 del 19 giugno 2017, STC 168 del 21 ottobre 2021.

[684] Fra tutti, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 2006.

[685] P. BON, *La Constitución española en el marco del constitucionalismo contemporaneo*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 69, anno 23, 2003, p. 14.

[686] "La Constitución no sólo proclama en su artículo 9.1 que «los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico», sino que además consagra su título IX a diseñar un Tribunal Constitucional cuya función es asegurar la superioridad normativa de la Constitución"; P. BON, *La Constitución española en el marco*, *cit*., p. 15.

[687] Il procedimento aggravato di revisione è l'attributo principale della rigidità costituzionale; v. F. MODUGNO, *Costituzione: I Teoria generale*, in *Enc. Giur*., Roma, Treccani, 1989, p. 3. Nella costituzione spagnola l'aggravamento procedurale è previsto dall'art. 166 all'art. 169, CE.

[688] Per i tratti generali del ricorso di costituzionalità delle leggi in Spagna, si segnala F. CARRUITERO LECCA, *El control de constitucionalidad de las leyes en España*, in *Revista Oficial Del Poder Judicial*, 2008, n. 4, pp. 205-220.

del "giusto procedimento legislativo"[689]. Nell'ordinamento spagnolo, infatti, è possibile appellarsi al giudice costituzionale per far valere vizi procedurali di una legge[690] e "l'opposizione parlamentare e i partiti di minoranza regionali ricorrono spesso al Tribunale costituzionale (trenta ricorsi nell'attuale legislatura, [*rectius*, XII legislatura, NdA]), considerando tale mezzo estremamente efficace sia sul piano giuridico, opponendo alla forza politica della maggioranza la forza giuridica dei principi e dei diritti sanciti dalla Costituzione, sia sul piano politico e sociale, perché indebolisce il Governo e mobilita contro di esso l'opinione pubblica"[691].

2.2. Il fondamento costituzionale

Analizzando il testo della Costituzione, si ritrova l'espressione "*enmienda"* in quattro articoli (art. 84, art. 90, art. 134, art. 135). Di seguito si considereranno singolarmente al fine di valutarli alla luce degli interrogativi posti nell'introduzione.

2.2.1. L'"enmienda" negli articoli 84, 90, 134 e 135

L'art. 84 CE si trova nel capitolo 2 ("*De la elaboración de las leyes*") del titolo relativo alla disciplina costituzionale delle *Cortes Generales*. In particolare, l'art. 84 rientra nelle disposizioni che regolano il decreto legislativo. Infatti, il testo costituzionale (all'art. 82) permette al Parlamento di delegare al Governo la "*potestad*" di emanare norme con rango primario, in seguito all'approvazione di una legge che fissa la materia dell'intervento, i principi e i criteri direttivi e il limite temporale per l'esercizio della delega. Il legislatore costituente del 1978 ha inteso fissare più dettagliatamente i contorni dell'istituto rispetto a quello italiano, il quale relega al solo articolo 76 la disciplina costituzionale dell'istituto[692].

---

[689] Sul tema si rinvia al saggio di A. MANZELLA, *Dai Regolamenti del 1971 al giusto procedimento legislativo: un'introduzione*, in *Quad. Cost*., 2021, n. 3, pp. 525 ss.

[690] La Corte costituzionale di Madrid è molto attenta alla tutela delle regole procedimentali che portano all'approvazione delle leggi: "Il Parlamento è tenuto a rispettare non solo le norme materiali stabilite dalla Costituzione, ma anche le norme sul procedimento previste dal testo costituzionale medesimo"; E. ALVAREZ CONDE, *Il controllo sul procedimento legislativo*, in G. ROLLA - E. CECCHERINI (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 228. Per il *Tribunal Constitucional* costituiscono un parametro di costituzionalità anche le norme regolamentari che hanno un "carácter instrumental" rispetto ai valori supremi dell'ordinamento, la cui "inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras"; STC 99 del 11 giugno 1987. Sul tema, v. P. BIGLINO CAMPOS, *Los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del Tribunal Constitucional en la sentencia 99/87*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1988, n. 24, pp. 211 ss. La differenza è notevole rispetto alla posizione della Consulta, espressa nella celebre sent. C. cost. 9 del 3 marzo 1959, secondo cui "il non rispetto da parte delle Camere di norme contenute nei rispettivi regolamenti non determina un vizio formale di legittimità della legge in tal modo approvata"; S. M. CICCONETTI, *Lezioni di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 53.

[691] S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 3, p. 67.

[692] "La Constitución ha realizado una regulación minuciosa y detallada de la delegación legislativa, dando una estructuración definitiva a un mecanismo insuficientemente definido en la legislación franquista anterior. No solo se dice cuándo existe delegación legislativa, sino que se estipulan sus condiciones, límites y controles"; E. VÍRGALA FORURIA, *La delegación legislativa. Los decretos legislativos*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER – M. E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid, Wolters Kluwer e Boletín Oficial del Estado, 2018, p. 204. V. anche R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Biblioteca di testi e studi Corucci, Roma, 2011, p. 161. Sul decreto legislativo nell'ordinamento italiano, v. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Milano, Wolters Kluwer, 2019, p. 111.

Gli articoli dagli 82 agli 85 della CE stabiliscono una serie di norme per delineare con certezza i compiti spettanti al Governo e quelli in capo al Parlamento, quest'ultimo tenuto ad approvare una legge di delega completa degli elementi costituzionalmente richiesti[693].

L'art. 84 stabilisce che il Governo può opporsi alla "*tramitación*"[694] di una proposta di legge o di un emendamento contrari a una delegazione legislativa in vigore. In tale eventualità, "podrá presentarse una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación"[695]. L'articolo in questione vuole evitare che il *Congreso*, con un successivo atto legislativo che non interviene direttamente sulla legge di delega, comprima lo spazio precedentemente lasciato all'Esecutivo. Il Governo può intervenire repentinamente bloccando un emendamento, quindi anche in corso di discussione di una proposta di legge, evitando stravolgimenti successivi al momento iniziale. La dottrina ha letto in questo meccanismo uno sfavore per la revocazione tacita della delega[696]. La ratio è stata confermata dal *Tribunal Constitucional* che ha ribadito nella sentenza 99/1987 che la disposizione di cui *supra*, insieme al comma 6 dell'articolo 134, serve per "asegurar un ámbito de acción propia del Gobierno"[697].

L'art. 90 CE regola i poteri del *Senado* nel procedimento legislativo, tra i quali vi è la facoltà di emendare con un voto a maggioranza semplice il testo trasmesso dall'altra Camera[698]. Il *Senado* ha una posizione subordinata nel procedimento di formazione delle leggi, riflesso del bicameralismo imperfetto alla spagnola[699]. Come sostiene la dottrina costituzionalistica, "il *Congreso* ha un primato politico e funzionale abbastanza evidente, sia nel procedimento legislativo (ove il *Congreso* è in grado di superare le modifiche introdotte dal Senato al testo precedentemente approvato dal *Congreso*, o anche perché la conversione dei decreti legge spetta solo al *Congreso*) che nel procedimento di controllo politico"[700]. La subordinazione del Senato rispetto all'altra camera è evidente anche dal fatto che i senatori non possono superare i limiti all'iniziativa legislativa proponendo emendamenti esuberanti rispetto all'oggetto della *proposición de ley* approvata dalla Camera bassa[701]. Così si esprime la Corte costituzionale spagnola:

La intención del constituyente es que la aprobación de los textos legislativos se produzca siempre, en primer lugar, en el Congreso […] Parece lógico concluir que la

---

[693] La delega "deve essere approvata dall'Assemblea; non può riguardare materie attribuite alla legge organica; il Governo non può ulteriormente delegarla ad altra istituzione; deve riguardare materie concrete; deve essere espressa; si esaurisce con la pubblicazione della legge delegata; deve essere circoscritta nel tempo"; S. GAMBINO, J. LOZANO MIRALLES, F. PUZZO, J.J. RUIZ RUIZ, *Il sistema costituzionale spagnolo*, Milano, Wolters Kluwer, 2018, p. 62.

[694] Con il seguente termine si intende l'atto con il quale la *Mesa del Congreso* qualifica l'atto parlamentare e ne dichiara l'ammissibilità o meno secondo il regolamento, v. capitolo precedente.

[695] V. art. 84, CE.

[696] R. BLANCO VALDÉS, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Torino, Giappichelli, 2017.

[697] Così STC 99/1987: "Ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la falcultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que , tanto para las enmiendas como para las proposiciones de ley, fijan los arts. 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno".

[698] Per approfondimenti sul ruolo della Camera senatoriale nell'*iter legis* si veda il capitolo precedente.

[699] Sul Senado, *ex multis*, spicca R. PUNSET BLANCO, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1987.

[700] S. GAMBINO, J. LOZANO MIRALLES, F. PUZZO, J.J. RUIZ RUIZ, *op. cit.*, p. 170.

[701] *R. PUNSET BLANCO,* Artículo 90*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER - M. E. CASAS BAAMONDE (a cura di),* Comentarios a la Constitución Española*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, tomo II, 2018, p. 272.*

facultad de enmienda senatorial a la que se refiere el art. 90.2 CE se entendió, al elaborar la Constitución, limitada a las enmiendas que guarden una mínima relación de homogeneidad material con los proyectos de ley remitidos por el Congreso[702].

L'articolo 134 regola la formazione della legge di bilancio ("*ley de presupuestos*"), una delle due decisioni di politica economica, insieme alla legge di imposizione dei tributi (art. 133 CE), che la *Constitución* riserva alle *Cortes Generales*[703], riconoscendole la funzione di "strumento di direzione e orientamento della politica economica del Governo"[704]. Il testo costituzionale specifica con precisione la ripartizione dei compiti tra l'Esecutivo e il Parlamento:

Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación[705].

Il comma sopracitato individua in maniera cristallina il fondamento del potere di emendamento da parte del Parlamento nella Costituzione, peraltro ribadito al comma 6 del medesimo articolo[706]. Il Governo, a causa della migliore conoscenza tecnica dei dati economici e dell'importanza della legge di bilancio per l'indirizzo politico e l'attuazione del programma, è titolare dell'iniziativa legislativa, dunque è suo compito predisporre il testo su cui si discuterà. Le Camere, però, recuperano il potere di intervenire con emendamenti durante l'esame dello stesso e con il voto finale di approvazione. La suddivisione attiene alla primaria "funzione autorizzatoria"[707] della legge in questione: è con quell'atto che si dà fondamento legale alle spese e alla riscossione delle entrate da parte della Pubblica Amministrazione. Sottende alla stessa ratio la limitazione al potere di iniziativa e di emendamento dei parlamentari di cui al comma 6. Il parere di conformità del *Gobierno* sugli emendamenti e sulle proposte di legge che comportano spese, secondo il *Tribunal Constitucional*, attiene al corretto riparto delle competenze sulla materia finanziaria fra il Parlamento e l'esecutivo[708].

L'ultimo articolo che menziona l'emendamento è il successivo art. 135 CE. Si tratta, in seguito alla riforma costituzionale del 2011, dell'insieme delle disposizioni che impongono la *estabilidad presupuestaria*[709], cioè la stabilità di bilancio, delle pubbliche amministrazioni. Il comma 3 blinda i crediti che lo Stato e le C.A. stipulano per il pagamento di interessi e capitali del debito pubblico che sono inclusi di diritto nel capitolo

---

[702] STC 119 del 5 luglio 2011. Nello stesso senso, la STC 136 del 13 settembre 2011.

[703] In ottemperanza al principio di sovranità popolare, "el presupuesto es la clave del parlamentarismo, dado que resulta expresión del control sobre el poder financiero"; STC 3 del 16 gennaio 2003.

[704] L'espressione appare in numerose sentenze del *Tribunal Constitucional*: STC 3 del 16 gennaio 2003, STC 136 del 13 settembre 2011, STC 206 del 5 dicembre 2013.

[705] Art. 134, comma 1, CE.

[706] Art. 134, comma 6, CE: "Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación".

[707] F.S. MARINI - G. GUZZETTA, *Diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 278. Lo conferma la giurisprudenza costante del TC; si veda Juan Ignacio Moreno Fernández, *Artículo 134*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER e M. E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española*, *cit*., p. 908. La funzione della legge di approvazione del bilancio statale attiene alla complessa questione della natura formale o sostanziale della stessa. Per approfondimenti si rinvia al seguente saggio che contiene una completa ricognizione della dottrina italiana sul tema M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 2, pp. 18-30.

[708] "Las limitaciones a las proposiciones o enmiendas previstas en el artículo 134.6 CE tienden a asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno"; STC 99 del 11 giugno 1987.

[709] Art. 135, comma 1, CE.

di spesa del bilancio e non sono emendabili. L'articolo è meno rilevante degli altri menzionati perché non chiarisce i poteri del Parlamento sul tema oggetto della ricerca.

In conclusione, si può affermare che il dato testuale del 1978 radica la possibilità di emendare i testi a livello costituzionale e fissa la titolarità del potere, quindi di un "mezzo che consente di determinare la modifica nella realtà giuridica"[710] in capo alle *Cortes Generales*. In particolare, l'art. 134, comma 1 lo attribuisce al complesso delle due Camere, mentre l'art. 90 si riferisce nello specifico al *Senado*. In nessuno dei due casi la Costituzione ricollega al singolo parlamentare una situazione giuridica correlata all'emendabilità. La possibilità giuridica di correggere e modificare la *proposición de ley* non è un predicato del singolo rappresentante, bensì dell'organo a cui la Costituzione attribuisce il potere legislativo, quindi delle Cortes Generales[711]. Ciò è confermato dalla collocazione degli articoli analizzati – nessuno di questi è incluso nel capitolo della Costituzione in cui rientrano gli articoli dedicati allo status di senatori e deputati[712] (artt. 67, 70, 71, CE), ma risultano dislocati fra i capitoli sull'elaborazione delle leggi o addirittura nel titolo relativo alla disciplina dell'economia.

2.2.2. I principi costituzionali e il "derecho de enmienda"

Chiarita la presenza di una disciplina, ancorché scarna, dell'emendamento nell'articolato costituzionale, la ricerca prosegue per verificare se il radicamento dell'emendamento nel diritto pubblico spagnolo avvenga al livello dei principi che informano tutta la Costituzione della Spagna.

Innanzitutto, si ricorda che dottrina e giurisprudenza considerano molto importante la presenza di principi costituzionali supremi nella Costituzione spagnola. Per Garrorena Morales il primo comma dell'articolo 1 ("España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político") rappresenta l'ispirazione dell'intero ordinamento costituzionale, tanto che ne parla come della "Costituzione della Costituzione"[713]. Libertà, giustizia, uguaglianza, pluralismo politico, sovranità popolare costituiscono, secondo una costante linea giurisprudenziale, "il fondamento assiologico dello Stato"[714], imponendo così un sistema di valori il cui rispetto richiede una interpretazione teleologica della norma fondamentale[715].

---

[710] F.S. MARINI – G. GUZZETTA, *Diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 621.

[711] Art. 66, comma 2, CE: "Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado".

[712] Per approfondimenti sullo status dei parlamentari, v. M. AZPITARTE SÁNCHEZ, *Lo statuto del parlamentare nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale. Sulla democrazia rappresentativa in Spagna: dalla norma alla realtà costituzionale*, in *Nomos*, 2004, p. 65.

[713] A. GARRORENA MORALES, *El Estado Español como estado social y democrático de derecho*, Tecnos, Madrid, 1984, citato in *Il sistema costituzionale spagnolo*, *cit*., p. 13.

[714] S. GAMBINO, *Il sistema*, *cit*., p. 37.

[715] STC 18 del 8 giugno 1981: "teniendo en cuenta que la Constitución incorpora un sistema de valores cuya observancia requiere una interpretación finalista de la Norma Fundamental". Sul giudizio costituzionale per valori si rimanda, almeno, alle riflessioni di A. D'ATENA, *Principi e valori costituzionali*, in ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 19; di F. MODUGNO, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzion*ale, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 51 – 81.

Fra i principi "supercostituzionali"[716], riprendendo l'espressione di A. Ruggeri, il principio democratico costituisce uno degli elementi indefettibili della forma di stato del Regno di Spagna[717]. Nello specifico, si tratta del principio democratico-rappresentativo poiché il popolo è partecipe delle scelte di indirizzo politico tramite rappresentanti liberamente eletti e l'utilizzo degli strumenti di democrazia diretta è residuale[718]. Come afferma il *Tribunal Constitucional*, il diritto di eleggere rappresentanti "es la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra que reside en el pueblo español[719]". Affinché ci sia democrazia, in altre parole, "la titularidad de los cargos y oficios públicos sólo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión de la voluntad popular"[720].

Fra le norme dedicate alla rappresentanza, vi è l'art. 23, CE. Il primo comma riconosce il diritto dei cittadini alla partecipazione democratica[721]. Il secondo comma specifica che l'accesso alle cariche pubbliche deve avvenire in condizioni di parità[722]. La Corte ha operato un'interpretazione estensiva dell'art. 23 ricomprendendo nella garanzia di uguaglianza non solo l'accesso, ma anche la permanenza in carica "sin perturbaciones ilegítimas"[723]:

La interpretación del alcance y contenido del derecho fundamental a acceder a los cargos públicos, que es el que ahora interesa, ha de hacerse considerando la Constitución como un todo en el que cada precepto encuentra su sentido pleno valorándolo en relación con los demás; es decir, de acuerdo con una interpretación sistemática. Hecha esta precisión inicial resulta ya posible entrar en el examen del precepto señalando, en primer lugar, que el derecho a acceder a los cargos públicos comprende también el derecho a permanecer en los mismos, porque de otro modo el derecho fundamental quedaría vacío de contenido; derecho a permanecer en condiciones de igualdad[724].

Sul ragionamento sistematico *supra* descritto si innesta il percorso logico che ha

---

[716] Scrivono di dignità umana quale principio dalla natura "supercostituzionale" A. RUGGERI e A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 1991, 343 ss. *Contra*, M. LUCIANI, *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. III, Napoli, Jovene, 2009, 1055 ss.

[717] In maniera perentoria, STC 5 del 4 febbraio 1983, "El principio de legitimidad democrática que enuncia el artículo 1.2 CE es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política".

[718] "Le democrazie contemporanee si presentano sempre come democrazie rappresentative"; A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 50. Nella dottrina iberica Blanco Valdés nota che "nei moderni Stati costituzionali – gli unici nei quali è possibile applicare in modo limitato strumenti di democrazia diretta o semi-diretta – le elezioni sono pertanto la condizione necessaria, ancorché insufficiente se presa isolatamente, per la stessa esistenza della democrazia, che è sempre, in larga misura, una democrazia rappresentativa"; R. BLANCO VALDÉS, *Introduzione, cit*., p. 39.

[719] STC 51 del 25 aprile 1984.

[720] STC 10 del 21 febbraio 1983. Per approfondimenti sul concetto di rappresentanza elaborata dalla corte costituzionale spagnola, si veda F. BASTIDA FREIJEDO, *Derecho de participación a través de de representantes y función constitucional de los partidos políticos. (Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 21, 1987.

[721] Art. 23, primo comma, CE.

[722] "Asimismo (los ciudadanos) tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalan las leyes"; Art. 23, comma 2, CE.

[723] A. M. REDONDO GARCÍA, op. cit., p. 214.

[724] STC 5 del 4 febbraio 1983.

condotto il *Tribunal Constitucional* ad affermare che esiste un "*derecho de enmienda*", riferito al singolo parlamentare, derivante dall'art. 23, CE.

Nel bagaglio delle situazioni giuridiche soggettive ricomprese sotto il cappello dell'art. 23 ci sono due categorie di diritti: i *derechos-presupuestos* per i quali opera pienamente la garanzia di uguaglianza; i *derechos en la representación* (anche chiamati, con formula riassuntiva, *ius in officium*) per i quali è necessario tenere in debita considerazione i compiti e le funzioni attribuite dai regolamenti agli organi parlamentari. Il primo gruppo gode di una garanzia più ampia; mentre i diritti del secondo gruppo hanno una tutela sfumata, ristretta a ciò che viene chiamato il nucleo irriducibile del diritto che "el legislador no podrá suprimir [...], ni limitarlo hasta el punto de hacerlo irreconocible"[725]. In altri termini, si riconosce una tutela minima per le violazioni più eclatanti dei regolamenti parlamentari che impediscono lo svolgimento del contenuto essenziale del diritto[726]. In questa maniera, il tribunale costituzionale bilancia l'autonomia parlamentare[727], riconosciuta all'art. 72, CE, con l'art. 23, CE.

La dottrina e costante giurisprudenza affermano che il "*derecho de enmienda*" spettante a ogni parlamentare fa parte dei "*derechos en la representación*"[728]; poiché, come spiega Redondo García, il "derecho de presentar y defender enmiendas […] forma parte integrante del contenido esencial del *ius in officium*, puesto que se trata de un instrumento útil y necesario para ejercer la función representativa[729] en los procedimientos legislativos y de control"[730]. Peraltro, nella STC 119 del 2011 si aggiunge che:

Hay que destacar que el derecho de enmienda que pertenece a los parlamentarios, en este caso a los Senadores, no es un mero derecho reglamentario sino un auténtico contenido central de su derecho de participación del art. 23.2 CE. En efecto, el derecho de participación, el ius in officium afecta a toda una serie de situaciones de los parlamentarios en las que los órganos rectores de las Cámaras deben respetar la función representativa no por tratarse de facultades meramente subjetivas de quienes desarrollan esa función sino como facultades que lo que permiten es ejercer correctamente a los representantes populares dicha representación participando en la función legislativa. Esto impone hacer posible la presentación de propuestas legislativas, la discusión en el debate parlamentario público sobre los temas sobre los que versa ese debate interviniendo en el mismo la mejora

---

[725] A. M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, in *Revista de Derecho Político*, 2001, n. 50, p. 217.

[726] Il limite al diritto deriva dall'interpretazione dei regolamenti parlamentari. Così, la STC 168 del 21 ottobre 2021: contenido se extiende al acceso y permanencia en el ejercicio del cargo público, así como a desempeñarlo de acuerdo con la ley, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas, correspondiendo establecer su delimitación, sentido y alcance a los reglamentos parlamentarios".

[727] L'articolo 72 attribuisce alle Camere l'autonomia normativa (entrambe dettano il proprio regolamento). Inoltre, approvano i propri bilanci, godono di autonomia amministrativa e dell'immunità di sede. V. E. ARNALDO ALCUBILLA, *Artículo 72*, in *Comentarios, cit*., vol. 2, p. 114.

[728] Tra le ultime sentenze, STC 76 del 19 giugno 2017, STC 159 del 12 dicembre 2019, STC 38 del 11 marzo 2022.

[729] Sul concetto di funzione rappresentativa si veda S. GAMBINO, *Il sistema, cit*., pp. 190-191. Nella dottrina italiana, *contra* L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, p. 176: "A ben vedere, però, quella rappresentativa non è una delle funzioni, ma la caratteristica stessa che contraddistingue il Parlamento, la sua natura".

[730] A. M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda como instrumento de integración, cit*., p. 216.

de los textos mediante la introducción de enmiendas, y respetar su derecho a expresar su posición mediante el derecho de voto. Lo que no cabe es articular un debate de forma que la introducción de más enmiendas haga imposible la presentación de alternativas y su defensa[731].

Il passaggio dal potere al diritto di emendamento implica una tutela in più. Attraverso l'interpretazione per principi, la Corte giunge a riconoscere un diritto tutelabile tramite il *recurso de amparo* in capo al parlamentare[732].

2.3. Potere di emendamento e forma di governo

Il legislatore costituente ha optato per una forma di governo parlamentare, ma fortemente razionalizzata[733], ossia dotata di alcuni strumenti di garanzia della stabilità governativa: la sfiducia costruttiva[734], il potere di scioglimento delle Camere in capo al Presidente del Governo[735] e, ciò che per noi rileva maggiormente, una priorità dell'azione governativa nella direzione dei lavori parlamentari[736] tanto che Santaolalla López scrive che il Governo è il "primus movens del sistema parlamentare"[737]. Infatti, la formula ordinaria di iniziativa legislativa è quella governativa:

En este sentido, es claro que la iniciativa del Gobierno se configura como la formula ordinaria frente al proclamado «carácter residual» que ofrecen las procedentes de otros sujetos. Ello es consecuencia de la atribución de la función de dirección política al

---

[731] STC 119 del 5 luglio 2011.

[732] In maniera chiara si esprime la STC 76/2017: "Ha de recordarse, asimismo, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio artículo 23.2 CE, que se trata de un derecho de configuración legal, por lo que corresponde a los reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios. Estos, una vez creados, quedan integrados en el estatuto propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23.2 CE, reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren y, en concreto, hacerlo ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el artículo 42 LOTC".

[733] J. LOZANO MIRALLES, *I meccanismi di razionalizzazione parlamentare in Spagna, cit.*

[734] "Sull'esempio tedesco (art. 67 G.G.) e francese (limitatamente alle modalità procedurali: v. art. 49 Cost.), la sfiducia costruttiva fu introdotta da un costituente ossessionato dal timore che l'assetto multipartitico e frammentato scaturito dalle prime elezioni democratiche del 1977 avrebbe potuto pregiudicare la stabilità di governo - così com'era accaduto in Germania (Repubblica di Weimar), Francia (IV Repubblica), Italia e nella stessa Spagna (Seconda Repubblica) - e, con essa, il consolidamento delle nascenti istituzioni democratiche"; S. CURRERI, *La sfiducia costruttiva in Spagna: eutanasia di un istituto?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2007, pp. 160-165.

[735] "Quando la stessa Camera che, di fatto, ha ritirato il suo appoggio alla maggioranza sorta con l'investitura del Presidente del Governo, non si rileva capace di dar vita sollecitamente a una stabile maggioranza alternativa che garantisca la governabilità. In tal caso, lo stesso Presidente ha a disposizione la chiave per sbloccare la situazione, convocando elezioni generali anticipate"; R. BLANCO VALDÉS, *Introduzione, cit.*, p. 115.

[736] "Anche nella potestà legislativa si manifesta il carattere razionalizzato del parlamentarismo spagnolo, che attribuisce al Governo un ruolo particolarmente privilegiato nel corso dell'intero procedimento legislativo, a partire dall'iniziativa legislativa fino alla presentazione di emendamenti, passando per i tempi del suo esame"; S. GAMBINO, *Il sistema costituzionale spagnolo, cit.*, p. 192. Si rinvia al paragrafo precedente per approfondimenti sui meccanismi procedurali che garantiscono una posizione di supremazia al *Gobierno* nel procedimento legislativo.

[737] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid, 2013, p. 288.

Gobierno (artículo 97), y de que la ley constituye la acción instrumental de desarrollo del programa político preferido por el cuerpo electoral[738].

Preso atto della funzione di impulso politico in capo all'Esecutivo e alla corrispondente primazia del ruolo di governo, come segnala García-Escudero Márquez, è necessario inquadrare il potere di emendamento tra i meccanismi di equilibrio del rapporto fra Governo e Parlamento. Se il Governo ha la priorità nell'esame del *proyecto de ley*, godendo del mancato passaggio della fase della *toma en consideración*[739], allora è necessario recuperare nella fase centrale del procedimento legislativo il potere da parte del *Congreso de los Diputados* di intervenire sul testo. L'emendamento è lo strumento per riequilibrare il rapporto fra i due organi. Secondo parte della dottrina, questo ha avuto un riflesso sulla funzione stessa dell'emendamento, aggiungendo al tradizionale compito di "correzione" legislativa, quello di mezzo di controllo sul Governo:

La enmienda se presenta como una útilísima facultad de control ordinario, que se puede actuar sobre el Ejecutivo por parte de la mayoría que le sostiene y, claro está, por la oposición. Control sobre el contenido de la ley y control de los representados sobre sus representantes, en cuanto éstos propongan o no alternativas coincidentes con los intereses que se comprometieron a defender[740].

Il controllo può essere operato sia dalla maggioranza che così può correggere e introdurre miglioramenti nell'attuazione del programma di governo, sia dall'opposizione per censurare errori o condotte omissive della politica legislativa dell'Esecutivo[741].

Da questa prospettiva l'emendamento diventa strumento attuativo di un altro principio fondamentale della forma di stato spagnola: il rispetto del pluralismo delle opinioni e dei partiti politici. Infatti, il principio democratico non si compone soltanto del principio maggioritario (in estrema sintesi, esso afferma che la regola per assumere una decisione è la volontà della maggioranza del popolo o, più frequentemente, dei suoi rappresentanti), ma si compone anche di un patrimonio essenziale di diritti e principi sottratti alla disponibilità della maggioranza[742].

---

[738] P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *La iniciativa legislativa en la constitución española de 1978*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 59, 2000, p. 68.

[739] V. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid, 2013, p. 288.

[740] A. M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda como instrumento de integración*, *cit*., p. 195. Della medesima opinione è M. A. GARCÍA MARTÍNEZ, *La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1988, n. 14.

[741] "Las enmiendas pueden servir para que la mayoría supla las omisiones o corrija las desviaciones del Gobierno en la ejecución del programa del partido, y en manos de la oposición, son un medio de participación en la actividad legislativa y un instrumento como pocos para revelar errores, censurar abiertamente o proponer alternativas políticas en cada materia o sector a legislar"; A. ARCE JANARIZ, *El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional*, *cit*., p. 152.

[742] Nella tradizione delle liberal-democrazie, il principio maggioritario risulta temperato da regole rivolte a bilanciarlo: come la sottrazione – logica, prima che positiva – della scelta democratica all'operatività della norma-base in cui prende corpo; e come i principi e gli istituti rivolti ad assicurare la possibilità dell'alternanza al potere (la possibilità, cioè, che le minoranze di oggi possano diventare le maggioranze di domani): ci si riferisce, anzitutto, al principio della temporaneità delle cariche elettive, inoltre, al riconoscimento alle minoranze politiche (opposizioni) di un complesso minimo ed irriducibile di diritti e garanzie"; A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, *cit*., p. 55.

Se si cala il principio nel procedimento legislativo[743], l'emendamento diventa lo strumento per i parlamentari facenti parte di gruppi di opposizione di portare il loro contributo nel momento legislativo[744]; tanto che per Alvarez Conde, "la partecipazione delle maggioranze e delle minoranze al procedimento legislativo"[745] si traduce in un presupposto basilare "per l'elaborazione della legge"[746].

2.4. Distinzione fra enmienda e proposición de ley

Al termine della disamina sull'origine del diritto/potere di emendamento, si può rispondere alla domanda se esiste una differenza fra l'iniziativa legislativa e il "*derecho de enmienda*". La risposta è affermativa per le seguenti ragioni.

In primo luogo, la differenza funzionale fra la *proposicion de ley* e l'*enmienda* impedisce di considerare omogenei i due istituti:

Iniciativa y enmienda se diferencian en cuanto a los fines que persiguen uno y otro instrumento parlamentario. Así, mientras la iniciativa es uno de los principales motores con los que cuenta el Ejecutivo para impulsar su política y sacar adelante sus compromisos electorales, la capacidad de presentar enmiendas resulta ser un elemento que equilibra el protagonismo del Ejecutivo en la elaboración de la ley, permitiendo a los sujetos parlamentarios ejercer la función legislativa que constitucionalmente les corresponde[747].

In secondo luogo, esiste una differenza importante che riguarda la titolarità delle due situazioni giuridiche. La legittimazione per presentare una *proposición* è assegnata a un gruppo parlamentare o a quindici deputati (*Congreso de los Diputados*), a un gruppo o a venticinque senatori (*Senado*), ma anche, a norma dell'art. 87, CE, alle Assemblee delle Comunità Autonome e a cinquecentomila elettori[748]. Per presentare un emendamento, invece, la legittimazione spetta ai gruppi e a qualunque deputato, purché l'atto sia accompagnato dalla firma del portavoce del gruppo, salvo per il gruppo misto, e a ciascun senatore.

Un'ulteriore diversità risiede nella struttura: l'emendamento è subordinato e incidentale a un progetto di legge la cui discussione è già incardinata[749]. Su quest'ultimo punto il *Tribunal Constitucional* si è interrogato per definire qual è il confine fra i due atti, ossia se esiste un necessario legame di oggetto e principi fra proposta di legge in discussione e gli emendamenti a lei collegati, con conseguenze sul regime di ammissibilità degli

---

[743] Si consideri che la giurisprudenza considera molto rilevanti le norme procedurali delle *Cortes* per l'attuazione dei principi costituzionali. Così la già citata STC 99/1987, le regole sul procedimento legislativo "hanno carattere strumentale [...] rispetto a uno dei valori superiori del nostro ordinamento – il pluralismo politico (art. 1 Cost.)".

[744] Il *Tribunal Constitucional* è "molto attento nella salvaguardia dei diritti dei singoli parlamentari rispetto all'azione delle maggioranze"; E. CECCHERINI, *I poteri dei Presidenti di assemblea di interpretazione e supplenza dei regolamenti parlamentari*, in G. ROLLA - E. CECCHERINI (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e Spagna*, *cit*., p. 101. Si segnala, in dottrina, "Y, por último, pero no de menor importancia, el del principio democrático, que encuentra en la facultad de las minorías para enmendar y discutir con la mayoría en condiciones de contradicción, oralidad y publicidad uno de sus rasgos irreductibles"; A. ARCE JANARIZ, *El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1994, n. 41, p. 152.

[745] E. ALVAREZ CONDE, *Il controllo*, *cit*., p. 230.

[746] *Ibidem*.

[747] A. M. REDONDO GARCÍA, *op. ult. cit.*, p. 198.

[748] V. art. 87, CE.

[749] A. ARCE JANARIZ, *op. ult. cit.*, p. 158.

emendamenti ad opera della *Mesa* e dell'eventuale controllo del *Tribunal* sul procedimento legislativo. In un primo tempo, i giudici costituzionali avevano escluso l'esistenza di una "delimitación material entre enmienda y proposición de ley"[750] con la STC 99/1987. I ricorrenti erano cinquantaquattro deputati che lamentavano l'incostituzionalità della Ley 30/1984 in materia di pubblica amministrazione a causa dell'approvazione da parte dei due rami del Parlamento di tre emendamenti che avrebbero dovuto essere presentati come proposte di legge[751]. Il *Tribunal Constitucional* ha rigettato la tesi dei ricorrenti sulla base della mancanza di norme costituzionali o regolamentari che limitino "la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas" sia per l'oggetto sia per il contenuto. Inoltre, il TC ha aggiunto che spetta al titolare dell'iniziativa specificare la natura giuridica dell'atto, senza che possa un altro organo alterarla, a meno che questo potere sia fondato in norme regolamentari. Successivamente, la giurisprudenza cambia di avviso, con gli arresti STC 23/1990 e Autos 13/9/1993, e sostiene che le proposte modificative "versen sobre la materia a la que se refiere el Proyecto de Ley que tratan de modificar"[752]. Arce Jánariz ha parlato di "relación de homogeneidad material"[753] tra il testo della proposta emendativa e il progetto di legge per indicare la necessità che l'oggetto dei due atti coincida – non è sufficiente che l'emendamento insista sul medesimo settore regolato dal testo di proposta in esame, ma deve riguardare l'oggetto del dibattito parlamentare. In più, come emerge dall'Auto del 13/9/1993 l'enmienda parcial non può riguardare "«los principios» y «el espíritu» del texto enmendado, fijados en el debate de toma en consideración" 754 . Dunque, l'emendamento non può essere utilizzato dai parlamentari come uno strumento per superare l'esame preliminare previsto dalla *toma en consideración*.

La separazione concettuale fra *enmienda* e *proposición de ley* significa che esiste un'autonomia dell'emendamento rispetto all'iniziativa legislativa riconosciuta all'art. 87, CE e ne giustifica la ricerca di un differente fondamento normativo.

3. LA DISCIPLINA REGOLAMENTARE DELLE ENMIENDAS

di *Miriam Mangano*

3.1. Disciplina regolamentare per la presentazione e votazione delle enmiendas

Se, come è stato già ampiamente analizzato all'interno della ricerca, la Costituzione spagnola del 1978 all'articolo 87 CE disciplina il procedimento legislativo indicandone solo i *soggetti titolari* del potere di *iniziativa legislativa ordinaria.* Lasciando alle norme regolamentarie della Camera dei Deputati e del Senato la competenza di disciplinare le fasi

[750] STC 99 del 11 giugno 1987.
[751] A. ARCE JANARIZ, *El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional*, *cit*., p. 153.
[752] STC 93 del 20 giugno 1990.
[753] A. ARCE JANARIZ, *op. ult. cit*., p. 165.
[754] *Ibidem.* p. 169.

interne del procedimento legislativo. Nell'articolo 89 comma 1 della Costituzione[755], l'ordinamento spagnolo detta la *riserva ai Regolamenti Parlamentari* sulla materia legislativa ordinaria.

Al primo comma dell'art. 87 CE vengono indicati i soggetti titolari *dell'iniziativa legislativa.* I soggetti su cui ricade il potere di attivare il procedimento legislativo sono:

- *Il Governo,*
- *Il Congresso,*
- *Senato.*

Su questi soggetti ricade la titolarità *dell'iniziativa legislativa*[756] che è l'atto che segna l'*avvio* al *procedimento legislativo*. Parte maggioritaria della dottrina è solita definire *l'iniziativa legislativa* come *l'atto slegato* e *indipendente* rispetto al procedimento legislativo e non come *l'atto costitutivo* in grado di segnare l'avvio del procedimento legislativo, parte integrante del procedimento legislativo stesso. La fase dell'iniziativa legislativa è ritenuta, quindi, come sì la *condizione preliminare* ma *determinante* per dare avvio alla fase centrale del procedimento legislativo[757].

Il Congresso dei Deputati è l'unica Camera che vota la *fiducia al governo* sulla base del *programma di governo,* andando a costituirsi una stratta *relazione* tra la *maggioranza e il governo*; questo incide sulla percentuale più alta dell'iniziativa legislativa d'origine governativa approvati dal Parlamento legittimata dalla Costituzione all'articolo al *primo comma* dell'articolo *97 CE*[758] che assegna al *governo* la direzione della politica nazionale.

Il *proyecto* è presentato dal governo al *Congresso dei Deputati* (articolo 88 CE[759]), che è, quindi, la *Camera politica* in quanto concede, come abbiamo detto, la fiducia al Presidente del Consiglio di Ministri e al suo programma di governo, previa approvazione del *Consiglio dei Ministri*. Il *proyecto de Ley* deve essere accompagnato dal *Preambolo* contente: le *motivazioni* per cui è necessario l'intervento legislativo, la *relazione di accompagnamento che illustra il proyecto de ley* e la materia su cui interviene il progetto di legge. *L'informe (art 124 RCD[760])* viene depositata, insieme al *proyecto de ley*, *all'Ufficio* della Presidenza della Camera dei Deputati (*Mesa de la Cámara dos Depudados*). Il compito della *Mesa de la Cámara dos Depudados* è quello di verificare e accertare la *sussistenza* dei *requisiti costituzionalmente richiesti* e quello di assegnare alla Commissione permanente competente per materia oltre a *fissare il tempo* per la *presentazione degli emendamenti*.

Con la trasmissione da parte dell'Ufficio della Presidenza alla Commissione si dà avvio al procedimento legislativo: la *deliberaciòn*.

---

[755] Articolo 89. 1. Il procedimento delle proposte di legge sarà disciplinato tramite i Regolamenti delle Camere, senza che la priorità riconosciuta ai progetti di legge impedisca l'esercizio dell'iniziativa legislativa nei termini regolati dall'articolo 87.

[756] Maria Asuncion G. Martinez: "La iniciativa es un acto voluntario por medio del cual òrgano propone al Legislativo un texto normativo para que sea aceptado por éste como ley".

[757] M. RODRIGUEZ-PIÑERO – BRAVO-FERRER, in M.E. CASAS BAAMONDE (a cura di), Comentarios a la Constitución española, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, p. 1324.

[758] Articolo 97 CE. Il Governo dirige la politica nazionale ed estera, l'Amministrazione civile e militare e la difesa dello Stato. Esercita la funzione esecutiva e la potestà regolamentare conformemente alla Costituzione e alle leggi.

[759] Articolo 88 CE. I progetti di legge saranno approvati dal Consiglio dei Ministri che li sottoporrà al Congresso, accompagnati da una indicazione dei motivi e dei precedenti necessari per pronunciarsi su di essi.

[760] Artículo 124 RCD: Las proposiciones de ley se presentarán acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas.

Alla luce di quanto detto il *diritto emendativo* è visto da parte della dottrina avviata dalla Sentenza del *Tribunale Costituzionale* spagnolo come il *diritto* dato ai parlamentari come la tutela dell'articolo *23 CE*[761] che garantisce il *diritto alla partecipazione attiva* della gestione *pubblica direttamente* o *indirettamente* attraverso *l'elezione diretta* dei suoi rappresentanti. Quindi il *diritto emendativo* assicura il *pluralismo* insito nel principio democratico.

Come detto nell'introduzione all'interno dei Regolamenti di Camera e Senato troviamo la disciplina del *procedimento legislativo*.

Il *procedimento legislativo ordinario* è disciplinato all'interno dei *Regolamento* della *Camera dei Deputati* all'interno del *Titolo V "Del procedimento legislativo"* dall'articolo 108 RCD all'articolo 123 RCD.

All'interno dell'articolo 108 RCD, nel Primo Capitolo del Titolo V, sull'"*Iniziativa legislativa*" che indica i soggetti titolari dell'*iniziativa legislativa:*

- Nel Governo;
- Il Senato, nel rispetto della norma Costituzionale;
- All'Assemblee delle Comunità Autonome, secondo i limiti previsti dalle norme Costituzionali, dagli Statuti delle Comunità autonome e dagli stessi regolamenti;
- Ai cittadini in conformità a quanto disciplinato dal comma tre dell'articolo 87 CE;
- Al Congresso dei Deputati nei limiti e nei termini stabiliti nel Regolamento.

Nel *Secondo Capitolo*: "Sul procedimento legislativo ordinario". Contiene le norme per la presentazione degli emendamenti. All'interno dell'articolo 109 RCD viene dettata le regole per la *disciplina* e la *presentazione* dei *procedimenti legislativi di natura governativa*. La loro presentazione deve essere accompagnata da un *documento* che ne indica le *motivazioni* e i loro *antecedenti legislativi* in materia così da poter *permettere la pronuncia* su di questi. Il *progetto di legge di natura governativa* verrà depositato alla *"Mesa del Congreso"* che ne darà pubblicazione e ne indicherà *l'apertura del tempo* per la *presentazione* degli *emendamenti* e l'invio alla *Commissione competente per materia*.

Mentre all'articolo *110 RCD*[762] sono disciplinati i *requisiti formali* e *sostanziali* per la *presentazione* degli *emendamenti*. Mentre al *comma secondo* dello stesso articolo *110 RCD* entra nel dettaglio stabilendo come gli emendamenti possono essere di *due tipi*:

---

[761] Articolo 23.CE: 1. I cittadini hanno il diritto di partecipare alla gestione pubblica direttamente e per mezzo di rappresentanti, liberamente eletti in elezioni periodiche a suffragio universale. Similmente hanno il diritto di accedere in condizioni di uguaglianza a funzioni e incarichi pubblici con i requisiti indicati dalle leggi.

[762] Artículo 110 RCD: 1. Publicado un proyecto de ley, los Diputados y los Grupos Parlamentarios tendrán un plazo de quince días para presentar enmiendas al mismo mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión. El escrito de enmiendas deberá llevar la firma del portavoz del Grupo a que pertenezca el Diputado o de la persona que sustituya a aquél, a los meros efectos de conocimiento. La omisión de este trámite podrá subsanarse antes del comienzo de la discusión en Comisión. 2. Las enmiendas podrán ser a la totalidad o al articulado. 3. Serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulen la devolución de aquél al Gobierno o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto. Sólo podrán ser presentadas por los Grupos Parlamentarios. 4. Las enmiendas al articulado podrán ser de supresión, modificación o adición. En los dos últimos supuestos, la enmienda deberá contener el texto concreto que se proponga. 5. A tal fin, y en general, a todos los efectos del procedimiento legislativo, cada disposición adicional, final, derogatoria o transitoria tendrá la consideración de un artículo, al igual que el Título de la ley, las rúbricas de las distintas partes en que esté sistematizado, la propia ordenación sistemática y la Exposición de Motivos.

- A la *totalidad*[763]: alla *totalità del testo* questi propongono un *testo alternativo* all'articolato del progetto di legge proposto dal Governo o *completamente* diverso al progetto di legge. La presentazione degli *emendamenti alla totalità* può essere presentata solo: da un gruppo di parlamentari e non al singolo deputato o senatore.
- Al *ariculado*: possono essere di diversa natura *soppressiva*, *modificativa* o *additiva*. La presentazione degli emendamenti con natura *modificativa* o *additiva* deve rispettare dei *requisiti formali* il testo dell'emendamento deve essere accompagnato all'articolato del testo che si vuole prorogare.

Negli altri articoli vengono disciplinate le norme che regolano il dibattito sia *nell'Assemblea (Pleno)* che in *Commissione*.

Passando alla disciplina prevista dal *Regolamento del Senato* gli articoli che disciplinano le regole per il *procedimento legislativo*, vanno dall'articolo *104 RS al 129 RS* e si trovano all'interno del *Titolo Quadro "Del procedimento legislativo"*.

Il Senato *riceve*, secondo quanto previsto dall'articolo *104 RS,* il progetto di legge dal *Congresso dei Deputati*. Che lo trasmetterà *all'Ufficio di Presidenza del Senato (Mesa)* che dichiarerà a quale della Commissione permanente affiderà il testo del progetto di legge approvato e trasmesso dalla Camera e lo invierà alla *Commissione* competente per *materia*. La *Mesa del Senato* quando trasmette il progetto di legge alla Commissione aprirà il *tempo* per la *presentazione degli emendamenti* pari a *10 giorni* e non *15* giorni come viene disciplinato dal Regolamento della Camera (articolo 107.1 RS[764]).

All'interno del *Regolamento del Senato* si dettano le regole dell'iniziativa legislativa dall'articolo 108 RS *ss*. All'interno di questo, primo, articolo si fissano i *criteri formali* e *sostanziali* per la presentazione di una *proposta di legge*.

Nei prossimi paragrafi si snoccioleranno le regole sulla presentazione degli emendamenti e le differenze tra la disciplina della Camera dei Deputati e del Senato.

3.2.1. Disciplina per la presentazione delle enmiendas parciales e delle enmiendas a la totalidad nel Reglamento del Congreso de los Diputados: criterio formale e sostanziale

Gli *emendamenti*, come si è detto, rappresentano lo strumento di concretizzazione del *pluralismo politico* nella sede parlamentare perché permettono ai *Deputati* e ai *Senatori* di *minoranza* di presentare emendamenti, contrapponendosi, ai progetti di legge governativa.

I singoli parlamentari o i gruppi parlamentari esercitano il potere emendativo all'interno della *fase costitutiva* del procedimento legislativo quando la *Mesa de la Camera* (Ufficio di Presidenza) rimette il testo della *proposta di legge* alla *commissione competente per materia*. Si apre, così, il *decorrere dei tempi* per la presentazione degli emendamenti.

---

[763] Martinez G.: considera che per la natura di questi emendamenti e per le sue caratteristiche e per il limite posto sulla presentazione di questi emendamenti all'intero articolato, questi, possono essere presentati solo da un intero gruppo di parlamentari. Per questo hanno *natura politica* perché i gruppi si servono di questo strumento per definire la loro posizione rispetto a quanto definito dal governo,

[764] Articolo 107.1. RS: Dentro de los diez días siguientes a aquel en que se haya publicado el proyecto o proposición de ley, los Senadores o los Grupos parlamentarios podrán presentar enmiendas o propuestas de veto. Dicho plazo podrá ser ampliado, a petición de veinticinco Senadores, por un período no superior a cinco días

Per la *presentazione degli emendamenti* sia alla *totalità* dell'articolato che al *singolo* articolo devono rispettare dei criteri *formali* e *sostanziali* disciplinati all'interno del Regolamento della Camera dei Deputati e del Senato.

Nel *primo comma* dell'articolo 110 del RCD si prevede un *tempo limite* alla presentazione degli emendamenti pari a *15 giorni*, prorogabili o riducibile. I tempi vengono dettati *dall'Ufficio di Presidenza della Camera* e, come si è detto, i tempi decorrono all'apertura della *fase centrale* del procedimento legislativo spagnolo.

Il *limite temporale* è il *medesimo* sia per la *presentazione* degli *emendamenti* sul *singolo articolo* che sugli *emendamenti sulla totalità* dell'articolato del progetto di legge.

Eccezionalmente il *limite temporale* alla presentazione degli emendamenti può essere superato solo se un emendamento alla *totalità* viene approvato in Assemblea (art. 112.5 RCD). Al verificarsi di questa fattispecie vi è un aggravio procedimentale: vi è l'obbligo di *informazione* da parte dell'Ufficio di Presidenza verso la Commissione competente per materia. Inoltre, il *nuovo articolato* deve venir inscritto al *Bollettino Ufficiale della Cortes General*, dall'iscrizione al Bollettino dell'Ufficio della Corte Generale viene fissato un nuovo limite temporale per la presentazione degli emendamenti pari a *15 giorni*.

Gli emendamenti presentati *fuori* dal periodo di tempo dettato dall'Ufficio di Presidenza, *non* sono *accettati*. Fanno, però eccezione gli emendamenti che hanno la finalità di *sanare errori tecnici, terminologici o grammaticali*. Gli emendamenti rientranti in una di queste tre tipologie possono essere sempre presentati in tutte le fasi del procedimento legislativo poiché hanno il compito di sanare errori formali presenti nel testo del progetto di legge.

Gli *emendamenti* per essere ritenuti *validi* devono rispettare ulteriori *criteri formali nel momento della loro presentazione.*

- Devono essere presentati in forma *scritta*, il rispetto di tale criterio è *essenziale* per la regolazione del dibattito dando *ordine* secondo quanto definito da *Baufumé*; per verificare la *natura degli emendamenti*. La *forma scritta* permette di comprendere la *natura* dell'emendamento presentato e se questo ha una portata *modificativa* o *aggiuntiva* rispetto all'articolato del progetto di legge e, infine, per *ridurre l'effetto distorsivo* e le *pratiche ostruzionistiche*.
- Vi è l'obbligo di *motivazione* per la presentazione degli emendamenti. Questo permette al resto della Commissione di comprendere le ragioni politiche della presentazione dell'emendamento facilitandone il dibattito.
- *L'appoggio necessario*: per gli emendamenti ai singoli articoli *occorre la firma del portavoce del gruppo parlamentare o di un singolo rappresentate*. Così da evitare pratiche di ostruzionismo al dibattito. La *firma* è un mero *requisito formale*, infatti, alla Camera dei Deputati si prevede la possibilità di depositare all'Ufficio di Presidenza della Commissione degli *emendamenti privi di controfirma* ma questi non saranno trasmessi alla Commissione fino a quando il testo dell'emendamento non riceve la controfirma.
- Nel caso in cui un emendamento viene presentato da un Deputato o da un Senatore che siede negli scanni *del gruppo misto* non c'è una disciplina regolamentaria che disciplina tale fattispecie. Le regole sono dettate da una Risoluzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri n°3 del 1986, che

riprende la disciplina stabilita dal Presidente del Senato (32/1986). Entrambe riconoscono il *rappresentante del gruppo misto. Tale risoluzione va a modificare quanto previsto dal Regolamento della Camera all'articolo 110.3 che dava la possibilità al solo gruppo parlamentare di presentare emendamenti alla totalità del testo.*

Gli *emendamenti* per essere ritenuti *validi* devono rispettare una serie di requisiti.

Il primo è il *requisito materiale*, che assicura la connessione materiale tra emendamento alla materia del testo dell'articolato del progetto di legge.

3.2.2. Disciplina per la presentazione degli enmiendas parciales e delle enmiendas a la totalidad nel Reglamento del Senado: criterio formale e sostanziale

La *Camera Alta* del parlamento spagnolo, il *Senato*, è la Camera che non approva la legge bensì ha il potere di porre il veto e di proporre emendamenti sul testo approvato e tramesso dalla Camera dei Deputati quanto detto è avvalorato dalle *sentenze del tribunale costituzionale spagnolo*[765].

Il Regolamento del Senato prevede la possibilità di presentare *emendamenti* e proposte di *veto*, dal momento in cui il testo viene affidato alla Commissione competente per materia pari a *10 giorni* che potranno essere ampliati su richiesta *di un gruppo* o da *25 Senatori* come previsto *dall'articolo 107.1 RS*. Gli emendamenti presentati dai Senatori devono rispettare criteri formali pena l'inammissibilità da parte della *Mesa del Senato.* Questi devo essere presentati: in *forma scritta* e accompagnati da un *informe* contente i *motivi* per cui i Senatori hanno deciso di presentare l'emendamento.

La proposta emendativa dovrà essere *firmata* da almeno *20 senatori*.

3.3. Discussione e votazione delle enmiendas: differenze e particolarità tra Commissione e Aula

Il procedimento deliberativo secondo parte della dottrina è visto come un *processo complesso* e *disciplinato* dalle *norme regolamentarie*, utili per organizzare la discussione e la votazione.

[765] RIVERA R.M.F e CREGO M.D; "Porcedimento legislativo calidad y evaluaciòn de la leyes": Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley desde 1991; Directrices de Técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005, BOE de 29 de julio de 2005. Existen ya varios trabajos doctrinales que se han ocupado de estos asuntos, algunos de los más destacados: Curso de técnica legislativa/GRETEL, Grupo de Estudios de Técnica, CEPC, Madrid, 1989; «La evaluación de las Leyes: XII Jornadasde la Asociación Española de Letrados de Parlamentos», Francesc PAU I VALL, Javier PARDO FALCÓN (coordinadores); autores, Fernando SÁINZ MORENO… [et al.]; Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: (acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991)/ [preparado por el] Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, Dirección General del Secretariado del Gobierno; Claro José FERNÁNDEZ-CARNICERO, «El lenguaje legislativo español en el presente siglo», en Jornadas de Derecho Parlamentario (3as. 1988, Madrid), La función legislativa de los parlamentos y a técnica legislativa de legislar, Abril 1988, Congreso de los Diputados, Madrid 2000.

La facoltà di proporre emendamenti è vista, da parte della dottrina come lo strumento per proporre una *diversa lettura* rispetto al progetto di legge di natura governativa e come l'essenza del principio democratico.

La fase della *discussione* e *votazione* degli emendamenti rappresenta la *fase centrale*, deliberativa, del procedimento legislativo.

All'interno del Regolamento della *Camera dei Deputati disciplina* all'articolo 112 (RCD) le regole *che disciplinano il dibattito dettando*, prima, la disciplina del dibattito *enmiendas a la totalidad* del testo in Aula.

L'articolo 112 RCD prevede le seguenti regole: il Presidente della Commissione competente per materia manderà il testo emendato al Presidente dell'Assemblea. Una volta terminata la *fase deliberativa* il Presidente darà avvio *alla votazione* degli *emendamenti* che saranno ordinati e votati secondo il criterio della "lontananza" dal contenuto dell'articolato. Quindi si parte con la votazione degli emendamenti che hanno un testo che più si discosta dal *testo* del progetto di legge presentato dal Governo.

L'articolo *112.5 RCD* prevede al verificarsi dell'approvazione di un emendamento alla totalità la *rimessione in commissione* competente per materia e sarà pubblicato nel *Boletìn Oficial de las Cortes Generale* che aprirà un *nuovo spazio* temporale per la presentazione degli *emendamenti*.

All'articolo *114.1 RCD* prevede che una volta conclusa *l'informe* si procederà alla discussione e votazione articolo per articolo all'interno della Commissione.

Terminata la discussione e la votazione *articolo per articolo* in Commissione e alla discussione e l'esame degli emendamenti collegati agli articoli presentati all'Ufficio di Presidenza della Camera. Anche in questa fase possono essere presentati gli emendamenti che hanno *natura formale* che sanano errori, sono ammessi anche la presentazione degli emendamenti con natura sostitutiva o che sono stati respinti, questi sono però presentati all'interno dell'Assemblea su richiesta dei gruppi, la disciplina è prevista solo al Congresso.

Una volta che la discussione e la votazione è giunta a *conclusione*, la Commissione nomina una relazione (*dictamen*) dove viene illustrato il testo base del progetto di legge frutto dei lavori in Commissione e del compromesso tra i diversi gruppi parlamentari espressione delle diverse componenti politiche presenti nell'Assemblea. Il *Dictament* sarà il documento che accompagna l'articolato nel *Pleno* insieme ad altri documenti, eventuali, ovvero le relazioni di minoranza (*votos particolares*).

All'interno dei regolamenti di Camera e Senato non viene disciplinata nel particolare il procedimento del dibattito e dell'esame da parte del *Pleno* per questo l'ordinamento spagnolo si rifà alla norma generale che prevede che il *Presidente* udita la *Giunta dei Portavoce*[766] inizia a dettare i tempi per gli interventi dei singoli parlamentari o del gruppo parlamentare (articolo 73.2 RCD[767]).

---

[766] La Giunta dei Portavoce è un organo che viene previsto all'interno dei Regolamenti di Camera e Senato (art 39 RCD e art 43-44 RS) ed è composto da un portavoce di ciascun Gruppo parlamentare e dal Presidente della Camera e del Senato. Questo organo è chiamato a disciplinare sull'ordine del giorno e i progetti di legge che saranno discussi in Aula;

[767] RCD ART 73.2: Lo establecido en el presente Reglamento para cualquier debate se entiende sin perjuicio de las facultades del Presidente para ordenar el debate y las votaciones, oída la Junta de Portavoces, y valorando su importancia, ampliar o reducir el número y el tiempo de las intervenciones de los Grupos Parlamentarios o de los Diputados, así como acumular, con ponderación de las circunstancias de Grupos y materias, todas las que en un determinado asunto puedan corresponder a un Grupo Parlamentario;

Una volta discusso l'articolato viene *votato articolo per articolo* e gli emendamenti ad essi collegati. Procedendo sempre alla votazione degli emendamenti con natura soppressiva e poi quelli che più si avvicinano al testo[768].

3.3.1. Il dibattito e la votazione delle enmiendas parciales

Molas e Pitarch[769] divide la *fase costitutiva* del procedimento legislativo spagnolo in tre fasi: *la Ponencia, la Commissione e l'Aula*.

Il principio democratico assicura ed impone il rispetto di requisiti che sono soddisfatti anche all'interno del procedimento legislativo. Tra i requisiti, che abbiamo già affrontato nella discussione, vi è quello di garantire alle minoranze la partecipazione attiva al procedimento di formazione del procedimento legislativo.

L'esame degli *emendamenti parziali si apre con la nomina, da parte del Presidente della Commissione, della Ponencia che è l'organo composto dai membri interni della stessa commissione.* Il compito della *Ponencia* è quello di elaborare un documento "*Informe*" sull'articolato che è in discussione e sugli emendamenti presentati all'articolato del testo, secondo quanto previsto dall'articolo 113 RCD e dall'articolo 111 RS.

Il lavoro che fa' la Ponencia non è solo di natura tecnica perché tiene conto di tutte le *posizioni politiche* prese all'interno della Commissione sul progetto di legge e infatti secondo parte della dottrina questa assume una natura non solo tecnica ma anche politica.

Nella prima Legislatura all'interno *dell'Informe definito dalla Ponencia come un documento complesso nel quale si prevedevano:*

- Il contenuto dell'articolo;
- Il contenuto degli emendamenti presentati in commissione;
- Il contenuto della Ponencia;
- Il testo che si proponeva.

Dalla terza legislatura questa buona pratica si è persa e compito della Ponencia è quello di stipulare un documento contenente le informazioni preliminari e le valutazioni politiche fatte sul testo del progetto di legge esaminato in Commissione.

La *commissione delibera* a partire *dall'Informe* e dall'esame fatto sugli emendamenti presentati sui singoli articoli.

Si apre così *il dibattito* articolo per articolo, secondo quanto stabilito dall'articolo 31 e 32 del Regolamento della Camera dei Deputati.

---

[768] P. GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo, in Revista de las Cortes Generales, n. 12/1987, p. 243 ss.

[769] ISMAEL E. PITAECH-ISIDE MOLAS: *Las Cortes Generales*. Madrid, 1987 p 155-156

Rispetto alla presentazione e la votazione degli emendamenti si dà la possibilità di difendere ed illustrare i principi dell'emendamento. Al proponente si lascia, per illustrare le motivazioni un tempo massimo di dieci minuti.

Conclusosi il dibattito si passa alla terza fase: la *votazione*. Il testo di legge ordinario per essere approvato occorre la maggioranza semplice dei componenti in conformità a quanto stabilito dall'articolo 79.2 della CE e dall'articolo 79.1 RCD. Entrambi prevedono la maggioranza semplice per l'approvazione dell'articolato.[770]

3.3.2. Il dibattito e la votazione delle enmiendas a la totalidad

Passando all'esame del dibattito degli emendamenti presentati sulla totalità dell'articolato del testo del progetto di legge il suo dibattito e la sua votazione è regolata dall'articolo 112 del RCD.

L'opportunità data ai membri della Camera dei Deputati e del Senato è considerata, da parte della dottrina, come il potere delle minoranze di far emergere la loro posizione politica rispetto all'articolato del progetto di legge proponendo la modifica dell'intero complesso articolato o un testo alternativo.

Come si è detto nel corso della trattazione questi possono essere presentati solo dal *gruppo parlamentare.*

Passando ad analizzare la disciplina per il dibattito sopra gli emendamenti alla totalità si trova una regolamentazione all'interno dell'articolo 112 RCS.

Ha inizio quando l'emendamento alla *totalità* viene presentato da un gruppo parlamentare presso *l'Ufficio di Presidenza della Commissione* competente per materia. Il Presidente dalla Commissione trasmettere l'articolato previsto dall'emendamento alla totalità al Presidente dell'Aula che provvederà ad inserirlo nel calendario dell'Ordine del giorno dell'Aula.

Si apre il *dibattito nell'Aula*, il proponente ha il diritto di intervenire per difendere il suo testo alternativo per un limite massimo di quindici minuti mentre gli altri gruppi possono illustrare la loro posizione per un massimo di dieci minuti di tempo.

Conclusosi il dibattito il Presidente dell'Assemblea può porlo alla votazione.

Se il testo viene approvato il *Presidente* deve dare la notizia *dell'esito positivo* alla Commissione competente per materia così da poterlo inserire nuovamente all'ordine del giorno all'interno del *Bollettino Ufficiale della Cortes*[771].

3.3. Conclusione: La presentazione delle enmiendas tra il diritto del singoli deputati e le pratiche ostruzionistiche

All'interno di questo studio si è più volte sottolineato l'importanza che gli emendamenti hanno per la tutela e il rispetto della pluralità insita nel principio democratico all'interno di un ordinamento come quello spagnolo dove i progetti di legge di natura governativa

[770] ART 79.1 RCD: Los acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría simple de los miembros presentes del órgano correspondiente, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución, las Leyes orgánicas o este Reglamento.;

[771] S. TURA, J-A PEREZ, MIGUEL A. "Las Cortes Generales"; Madrid 1984.

rappresentano la maggioranza dei progetti di legge presentati. Questo perché, secondo quanto sostenuto da parte della dottrina che ha avvio nello scritto "*sulla rappresentanza"* del Professore Fulcro Lanchester[772] la disciplina del procedimento legislativo generale ma soprattutto del potere emendativo dipenda dall'evoluzione della forma di governo e dal suo modo di rappresentarsi.

Il diritto emendativo all'interno dell'ordinamento spagnolo trova, come è stato già analizzato, il suo riconoscimento costituzionale all'interno dell*'articolo 23 della Costituzione spagnola*.

Avvalorando l'orientamento dettato da alcune pronunce del Tribunale Costituzionale spagnolo parte della dottrina attribuisce al potere emendativo quello di rappresentare il *funzionamento dello stato democratico* garantendone il principio determinante, ovvero, la rappresentanza dirette delle minoranze.

4. IL DIRITTO DI EMENDAMENTO: POTERE SOLO DEI GRUPPI O ANCHE DEI SINGOLI DEPUTATI?

di *Anna Ciarone*

4.1. Il diritto di presentare enmiendas come diritto di partecipazione del singolo parlamentare alle funzioni delle Cortes Generales e manifestazione dello ius in officium nell'articolo 23 della Costituzione.

Le Costituzioni europee del secondo dopoguerra si preoccupano di rendere giuridicamente tutelabile il rapporto tra eletti ed elettori. In particolare, la Costituzione spagnola del 1978, all'articolo 23, tutela la partecipazione diretta ed indiretta dei cittadini agli affari pubblici, cercando di delineare un rapporto immediato tra istituzioni e società civile.[773]

Il testo costituzionale, inoltre, all'articolo 67.2, stabilisce, per i deputati e per i senatori, il principio del divieto di mandato imperativo, ma allo stesso tempo, non impone una relazione diretta tra l'appartenenza all'assemblea legislativa e la rappresentanza della Nazione.[774]

Dal combinato disposto degli articoli 23 e 67.2 sembra emergere la volontà dei costituenti spagnoli di scindere la figura del parlamentare *uti singuli* dalla posizione di

[772] Fulcro Lanchester: La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni; Giuffré Editore.

[773] Art. 23, CE: "1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes."

[774] Art. 67, CE: "1. Nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado al Congreso.

2. Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo.

3. Las reuniones de Parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios."

membro del Parlamento.[775] Si scorge, sotto questo profilo, l'aspetto innovativo della Costituzione spagnola che la distingue da quella italiana.

Come spiega in modo preciso Curreri, nell'ordinamento spagnolo "il libero mandato parlamentare difetta di rappresentanza generale", per cui "cessa la simbiosi tra libertà di mandato e rappresentanza della Nazione, non essendo più una funzione dell'altra e viceversa".[776]

La giurisprudenza costituzionale ha apportato un contributo rivelante nella ricostruzione della relazione tra eletti ed elettori attraverso il *recurso de amparo*[777], che consente ai cittadini di ricorrere in via diretta al Tribunale costituzionale per la tutela dei loro diritti e delle loro libertà, nei casi e nelle forme previste dalla legge.[778]

Degna di menzione, sotto questo profilo, è la sentenza del caso "*parlamentarios de Castilla-La Mancha*" (STC 161/1988), in cui il Tribunale costituzionale riconosce e costruisce uno *status* della funzione rappresentativa nella quale confluiscono talune facoltà e diritti dei parlamentari che, in virtù della loro rilevanza costituzionale, sono tutelabili con *recurso de amparo*.[779]

Siffatta attività creatrice operata dalla Corte si fonda sull'interpretazione dell'articolo 23 CE. La disposizione, come già chiarito, riconosce il diritto dei cittadini a partecipare direttamente o attraverso rappresentanti agli affari pubblici. Il primo comma è completato da una seconda norma che sancisce il diritto alla parità di accesso alle funzioni e alle cariche pubbliche, nel rispetto dei requisiti stabiliti dalla legge.

La Corte ha effettuato un'interpretazione estensiva della disposizione, stabilendo che il precetto costituzionale garantisce non solo il diritto ad accedere in condizioni di eguaglianza alle funzioni rappresentative, ma anche il diritto di restare in carica senza illegittime perturbazioni, sebbene letteralmente l'articolo 23.2 si riferisca solo all'accesso.[780]

La pronuncia pioniera di questa giurisprudenza è rappresentata dalla sentenza 5/1983 in cui si afferma che "*el derecho a acceder a los cargos públicos comprende también el derecho de permanecer en los mismos porque de otro modo el derecho fundamental*

---

[775]E. CANITARO, *Rappresentanza politica e gruppi parlamentari nella Costituzione spagnola del 1979*, in *Nomos*, 1/01, p. 51.

[776]S. CURRERI, *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in L. CARLASSARE (a cura di) *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001.

[777]A. GUAITA MARTORELLI, El *recurso de amparo contra actos sin fuerza de ley de los órganos legislativos*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2/86, p. 221 ss.

[778]Art. 161.1 CE: "1. *El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en torio el territorio español y es competente para conocer:*

a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.

b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53, 2, de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca.

c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.

d) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.

[779] A.M. REDONDO GARCIA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, p. 374.

[780] M. PUBLIDO QUECEDO, *El acceso a los cargos y funciones públicas (un estudio del artículo 23.2 de la Constitución)*, Editorial Cívitas, Madrid, 1992, p. 64 ss.

quedaría vacío de contenido…"[781]. Si chiarisce, inoltre, che *"la norma constitucional perdería toda eficacia si, respetado el acceso a la funcíon o cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio pudiera resultar mediatizado o impedido sin remedio jurídico".*[782]

La giurisprudenza costituzionale, inoltre, è nota per l'interpretazione congiunta dei due commi dell'articolo 23, sulla base dell'idea che il suffragio attivo e passivo siano aspetti inseparabili del medesimo istituto, la rappresentanza, "nervo e sostentamento della democrazia"[783]. L'esegesi combinata delle due disposizioni, unitamente alla collocazione della norma nella sezione dedicata ai diritti fondamentali e alle libertà pubbliche, permette di comprendere il diritto parlamentare da una prospettiva diversa, pervenendo al riconoscimento dello *ius in officium* dei parlamentari.

Il Tribunale costituzionale lo ha riconosciuto come diritto di configurazione giuridica. Ne consegue che compete al legislatore la delimitazione del suo contenuto e l'individuazione delle condizioni per il suo esercizio. In particolare, è il regolamento che disegna lo statuto giuridico del deputato.[784]

Ciò non significa, però, che tutte le violazioni dei regolamenti costituiscono *ipse iure* una lesione di diritti fondamentali, suscettibili di tutela mediante *recurso in amparo.*[785] In altri termini, non è corretto includere la generalità delle norme dei regolamenti parlamentari nel "blocco di costituzionalità" relativo all'articolo 23.[786] Tale strumento di tutela può essere legittimamente attivato solo qualora la violazione riguardi diritti o poteri, disciplinati dalle norme regolamentari, che appartengono al nucleo della funzione rappresentativa e rispetto ai quali, dunque, sarebbe possibile valutare una violazione dell'articolo 23.2 CE[787], se il loro esercizio risultasse limitato o impedito.[788]

All'interno dello *status* costituzionale del parlamentare confluiscono diritti eterogenei che, accogliendo la sistematizzazione della costituzionalista Redondo García, possiamo distinguere tra "diritti di rappresentanza" e "diritti nella rappresentanza". I primi sono descritti come "diritti-presupposti" per l'esercizio della funzione rappresentativa, detenuti dal parlamentare in qualità di membro della Camera (come, ad esempio, le prerogative parlamentari). Questi ultimi sono funzionali a garantire la formazione di una Camera

---

[781] STC 5/1983, FJ 4.

[782] STC 5/1983, FJ 6. Questa conclusione è stata confermata e ribadita in molte sentenze successive, come la 161/1988 (già richiamata), la 181/1989, la 205/1990, la 214/1990, la 81/1991, la 118/1999, la 124/1995 e più recentemente la 107/2016.

[783] STC 24/1990.

[784] STC 141/2007, FJ 3 : *« compete a los Reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los parlamentarios corresponden* ».

[785] J. GARCÍA ROCA, *La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución*, in *Revista de las Cortes Generales*, 34/1995.

[786] STC 36/1990, FJ 2 : *« no toda infracción de los Reglamentos de las Cámaras per se, constituye una violación de derechos fundamentales susceptibles de tutela mediante el recurso de amparo… por consiguiente, no es correcto incluir la generalidad de las normas de los Reglamentos Parlamentarios en el bloque de la constitucionalidad relativo al art. 23 de la CE. »*

[787] P. GARCÍA - E. MÁRQUEZ, *El parlamentario individual en un parlamento de gruposla participación en la función legislativa*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 28/11, p. 215.

[788] STC 141/2007, FJ 3 :«*si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan ilegítimamente su práctica o adoptan decisiones jurídicamente reprobables que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2 ; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 ; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2, y ATC 118/1999, de 10 de mayo* ».

indipendente e libera e ad assicurare l'uguaglianza di opportunità nell'accesso e nell'esercizio delle funzioni.

I secondi, invece, sono "diritti-strumenti" del pluralismo politico che servono al rappresentante nell'esercizio delle specifiche funzioni affidate alle Camere dalla Costituzione. I diritti nella rappresentanza sono esercitati dal parlamentare principalmente attraverso il gruppo a cui appartiene ed è in seno al gruppo dove esercita pienamente il suo mandato. Pertanto, si tratta di diritti e facoltà goduti dal parlamentare non in qualità di membro della Camera, ma in quanto componente di una formazione politica. Tale fatto sostanziale, che trapela dalla disciplina regolamentare e irrompe nella prassi, si riverbera in modo significativo sulle modalità del loro esercizio e godimento. [789]

Sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, i diritti nella rappresentanza includono il potere di iniziativa legislativa attraverso la presentazione di progetti di legge[790], il diritto di partecipare agli organi di lavoro dell'Assemblea[791] e il diritto di voto[792], il potere di esercitare la funzione di controllo, il diritto di essere elettore ed eleggibile alle cariche rappresentative ed anche, rilevante ai nostri fini, la facoltà di presentare e difendere emendamenti[793].

È indubitabile, infatti, che il potere di emendamento integri il contenuto essenziale della funzione rappresentativa[794] e si riveli, in concreto, un canale per la partecipazione dei diversi interessi al procedimento legislativo[795] e uno strumento di controllo sull'azione dell'Esecutivo. Esso costituisce, quindi, una facoltà fondamentale del mandato parlamentare, arricchendo lo *status* costituzionale del rappresentante[796].

Il diritto di emendamento, in quanto parte integrante dello *ius in officium* del parlamentare, è un diritto di configurazione legale[797].

Sebbene una prima pronuncia del Tribunale costituzionale sembrasse riconoscere il diritto di presentare emendamenti come un potere intangibile dei membri della Camera,[798] esso, *de facto*, è fortemente condizionato. Le fonti di limitazione sono varie: il testo costituzionale, ma soprattutto, i regolamenti e gli usi parlamentari.

---

[789] A. M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, in *Revista de Derecho Político*, 50/01, p. 215 ss.

[790] Sentenze 124/1995 FJ 3, 38/1999 FJ 3 e 242/2006 FJ 5.

[791] STC 141/2007, FJ 3.

[792] STC 361/2006, FJ 3.

[793] ATC 118/1999: «pues la participación en el ejercicio de la función legislativa y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituyen una manifestación constitucionalmente, relevante del ius in officium del representante (STC 38/1990, fundamento jurídico 3.º a)» e più recentemente, STC 119/2011.

[794] STC 220/1991, FJ 5.

[795] ATC 118/1999

[796] Per completezza di trattazione, è opportuno segnalare che c'è in dottrina chi riconosce la titolarità del potere di presentare e difendere emendamenti solo in capo al gruppo e non al parlamentare *uti singuli*. Si veda: E. MANCISIDOR ARTARAZ, *El Derecho de los parlamentarios a recabar información (Comentario a la STC 161/1988, de 20 de septiembre)*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 24/89, p. 185 ss.

[797] P. GARCÍA - E. MÁRQUEZ, *El parlamentario individual en un parlamento de gruposla participación en la función legislativa*, cit., p. 215; ma anche: A.M. REDONDO GARCÌA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, cit., p. 404 ss.

[798] STC 99/1987, FJ 1 : «ni por objeto ni por su contenido hay límite alguno a la facultad que los miembros de la Cámara tienen para presentar enmiendas »

Non può, tuttavia, essere ignorata l'esistenza di un contenuto indisponibile di siffatto diritto anche per i regolamenti, che discende proprio dal suo riconoscimento come elemento essenziale dello *ius in officium* del parlamentare per l'attuazione delle funzioni rappresentativa, legislativa e di controllo.

4.2. Osservazioni sulla disciplina regolamentare del potere di emendamento

La disciplina regolamentare del potere di emendamento, trattata *ex professo* nel capitolo precedente, ed il modo in cui quest'ultima si invera nella prassi induce ad avanzare significative considerazioni in merito al rapporto tra singolo parlamentare e gruppo cui il primo appartiene.

Il potere di emendare i testi legislativi è riconosciuto ai parlamentari e ai gruppi (artt. 110.1 RC, 107.1 RS). È necessario, però, fare una specificazione a seconda che si tratti di *enmiendas a la totalidad* o *al articulado*. I primi possono essere presentati solo dai gruppi parlamentari. Inoltre, il Regolamento del Congresso richiede che i testi degli emendamenti dei singoli deputati rechino la firma del portavoce del gruppo di appartenenza o della persona che lo sostituisce *a los meros efectos de conocimiento,* cioè agli effetti di mera conoscenza; procedura la cui omissione può essere sanata prima dell'inizio della discussione in Commissione. [799]

Si pone, dunque, l'esigenza di indagare, in primo luogo, l'origine e la *ratio* di siffatto requisito formale e poi, comprendere come, nella prassi, viene intesa l'espressione *a los meros efectos de conocimiento* presente nel disposto regolamentare.

4.2.1. Quale valore assume in concreto la "firma del portavoz" richiesta dal Reglamento del Congreso de los Diputados?

L'esigenza della firma del portavoce era già contemplata dal regolamento Provvisorio del Congresso del 1977 che permetteva sia ai deputati che ai gruppi di presentare *enmiendas a la totalidad o al articulado* (art. 94), però, nel caso in cui le proposte fossero state individuali, si richiedeva la firma del portavoce del gruppo al mero fine della conoscenza degli emendamenti da parte dello stesso.

Analogamente, la proposta di riforma del regolamento del Congresso del 1993 riprese la tendenza dei regolamenti provvisori e all'art. 122 disponeva che "*los Diputados y los Grupos dispondràn de 15 días para presentar enmiendas (de texto alnernativo o al articulado)… el escrito de enmienda deberà llevar la firma del Portavoz del Grupo al que pertenezca el Diputado o de la persona que lo sustituya, a los meros efectos de conocimiento*".[800]

---

[799] Art. 110 c. 1. RCD : "*Publicado un proyecto de ley, los Diputados y los Grupos Parlamentarios tendrán un plazo de quince días para presentar enmiendas al mismo mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión. El escrito de enmiendas deberá llevar la firma del portavoz del Grupo a que pertenezca el Diputado o de la persona que sustituya a aquél, a los meros efectos de conocimiento. La omisión de este trámite podrá subsanarse antes del comienzo de la discusión en Comisión*".

[800] A.M. REDONDO GARCIA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales,* Congreso de los Diputados, cit., p. 111, nota 52.

Il criterio della firma del portavoce, richiesto *expressis verbis* solo dal regolamento del Congresso, attenendosi ad un'interpretazione letterale del dettato normativo, sembra ragionevole in base a due ordini di motivi: da un lato, rileva il carattere eminentemente politico del potere emendativo e dall'altro, viene in auge la rilevanza dei gruppi parlamentari in tutte le attività della Camera[801].

La disciplina è differente al Senato. L'art. 107 del Regolamento del Senato permette indistintamente ai senatori e ai gruppi di presentare emendamenti, sia alla totalità, che agli articoli. Le uniche esigenze di cui si richiede l'osservanza, sotto il profilo formale, sono la formulazione scritta e la giustificazione esplicativa. Tra i requisiti richiesti dalla norma, infatti, non compare la presenza della firma[802].

Questa distinta regolamentazione ha indotto a ritenere che la presentazione di emendamenti sia più libera per i senatori che per i deputati[803], anche se nella prassi gli emendamenti non appoggiati dai gruppi sono molto rari.

È necessario concentrarsi sulla portata e sulla *ratio* di questo requisito. Le ragioni giustificatrici dell'esigenza che concorra la firma del portavoce del gruppo sul testo degli emendamenti sono di diversa natura ed hanno origini risalenti.

A partire da XIX secolo, si ravvisa nei Paesi connotati da una forma di governo parlamentare la tendenza ad accelerare il lavoro nelle Camere per renderlo più efficace.

Una tecnica ampiamente utilizzata a tal fine era la presentazione delle iniziative parlamentari e degli emendamenti con il sostegno di un numero minimo di rappresentati, mossi da ragioni o da interessi comuni.

Tuttavia, al di là di questa forma di concertazione, all'inizio del liberalismo, né in Gran Bretagna, né in Francia e né in Almeria, all'interno dei Parlamenti, erano presenti gruppi disciplinati e strutturati come lo sono attualmente, nonostante nelle norme regolamentari all'epoca vigenti si ritrovassero termini come "*fraktionen*" o "*parliamentary party*".

I gruppi contemporanei, infatti, si mostrano molto lontani dalle formazioni che operavano nel Parlamento britannico del XVII secolo o nell'Assemblea costituente francese, in virtù del loro stretto legame con i partiti politici e la regolazione di una solida struttura, attività e disciplina di gruppo[804].

Il necessario sostegno imposto dai regolamenti per la presentazione delle proposte emendative era, in origine, un requisito finalizzato a migliorare il lavoro parlamentare, combinando le singole volontà intorno alla difesa di una determinata iniziativa legislativa o di un medesimo emendamento.

---

[801] *Ibidem*

[802] Art. 107 RS: "*Dentro de los diez días siguientes a aquel en que se haya publicado el proyecto o proposición de ley, los Senadores o los Grupos parlamentarios podrán presentar enmiendas o propuestas de veto. Dicho plazo podrá ser ampliado, a petición de veinticinco Senadores, por un período no superior a cinco días.*

2. Las enmiendas y las propuestas de veto deberán formalizarse por escrito y con justificación explicativa.

3. En el supuesto de que no se presenten enmiendas o propuestas de veto, el proyecto o proposición de ley pasará directamente al Pleno"

Nonostante il silenzio del Regolamento del Senato, è una consuetudine consolidata che i testi degli emendamenti si depositano rubricati e le proposte di veto si presentano firmate in nome del gruppo.

[803] F. SANTAOLLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Editorial Dykinson, Madrid, 2019, p. 301 ss.

[804] J.L. GARCÍA GUERRERO, *Democracìa representatìva de Partidos y Grupos parlamentarìos*, Congreso de los Dìputados, Madrid, 1996.

Questo espediente tecnico consentiva il perseguimento di diverse finalità: tutti i firmatari erano responsabili del contenuto del testo; si impediva la presentazione di emendamenti identici e si riduceva il rischio che gli individui con un desiderio di primazia monopolizzassero il tempo del dibattito. Sotto questo profilo, quindi, era uno strumento che rispondeva anche ad un'esigenza anti-ostruzionistica.

I gruppi parlamentari furono giuridicamente riconosciuti nel 1914 in Francia e nel 1921 in Italia, quando furono inseriti nella composizione delle commissioni dai rispettivi regolamenti parlamentari. In Spagna, sebbene esistessero fin dal 1812, *las fracciones* in cui si dividevano le commissioni furono incluse per la prima volta nel Regolamento del 1838 (art. 57). La loro presa di coscienza costituzionale avvenne nel 1931 con il regolamento della Deputazione Permanente e le loro funzioni furono stabilite dallo Statuto provvisorio delle *Cortes* del 1934[805]. Nella Costituzione del 1978, conservano la loro rilevanza e sono menzionati all'art. 78.1[806] e all'art. 99[807].

I gruppi parlamentari, oggi, si manifestano come gli assi intorno a cui ruota la vita politica delle Assemblee legislative. Rispetto al parlamentarismo ottocentesco, in cui il *prius* era costituito dai singoli rappresentanti, mentre le organizzazioni politiche detenevano una presenza debole e sfocata; i Parlamenti contemporanei sono stati travolti quasi da una rivoluzione copernicana: i gruppi, da elementi ausiliari, sono diventati i pilastri del sistema[808].

Le vere determinanti delle decisioni e del funzionamento del potere legislativo dello Stato sono rappresentate dai partiti politici e dai gruppi parlamentari.

Questi ultimi sono stati brillantemente descritti dal costituzionalista Saiz Arnaiz come "*partes de un órgano constitucional (el Parlamento) integradas por un número más o menos amplio de membro de éste (elemento personal), dotadas de cierta continuidad y organización, que expresan el pluralismo politico (emanación de los partidos) y que ejercen funciones de relevancia pública en acuel órgano*"[809] e assurgono a "*instrumento de permanencia del partido en la institución parlamentaria*"[810].

Si tratta di un mutamento di prospettiva influenzato da fattori di diversa natura.[811] Da un lato, rilevano alcuni di segno generale: la necessità della società contemporanea e dello Stato di agire sulla base di organizzazioni grandi ed operative[812]. Dall'altro, emergono ragioni di natura parlamentare: il consolidamento dei partiti come strumento di partecipazione politica e manifestazione della volontà popolare, la loro conseguente

---

[805] P. GARCÍA - E. MÁRQUEZ, *El parlamentario individual en un parlamento de gruposla participación en la función legislativa*, cit., p. 217.

[806] Art. 78. 1. Cost.: *"En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica".*

[807] Art. 99.1*: "Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno".*

[808] F. SANTAOLLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 303 ss.

[809] A. SAIZ ARNÁIZ, Los grupos parlamentarios, Congreso de los diputados, Madrid, 1989, p. 348

[810] M. L. BALANGUER CALLEJÓN, *La relación entre los Grupos Parlamentarios y los Partidos Políticos en el ordenamiento jurídico español*, in *Corts.Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 10/01.

[811] S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, Firenze, 2005, p. 176 ss.

[812] M. GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Ed. Alianza, Madrid, 1977.

irruzione nelle Assemblee legislative attraverso i gruppi[813] e la parallela consacrazione dei sistemi elettorali proporzionali, che moltiplicano il numero di forze politiche presenti nelle Camere e reclamano l'esigenza di impiegare "strumenti di sintesi" per svolgere efficacemente le loro funzioni[814].

I suddetti elementi hanno totalmente alterato e condizionato l'organizzazione e la vita parlamentare, determinando una "*revolución parlamentaria*" mediante significative trasformazioni nell'uso delle tattiche e degli strumenti parlamentari.

Questa rinnovata realtà, infatti, si manifesta nella disciplina dei regolamenti delle Camere che riconoscono la maggior parte delle iniziative parlamentari ai gruppi, eccezion fatta per quelle di carattere marcatamente individuale, come le interrogazioni (art. 185 RC, art. 160 RS) e le interpellanze (art. 180 RC, art. 170 RS).

Tuttavia, rispetto a quest'ultime, analogamente a quanto si rileverà per il diritto di emendamento, si ravvisa una discrepanza tra il dato normativo e la prassi. Infatti, sono istituti la cui iniziativa compete *de iure* al singolo parlamentare (in via esclusiva nell'ipotesi di interrogazioni, condivisa con i gruppi nel caso delle interpellanze), ma *de facto* le interrogazioni sono firmate anche dal portavoce e sono i gruppi che sottoscrivono le interpellanze.

Inoltre, a titolo esemplificativo, è interessante richiamare l'art. 87.1 CE che attribuisce l'iniziativa legislativa al Congresso e al Senato, "*de conformidad con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras*". I regolamenti la riconoscono al gruppo oppure ad un numero prestabilito di parlamentari, specificamente quindici al Congresso (art. 126.1 RC) e venticinque al Senato (art. 108 RS).

Anche il dibattito parlamentare non è libero, ma fortemente disciplinato, con spazi di parola concessi solo ai portavoce (74.2 e 75 RC, 86 RS).

La *groupocratia* che connota l'attività legislativa in Spagna si manifesta anche rispetto all'esercizio della funzione legislativa e specificamente, del potere emendativo.

I regolamenti, in particolare quello del Congresso, scelgono il gruppo come canale ordinario attraverso cui i parlamentari possono esercitare il diritto di emendamento. Come già spiegato, soltanto attraverso il gruppo, il parlamentare può proporre un testo alternativo a quello del progetto di legge. Allo stesso modo, è necessaria la partecipazione del portavoce per presentare emendamenti agli articoli.

Inoltre, anche se gli *enmiendas al articulado* possono essere formulati tanto dai deputati che dai gruppi parlamentari, sono, in realtà, i gruppi che hanno il pieno potere di presentarli.[815]

---

[813] J. CANO BUESO, *Grupos Parlamentarios y Representación Política*, in *Corts.Anuario de Derecho Parlamentario*, 10/01. L'autore spiega che *"la verdadera transformación estructural del Parlamento vendrá de la mano de la irrupción del partido político en la Cámara, pues frente a aquellos parlamentarios portadores de un mandato representativo que perseguían el "interés general" sin atender a otros dictados que no fueran los de su propia "conciencia", se contrapone ahora el Diputado elegido en las listas de un partido político, integrado en un organigrama reglamentado de Grupo Parlamentario, actuando con voto disciplinado y comprometido imperativamente con el programa electoral sometido al sufragio de los electores*".

[814] S. BARGIACCHI, F. BECCARINI, C. CERBONE, O. CALAVITA, A. RUSSO, *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione. La Spagna*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n. 2, p. 36.

[815] F. RUBIO LLORENTE, *El procedimiento legislativo en España: el lugar de la ley entre las fuentes del Derecho*, in REDC, n. 16/86, p. 94.

Per completezza di trattazione, è opportuno segnalare che i membri del gruppo misto possono presentare gli emendamenti individualmente[816] e nei regolamenti parlamentari di alcune comunità autonome, come la Galizia e la Catalogna, gli *enmiendas a la totalidad* non sono monopolio dei gruppi.

Al di là di questa eccezione di portata minore, nei regolamenti vigenti, la richiesta della firma del portavoce sostituisce l'appoggio storicamente necessario per introdurre proposte alternative[817].

L'esigenza che concorra la firma del portavoce è stata considerata, da autorevole dottrina, come la manifestazione della predominanza dei gruppi parlamentari nella vita interna delle *Cortes* ed espressione della parallela sottomissione e dipendenza dei deputati, prossima in molti casi a una situazione di impotenza[818].

La prassi è un vero riflesso di queste considerazioni: i gruppi, godendo pienamente del potere emendativo, mediano quello dei deputati[819] e attraverso questo filtro, cercano di evitare che i parlamentari formulino proposte contrarie al programma di partito o politicamente inopportune[820].

Questa realtà parlamentare sembra collidere, tuttavia, con l'effettiva portata del precetto di cui al secondo comma dell'art. 110 RC e in particolare, con l'espressione "*a efectos de mero conoscimento*" del disposto normativo.

Un'interpretazione letterale di questa locuzione induce a ritenere che il portavoce del gruppo o, in sua assenza, la persona che lo sostituisce deve apporre la sua firma su ogni emendamento che gli venga presentato da qualsiasi deputato, membro della sua formazione parlamentare, in quanto il testo gli viene presentato per conoscenza e successiva automatica firma.

Il mero far conoscere equivale a comunicare, a notificare, a informare, per cui la conoscenza si presume con l'invio del documento al portavoce indipendentemente dal fatto che egli lo abbia esaminato e sia d'accordo con il suo contenuto.

Pertanto, possiamo dedurre che il deputato, redendo nota al portavoce la sua proposta, non intende necessariamente ottenere il sostegno del gruppo, storicamente dovuto, ma semplicemente ottemperare al disposto regolamentare.

Attenendosi alla formulazione testuale della disposizione, paradossalmente, il parlamentare sarebbe molto più libero di presentare emendamenti rispetto a quanto lo sia stato durante la vigenza delle norme precedenti[821].

Inoltre, è stato da più fronti sostenuto che il tenore della norma goda di una virtuosa polifunzionalità: da un lato, questo requisito impedisce ai deputati di formulare

---

[816] F. SANTAOLLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 302. Nello stesso senso, A.M. REDONDO GARCIA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, cit., p. 114 ss.; P. GARCÍA - E. MÁRQUEZ, *El parlamentario individual en un parlamento de gruposla participación en la función legislativa*, cit., p. 224 ss.

[817] A.M. REDONDO GARCIA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, p. 114.

[818] F. SANTAOLLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 302.

[819] F. RUBIO LLORENTE, *El procedimiento legislativo en España: el lugar de la ley entre las fuentes del Derecho*, cit., p. 95.

[820] J.M. MORALES ARROYO, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, in *CEC*, Madrid, 1990.

[821] A.M. REDONDO GARCIA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, cit., p. 115 ss.

emendamenti a sorpresa, indipendenti dalle linee d'azione del gruppo o addirittura contraddittorie rispetto ad altri emendamenti già presentati; ma, allo stesso tempo, consente di salvaguardare il potere emendativo del parlamentare *uti singuli* e mitiga il protagonismo del gruppo di fronte al singolo deputato[822].

Per questi motivi, il signor. Herrero Rodriguez De Minon, in occasione del dibattito parlamentare sulla disposizione in esame, accolse con favore la formulazione proposta e segnalò le intrinseche potenzialità del disposto normativo, ritenendo che la sua indeterminatezza giovasse alla tutela del parlamentare stesso.[823]

In effetti, la firma del portavoce o di colui che lo sostituisce è un requisito indispensabile per la discussione del testo degli emendamenti, ma non funge da condizione di ammissibilità del documento. Infatti, il testo può essere depositato all'ufficio senza la presenza della suddetta firma, ma non può essere discusso in commissione a meno che il difetto formale non venga sanato.

Tuttavia, anche per i termini in cui si esprime la norma, sembra evidente che l'esigenza della firma del portavoce non implichi un controllo né formale, né materiale degli emendamenti da parte del gruppo parlamentare[824].

Nondimeno, sembra manifestarsi in via di prassi un giudizio di ammissibilità per la presentazione degli emendamenti da parte del portavoce.

Si evince, dunque, come gli usi parlamentari intervengano con forza ad alterare la portata della norma regolamentare.

Il problema non sorge quando il parlamentare rispetta senza obiezioni la disciplina interna, ma nel caso in cui il portavoce si rifiuti di firmare il testo presentato da uno o più deputati del suo gruppo.

Non è, infatti, improbabile che, in merito ad una specifica questione, il punto di vista dei membri di un gruppo non sia coincidente o che, in una situazione di tensione politica interna, il portavoce si rifiuti di autorizzare con la sua firma il testo degli emendamenti presentato da uno, alcuni o dalla maggioranza dei parlamentari del suo gruppo[825].

La consapevolezza della possibilità che si verifichino situazioni di questo tipo condizionò il dibattitto in seno alla Commissione per il regolamento del Congresso sul vigente art. 110 e nello specifico, sui requisiti per la presentazione degli *enmiendas al articulado*.

L'allora Presidente della Camera, D. Landelino Lavilla, dichiarò che nelle ipotesi in cui il portavoce negava di apporre la firma di conoscenza sul testo dell'emendamento, il fatto di aver reso noto lo scritto era accreditabile in altro modo. A sostegno della sua tesi, menzionò esperienze di testi di emendamenti che il portavoce aveva rifiutato di firmare. Questi ultimi

---

[822] A.M. REDONDO GARCIA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, cit., p. 118.

[823] H.R. DE MIÑON, DSC, n. 29, de 27 de abril del 1981, p. 1358 ss.: "*porque esa indetermnación es muy útil para todo, incluida la protección del proprio diputado. Aplicando la práctica o el uso de esta Cámara, en último término sería la Mesa la que lo subsabara, de manera que los derechos del diputado serían protegidos*.".

[824] J. GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos. Un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 317.

[825] A testimonianza di ciò, il 20 febbraio 1995, il quotidiano "El Pais" riportò la notizia che il portavoce del gruppo parlamentare IU aveva negato la firma allo scritto di emendamenti che alcuni parlamentari della coalizione intendevano presentare.

furono trasferiti all'ufficio il quale, contattando il portavoce, si era accertato che fosse stato informato della loro presentazione. Di conseguenza, questi emendamenti furono discussi[826].

Sulla scia di tali precedenti, fu sostenuto che se il portavoce non avesse firmato lo scritto dell'emendamento, sarebbe spettato all'Ufficio di presidenza della commissione o della Camera verificare che lo stesso fosse a conoscenza dell'esistenza e del contenuto dell'emendamento. Sussistendo queste circostanze, sarebbe stato obbligato a firmare il testo. Il suo rifiuto, tuttavia, non avrebbe comportato alcuna sanzione normativa.

Infatti, il regolamento del Congresso è silente sulle conseguenze che, per il portavoce del gruppo, derivano dal rifiuto di firmare il testo degli emendamenti.

In quest'ottica, è interessante menzionare la disciplina dettata dal regolamento delle Cortes di Aragona, ove si sottolinea che l'assenza della firma determina la mancata accettazione dell'emendamento da parte del gruppo interessato, ma non ne impedisce la discussione[827]. Quest' ulteriore specificazione appare chiarificatrice poiché consente di comprendere che la firma non è un requisito di ammissibilità degli emendamenti e non può tramutarsi in un atto di autorizzazione dei medesimi.

Tuttavia, pur nel silenzio del regolamento del Congresso, sembra ragionevole ritenere che ove l'ufficio di presidenza abbia accertato che il portavoce sia a conoscenza del testo dell'emendamento, dovrà ammetterlo al dibattito, purché soddisfi gli altri requisiti richiesti dalla norma.

In caso contrario, non solo si verificherà una violazione del regolamento, ma si configurerà anche una violazione dello *ius in officium* del parlamentare, così come delineato dal combinato disposto degli articoli 67.2 e 23 della Costituzione.[828] Come già chiarito, siffatta violazione potrà dar luogo ad un ricorso di *amparo* dinanzi alla Tribunale costituzionale.[829]

Dunque, un'interpretazione della norma regolamentare che considerasse la firma del portavoce una condizione di ammissibilità *sine qua non* per la discussione di quell'emendamento non sarebbe rispettosa del testo costituzionale.

Dal confronto tra la formulazione testuale della disposizione e la realtà che si manifesta in via di prassi emerge una profonda contraddizione: il disposto regolamentare che richiede la mera conoscenza del testo dell'emendamento da parte del portavoce collide con il fatto che, in pratica, sia il gruppo parlamentare il soggetto che propone gli emendamenti ed in ultima istanza, li autorizza.

Le contrapposizioni che vengono in rilievo nel caso in esame sono sintomatiche di un quadro più generale: la figura del parlamentare, delineata dalla Costituzione e dai

---

[826] D. LANDELINO LAVILLA, *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados,n. 29, de 27 de mayo de 1981, p. 1361: "*Si después de todo, el portavoz niega la firma de conocimiento, el hecho de haberlo puesto en conocimiento es acreditable de otra manera, y tenemos experiencias de enmiendas a las que un portavoz ha negado la firma de conocimiento que se han trasladado a la Mesa, la Mesa lo ha comunicado al portavoz y el portavoz ha reconocido que se le había puesto en conocimiento y, consiguientemente, se ha dado trámite a esas enmiendas*"

[827] Art. 164.3, Reglamento de las Cortes de Aragón: "*El escrito de enmienda deberá llevar la firma del proponente y la del Portavoz del grupo parlamentario a que pertenezca, a los meros efectos de conocimiento. La ausencia de esta última firma determinará la no asunción de la enmienda por el grupo parlamentario de que se trate, pero no impedirá su tramitación*."

[828] A.M. REDONDO GARCIA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, cit., p. 117 ss.

[829] J. GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos. Un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*, cit., p. 318.

regolamenti, che non è vincolato da alcun mandato e si erge come centro di imputazione di gran parte delle attività della Camera, si scontra con una realtà molto diversa in cui sono i gruppi e i partiti politici gli autentici attori della scena parlamentare.

Se, da un lato, non pare adeguato annullare la figura del parlamentare e rendere il gruppo unico depositario del mandato rappresentativo; dall'altro, bisogna anche sottolineare che il riconoscimento di un'autonoma dignità al singolo rappresentante non è incompatibile con la sua appartenenza ad un gruppo[830], purché la disciplina di partito sia accettata su base volontaria e non sia imposta dalla legge.

Ciononostante, accogliendo in questa sede come *petitio principii* il riconoscimento del diritto di emendamento quale elemento essenziale dello *status* del parlamentare, la legge deve garantire che lo stesso, qualora lo ritenga opportuno, possa esercitare questa facoltà a titolo individuale.

4.3. Tentativo di analisi dell'esercizio del potere emendativo nella XIV legislatura.

Tab. 2. Emendamenti alle leggi ordinarie presentati nella XIV legislatura.

XIV LEGISLATURA						
	ENMIENDAS AL ARTICULADO				**ENMIENDAS DE TOTALIDAD**	
	Gruppi Parlamentari		**Singoli deputati**			
	CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	SENADO	CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	SENADO	CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	SENADO
2022	773	331	224	519	2	
2021	6343	2939	2629	2586	7	
2020	3121	2230	1351	2176	7	
[831]						

Dopo aver tentato di ricostruire la portata che assume il potere di presentare e difendere emendamenti nel rapporto di forza tra parlamentari e gruppi, sembra opportuno rapportare le considerazioni svolte all'attuale realtà parlamentare e comprendere se il diritto di emendamento, riconosciuto dalla disciplina regolamentare sia al parlamentare che ai gruppi, sia un diritto che possa essere effettivamente esercitato a titolo individuale, conformemente all'interpretazione garantista dell'art. 23 fornita dalla giurisprudenza costituzionale, oppure nella prassi si rivela un potere monopolizzato dai gruppi. Inoltre, interessante è notare se ci siano differenze tra il numero e la tipologia di emendamenti presentati al Senato e quelli avanzati al Congresso.

[830] F. RUBIO LLORENTE, *El Parlamento y la representación política*, in *Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol I, p. 147 ss.

[831] Nostra elaborazione dei dati riportati su *www.congreso.es* (ultima consultazione: maggio 2022).

A tal fine, sono state seguite e studiate le procedure parlamentari aventi ad oggetto tutti i progetti di legge ordinaria presentati durante la XIV legislatura per conoscere l'entità numerica e la *species* degli emendamenti avanzati dai gruppi e/o dai parlamentari nelle due differenti Camere.

Il lavoro statistico ha preso in considerazione il periodo della XIV legislatura e dunque, gli anni dal 2020 al 2022. Dall'analisi dei dati raccolti, che sono stati riassunti nella tabella *supra* riportata, si possono dedurre interessanti osservazioni.

Dalla lettura dei dati emerge con chiarezza che pochissimi sono stati gli *enmiendas a la totalidad* presentati. Riguardo gli *enmiendas al articulado*, induce in riflessione soprattutto la situazione del 2022 in cui gli emendamenti proposti al Senato dai singoli parlamentari sono più del doppio di quelli avanzati al Congresso.

È significativo anche il resoconto dell'attività emendativa svolta nel 2020: anche in questo caso, al Senato, a dispetto del Congresso, è considerevolmente superiore il numero di emendamenti presentati dai parlamentari individualmente.

Nel 2021, invece, il numero di emendamenti dei senatori e dei deputati è quasi coincidente.

I dati illustrati, sebbene si riferiscano ad un ambito temporale e materiale circoscritto, sembrano confermare ed avvalorare la considerazione precedentemente esposta per cui l'esigenza della firma del portavoce sul testo dell'emendamento, richiesta dal regolamento del Congresso, non si limita a garantire l'adempimento di un obbligo informativo fine a se stesso, come vorrebbe il dettato normativo; ma si traduce in uno strumento di controllo del gruppo sul singolo deputato, rendendo la presentazione di emendamenti molto più libera per i senatori che per i deputati[832].

Un'ulteriore considerazione che depone in questo senso è la circostanza emersa per cui i gruppi parlamentari presentano molti più emendamenti al Congresso rispetto al Senato, circa il doppio in tutti e tre gli anni in esame. Ne deriva che mentre al Senato si ravvisa un equilibrio in termini numerici tra gli emendamenti presentati dai gruppi e quelli avanzati dai senatori; ciò non avviene al Congresso, dove gli emendamenti dei gruppi sono esponenzialmente superiori di quelli presentati dai deputati a titolo individuale.

4.4. Prime considerazioni conclusive: l'impatto della grupocracia sul mandato parlamentare e crisi del mandato rappresentativo.

Dalle osservazioni svolte si evince che la disciplina regolamentare, unitamente alla prassi, limita notevolmente il campo d'azione dei parlamentari *uti singuli*, accentuando il protagonismo dei gruppi.

Qualunque sia la *ratio* della firma del portavoce, di fatto, si rivela un espediente di controllo formale o materiale da parte del gruppo sull'attività emendativa del deputato[833] poiché, come è accaduto, il portavoce può rifiutarsi di firmare qualora non sia d'accordo con gli emendamenti a lui sottoposti.

---

[832] F. SANTAOLLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Editorial Dykinson, cit., p. 301 ss.

[833] J. GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos. Un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*, cit., p. 317.

Siffatto *modus operandi* potrebbe rendere il requisito della firma una condizione di ammissibilità *sine qua non* per la discussione dell'emendamento. Ciò appare, però, di dubbia costituzionalità alla luce dell'art. 23 CE e della relativa giurisprudenza costituzionale *supra* illustrata[834].

Le dinamiche emerse nel rapporto tra parlamentari e gruppi rispetto all'esercizio del diritto di emendamento appaiono rivelatrici di un elemento significativo: l'organizzazione e lo sviluppo della vita parlamentare è stata investita dalla crisi del mandato rappresentativo e dalla correlata predominanza dei gruppi parlamentari.

Duverger descrisse le possibili evoluzioni nella relazione tra partiti e gruppi, articolandole in tre fasi successive: la prevalenza dei parlamentari sul partito; la rivalità tra *leader* di partito e parlamentari e, infine, il dominio del partito sui parlamentari[835].

Quest'ultimo stadio inerisce la realtà del parlamentarismo spagnolo, in cui il deputato diventa "*expresión parlamentaria de un partido político*"[836] e vede la sua funzione svilita a delegato di partito[837]. Ciò è certamente dovuto alla soggezione politica del parlamentare al partito[838] che condiziona la sua attività di rappresentante della volontà popolare. In questo schema, il gruppo parlamentare funge da cinghia di trasmissione delle linee guida del partito ai parlamentari.

Si deve sottolineare che non è sufficiente tutelare il deputato nell'eventualità di un conflitto con il gruppo di appartenenza, perché la dinamica relazionale, emersa dalle procedure parlamentari seguite, mostra che questo conflitto non si palesa, o meglio, si manifesta all'esterno raramente e solo nella fase di esacerbazione mediante le dimissioni o il cambio di gruppo parlamentare[839].

È evidente la subordinazione del parlamentare al partito e la dissoluzione della sua individualità all'interno del gruppo. I parlamentari, dunque, non agiscono più come liberi arbitri non soggetti ad alcun mandato imperativo, ma operano semplicemente come portavoce dei propri partiti.

In virtù del carattere latente dei dissidi tra singoli rappresentanti e gruppo, si comprende il fatto che, ad eccezione dei casi relativi alla perdita del seggio, non si rivengono sentenze a favore di un deputato o senatore impedito dal suo stesso gruppo nell'esercizio delle funzioni rappresentative.

Dinnanzi a questo scenario, le menti più radicali hanno ritenuto che il mandato rappresentativo del deputato costituzionalmente garantito si sia convertito *de facto* in un mandato imperativo condizionato dalle indicazioni del partito di appartenenza, generando una prevalenza della realtà politica sulla realtà giuridica[840].

---

[834] P. GARCÍA - E. MÁRQUEZ, *El parlamentario individual en un parlamento de gruposla participación en la función legislativa*, cit., p. 226.

[835] M. DUVERGER, *Los partidos políticos*, FCE, Messico, 1957, p. 211 ss.

[836] J.C. COLLIARD, *Regímenes políticos contemporáneos*, Blume, Barcellona, 1981, p. 254.

[837] G. LEIBHOLZ, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, IEP, Madrid, 1971, p. 26 ss.

[838] S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999.

[839] A testimonianza di ciò, è degna di menzione la vicenda avvenuta nella VI legislatura, che vede coinvolto il signor Serrano Vinué, deputato del Partito Regionalista Aragonese nel Gruppo Popolare. Egli, in relazione al progetto di modifica della legge 29/1985, presentò, con la propria firma, emendamenti contrari alla posizione del suo gruppo e subito dopo si dimise. Si veda: Diario della sessione n. 263, 30 settembre 1995, p. 13995

[840] P. DE VEGA, *Significado constitucional de la representación política*, in *REP*, 44/85, p. 25 ss.

Inoltre, si potrebbe forse arditamente ritenere che la prassi affermatasi abbia comportato una modificazione tacita della Costituzione[841].

Bisogna riflettere e decidere se questa rinnovata realtà vada accolta in quanto coerente con i tempi, oppure debba essere temperata giuridicamente, attraverso una modifica del regolamento del Congresso. Nel rispondere all'interrogativo va ricordato che, sebbene all'interno del Parlamento i gruppi sono ormai gli assi portanti intorno a cui ruota l'attività legislativa, il parlamentare resta portatore di una "porzione di rappresentanza" propria ed autonoma costituzionalmente riconosciuta[842]. Di conseguenza, deve essergli garantito uno spazio dove possa esercitare, senza alcuna interferenza, le funzioni a lui affidate dalla Costituzione.

Dunque, sarebbe auspicabile una riforma dei regolamenti parlamentari, in particolare di quello del Congresso. Infatti, preso atto che l'indeterminatezza della disposizione di cui all'art 110 RC abbia conferito alla prassi un elevato peso specifico, rafforzando la posizione dei gruppi; sarebbe opportuno conferire alla norma la forza necessaria per arginare gli usi parlamentari.

A tal fine, si potrebbe dotare la disposizione di maggior chiarezza, seguendo l'esempio del regolamento delle *Cortes* di Aragona, ovvero prevedere sanzioni a carico del portavoce che si rifiuta di firmare il testo dell'emendamento presentato dai deputati individualmente.

Al di là delle molteplici e diverse soluzioni prospettabili, nell'*iter* di modifica, la stella polare da seguire dovrebbe essere rappresentata dall'ambizioso quanto complesso tentativo di rinvenire un equilibrio tra la garanzia della piena partecipazione dei parlamentari al procedimento legislativo e la presenza ormai consolidata dei gruppi, "*entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias*"[843].

La Costituzione spagnola, infatti, mantenendo il principio del libero mandato parlamentare, ha scelto di configurare la rappresentanza politica democratica e i processi rappresentativi in un regime di confluenza di diversi attori, ai quali va garantita eguale dignità, impendendo che i gruppi parlamentari si affermino sulla scena come protagonisti indiscussi, relegando i deputati a mere comparse.

5. LE *ENMIENDAS* CHE COMPORTANO UN AUMENTO DEGLI STANZIAMENTI O UNA DIMINUZIONE DELLE ENTRATE DI BILANCIO E IL VETO DEL GOVERNO

di *Ruben Grasso*

5.1. Un unicum *spagnolo.*

Un significativo limite al potere di emendamento delineato all'interno del sistema costituzionale spagnolo è quello inerente alle *enmiendas* che comportano un aumento degli

[841] S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1959.

[842] C. ORTEGA, *El mandato representativo de los diputados y senadores*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005, p. 58 ss.

[843] STC 64/2002, FJ 3.

stanziamenti ovvero una diminuzione delle entrate, la trattazione delle quali è subordinata al consenso accordato dal *Gubierno*.

Data la stretta inerenza di questa particolare fattispecie alla materia del bilancio, si reputa necessario, preliminarmente, illustrare in termini sintetici l'iter previsto per l'approvazione della *Ley de Presupuestos*, nonché i tratti distintivi della stessa.

5.1.1. I Presupuestos Generales del Estado *e il loro procedimento di approvazione.*

Punto di partenza è che la *Ley de Presupuestos* è «*una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente el art. 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno*»[844]; tale legge è, quindi, «*la clave del parlamentarismo, ya que constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero*»[845].

Sotto il profilo del rapporto con altri soggetti della comunità internazionale, poi, l'approvazione del bilancio ha rappresentato storicamente una tra le maggiori forme di espressione della sovranità, non sottoposta a nessun condizionamento proveniente dall'esterno: è il singolo Stato, sulla base della propria ricchezza e del livello di intervento pubblico reputato necessario, a decidere autonomamente quale deve essere la spesa e quale la pressione fiscale[846].

Pur volendo evitare di addentrarsi in considerazioni e ragionamenti che esulano dal *focus* del presente elaborato[847], occorre quantomeno riportare che in dottrina viene ormai da tempo posta l'enfasi sul paradosso per il quale se, da un lato, la spesa pubblica del *Estado* aumenta sempre più, dall'altro la rilevanza del *Presupuesto* sul piano politico e del dibattito parlamentare sulla sua approvazione va via via diminuendo; di conseguenza, la discussione annuale sul *Presupuesto General del Estado* in *Parlamento* finisce per essere una mera formalità relativa ad un documento straordinariamente rigido, anche in momenti di crisi economica e fiscale nei quali i bilanci degli Stati assumono - a livello globale - una centralità mai vista prima.

Non si intende, in questa sede, analizzare nel dettaglio tale tendenza e le sue origini connesse, tra le altre cose, al mutato rapporto tra Governo e Parlamento (fenomeni che, come detto, hanno una portata pressoché planetaria), però non si può non anticipare che le

---

[844] STC n. 3 del 16 gennaio 2003, FJ 4. A tale sentenza si rinvia, più in generale, per una serie di importanti affermazioni del *Tribunal Constitucional* relativamente alla *Ley de Presupuestos*. Il Giudice delle leggi, chiarisce, ad esempio, che attraverso tale atto - da intendersi quale legge in senso non soltanto formale, bensì anche materiale - possono essere in termini generali modificate altre fonti di rango primario.

[845] STC n. 3/ 2003, FJ 3.

[846] A. JIMÉNEZ DÍAZ, *El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2018, p. 473.

[847] Per i quali si rinvia a J.I. MORENO FERNÁNDEZ, *Artículo 134*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER – M.E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española - XL Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, Tomo II, 2018, pp. 905 ss.

conseguenze impattano in pieno sulle specifiche *enmiendas* oggetto di questo lavoro: se il *Parlamento* si limita a ratificare decisioni già assunte in precedenza dal potere esecutivo, allora le possibilità di intervento e di modifica del programma economico-finanziario elaborato dal *Gobierno* sono più che mai compresse - a detrimento soprattutto delle minoranze (pur nel rispetto del principio maggioritario)[848] - ragion per cui il controllo parlamentare si traduce, oggi, in una mera finzione[849].

Ad ogni modo, all'interno del *Título VII* della *Constitución Española* (sotto la rubrica "*Economía y Hacienda*") trova collocazione l'articolo 134, il quale regola in maniera accurata l'intero procedimento attraverso una equilibrata distribuzione del potere finanziario tra *Gobierno* e *Parlamento* lungo le diverse fasi del ciclo di bilancio, ossia elaborazione, approvazione, esecuzione e controllo della esecuzione[850]: viene, quindi, messo in piedi uno strumento di equilibrio costituzionale - volto alla preservazione del modello democratico - tale per cui l'elaborazione del *Presupuesto* è attribuita al *Gobierno*, mentre le *enmiendas* e l'approvazione al *Parlamento*, in quello che il *Tribunal Constitucional* ha definito «*sistema de contrapoderes*»[851]. Sistema che viene, poi, integrato dalle disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari, a tale fine abilitati proprio dal testo costituzionale[852].

Sulla base di quanto riportato, il *Gobierno* (anche in Spagna *primus movens* del sistema parlamentare[853]) è titolare dell'iniziativa esclusiva ai sensi dell'articolo 134.1 C.E.: a giustificazione di un procedimento *ab origine* speciale vi sono il tradizionale tecnicismo di questo disegno di legge e la necessità di non dilatare la discussione parlamentare, dovendo

---

[848] M.Á. MARTINEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1990, pp. 87 ss. Si segnala l'articolo citato anche per una ricostruzione circa il rapporto tra Governo e Parlamento - anche a livello europeo - da una prospettiva storica fin dai primi del Novecento, focalizzata sul ruolo preminente dei partiti politici (e delle classi sociali da essi rappresentati) nella democrazia rappresentativa, con il risvolto che essi finiscono per conformare le relazioni tra poteri dello Stato in base a ragioni di convenienza, talvolta anche interna agli stessi (vedasi l'appartenenza abituale allo stesso partito politico dei membri del Governo e del partito di maggioranza in Parlamento).

[849] Á. RODRÍGUEZ BEREIJO, *Economía y hacienda*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER – M.E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española - XL Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, Tomo II, 2018, pp. 827 s. L'Autore si sofferma sui rischi che una simile degenerazione può comportare, a discapito della legalità, per quanto concerne l'operato del *Gobierno*, nonché sul dato secondo il quale il margine di modifica operato dal *Parlamento* non va oltre il venti per cento del volume totale della spesa pubblica.

[850] Á. RODRÍGUEZ BEREIJO, *Economía y hacienda*, cit., p. 827.

[851] STC n. 34 del 22 maggio 2018, FJ 6. La sentenza in questione sarà ampiamente ripresa più avanti nella trattazione.

[852] M.P. GARCÍA ROCHA, *Diez claves para la correcta articulación del procedimiento legislativo en lectura única*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2020, p. 182. L'Autrice argomenta nel senso che soltanto la *Constitución*, in quanto *norma normarum* del sistema delle fonti, può prevedere eccezioni al regime generale. Vale la pena riportare, in ogni caso, che vi è una dottrina minoritaria che condivide la posizione secondo la quale non vi sarebbe - in materia di *Presupuesto* - un procedimento speciale all'interno dei regolamenti parlamentari e che, di conseguenza, questi ultimi concepirebbero il procedimento di approvazione dei *Presupuestos Generales del Estado* come sottoposto al regime ordinario, sebbene con alcuni elementi di specialità connessi alle tempistiche e al ruolo limitato delle *Cámaras*: vedi M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., pp. 107 s. *Contra*, invece, vedi *ex plurimis* P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales : regulación, fases y tipos*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2005, pp. 215.

[853] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid, II ed., 2019, p. 289. L'Autore, del resto, evidenzia che non si tratta di una peculiarità spagnola, bensì, come è noto, di una evoluzione comune ai sistemi parlamentari più progrediti, nei quali il Governo si avvicina - numeri alla mano - ad una situazione di monopolio sull'iniziativa legislativa.

il *Presupuesto* essere approvato prima del 1° gennaio dell'esercizio di riferimento[854]. La presentazione dell'atto al *Congreso de los Diputados* deve avvenire, *ex* articolo 134.3 C.E., almeno tre mesi prima della scadenza di quello precedente[855].

Nel *Reglamento del Congreso de los Diputados*, l'articolo 133.2, ai fini della tempestiva approvazione, stabilisce una preferenza in ordine alla priorità del trattamento rispetto agli altri lavori della *Cámara*. Lo stesso dispone l'articolo 148.1 del *Reglamento del Senado*.

L'iter ha inizio con la presentazione ufficiale, entro il 1° ottobre, secondo le medesime modalità di qualsiasi altro progetto di legge. Nella prassi, si ha una prima fase - dalla durata di pochi giorni, tendenzialmente coincidenti con quelli a ridosso del termine per la presentazione di *enmiendas* - nella quale alti funzionari governativi illustrano, ciascuno per quanto riguarda il proprio settore di competenza, il contenuto del *Presupuesto*.

Stando al tenore del *Reglamento* del 1982, contrariamente rispetto al passato (quando la discussione e la votazione in Aula erano preceduti dai lavori della Commissione competente), vi è - in primo luogo - un dibattito sulla totalità davanti alla Plenaria, volto a determinare le "*cuantías globales de los Presupuestos"*, espressione ambigua che ha dato luogo, in dottrina, a diverse interpretazioni[856].

Conclusosi il dibattito in Plenaria, il progetto viene trasmesso all'apposita Commissione (articolo 134.1 R.C.), dove il *Presidente*, d'accordo con la *Mesa*, organizza dibattiti e votazioni, potendo peraltro disporre di apposite risorse specificamente messe a disposizione della Commissione stessa. Questa, tuttavia, per espressa disposizione costituzionale (articolo 75.3 C.E.) non può approvare progetti o proposte di legge, sicché - ai fini della conclusione del procedimento - si rende necessaria una seconda lettura in Plenaria[857].

---

[854] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 316; non è, invece, prevista una disciplina particolare per l'esame di disegni di legge che rechino misure collegate al *Presupuesto*, divenuti nella prassi spagnola vere e proprie leggi *omnibus* prima che, a partire dalla sessione di bilancio del 2004, il *Gobierno* si impegnasse a suddividere i contenuti in disegni di legge da esaminare secondo la procedura ordinaria: su questo, vedi A. MENCARELLI, *Spagna*, in R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma, 2011, p. 161. Per una ricostruzione più accurata dell'evoluzione giurisprudenziale del *Tribunal Constitucional* sulla menzionata *Ley de acompañamiento de los presupuestos* si rinvia a P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2013, pp. 220 s. e al più risalente A.M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, in *Revista de Derecho Político*, 2001, pp. 210 s.

[855] Si noti che il progetto di *Ley del Presupuesto* è l'unico per il quale la *Constitución* fissa un puntuale calendario di presentazione e approvazione, così imponendo ai regolamenti parlamentari apposite previsioni: vedi P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *Artículo 89*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER – M.E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española - XL Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, Tomo II, 2018, p. 265.

[856] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 318. Non è chiaro, infatti, se essa fa riferimento all'importo totale del *Presupuesto* ovvero alle sue sezioni oppure, ancora, a entrambe le ipotesi. Inoltre, viene ritenuta contraddittoria (data la celerità richiesta dall'approvazione del provvedimento di cui si discute) la stessa introduzione di una prima lettura in Plenaria, la quale, oggi, si esaurisce in una discussione molto generale sul progetto presentato dal *Gobierno*.

[857] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 320. Per quanto concerne la tuttora irrisolta questione delle *enmiendas a la sección*, vedi R.M. FERNÁNDEZ RIVEIRA – M. DÍAZ CREGO, *Procedimiento legislativo: calidad y evaluación de las leyes: conclusiones del III Seminario del Instituto de Derecho Parlamentario*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2008, p. 212.

Quanto al contenuto della *Ley de Presupuestos*, la giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* ha distinto tra quello essenziale - vale a dire quello enunciato dall'articolo 134.2 C.E., ossia "la totalità delle spese e entrate del settore pubblico statale", che rappresenta il contenuto «*propio, mínimo y necesario*» [858] - e un contenuto soltanto eventuale o di indirizzo politico, che si concretizzerebbe nelle disposizioni non strettamente connesse al bilancio, ma dirette pur sempre a sostenere l'azione e gli obiettivi di politica economica e finanziaria del settore pubblico (e, dunque, relative - in ogni caso - a materie legate al bilancio)[859].

Inoltre, la distinzione concernente la differente natura delle disposizioni contenute nella *Ley*, per come appena riportata, comporta conseguenze anche al fine di determinarne la vigenza: così, le previsioni puramente di bilancio restano in vigore, in linea di principio, per un anno (è lo stesso articolo 134.2 C.E. a sancire che il *Presupuesto* ha durata annuale, da intendersi come riferimento all'anno solare) [860], mentre le disposizioni di natura più propriamente giuridica incorporate al contenuto disponibile hanno una «*vocación de permanencia*»[861].

Infine, dispone l'articolo 134.7 C.E. che "la *Ley de Presupuestos* non può istituire imposte. Potrà modificarle qualora una legge tributaria sostanziale lo preveda"[862].

5.1.2. I limiti al potere di emendamento per le Cortes Generales*: dal* Reglamento del Congreso de los Diputados *del 1918 all'articolo 134.6 della* Constitución Española *e alla scelta estensiva del vigente* Reglamento.

Così come in altri ordinamenti giuridici (sui quali si tornerà in seguito), anche in quello spagnolo le limitazioni alle prerogative delle *Cortes Generales* relativamente al *Presupuesto* sono state dapprima introdotte nei regolamenti parlamentari e soltanto successivamente costituzionalizzate.

Segnatamente, fu il *Reglamento del Congreso de los Diputados* del 24 maggio 1918 a introdurre, per la prima volta, limiti in materia di bilancio, proibendo negli articoli 120 e 121 la presentazione di *enmiendas* - a qualunque progetto di legge, ergo anche al *Presupuesto* - che comportassero un aumento della spesa[863].

---

[858] STC n. 206 del 5 dicembre 2013, FJ 5.

[859] SSTC nn. 74 del 19 maggio 2011, FJ 3 e 9 del 28 gennaio 2013, FJ 3.b).

[860] Una deroga è prevista dall'articolo 134.5 C.E., secondo cui "ove la *Ley de Presupuestos* non venga approvata anteriormente al primo giorno del corrispondente esercizio economico, si considererà automaticamente prorogato il *Presupuesto* dell'esercizio precedente fino all'approvazione del nuovo". Trattasi di un meccanismo eccezionale che opera automaticamente, *ex Constitutione*, fino all'approvazione del nuovo *Presupuesto* (STC n. 3 del 16 gennaio 2003, FJ 5).

[861] STC n. 34 del 17 febbraio 2005, FJ 5.

[862] Non essendovi particolari legami con l'oggetto della presente trattazione, si rinvia per ogni valutazione a J.I. MORENO FERNÁNDEZ, *Artículo 134*, cit., pp. 916 ss. e a A.M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, cit., pp. 209 s.

[863] Era, tuttavia, consentita la presentazione di *proposiciones de ley* che producessero i medesimi effetti - a patto che il *Gobierno* esprimesse un giudizio favorevole - nonché la presentazione di proposte di leggi ovvero di emendamenti che implicassero una riduzione delle entrate. Per un ampio approfondimento sul *Reglamento* del 1918, adottato con finalità anti ostruzionistiche, si rinvia a V. FERNÁNDEZ MERA, *La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados en 1918: la lucha contra la obstrucción*, in *Cuadernos de Derecho Público*, 2000, pp. 141 ss.

Fu con la II Repubblica spagnola che avvenne l'introduzione in *Constitución* dei limiti alle *enmiendas* al progetto di *Presupuesto*, verosimilmente con la finalità di porre un argine alla spesa pubblica, aumentata a dismisura anche a causa della corruzione. La Carta del 1931 (articolo 108) prevedeva, infatti, che le *enmiendas* da cui derivava un aumento di spesa potessero essere presentate nel solo caso in cui fossero firmate da un decimo dei membri del *Congreso*. Esse, inoltre dovevano essere approvate a maggioranza assoluta.

Sebbene, come detto, il testo costituzionale ponesse limiti alle sole *enmiendas*, il *Reglamento del Congreso de los Diputados* del 1934 vi si conformò esigendo il medesimo numero di firmatari, inoltre, per tutte le *proposiciones de ley* che comportassero maggiori spese o minori entrate.

Durante il regime franchista, con *Ley Organica*[864] venne introdotta una prerogativa esclusiva in capo al *Gobierno* per la presentazione di progetti di legge che avessero ripercussioni finanziarie, una volta approvato il *Presupuesto*; allo stesso tempo, le *proposiciones de ley* e le *enmiendas* alla base di un aumento delle spese o di una diminuzione delle entrate dovevano contare sull'appoggio dell'Esecutivo ai fini del loro esame. Limitazioni ulteriori venivano, poi, introdotte con il *Reglamento* del 1971[865].

Ripristinata la democrazia, non vi fu, in realtà, grande attenzione sul punto da parte del Costituente: soltanto le forze di sinistra espressero perplessità al progetto preliminare della *Constitución*, richiedendo l'introduzione di una disposizione analoga a quella dell'odierno articolo 81 comma 3 della Costituzione italiana - secondo il quale "ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte" - senza, tuttavia, incontrare il favore della *Ponencia*. Il dibattito si incentrò, essenzialmente, sulla necessità di rendere meno gravosi i limiti a carico delle forze politiche in *Parlamento*, consentendo loro di presentare *proposiciones de ley* volte ad incidere - mentre esso è in vigore - su un *Presupuesto* già approvato, in tal modo superando l'esclusività dell'iniziativa del *Gobierno*[866].

Si giunge, così, al testo attualmente vigente dei commi 5 e 6 dell'articolo 134 C.E..

Per ragioni di esposizione, si ritiene di dover analizzare dapprima il secondo, ai sensi del quale "ogni *proposición* o *enmienda* che comporti aumento dei crediti o diminuzione delle entrate di bilancio richiederà per aver corso l'accettazione del *Gobierno*". Si tratta di una delle due ipotesi contemplate in *Constitución* come limiti al potere di emendamento. Questa è ritenuta «*la limitación más drástica y contundente que impone el ordenamiento jurídico español al derecho de enmienda*»[867].

---

[864] *Ley Organica del Estado* del 10 gennaio 1967.

[865] M.Á. MARTINEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., pp. 96 ss.. La dottrina, in ogni caso, ha posto poca attenzione alla normativa adottata durante la dittatura franchista, considerato che, evidentemente, era abbastanza improbabile distingue gli interessi portati avanti dal Legislativo rispetto a quelli fatti propri dall'Esecutivo.

[866] M.Á. MARTINEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., pp. 99 s.

[867] In questi termini A.M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, cit., p. 208. L'altra è quella contenuta nell'articolo 84, secondo cui "qualora una *proposición de ley* o una *enmienda* fossero contrari a una delegazione legislativa in vigore, il *Gobierno* ha la facoltà di opporsi al loro inoltro. In tal caso potrà presentarsi una *proposición de ley* per la deroga totale o parziale della legge di delegazione". Ne consegue che, astrattamente, in assenza di una definizione di *enmienda* nella *Constitución* o nei regolamenti parlamentari, al di là di questi due casi nessun limite materiale incontra il potere di emendamento dei parlamentari. Tale risultato è stato, peraltro, raggiunto

Sulla base della collocazione sistematica del precetto, è ritenuto in dottrina[868] che esso faccia riferimento alle modificazioni relative a *Presupuestos* già approvati e trovi fondamento nel principio per il quale, una volta concessa dal *Parlamento* l'autorizzazione - consacrata nel *Presupuesto* approvato - sia l'Esecutivo l'unico soggetto legittimato a controllare le variazioni al testo, sulla falsariga di quanto era già stato sancito dalla summenzionata *Ley Orgánica* del 1967. Ciò, del resto, è confermato dall'autorevole avallo del *Tribunal Constitucional*, secondo cui con l'articolo 134.6 C.E. la Carta intende «*asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno*»[869].

La disciplina della *Constitución* è recepita dai regolamenti parlamentari. Il *Reglamento del Congreso de los Diputados*, nel *Capítulo II* dedicato al *procedimiento legislativo común*, richiede l'accettazione dell'Esecutivo tanto per le *enmiendas* a un progetto di legge che comportano un aumento degli stanziamenti o una diminuzione delle entrate di bilancio (articolo 111.1 R.C.) quanto per le *proposiciones de ley* che, allo stesso modo, comportano un aumento degli stanziamenti o una diminuzione delle entrate di bilancio (articolo 126.2 R.C.).

In caso di e*nmiendas*, una volta trasmesso al *Gobierno* - da parte del *Presidente del Congreso* - l'elenco di quelle coinvolte (articolo 111.2 R.C.)[870], viene attribuito all'Esecutivo un termine di quindici giorni per rendere una risposta motivata. Trascorso tale periodo, il silenzio del *Gobierno* viene considerato espressione del suo accordo (articolo 111.3 R.C.). Il disaccordo, invece, può essere espresso in qualsiasi fase della procedura, se l'Esecutivo non viene consultato secondo le modalità testé indicate (articolo 111.4 R.C.).

Per quanto riguarda le proposte di legge, il termine entro cui il *Gobierno* è chiamato ad esprimersi è fissato in trenta giorni, decorsi i quali la proposta stessa potrà essere inclusa nell'ordine del giorno della Plenaria per il suo esame (articolo 126.3 R.C.)[871].

Non dissimile, ma più dettagliata, la disciplina contenuta nel *Reglamento del Senado*: tutte le *proposiciones de ley* presentate nella Camera Alta e tutte le *enmiendas* depositate nei termini vengono trasmesse al *Gobierno*, affinché esso si esprima in senso favorevole o contrario alla prosecuzione dell'iter nel caso in cui ritenga che esse suppongano maggiori spese o minori entrate (articolo 151.1 R.S.); la comunicazione dell'Esecutivo deve giungere al *Senado* entro dieci giorni se inerente a una *proposición de ley*, entro cinque giorni se

---

da STC n. 99 dell'11 giugno 1987, FJ 1.b): vedi R.M. FERNÁNDEZ RIVEIRA – M. DÍAZ CREGO, *Procedimiento legislativo: calidad y evaluación de las leyes: conclusiones del III Seminario del Instituto de Derecho Parlamentario*, cit., p. 223 e A. ARCE JANARIZ, *El derecho de enmienda visto per el Tribunal Constitucional*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1994, pp. 155 ss.

[868] *Ex multis*, J.I. MORENO FERNÁNDEZ, *Artículo 134*, cit., p. 914.

[869] STC n. 99 del 11 giugno 1987, FJ 1. A tale conclusione il Giudice delle leggi giunge rifacendosi ai verbali dei lavori del Costituente e, in particolare, alle dichiarazioni rese a difesa della *enmienda* numero 35, sulla base della quale il comma 6 venne poi effettivamente introdotto.

[870] Per approfondimenti sulle modalità di svolgimento della valutazione delle *enmiendas*, devoluta da due *Resoluciones de la Presidencia del Congreso de los Diputados* adottate durante la II Legislatura alla *Mesa de la Comisión* (senza, tuttavia, alcun vincolo per il *Gobierno* circa il giudizio che esso è chiamato a rendere), vedi M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., pp. 105 s.

[871] Il *Reglamento*, tuttavia, non disciplina l'ipotesi in cui il *Gobierno* dovesse pronunciarsi espressamente nel senso della non conformità. In tale caso, verosimilmente, non si potrebbe giungere a trattare la *proposición de ley*: vedi F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Vetos del Gobierno a proposiciones de ley parlamentarias*, in *El Notario del Siglo XXI*, 2016, p. 2.

inerente a una e*nmienda* (quest'ultimo termine è ridotto a due giorni se essa è presentata in un procedimento legislativo d'urgenza). La non conformità deve essere motivata, mentre - così come per il *Congreso* - il silenzio è da intendersi come conformità (articolo 151.3 R.S.).

Elemento di significativa differenziazione, nonché risolutivo fin dal principio di questioni, di cui si dirà, sorte invece nella Camera Bassa, è dato dalla previsione - nell'ultimo comma - del potere del *Presidente del Senado* di risolvere le controversie che dovessero sorgere in caso di divergenza tra gli autori della *proposición de ley* o della *enmienda* e il *Gobierno* ovvero quelle relative alla valutazione di detti atti.

Tornando al *Reglamento del Congreso*, inoltre, il *Capítulo III*, interamente centrato sul *Proyecto de Ley de Presupuestos*, prevede che le *enmiendas* a tale progetto di legge, qualora comportino un aumento degli stanziamenti in qualsiasi voce, possano essere trattate soltanto se, oltre a rispettare i requisiti generali, propongano, nella medesima sezione, una diminuzione dello stesso importo (articolo 133.3 R.C.; analogamente, articolo 149.2 R.S.) e che le *enmiendas*, se invece comportino una riduzione delle entrate, richiedono il consenso del *Gobierno* per essere trattate (articolo 133.4 R.C.).

Appare evidente, perciò, che l'articolo 133 R.C. non risulta essere una esatta traduzione dell'articolo 134.6 C.E., introducendo per la prima ipotesi la categoria delle «*enmiendas constructivas o compensatorias*», le quali, in buona sostanza, incidendo su una sola sezione - di norma coincidente con il bilancio di un singolo Ministero - finiscono per non spiegare effetti sulla distribuzione delle risorse tra i vari apparati governativi[872].

Di conseguenza, determinante risulta essere il momento in cui le *enmiendas* vengono presentate: se la sede è quella della discussione del *Presupuesto*, prima della sua approvazione, trova applicazione l'articolo 133 R.C. e, perciò, l'accettazione del *Gobierno* è richiesta soltanto quando esse implichino una riduzione delle entrate (mentre in caso di aumento dei crediti è sufficiente una riduzione, quantitativamente eguale, di altri crediti della stessa sezione); se, invece, le *enmiendas* - ovvero *proposiciones de ley* - incidono sulla esecuzione *Presupuestos* già approvati e vigenti, va applicato il disposto dell'articolo 134.6 C.E. (con le specificazioni date dagli articoli 111 e 126 R.C.), con la conseguente necessità del visto governativo.

In dottrina, ad ogni modo, si ritiene estremamente improbabile che una *enmienda* possa causare la riduzione delle entrate di bilancio, poiché i *Presupuestos* hanno, rispetto alle entrate, un carattere di stima o previsione: affinché queste subiscano una variazione concreta, occorre intervenire, semmai, sulle proposte di legge in materia fiscale[873].

In definitiva, una volta approvato il *Presupuesto* e, dunque, ottenuta il *Gobierno* l'autorizzazione al proprio programma economico e politico da parte delle *Cortes Generales* ogni successiva iniziativa - ad eccezione, si ritiene, di quella popolare[874] - che

---

[872] A. JIMÉNEZ DÍAZ, *El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*, cit., p. 461.

[873] In tal caso, tra l'altro, neanche troverebbero applicazione i limiti al potere di emendamento di cui qui si discute, i quali sono, *ex Costitutione*, circoscritti alla materia del bilancio e non estesi anche a quella fiscale: vedi F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., pp. 308 s.

[874] M.Á. MARTINEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., p. 103. Questo, secondo l'Autore, sulla base della straordinaria complessità già intrinseca a tale procedimento.

possa incidere su detto programma deve essere accettata dal *Gobierno*, il quale, si ricorda, gode della iniziativa esclusiva relativamente alla presentazione del progetto di *Ley de Presupuestos*.

L'Esecutivo, allora, è titolare di una vera e propria «*potestad de veto*»[875] durante la esecuzione del *Presupuesto*, ma tendenzialmente non lo è prima dell'approvazione dello stesso (al di là della rammentata fattispecie e*x* articolo 133.4 R.C.).

Si noti, tuttavia, che questa conclusione, da ritenersi oggi abbastanza pacifica, non lo era in passato, tanto che subito dopo l'approvazione della *Constitución* in dottrina si accese un dibattito circa la necessità dell'accettazione del *Gobierno* anche per le *enmiendas* che fossero presentate nel corso della discussione precedente all'approvazione del *Presupuesto*[876]. Si darà ampio spazio, in seguito, alla soluzione cui è giunta la prassi parlamentare.

Ben si comprende, sulla base di tutto quanto si è detto, come mai limiti significativamente minori incidano sulle variazioni poste in essere direttamente dall'Esecutivo. Il comma 5 dell'articolo 134 C.E. dispone, infatti, che "approvati i *Presupuestos Generales del Estado*, il *Gobierno* potrà introdurre progetti di legge che comportino aumento della spesa pubblica o diminuzione delle entrate relative al medesimo esercizio"[877].

La *Constitución*, come si può evincere dal testo appena riportato, sembrerebbe non prevedere alcun limite a norme dell'Esecutivo che incidano sulla pregressa autorizzazione accordata dal *Parlamento* sulla quantità massima di spese e sulla destinazione delle stesse. Tuttavia, una impostazione simile non può essere accolta: è da ritenersi che l'alterazione del programma economico e politico annuale del *Gobierno* possa aversi soltanto a causa di circostanze eccezionali che richiedano spese imprevedibili.

Ragionando diversamente, del resto, sarebbero tradite le esigenze di unità e universalità di bilancio di cui all'articolo 134.2 C.E.[878]. Ne consegue che il *Gobierno* possa richiedere alle *Cortes Generales* un credito straordinario soltanto in presenza di «*algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente*» e non esista «*crédito o sea insuficiente y no ampliable el consignado*»[879].

Entrambe le soluzioni adottate possono apparire sorprendenti - al di là degli sviluppi cui si accennava nel paragrafo precedente - in un sistema nel quale dovrebbe essere riconosciuta una supremazia al *Parlamento*. La spiegazione è da ravvisare nel bisogno di riporre uno strumento di così grande importanza economica e sociale, i *Presupuestos del Estado*, al riparo da qualsiasi manovra demagogica che possa ingigantire la spesa pubblica;

---

[875] STC n. 73 del 14 aprile 2015, FJ 4.

[876] Il dibattito è sinteticamente ricostruito da A. JIMÉNEZ DÍAZ, *El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*, cit., pp. 458 ss.. L'Autore, peraltro, sostiene che una unanimità di vedute non sia stata raggiunta neanche dopo la più recente giurisprudenza del *Tribunal Constitucional*, della quale si dirà.

[877] Non vi è dubbio circa il fatto che tale comma sia da leggere in combinazione con quello immediatamente successivo, appena analizzato. Se così non fosse, infatti, il comma 5 si limiterebbe - secondo certa dottrina - a una sterile ripetizione di quanto già contenuto in altri articoli della Carta, vale a dire la facoltà per il *Gobierno* di presentare *proyectos de ley*: vedi M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., p. 100.

[878] J.I. MORENO FERNÁNDEZ, *Artículo 134*, cit., p. 912.

[879] STC n. 3 del 16 gennaio 2003, FJ 5.

del resto, strumenti con la medesima finalità preventiva si trovano - come si vedrà a breve - anche in altri Paesi, sebbene non con lo stesso rigore della Spagna[880].

A proposito del rigore, si è sostenuto in dottrina che gli obiettivi di cui si è appena detto sarebbero raggiungibili già con le disposizioni costituzionali e che, di conseguenza, gli ulteriori oneri introdotti per mezzo dei regolamenti parlamentari risultano essere fin troppo gravosi: ad esempio, l'impossibilità di presentare *enmiendas* con le quali aumentare le risorse per un *Ministerio* (in una sezione del *Presupuesto*) riducendo, contestualmente, le somme stanziate a favore di un altro *Ministerio* (in una differente sezione) - senza, quindi, incidere sulla spesa totale predeterminata dal *Gobierno* - impedisce, per mezzo di una auto limitazione parlamentare, alle forze politiche presenti in *Parlamento* di esprimere le proprie preferenze sulla distribuzione delle risorse pubbliche, mettendo in discussione la stessa legittimità costituzionale dei regolamenti[881].

Più in generale, secondo qualche Autore, l'esigenza di rispettare lo spirito alla base della *Constitución* - quindi il riconoscimento del principio democratico e del pluralismo politico - avrebbe dovuto portare a regolamenti che dessero più ampio spazio al potere di emendamento e non, al contrario, che ponessero restrizioni al dibattito in *Parlamento*: i regolamenti avrebbero dovuto, in definitiva, circoscrivere le limitazioni ai progetti di legge aventi contenuto economico che spiegano effetti nel tempo (escludendo del tutto il dibattito sulla legge annuale, che deve essere il più aperto possibile)[882].

Naturalmente, la necessità di cui si è detto ha riguardo, esclusivamente, a *Presupuestos* che siano già stati approvati e siano vigenti: è, perciò, da escludere che sia da richiedersi l'accordo del *Gobierno* qualora l'atto abbia ad oggetto l'aumento del credito per gli anni futuri, non essendovi ancora, per tale periodo, una *Ley de Presupuestos* sulla quale intervenire[883].

5.1.3. Spunti di comparazione con altri ordinamenti europei.

Una volta esaminata la disciplina vigente, è opportuno - prima di analizzare come essa si concretizza nella prassi e le problematiche che ne conseguono - soffermarsi brevemente,

---

[880] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Vetos del Gobierno a proposiciones de ley parlamentarias*, cit., p. 2.

[881] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., pp. 319 s. e M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., p. 110. In particolare, l'articolo 133.3 R.C. sarebbe in contrasto con l'articolo 134.6 C.E., il quale, ai fini dell'aumento delle spese, ritiene sufficiente il solo consenso dell'Esecutivo; la conseguenza è che, allora, attenendosi soltanto al tenore dell'enunciato costituzionale, si dovrebbe pervenire a trattare una *enmienda* che incrementi anche di molto la spesa pubblica, se essa supera il vaglio governativo.

[882] A.M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, cit., pp. 212 s.. Sostiene l'Autrice che, alla luce anche della grande valenza politica del dibattito sulla *Ley de Presupuestos*, una soluzione simile è coerente con le dinamiche di un parlamentarismo razionalizzato, soddisfacendo l'esigenza di conciliare l'esercizio della funzione di governo con quello della funzione di controllo su chi governa, quest'ultima propria delle *Cortes Generales*.

[883] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., pp. 309 s. e M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., p. 101. Si tratta della conclusione alla quale, del resto, è giunta STC n. 118 del 17 luglio 1995, FJ 4. Ovviamente, in ciascun ramo del *Parlamento* la maggioranza avrebbe modo di opporsi a una tale iniziativa, qualora fosse contrastante con il programma politico ed economico del *Gobierno* ovvero fosse comunque reputata inopportuna. Questo, quindi, a prescindere della possibilità per l'Esecutivo di esercitare il veto.

senza pretesa di completezza[884], sulle differenti soluzioni seguite in altri ordinamenti, ciò che consentirà di realizzare che la scelta fatta in Spagna dalla *Constitución* del 1978 rappresenta ad oggi - come si diceva - la più radicale.

In Francia, la *Constitution* del 1958 dispone che "le proposte e gli emendamenti formulati dai membri del *Parlement* non sono ammissibili allorquando la loro adozione abbia per conseguenza una diminuzione delle entrate pubbliche, ovvero la creazione o l'aggravio di un onere pubblico" (articolo 40).

Tuttavia, non è il *Gouvernement* a valutare unilateralmente (ai fini di una inammissibilità che resta pur sempre assoluta[885]), toccando, piuttosto, rispettivamente, al *Bureau de l'Assemblée* nel primo caso e al *président* della *commission* competente nel secondo. In caso di conflitto con l'Esecutivo, prevale la decisione parlamentare (articolo 89 *Règlement de l'Assemblée nationale*). Nel caso in cui la legge venisse approvata, il *Gouvernement* potrà solamente ricorrere contro di essa innanzi al *Conseil constitutionnel*.

Ai sensi dell'articolo 113 comma 1 della *Grundgesetz* della Repubblica Federale di Germania, "le leggi che aumentano le spese proposte dal *Bundesregierung* nel bilancio preventivo, o che comportano, subito o in futuro, nuove spese, necessitano del consenso del *Bundesregierung*. Lo stesso vale per le leggi che comportano una diminuzione di entrate immediata o differita nel tempo". Questo procedimento non ha come conseguenza - nel caso in cui l'Esecutivo dovesse non accordare il consenso - la cessazione dell'iter, bensì una sospensione della decisione sulla legge in considerazione, dovendo poi, peraltro, il *Bundesregierung* far pervenire al *Bundestag* una presa di posizione entro sei settimane.

Ricevuto il parere o trascorse le sei settimane, il progetto di legge può essere inserito nell'ordine del giorno (articolo 87 *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*). Approvata eventualmente la legge, il *Bundesregierung* può, infine, richiedere una seconda deliberazione (articolo 113, comma 2, della *Grundgesetz*).

Nella prassi, questo procedimento è stato utilizzato assai poco frequentemente, poiché le solide maggioranze parlamentari hanno ordinariamente impedito che i progetti di legge in questione avessero esito favorevole[886].

L'articolo 81 della Costituzione italiana, poi, dispone nell'attuale comma 3 che "ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte". Il riferimento è da intendersi come operato a tutte le leggi, quindi tanto quelle di origine parlamentare quanto quelle di origine governativa. Nessun potere di alcun tipo è attribuito al Governo.

La preoccupazione per l'equilibrio di bilancio, alla base della riforma costituzionale del 2012, ha portato, piuttosto, all'istituzione di un organismo indipendente (l'attuale Ufficio

---

[884] Il taglio non comparato di questo scritto impedisce di analizzare nel dettaglio le legislazioni sul punto di svariati ordinamenti giuridici, che perlopiù non pongono limiti decisi al potere di emendamento, alcuni per ragioni storiche ben precise (ad esempio, l'Inghilterra), altri per motivi perlopiù strutturali (come il Parlamento Europeo). Nessun limite è, tra l'altro, postulato in altri ordinamenti ancora (tra cui Danimarca e Paesi Bassi). Si è scelto, quindi, di riportare la disciplina di tre ordinamenti che, oltre alla loro rilevanza, hanno nella propria Carta fondamentale disposizioni per le quali un confronto con l'ordinamento spagnolo è effettivamente possibile. Per una disamina più approfondita, seppure non recentissima, si rinvia a M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., pp. 94 ss.

[885] J.F. MERINO MERCHAN - L. DE LA PEÑA RODRIGUEZ, *Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1991, p. 142. A questo scritto si rinvia per una classificazione schematica.

[886] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Vetos del Gobierno a proposiciones de ley parlamentarias*, cit., p. 4.

Parlamentare di Bilancio) con compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio[887].

5.2. La prassi, tra le esigenze di controllo e di tutela delle minoranze e i rapporti di forza tra Parlamento *e* Gobierno*; criticità dell'impianto attuale*

Venendo ora a porre l'attenzione su come la disciplina in materia di *enmiendas* che comportano maggiori spese o minori entrate ha trovato attuazione nella prassi, è doveroso ricordare che, rispetto all'impostazione storica della legge di bilancio e del ruolo di controllore tradizionalmente attribuito al Parlamento, la situazione è indubbiamente mutata negli ultimi decenni, con un tendenziale rafforzamento dell'Esecutivo a tutto svantaggio del Legislativo.

Di questa evoluzione sembra già prendere atto la *Constitución*, la quale da un lato - alla ricerca di un equilibrio tra maggioranza e opposizione - introduce una serie di garanzie a tutela delle minoranze ai fini dell'approvazione di leggi concernenti materie importanti, dall'altro lato, tuttavia - per quanto riguarda la *Ley de Presupuestos* - è indubbio che i poteri predisposti a favore dell'Esecutivo consentano anche ad un *Gobierno* debole di avere vita facile al momento di approvare il *Presupuesto*[888].

Proprio la forza di cui il singolo *Gobierno* può disporre risulta essere di assoluta centralità nell'analisi dell'uso in concreto del potere di veto sulle *proposiciones de ley* e sulle *enmiendas* in questione: ebbene, dal momento dell'entrata in vigore della Carta del 1978, durante numerose legislature il *Gobierno* non ha mai fatto uso della prerogativa riconosciutagli dall'articolo 134.6 C.E.. Per un Esecutivo che gode di una solida maggioranza parlamentare, infatti, ha un costo politico nettamente inferiore far naufragare le *proposiciones de ley* - già durante la votazione iniziale sulla *toma en consideración* - e le *enmiendas* delle opposizioni direttamente in *Parlamento*, sollecitando i gruppi della maggioranza a votare in senso contrario. In tal modo, si evita un conflitto potenziale con il gruppo proponente.

Uno scenario simile è, invece, inimmaginabile nella ipotesi di *Gobierno en minoría*, poiché in tale caso è ben possibile che, all'esito della votazione, la *toma en consideración* avvenga (o la *enmienda* venga recepita) e l'iter prosegua fino alla definitiva approvazione della legge, con un risultato contrario all'interesse governativo. Per scongiurare un tale rischio, il *Gobierno* ha dovuto fare ricorso all'uso del veto.

Questa situazione si è verificata, ad esempio, nel 2016: in seguito alle elezioni del 26 giugno si era formato un *Congreso* frazionato come mai prima, senza che alcuno dei numerosi gruppi parlamentari potesse godere della maggioranza assoluta. Nei mesi che precedettero la buona riuscita della formazione di un nuovo *Gobierno*, quello precedente (costituitosi all'esito delle elezioni del 2015) - sebbene ormai in minoranza - era rimasto in carica in ottemperanza all'articolo 101.2 C.E.. Esso, per le ragioni esposte, ha più volte

[887] Articolo 5, comma 1, lettera f) legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

[888] M.Á. MARTINEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., p. 92. Secondo l'Autore, a fondamento delle limitazioni ai poteri del *Parlamento* vi è il riconoscimento della *Ley de Presupuestos* come legge meramente formale, sicché - trattandosi di un atto amministrativo e non legislativo - il *Parlamento* neanche sarebbe titolare di attribuzioni ai fini della modifica di esso.

negato il consenso a trattare *proposiciones de ley*, appellandosi all'articolo 134.6 C.E. e, quindi, adducendo che esse comportassero un aumento delle spese di bilancio.

A complicare il tutto, infine, la *Mesa del Congreso* - che presentava una maggioranza dello schieramento politico opposto a quello di governo - ha respinto la pretesa dell'Esecutivo, sostenendo che le *proposiciones* in considerazione fossero nelle condizioni di essere trattate[889].

Resta fermo che, come si diceva, ordinariamente il *Gobierno* ritiene più opportuno fare leva sulla maggioranza parlamentare e, in virtù di ciò, respingere le iniziative avversarie durante le votazioni del *Congreso*. Ne consegue che l'impatto pratico delle considerazioni fatte fino ad ora e, soprattutto, delle valutazioni che possono essere svolte alla luce degli aspetti rimasti irrisolti tanto dal tenore dei regolamenti parlamentari quanto dalla giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* è, fino ad ora, non particolarmente significativo[890].

Dati alla mano, emerge che, ordinariamente, se il *Gobierno* non esercita il potere di veto su una *proposición de ley*, questa è approvata (dato che la forte relazione tra Esecutivo e maggioranza parlamentare rende assai improbabile che la seconda si esprima in senso divergente dal primo); inoltre, oltre il novanta per cento delle *proposiciones* non supera il vaglio della *toma en consideración* e, certamente, la percentuale diventa ancora più significativa escludendo quelle presentate dalla maggioranza[891].

Ad ogni modo, significative prassi si sono sviluppate negli oltre quaranta anni di vigenza della *Constitución*, per mezzo delle quali il *Parlamento* ha inteso attribuire declinazioni ben precise al testo della Carta costituzionale.

Una consuetudine particolare si è, innanzitutto, sviluppata relativamente a quelle *enmiendas compensatorias* al *Proyecto de Ley de Presupuestos* di cui agli articoli 133.3 R.C. e 149.2 R.S., in relazione alle quali - come si è detto prima - l'aumento di spesa deve essere compensato (da qui la denominazione di queste *enmiendas* in dottrina) da una corrispettiva diminuzione all'interno della stessa sezione del *Proyecto*.

Trattandosi, allora, di modifiche a "costo zero" relativamente alla cifra complessiva del progetto di legge (in forza della tecnica costruttiva appena richiamata), a rigor di logica non dovrebbe essere richiesto il consenso del *Gobierno*, peraltro non previsto espressamente dai regolamenti. Eppure, l'interpretazione consolidata delle *Cámaras* è nel senso di richiedere comunque l'approvazione dell'Esecutivo[892], il quale - salvo poche eccezioni nel corso della IX Legislatura - non si è avvalso del proprio potere di opposizione[893].

---

[889] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Vetos del Gobierno a proposiciones de ley parlamentarias*, cit., pp. 1 ss. Sul problema di chi abbia l'ultima parola in caso di conflitto tra *Gobierno* e autori delle *proposiciones de ley* e delle *enmiendas* si tornerà a breve.

[890] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 307.

[891] F. RUBIO LLORENTE, *El procedimiento legislativo en España: el lugar de la ley entre las fuentes del Derecho*, in *Revista española de derecho constitucional*, 1986, p. 90. Ciò non toglie, sostiene l'Autore, che le opposizioni siano, comunque, solite presentare *proposiciones de ley* per provocare dibattiti parlamentari e per esporre all'opinione pubblica le proprie soluzioni.

[892] M.Á. MARTINEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., p. 110.

[893] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 320. L'Autore riconduce lo scarso uso del potere di veto alla dubbia legittimità costituzionale dell'articolo 133.3 R.C., cui si faceva cenno *supra*.

Sempre a proposito di questa fattispecie, nella prassi è stato mitigato il limite per cui aumento e diminuzione debbano riguardare la medesima sezione del progetto di *Presupuesto*. In buona sostanza, ciò che accadeva sovente era che - nelle dinamiche parlamentari - interessi non omogenei tra *Diputados* portassero, per far fronte a un aumento di spesa, a dover ridurre (o direttamente eliminare) un'altra spesa della stessa sezione, con conseguente danno per l'interesse di altri membri del medesimo gruppo.

Per arginare tale problema, la *Mesa de la Comisión de Presupuestos* è giunta ad ammettere che la riduzione possa riguardare una sezione diversa da quella dell'aumento, nello specifico la *Sección 31* (la quale ricomprende le spese di diversi *Ministerios*). Tale pratica, però, solleva la criticità per cui le riduzioni alla richiamata sezione finiscono per essere superiori alla dotazione del *Programa 929M* - volto a coprire la maggior parte delle spese dovute ad imprevisti - come successo più volte negli ultimi anni[894].

Altra questione concerne le *enmiendas* al *Proyecto de Ley de Presupuestos* che, al contrario, causano minori entrate (articolo 133.4 R.C.), le quali, si ricorderà, sono pure sottoposte al vaglio di cui all'articolo 134.6 C.E.: per queste, il problema che si è posto *ab origine* è la individuazione del riferimento sulla base del quale determinare se la riduzione vi sia stata.

In dottrina viene ritenuto che la verifica vada fatta assumendo come parametro il *Presupuesto* in vigore (vale a dire quello immediatamente precedente al progetto in discussione); nella pratica, invece, si è andati nella direzione di valutare il livello globale delle entrate della *Ley* attualmente in *tramitación*, il che, inevitabilmente, riduce l'ampiezza del potere di emendamento[895].

Comunque, va da sé che gli incrementi di spesa possono risultare conseguenza anche di *enmiendas* non alla sezione, bensì *al articulado* del *Proyecto de Ley de Presupuestos*: ciò si verifica, ad esempio, con le frequenti proposte dei gruppi di opposizione volte a sollecitare aumenti dei salari o delle pensioni. In queste ipotesi, dunque, si potrebbero avere aumenti delle uscite i quali - esulando dalla disciplina dei regolamenti parlamentari - non sarebbero accompagnati da una corrispondente riduzione nella medesima sezione[896].

La risposta che, a tale problematica, è stata data dalla *Mesa de la Comisión de Presupuestos* è quella per la quale tali *enmiendas* siano da considerarsi alla stregua di quelle che comportano una maggiore spesa e vadano quindi rimesse al *Gobierno* affinché esso si

---

[894] A. JIMÉNEZ DÍAZ, *El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*, cit., p. 461. Emblematico di questa ultima distorsione è la vicenda relativa alla discussione del *PGE* per il 2017. Il *Gobierno*, dopo essersi opposto all'ammissione di un gran numero di *enmiendas* poiché le riduzioni superavano di gran lunga la dotazione del *Programa 929M*, è stato infine costretto a presentare nuovamente al *Congreso* il *Proyecto de Ley de Presupuestos* senza la *Sección 31*.

[895] M.Á. MARTINEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., p. 111.

[896] A. JIMENEZ DIAZ, *El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*, cit., p. 462. Sostiene l'Autore che questa stortura è, plausibilmente, da spiegare sulla base del fatto che il *Reglamento del Congreso de los Diputados* parta dal presupposto per cui nel corso del *debate de totalidad* venga fissata la quantità complessiva delle risorse del *Presupuesto*, con la conseguenza che nessuna sezione possa più subire modifiche - se non con il meccanismo di compensazione più volte riferito - poiché la singola variazione inciderebbe sulla spesa totale. Il *Reglamento*, pertanto, non considerando che anche le *enmiendas al articulado* possano avere incidenza sulla spesa, escluderebbe il meccanismo compensativo per tali modifiche. Per ragioni di coerenza con le altre disposizioni (*in primis* l'articolo 133.4 R.C.), è da escludere che tale fonte escluda, in questa ipotesi, limiti al potere di emendamento.

esprima in senso conforme o meno. L'alternativa sarebbe stata ritenere inammissibili tutte le modifiche che prevedessero un aumento delle spese senza effettuare alcuna compensazione[897].

Si tratta, allora, di una ulteriore ipotesi di estensione del possibile esercizio del veto da parte dell'Esecutivo a ipotesi non contemplate nella Carta costituzionale (che, lo si ricorda, all'articolo 134.6 C.E. fa riferimento, secondo la dottrina maggioritaria e la giurisprudenza del *Tribunal Constitucional*, esclusivamente a *proposiciones de ley* o *enmiendas* che incidono su una legge già vigente).

Ad oggi, in definitiva, l'autorizzazione del *Gobierno* è richiesta ai fini di trattare qualunque proposta che causi uno scostamento in materia di bilancio. Il risultato è un onere eccessivo a carico dell'Esecutivo, con la conseguenza che il potere ad esso attribuito sia in pratica esercitato in maniera assai poco rigida[898].

5.3. Conflitto tra Gobierno *e* Parlamento*: la giurisprudenza del* Tribunal Constitucional.

Si è visto che il *Reglamento del Senado* dispone che tutte le *proposiciones de ley* e tutte le *enmiendas* presentate siano trasmesse al *Gobierno*, affinché esso valuti l'esercizio del veto, e che le eventuali controversie relative alla qualificazione degli atti e all'iter delineato siano risolte dal *Presidente del Senado*.

Nulla del genere è disciplinato dal *Reglamento del Congreso de los Diputados*, sicché non è chiaro come vada risolta la contrapposizione tra gli autori di una *proposición de ley* o di una *enmienda* e l'Esecutivo nel caso in cui quest'ultimo dovesse reputare, contrariamente ai primi, che l'atto in questione produca effettivamente un aumento delle spese o una diminuzione delle entrate di bilancio.

La questione non è affatto secondaria, sia perché, come accennato prima, nel 2016 la *Mesa del Congreso* ha effettivamente ritenuto di non doversi conformare a una serie di veti esercitati dal *Gobierno* - contestando non il potere in sé, bensì la sua applicazione nei casi concreti (non ritenendo che le specifiche *proposiciones* comportassero aumenti delle spese) - e ha disposto di proseguire l'iter legislativo, sia perché se si accettasse la insindacabilità del potere governativo si consentirebbe a quest'ultimo di abusarne al fine di far naufragare in modo arbitrario *proposiciones de ley* ed *enmiendas* non gradite[899].

Ferma restando, allo stato attuale, la prerogativa dell'Esecutivo di sollevare un conflitto positivo di attribuzione innanzi al *Tribunal Constitucional* se l'iter procede senza che si tenga conto del veto[900], andrebbe, però, chiarito, se la decisione del *Gobierno* è

---

[897] A. JIMÉNEZ DÍAZ, *El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*, cit., pp. 463 s.

[898] A.M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, cit., p. 213.

[899] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Vetos del Gobierno a proposiciones de ley parlamentarias*, cit., p. 3.

[900] Ai sensi degli articoli 73 ss. legge organica n. 2 del 3 ottobre 1979. Il *Gobierno* potrebbe, in alternativa, formulare, approvata la legge, un *recurso de incostitucionalidad* per violazione dell'articolo 134.6 C.E., mentre nulla potrebbe nel caso in cui non abbia adeguatamente segnalato il proprio dissenso nei termini: vedi M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., pp. 102 s. e J.E. MUNDO MENDOZA, *El procedimiento legislativo en el Congreso de los Diputados, según la Constitución española de 1978 y las leyes reglamentarias*, in *Alegatos*, 1992, p. 12.

inappellabile o se, piuttosto, può essere rivista dal *Congreso* e, nella specie, dal suo *Presidente* o dalla sua *Mesa*.

Si ritiene in dottrina che non possa essere considerato vincolante, nei casi di discrepanza con gli autori di *proposiciones de ley* ed *enmiendas*, il giudizio dell'Esecutivo. Se si ragionasse in senso contrario, infatti, il *Gobierno* sarebbe, al contempo, giudice e parte nella medesima controversia[901].

La giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* sul punto non è copiosa e ha riguardato sovente conflitti sorti in seno alle *Comunidades Autónomas*, piuttosto che tra le *Cortes* e il *Gobierno central*, con esiti più frequentemente favorevoli all'Esecutivo, anche se il numero non elevato di decisioni porta ad escludere che si sia in presenza di un orientamento consolidato[902].

Una prima statuizione[903] è stata nel senso di ritenere che la valutazione in senso negativo espressa - nei limiti regolamentari - dal *Gobierno* dell'Extremadura impedisse che una *proposición de ley* potesse essere inserita nell'ordine del giorno del *Pleno* ai fini della *toma en consideración*.

In seguito[904] un regolamento dell'*Asamblea* dell'Extremadura, il quale conferiva al *Pleno* il potere di risolvere un conflitto tra *Gobierno* e autori di una *proposición de ley*, venne dichiarato incostituzionale.

Eppure, a stretto giro il *Tribunal* assunse una posizione molto più mitigata[905]: venne ritenuta affidata alla *Mesa* del *Parlamento* basco una situazione di controllo sulla non conformità manifestata dal *Gobierno*, con conseguente margine di apprezzamento sul reale impatto sul *Presupuesto* da parte di una *proposición de ley*. Tuttavia, venne ribadito l'ampio potere dell'Esecutivo, limitando il potere di respingere il veto - in capo alla *Mesa* - ai casi in cui il giudizio avverso risultasse «*manifiestamente infundado*»[906].

Punto di arrivo della giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* sono le sentenze del 2018[907] sul veto del *Gobierno* a *proposiciones* che potevano implicare un incremento di spesa, arrivate a distanza di due settimane l'una dall'altra e con la seconda in ordine cronologico che ripete alla lettera gli argomenti della prima.

Per comodità, si centrerà in questa sede l'analisi sulla sentenza 34/2018.

Essa scaturisce da un conflitto che opponeva *Gobierno* e *Mesa del Congreso de los Diputados* relativamente al diritto di veto del primo con riferimento ad una iniziativa che, secondo l'Esecutivo, finiva per incidere sul *Presupuesto* vigente causando minori entrate. La *Mesa* non era dello stesso avviso.

Si noti, allora, che da una parte per la prima volta il *Tribunal* affronta la questione non occupandosi di vicende relative alle *Comunidades Autónomas*, ma nell'ambito di una controversia che vede coinvolti uno dei rami del *Parlamento* e il *Gobierno* di Madrid, e che dall'altra si ha ancora una volta a che fare con *proposiciones* o *enmiendas* tali da

---

[901] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 310.

[902] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Vetos del Gobierno a proposiciones de ley parlamentarias*, cit., p. 3.

[903] ATC n. 240 del 25 giugno 1997.

[904] STC n. 223 del 6 luglio 2006.

[905] STC n. 242 del 24 luglio 2006. La sentenza venne pronunciata in seguito al *recurso de amparo* degli autori di una *proposición de ley* dopo che il *Gobierno* aveva esercitato il diritto di veto sostenendo che essa implicasse una diminuzione delle entrate e la *Mesa* aveva ratificato tale decisione.

[906] Così, STC 242/2006, FJ 6.

[907] SSTC nn. 34 del 12 aprile 2018 e 44 del 26 aprile 2018.

condizionare *Presupuestos* già approvati (non, quindi, presentati nel corso del procedimento legislativo speciale proprio di questi).

Il *Tribunal Constitucional*, ripercorsa la giurisprudenza qui riportata e ricordate le peculiarità dell'articolo 134 C.E. (nella sua interezza)[908], giunge ad individuare alcuni limiti all'esercizio del potere di cui al comma 6 della disposizione costituzionale. In primo luogo - preso atto che solo rare iniziative parlamentari possano dirsi neutrali rispetto alle finanze pubbliche e che, di conseguenza, una interpretazione estensiva delle condizioni per l'esercizio del potere di veto consentirebbe al *Gobierno* di sfruttare tale prerogativa nei confronti di qualsiasi misura legislativa - essa va limitata a «*aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva*»[909].

Secondariamente, considerato che i *Presupuestos* presentano il carattere della annualità, la conformità dell'Esecutivo può riguardare soltanto quello in quel momento in vigore, dovendosi, quindi, escludere l'esercizio del veto motivato facendo leva sulla necessità di non condizionare «*presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el artículo 134 CE*»[910].

Ancora, fermo restando l'ampio margine di apprezzamento attribuito al *Gobierno*, esso va utilizzato nel rispetto del principio di lealtà istituzionale: non soltanto, dunque, deve esserci da parte dell'Esecutivo la consapevolezza che il proprio veto colpisca direttamente le funzioni del Legislativo, ma, inoltre, l'incidenza dell'iniziativa sul *Presupuesto* deve essere espressamente motivata; il *Gobierno*, di conseguenza, è tenuto a precisare «*adecuadamente los concretos créditos que se verían directamente afectados, de entre los contenidos en el presupuesto en vigor*»[911].

Infine - e in correlazione con quanto si è appena detto - nel silenzio del *Reglamento del Congreso* non deve ritenersi vietata una pronuncia della *Mesa* sul carattere manifestamente infondato di una motivazione dell'Esecutivo che, in concreto, risulti evidentemente inidonea a dimostrare che una *proposición de ley* ovvero una *enmienda* intacchi spese ed entrate determinate dal *Presupuesto* in vigore. Questa «*limitada función de calificación del criterio del Gobierno*», da esercitarsi «c*on independencia del tipo de iniciativa o proceso parlamentario*», ha, però, «*en todo caso carácter jurídico-técnico, no respondiendo en ningún caso a criterios de oportunidad política*».

La *Mesa*, allora, non può sostituirsi all'apprezzamento svolto dall'Esecutivo, essendo chiamata a verificare esclusivamente il corretto esercizio della competenza da parte di quello, nonché il rispetto del principio di lealtà istituzionale; essa non può sindacare il grado dell'impatto, bensì accertare che esso sia «*real y efectivo, y no una mera hipótesis*»[912].

Nel caso di specie, peraltro, alla luce dei limiti esposti, il *Tribunal* rigetta il conflitto di attribuzione sollevato dal *Gobierno*, ritenendo che la valutazione fatta dalla *Mesa de la Cámara* - nel reputare che la motivazione ricevuta da quello fosse insufficiente a dimostrare

---

[908] STC 34/2018, FJ 6.

[909] In questi termini, STC 34/2018, FJ 7 a).

[910] Così, STC 34/2018, FJ 7 b). Il Giudice delle leggi, infatti, pur riconoscendo che ciascun *Presupuesto* è connesso con la situazione delle finanze pubbliche determinata dai precedenti, sostiene che tale nesso non faccia venir meno il carattere annuale del *Presupuesto* stesso, dimodoché il potere del *Gobierno* possa essere adoperato soltanto nei confronti di una iniziativa che intacchi quello già approvato.

[911] Parole esatte di STC 34/2018, FJ 7 c).

[912] Le citazioni sono tutte tratte da STC 34/2018, FJ 7 d).

la connessione tra l'iniziativa legislativa e ingressi e spese pubbliche - non risulti lesiva della competenza dell'Esecutivo[913].

L'orientamento fatto proprio dal *Tribunal Constitucional* è stato accolto con favore dalla dottrina: se il Giudice delle leggi avesse condiviso la soluzione contraria, sarebbe stato in sostanza menomato ciò che sta alla base di un sistema democratico di tipo parlamentare: la possibilità, per le opposizioni, di portare avanti all'attenzione del popolo - quindi, in *Parlamento* - le proprie proposte; la maggioranza parlamentare provvederà, verosimilmente, a bocciarle, ma solo dopo che esse abbiano ottenuto una adeguata pubblicità.

In questo modo, all'interno di un sistema che ha avuto la propria origine in un momento molto delicato - vale a dire la transizione dalla dittatura alla democrazia - e nel quale la posizione del *Gobierno* è particolarmente forte, si è deciso di percorrere la strada di una interpretazione restrittiva delle attribuzioni di questo organo[914]. Ne consegue un rafforzamento della *Mesa* - deputata a vagliare il dissenso dell'Esecutivo, che da ora in avanti dovrà necessariamente essere argomentato con rigore - sulla prosecuzione dell'iter in *Parlamento*, così in parte superandosi la assai percepita situazione di attuale dominio di un potere su un altro[915].

In ogni caso, conosciuto ora il punto di vista del *Tribunal Constitucional*, risulterebbe più prevedibile l'esito di eventuali controversie che dovessero sorgere in futuro circa l'uso del veto governativo in relazione a *enmiendas* e *proposiciones de ley* relative alla materia del bilancio, pur dovendosi ritenere che l'Esecutivo - che un uso abbondante del suo potere ha fatto negli ultimi anni (nel contesto, di cui si è detto, di maggioranze parlamentari non sufficientemente ampie) - dovrà evidentemente ridimensionarlo alla luce dei limiti esplicitati.[916]

5.4. Gli sviluppi alla luce della riforma della Constitución *del 2011 e della nuova disciplina europea sul bilancio: davvero il* Gobierno *ne esce rafforzato?*

Quanto si è appena detto deve, tuttavia, inevitabilmente fare i conti con alcune circostanze di grande importanza che senza alcuna pretesa di completezza - data la vastità della materia e il suo carattere più economico che giuridico - verranno ora esposte limitatamente ai loro legami con l'oggetto di questa trattazione, rinviando, di volta in volta, ad altri Autori per una analisi più approfondita.

---

[913] STC 34/2018, FJ 9.

[914] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Vetos del Gobierno a proposiciones de ley parlamentarias*, cit., pp. 3 s.. Tra gli strumenti che rendono forte la posizione dell'Esecutivo, questo Autore cita i *decretos leyes*, la priorità delle sue iniziative, la *moción de censura constructiva*. Una interpretazione che dei poteri risulti essere restrittiva è, perciò, necessaria a tutela del parlamentarismo democratico.

[915] J.M. CODÉS CALATRAVA, *El procedimiento legislativo en el siglo XXI: Problemática y retos con especial referencia al Senado*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2018, p. 146. Secondo l'Autore, preso atto della situazione attuale, è da fare un plauso a qualunque riforma o, comunque, circostanza, che consenta all'istituzione parlamentare di recuperare la propria centralità; terreno fertile a tale fine viene considerata la debolezza dei *Gobiernos* durante la XI e la XII Legislatura, che ha portato alla necessità di un ampio confronto tra le forze politiche per giungere all'approvazione delle leggi più che alla negoziazione del loro contenuto.

[916] A. JIMÉNEZ DÍAZ, *El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*, cit., pp. 466 e 478.

Ci si riferisce, in particolare, all'introduzione dell'obiettivo della *estabilidad presupuestuaria*[917], conosciuto invero già a partire dal 2003 dall'ordinamento spagnolo, ma costituzionalizzato soltanto nel 2011 con la riforma dell'articolo 135 C.E.[918]; questo elemento, pur formalmente separato dal *Proyecto de Ley de Presupuestos*, è allo stesso strettamente connesso.

Infatti, nel primo semestre di ciascun anno, su proposta del *Gobierno*, le *Cortes Generales* devono approvare un obiettivo di *deficit* e debito pubblico massimi per i tre esercizi seguenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni. La proposta è sottoposta direttamente a dibattito e votazione del *Congreso de los Diputados* prima e del *Senado* poi; qualora uno dei rami del *Parlamento* dovesse rigettare gli obiettivi, un nuovo accordo che segua il medesimo procedimento dovrà essere trasmesso dall'Esecutivo entro il termine di un mese.

L'obiettivo in questione è di enorme importanza ai fini del nostro discorso poiché, una volta approvato, per forza di cose condiziona la preparazione e il contenuto del *Proyecto de Ley de Presupuestos*[919].

Più in generale, la riforma dell'articolo 135 C.E. - con la quale si punta a controllare la spesa pubblica fin dal principio e durante la programmazione e la stesura del *Presupuesto*, ponendo limiti all'aumento della spesa pubblica in *deficit* - è strettamente correlata all'adesione della Spagna all'Unione europea e all'adozione, da parte di questa ultima, tra le altre misure, del Patto di Stabilità e Crescita, del *Six Pack* e del *Two Pack*[920], fattori a causa dei quali il *poder presupuestario* non è da intendersi più come proprio del *Estado*.

La riforma finisce, allora, per alterare l'equilibrio tra *Parlamento* e *Gobierno* così come costruito nell'articolo 134 C.E. e limita, a beneficio dell'Unione, la libertà di configurare il *Presupuesto* nelle varie fasi del ciclo - a partire dall'elaborazione, passando per l'approvazione e finanche nel controllo - imponendo un quadro pluriennale; la conseguenza è che la fissazione degli obiettivi di medio termine, la valutazione dei programmi nazionali e la verifica del raggiungimento degli obiettivi indicati nella bozza di *Presupuesto* sono ora pienamente competenze della Commissione europea e del Consiglio[921]; di fatto, una legge approvata nella quale i vincoli determinati da dette istituzioni fossero disattesi, sia *ab*

---

[917] La sua disciplina è contenuta nell'articolo 15, Legge organica n. 2 del 27 aprile 2012.

[918] Per una esaustiva analisi del nuovo articolo 135 C.E., del dibattito relativo alla sua genesi e della giurisprudenza costituzionale in materia, vedi F. DE LA HUCHA CELADOR, *Artículo 135*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER – M.E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española - XL Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, Tomo II, 2018, pp. 922 ss. e A. JIMÉNEZ DÍAZ, *El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*, cit., pp. 466 ss.

[919] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 317.

[920] In dottrina, al di là dei dubbi sulla effettiva ponderazione effettuata al momento dell'approvazione delle norme europee circa quelli che ne sarebbero stati gli effetti, si è anche evidenziato che già da sole esse finiscono per alterare i rapporti tra *Gobierno* e *Parlamento* relativamente al potere di emendamento e al veto governativo, senza alcuna variazione del testo costituzionale: vedi A. JIMÉNEZ DÍAZ, *El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*, cit., p. 457. Lo stesso Autore si sofferma, poi, nel dettaglio sui contenuti dei vari pacchetti connessi con il *Presupuesto*.

[921] Á. RODRÍGUEZ BEREIJO, *Economía y hacienda*, cit., pp. 829 s.. Si rinvia a questo Autore anche ai fini delle conseguenze che questa centralizzazione spiega nei confronti di una organizzazione territoriale fortemente decentralizzata come quella spagnola.

origine nel *Proyecto* presentato dal *Gobierno* che per mezzo di *enmiendas* approvate in *Parlamento*, sarebbe incostituzionale[922].

Viene, tra l'altro, sancito un ulteriore limite espresso al potere di emendamento, disponendo il nuovo articolo 135.3 C.E., in materia di debito pubblico, che "i crediti diretti a soddisfare il pagamento d'interessi e capitali dell'indebitamento pubblico delle Amministrazioni si considerano sempre compresi nello stato di previsione della spesa dei relativi *Presupuestos* ed il loro pagamento gode della priorità assoluta. Tali crediti non possono essere oggetto di *enmienda* o modifica, ove si conformino alle condizioni della *ley de emisión*".

Ciò che il Costituente del 2011 ha voluto conseguire - con una disposizione, l'unica in *Constitución* ad annullare direttamente il potere di emendamento durante l'iter legislativo, dalla portata eccezionale per una democrazia parlamentare - è una ampia tutela nei confronti dei sottoscrittori del debito pubblico, assicurando loro che le somme dovute siano inserite automaticamente tra le spese del *Presupuesto*, con il conseguente venir meno del rischio di interventi del *Parlamento*.

Il contrappasso di questa novità - tralasciando il fatto che, nella prassi, siano atti del *Gobierno* (*Decretos*, Órdenes ministeriales, *Resoluciones administrativas de Direcciones Generales*) e non la *ley de emisión* (che si limita a fissare la quantità massima del credito autorizzato) a determinare le condizioni sostanziali dell'indebitamento (con evidente violazione del principio della riserva di legge), da cui deriva la distorsione per la quale, ad aggravare una situazione già di per sé contorta, finisce per essere direttamente il *Gobierno* a sopprimere il potere di emendamento del *Parlamento* - è una totale abdicazione delle *Cortes Generales* dall'esercitare funzioni in materia di debito pubblico, poiché diventa impossibile controllare se la politica del credito seguita dall'Esecutivo sia corretta o meno[923].

Se, per tutto quanto si è detto, la costituzionalizzazione della *estabilidad presupuestuaria* è causa diretta della perdita di capacità del *Parlamento* in materia di bilancio, resta da capire come questo (e, più in generale, la riforma) incida sul potere di emendamento al progetto di un atto ormai strettamente sottoposto al vaglio delle istituzioni europee e se, contestualmente, il *Gobierno* veda, invece, irrobustiti i propri poteri.

Indubbiamente, il diritto europeo derivato già richiamato pone gli Stati in una posizione piuttosto condizionata nella determinazione dei livelli di spesa pubblica. Vincolato al rispetto delle regole e delle decisioni dell'Unione è, pacificamente, l'*Estado* spagnolo: chi, tuttavia, si impegna direttamente e senza mediazioni davanti alla Commissione è il *Gobierno*, il quale dovrà ottenere dal *Parlamento* l'approvazione di un obiettivo di *estabilidad presupuestaria* in linea con il c.d. Semestre europeo e di un *Presupuesto* conforme al progetto presentato mesi prima alla Commissione stessa.

In un quadro simile, è evidente che soltanto apparentemente si possa dire che il *Gobierno* abbia rafforzato la propria posizione, tenuto com'è a conformarsi ai paletti imposti da Bruxelles.

---

[922] A. JIMÉNEZ DÍAZ, *El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*, cit., pp. 467 e 475.

[923] Per una trattazione completa delle problematiche sollevate dal nuovo testo, tra le quali una prassi sugli atti governativi che sembra porsi in evidente contrapposizione con il principio della riserva di legge e il rapporto tra la *ley de emisión de deuda pública* e la *Ley de Presupuestos del Estado*, si rinvia a F. DE LA HUCHA CELADOR, *Artículo 135*, cit., pp. 928 ss.

Certamente, per quanto sarebbe auspicabile un atteggiamento di corresponsabilità da parte del *Parlamento*, ordinariamente la ricerca di consensi da parte dell'elettorato induce i partiti politici ad iniziative parlamentari tali da comportare aumenti di spese o diminuzioni di entrate, sia nel dibattito per l'approvazione di un *Presupuesto* sia per mezzo di *proposiciones de ley* o *enmiendas* su quello in vigore. Questo si spiega, con semplicità, proprio rammentando che le istituzioni europee hanno come unici interlocutori i Governi nazionali: sono questi ultimi, poi, a chiedere ai Parlamenti - del tutto estranei al dialogo con Bruxelles - di approvare atti in linea con i parametri pattuiti nelle sedi europee.

Il punto è, in definitiva, se il *Gobierno* possa esercitare il potere di veto di fronte a iniziative che mettono a rischio, in qualunque momento, il rispetto da parte del *Estado* degli impegni assunti con le istituzioni europee. La risposta, in realtà, non può che essere affermativa, sulla base di quanto si è detto poco sopra - in un contesto nel quale il potere riconosciutogli dall'articolo 134.6 C.E. è stato dal *Tribunal Constitucional* semplicemente circoscritto all'osservanza di determinati limiti - e tenuto conto, inoltre, delle gravi ripercussioni che ricadrebbero sulla Spagna in caso di mancato rispetto degli impegni.

Se, anzi, in passato l'uso del dissenso governativo era sostanzialmente non necessario, è innegabile che l'esigenza di rispettare gli accordi presi in sede sovranazionale si unisce alla tendenziale esistenza di maggioranze parlamentari deboli come fattore che, credibilmente, porterà il *Gobierno* a ricorrere più frequentemente al proprio potere[924].

5.5. Prospettive de jure condendo.

A conclusione di questo elaborato, si reputa opportuno segnalare alcune proposte avanzate, negli anni, dalla dottrina sul tema delle *enmiendas* che comportano maggiori spese o minori entrate e sul potere di veto attribuito al *Gobierno*, nei confronti di queste, dall'articolo 134.6 C.E..

Già in tempi risalenti, preso atto della circostanza per la quale il *Reglamento del Congreso de los Diputados* attribuisce - in coerenza con la *Constitución* - l'ultima parola sulle conseguenze finanziarie delle *enmiendas* all'Esecutivo, si è ritenuta del tutto inutile la valutazione preventivamente compiuta da parte della *Ponencia*, la quale, per quanto si è detto, non è affatto vincolante ai fini dell'esercizio del veto. In altri termini, ciò che viene suggerito è una modifica del *Reglamento* della Camera Bassa dimodoché, alla stregua di quello del *Senado*, preveda anch'esso che siano tutte le *enmiendas* ad essere trasmesse al *Gobierno* affinché esso valuti se esprimersi conformemente alla loro *tramitación* o meno[925].

---

[924] A. JIMÉNEZ DÍAZ, *El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*, cit., pp 476 ss.. Suscitano interesse le ulteriori argomentazioni addotte dall'Autore, sotto il profilo più propriamente giurisprudenziale, facenti leva sulla considerazione per la quale vi sarebbe, con l'approvazione del *Presupuesto*, attribuzione di fiducia da parte della *Cámara* al programma annuale di politica economica del *Gobierno*: fiducia che non potrebbe essere revocata (per mezzo di *proposiciones de ley* o di *enmiendas*) finché la corrispondente legge risulti essere vigente.

[925] M.Á. MARTINEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., p. 104. Si rammenta che, con due *Resoluciones de la Presidencia del Congreso de los Diputados* adottate nella II Legislatura, si era attribuito alla *Mesa de la Comisión* e non (come previsto dal *Reglamento*) alla *Ponencia* la valutazione su dette *enmiendas*, verosimilmente per evitare che una valutazione strettamente tecnica venisse posta in essere da un organo molto politicizzato. Lo stesso Autore, tra l'altro, già svariate decine di anni fa sembra riconoscere una impostazione vetusta dei *Presupuestos*, proponendo una riforma dei *Reglamentos* che ne valorizzasse gli aspetti più innovativi.

Altri Autori, al contrario, partendo dal presupposto della debolezza attuale dell'istituzione parlamentare, giungono a suggerire una riforma di entrambi i regolamenti in senso opposto: non soltanto dovrebbero rientrare nell'alveo dell'articolo 134.6 C.E. esclusivamente *proposiciones de ley* ed *enmiendas* tali da incidere concretamente sul *Presupuesto* in vigore, ma, inoltre, dovrebbero essere codificati meccanismi come quello della compensazione, in base alla quale si dovrebbe consentire ai parlamentari di indicare - nelle loro iniziative - opzioni politiche ed economiche alternative, le quali, non implicando disallineamenti di bilancio, escludano la necessità dell'accettazione da parte del *Gobierno*[926].

Si è posta, infine, già prima delle sentenze del *Tribunal Constitucional* del 2018, la questione di delineare un procedimento per dirimere il contrasto tra *Gobierno* e autori di una *proposición de ley* o di una *enmienda*, non solo per il soggetto chiamato a risolvere la controversia - da individuare, comunque, all'interno del *Congreso*, poiché la natura giurisdizionale del *Tribunal* esclude una funzione consultiva, non prevista in nessuna fonte, ed è da accantonare il ricorso allo strumento del conflitto di attribuzione, un giudizio sul quale richiederebbe mesi - ma anche per assicurare una soluzione efficiente e, soprattutto, rapida.

L'organo prescelto (lo si ripete, prima delle ultime pronunce del Giudice delle leggi) era, ai fini di una risoluzione imparziale e motivata, il *Presidente del Congreso*, organo unipersonale, in quanto tale più portato ad una decisione responsabile, dovendosi ritenere che negli organi collegiali (come la *Mesa*) è più frequente che si giunga ad un verdetto seguendo logiche politiche, tendenzialmente di parte. Si sarebbe trattato di una impostazione analoga a quella già contemplata dal *Reglamento del Senado*[927].

Non vi è dubbio, però, che le recenti pronunce del *Tribunal Constitucional* rendano decisamente meno attuali le esigenze alla base di questi ultimi spunti, avendo esse riconosciuto, da un lato, la stretta inerenza tra il potere di veto e il *Presupuesto* già approvato e, dall'altro, una sia pure limitata potestà decisoria in capo alla *Mesa del Congreso*.

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La CE e i Regolamenti delle Cortes Generales delineano una procedura legislativa altamente procedimentalizzata che si inserisce in un sistema bicamerale imperfetto, ove il Senato è destinato ad assumere un ruolo di secondo piano rispetto al Congresso, che può agevolmente superare il veto o gli emendamenti proposti dalla Camera Alta (uniche prerogative ad essa concesse). Quest'ultima, tuttavia, recupera una certa rilevanza – e in tal senso potrebbe essere valorizzata in prospettiva di riforma – in termini di miglioramento della qualità del prodotto normativo, grazie all'attività emendativa che in essa si svolge.

Il procedimento legislativo ordinario, che si è scelto di analizzare preliminarmente al fine di delineare il contesto di riferimento, è suddiviso, secondo dottrina unanime, in tre fasi: una fase di iniziativa, consistente nella proposta di un testo di legge; una fase centrale o

[926] A.M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, cit., p. 213.

[927] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Vetos del Gobierno a proposiciones de ley parlamentarias*, cit., p. 5.

costitutiva, in cui il testo proposto viene discusso e approvato; una fase finale, integrativa dell'efficacia, consistente nella sanzione e nella pubblicazione. È nella fase centrale, propriamente parlamentare, che le proposte di legge (distinte tra *proyectos* e *proposiciones*) vengono sottoposte alle dinamiche del contraddittorio parlamentare tramite la presentazione degli emendamenti da parte dei soggetti a ciò legittimati.

In linea generale, la disciplina emendativa delineata dai Regolamenti delle Cortes e dalla Costituzione appare particolarmente stringente in quanto la possibilità di presentare proposte di modifica, una volta decorsi i termini ordinari di presentazione degli emendamenti, è fortemente limitata e subordinata, in particolare in sede di discussione in Assemblea, al consenso della totalità (in Congresso, art. 118 RC) o maggioranza (in Senato, art. 125 RS) delle forze politiche presenti in parlamento. Ne consegue che il testo prodotto dalla Commissione è quasi immodificabile, se non per la correzione di errori o inesattezze tecniche.

Dall'analisi della disciplina regolamentare, abbiamo potuto constatare che sono i gruppi parlamentari a essere i *dominus* del momento emendativo, in armonia, d'altronde, con le previsioni in tema di iniziativa legislativa.

L'emendamento non può essere considerato, ad ogni modo, un fratello minore dell'iniziativa legislativa, ma è necessario scindere i due momenti: sono diversi i titolari e sono differenti le funzioni. L'iniziativa si configura prevalentemente quale motore dell'indirizzo politico governativo; mentre l'emendamento svolge una funzione di "riacquisto", in una fase successiva, del potere legislativo da parte dei parlamentari.

Inoltre, alla luce di consolidata giurisprudenza costituzionale, non è corretto individuare una sola posizione giuridica soggettiva, qualificabile come "potere" di incidere nel possibile giuridico con una deliberazione di approvazione dell'emendamento, in capo alle *Cortes Generales*. Esiste parallelamente per ogni *Diputado* o *Senador* un "derecho de enmienda" che tutela le prerogative essenziali del munus parlamentare.

I regolamenti del Congresso dei Deputati e del Senato hanno riconosciuto una netta preminenza dei gruppi parlamentari, a discapito dei singoli membri, non solo in relazione all'iniziativa legislativa, ma nel corso di tutto l'*iter legis*, ove i primi prendono le decisioni fondamentali, mentre ai secondi sono concessi pochi spazi di iniziativa, tanto da risultare in una posizione di subordinazione che appare quasi lesiva del loro *ius in officium*.

Il rapporto tra singolo parlamentare e il gruppo di appartenenza appare, dunque, di estremo interesse per le peculiarità della disciplina che lo riguarda e per questo abbiamo scelto di approfondire la sua indagine nel corso della trattazione, non solo analizzando la disciplina regolamentare, ma anche attenzionando la dinamica relazionale che si manifesta nell'ambito degli usi parlamentari.

Dall'esame delle norme dei Regolamenti del Congresso e del Senato emerge che la disciplina per l'esercizio del diritto di emendamento è sostanzialmente diversa nelle due Camere, in virtù del requisito della firma del portavoce sul testo degli emendamenti dei singoli deputati, richiesta solo al Congresso, per meri fini di conoscenza.

La prassi, tuttavia, oltrepassa il dettato normativo e configura la titolarità del diritto di emendamento, se non in via esclusiva, certamente prioritaria, in capo ai gruppi parlamentari. Si è constatato che ciò avviene mediante una strumentalizzazione del requisito della firma del portavoce, che da formalità funzionale all'adempimento di un obbligo

meramente informativo del deputato si tramuta in un giudizio di ammissibilità degli emendamenti, svolto dai vari gruppi.

Alla luce di queste osservazioni, riteniamo auspicabile una riforma del regolamento del Congresso, finalizzata a conferire alla disposizione in materia la forza necessaria per arginare la prassi, liberandola dell'indeterminatezza del suo tenore testuale che, *de facto*, si è rivelata un'arma per rafforzare la posizione dei gruppi parlamentari.

Infine, abbiamo potuto rilevare come la CE riconosca una forte prevalenza dell'Esecutivo sulle *Cortes Generales* nelle dinamiche dell'approvazione delle leggi, la cui manifestazione più esplicita è costituita dal potere di veto attribuito al Governo su ogni "*proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos*" dall'art. 134, c. 6, CE.; il *placet* governativo sugli emendamenti, peraltro, è stato previsto per un amplio ventaglio di casi - ben oltre le intenzioni del Costituente - dal Regolamento del Congresso dei Deputati, instillando dubbi di legittimità costituzionale in una parte della dottrina.

Eppure, sotto tale profilo, una svolta è arrivata con la recente giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* che ha attribuito (limitati) poteri decisionali alla *Mesa del Congreso* in merito alle controversie tra l'Esecutivo e gli autori di *proposiciones de ley* ed *enmiendas*, dimodoché è ragionevole ritenere che la tendenza del Governo - negli ultimi anni - a ricorrere al proprio potere di veto per bloccare, più o meno arbitrariamente, le iniziative delle opposizioni - non potendo contare su una solida maggioranza in Parlamento - sia di fatto superata.

Resta da capire quanto su questa evoluzione dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo possa incidere la ancora più recente entrata in vigore del nuovo meccanismo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, con il quale è stato previsto - caso davvero limite in una democrazia parlamentare - addirittura un divieto assoluto di esercizio del potere di emendamento (relativamente ai crediti dei sottoscrittori del debito pubblico).

BIBLIOGRAFIA

ADAMO U., *L'amparo constitucional in Spagna: passato, presente e futuro del ricorso diretto al giudice costituzionale tra natura soggettiva e oggettiva del controllo,* in *Consulta Online*, 2015, n. 3.

ALVAREZ CONDE E., *Il controllo sul procedimento legislativo*, in ROLLA G. – CECCHERINI E. (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Torino, Giappichelli, 1997.

ARCE JANARIZ A., *El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 41/1994.

AZPITARTE SÁNCHEZ M., *Lo statuto del parlamentare nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale. Sulla democrazia rappresentativa in Spagna: dalla norma alla realtà costituzionale*, in *Nomos*, 1/2004.

BALANGUER CALLEJÓN M. L., *La relación entre los Grupos Parlamentarios y los Partidos Políticos en el ordenamiento jurídico español*, in *Corts.Anuario de Derecho Parlamentario*, 10/2001.

BARGIACCHI S., BECCARINI F., CERBONE C., CALAVITA O., RUSSO A., *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione. La Spagna*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019.

BIGLINO CAMPOS D., *Iniciativa legislativa*, in *Enciclopedia jurídica básica*, III, Civitas, Madrid, 1995.

BIGLINO CAMPOS P., *Los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del Tribunal Constitucional en la sentencia 99/87,* in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 24/1988.

BLANCO VALDÉS R., *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Torino, Giappichelli, 2017.

BON P., *La Constitución española en el marco del constitucionalismo contemporáneo*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69/2003.

CAMERA DEI DEPUTATI – OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea - Rapporto 2021 – Appendice*, a cura del Servizio Biblioteca – Osservatorio sulla legislazione, www.camera.it.

CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO BIBLIOTECA, *Il Parlamento spagnolo, organi direttivi, struttura amministrativa, procedimento legislativo (aggiornamento)*, http://documenti.camera.it, 26/2012.

CANITARO E., *Rappresentanza politica e gruppi parlamentari nella Costituzione spagnola del 1979*, in *Nomos*, 1/2001.

CANO BUESO J., *Grupos Parlamentarios y Representación Política*, in *Corts.Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 10/2001.

CARRUITERO LECCA F., *El control de constitucionalidad de las leyes en España*, in *Revista Oficial Del Poder Judicial*, 4/2008.

CECCHERINI E., *I poteri dei Presidenti di assemblea di interpretazione e supplenza dei regolamenti parlamentari*, in ROLLA G. – CECCHERINI E. (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Torino, Giappichelli, 1997.

CICCONETTI S. M., *Lezioni di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2010.

CODES CALATRAVA J. M., *El procedimiento legislativo en el siglo XXI: problematica y retos con especial referencia al Senado*, in *Revista de las Cortes Generales*, 104/2018.

COLLIARD J.C., *Regímenes políticos contemporáneos*, Blume, Barcellona, 1981.

CURRERI S., *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, Firenze, 2005.

CURRERI S., *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in CARLASSARE L. (a cura di) *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001.

CURRERI S., *La sfiducia costruttiva in Spagna: eutanasia di un istituto?*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2007.

D'ATENA A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018.

DE LA HUCHA CELADOR F., *Artículo 135*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER – M.E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española - XL Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, Tomo II, 2018.

DE VEGA P., *Significado constitucional de la representación política*, in *REP*, 44/1985.

DEL CARMEN REDONDO GARCIA A. M, *El derecho de Enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, 1996.

DICKMANN R. – RINELLA A., (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Biblioteca di testi e studi Corucci, Roma, 2011.

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE DELL'UNIVERSITÀ "LA SAPIENZA" DI ROMA, *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale - Country profile: Spagna*, in *Astrid Rassegna*, 8/2016.

DUVERGER M., *Los partidos políticos*, FCE, Messico, 1957.

FERNÁNDEZ MERA V., *La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados en 1918: la lucha contra la obstrucción*, in *Cuadernos de Derecho Público*, 2000.

FERNANDEZ RIVIERA R.M.– DIAZ CREGO M., *Procedimiento legislativo, calidad y evaluacion de las leyes, Conclusiones del III seminario del instituto de derecho parlamentario*, in *Revista de las Cortes Generales*, 74/2008.

FREIJEDO F. B., *Derecho de participación a través de de representantes y función constitucional de los partidos políticos. (Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*), in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 21/1987.

GAMBINO S., ET AL., *Il sistema costituzionale spagnolo*, Milano, Wolters Kluwer, 2018.

GARCÍA GUERRERO J.L., *Democracìa representatìva de Partidos y Grupos parlamentarìos*, Congreso de los Dìputados, Madrid, 1996.

GARCIA MARTINEZ M. A., *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., *La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político*, in *Revista de las Cortes Generales*, 14/1988.

GARCÍA P. - MÁRQUEZ E., *El parlamentario individual en un parlamento de gruposla participación en la función legislativa*, in *Teoría y realidad constitucional*, 28/2011.

GARCÍA PELAYO M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Ed. Alianza, Madrid, 1977.

GARCÍA ROCA J., *Cargos públicos representativos. Un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999.

GARCÍA ROCA J., *La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución*, in *Revista de las Cortes Generales*, 34/1995.

GARCÍA ROCHA M.P., *Diez claves para la correcta articulación del procedimiento legislativo en lectura única*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2020.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ P., *Artículo 89*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER – M.E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española - XL Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, Tomo II, 2018.

GARCIA-ESCUDERO MARQUEZ P., *Consideraciones sobre la iniciativa legislativa del Gobierno*, in *Quadernos de Derecho Publico*, 8/1999.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ P., *De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2013.

GARCIA-ESCUDERO MARQUEZ P., *El procedimiento legislativo en las cortes generales: regulacion, fases y tipos*, in *Teoria y Realidad Constitucional*, 16/2005.

GARCIA-ESCUDERO MARQUEZ P., *La iniciativa legislativa en la constitución española de 1978*, in *Revista española de derecho constitucional*, 59/2000.

GARCIA-ESCUDERO MARQUEZ P., *La ponencia en el procedimiento legislativo en las Cortes generales*, in *Revistas de las Cortes Generales*, 59/2003.

GARCIA-ESCUDERO MARQUEZ P., *Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional y la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre las enmiendas a iniciativas legislativas*, in *Cuadernos Manuel Gimenez Abad*, 3/2012.

GARRORENA MORALES A., *El Estado Español como estado social y democrático de derecho*, Tecnos, Madrid, 1984.

GIL IBÁÑEZ, JOSÉ LUIS - CARLOS ROMERO, REY (a cura di), *Constitución española. Concordancias, doctrina del Tribunal Constitucional e índice analítico*, Colex, La Coruña, 2018.

GONZALES TREVIJANO P. J., *Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo*, in *Revista de las Cortes Generales*, 12/1987.

GUAITA MARTORELLI A., *El recurso de amparo contra actos sin fuerza de ley de los órganos legislativos*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2/1986.

GUARINO G., Del sistema bicamerale, in Studi senesi, 2/1953.

GUERRERO G., *Democracia representativa de Partidos y Grupos parlamentarios, Congreso de los Diputados*, Madrid, 1996.

GUIDI G., *Bicameralismo e "Senado" spagnolo, in Studi Urbinati, A - Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche*, www.journals.uniurb.it, 37/2021.

GUIDI G., *Governo, maggioranza e minoranze nel "Congresso" spagnolo*, in *Studi Urbinati, A - Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche*, www.journals.uniurb.it, 40/1988.

GUZZETTA, G - MARINI, F. S., *Diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2011.

IACOMETTI M., *La Spagna*, in Paolo Carrozza, Alfonso di Giovine, Giuseppe F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Bari, 2014.

JIMÉNEZ DÍAZ A., *El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2018.

LAZE M., *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in *Rivista AIC*, 2/2019.

LEIBHOLZ G., *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, IEP, Madrid, 1971.

LOZANO MIRALLES J., *I meccanismi di razionalizzazione parlamentare in Spagna*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo: modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1987.

LUCIANI M., *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. III, Napoli, Jovene, 2009.

MANZELLA A., *Dai Regolamenti del 1971 al giusto procedimento legislativo: un'introduzione,* in *Quad. Cost.*, 3/2021.

MARTÍNEZ LAGO M.Á., *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1990.

MENCARELLI A., Spagna, in R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma, 2011.

MERINO MERCHÁN J.F. - DE LA PEÑA RODRÍGUEZ L., *Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las cámaras*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1991.

MERINO MERCHAN LUIS DA LA PEA RODRIGUEZ J. F., *Las Facultades de calificación de las enmiendas per las mesas de las cámaras*, in *Revistas de las Cortes Generales*, 23/1991.

MIRANDA L., LUIS M., *Consideraciones sobre la jurisprudencia constitucional en materia parlamentaria*, in *Revista de las Cortes Generales*, 104/2018.

MODUGNO F., *Costituzione: I Teoria generale*, in *Enc. Giur*., Roma, Treccani, 1989.

MODUGNO F., *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in AZZARITI, GAETANO (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2007.

MORALES ARROYO J.M., *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, in *CEC*, Madrid, 1990.

MORENO FERNÁNDEZ J.I., *Artículo 134*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER – M.E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española - XL Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, Tomo II, 2018.

MUNDO MENDOZA J.E., *El procedimiento legislativo en el Congreso de los Diputados, según la Constitución española de 1978 y las leyes reglamentarias*, in *Alegatos*, 21/1992.

NEGRI G., voce *Bicameralismo*, in *Enc. Dir*., vol. V, Giuffrè, Milano, 1959.

ORTEGA C., *El mandato representativo de los diputados y senadores, Congreso de los Diputados*, Madrid, 2005.

ORTIZ M. F., *Il problema del Senato in Spagna*, in *Il Mulino-Rivistaweb*, 6/2008.

PEGORARO L., *Lineamenti di giustizia costituzionale comparata*, Torino, Giappichelli, 2007.

PENDAS GARCIA B., *Procedimiento legislativo y calidad de las leyes*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 28/1990.

PUBLIDO QUECEDO M., *El acceso a los cargos y funciones públicas (un estudio del artículo 23.2 de la Constitución)*, Editorial Cívitas, Madrid, 1992.

PUNSET BLANCO R., *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987.

REDONDO GARCÍA A. M., *El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, in *Revista de Derecho Político*, 50/2001.

REDONDO GARCÍA A.M., *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.

ROCA G., *El control del Gobierno desde la perspetciva individual del parlamentario*, in *R.A.V.P*, 42/1995.

RODRÍGUEZ BEREIJO Á., *Economía y hacienda*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER – M.E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española - XL Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, Tomo II, 2018.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER M. - CASAS BAAMONDE M. E. (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, tomo II.

RUBIO LLORENTE F., *El procedimiento legislativo en España: el lugar de la ley entre las fuentes del Derecho*, in *Revista española de derecho constitucional*, 16/1986.

RUGGERI, A., SPADARO A., *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 1991.

SAIZ ARNÁIZ A., *Los grupos parlamentarios, Congreso de los diputados*, Madrid, 1989.

SANTAMARIA PASTOR J. A., *Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario*, in *Anual de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 6/1994.

SANTAOLALLA LOPEZ F., *Derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid, II ed., 2019.

SANTAOLALLA LOPEZ F., *Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 33/1991.

SANTAOLALLA LOPEZ F., *Las directrices de Técnica Legislativa*, in *Revista de administración publica*, 170/2006.

SANTAOLALLA LÓPEZ F., *Vetos del Gobierno a proposiciones de ley parlamentarias*, in *El Notario del Siglo XXI*, 2016.

SCARCIGLIA R., DEL BEN D., *Spagna*, Il Mulino, Bologna, 2005.

SEGURA A., *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados, Congreso de los Diputados*, Madrid, 2012.

SORRENTINO F., *Le fonti del diritto italiano*, Milano, Wolters Kluwer, 2019.

TOSI S., MANNINO A., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999.

TOSI S., *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1959.

IV

La Francia

di

Giovanni Labrini

Nicolò Menconi

Enea Miraglia

Giada Rossi

Giulia Sulpizi

SOMMARIO: **1. POTERE DI EMENDAMENTO E SISTEMA ISTITUZIONALE: EXCURSUS STORICO NELL'ESPERIENZA FRANCESE CON RIFERIMENTO AL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO.** 1. INTRODUZIONE ALLA DISCIPLINA - 2. DALLA RIVOLUZIONE FRANCESE ALL'ETÀ NAPOLEONICA: LA NASCITA DELLO STATO DI DIRITTO - 2.1. UN SISTEMA IN CONTINUA EVOLUZIONE TRA MONARCHIA E REPUBBLICA - 2.2 L'IMPATTO DEL SISTEMA DEI PARTITI SULLE ISTITUZIONI FRANCESI FINO ALL'INDOMANI DELLA SECONDA GUERRA MONDIALE - 3 L'AFFERMAZIONE DELLA V REPUBBLICA - 3.1 IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO IN FRANCIA - 4. L'ATTUALE ORDINAMENTO FRANCESE TRA PASSATO, PRESENTE E FUTURO. **2. L'EMENDABILITÀ DEI TESTI LEGISLATIVI: PREROGATIVE DEI PARLAMENTARI E RUOLO DEL GOVERNO** 1.1 BREVI CENNI SULLE FONTI DEL DIRITTO IN FRANCIA. LA PARTICOLARE POSIZIONE DELLE LEGGI ORGANICHE; 1.2. L'ITER LEGISLATIVO DI INIZIATIVA PARLAMENTARE: – 2. IL FONDAMENTO DEL POTERE DI EMENDAMENTO TRA LEGGE ORGANICA E REGOLAMENTI PARLAMENTARI – 2.1. IL CONTENUTO DEL POTERE DI EMENDAMENTO – 2.2. MODALITÀ E TERMINI DI PRESENTAZIONE DEGLI EMENDAMENTI. 3. L'EMENDAMENTO COME STRUMENTO OSTRUZIONISTICO DA PARTE DEI PARLAMENTARI, RIMEDI E CONFRONTO CON IL PARLAMENTO ITALIANO. – 4. LE PROPOSTE EMENDATIVE DI PROVENIENZA GOVERNATIVA. 4.1. LE PREROGATIVE DEI PARLAMENTARI RISPETTO ALLE PROPOSTE DI EMENDAMENTO DEL GOVERNO. 5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE. **3. I LIMITI COSTITUZIONALI AL DIRITTO DI EMENDAMENTO NELLA VÈME RÉPUBLIQUE** 1. IL PARADOSSO DEL DIRITTO DI EMENDAMENTO NELLA V REPUBBLICA: UN DIRITTO RICONOSCIUTO PER ESSERE LIMITATO – 1.1 ANALISI DELL'ART. 44 COST.: "L'INTARSIO TRA LE FONTI" DEL POTERE DI EMENDAMENTO E IL RAPPORTO DI FORZA TRA GOVERNO E PARLAMENTO – 1.2 IL VOTO BLOCCATO: ANALISI DI UNO STRUMENTO CONTROVERSO DA UNA PROSPETTIVA COMPARATA – 2. LE IPOTESI DI «IRRECEVABILITÉS» DEGLI EMENDAMENTI – 2.1 L'IRRICEVIBILITÀ FINANZIARIA EX ART. 40 – 2.1.1 «LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE» NEL REGOLAMENTO DELL'ASSEMBLEA NAZIONALE – 2.1.2 «LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE» NEL REGOLAMENTO DEL SENATO – 2.2 L'IRRICEVIBILITÀ DELL'ART. 41 COME TUTELA DELLA POTESTÀ REGOLAMENTARE DEL GOVERNO – 2.3 IL CONCETTO DI «LIEN» DI CUI ALL'ART. 45 COST. E I COSIDDETTI «CAVALIERS LÉGISLATIFS» – 3. L'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE NEL SISTEMA FRANCESE. **4. IL DIRITTO DI EMENDAMENTO ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA DEL CONSEIL CONSTITUTIONNEL**. 1. IL CONTROLLO SULL'ESERCIZIO DEL POTERE DI EMENDAMENTO DA PARTE DEL CONSEIL CONSTITUTIONNEL: IL FENOMENO DELLO SVIAMENTO DI PROCEDURA – 2. GLI EMENDAMENTI E I SUOI LIMITI DI CONTENUTO – 3. UN'ANALISI DELLA GIURISPRUDENZIALE COSTITUZIONALE AVENTE AD OGGETTO I LIMITI ALL'ESERCIZIO DEL DIRITTO DI EMENDAMENTO – 3.1 L'IRRICEVIBILITÀ FINANZIARIA – 3.2 L'IRRICEVIBILITÀ LEGISLATIVA – 3.3 IL COLLEGAMENTO DELL'EMENDAMENTO CON IL TESTO ESAMINATO – 3.3.1 LA CENSURA DEI "CAVALIERS LÉGISLATIFS" – 3.4 LA C.D. "RÉGLE DE L'ENTONNOIR" – 3.5 LE LIMITAZIONI DEL DIRITTO DI EMENDAMENTO DOPO IL CMP – 4. IL DIRITTO DI EMENDAMENTO E IL PRINCIPIO DI CHIAREZZA E SINCERITÀ DEI DIBATTITI PARLAMENTARI – 5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE. **5. IL CONSEIL CONSTITUTIONNEL, TERZO MOTORE DEL POTERE DI EMENDAMENTO NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO FRANCESE** 1. LE RAGIONI DELL'ISTITUZIONE DEL CONSEIL CONSTITUTIONNEL NELLA VÈME RÉPUBLIQUE – 1.1 L'EVOLUZIONE DELLE SUE FUNZIONI – 2. DAL CONTROLLO SUGLI EMENDAMENTI AL DROIT D'AMENDEMENT CONSTITUTIONNEL – 2.1 I LIMITI ALL'ESERCIZIO DEL POTERE – 2.2 LA RATIO DELL'ISTITUTO – 3. UNA QUESTIONE DI METODO: LA COMPARAZIONE CON L'ITALIA – 3.1 L'ATTIVITÀ INTERPRETATIVA E MANIPOLATIVA DELLA CORTE COSTITUZIONALE – 4. DUE ORDINAMENTI A CONFRONTO: QUALE SPAZIO PER UNA LEALE COLLABORAZIONE TRA IL PARLAMENTO E IL GIUDICE DELLE LEGGI? – 4.1 LA PROSPETTIVA FRANCESE – 4.2 LA PROSPETTIVA ITALIANA – 5. SPUNTI PER UNA RIFLESSIONE. **– 6 CONCLUSIONI**

1. Potere di emendamento e sistema istituzionale: excursus storico nell'esperienza francese con riferimento al procedimento legislativo

di *Nicolò Menconi*

Sommario: 1. Introduzione alla disciplina - 2. Dalla Rivoluzione Francese all'età napoleonica: la nascita dello stato di diritto - 2.1. Un sistema in continua evoluzione tra monarchia e repubblica - 2.2 L'impatto del sistema dei Partiti sulle istituzioni francesi fino all'indomani della Seconda Guerra Mondiale - 3 L'affermazione della V Repubblica - 3.1 Il procedimento legislativo ordinario in Francia – 4. L'attuale ordinamento francese tra passato, presente e futuro

1. Introduzione alla disciplina

Qualora si volesse delimitare la nozione ad un contesto di natura squisitamente giuridica, il diritto/potere di emendamento, inteso sia nel suo significato formale che sostanziale,[928] presuppone la facoltà, in capo a determinati soggetti che partecipano al procedimento legislativo, di modificare e correggere il testo di una legge non ancora approvata e oggetto di discussione parlamentare. In questa sezione, come confermato dal prosieguo del testo, l'emendamento verrà esaminato, in una molteplice serie di sfaccettature, per come esso viene ad esplicarsi all'interno dell'ordinamento francese. Tale istituto in Francia, a differenza dell'Italia, viene elevato a rango costituzionale già durante la IV Repubblica del 1946 e viene "riconfermato" nel 1958, in seguito alla promulgazione della V Repubblica, che definisce l'attuale sistema istituzionale d'Oltralpe.

Come, però, sarà specificato nella parte finale del presente capitolo, ma soprattutto nei successivi, dedicati all'esperienza francese, "il diritto di emendamento è stato lì riconosciuto essenzialmente al fine di consentirne una limitazione, anche in forma piuttosto incisiva, in coerenza del resto con l'approccio che caratterizza tutta la Costituzione del 1958, ispirata come è noto ad una accentuata razionalizzazione del rapporto fiduciario e a una rigorosa delimitazione dei poteri parlamentari".[929]

Non vi è dubbio che tale affermazione, costituirà la pietra angolare del presente elaborato; tuttavia se saranno molteplici i che si porranno come obiettivo quello di articolare e concretizzare questo dato da un punto di vista prettamente giuridico, sembra opportuno, perlomeno nella parte introduttiva, cercare un approccio alla materia da una prospettiva differente. Alla base del citato ragionamento, vi è la convinzione che l'attuale architettura statale francese, indubbiamente sorretta da un esecutivo forte, in grado di ridurre e schiacciare le potestà che i moderni ordinamenti riconoscono ai Parlamenti, sia il punto di arrivo di un lunghissimo processo storico, sociale e politico. L'excursus storiografico che prenderà avvio nelle pagine sottostanti, si focalizzerà sui continui e repentini cambiamenti (e in certi casi stravolgimenti) istituzionali intercorsi in Francia, dal 1789 fino ai giorni nostri; nello specifico, come facilmente desumibile se si tiene conto di quello che è il focus principale della nostra indagine, l'intento sarà quello di soffermarsi sul rapporto tra esecutivo e legislativo e sugli sviluppi, intercorsi nel tempo, del procedimento demandato all'approvazione delle leggi.

Questo genere di evoluzioni, che possono essere ragionevolmente ricondotte al sistematico susseguirsi di Carte Costituzionali spesso profondamente differenti le une con le altre, risentono indubbiamente di una società civile tanto impetuosa e passionale quanto frammentaria e, soprattutto, incapace di trovare una sintesi tra istanze democratiche, repubblicane, monarchiche e imperialiste.

---

[928] Vedi G. PICCIRILLI, *L'EMENDAMENTO NEL PROCESSO DI DECISIONE PARLAMENTARE*, CEDAM, Padova, 2009, contenuto ne – Università LUISS. Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet". A cura di Giorgio Berti e Gian Candido De Martin. Collana di studi sull'amministrazione pubblica, p. 61 ss.

[929] N. LUPO, Emendamenti, *maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, Luiss University Press, Roma, 2007, pp. 13 - 14.

Questo elemento viene confermato da due tendenze che emergeranno durante il capitolo in esame: la "ciclicità" mediante la quale vengono a verificarsi le varie successioni di natura costituzionale e dalla capacità del potere esecutivo e di quello legislativo, in maniera vicendevole rispetto alle varie esperienze istituzionali, di invadere le prerogative dell'altro, minando sistematicamente il raggiungimento di uno stabile equilibrio tra gli stessi.

2. Dalla Rivoluzione Francese all'età napoleonica: la nascita dello stato di diritto

Ogni tipo di considerazione inerente ad un'analisi storica sui moderni sistemi istituzionali, francesi e non solo, deve, per forza di cose, tenere conto di una data specifica: mercoledì 26 agosto 1789. Quel giorno, infatti, "l'Assemblea nazionale costituente – nome che si diedero gli Stati generali[930] per sottolineare la rottura con il passato – pone le basi di una nuova filosofia politica, con la famosa Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo".[931] Tale documento, oltre ad enunciare e riconoscere formalmente i diritti e le libertà di cui dispongono i singoli cittadini (riconducibile alla corrente del giusnaturalismo), assume piena centralità all'interno della presente ricerca. Questo perché i principi ivi enunciati segnano un vero e proprio spartiacque rispetto al tema dell'ordinamento istituzionale, in quanto "la Dichiarazione afferma due grandi principi di organizzazione politica: il principio della sovranità nazionale, e quello della separazione dei poteri".[932]

La Rivoluzione Francese, dunque, ed è bene sottolinearlo in questa sede, ha avuto un impatto nell'ambito del giuspubblicismo che, forse, è stato addirittura superiore rispetto a quello riservato a settori come quello politico, culturale e sociale. L'idea, infatti, che la sovranità nazionale non sia di diretta disponibilità del sovrano e che non derivi da elementi ultraterreni, unita alla possibilità di suddividere il potere in entità distinte,[933] diverranno strumenti imprescindibili per dare un senso a questo primo approccio alla materia. L'estate del 1789, però, non rappresenta un punto di arrivo per la storia istituzionale francese, bensì l'inizio di una lunghissima serie di cicliche trasformazioni, che saranno oggetto di indagine nel corso della ricerca in atto, tali da amplificare ancor di più l'importanza del decennio rivoluzionario.[934] Se, infatti, isolassimo lo studio della storia costituzionale francese al periodo tra il 1791 e il 1799, troveremo già rappresentati tutti gli elementi fondativi della predetta "ciclicità": l'instabilità istituzionale, il susseguirsi di forme di Stato monarchiche e repubblicane, le parentesi imperiali di matrice bonapartista e, soprattutto, la difficoltà di giungere a una forma di governo condivisa.

I precetti contenuti nella Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo vengono recepiti all'interno della Carta Costituzionale del 1791, votata dalla predetta Assemblea, in cui viene delineata

---

[930] Organo rappresentativo del territorio francese, di origine feudale, composto da tre differenti ordini (clero, nobiltà e terzo stato) rappresentativi della società transalpina; essi furono convocati dai sovrani francesi tra il 1302 e il 1789, con il compito di esprimersi circa l'opportunità di interventi in materia fiscale.

[931] M. DUVERGER, *Le costituzioni della Francia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1984, p. 48.

[932] Ivi, p.50.

[933] Vedi M.TROPER, *LA SEPARAZIONE DEI POTERI E LA STORIA COSTITUZIONALE FRANCESE*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, contenuto ne "Il diritto e l'Europa, p. 125 ss.

[934] La storiografia è sostanzialmente unanime nel ricondurre la fine dell'esperienza rivoluzionaria al 1799, anno in cui Napoleone Bonaparte, in seguito al colpo di Stato del "18 Brumaio" (9 novembre), dichiarerà conclusa la parentesi rivoluzionaria.

l'esistenza di una monarchia costituzionale e dove trova applicazione sia il concetto di sovranità nazionale,[935] sia quello di separazione dei poteri.[936] Se è fuori di dubbio che il Re resta titolare del potere esecutivo, esercitato attraverso i propri collaboratori definiti "ministri", è oltremodo vero che il sistema dualistico determinato dalla Costituzione del 1791, vede la netta prevalenza dell'Assemblea, detentrice del potere legislativo, a discapito del monarca.[937] Quest'ultimo infatti non ha alcuna possibilità di partecipare al processo legislativo, neanche attraverso il potere di proposta, non è legittimato a sciogliere l'Assemblea e non può decidere circa la guerra e gli eventuali trattati di pace. Egli inoltre, sebbene non tenuto a promulgare tutte le leggi approvate dal corpo legislativo, può porre il proprio veto solo per due legislature, perdendo dunque questa facoltà qualora il medesimo atto fosse ripresentato ulteriormente.

Il potere legislativo, di contro, era detenuto da un'Assemblea monocamerale, composta da settecentoquarantacinque delegati, eletti su base censitaria, rinnovati ogni due anni. Se nella forma non si può parlare di regime parlamentare, considerando la mancanza dell'elemento della "responsabilità" dei Ministri verso la Camera e il peso del Re nell'attività di governo, nella sostanza le cose andarono diversamente; tale affermazione risente dell'ingerenza assembleare, esplicata nella prassi, circa le scelte dei Ministri e della ritrosia con cui il sovrano esercitò il proprio diritto di veto, dettato dal timore di disordini sociali.[938]

Le pressioni popolari dell'epoca, come è facile desumere, non cedettero certo il passo a dei meri ritocchi costituzionali in seno ad un sistema che restava a tutti gli effetti una monarchia; sarà proprio questo il contesto che porterà, nel giro di pochissimo tempo, alla proclamazione della Repubblica, alla decapitazione del Re e soprattutto alla Costituzione del 1793, che sebbene non entrerà mai in vigore, segnerà l'esordio dell'ordinamento repubblicano nel territorio francese. Nella Carta del '93, di diretta derivazione giacobina[939], trovano cittadinanza una serie di nozioni alla base di tutte le moderne democrazie: suffragio universale (sebbene maschile), diritto al lavoro e all'istruzione, referendum popolare e laicità dello Stato. La separazione dei poteri viene ad affievolirsi notevolmente, in luogo della predominanza dell'Assemblea monocamerale che, oltre a detenere il monopolio del potere legislativo, era in grado di dirigere l'operato del Consiglio, organo detentore del potere esecutivo, composto da ventiquattro individui eletti dal popolo.

Tale Costituzione, come detto in precedenza, non entrò mai in vigore, tuttavia la sua menzione risulta molto importante per suffragare quanto dichiarato ad inizio capitolo, rispetto all'andamento tutt'altro che lineare della storia istituzionale francese. Non vi è dubbio, infatti, che l'assetto statale francese, andrà incontro a significativi arretramenti, in termini di democratizzazione: le prime avvisaglie di un arresto rispetto al processo di apertura verso un ordinamento pienamente democratico si esplicheranno di lì a poco, con la

---

[935] COSTITUZIONE DEL 3 SETTEMBRE 1791, TITOLO III – DEI POTERI PUBBLICI, art.2.

[936] COSTITUZIONE DEL 3 SETTEMBRE 1791, TITOLO III – DEI POTERI PUBBLICI, artt. 3,4,5.

[937] Vedi M.MORABITO, *HISTORIE CONSTITUTIONNELLE DE LA FRANCE de 1789 à nos jours*, LGDJ, Lextenso, Paris, 16 èdition, 2020, p. 72 ss.

[938] Vedi M. DUVERGER, *Le costituzioni della Francia*, cit., p. 53 ss.

[939] Rappresentativa della fazione più rivoluzionaria tra quelle emerse in seno alla Rivoluzione francese.

famosa *Costituzione dell'anno III*,[940] probabilmente la più importante dell'intero periodo rivoluzionario.[941]

L'importanza della medesima, si deduce anche dal fatto che fu ad essa che si richiamarono le Costituzioni delle repubbliche italiane, proclamate in seguito alle vittorie militari del giovane generale francese Napoleone Bonaparte, a discapito delle milizie austriache e che costituiranno, come spesso sostenuto dalla dottrina, il primo tassello per cercare di spiegare le indubbie correlazioni tra il nostro ordinamento e quello transalpino. Tornando al corpus del testo del 1795, esso, oltre ad una restrizione in termini di diritti individuali in capo al singolo, non solo ripropone il meccanismo del voto censitario, ma prevede che anche solo per godere dello status di cittadino si debba pagare "un contributo diretto, fondiario o personale".[942] Il sistema in questione si esprime attraverso la previsione di un Parlamento bicamerale, composto dal *Consiglio dei Cinquecento* e dal *Consiglio degli anziani*. Questo aspetto, tutt'altro che secondario, è strettamente legato al fatto che, proprio in virtù di questa ripartizione, il procedimento legislativo, elemento di primario interesse ai fini della nostra indagine, inizia ad assumere un sua embrionale tecnicalità.

I costituenti, per l'appunto, stabilirono che l'iniziativa legislativa era unicamente prerogativa "dei cinquecento", che in seguito a discussione e votazione interna a dieci giorni di distanza l'una dall'altra, presentavano la legge, dopo averla approvata, al *Consiglio degli anziani*, investito a quel punto di una doppia funzione: effettuare un controllo di legalità costituzionale e, qualora non fossero state rinvenute incompatibilità, decidere se approvare o meno la legge senza, però, poter apportare emendamenti di alcun genere. Una legge, dunque, per poter produrre effetti giuridici doveva essere approvata da entrambe le Camere, sebbene, per ovvi motivi, il potere del ramo "dei cinquecento" era indubbiamente maggiore.

La stessa Costituzione prevedeva l'esistenza di un organo, a capo dell'esecutivo, composto da cinque membri, eletti dal *Consiglio degli Anziani* tra cinquanta personalità individuate dal *Consiglio dei Cinquecento*, denominato *Direttorio*, il quale, a sua volta, sceglieva i Ministri che continuavano a non essere responsabili di fronte al Parlamento. L'architettura istituzionale in esame altro non era se non il compromesso tra forze reazionarie fedeli alla monarchia e tutti quegli strati della società ancora ispirati dai principi rivoluzionari: la scelta di evitare il monocameralismo, infatti, era stata pensata per lenire le tendenze assembleari dimostrate con la Costituzione del 1791 e perlomeno sulla carta del 1793, mentre la scelta di costituire il *Direttorio* evitava di concentrare il potere esecutivo nelle mani di un solo individuo.[943]

Il corso degli eventi, tuttavia, dimostrò che il bilanciamento espresso dall'organizzazione in esame si rivelò incapace, forse proprio per la sua ambiguità, di far fronte alle nuove insurrezioni popolari dovute alla crisi finanziaria, al malcontento per le sconfitte militari ad

---

[940] Così si è soliti definire la Costituzione francese redatta nel 1795, successivamente alla morte di Robespierre e quindi alla fine del *Regime del terrore.*

[941] Cfr. M.MORABITO, *HISTORIE CONSTITUTIONNELLE DE LA FRANCE de 1789 à nos jours*, cit., p. 133 ss.

[942] COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA FRANCESE del 5 fruttidoro anno III (22 agosto 1795) – Titolo II – Stato politico dei cittadini – Art.8.

[943] Vedi M. DUVERGER, Le costituzioni della Francia, cit., p. 62 ss.

opera delle truppe austro-russe e soprattutto al discredito verso i membri del Direttorio ritenuti scarsamente idonei a rappresentare il Paese. Fu questo il contesto che sfruttò Napoleone, personalità a cui la maggioranza della società francese guardava con favore, per poter assumere le redini del potere. Durante l'*età napoleonica*, lasso di tempo durato quindici anni, saranno redatte tre Costituzioni (anche se la seconda e la terza si caratterizzeranno per apportare delle leggere modifiche alla prima) tali da completare la parabola ciclica descritta in apertura del paragrafo, sebbene con le dovute precisazioni.

Se, infatti, è molto complesso affermare la perfetta corrispondenza tra l'*Ancien Règime*[944] e la dittatura napoleonica, che oltre ad apportare ingenti virtuosismi dal punto di vista burocratico-amministrativo, non smetterà di riconoscere determinati diritti in capo agli individui, tra cui il suffragio universale maschile, sebbene alquanto temperato nella sua attuazione, non si può negare la disapplicazione del principio della separazione dei poteri e della volontà popolare in senso lato.[945] La prima Costituzione ad essere emanata dopo il colpo di Stato del 1799, per mezzo del quale si venne a costituire un consolato provvisorio composto di tre individui, tra cui lo stesso leader corso, progettava un'organizzazione istituzionale decisamente elaborata, costellata da vari organi e sistemi di contrappeso, probabilmente con l'intento di evitare che Napoleone assumesse i pieni poteri.[946] La Carta, una volta ultimata, fu presentata al corpo elettorale e approvata da quest'ultimo, come peraltro accadrà nel 1802 e nel 1804.

La storia insegna quanto fu determinante il carisma e la personalità di Napoleone per permettergli di plasmare e bypassare qualsiasi tipo di dettame di matrice costituzionale; infatti egli non abolisce formalmente il comparto di organi preposti a salvaguardia della Repubblica,[947] ma li rende sostanzialmente sottoposti ad esso, svuotandoli di competenze nella prassi e accentrando nella sua figura i vari poteri, attraverso nomine dirette.

Napoleone dunque non presta molta attenzione ai formalismi istituzionali, non tende tanto a trasformarli quanto più a disinteressarsi di essi e rimane "solo di fronte ai grandi organi dello Stato paralizzati e addomesticati. Si sostituisce ad essi, senza preoccuparsi dell'illegalità, legiferando continuamente tramite decreti – anche in campi in cui la Costituzione glielo vieta espressamente".[948]

2.1 Un sistema in continua evoluzione tra monarchia e repubblica

La Costituzione che venne concessa ai francesi, per questo conosciuta anche come *ottriata*, da parte di Luigi XVIII all'indomani della *Restaurazione,*[949] riveste, congiuntamente a

---

[944] Sistema istituzionale vigente in Francia prima della Rivoluzione francese.

[945] Vedi L. MASCILLI MIGLIORINI, *Napoleone*, Salerno Editrice S.R.L, Roma, 2001, p.165-181.

[946] Il progetto fu ideato da Emmanuel Sieyes, acuto e brillante politico francese dell'epoca rivoluzionaria ed ex membro del Direttorio.

[947] Si rimanda alla lettura della *Costituzione del 28 Floreale anno XII* (18 maggio 1804) , TITOLO I - Art.1 "Il governo della Repubblica è affidato ad un Imperatore, che prende il titolo di Imperatore dei Francesi".

[948] M. DUVERGER, *Le costituzioni della Francia*, cit., p. 74-75.

[949] Processo storico attraverso il quale furono riportati al potere i sovranI assoluti europei spodestati durante l'età napoleonica; in Francia tornò a regnare la dinastia borbonica e il trono venne affidato a Luigi XVIII, fratello di Luigi VVI, decapitato nel 1793.

quella del 1830, ai fini del presente elaborato, un ruolo di primissimo piano. Le due Carte in questione, infatti, sono di fondamentale interesse in quanto, esse introdurranno, secondo una certa dottrina e seppur in fase embrionale, la forma di governo parlamentare in Francia. Tale asserzione è suffragata dal fatto che, con tutti i distinguo del caso e non disciplinata nella forma, essa verrà ad esplicarsi nella prassi attraverso uno dei concetti più paradigmatici del regime in questione: la responsabilità ministeriale verso le Camere.[950]

Luigi XVIII infatti, sebbene dal punto di vista formale era tenuto a scegliere i Ministri nella più totale autonomia, con la sola eccezione di dover scegliere tra i membri del Parlamento, si assicurò di "applicare correttamente le regole del gioco parlamentare, scegliendo ministri che avessero la fiducia delle Camere".[951] Scendendo nello specifico, il documento del '14, che nella parte iniziale conferma il riconoscimento di vari diritti in capo ai singoli (di opinione, di stampa e di culto) riconosciuti in seguito alla Rivoluzione, enuncia che il potere esecutivo appartiene solo al sovrano. Egli è la sola autorità preposta a presentare delle proposte di legge, mentre le due Camere, l'una dei *Deputati* eletta per cinque anni tramite suffragio censitario e l'altra dei *Pari* composta in seguito a nomina regia, si limitano a approvare o respingere la proposta e al limite "hanno la facoltà di supplicare il Re di proporre una Legge su un qualsivoglia oggetto".[952]

La Costituzione del '14, in aggiunta a quanto detto finora, introduce due ulteriori elementi da non sottovalutare in questa sede: innanzitutto al Sovrano viene conferita una potestà attuativa, circa la previsione di emanare regolamenti volti a rendere esecutive le leggi e, in aggiunta, le stesse Camere iniziarono a disciplinare in maniera formale il proprio funzionamento interno, attraverso procedure che ispireranno i primi modelli di regolamenti delle Aule durante *l'epoca statutaria* italiana.[953] L'ascesa al trono di Carlo X nel 1824, in seguito alla morte di Luigi XVIII, si caratterizzò per una decisa involuzione di stampo reazionario. Egli limita la libertà di stampa, restringe ulteriormente il corpo elettorale attraverso l'innalzamento del censo e disconosce la prassi di natura parlamentarista descritta in precedenza; il tutto porterà a forti sommosse popolari culminate con *Les trois glorieuses*[954] e alla caduta della dinastia borbonica.

Le forze repubblicane e i primi avamposti proletari, sebbene presero parte alla contestazione, non riuscirono, però, a porsi a capo delle proteste e il ceto borghese di ispirazione liberale, maggiormente organizzato e presente all'interno delle istituzioni, riuscì a preservare l'architettura monarchica dello Stato, per mezzo della nomina di Luigi Filippo d'Orleans. Fu varata una nuova Carta, molto simile a quella del '14, ma comunque connotata da una predisposizione ancor più chiara a sdoganare i principi del parlamentarismo. Le Camere, infatti, acquistano la possibilità di proporre leggi alla stregua del Re, si rinsalda la necessità di creare un rapporto fiduciario tra ministri e Parlamento

---

[950] Cfr. M.MORABITO, *HISTORIE CONSTITUTIONNELLE DE LA FRANCE de 1789 à nos jours*, cit., p. 197 ss.

[951] M. DUVERGER, *Le costituzioni della Francia*, cit., p. 79.

[952] CARTA DEL 4 GIUGNO 1814, *Forme del Governo del Re* – Art. 19.

[953] Professor Luigi Ciaurro, lezione di Diritto Parlamentare "Diritto parlamentare e storia dei regolamenti parlamentari", lunedì 24 gennaio 2022, Centro di studi e ricerche parlamentari Silvano Tosi.

[954] Termine utilizzato per ricordare le giornate dal 27 al 29 luglio del 1830, relative all'insurrezione della popolazione parigina fortemente ostile a Carlo X.

(sebbene sulla carta non disciplinato da una vera e propria votazione nel merito) e, in aggiunta, all'interno delle Assemblee si vengono a costituire i primi gruppi organici antesignani dei Partiti.[955]

Un ulteriore contributo teso ad amplificare quanto detto fin ad ora, si può rintracciare dallo sviluppo di una dottrina volta ad organizzare il funzionamento delle Assemblee. Viene, infatti, ad esplicitarsi il meccanismo degli uffici, mediante il quale tutti i componenti delle stesse venivano suddivisi, tramite sorteggio, in sotto-gruppi (denominati, per l'appunto, uffici) incaricati di valutare le proposte legislative e di riferire le loro determinazioni presso il corpo legislativo. La *Monarchia di luglio*[956], nonostante le innovazioni appena descritte, non fu in grado di placare i contrasti emersi durante la *primavera dei popoli*[957], esasperati dalle divergenze sempre più marcate tra proletariato e borghesia e dalla richiesta insoddisfatta di introdurre il suffragio universale. La situazione precipita nel mese di febbraio quando i rivoluzionari, tra i quali figuravano esponenti democratici, repubblicani, socialisti e anche alcuni rappresentanti della piccola borghesia urbana, grazie anche al supporto della Guardia Nazionale, obbligarono il Re ad abdicare e, per mezzo di un Governo provvisorio, proclamarono la Repubblica.

Le elezioni a suffragio universale maschile, tenutesi il 23 aprile, funzionali alla formazione di un'Assemblea costituente, videro l'affermazione delle forze maggiormente moderate che furono, dunque, le principali artefici del testo costituzionale ratificato nel mese di novembre dello stesso anno. Esso sanciva il ritorno al monocameralismo, sperimentato nel 1791, esplicato attraverso una Camera, unica depositaria del potere legislativo, eletta mediante suffragio universale e composta da settecentocinquanta unità. La separazione dei poteri era assoluta, in quanto a capo dell'esecutivo era posto un Presidente della Repubblica[958] eletto direttamente dal popolo per quattro anni e impossibilitato a candidarsi per un secondo mandato, che se da un lato vede negata la potestà di sciogliere l'Assemblea e quella di essere parte integrante del procedimento legislativo[959], dall'altro non poteva essere sfiduciato in alcun modo da un voto parlamentare.

Il vulnus della Costituzione del '48 si evince dal fatto che, sebbene i poteri dell'esecutivo fossero limitati (l'Art. 66 della stessa stabilisce che l'Assemblea definiva le attribuzioni dei Ministri), "l'elezione popolare del presidente annullava la sua inferiorità giuridica e ristabiliva l'equilibrio a sua vantaggio; in effetti egli incarnava tutta la sovranità nazionale, che invece si frammentava tra i settecentocinquanta membri dell'assemblea".[960]

---

955 Vedi M. DUVERGER, *Le costituzioni della Francia*, cit., p. 82 ss.

956 Terminologia maggiormente utilizzata, in ambito storico, per definire il regime istituzionale della Francia tra il 1830 e il 1848.

957 Il riferimento è al periodo rivoluzionario che coinvolse gran parte degli Stati europei; obiettivo dei rivoltosi era quello di sovvertire il sistema imposto dalla Restaurazione, a discapito di un nuovo assetto pubblico basato su ideali liberali, democratici e repubblicani.

958 Non sono previsti requisiti specifici per poter essere candidabili alla presidenza, se non il raggiungimento del trentesimo anno di età e lo status di cittadino francese, per maggiori informazioni si rimanda alla lettura della COSTITUZIONE DEL 4 NOVEMBRE 1848, CAPITOLO V – DEL POTERE ESECUTIVO, Artt. 43 – 70.

959 Tecnicamente egli poteva presentare al corpo legislativo un progetto di legge, ma esso dal punto di vista formale veniva depositato dai ministri presso l'Assemblea, come delineato dalla COSTITUZIONE DEL 4 NOVEMBRE 1848, CAPITOLO V – DEL POTERE ESECUTIVO, Art. 49.

960 M. DUVERGER, *Le costituzioni della Francia*, cit., p. 87.

Non desta scompiglio, per l'appunto, che Luigi Napoleone, nipote di Napoleone I, grazie anche all'appoggio delle forze armate e favorito da una opposizione incapace di organizzarsi e trovare una sintesi, riuscì nel suo intento neo-conservatore, dall'alto dell'amplissimo mandato popolare che ricevette in seguito alle elezioni presidenziale del '48.

Egli infatti, a seguito di un colpo di Stato caratterizzato dallo scioglimento dell'Assemblea nel dicembre del 1851, chiese al popolo i pieni poteri per elaborare un nuovo testo costituzionale; le velleità imperialiste del Bonaparte furono sostenute da una maggioranza strabocchevole di consensi, permettendo così la chiusura di un altro "ciclo istituzionale", in cui Monarchia, Repubblica e Impero si succedettero nell'arco di cinque anni.

Le correzioni costituzionali prevedono il mantenimento decennale del titolo di Presidente della Repubblica per Luigi Napoleone, che in seguito a una ulteriore modifica ristabilirà l'ereditarietà della carica di imperatore; il totale possesso del potere esecutivo; la nomina dei Ministri e la decisione formale che loro dipendessero solo da lui e da nessun altro organo, per eliminare ogni riferimento alla possibilità di un ritorno alla "prassi parlamentare". La separazione dei poteri, nella sostanza, non esiste in quanto l'imperatore ha il monopolio del potere di iniziativa e sanziona le leggi, scegliendo dunque a suo piacimento quali atti potevano essere promulgati; sulla carta la Costituzione del '52 prevede che le funzioni legislative siano ripartite, oltre che dal Presidente, da altri due organi: il *Senato*, che avrebbe dovuto apportare un controllo di legittimità costituzionale delle leggi, e il *Corpo legislativo* incaricato di discutere e presentare il testo definitivo sul quale doveva essere apportata la sanzione.[961]

Luigi Napoleone, però, esercitava una grande ingerenza su entrambi gli organi, in quanto lui stesso nominava la maggioranza dei membri del *Senato* (attraverso cariche vitalizie, attingendo da determinate categorie di individui) a cui si aggiungeva un controllo, seppur indiretto, sull'operato del *Corpo legislativo* che restava eletto tramite suffragio universale maschile. La Camera elettiva, infatti, non era libera di modificare i testi presentati dal Presidente, poiché tutti i cambiamenti, che peraltro la stessa Costituzione definisce "emendamenti"[962], dovevano essere sottoposti al vaglio del *Consiglio di Stato*, organo presieduto da Luigi Napoleone e composto da un numero variabile, tra le quaranta e le cinquanta, di nomina prettamente governativa. Il predetto organo aveva, dunque, il potere di sopprimere gli emendamenti stessi, qualora non li ritenesse validi a migliorare il progetto di legge. Questo dato assume una rilevanza di primissimo piano rispetto al focus della ricerca, in quanto introduce un elemento che, nonostante tutte le cautele del caso, sarà ampiamente dibattuto nelle pagine seguenti: il riconoscimento dell'orientamento francese di permettere al Governo (in questo caso di un organo nella sostanza dipendente da esso) di comprimere il diritto di emendamento di natura assembleare, che come vedremo, trova applicazione anche nell'attuale fase storica.

---

[961] Cfr. M.MORABITO, *HISTORIE CONSTITUTIONNELLE DE LA FRANCE de 1789 à nos jours*, cit., p. 269 ss.

[962] Per approfondimenti sul tema si rimanda alla visione de *COSTITUZIONE DEL 14 GENNAIO 1852 redatta in virtù dei poteri delegati dal popolo francese a Luigi Napoleone Bonaparte col voto del 20 e 21 dicembre 1851*, Titolo V – DEL CORPO LEGISLATIVO, Art. 40.

Il secondo impero di dinastia napoleonica, come la storiografia ci insegue, può essere distinto in due differenti fasi: quella autoritaria fino al 1860 e una seconda, definita liberale, che terminerà in concomitanza dell'avvento della *Terza Repubblica*. Curiosamente sarà lo stesso Luigi Napoleone ad innescare il processo di ammodernamento intercorso in Francia tra il 1860 e il 1870; egli, infatti, probabilmente memore dell'epilogo delle esperienze istituzionali passate, legate al tentativo di accentrare eccessivamente il potere nelle mani di un singolo e confidando di togliere sostanza alla propaganda repubblicana, iniziò ad allentare la presa.[963] Se l'intuizione del Bonaparte aveva, indubbiamente, dei margini di ragionevolezza, il corso degli eventi mostra nitidamente quanto essa si riverberò contro di lui.

L'imperatore non aveva considerato che tali aperture, peraltro molto minimali e legate ad una maggiore libertà di stampa piuttosto che alla pubblicità di determinate sessioni parlamentari, non agirono da deterrente, ma da incentivo per la popolazione a chiedere un vero e proprio cambio di regime. Nel corso di pochi anni un susseguirsi di modifiche costituzionali e consuetudini assembleari mai stoppate, concessero alle Camere di riequilibrare il riparto di funzioni; il Corpo legislativo inizia a condividere con il Presidente la facoltà di iniziativa legislativa e può presentare emendamenti alle leggi senza l'assenso del Consiglio di Stato, mentre il Senato diventa a tutti gli effetti una Camera in grado di deliberare un parere sulle leggi allo stesso modo del Corpo legislativo, si dota di un proprio regolamento e agisce in totale autonomia.[964]

2.2 L'impatto del sistema dei Partiti sulle istituzioni francesi fino all'indomani della Seconda Guerra Mondiale

La motivazione principale che portò al crollo del *Secondo Impero*, nonostante quanto detto nell'ultima parte del precedente paragrafo, ha una matrice bellica; il 2 settembre 1870, infatti, la battaglia di Sedan segna l'epilogo della guerra franco – prussiana e la definitiva sconfitta francese, enfatizzata dal fatto che lo stesso Luigi Napoleone sarà fatto prigioniero. Il quinquennio dal 1870 al 1875, nonostante la proclamazione della Repubblica[965], si caratterizza per la mancanza di un vero e proprio assetto istituzionale, dal momento che l'*Assemblea nazionale*, organo chiamato a condurre le trattative di pace con Bismarck, non riuscì a definire un progetto condiviso per dare una organizzazione stabile allo Stato. Tale incapacità è riconducibile a due fattori: l'esito elettorale del 1871, rispetto al quale si costituì una maggioranza monarchica in seno all'*Assemblea* e le forti tensioni sociali, che delegittimarono le istituzioni ufficiali, anche mediante la proclamazione di Governi paralleli.[966]

---

[963] Vedi F.FURET, *Il secolo della Rivoluzione:1770 – 1880*, Rizzoli, Milano, 1989, p. 591 ss.

[964] Vedi M. DUVERGER, *Le costituzioni della Francia*, cit., p. 91 ss.

[965] Due giorni dopo la cattura di Napoleone III, un gruppo di deputati di fede repubblicana, guidati da Lèon Gambetta, proclamò la nascita della *Terza Repubblica*.

[966] L'esempio più eclatante fu quello della *Comune di Parigi*: tentativo di organizzare, in forma autogestita, il Governo della città di Parigi. Di chiari riferimenti socialisti e marxisti, essa fu in grado di ottenere un grande seguito all'interno della comunità parigina, prima di essere repressa dal Governo provvisorio attraverso l'uso della forza. Per ulteriori approfondimenti sul tema si rinvia alla lettura di A.HORNE, *L'assedio e la Comune di Parigi (1870 – 1871)*, Res Gestae, Milano, 2015, p. 306 ss.

La situazione riuscirà a sbloccarsi nel 1875 grazie ad un accordo trovato tra le due fazioni moderate, che vide l'unione tra i monarchici di fede orleanista (distaccatisi dalle frange più conservatrici, come i bonapartisti) e "i repubblicani più moderati formando una *conjonction des centres*".[967] I due schieramenti riuscirono a raggiungere un punto di incontro sulla base di un regime repubblicano, che, allo stesso tempo, oltre a distaccarsi dalle tradizioni monarchiche e imperialiste, presentasse al proprio interno degli argini alle velleità, percepite come eccessivamente radicali, portate avanti dai nascenti movimenti di estrazione socialista.[968]

Nel '75, ed è bene ricordarlo, non verrà ratificata una Costituzione, bensì saranno approvate tre leggi di rango costituzionale; tuttavia esse non solo saranno in grado di armonizzarsi le une con le altre e di garantire, dunque, un ampio tasso di solidità al sistema in analisi, ma anche di dar vita al più lungo periodo di stabilità istituzionale che la Francia avesse mai conosciuto fino a quel momento dal 1789. L'impianto organizzativo in questione si fondava su un modello bicamerale, al cui interno, però, i due rami del Parlamento si differenziavano l'un l'altro per taluni aspetti. Innanzi tutto rispetto alle modalità di elezione, in quanto la Camera dei Deputati era eletta a suffragio universale, mentre i membri del Senato venivano designati in seguito ad un meccanismo complesso che vedeva parte di essi eletti direttamente dal popolo, a cui si aggiungevano altri senatori nominati a vita direttamente dall'*Assemblea Nazionale* (formata dal plenum congiunto di deputati e senatori).

A ciò si aggiunge il fatto che la Camera, a differenza del Senato, poteva essere sciolta anzitempo dal Presidente della Repubblica; le disparità tra i due organi rappresentativi, tuttavia, venivano riassorbite in riferimento al procedimento legislativo, dal momento che una legge doveva essere approvata da ambo le Camere per poter divenire effettiva.[969] Il Presidente della Repubblica, nonché capo dell'esecutivo, era provvisto di ampi poteri, chiaro segnale dell'apporto di matrice *orleanista* (quindi monarchica) che aveva ricevuto rassicurazioni di una presidenza forte in cambio di un ordinamento repubblicano. Due elementi, però, tendevano a diminuire la forza del Presidente: egli, infatti, sebbene eletto per sette anni e, comunque, passibile di rielezione, veniva posto in una posizione di subalternità rispetto al legislativo, in quanto veniva eletto *dall'Assemblea Nazionale.*[970]

Le modalità di elezione dello stesso, tra l'altro, derivano proprio da un emendamento presentato dal deputato Henri – Alexander Wallon[971] che, in questa sede, merita una particolare menzione; esso molto probabilmente ricopre una posizione apicale nella storia dell'istituto emendativo francese, dati i suoi effetti in grado di introdurre quel regime di natura assembleare superato solo con la stesura della V Repubblica. Inoltre gli stessi

---

[967] M. CALAMO SPECCHIA, *LEGGI COSTITUZIONALI DELLA III REPUBBLICA DI FRANCIA, liberilibri*, Macerata, 2008, contenuto ne – il Monitore Costituzionale (numero 4) a cura di A. Torre, p. 38.

[968] Cfr. E.GROSSO, *Francia*, Il Mulino, Bologna, contenuto ne SI GOVERNANO COSI' – 004 a cura di Carlo Fusaro, p. 43.

[969] Vedi M. CALAMO SPECCHIA, *LEGGI COSTITUZIONALI DELLA III REPUBBLICA DI FRANCIA*, cit., p. 42 ss.

[970] Vedi M.MORABITO, *HISTORIE CONSTITUTIONNELLE DE LA FRANCE de 1789 à nos jours*, cit., p. 351 ss.

[971] Cfr. M. DUVERGER, *Le costituzioni della Francia*, cit., p. 99 ss.

ministri, nonostante fossero nominati e revocati dallo stesso Presidente, sono definiti "responsabili" dinanzi al Parlamento e quindi, perlomeno sulla carta, non era da escludersi la possibilità che questi si contrapponessero ai diktat presidenziali, qualora le Camere si dimostrassero ostili. Il lato curioso della vicenda, però, deriva dal fatto che proprio il potere che i costituenti avevano conferito al Presidente per aggirare tale scenario, ossia il ricorso allo scioglimento della *Camera*, diede ancora più forza al regime assembleare.

La popolazione, infatti, percependo il ricorso al potere in questione come un abuso dei poteri presidenziali, volto a espandere pericolosamente i propri poteri, votò massicciamente per candidati ostili a quei Presidenti che, perlomeno inizialmente, si avvalsero di tale istituto, per modificare la composizione interna di Aule ad essi ostili.

Il risultato fu quello di dare origine ad un assemblearismo regolato dalla prassi, piuttosto che da rigidi schemi costituzionali e i Presidenti, sostanzialmente svuotati dal grosso delle proprie prerogative, furono così "costretti" a nominare ministri graditi alle Camere. Quanto detto finora, tuttavia, non deve trarre in inganno; se da un lato è vero che la compagine ministeriale, che peraltro acquisisce una indipendenza e una organizzazione interna sempre più notevole,[972] riesce a contendere al Presidente della Repubblica l'effettivo esercizio del potere esecutivo, scongiurando l'affermazione di un uomo solo al comando, la virtuosità del sistema in questione non è facilmente dimostrabile. Se infatti la Francia potrà godere per un significativo lasso temporale di un valido tasso di stabilità istituzionale,[973] essa andrà incontro a problematiche diverse e, sotto un certo punto di vista, complementari, legate ad una elevatissima instabilità governativa. Tale affermazione è suffragata dal fatto che le compagini governative, riuscite a distaccarsi dal giogo presidenziale attraverso un mix composito di regole istituzionali e prassi, nel corso della III Repubblica saranno sistematicamente sottomesse agli umori dei Partiti politici.

Ci sono due elementi funzionali a spiegare quanto fu ingente l'impatto dei Partiti sulle istituzioni francesi di quel tempo. Il primo è dovuto al sistema elettorale, maggioritario a doppio turno,[974] che produsse in seno alle Camere coalizioni partitiche frammentate ed eterogenee, mentre il secondo si riconduce alla scarsa disciplina di Partito; le neonate formazioni partitiche, infatti, avevano una scarsa capacità di fungere da sintesi tra i vari rappresentanti, che si muovevano in maniera molto spesso indipendente, provocando un frammentario scenario politico.

All'indomani del secondo conflitto bellico, la produzione di un nuovo sistema istituzionale venne avvertita come una necessità improcrastinabile e nel 1946 si tennero le ennesime elezioni, questa volta però a suffragio universale nel vero senso del termine in quanto vi parteciparono anche le donne, volte alla formazione di una *Assemblea Costituente*, incaricata di redigere un nuovo testo costituzionale. Il popolo francese, però, chiamato a pronunciarsi per dare il placet alla Carta redatta dall'*Assemblea Costituente*,

---

[972] Una legge del 3 dicembre 1934 istituirà la carica di "un ministro incaricato della presidenza del Consiglio"; per ulteriori approfondimenti si rimanda alla lettura di M. DUVERGER, *Le costituzioni della Francia*, p. 108.

[973] Il formale disconoscimento e superamento della III Repubblica avverrà durante la Seconda Guerra Mondiale per mezzo dell'esperienza del *Governo di Vichy*, al quale seguiranno una serie di gestioni in via provvisoria dello Stato fino alla promulgazione della Costituzione del 1946.

[974] Vedi X. PHILIPPE, *FORME DI GOVERNO E SISTEMI ELETTORALI IN FRANCIA*, in Ianus numero 8 – 2013, p. 149 ss.

bocciò il progetto, anche e soprattutto per la forte ostilità manifestata rispetto ad esso dal generale De Gaulle, dotato di un elevatissimo seguito elettorale. Il capo del *Comitato francese di Liberazione nazionale*[975] criticava, peraltro con un discreto margine di fondatezza, i mancati accorgimenti ai problemi derivanti dall'eccessivo assemblearismo tipico della III Repubblica.

L'Assemblea Costituente, tuttavia, non sembrò recepire appieno l'indicazione popolare e, pochi mesi più tardi, presentò al vaglio referendario, un documento molto simile al precedente; in un clima di disinteresse e preoccupazione di rimanere ancora nella provvisorietà, il progetto venne approvato con uno scarto di voti limitatissimo e costellato da un'altissima astensione.[976] L'ordinamento disciplinato dalla IV Repubblica, al cui interno peraltro trova spazio l'istituto emendativo,[977] nello specifico, nonostante delineasse un bicameralismo si caratterizzava per un monocameralismo de facto e per un ridimensionamento dell'esecutivo a discapito del legislativo, in termini forse ancor superiori di quanto avvenuto durante il regime costituzionale precedente, probabilmente per la paura che anche la Francia potesse andare incontro a esperienze totalitarie come avvenuto in Italia, Germania e Unione Sovietica.

La prima affermazione si spiega in merito alla netta predominanza di cui godeva l'Assemblea Nazionale rispetto al Consiglio della Repubblica, ma soprattutto al procedimento legislativo. Tale procedimento infatti tendeva ad esaurirsi in seno all'Assemblea che una volta discusso e approvato un progetto di legge lo presentava all'altra Camera, chiamata a pronunciare un parere rispetto ad esso; il parere, inoltre, non era vincolante se approvato dalla maggioranza assoluta dei senatori. Tale potere di veto, tuttavia, era superabile nel caso in cui l'Assemblea avesse riconfermato la volontà di portare a compimento il procedimento legislativo in questione, attraverso una votazione con le stesse modalità (approvazione a maggioranza assoluta dei componenti).[978]

Il Presidente della Repubblica, passando al secondo aspetto rilevante della IV Repubblica, veniva nominato dal plenum delle due Camere (chiamate *Consiglio della Repubblica* e *Assemblea Nazionale*) e dunque persisteva in questa situazione di subordinazione rispetto al legislativo circa la sua legittimazione. A questa considerazione però se ne possono aggiungere di ulteriori, riguardanti il processo di formazione del Governo e il potere di scioglimento delle Camere, che andavano a limitare ancor di più il potere del Capo dello Stato.

Quest'ultimo infatti, sebbene continuasse a presiedere il Consiglio dei Ministri non era più libero di nominare in autonomia il Presidente del Consiglio, in quanto tale nomina veniva definita in seguito a consultazioni, durante le quali i Partiti potevano indirizzare la scelta; inoltre era necessaria una votazione parlamentare volta a ratificare la decisione

---

975 Organizzazione di natura politico – militare, finalizzata alla liberazione del territorio francese dall'occupazione nazista.

976 Vedi E. GROSSO, *Francia*, cit., p. 47 ss.

977 Si rimanda a *COSTITUZIONE DEL 27 OTTOBRE 1946, TITOLO II – IL PARLAMENTO, Art. 20.* Il riferimento era legato alle modalità attraverso cui superare l'impasse legislativo, legato alla mancata approvazione di entrambe le Camere del medesimo testo di legge.

978 Per approfondimenti si rimanda alla lettura de COSTITUZIONE DEL 27 OTTOBRE 1946, TITOLO II – IL PARLAMENTO, Art. 20.

assunta dal Presidente della Repubblica,[979] che dunque era obbligato a scegliere, anche dal punto di vista strettamente giuridico, una personalità gradita alle Camere.

Rispetto allo scioglimento delle Camere, la stessa Costituzione indicava espressamente determinate guarentigie: esso non poteva essere disposto "se non dopo i primi diciotto mesi della legislatura"[980] e in presenza di almeno due crisi di natura ministeriali. Le limitazioni all'esecutivo non si esaurivano nel contenimento dei poteri del Presidente della Repubblica, ma si manifestavano anche rispetto all'attività governativa in senso stretto; i Governi infatti non erano legittimati a praticare "la procedura dei decreti-legge, che sono espressamente vietati".[981] Il nuovo sistema costituzionale, come facilmente intuibile, non era di certo in grado, aldilà dei giudizi di merito, di ovviare al problema centrale dell'instabilità governativa e, anzi, ebbe il solo effetto di accentuare ancor di più il fenomeno.

3. L'affermazione della V Repubblica

Se la IV Repubblica sembrava essere un ordinamento deficitario e poco solido già in partenza, anche in questo caso il passaggio da un regime all'altro risente di risvolti di natura "esterna" tali da mettere in discussione il sistema istituzionale e il suo funzionamento in senso stretto. L'elemento che permetterà il trapasso da IV a V Repubblica è, indubbiamente, riconducibile alle sommosse indipendentiste esplose in Algeria, rispetto alle quali il Parlamento, nel tentativo di trovare una soluzione, nominerà primo ministro il generale De Gaulle, conferendogli il mandato di redigere un nuovo testo costituzionale. La Costituzione approvata dal corpo elettorale il 28 settembre 1958, se considerata congiuntamente alla riforma del 1962,[982] ha dato origine alla forma di Governo semi-presidenziale,[983] elemento fondante di un sistema istituzionale che nell'anno in cui si scrive questa ricerca compie il suo sessantesimo compleanno. L'ordinamento in questione, nonostante alcune sostanziose modifiche intercorse nel corso del tempo, ha mantenuto tre caratteristiche fondamentali che saranno oggetto di analisi nei capitoli successivi, poiché incidenti sulla *ratio* del diritto di emendamento, che viene espressamente citato all'interno della Carta Costituzionale in questione.[984]

---

[979] Vedi COSTITUZIONE DEL 27 OTTOBRE 1946, TITOLO VI – IL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Art. 45.

[980] COSTITUZIONE DEL 27 OTTOBRE 1946, TITOLO VI – IL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Art. 51.

[981] M. DUVERGER, *Le costituzioni della Francia*, cit., p.122.

A tal proposito è opportuno constatare che la pratica dei decreti-legge aveva trovato applicazione, in Francia, durante gli anni della prima Guerra Mondiale, per ovviare a determinate situazioni di conclamata urgenza.

[982] Nel 1962, infatti, a seguito della modifica degli articoli 6 e 7 della Costituzione, si stabilisce l'elezione diretta del Presidente della Repubblica; nel testo originario del 1958, invece, il Capo dello Stato veniva eletto da un "collegio allargato" comprendente, oltre ai parlamentari, consiglieri dipartimentali, rappresentanti dei territori d'oltremare e consiglieri comunali.

[983] Il termine in questione è stato per la prima volta menzionato dal famoso politologo francese Maurice Duverger alla fine degli anni settanta.

[984] Si rimanda a COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA FRANCESE, TITOLO V – RAPPORTI TRA IL PARLAMENTO E IL GOVERNO, Art.44. Esso non solo disciplina la potestà, riconosciuta a membri del Parlamento e del Governo, di presentare emendamenti, ma anche alla facoltà, in capo al Governo stesso, di opporsi all'esame di emendamenti non sottoposti all'esame della Commissione incaricata di analizzare la bozza di legge in esame.

Tali peculiarità, senza alcun dubbio, sembrerebbero essere in grado di circostanziare quel punto di equilibrio mai trovato, tra le varie istanze espresse dalla popolazione francese dal 1789 in poi, in termini di organizzazione del potere pubblico. Il primo aspetto essenziale è la ripartizione del potere esecutivo tra due entità distinte: il Presidente della Repubblica e il Governo, inteso come compagine ministeriale *tout court.* Il secondo è legato ai rapporti tra le due entità detentrici del potere esecutivo, rispetto al quale i poteri dell'una e dell'altro verranno a espandersi o a comprimersi in virtù delle maggioranze politiche costituitesi in seno alle Camere. Ultimo elemento, ma forse il più rilevante ai fini del presente elaborato, è la capacità riconosciuta al potere esecutivo di controllare e dirigere le potestà riconosciute al Parlamento, tra cui, chiaramente, quella di emendare e modificare le proposte di legge oggetto di discussione.

L'attuale Costituzione francese prevede, come già ricordato, una sorta di dualismo in seno al potere esecutivo, tra Capo dello Stato da un lato e Governo e Presidente del Consiglio dall'altro. Il resoconto storico ha indicato due fasi ben distinte; la prima, da inizio anni sessanta a metà anni ottanta, ha visto una netta prevalenza dei poteri presidenziali a discapito di quelli governativi. Tale affermazione risente del fatto che il Capo dello Stato, secondo l'ordinamento francese, gode di una serie di poteri propri non soggetti a controfirma ministeriale,[985] a cui si aggiunge la disposizione secondo la quale è egli stesso a presiedere il Consiglio dei Ministri e a nominare il Primo Ministro. Queste, tuttavia, non sono le uniche motivazioni in grado di spiegare le ampie potenzialità, in capo al Presidente della Repubblica, di assumere la posizione di vertice incontrastato del potere esecutivo; egli, infatti, trae una legittimazione dal basso, in quanto eletto a suffragio universale per un mandato di cinque anni,[986] e dispone, in aggiunta, della facoltà di indire Referendum popolari in determinate materie, rispetto alle quali può sfruttare il proprio consenso per orientare gli elettori a scelte politiche confacenti alla stessa Presidenza.[987]

Il dominio del Presidente della Repubblica, è stato reso possibile, anche da dinamiche più riconducibili alla sfera politica che a quella giuridica in senso stretto. In primis la corrispondenza tra elezioni presidenziale ed elezioni legislativa; quando infatti i Presidenti della Repubblica hanno potuto disporre di maggioranze assembleari del medesimo colore politico, questi hanno potuto nominare come Primi Ministri delle figure di secondo piano e che, data la compatibilità partitica (o comunque riconducibili alla medesima coalizione) avrebbero portato avanti dei programmi di Governo di diretta matrice presidenziale.[988]

Oltre a questo non bisogna trascurare il carisma e il peso specifico, declinabile in termini di consensi a proprio favore, dei vari inquilini dell'Eliseo, che si sono susseguiti nel corso

---

[985] Vedi D. ROUSSEAU, *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese,* G.Giappichelli Editore, Torino, 2000, contenuto ne Diritto pubblico contemporaneo – Gli ordinamenti costituzionali a cura di Nino Olivetti Rason e Lucio Pegoraro, p. 142 ss. A tal proposito è opportuno sottolineare che in Francia, per identificare i settori di competenza esclusiva del Presidente della Repubblica si è soliti parlare di *Domaine rèservè*; per una trattazione più specifica sul tema si rimanda a M. DE VILLIERS, *Dictionaire du droit constitutionnel* – terza edizione, Armand Colin,Paris, 2001, p.88.

[986] A seguito di una riforma costituzionale del 2000 che ha accorciato il mandato presidenziale, precedentemente definito in sette anni.

[987] L'Art. 11 della Costituzione francese stabilisce le materie oggetto di Referendum; l'elenco ha subito una variazione (e nello specifico un ampliamento) in seguito alla riforma di Mitterand nel 1995.

[988] Cfr. D. ROUSSEAU, *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, cit., p. 187 ss.

degli anni; non vi è infatti dubbio che determinate personalità, e qui il riferimento a De Gaulle è d'obbligo, siano stati maggiormente in grado di orientare e dirigere l'attività governativa molto di più di quanti non lo abbiano fatto dopo di lui. La forma di Governo semi-presidenziale francese, a margine di quanto detto fino ad ora, riconosce al Primo Ministro e alla compagine governativa, che ricordiamo rimane responsabile dinnanzi al Parlamento, tutta una serie di attribuzioni volte a contendere in maniera significativa l'accentramento del potere esecutive nelle mani del Capo dello Stato.

La stessa Costituzione, infatti, riconosce al Governo la determinazione della politica nazionale e al Primo Ministro la direzione concreta dell'attività governativa, aldilà di tutta una serie di poteri regolamentari.[989] Come detto in precedenza, dalla metà degli anni ottanta si è andati incontro ad un effettivo riequilibrio tra Presidente della Repubblica e compagine governativa. La possibilità appena descritta è stata resa possibile dalla discrepanza politica tra Presidenza e maggioranza assembleare; il Capo dello Stato non è stato messo nelle condizioni di nominare un Primo Ministro ad esso fedele, ma osteggiato dalle Camere, chiamate ad esprimersi per concedergli la fiducia. Ci sono stati dunque determinati casi in cui i Presidenti della Repubblica, molto parsimoniosi nell'utilizzare il potere di sciogliere l'Assemblea per paura che ciò gli si potesse ritorcere contro nelle votazioni seguente, hanno nominato Primi Ministri di opposta fede politica (quella espressa dalla maggioranza uscita vincente dalle legislative).

Tale fenomeno, conosciuto come *cohabitation* ha permesso al Governo di relegare il Presidente della Repubblica alla mera gestione dei propri poteri, permettendo alla Presidenza del Consiglio di divenire l'effettivo *dominus* dell'azione governativa. Questo tipo di gestione condivisa del potere esecutivo tuttavia, ha dato origine a instabilità di varia intensità e la scelta di ridurre il mandato presidenziale da sette a cinque anni, avvicinando significativamente le elezioni per il Capo dello Stato a quelle legislative, sembra andare nella direzione armonizzare la pratica di Governo, sebbene nulla escluda che, nell'ipotesi, possano comunque crearsi divergenze politiche in capo ai due organi.

La V Repubblica, aldilà di quanto detto finora, è un sistema in cui l'esecutivo, nelle sue varie forme, tende a prevalere sul legislativo e dunque conferma la tendenza delle varie Carte Costituzionali francesi studiate in questo capitolo, rispetto alla quale uno dei due poteri riesce a prevalere, nella forma e nella sostanza, sull'altro. Il primo dato volto a suffragare quanto detto fa riferimento alla possibilità di dare e togliere la fiducia al Governo da parte delle due Camere, che nei regimi di natura parlamentare, e non è questo il caso, ha contribuito alla fragilità endemica degli esecutivi. Il Parlamento francese non è tenuto a pronunciarsi per conferire la fiducia al Governo e i limiti ad una mozione di sfiducia, che può essere presentata e discussa solo dall'*Assemblea Nazionale* e non anche dal *Senato*, nei confronti dello stesso, sono alquanto stringenti.[990]

Essa deve essere richiesta da un decimo, e non meno, dei membri dell'*Assemblea* e per essere approvata serve una votazione a maggioranza assoluta, dove gli astenuti e gli assenti vengono considerati come contrari alla mozione in questione. Restando sul tema, una

---

[989] Vedi E. GROSSO, *Francia*, cit., p. 74 ss.

[990] Vedi A. GIOVANNELLI, *ASPETTI DELLA V REPUBBLICA, DA DE GAULLE A MITTERRAND*, GIUFFRE' EDITORE, Milano, 1984, p. 100 ss.

menzione particolare merita anche la capacità del Governo di poter incidere, peraltro in maniera considerevole, nella stesura dell'ordine del giorno delle Camere.

Se, infatti, il potere di definire lo stesso è di competenza assembleare, è previsto che i progetti di legge di matrice governativa scavalchino l'intero *corpus* dell'agenda, assumendo assoluta priorità.[991] Il massimo livello di ingerenza governativa sull'operato delle Camere, tuttavia, lo troviamo con riferimento al procedimento legislativo; le pratiche del *voto bloccato* e della c.d. *ghigliottina*,[992] di cui si parlerà più approfonditamente nelle pagine successive, sono due chiari esempi di questa tendenza.

3.1 Il procedimento legislativo ordinario in Francia

La capacità di intervenire nel procedimento legislativo da parte del Governo non si esaurisce, peraltro, attraverso l'utilizzo dei due strumenti citati in precedenza; il Primo Ministro, infatti, può intervenire in prima persona per dirimere il fenomeno della *navette*. Questo perché il bicameralismo francese, di natura imperfetta o non paritaria, prevede comunque che una legge, per produrre effetti giuridici, deve essere approvata da entrambe le Camere attraverso la votazione di un testo che deve essere identico, chiaramente in seguito a discussione e analisi del progetto all'interno delle Commissioni, di ambo le Camere, competenti per materia. Qualora, però, non si riuscisse ad arrivare a un documento condiviso in tutte le sue parti, il Primo Ministro è legittimato a convocare una Commissione mista paritetica composta da sette senatori e sette deputati con il compito di definire una bozza finale, da proporre all'Assemblea e al Senato.[993]

Se anche in questo caso non si riuscisse a giungere a un accordo, ed è qui che si esplica in maniera chiara l'interferenza di stampo governativo, l'esecutivo può rimettere l'intera questione all'Assemblea; la quale non solo può approvare un progetto di legge senza l'avvallo del Senato, ma non è neanche tenuta, a livello costituzionale e regolamentare, a riprendere il testo predefinito dalla Commissione mista paritetica.[994] Aldilà di queste considerazioni, sembra utile, in via conclusiva, prestare attenzione alle caratteristiche principali dell'iter legislativo d'Oltralpe, per descrivere nel miglior modo possibile, la "cornice" al cui interno viene ad esplicarsi il potere di emendamento, che troverà una trattazione ad hoc nel proseguimento della ricerca.

La Costituzione francese restringe sensibilmente, se paragonata a quella italiana, la gamma di organi deputati all'iniziativa legislativa, prerogativa esclusiva del Primo Ministro e dei membri del Parlamento.[995] Oltre a questo dato, la lettura della Carta Costituzionale francese ne presenta un altro ancor più considerevole ai fini del focus della ricerca in atto; è

---

[991] Si rimanda a COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA FRANCESE, TITOLO V – RAPPORTI TRA IL PARLAMENTO E IL GOVERNO, Art.48.

[992] Per approfondimenti si rimanda ai successivi capitoli; nello specifico, sulla procedura del *voto bloccato*, si veda Cap 3, par. 1.2.

[993] Vedi D. ROUSSEAU, *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, cit., p. 264 ss..

[994] Vedi P.COSTANZO, *La "nuova" Costituzione della Francia*, G.Giappichelli Editore, Torino, 2009, p. 280 ss.

[995] Si rimanda a COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA FRANCESE, TITOLO V – RAPPORTI TRA IL PARLAMENTO E IL GOVERNO, Art. 39.

infatti previsto che le proposte di matrice parlamentare (non solo iniziative di legge, ma anche presentazione di emendamenti come vedremo in seguito) vengono ritenute inammissibili "quando la loro adozione abbia per conseguenza sia una diminuzione delle entrate sia la creazione o l'aggravamento di un onere pubblico".[996] La conseguenza di tale previsione, congiuntamente al fatto che i disegni di legge governativi acquisiscono la precedenza rispetto all'ordine del giorno prestabilito dalle Assemblee, è che il procedimento legislativo in Francia venga avviato, nella stragrande maggioranza dei casi, da un'iniziativa di origine governativa.[997]

Lo stesso esecutivo può decidere in totale autonomia, dal momento che mancano specifiche previsioni, a quale Camera inviare primariamente il disegno di legge, mentre qualora l'iniziativa fosse di origine parlamentare, essa verrà, chiaramente, discussa nel ramo dell'emiciclo di appartenenza del proponente. Le proposte vengono dapprima esaminate dalle commissioni parlamentari distinte tra loro per materia, che come nel nostro ordinamento, si dividono in permanenti e speciali, e si compongono in maniera proporzionale tra i vari gruppi, rispetto all'effettiva rappresentanza parlamentare degli stessi. Dopo il primo esame, la commissione a cui viene affidata l'analisi del disegno di legge, e al cui interno vi si possono già apportare emendamenti al testo base, si pronuncia circa l'approvazione o il rigetto.[998] Chiaramente il parere dato dalla Commissione non è vincolante ai fini dell'entrata in vigore effettiva della stessa legge e, difatti, terminata questa prima fase il dibattito si sposta all'interno dell'Assemblea dove oltre alla discussione dei vari articoli e prima della votazione finale, avviene la presentazione degli emendamenti.[999]

Il procedimento legislativo, tuttavia, non si conclude con il voto definitivo del Parlamento, in quanto, aldilà dell'atto specifico della promulgazione, il Presidente della Repubblica "può chiedere al Parlamento una nuova deliberazione della legge o di alcuni suoi articoli",[1000] senza specificare le motivazione e lasciando, dunque, aperta la possibilità che tale richiesta possa essere riconducibile a questioni di merito o opportunità politica.

In conclusione è corretto sottolineare come quanto detto fino ad ora sia riferibile al procedimento legislativo da adottare per l'approvazione di legge ordinarie e che l'ordinamento francese, come quello italiano, preveda degli iter diversi per specifiche categorie di atti: le leggi costituzionali e le leggi finanziarie costituiscono un tipico esempio in tal senso.

4. L'attuale ordinamento francese tra passato, presente e futuro

---

[996] Ivi, Art.40.

[997] Cfr. M.VERPEAUX, *Manuel de droit constitutionnel*, PRESSES UNIVERSITARIES DE FRANCE, Paris, 2010, p. 222 ss.

[998] Cfr. D. ROUSSEAU, *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, cit., p. 262 ss..

[999] La trattazione, nello specifico, di questa precisa fase del procedimento legislativo troverà ampio spazio nei successivi capitoli. La ricostruzione presentata sopra tende a definire il processo convenzionale che porta

all'approvazione di una legge, senza tenere conto della possibilità, peraltro assai frequente, che il Governo possa porre la questione di fiducia.

[1000] COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA FRANCESE, TITOLO II – IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, Art.10.

La storia costituzionale francese costituisce un vero e proprio *unicum* se paragonata alle diverse esperienze di tutti gli altri stati europei. La predetta tipicità si esplica per mezzo di quel concetto di "ciclicità" più volte richiamato nelle pagine precedenti, configurabile con la rapida successione, durata per quasi un intero secolo, di parentesi istituzionali di varia natura, perlopiù monarchiche, repubblicane e imperiali. Inoltre, come evidenziato nel *corpus* della ricerca, il fatto che la Francia, tralasciando quanto avvenuto durante il secondo conflitto bellico con il *Governo di Vichy*, mantenga un ordinamento di stampo repubblicano dal 1875 ad oggi, non permette automaticamente di conferire il carattere della stabilità al sistema in questione.

L'analisi della III e IV Repubblica, infatti, dimostra che la presenza di un regime parlamentare dai chiari risvolti assembleari, venuto a concretizzarsi tra la fine dell'*ottocento* e la prima metà del *novecento*, ha avuto notevoli ripercussioni sugli esecutivi, tenendo vivo il *genus* dell'instabilità,[1001] insito nell'ordinamento transalpino, traslandolo da aspetti più generali, a livello istituzionale, ad altri più specifici, di matrice governativa.

La V Repubblica, quindi, i cui tratti essenziali vengono già evidenziati con il *discorso di Bayeux,*[1002] si pone come obiettivo essenziale quello di arginare le derive assembleari, cercando di creare le condizioni migliori per lo sviluppo di compagini governative solide in grado di tenere salde le redini dell'esecutivo.[1003] Quanto affermato costituisce un elemento imprescindibile per spiegare tutte le considerazioni emerse in questo capitolo, ma che, soprattutto, troveranno piena esplicazione nelle pagine successive. L'analisi del diritto di emendamento in Francia, infatti, metterà in luce quanto esso venga limitato dal Governo, in massima coerenza con un dettato costituzionale basato e incentrato su un esecutivo forte, posto in una posizione sovraordinata rispetto al Parlamento.

In conclusione, qualora si volesse fare un confronto con l'esperienza italiana, si potrebbe notare come i due ordinamenti si pongano in maniera speculare l'uno con l'altro; se infatti l'esperienza fascista ha indotto i Costituenti italiani ad optare per un modello istituzionale con ampie prerogative parlamentari, la frammentazione e l'instabilità dei governi francesi della fase precedente all'affermazione della V Repubblica, ha prodotto l'effetto opposto.

Date queste premesse, sembra fondato ritenere che anche uno studio condotto su un istituto di carattere marcatamente giuridico quale il diritto di emendamento, deve tenere conto, per lo meno in fase preliminare, di considerazioni storiche. Questo perché la storia non solo è il passato, ma riveste un ruolo fondamentale per definire il presente e orientare il futuro.

2. L'emendabilità dei testi legislativi: prerogative dei parlamentari e ruolo del Governo

di *Enea Miraglia*

1001 Vedi E. GROSSO, Francia, cit., p 43 ss.

1002 Il richiamo è alla celebre orazione tenuta dal generale De Gaulle il 16 giugno 1946 proprio nella cittadina di Bayeux, simbolo dello sbarco in Normandia. In questo contesto il leader della resistenza francese delineò i tratti essenziali di quella che sarà la V Repubblica.

1003 Cfr. F. BONINI, *Amministrazione e Costituzione: il modello francese*, Carocci, Roma, 1999, p. 89 ss.

Sommario: 1. Brevi cenni sulle fonti del diritto in Francia. La particolare posizione delle leggi organiche; 1.2. L'iniziativa legislativa: Parlamento e Governo al confronto – 2. Il fondamento del potere di emendamento tra legge organica e regolamenti parlamentari – 2.1 Il contenuto del potere di emendamento – 2.2. Modalità e termini di presentazione degli emendamenti. – 2.3. Il diritto di emendamento nel caso di «législation en commission» 3. L'emendamento come strumento ostruzionistico da parte dei parlamentari: i rimedi predisposti a favore del Governo– 4. Considerazioni conclusive.

1.1. *Brevi cenni sulle fonti del diritto in Francia. La particolare posizione delle leggi organiche.*

Un tentativo di riflessione sulla disciplina costituzionale del *droit d'amendment* non può non avere origine da una breve analisi del sistema delle fonti dell'ordinamento giuridico francese – con particolare attenzione alla peculiare natura delle *lois organiques* – nonché da un approfondimento dei rapporti tra gli organi titolari del potere di iniziativa legislativa.

Il primo aspetto, infatti, può risultare utile alla comprensione del valore che assume nell'ordinamento la disciplina positiva posta a sostegno del potere di emendamento; il secondo, di contro, permette di risalirne alla *ratio*, potendosi intendere – come in seguito si tenterà di dimostrare – il diritto di emendamento come un precipitato logico dei rapporti intercorrenti, in tema di produzione legislativa, tra il Governo e il Parlamento nella Quinta Repubblica francese.

Relativamente alla prima questione, è bene premettere che il sistema francese delle fonti rientra tra i c.d. «sistemi ad alta complessità»[1004], ovverosia tra quei sistemi giuridici in cui la linearità delle fonti del diritto, sia sotto il profilo della provenienza delle norme, sia sotto il piano della propria gerarchia, è venuta meno per lasciare spazio ad un sistema integrato e dalla non semplice comprensione. Sotto tale punto di vista appare determinante non solo l'etero-integrazione dovuta alle fonti di matrice internazionale e comunitaria, ma anche la maggiore articolazione istituzionale dello Stato con la presenza delle Autonomie territoriali.

Al di là del ruolo assunto dal diritto internazionale e sovranazionale, al vertice del sistema attuale sono collocate le disposizioni costituzionali, tra le quali spiccano la Costituzione del 1958, le fonti normative da essa richiamate nel Preambolo[1005], i principi fondamentali riconosciuti dalle leggi della Repubblica[1006] e – secondo l'impostazione maggioritaria – le c.d. leggi refendarie (leggi di revisione costituzionale).

In posizione subordinata alle norme di natura costituzionale, il quadro delle fonti primarie risulta essere maggiormente complesso, comprendendo – secondo i rispettivi campi di competenza – più tipologie di atti, dei quali il valore non è del tutto equiparabile

---

[1004] L'espressione è di P. COSTANZO, *La "nuova" Costituzione della Francia*, Giappichelli, Torino, 2009, pag. 426 e ss., il quale sottolinea il ruolo assunto dall'ordinamento comunitario, le cui prospettive tenderebbero all'affievolimento della gerarchia delle fonti interne. Sul punto, tuttavia, l'autore evidenzia come la Francia – a differenza di altri Stati che stanno affrontando lo stesso processo – tenderebbe a conservare rigorosamente, anche dal punto di vista formale, il sistema delle fonti così come delineato dalla normativa nazionale.

[1005] La Dichiarazione dei diritti del 1789, il Preambolo della Costituzione del 1946, la Carta dell'ambiente del 2004.

[1006] Tale insieme costituisce il c.d. *bloc de constitutionnalitè*, ossia il catalogo di fonti che può essere utilizzato dal *Conseil constitutionnel* come parametro di legittimità costituzionale.

così come non lo sono i reciproci rapporti[1007]. In tale scenario si collocano: le leggi organiche, le leggi, i regolamenti parlamentari, le c.d. *ordonnances budgetaires*[1008], le ordinanze ex artt. 38 e 74-1 della Costituzione e, infine, le ordinanze del Presidente della Repubblica nell'esercizio dei poteri eccezionali di cui all'art. 16 della Costituzione.

Ai fini della presente ricerca occorre concentrarsi sulle *lois organiques*, tipologia di provvedimento normativo, cui la Costituzione del 1958 ritaglia un ruolo importante e direttamente rilevante in materia di emendamento, visto il rinvio che il testo costituzionale opera con l'art. 44, primo comma, alla legge organica.

Le origini di tale tipologia di legge risalgono già alla Costituzione del 4 novembre 1848 che incaricava l'Assemblea nazionale di procedere, al termine dell'approvazione della Costituzione, «*à la rédaction des lois organiques dont l'énumerátion sera déterminéé par une loi spéciale*»[1009], indicando essa stessa alcune materie per le quali bisognava provvedere tramite legge organica, come, ad esempio, l'organizzazione giudiziaria e la composizione dei tribunali[1010].

Da quel momento, in tutta l'esperienza costituzionale francese è possibile reperire la categoria della legge organica che – per dimensione e importanza assunta – non trova analoghi corrispondenti nelle tradizioni costituzionali comuni dei Paesi europei[1011].

Alla costante presenza delle leggi organiche nel panorama delle fonti del diritto francese, tuttavia, non corrisponde una unicità della funzione ricoperta nonché delle caratteristiche che le contraddistinguono. In particolar modo – come emerge in tutta evidenza dal dibattito parlamentare in seno alla Costituente del 1958 – la Costituzione della Quinta Repubblica si è prefissata il compito di riplasmare dalle fondamenta il concetto stesso di legge organica[1012].

In effetti, fin dalle origini, la dottrina francese aveva avanzato difficoltà circa un inquadramento sistematico dell'istituto, già a partire dalla formulazione di una definizione condivisa di legge organica[1013], nonché delle sue finalità.

[1007] In questa sede non è possibile soffermarsi sulle diverse tipologie di fonti primarie e sui rapporti che intercorrono tra esse. Per un approfondimento relativo soprattutto all'esistenza o meno di un potere normativo primario del Governo, si rinvia a L. FAVOREU – P.GAÏA – R. GHEVONTIAN – J.L. MESTRE – O. PFERSMANN – A. ROUX – G.SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Parigi, XXIII ed., 2021, pag. 176 e ss.

[1008] Ordinanze adottate dal Governo ai sensi degli artt. 47 e 47-1 della Costituzione.

[1009] Art. 115 della Costituzione francese del 1848, il cui campo di applicazione è stato precisato con la *loi* 11 *déc. 1848* con la quale sono state indicate le materie in cui fosse necessario provvedere con legge organica.

[1010] Art. 114 della Costituzione francese del 1848.

[1011] Sul punto, basta considerare la circostanza che, oggi, la categoria delle leggi organiche è una categoria di cui parlano espressamente solo la Costituzione francese del 1958, la Costituzione greca del 1975 e la Costituzione spagnola del 1978. Ciononostante, nella legislazione ordinaria di moltissimi Paesi, tra cui l'Italia, è possibile riscontrare atti qualificati come leggi organiche, intesi come provvedimenti normativi che presentano un contenuto omogeneo ed esaustivo della materia disciplinata e che non assumono la portata che le stesse hanno nell'ordinamento francese.

[1012] L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Cedam, Padova, 1990, pag. 27.

[1013] La dottrina, infatti, risulta ancora oggi divisa tra più teorie circa la definizione di legge organica. Vi sono i sostenitori della teoria formalista-nominalista secondo cui si intendono leggi organiche quelle «alle quali la Costituzione conferisce tale carattere», di tale avviso risultano M.PRÉLOT – J. BOULOUIS, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Parigi, 1987, p. 622. Diversamente da questi autori vi è anche chi, come J.P. BÉRARDO, *Le istituzioni della Quinta Repubblica*, Roma, 1977, p. 44, per la definizione dell'istituto pone l'accento

La scelta del costituente fu, allora, quella di concepire, in via definitiva, le leggi organiche come il completamento, la precisazione, o meglio ancora, «*des prolongements de la Constitution*»[1014], in quelle materie dove la Carta costituzionale per esigenza di sinteticità non può contenere una disciplina di dettaglio[1015] e in cui non è opportuno, per la delicatezza delle decisioni assunte, rimettere la normazione al legislatore ordinario.

Questa finalità emerge chiaramente dalle dichiarazioni rese dal Guardasigilli, Micheal Debré, il 27 agosto 1958 davanti al *Conseil d'État*: «Va segnalata un'ultima innovazione, il cui scopo è ridurre l'arbitrarietà, sia governativa che parlamentare, in tutto ciò che riguarda i poteri pubblici. La Costituzione non può regolamentare ogni aspetto in questo campo. Non è bene, tuttavia, che le leggi siano redatte e approvate frettolosamente. Un procedimento particolare, segnato semplicemente da un lungo periodo di riflessione e da accresciuti poteri del Senato, è volto a rendere organici testi di leggi dotati di maggiore stabilità, vale a dire, come è giusto che sia, circondati da maggiore rispetto. Il funzionamento delle Assemblee, le principali regole dell'organizzazione dello Stato, la magistratura, saranno oggetto, in particolare, di leggi organiche.»[1016].

In sostanza, la *ratio* della previsione di leggi organiche va, quindi, rintracciata nella necessità di ricercare un largo consenso circa le disposizioni attuative della Costituzione relative al funzionamento dei pubblici poteri e alla volontà di conferire a tali norme una maggiore stabilità che le metta al riparo da plurimi interventi del legislatore.

In questo modo si spiega l'introduzione dell'art. 46 della Costituzione del 1958 che, oltre ad individuare un criterio formale di riconoscimento della fonte[1017], detta un procedimento di formazione della legge rafforzato e impone un controllo preventivo di legittimità costituzionale da parte del *Conseil constitutionnel*[1018]. Così come possono essere comprese le ragioni di un ampio rinvio da parte del testo costituzionale alla legislazione organica[1019].

---

sull'approvazione tramite procedura rafforzata. Ancora, in un'accezione sostanziale-materiale, ci sono autori che valorizzano il contenuto del provvedimento, necessariamente relativo alle istituzioni costituzionali, l'organizzazione dei poteri pubblici e il completamento delle disposizioni costituzionali, come M.H. FABRE, *Principes républicains de droit constitutionnel*, Parigi, 1984, p. 437 e M. DUVERGER, *Droit public*, Parigi, 1963, p. 28.

1014 B. TRICOT – R. HADAS-LEBEL – D. KESSLER, *Les institutions politiques français*, Dallaz, 1995, p. 156.

1015 Questa scelta è stata criticata da alcuni autori che si spingono ad affermare, ad esempio nell'ipotesi di rinvio alla legge organica per l'organizzazione del Parlamento, che la scelta produca un vero e proprio depauperamento della Costituzione, espressione del più generale disinteressamento dei Costituenti nel settore dell'organizzazione parlamentare che tradurrebbe in una «decostituzionalizzazione» della materia, cui sarebbe contrapposta l'«ipercostitutizionalizzazione» delle norme poste a garanzia del Governo nel titolo V. Si rinvia per approfondimenti a L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, cit., pag. 69 e ss.

1016 *Documents pour servir à l'historie de l'élaboration de la Constitution*, La Documentation français, 1987, tome III, p. 260. In lingua originale «Une dernière innovation est à signaler, dont l'objet est de diminuer l'arbitraire, tant gouvernemental que parlementaire, ent tout ce qui touche les pouvoirs publics. La Constitution ne peut pas tout réglementer en ce domaine. Il n'est pas bon, cependant, qu'une loi soit hâtivement rédigée et votée. Une procédure particulière simplement marquée par un long temps de réflexion et des pouvoirs accrus du Sénat est destinée à faire de lois organiques des textes dotes d'une plus grande stabilité, c'est-à-dire, comme il se doit, entourés d'un plus grand respect. Le fonctionnement des assemblées, les grandes règles de l'organisation de l'État, la magistrature, feront l'objet, notamment, de lois organiques ».

1017 L'art. 46, co.1, della Costituzione adotta il criterio nominalistico per cui è la Costituzione ad attribuire alle leggi indicate come tali «*le caractère de lois organiques*».

1018 In merito alla forma di controllo esercitata ed esercitabile dal *Conseil constitutionnel* nei confronti delle leggi organiche si rinvia a D. AMIRANTE, *Giudice costituzionale e funzione legislativa. L'esperienza francese*, Torino, 1991, pag. 48 e ss.; l'autore rileva come nella prassi il controllo di costituzionalità sulle leggi organiche non abbia

Questo fa sì che, oggi, nell'ordinamento francese le leggi organiche abbiano assunto una collocazione privilegiata all'interno del sistema normativo, tanto da essere ritenute delle leggi dal «*valeur constitutionnelle ou quasi-constitutionnelle*»[1020].

A ciò, infine, ha sicuramente contribuito la giurisprudenza del Conseil constitutionnel con l'elaborazione del c.d. «*domaine des le lois organiques*» che attribuisce alle leggi organiche, nel rispettivo campo di competenza, un valore sovraordinato alla legge ordinaria che non può essere in contrasto con esse[1021].

1.1. *L'iniziativa legislativa: Parlamento e Governo al confronto.*

Più specificatamente per risalire al fondamento e allo sviluppo del *droit d'amendment*, è indispensabile rivolgere lo sguardo ai meccanismi di produzione delle leggi nella Quinta Repubblica francese. Un siffatto scenario mette nitidamente in mostra l'importante ruolo giocato dal Governo nell'ambito dei lavori parlamentari, cui consegue l'esigenza per i gruppi parlamentari di ritagliare un proprio margine di manovra, tramite la presentazione degli emendamenti. In altri termini, per comprendere il fondamento del potere di emendamento non può prescindersi dallo studio della cornice, all'interno della quale lo stesso è destinato ad operare[1022].

L'art. 39 della Carta costituzionale, in modo solenne, recita che «*L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlament*».

Come sostenuto da diversi autori, in questa norma è possibile rintracciare la volontà del Costituente di introdurre - per mezzo dell'affermazione dell'uguaglianza nell'iniziativa legislativa tra Governo e Parlamento - una sorta di regime di natura parlamentare, temperato, tuttavia, da alcuni elementi di razionalizzazione. Gli autori della Costituzione del 1958 parevano, infatti, orientati verso un parlamentarismo più equilibrato, libero dal timore di vedere indebolito il Governo da un eventuale fallimento delle proprie proposte di legge e la scelta di attribuire il potere di iniziativa ad entrambi gli organi rappresenterebbe per l'appunto il segno dell'agognato parlamentarismo[1023].

---

assunto, nell'effettiva prassi, una grande rilevanza, dovuta prevalentemente alle condizioni che hanno contrassegnato la produzione legislativa organica e il suo contenuto.

[1019] A seguito della riforma costituzionale del 2008, sono ben 30 gli articoli della Costituzione che rinviano all'adozione di un'apposita legge organica – oltre che per l'esercizio del potere di emendamento - per la disciplina sul funzionamento degli organi costituzionali o, ad esempio, lo status giuridico dei magistrati, l'ordinamento autonomo delle collettività territoriali o altro ancora.

[1020] X. PRETOT, *Art. 46,* in F. LUCHAIRE – G. CONAC – X. PRETOT, *La Constitution de la République française,* Economica, Parigi, III ed., pag. 1136.

[1021] *Ex pluris,* CC., déc. n. 8 DC du 11 août 1960 o, di recente, CC., déc. n.784 DC du 28 juin 2019, secondo le quali una legge ordinaria può essere dichiarata incostituzionale se in contrasto con una disposizione della legge organica.

[1022] In questa sede non sembra opportuno soffermarsi sull'iter legis nel suo complesso, tramite lo studio della procedura legislativa ordinaria e delle procedure speciali che ad esse si accompagnano, per il quale si rinvia alla manualistica costituzionale. Risulta, di contro, necessario approfondire il tema dell'iniziativa legislativa.

[1023] C. ZACHARIE, *Art. 39,* in F. LUCHAIRE – G. CONAC – X. PRÉTOT, *La Constitution de la République française,* Economica, Parigi, III ed., pag. 977 e ss.

Ciononostante, è chiaro come l'introduzione di più elementi di razionalizzazione, di concerto alla prassi parlamentare, abbia frustato questa aspirazione, rendendo sempre più progressivamente l'Esecutivo come il vero e proprio motore istituzionale del sistema.

Le cause che hanno condotto ad un'affermazione predominante del Governo nell'iniziativa legislativa sono molteplici e, in tale prospettiva, altre disposizioni della Carta costituzionale ne rappresentano radice diretta.

Lo stesso art. 39 della Costituzione indica una procedura dettagliata per la presentazione dei *projets de lois* da parte del Governo che non trova corrispondente per il deposito delle *propositions de lois* in capo al singolo parlamentare.

Un progetto di legge di origine governativa, infatti, per essere presentato ha bisogno di una duplice forma di controllo: il primo è un controllo preventivo di legalità ad opera del *Conseil d'Ètat*, chiamato ad esprimere un parere non solo sulla conformità del testo alle norme costituzionali ed internazionali[1024], ma anche sulla qualità del testo della proposta normativa[1025]; il secondo è un controllo di tipo politico da parte del Consiglio di Ministri. Quest'ultimo, infatti, ha il compito di valutare la proposta che, di norma, proviene dal ministro competente e di comporre i differenti interessi in gioco, realizzando una sintesi politica sul testo da presentare, tenendo, altresì, in considerazione i suggerimenti e le proposte rese dal Consiglio di Stato[1026]. A ciò si aggiunge quanto prescritto – a seguito della riforma costituzionale del 2008 – dalla *loi organique* n. 2009-403 del 15 aprile 2009 che introduce l'obbligo della motivazione dei procedimenti di legge e l'allegazione della documentazione dello studio di impatto normativo, con particolare attenzione al collegamento del progetto con il diritto comunitario, e agli effetti prodotti nell'ordinamento interno dal punto di vista economico, finanziario, sociale ed ambientale[1027].

Di contro, fino alla revisione costituzionale del 2008, la Costituzione non prevedeva nessun adempimento per la presentazione della proposta di legge di iniziativa parlamentare. Con l'introduzione dell'ultimo comma dell'art. 39, secondo le condizioni specificate da apposita legge organica, si consente al Presidente della camera ove la *propositions* è stata depositata di inviare il testo al Consiglio di Stato, a meno che non ci sia espressa contrarietà da parte del presentatore[1028].

Se apparentemente questa maggiore libertà nell'iniziativa legislativa potrebbe intendersi come un *favor* nei confronti dell'attività parlamentare, in realtà essa produce un effetto

---

[1024] Con la conseguenza che l'esame preventivo riduca notevolmente le possibilità che il provvedimento normativo possa essere oggetto di ricorso giurisdizionale, fondato ad esempio su una violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

[1025] Come ha chiarito il *Conseil constitutionnel* con la décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003 l'obbligo di consultazione del Consiglio di Stato su un progetto di legge è un elemento indefettibile della procedura legislativa, in assenza del quale è possibile dichiarare la non conformità a Costituzione del provvedimento eventualmente approvato.

[1026] Anche su questo aspetto si è pronunciato il *Conseil constituionnel* che, nella décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, ribadisce la necessità per la validità della procedura che la proposta presentata, sotto forma di decreto del Primo Ministro, sia preceduta dall'esame e dalla deliberazione del Consiglio.

[1027] Art 7 « *Les projets de loi sont précédés de l'exposé de leurs motifs »;* Art. 8 *« Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'Etat. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent* […]».

[1028] Questa prerogativa, allo stato attuale, risulta poco utilizzata.

negativo sulla qualità dei disegni di legge di origine non governativa che, prima della loro presentazione, non possono beneficiare della preziosa competenza tecnico-giuridica del *Conseil d'État* e si ritrovano a concorrere con i progetti ben più definiti e rigorosi, avanzati dal Governo[1029].

Ma un secondo elemento, ancor più determinante, della minor pregnanza all'interno del contesto dell'iniziativa legislativa delle proposte di origine parlamentare è dovuto allo stringente sistema preclusioni disposto dall'art. 40 della Costituzione in tema di «*irricevibilitès*» finanziarie[1030]. La norma, infatti, sbarra ai parlamentari la possibilità di presentare proposte di legge che, direttamente o indirettamente, implichino l'utilizzo di risorse pubbliche e determinino conseguenze finanziarie, rappresentando un importante ostacolo alla reale concretizzazione dei testi di origine parlamentari[1031]. Parimenti, i parlamentari, secondo il dettame costituzionale, non possono depositare proposte di leggi sul finanziamento degli interventi in materia di sicurezza sociale, di leggi di programmazione, di leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali e, infine, di leggi che autorizzano il Governo a legiferare con lo strumento delle ordinanze.

Concorre, infine, a tratteggiare la linea di tendenza appena descritta il ruolo del Governo nella programmazione dei lavori parlamentari, che, grazie all'art. 48 della Costituzione, è, nei fatti, il *dominus* dell'ordine del giorno, godendo di importanti riserve per l'esame dei testi di cui richiede l'iscrizione. A fronte delle quali, solo con la riforma costituzionale del 23 luglio 2008, si è prevista una riserva di una settimana su quattro per l'esame delle iniziative parlamentari[1032].

Quanto tracciato trova piena corrispondenza nella percentuale di leggi approvate nel contesto della Quinta Repubblica che, al 2017, sono per l'89,15% di origine governativa e solo per il 12,84% di derivazione parlamentare, a testimonianza dello scarso contributo che il Parlamento riesce a dare nell'attuale sistema all'iniziativa legislativa[1033]. Tra l'altro, tale

---

[1029] E. OLIVA, *L'article 41 de la Constitution du 4 octobre 1958. Initiative législative et Constitution*, PUAM, 1997, pag. 93, si spinge ad affermare che tale sistema abbia comportato inevitabilmente, nel confronto tra iniziativa legislativa del Governo e iniziativa parlamentare, ad una «médiocrité du produit législatif» di quest'ultimo.

[1030] Art. 40 Cost. « *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique*».

[1031] Per un approfondimento relativo all'irricevibilità finanziaria si rimanda al contributo successivo, a cura di G.LABRINI.

[1032] Art. 48 Cost. «*Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée. Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour. En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité. Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires. Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement*».

[1033] I dati sono ricavati da P. AVRILLE – J. GICQUEL – J.É. GICQUEL, *Droit Parlementaire*, Lextens, Parigi, VI ed., 2021, pag. 241.

dato risulta essere ancor più negativo in relazione al rapporto tra *projets* e *propositions* presentati che è circa il 75% di progetti e il 25% di proposte, considerando che buona parte dei progetti governativi sono atti vincolanti, quali leggi di ratifica dei trattati internazionali, leggi organizzative, o leggi di autorizzazione per l'emanazione di ordinanze governative.

Con questi numeri è anche possibile prendere atto che, nonostante le criticità evidenziate, l'iniziativa legislativa per mano dei parlamentari francesi rimane numerosa, anche se poche sono le proposte di legge effettivamente discusse e votate dalle Assemblee elettive. In un siffatto sistema, la maggioranza delle *propositions*, infatti, avrebbe assunto un «caractère démonstratif» e le stesse verrebbero utilizzate esclusivamente per testimoniare all'opinione pubblica e agli elettori che il Parlamento si sforza di attenzionare le loro esigenze, nonché dall'opposizione parlamentare per mettere in difficoltà la maggioranza sulle proposte avanzate[1034].

Non può, allora, non condividersi l'opinione che, nell'ordinamento francese, esistono ostacoli politici di ogni tipo, qualora i parlamentari abbiano l'ardore di osare a svolgere il ruolo del legislatore[1035]. Ci si rende conto che alla così tanto solennemente proclamata uguaglianza di titolarità sul piano dell'iniziativa, non corrisponde una effettiva uguaglianza sostanziale tra Governo e Parlamento sul piano dell'avvio del procedimento legislativo e che l'affermazione costituzionale dell'art. 39 è una illusione, smentita dalle restanti norme costituzionali e dalla prassi istituzionale[1036].

E, in effetti, la stessa Carta costituzionale sembra suggerisce un diverso ruolo del Parlamento con l'art. 29 secondo cui «*Le Parlement vote la loi. Il contróle l'action du Gouvernement*».

Bisognerebbe, dunque, interrogarsi se, all'interno dell'ordinamento francese, sia ancora corretto affermare che al Parlamento spetti il potere legislativo (inteso quale potere di fare le leggi), la cui espressione potrebbe risultare inappropriata in relazione al condiviso ruolo di iniziativa con il Governo, piuttosto che il «*pouvoir délibérant*», ossia il potere di esprimere la sua volontà, tramite la deliberazione, in relazione alla formazione di una legge. Il vantaggio di quest'ultima affermazione, infatti, potrebbe essere duplice: da una parte si spiegherebbe la contraddizione di un Parlamento competente a votare leggi che non ha il diritto di presentare, dall'altro si darebbe piena visibilità al suo ruolo di controllo nei confronti dell'attività del Governo, compreso nell'esercizio dell'iniziativa legislativa, riconducendo ad unità la funzione svolta dalle Assemblee parlamentari all'interno della Quinta Repubblica[1037].

2. *Il fondamento del potere di emendamento tra legge organica e regolamenti parlamentari*

[1034] M. VERPEAUX – F. CHALTIEL, *Manuel de droit constitutionnel*, Lextens, Parigi, 2010, pag. 225.

[1035] M. VERPEAUX – F. CHALTIEL, *Idem*, pag. 226.

[1036] In questi termini si esprimono sia ZACHARIE, *Art. 39*, in F. LUCHAIRE – G. CONAC – X. PRÉTOT, *La Constitution de la République française*, cit.., pag. 982, sia P. COSTANZO, *La "nuova" Costituzione della Francia*, cit., pag. 270.

[1037] Per un maggior approfondimento, si rinvia a P. AVRILLE – J. GICQUEL – J.É. GICQUEL, *Droit Parlementaire*, cit., pag. 231 e ss.

All'illusoria eguaglianza sul piano dell'iniziativa legislativa che – come esaminato – si concretizza, *de facto*, in una egemonia dell'Esecutivo, funge da contraltare il diritto di emendamento, strumento attraverso il quale i parlamentari cercano di recuperare margine di manovra all'interno del procedimento legislativo[1038].

Questo diritto è formalmente sancito dall'art. 44 della Carta costituzionale, la cui attuale formulazione enuncia nella prima *alinéa* «*Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement*». Trattasi, dunque, anche in questo caso di un potere attribuito reciprocamente ai parlamentari che al Governo della Repubblica. Tuttavia, il ruolo marginale del Parlamento nella fase dell'iniziativa (e, di contro, il predominio dell'iniziativa governativa) rende l'istituto appannaggio quasi esclusivo dei parlamentari[1039].

La norma prosegue affermando che il diritto vada esercitato «*selon les conditions fixée par le règlements des assemblées, dans le cadre determiné par una loi organique*». Attualmente la cornice normativa è delineata, oltre che dalle disposizioni costituzionali, dalla legge organica 2009-403 che detta regole più o meno generali sulle previsioni che, ciascuno nella propria autonomia, i due rami del Parlamento possono adottare in tema di emendamenti. Questi tre diversi e distinti livelli di normazione realizzano un intarsio tra fonti che, al netto della genericità delle disposizioni contenute nella *loi organique*, attribuisce, pur in un rinnovato quadro di garanzia delle opposizioni parlamentari, un ruolo significativo ai regolamenti parlamentari nello stabilire le concrete condizioni per l'esercizio del diritto[1040].

Definito da Bernard Accoyer[1041] come uno tra i più importanti e fondamentali diritti dei parlamentari[1042], il diritto d'emendamento è inteso quale «*corollaire du droit général d'initiative*»[1043], accezione quest'ultima condivisa da costante giurisprudenza del *Conseil constitutionnel*[1044]. Tanto porta ad intendere l'emendamento all'interno dell'ordinamento francese come una vera e propria forma di iniziativa derivata, contrappeso della dominazione dell'Esecutivo in materia di iniziativa legislativa[1045]. Il riferimento al diritto di iniziativa, tuttavia, non deve trarre in inganno perché, già a partire dal 1987, il *Conseil constitutionnel* ha avuto modo di chiarire la netta distinzione tra il diritto di iniziativa

---

1038 P. COSTANZO, *La "nuova" Costituzione della Francia*, cit., pag. 274;

1039 HERIN J.L., *Art. 44,* in LUCHAIRE F. –CONAC G.– PRETOT X., *La Constitution de la République française*, cit., pag. 1068. L'autore sottolinea come nella sessione 2005-2006 solo 388 su 10196 emendamenti presentati all'Assemblea Nazionale erano di origine governativa. Dati leggermente superiori si registravano al Senato dove il numero era di 367 su 7806.

1040 BOCCALATTE S.– PICCIRILLI G., *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008,* in *Ossservatorio sulle fonti,* Giappichelli, Torino, 2009, p. In questa sede non è possibile soffermarsi sulle condizioni necessarie per la valida presentazione di proposte emendative che emergono dalle tre fonti normative sul *droit d'amendament*. Si rinvia al paragrafo successivo per alcune indicazioni sul contenuto del potere di emendamento e al contributo di G. LABRINI E G. ROSSI circa il panorama normativo in tema di irricevibilità e interpretazione del *Conseil costitutionnel* sul diritto di emendamento.

1041 Presidente dell'Assemblea Nazionale dal 2007 al 2012, in occasione della riforma costituzionale del 2008 dichiarò «*ce que je crois être l'un des droits les plus fondamentaux des parlamentaires, le droit d'amendament*».

1042 Dello stesso avviso, l'attuale Presidente del Senato Gérard Larcher che, sempre nel contesto della riforma del 2008, l'ha defito «*sacré, fondamental et parlamentaire*».

1043 E. PIERRE, *Traitè de droit politique et parlamentaire*, 1902, n. 686, Parigi, 1989.

1044 *Ex pluris*, CC. déc. n°2000-430 e 200-434 DC du 29 juin 2000.

1045 BLACHER P., *Le Parlement en France*, Lextens, Parigi, 2012, pag. 82

legislativa ex art. 39 Cost. e il diritto di emendamento, ai sensi dell'art. 44 della Cost., affermando come esistano «*limites inhérents au droit d'amendement*»[1046].

A prescindere dal tema delle irricevibilità o dei diversi limiti procedurali, il diritto di emendamento non può essere totalmente accostato al potere di iniziativa legislativa perché manca della possibilità di introdurre questioni nuove, dovendosi – di volta e volta – innestare all'interno di un progetto o proposta di legge già depositata presso l'Assemblea Nazionale o il Senato. In tal senso, Eugène Pierre scrive che «*l'amendement se distingue de la proposition en ce qu'il n'a pas comme celle-ci le pouvoir de fair naître une question nouvelle, il se ne produit qu'a l'occasion d'une affaire dont la chambre est déjà saise*»[1047].

Il diritto di emendamento, infatti, «*consiste à corriger un texte en le complétant, le modifiant ou en supprimant certaines de ses dispositions*»[1048] o, in altri termini in «*une proposition de modification du text soumis à la délibération d'une Assemblée*»[1049]; di contro, il progetto o la proposta di legge è il testo stesso su cui è possibile presentare emendamenti, che introduce all'esame del legislatore argomenti nuovi ed originali. Con questo si spiega anche il limitato uso del *droit d'amendement* da parte del Governo che, essendo il principale motore dell'attività legislativa, tramite gli emendamenti cadrebbe nella contraddizione di auto-emendare testi da sé licenziati, secondo la procedura piuttosto ragionata che ne consente la presentazione presso le Assemblee parlamentari.

Questi pochi cenni permettono, allora, di comprendere che la consacrazione costituzionale del diritto di emendamento, sebbene da una parte miri a rafforzare il ruolo legislativo dei deputati e dei senatori, dall'altra non possa ritenersi uno strumento del tutto sufficiente per rimediare a quella disparità di trattamento che la Costituzione, al di là del dato formale, realizza tra Parlamento ed Esecutivo nella fase dell'iniziativa legislativa.

Ciò, comunque sia, non significa che il potere di emendamento non costituisca uno strumento prezioso nella fase di formazione della legge; di contro, il *droit d'amendement* tende sempre più ad assumere un posto centrale all'interno dei lavori parlamentari.

Oltre ad essere l'unico strumento a disposizione dei parlamentari per contribuire alla formazione di quei testi legislativi, per i quali gli è precluso il potere di iniziativa[1050], l'emendamento incide notevolmente sui lavori assembleari, soprattutto a seguito della riforma costituzionale del 2008, con la quale si cerca di rivitalizzare il ruolo nel sistema delle Assemblee elettive, garantendo maggiori spazi alle opposizioni. In linea generale, infatti, tutti gli emendamenti devono essere discussi in seduta pubblica[1051]– salvo alcune eccezioni che possono verificarsi su attivazione del Governo laddove sia particolarmente pregnante l'esigenza di approdare ad una celere e immutata approvazione del testo – e

---

[1046] CC n. 225 DC du 23 janvier 1987. In relazione a questo aspetto si rinvia al contributo successivo di G.Rossi che, approfondendo la giurisprudenza costituzionale, esamina in modo approfondito la giurisprudenza della Corte sulla distinzione tra il potere di iniziativa e il diritto di emendamento.

[1047] HERIN J.L., *Art. 44,* in LUCHAIRE F. –CONAC G.– PRETOT X., *La Constitution de la République française*, cit., pag. 1064 e ss..

[1048] BLACHER P., *Le Parlement en France,* cit., pag. 82

[1049] P. AVRIL – J. GIQUEL, *Lexique de droit constitutionnel,* Puf, 2001.

[1050] Vedi paragrafo precedente

[1051] Il Governo, ai sensi dell'art. 44, co.2, della Costituzione può opporsi solo alla discussione degli emendamenti che non siano stati proposti in commissione.

questo comporta inevitabilmente, soprattutto nel caso in cui siano stati presentati numerose proposte emendative, ad un ampliamento del dibattitto e della riflessione da parte del legislatore.

Con la presentazione delle proposte emendative, i parlamentari dimostrano di voler assumere parte attiva nell'elaborazione della legge e costringono il Governo ad un dibattito più lungo, ad approfondire le questioni più controverse, a ritardare la discussione dei tesi non condivisi, a subire l'attenzione dell'opinione pubblica.

In questo senso, può concludersi che la funzione del diritto di emendamento sia cambiata perché non si tratta più di uno strumento utilizzato "solamente" per migliorare la qualità tecnica o politica di un testo, ma di un mezzo che i parlamentari usano per fare sentire la propria voce e rallentare quelle strade che il motore istituzionale del sistema ha autonomamente intrapreso[1052].

2.1. *Il contenuto degli emendamenti*

Una volta affrontate le questioni teoriche relative al diritto di emendamento, altrettanto importante è cercare di definirne il contenuto, ossia comprendere cosa effettivamente possa essere proposto dai titolari del *droit d'amendement*, in special modo dai parlamentari. Il contenuto degli emendamenti può essere ricavato in negativo dalle cause di irricevibilità che ne escludono l'ammissibilità in numerose ipotesi, tra le quali vi è l'introduzione di maggiori oneri finanziari. Sulle cause di irricevibilità si rinvia al contributo successivo, limitandosi in questa sede a tracciare alcune linee dello spazio di manovra residuo all'interno del quale gli emendamenti possono muoversi.

In primis, occorre sottolineare che la proposta emendativa può essere presentata nei confronti di qualsiasi progetto di legge[1053]; anzi, il diritto di emendamento risulta essere più ampio nell'ipotesi di leggi referendarie per le quali viene meno il vincolo finanziario.

In secondo luogo, gli emendamenti si distinguono tra loro a seconda che essi tendano a modificare il testo di un articolo già inserito all'interno di un progetto/proposta di legge oppure ad introdurre un articolo del tutto nuovo nel testo[1054].

La proposta di modifica può riguardare sia il titolo dell'articolo[1055], sia la sua suddivisione interna, che le parole che compongono l'articolato. La modifica, infatti, può cancellare o inserire una sola o più parole, un comma, un paragrafo. Relativamente al contenuto *strictu sensu* nel commentario alla Costituzione si legge che «*l'imagination des auters d'amendements est sans borne*»[1056]. Possono essere presentati emendamenti di principio, di forma, di sostanza, di carattere tecnico, di coordinamento con altre disposizioni

---

[1052] HERIN J.L., *Art. 44,* in LUCHAIRE F. –CONAC G.– PRETOT X., *La Constitution de la République française*, cit., pag.1081.

[1053] Fino alla decisione del 9 avril 2003 del *Conseil constitutionnel* si riteneva preclusa la possibilità di presentare emendamenti sui progetti di legge relativi ai Trattati internazionali. Il giudice delle leggi, di contro, ha aperto a questa possibilità purché non «*assortir de réserves de conditions ou de déclaration interprétative l'autorisation de ratification ou d'approbation*».

[1054] Entrambi i regolamenti parlamentari non fanno differenza tra le due diverse tipologie.

[1055] Anche se in realtà le modifiche del titolo non vengono messe in votazione.

[1056] J.L. HERIN, *Art. 44,* in F. LUCHAIRE – G. CONAC – X. PRETOT, *La Constitution de la République française*, Economica, Parigi, III ed., p. 1070.

normative, emendamenti che hanno lo scopo di precisare il contenuto dell'articolo o di fornire la definizione di un istituto che in esso viene disciplinato, e così via. Rimane ovviamente fermo il limite che la proposta non sia «*dépourvus de tuot lien avec l'objet du texte en discussion*»[1057].

Peculiari sono i c.d. *amendement d'appel* con i quali il parlamentare ha la possibilità di chiedere al ministro competente chiarimenti e spiegazioni relative ad un articolo del progetto di legge oppure di impegnarsi a compiere quanto richiesto; la risposta a questo emendamento viene pubblicata nel *Journal officiel* e se ritenuta soddisfacente da parte di chi l'ha proposto, l'emendamento viene ritirato prima che sia stato messo in votazione[1058].

Nonostante lo sfavore del *Conseil constitutionnel*, la prassi parlamentare vede anche la presenza degli *amendement de suppression*, con i quali piuttosto che modificare un testo in discussione se ne approva la sua cancellazione. Questi hanno sicuramente una funzione di economia procedurale perché permettono di evitare dibattiti inutili su disposizioni che non troverebbero accoglimento in fase di votazione; pertanto, i regolamenti parlamentari li ritengono sempre ammissibili e prioritari nell'ordine di esame[1059].

Infine, l'emendamento – allo stato attuale – sia se di origine governativa che parlamentare non deve essere preceduto né accompagnato da pareri o valutazioni sull'impatto della modifica. Se tale scelta appare coerente in riferimento agli emendamenti presentati dal parlamentare che, al pari dell'iniziativa, vedono garantita una libertà di presentazione, di contro sembra essere contraddittoria in relazione a quelli di origine governativa, dal momento che – come esaminato in precedenza – l'iniziativa legislativa dell'Esecutivo è subordinata al parere del *Conseil d'Ètat* e alla valutazione preliminare di impatto.

Invero, a questo proposito è intervenuta, con scarsi risultati, la legge organica 409-2003. L'art. 14 della *loi* rinviava ai regolamenti parlamentari la facoltà di introdurre meccanismi attraverso i parlamentari potessero richiedere un'analisi di impatto per gli emendamenti governativi, ma la disposizione è stata dichiarata incostituzionale in quanto eccessivamente generica e priva di regole generali sul contenuto di questa analisi, sul termine di deposito e sulle conseguenze in caso di inadempimento[1060]; l'art. 15, invece, consentirebbe ai regolamenti di introdurre una possibile valutazione preliminare della proposta emendativa di provenienza parlamentare, su volontà del presentatore stesso[1061].

2.2 *Modalità e termine di presentazione degli emendamenti*

[1057] Art. 48, co.3, Reg. Sénat,

[1058] In questo caso il diritto di emendamento pare assimilabile al *droit de questionnement*, previsto dall'art. 48, co.2, della Costituzione.

[1059] P. AVRILLE – J. GICQUEL – J.É. GICQUEL, *Droit Parlementaire*, Lextens, cit., p. 291

[1060] CC déc. N° 2009-579 DC du 9 avril 2009. Per approfondimenti sulla questione si rinvia a S. BOCCALATTE – G. PICCIRILLI, *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008*, in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 15 e ss.

[1061] Art. 15 l. org. 2009-403 «*Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles des amendements des membres du Parlement, à la demande de leur auteur, ou des amendements de la commission saisie au fond peuvent faire l'objet d'une évaluation préalable communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance*».

Una volta esaminato il fondamento del potere di emendamento, merita attenzione ripercorrerne le regole di presentazione che – come poc'anzi spiegato – può avvenire ad opera tanto dei parlamentari, sia di maggioranza che opposizione, che del Governo.

In questa sede si cercherà di ricomporre la disciplina positiva, alla luce anche delle prassi parlamentari, ricavabile dal combinato disposto della l.org. n. 2009-403 e dai Regolamenti parlamentari, ai quali è rimesso il compito di delineare le indicazioni operative nel quadro dei principi fissati dalla legge organica[1062].

Non esiste una disciplina unica sulla presentazione degli emendamenti, essendo le regole influenzate da una pluralità di fattori quali, fra gli altri, il soggetto da cui promana l'iniziativa, lo stato del procedimento e la tipologia di emendamento. Essa, inoltre, esige di essere integrata con le disposizioni in materia di «*irrecevabilités*» che saranno affrontate nel capito successivo, cui si rimanda per una maggiore comprensione dell'istituto.

Quale regola generale, l'art. 13, primo comma, della legge organica stabilisce che gli emendamenti siano redatti per iscritto e contengano una motivazione, seppur succinta[1063]. Ai fini della concreta riferibilità dell'emendamento ad un soggetto che ne sia titolare del diritto di presentazione, è, inoltre, necessario che nello stesso sia apposta la firma dell'autore – se singolo – o di almeno uno dei suoi autori, laddove fosse presentato da più soggetti[1064]. L'obbligo di motivazione è ricollegato ad un limite al diritto di emendamento, introdotto con la riforma costituzionale del 2008 che, nel modificare l'art. 45 della Costituzione, ha previsto il principio secondo cui ogni emendamento è ricevibile solo se presenta un legame, diretto o indiretto, con il testo all'esame del Parlamento cui è associato[1065]. Quest'ultima regola diventa ancora più tassativa nell'ipotesi di seconda lettura del provvedimento[1066] dove trova spazio la c.d. «*régle de l'entonnoire*». Tale *régle*, dopo l'approvazione in prima lettura, consente che siano presentati solo emendamenti in relazione diretta con una disposizione già inserita nella lettura precedente, vietando tanto al Governo che ai singoli parlamentari l'introduzione di materie o argomenti nuovi[1067]. Sulla

---

[1062] Il descritto quadro normativo è imposto dall'art. 44 della Cost. «*Ce droit* (cfr. d'amendement) *s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par le règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par una loi organique*». La legge organica di riferimento è la n. 2009-403 che contiene il Chapitre III «*Dispositions relatives au droit d'amendement prises en vertu de l'article 44 de la Constitution*» con gli artt. 13 – 17 con i quali si incaricano i Regolamenti parlamentari a stabilire le procedure per la presentazione e la discussione degli emendamenti, secondo le linee guida da essa stessa indicate. Il Regolamento dell'Assemblea Nazionale disciplina la materia nel Cap. IV «*Discussion des projets et propositions en première lecture*» (artt. 90-102) del Titre II «*Procédure législative*», mentre il Regolamento del Senato nel Cap. XIV «*Discussion des projets et des propositions*» (artt. 42 – 47 quinquies). Nella disciplina non si rintracciano particolari differenze procedurali tra i due rami del Parlamento; pertanto, saranno riportate le sole norme del Regolamento dell'AN.

[1063] Art. 13, l. org. 2009-403 «*Les amendements sont présentés par écrit et sont sommairement motives*».

[1064] Art. 98, co.2, del Reg. AN « *Il n'est d'amendements que ceux formulés par écrit, signés par l'un au moins des auteurs et déposés sur le bureau de l'Assemblée ou présentés en commission*».

[1065] Art. 45, co.1, Cost. «[…] *Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis*».

[1066] Anche in Francia, come in Italia, il disegno di legge deve essere approvato dai due rami del Parlamento con il medesimo testo ed è prevista la c.d. «navette» nell'ipotesi in cui la seconda Camera apporti delle modifiche rispetto al testo approvato dalla prima che ne aveva iniziato l'esame.

[1067] La legittimità costituzionale di questa regola è pacificamente confermata dalla giurisprudenza del *Conseil constitutionnel*, che, in deroga, ritiene ammissibili solo gli emendamenti che hanno la finalità di garantire il rispetto della Costituzione. Fra le altre, CC., déc. n°2011 – 631 DC.

legittimità dell'istituto si è pronunciato, con due sentenze del 19 gennaio e del 16 marzo 2006, il Conseil constitutionnel, il quale, ribadendo come in prima lettura il diritto di emendamento possa essere esercitato nella sua pienezza, ritiene legittima una restrizione sul contenuto dell'emendamento nelle successive letture per «il rispetto dei requisiti di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare, nonché per quello delle regole di ammissibilità, nonché per la necessità che un emendamento non sia privo di qualsiasi nesso con l'oggetto del testo licenziato dalla prima assemblea»[1068]. Conseguentemente sintetizza che «le integrazioni o modifiche che dovessero essere apportate dopo la prima lettura devono essere direttamente correlate ad una disposizione ancora in discussione».

Sempre in relazione al contenuto dell'emendamento, i Regolamenti parlamentari, secondo quanto indicato dall'art. 15 della legge organica del 2009, possono prescrivere, in determinate circostanze, che l'emendamento sia accompagnato da una valutazione preliminare o da una valutazione relativa al controllo delle politiche pubbliche[1069].

Per quanto concerne le concrete modalità di presentazione, le stesse differiscono a seconda della sede in cui l'emendamento viene presentato. La Costituzione, infatti, riconosce il diritto a presentare emendamenti sia durante il passaggio del progetto di legge in commissione che in Aula. Siffatto diritto è riconosciuto a tutti i parlamentari, ne è conferma la previsione contenuta nel Regolamento dell'Assemblea Nazionale con la quale si afferma che hanno diritto a partecipare alle sedute delle commissioni parlamentari i rispettivi membri e coloro i quali hanno presentato un emendamento[1070]. La facoltà di presentare in entrambe le sedi l'emendamento comporta la possibilità, in caso di rigetto o di modifica del testo in Commissione, di reiterare durante l'esame in Aula la proposta emendativa.

Laddove l'emendamento venga presentato in commissione, il testo va depositato presso la segreteria della commissione, mentre nel caso dell'Aula occorre inviarlo all'Ufficio di presidenza dell'Assemblea che ha il compito di stampare e distribuire le copie del testo[1071]. Le tradizioni modalità di deposito cartaceo della proposta emendativa sono state, di recente, accompagnate dai sistemi ELOI per l'Assemblea Nazionale e AMELI per il Senato (acrononimo dell'espressione «*amendement en ligne*»).

[1068] In lingua originale «*le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie […] les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture… doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion*». Per un approfondimento sul c.d. « triomphe de l'entonnoir » si rinvia a J.L. HERIN, *Art. 44,* in F. LUCHAIRE – G. CONAC – X. PRETOT, *La Constitution de la République française*, cit., pag. 1079 e ss.

[1069] Art. 15 l.org. 2009-403 « *Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles des amendements des membres du Parlement, à la demande de leur auteur, ou des amendements de la commission saisie au fond peuvent faire l'objet d'une évaluation préalable communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance*».

[1070] Art. 86, co.6, del Reg.AN « *Peuvent participer aux débats de la commission, outre les membres de celle-ci, l'auteur, selon les cas, d'une proposition ou d'un amendement ainsi que, le cas échéant, les rapporteurs des commissions saisies pour avis. La participation du Gouvernement est de droit* ».

[1071] A tal proposito, il Regolamento dell'Assemblea nazionale precisa che la mancata stampa e distribuzione di un emendamento non può essere d'ostacolo al regolare svolgimento della seduta pubblica in cui è programmato. In realtà, a partire dal 2018, nonostante la previsione regolamentare, in AN gli emendamenti non sono più stampati e sono accessibili ai deputati con l'applicazione Eliasse, installata sui tablet forniti dagli uffici.

Circa i termini di presentazione, le scadenze sono diverse a seconda che l'emendamento sia di origine parlamentare o governativa.

In via ordinaria, salvo decisione contraria della Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari, gli emendamenti vanno presentati non più tardi delle ore 17.00 del terzo giorno lavorativo antecedente alla discussione in commissione o in Aula[1072]. Questo termine costituisce il punto di incontro e di bilanciamento tra l'esercizio del diritto di emendamento, l'efficiente organizzazione dei lavori parlamentari – bisogna tenere conto anche delle esigenze logistiche per il riordino dei testi, la stampa e la loro diffusione presso i parlamentari – e il corretto svolgimento del dibattito democratico. Va precisato che questa regola non si applica ai sub-emendamenti[1073]

Al Governo è, comunque, attribuita la possibilità di presentare emendamenti anche oltre il termine stabilito e, laddove decida di esercitare questo potere, su richiesta di un gruppo parlamentare o di un certo numero di membri del Parlamento, occorrerà concedere tempi di discussione supplementare[1074]. Quest'altra prerogativa non fa altro che rafforzare l'idea dell'Esecutivo quale *dominus* dell'attività legislativa e soggetto propulsore dei lavori parlamentari[1075]. Essa, tuttavia, è riconosciuta anche alla commissione parlamentare – non al singolo componente, ma a tutta la commissione in maggioranza – e, se esercitata, consente a ciascun parlamentare di presentare ulteriori emendamenti solo se collegati all'articolo che l'emendamento tardivo vuole modificare e/o aggiungere[1076].

2.3 *Il diritto di emendamento nel caso di «législation en commission»*.

Il riformato testo dell'art. 44 della Costituzione, di concerto con l'art. 17 della legge organica 2009-403, chiarisce come il diritto di emendamento si eserciti «*en séance ou en commission*»[1077], secondo le regole che sono state esaminate nei paragrafi precedenti; la norma consente, quindi, un doppio livello di presentazione degli emendamenti, dapprima in commissione e poi in aula, prima della discussione generale.

Questa regola può subire un'eccezione con la *législation en commission*, la quale preclude la presentazione degli emendamenti in aula, limitandone la possibilità alla sola fase di esame in commissione. L'istituto, per la prima volta, è stato introdotto al Sénat e non

---

[1072] Art. 99, co.1, Reg. AN «*Sauf décision contraire de la Conférence des présidents, les amendements des députés doivent être présentés au plus tard le troisième jour ouvrable précédant la date de début de la discussion du texte à 17 heures*».

[1073] Art. 99, co.3. Reg. AN.

[1074] Art. 99, co.2, Reg. AN «*Après l'expiration du délai de dépôt prévu à l'alinéa précèdent, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou la commission saisie au fond. Lorsque le Gouvernement ou la commission saisie au fond fait usage de cette faculté, ce délai n'est plus opposable aux amendements des députés portant sur l'article qu'il est proposé d'amender ou venant en concurrence avec l'amendement déposé lorsque celui-ci porte article additionnel* ».

[1075] Parimenti conferma questa tesi, l'art. 100, co.5, del Reg. AN che attribuisce agli emendamenti presentati dal Governo priorità nella discussione rispetto agli emendamenti presentati dai parlamentari.

[1076] Art. 99, co.2, Reg. AN., v. sopra.

[1077] Disposizione ricavabile dal combinato disposto dal co. 1 e co.2 dell'art. 17 della l. org. 2009-403

trovava analogo corrispondente presso *l'Assemblée National*[1078], quantomeno fino all'adozione della risoluzione n. 281 del 4 giugno 2019, con la quale anche il regolamento dell'Assemblea accoglie la procedura già conosciuta dal Senato[1079]. La procedura è stata approvata sia per il Senato che per la Camera dal *Conseil constitutionnel*[1080].

L'art. 47 ter del Regolamento del Senato[1081], al termine di un periodo sperimentale avviato dal 2015, ha introdotto la possibilità di attivare la procedura per la legislazione in commissione, con l'effetto che «l*e droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement sur un projet de loi o une proposition de loi ou de résolution s'exerce uniquement en commission*»[1082]. Non possono essere soggetti a questa procedura i testi di revisione costituzionale né i progetti di leggi finanziarie o sul finanziamento della sicurezza sociale[1083].

Un testo di legge può essere incanalato nella procedura semplificata dietro deliberazione della Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari, su richiesta del Presidente del Senato, del Presidente della commissione competente o di un gruppo, del Governo; quest'ultimo, come anche il Presidente della commissione o di un gruppo parlamentare, ha un diritto di veto sull'applicazione della procedura accelerata[1084]. Parimenti gli stessi soggetti, entro il termine temporale indicato al momento di applicazione della procedura, possono chiedere il ritorno alla procedura ordinaria, salvo decisione contraria della Conferenza dei presidenti[1085].

La *legislation en commission* può essere utilizzata sia per l'intero testo che per una parte di esso e, sebbene l'esame sia svolto esclusivamente in commissione, è sottoposta a forme di pubblicità analoghe ai lavori in aula, di conseguenza è consentito sia al Governo che a tutti i senatori la partecipazione in commissione[1086].

La deliberazione finale sul testo rimane di competenza esclusiva dell'aula. Eccezionalmente, in quest'ultima sede è consentito presentare emendamenti necessari per assicurare il rispetto della Costituzione, per operare un coordinamento con un altro testo

---

[1078] All'interno dell'Assemblea Nazionale, in un primo momento, vi era solo la possibilità di adottare una differente procedura di applicazione semplificata della legge. Si tratta di una procedura che, diversamente, non comprime la facoltà di presentare proposte emendative in Aula, ma incide sulla discussione generale che viene omessa su delibera della Conferenza dei capigruppo, su richiesta del Governo, del Presidente della commissione competente o dal Presidente di un gruppo parlamentare. L'istituto è disciplinato dagli artt. 103 e ss. del Reg. AN.

[1079] La risoluzione introduce nel Titolo II sulla procedura legislativa il Chapitre V bis «*Procédure de législation en commission*» con gli artt. 107-1, 107-2, 107-3, che riproducono la disciplina già in vigore per il Senato, cui si rimanda nelle note successive.

[1080] CC, déc. n° 757 DC du 16 janvier 2018; CC, déc n.° 785 DC du 4 juillet 2019.

[1081] La norma è in applicazione della legge cost. del 23 luglio 2018 e della legge org. del 15 aprile 2019.

[1082] Si tratta nello specifico del co.1 dell'art. 47 ter.

[1083] Art. 47 ter, co.2, Reg. Sénat « *La procédure de législation en commission n'est pas applicable aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale*».

[1084] Art. 47 ter, co.3, Reg. Sénat « *La procédure de législation en commission ne peut être décidée en cas d'opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou d'un président de groupe*».

[1085] Con la decisione del 16 gennaio 2018, il *Conseil constitutionnel* ha chiarito che la conferenza non può opporsi a tale richiesta se presentata tempestivamente.

[1086] Art. 47 ter, cc. 7 e 8 « *Le Gouvernement et l'ensemble des sénateurs peuvent participer à la réunion.Les règles de publicité et de débat en séance sont applicables en commission, sauf dispositions contraires du présent article*».

normativo in corso di esame o per coordinare due disposizioni dello stesso testo e, infine, per la correzione di un mero errore materiale[1087]. Nel caso in cui la procedura semplificata sia stata attuata solo per una parte del testo, gli emendamenti in aula sulla restante partizione non possono in ogni caso pregiudicare quanto sia stato oggetto di emendamento e approvazione in commissione con la *legislation en commission*[1088].

Dalla sua entrata in vigore, la procedura è stata applicata diversa volte allo scopo di semplificare la procedura legislativa, soprattutto nel caso di provvedimenti poco controversi, o comunque, condivisi con un'ampia maggioranza parlamentare, riducendo significativamente i tempi dell'approvazione[1089]. Tuttavia, a fronte di questa esigenza di accelerazione delle procedure, non può non essere notato che, in modo diretto, la *legislation en commission* rappresenti un ulteriore limite al diritto di emendamento; quest'ultimo, inoltre, risulta ancora più compresso nell'ipotesi dell'uso parziale dell'istituto, non essendo possibile che il *plenum* presenti emendamenti in aula sulle parti in cui astrattamente sarebbe consentito, se capaci di incidere su quelle porzioni di testo coperte dalla riserva in commissione.

3. *L'emendamento come strumento ostruzionistico da parte dei parlamentari: i rimedi predisposti a favore del Governo.*

Uno fra i primi e più autorevoli studiosi francesi dell'argomento ha definito l'ostruzionismo parlamentare come «*il fatto della minoranza di intralciare sistematicamente l'opera legislativa per impedire la discussione e il voto della legge*», sottolineando come tale fatto si esplichi nel compimento di più azioni negative con il deliberato proposito di impedire che il gruppo o i gruppi di maggioranza possano serenamente e proficuamente esplicare l'ordinario lavoro parlamentare, culminante nella votazioni delle leggi[1090].

Constatata – così sinteticamente - la finalità dell'ostruzionismo parlamentare, va dato atto che le manifestazioni ostruzionistiche possono essere di vario tipo, a seconda delle modalità con cui questo fine ultimo venga realizzato. Prescindendo dall'ostruzionismo c.d. «violento»[1091], la forma più diffusa di ostruzionismo è, oggi, quella «regolamentare», con la quale si cerca di ritardare l'ordinario svolgimento dei lavori assembleari, facendo un uso distorto degli strumenti che i regolamenti delle Camere offrono ai singoli parlamentari.

[1087] Art. 47 quater, co.1, Reg. Sénat « *Sur les dispositions faisant l'objet de la procédure de législation en commission, sont seuls recevables en séance, dans les conditions fixées à l'article 44 ter, les amendements visant à assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur ou procéder à la correction d'une erreur matérielle*».

[1088] Art. 47, quarter, co.2, Reg. Sénat « *Lorsque la procédure de législation en commission s'applique sur certains articles seulement du texte, il ne peut être reçu en séance aucun amendement qui remettrait en cause les dispositions faisant l'objet de cette procédure*».

[1089] Per un'analisi sull'applicazione in concreto dell'istituto con le statistiche circa il suo utilizzo e le eventuali opposizioni avanzate dal Governo si rinvia a P. AVRILLE – J. GICQUEL – J.É. GICQUEL, *Droit Parlementaire*, Lextens, Parigi, cit., pag. 293 e ss.

[1090] H. MASSON, *De l'obstruction parlamentaire*, Montauban, 1902, pag. 17.

[1091] Forma di ostruzionismo che vede l'uso della forza fisica da parte dei parlamentari di opposizione che impediscono l'accesso alle sedi parlamentari o, comunque, il regolare protrarsi dei lavori.

Le manifestazioni ostruzionistiche possono essere fra le più varie: i continui richiami al regolamento, la richiesta di verifica del numero legale, la presentazione di più ordini del giorno, la richiesta di trattare argomenti non programmati nei lavori parlamentari, le numerose iscrizioni a parlare, la proposizione di questioni incidentali, solo per citarne alcune.

In questo scenario, anche lo stesso esercizio del potere/diritto di emendamento può rappresentare una delle pratiche più diffuse con cui porre in essere ostruzionismo, perciò una più completa trattazione del tema della presente ricerca, non può fare a meno di esaminare quanto accada in Francia, quantunque i parlamentari decidano di abusare del *droit d'amendement*, in chiave prettamente ostruzionistica.

Due precisazioni preliminari, la prima di carattere generale, la seconda relativa alla diffusione delle pratiche ostruzionistiche nelle principali democrazie europee.

In primo luogo, l'ostruzionismo è un fenomeno piuttosto complesso, strettamente ricollegato ai diritti riconosciuti dal singolo ordinamento alle opposizioni. La sua disciplina ha, infatti, il compito di effettuare un bilanciamento tra due bisogni reciprocamente contrapposti: da un lato l'affermazione del diritto, in capo ai singoli parlamentari, di servirsi di tutti gli strumenti concessi dai regolamenti per lo svolgimento del proprio mandato, dall'altra l'interesse del Parlamento a reprime un uso distorto di queste norme per garantire e salvaguardare la sua stessa funzionalità e il corretto svolgimento dei lavori.[1092] Questo doppio aspetto del fenomeno deve portare ad escludere un giudizio totalmente negativo delle pratiche ostruzionistiche, le quali, sebbene inevitabilmente comportino un ritardo delle attività parlamentari, possono essere utili a suscitare valutazioni più approfondite da parte del legislatore su tematiche di particolare importanza e a stimolare la ricerca di una disciplina quanto più condivisa – specialmente nelle materie con altro grado di rilevanza sociale – tra maggioranza e opposizione[1093].

In secondo luogo, la diffusione dell'ostruzionismo non è omogenea in tutte le democrazie parlamentari. Esistono ordinamenti come l'Italia, dove al perenne «bipolarismo conflittuale» consegue un uso sistematico delle pratiche ostruzionistiche al fine della delegittimazione politico-costituzionale della maggioranza; parimenti vi sono anche ordinamenti, tra cui Spagna e Germania, nei quali l'ostruzionismo è poco praticato, ad esempio perché le opposizioni preferiscono strumenti alternativi, come il ricorso ai media o alla giustizia costituzionale[1094].

Esaurite queste brevi premesse, ritornando alla Francia va, dapprima, evidenziato come l'uso sistematico di mezzi procedurali per ostacolare il normale svolgimento dell'esame di un testo o per ritardarne l'adozione – in altre parole l'ostruzionismo - sia un fenomeno

---

[1092] V. DI PORTO – E. ROSSI, voce *Ostruzionismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, pagg. 546-572.

[1093] D. FIUMICELLI, *Ostruzionismo e strumenti di "compressione" del procedimento parlamentare: quale ruolo oggi per minoranze e opposizioni parlamentari? Il caso della conversione dei decreti-legge* in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, n.3/2016.

[1094] Per un maggiore approfondimento in quadro comparato si rinvia a S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, Rivista AIC, n. 3, 2016.

piuttosto recente nella sua storia parlamentare[1095]; in seguito bisogna porre l'accento su come la riforma costituzionale del 2008, per via del diffondersi di queste pratiche, abbia cercato nuovi e ulteriori strumenti per contenerle, nella cornice di una più ampia rivalutazione dell'opposizione parlamentare[1096].

Fin dagli arbori della Quinta Repubblica, le ragioni di una poca diffusione dell'ostruzionismo parlamentare devono essere rintracciate nell'impianto costituzionale che ha voluto garantire ai Governi mezzi e meccanismi necessari per la realizzazione del proprio indirizzo politico a fronte di un panorama partitico frammentario, spesso incapace di esprimere una autonoma linea politica.

Ciononostante, nel quadro delle crescenti tensioni tra maggioranza e opposizione, a partire dagli anni '80, i partiti di sinistra si resero conto che il diritto di emendamento potesse rappresentare uno mezzo di ostacolo estremamente efficace all'interno dell'Assemblea Nazionale per ritardare l'approvazione delle grandi riforme legislative, in materie delicate quali la nazionalizzazione, l'università, la stampa etc.; si assiste, così, ad un proliferare degli emendamenti che arrivano alla cifra record di 243.308 nella XII° legislatura (2002-2007), di cui solo 137.665 presentati nel settembre 2006 in relazione ad una proposta di legge sul settore energetico. Questi ultimi dati sono eccezionali se rapportati al numero di emendamenti presentati nella V° legislatura (1973-1978) quando erano state presentate solo 13.753 proposte emendative. Di contro, all'incremento del numero di emendamenti presentati, corrisponde una notevole diminuzione di quelli accolti (40% nella VI° legislatura contro il 7% della XII°)[1097].

Si è assistito, dunque, ad «*un détournement manifeste du droit d'amendement, l'abus de droit constitutionnel, en clair, aux fins d'obstruction*»[1098], rispetto ai quali i tradizionali meccanismi a favore della continuità dell'azione politica del Governo e del regolare svolgimento dei lavori apparivano insufficienti.

Fino alla riforma costituzionale del 2008, dinanzi agli emendamenti presentati a scopo ostruzionistico, il Governo poteva opporre due strumenti. Il primo, disciplinato dall'art. 44,

---

[1095] C. GEYNET-DUSSAUZE, *L'obstruction parlamentaire sous la Vª Républiqu*e, Thèse, Aix-Marseille, 2019. L'autore riconduce il primo episodio di ostruzionismo parlamentare al 1980 nei confronti della loi «sécurité et liberté».

[1096] La riforma costituzionale del 2008 ha introdotto l'art. 51.1 della Costituzione, disposizione le cui finalità – secondo il Rapporto del Comitato promotore – sono quelle di «*reconnaître à l'opposition un rôle plus important, lui permettre également de jour un rôle plus responsable, éloigné de la stérelité des critiques systématiques qui jettent le discrédit sur le discours politique*». Con questa norma, dopo numerosi tentativi del passato, si realizza il c.d. "statuto dell'opposizione" che attribuisce all'opposizione parlamentare una tutela crescente nell'ordinamento. Il testo costituzionale rinvia ai regolamenti parlamentari, le cui modifiche hanno svolto una importante funzione nell'incrementare i diritti dell'opposizione, diventando artefici dell'innovazione istituzionale. Per un approfondimento della tematica si rinvia a P. PICIACCHIA, *Lo Statuto giuridico dell'opposizione parlamentare in Francia tra Costituzione, regolamenti delle Camere e prassi,* in *www.forumcostituzionale.it*, 18 marzo 2017 e C. REIPLINGER, *Art. 51.1,* in F. LUCHAIRE – G. CONAC – X. PRÉTOT, *La Constitution de la République française*, Economica, Parigi, III ed.,

[1097] I dati sono consultabili nel *Rapport Warsmann sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutiones de la Vª République*, AN, 13ª législature, n°892, pag. 608 e ss.

[1098] P. AVRILLE – J. GICQUEL – J.É. GICQUEL, *Droit Parlementaire*, cit., pag. 298

co.3, della Costituzione è il «vote bloqué», chiamato anche «*vote unique*»[1099], mentre il secondo, ai sensi dell'art. 49, co.3, è l'«*engagement de responsabilité*»[1100]

Con la prima ipotesi, il Governo ha facoltà domandare, nel corso della discussione, che la commissione competente o l'Aula si pronunci con un voto unico sull'intero testo o una sua parte, comprensivo di tutti gli emendamenti proposti, o comunque mantenuti, da parte dell'Esecutivo. Tale strumento, sebbene efficace per "bloccare" il testo normativo, si rilevava inefficace a garantire la tempistica programmata dei lavori parlamentari[1101]. Di fatti, le *vote unique* – così come chiarito dal *Conseil constitutionnel*[1102] - non impedisce, a parziale garanzia del diritto d'emendamento, la discussione sul testo e, quindi, il dibattito sugli emendamenti e i sub-emendamenti presentati. Lo scopo della sua applicazione, quindi, è quello si salvaguardare la coerenza del testo, piuttosto che arginare le tattiche ostruzionistiche dell'opposizione[1103]. Anche a causa – come si dirà tra poco – della delicatezza del secondo meccanismo di contrasto all'ostruzionismo, nonostante le sue inefficienze, il Governo, durante le prime legislature ha fatto ampio uso del *vote bloqué*, che subisce una decelerazione a partire dal 1995[1104]. Negli ultimi anni, infatti, questo meccanismo si è utilizzato solo sporadicamente, per lo più in seconda lettura e per le leggi finanziarie, salvo alcune rare eccezioni[1105].

Secondo strumento è rintracciabile nell'art. 49, c.3, della Costituzione con il quale si attribuisce al Governo la possibilità di mettere i parlamentari di fronte ad una scelta drastica, ossia quella di accettare il testo così come presentato – eventualmente con gli emendamenti approvati dal Governo – che si intende automaticamente approvato, oppure di votare, nelle 24 ore successive, una mozione di censura con la quale l'Esecutivo viene sfiduciato. Si tratta, in sostanza, di una sorta di «*tuot ou rien*» che lascia ai parlamentari il compito di accettare l'entrata in vigore del testo così come voluto dal Governo oppure di rovesciare quest'ultimo, che, assumendosene la responsabilità, lega la propria durata in

---

[1099] Art. 44, co. 3, Cost. «*Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement*». La norma è rimasta invariata a seguito dalla riforma costituzionale del 2008.

[1100] Art. 49, co.3, Cost. del 1958 (testo originario) «*Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un text. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent* »

[1101] P. AVRILLE – J. GICQUEL – J.É. GICQUEL, *Droit Parlementaire*, cit.,285 e ss.

[1102] CC. déc.n° 59-5 DC du 15 janvier 1960

[1103] M. VERPEAUX – F. CHALTIEL, *Manuel de droit constitutionnel*, cit., pag. 234. Dello stesso avviso P. AVRILLE – J. GICQUEL – J.É. GICQUEL, *Droit Parlementaire*, cit., che ritiene come l'istituto sia per lo più un mezzo di pressione politica, con cui mobilitare la maggioranza, evitare tentazioni di approvare testi proposti dall'avversario politico e rendere più difficile l'elaborazione di un compromesso.

[1104] J.L. HERIN, *Art. 44,* in F. LUCHAIRE – G. CONAC – X. PRETOT, *La Constitution de la République française*, Economica, Parigi, III ed., pag. 1078.

[1105] Nel 2000 sulla proposta di legge relativa ai delitti non intenzionali, nel 2010 per l'ostruzionismo relativo all'approvazione della riforma del sistema pensionistico, nel 2013 per legge sulla sicurezza sul lavoro. L'ultima volta che si registra la richiesta del voto bloccato risale al 2018 presso il Sénat. Si rinvia, per un maggiore approfondimento, a P. BACHSCHIMIDT, *Des effets d'une demande de "vote bloqué" au Sénat sur une proposition de loi, su Constitutions,* 2018, p.51.

carica all'adozione del provvedimento[1106]. Certamente, si tratta di una prerogativa che forza e stravolge – non poco – il naturale corso del procedimento legislativo, ma presenta l'indubbio vantaggio di eliminare la discussione su testi che possano mettere in imbarazzo la maggioranza parlamentare o di dover perdere tempo nell'esame degli emendamenti, soprattutto in settori dove la rilevanza degli interessi in gioco potrebbe comportare la formazione di maggioranze anomale[1107]. Viste le diverse implicazioni sul piano politico, anche di questo strumento il Governo inizialmente tendeva a non farne uso, per poi progressivamente aumentarne l'impiego a partire dall'VIII legislatura (1986-1988)[1108]. Ancora oggi, nonostante le modifiche apportate dalla riforma costituzionale[1109], l'istituto continua a trovare applicazione; di recente, infatti, è stato utilizzato dal Governo Philippe il 29 febbraio 2020, proprio per superare l'ostruzionismo parlamentare.

In questo scenario, a seguito della riforma costituzionale del 2008, si è fatto strada un nuovo istituto, la cui *ratio* va ricercata soprattutto nel nuovo quadro dei rapporti tra maggioranza e opposizione parlamentare, incentrato al maggior rispetto dei diritti dell'Assemblea. Parimenti, così si è voluta fornire un'alternativa che evitasse gli inconvenienti pratici che, come si è visto, le *voté bloque* e l'*engagement* pongono. Si tratta del c.d. «*temps législatif programmé*», con il quale può essere stabilita una durata massima dell'esame di un testo normativo. L'introduzione di questa misura è importante perché cerca di realizzare un contemperamento tra le esigenze dei parlamentari e quelle del Governo che, privato di un esteso ricorso all'engagement, ottiene delle garanzie sulle tempistiche dell'approvazione o meno del disegno di legge.

Nello specifico, infatti, la legge organica 2009-403 – alla quale, come sopra esaminato, la Costituzione riserva il compito di delineare i principi sullo svolgimento dell'attività legislativa, potere di emendamento compreso – nell'ottica di assicurare tempi certi per la discussione dei progetti di legge, anche dinanzi all'ostruzionismo parlamentare esercitato mediante il deposito di un elevato numero di emendamenti, fissa principi che disincentivino il ricorso ostruzionistico mediante la presentazione di emendamenti e che rendano

---

[1106] M. VERPEAUX – F. CHALTIEL, *Manuel de droit constitutionnel*, cit., pag. 234.

[1107] A seguito della manifestazione di volontà da parte del rappresentante del Governo di applicare l'art. 49, co.3., della Costituzione, la seduta viene sospesa per 24 ore, in modo tale che le forze politiche possano decidere di presentare la mozione di censura.

[1108] Per le statistiche circa l'utilizzo di questa prerogativa è possibile consultare sul sito internet dell'AN, *Connaisance de l'Assemblée, Engagements de responsabilité du Gouvernement et motions de censure* depuis 1958. Per un'analisi di questi dati si rinvia a P. AVRILLE – J. GICQUEL – J.É. GICQUEL, *Droit Parlementaire*, Lextens, Parigi, VI ed., 2021,

[1109] Il testo dell'art. 49, co.3, oggi risulta il seguente «*Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session* ». In particolare, oggi questa prerogativa può essere esercitata solo nei confronti delle leggi finanziarie o delle leggi sul finanziamento della sicurezza sociale, oltre che, una sola volta per sessione, a favore di un altro progetto o proposta di legge.

prevedibile la durata della discussione e i momenti di votazione, garantendo parimenti i diritti dell'opposizione[1110].

In particolare, ai fini del tema finora affrontato, interessa l'art. 17 della legge organica, attraverso il quale si è consentito ai regolamenti parlamentari di introdurre la possibilità che la Conferenza dei Presidenti dei gruppi fissi un tempo massimo per l'esame di un testo di legge[1111], con la conseguenza che, nel caso in cui questi termini siano stati sforati, gli emendamenti di provenienza parlamentare possano essere messi in votazione anche senza relativa discussione[1112]. In questo modo, essendo il 60% dei tempi contingentati a disposizione delle opposizioni, si sarebbe trovato un punto di sintesi che garantisca il potere di emendamento (e non il suo abuso) e non ostacoli al regolare svolgimento dei lavori ed una rapida deliberazione del Parlamento.

Tanto per evitare l'utilizzo da parte dell'Esecutivo di quei meccanismi che andrebbero ad incidere, in caso di emendamenti ostruzionistici, più pesantemente sul dibattito assembleare.

4. *Considerazioni conclusive*

Terminata una prima disamina sul diritto di emendamento e sul suo esercizio, è possibile raccogliere queste prime riflessioni in alcune considerazioni conclusive, con la riserva di ulteriori sviluppi nelle considerazioni finali comuni.

Nell'immaginario collettivo, la possibilità che un parlamentare, di maggioranza o di opposizione, presenti una proposta di modifica rispetto ad un testo normativo in fase di discussione rappresenta un elemento naturale del suo mandato. Questa prerogativa appare così scontata che sono diverse le Costituzioni, tra cui quella italiana, che non hanno sentito l'esigenza di riconoscere il diritto di emendamento né di disciplinarlo per principi.

Di contro, l'attuale Costituzione francese del 1958 ha ritenuto necessario dedicare al *droit d'amendement* ben quattro disposizioni, riservando ad una legge organica – la cui particolare posizione all'interno dell'ordinamento è stata esaminata – il compito di delineare ulteriormente il confine entro cui lo stesso possa essere esercitato. Ciò non può che rappresentare la delicatezza e l'importanza che questo diritto assume nel parlamentarismo francese.

All'interno di un sistema fortemente razionalizzato, a sostegno della garanzia della stabilità e continuità dell'azione governativa, il potere di emendamento funge, infatti, da contrafforte al ruolo del Governo in Parlamento, nel complicato rapporto tra poteri dello Stato che caratterizza la forma di governo della Francia.

[1110] S. BOCCALATTE – G. PICCIRILLI, *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008,* in *Ossservatorio sulle fonti,* Giappichelli, Torino, 2009, p. 11 e ss.

[1111] 30 o 50 giorni a seconda di quanto richiesto dall'opposizione.

[1112] Art. 17 l. org. 2009-403 « *Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion. Lorsqu'un amendement est déposé par le Gouvernement ou par la commission après la forclusion du délai de dépôt des amendements des membres du Parlement, les règlements des assemblées, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, doivent prévoir d'accorder un temps supplémentaire de discussion, à la demande d'un président de groupe, aux membres du Parlement* ».

Questa funzione dell'emendamento, tuttavia, può essere compressa dall'Esecutivo che, quasi come un serpente che si morde la coda, usufruisce a sua volta non solo di regole ferree circa la ricevibilità degli emendamenti, ma anche di meccanismi procedurali idonei a bloccare – qualora attivati – le proposte emendative dei deputati e dei senatori.

È spettato, quindi, alla prassi parlamentare e alla giurisprudenza costituzionale determinare il concreto atteggiarsi dell'istituto che, ad ogni modo, riveste una posizione centrale nel procedimento di formazione delle leggi.

Da un uso limitato dell'istituto che ha caratterizzato i primi anni della storia istituzionale francese, si è assistito ad una progressiva espansione del potere di emendamento, tesa ad arginare lo squilibrio esistente tra Governo e Parlamento nella fase di iniziativa, accompagnata ad una maggiore consapevolezza dei parlamentari circa la possibilità, tramite questo istituto, di imprimere – nonostante i poteri attribuiti all'Esecutivo nella programmazione dei lavori assembleari – una propria direzione allo svolgimento del dibattito parlamentare.

Di questa tendenza ne ha preso atto la riforma costituzionale del 2008 che, in un rinnovato spirito di collaborazione tra i due organi nella fase legislativa, ha cercato di esaltare il ruolo della dialettica parlamentare e valorizzato il *droit d'amendement*, in un difficile contemperamento tra esigenze contrapposte e il protagonismo, non affatto sopito, dell'Esecutivo.

3. I limiti costituzionali al diritto di emendamento nella *Ve République*

di *Giovanni Labrini*

SOMMARIO: 1. Il paradosso del diritto di emendamento nella Vª Repubblica: un diritto riconosciuto per essere limitato – 1.1 Analisi dell'art. 44 Cost.: "L'intarsio tra le fonti" del potere di emendamento e il rapporto di forza tra Governo e Parlamento – 1.2 Il voto bloccato: analisi di uno strumento controverso da una prospettiva comparata – 2. Le ipotesi di *«irrecevabilités»* degli emendamenti – 2.1 L'irricevibilità finanziaria *ex* art. 40 – 2.1.1 *«La Recevabilité financière»* nel regolamento dell'Assemblea Nazionale – 2.1.2 *«La Recevabilité financière»* nel regolamento del Senato – 2.2 L'irricevibilità di cui all'art. 41 come tutela della potestà regolamentare del Governo – 2.3 Il concetto di «*lien*» di cui all'art. 45 Cost. e i cosiddetti *«cavaliers législatifs»* – 3. L'equilibrio istituzionale nel sistema francese

1. Il paradosso del diritto di emendamento nella Vª Repubblica: un diritto riconosciuto per essere limitato

Analizzata la disciplina del diritto di emendamento, nonché il suo fondamento giuridico[1113], non resta che esaminare i limiti che la *Constitution* prevede al suo esercizio. Un aspetto che deve sin da subito essere tenuto a mente risiede nel fatto che, a differenza

[1113] Considerato dal CC corollario del potere d'iniziativa legislativa. Si noti, infatti che già a partire dalla decisione n° 89-268 del 29 dicembre del 1989 il *Conseil Constitutionnel* espressamente affermava *«que le droit d'amendement, […] est le corollaire de l'initiative législative»* concetto più volte ribadito nella giurisprudenza successiva, come nelle decisioni n° 2000-430 e n° 2000-434.

della Costituzione italiana, che mai nomina espressamente il diritto di emendamento, né tantomeno larvatamente accenna ad una sua regolamentazione, quella francese, al contrario, prevede una disciplina molto dettagliata di siffatto istituto. Questa scelta del Costituente va letta alla luce dell'«approccio che caratterizza tutta la Costituzione del 1958, ispirata come è noto ad una accentuata razionalizzazione del rapporto fiduciario e a una rigorosa delimitazione dei poteri parlamentari»[1114]. Solo così si spiega la previsione in Costituzione di una regolamentazione tanto articolata del diritto di emendamento, il quale viene espressamente enunciato e riconosciuto paradossalmente con l'intento preciso di limitarlo, in un modo, si noti, certo assai vincolante per il Legislatore, attesa la natura rigida, al pari di quella Italiana, della Costituzione francese[1115].

Proprio in questo contesto, che vede un riaffermarsi della posizione del Governo a discapito del Parlamento, va inserito l'art. 44 della *Constitution de la République française,* il quale, già dal primo *alinéa*, manifesta una chiara visione del potere di emendamento, visto ora non più come appannaggio esclusivo del Legislatore, bensì come strumento condiviso, un vero e proprio *droit partagé,* insomma, tra Parlamento ed Esecutivo. Si noti, infatti, che per la prima volta con la Costituzione del 1958 si è attribuito espressamente al "Governo" il potere di emendamento, attuando quella che da alcuni viene definita una vera e propria *«révolution silencieuse»,* che pone le basi di un nuovo assetto nelle relazioni tra Legislatore ed Esecutivo, caratterizzato da una evidente asimmetria che gioca con tutta evidenza a favore del Governo[1116].

1.1 Analisi dell'art. 44 Cost.: "L'intarsio tra le fonti"[1117] del potere di emendamento e il rapporto di forza tra Governo e Parlamento.

[1114] Così N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, (a cura di) *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, LUISS University Press, 2007, p. 63.

[1115] Giova qui ricordare che il procedimento di revisione costituzionale disegnato dalla Costituzione francese, risulta caratterizzato, com'è noto, da una procedura aggravata dettagliatamente descritta dall'art 89, sicché dopo l'approvazione della proposta di riforma costituzionale da parte delle due assemblee parlamentari, si apre la fase del *referendum* popolare, disponendo l'art. 89 al secondo comma, per l'appunto, che «*La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum*». Vi è però una possibile strada alternativa al *referendum*, qualora il progetto di revisione sia approvato dal Parlamento in seduta comune *(le Congrès du Parlement),* su iniziativa del Presidente della Repubblica, a maggioranza *«des trois cinquièmes des suffrages exprimés»*.

[1116] «*[…] la Constitution de la Cinquième République procédait effectivement d'une « révolution silencieuse », pour reprendre une formule de B. Baufumé, en conférant pour la première fois au Gouvernement le droit d'amendement. Cette révolution était toutefois moins silencieuse que radicale et totalement irrévérencieuse envers les droits du Parlement. Considéré dans le contexte global de rationalisation de l'activité parlementaire, ce déséquilibre n'était certes guère surprenant en soi. Ce qui l'était en revanche, c'est l'excès qui le caractérise, ce sont surtout ses implications concrètes*»; così si legge in P. BINCZAK, *Le Conseil constitutionnel et le droit d'amendement: entre «errements» et «malentendus»*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/2001, p. 485.

[1117] Espressione che rende plasticamente l'idea dell'intreccio di fonti che disciplinano la materia dell'emendamento in Francia, coniata da S. BOCCALATTE - G. PICCIRILLI, *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008,* in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, n. 2/2009, p. 9.

Quest'analisi dei limiti costituzionali all'esercizio del diritto di emendamento non può non prendere le mosse, quindi, dal ricordato art. 44 della *Constitution* che al primo periodo del primo comma afferma che *«Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement»*. Tale formulazioni è da alcuni ritenuta infelice[1118], posto che il diritto di emendamento *stricto sensu* inteso (come potere di modificare una proposta di legge) spetterebbe esclusivamente al Parlamento, potendo il Governo solo proporre emendamenti che comunque dovranno poi superare il voto delle Camere. D'altro lato, però, è possibile obiettare che una siffatta lettura prenda le mosse da presupposti sbagliati, che portano alla confusione tra la categoria del "diritto di emendamento" (facoltà di presentare durante l'*iter* legislativo modifiche alle proposte legislative), con quella del "potere di emendamento" (l'effettiva potestà di apportare variazioni definitive al testo esaminato, che spetta necessariamente al Legislatore). In questo senso, dunque, la formula usata dall'art. 44 non appare censurabile, in quanto la norma si limiterebbe in questo senso ad attribuire tanto ai Parlamentari quanto all'Esecutivo il potere di proporre modifiche al testo normativo esaminato.

Proseguendo nella lettura del primo *alinéa*, ci si imbatte in un'importante innovazione introdotta dalla riforma costituzionale del 2008. Il testo del 1958 infatti, si arrestava all'enunciazione del diritto di emendamento, senza nulla precisare in merito alle sue modalità di esercizio né tantomeno alle fonti che avrebbero dovuto regolamentarlo. La revisione costituzionale, proprio in merito, ha introdotto un nuovo periodo, il quale non solo enuncia espressamente che il diritto di emendamento si esercita tanto in seduta quanto nelle commissioni, ma prevede altresì grosse novità sul fronte delle fonti deputate alla regolamentazione delle condizioni di esercizio. Si stabilisce, infatti che queste ultime siano «*fixeés par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique»*[1119]. Viene così introdotto, dunque, «un livello normativo posto "a metà strada" tra la rigidità della Costituzione e la natura assai più flessibile del regolamento parlamentare»[1120], che produce effetti potenzialmente molto rilevanti.

Si noti che l'attribuzione ad una legge organica dell'individuazione dei principi quadro entro i quali i regolamenti parlamentari dovranno muoversi, può rappresentare una garanzia per le minoranze parlamentari[1121], atteso che per la promulgazione di una *loi organique* è richiesto il passaggio preventivo dal *Conseil Constitutionnel* che dovrà verificarne la

---

[1118] «*La première phrase du premier alinéa, usuelle, est pourtant mal rédigée. Si ministres et parlementaires ont, à égalité, le droit de proposer des amendements, les assemblées seules disposent du droit d'adopter ces modifications, donc du droit d'amendement*»; così G. CARCASSONNE - M. GUILLAUME, *La Constitution Introduite et commentée par Guy Carcassonne et Marc Guillaume,* Éditions du Seuil, 2014, § 291.

[1119] «*Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique*» così recita il primo comma dell'art. 44 della Costituzione francese a seguito della riforma del 2008.

[1120] S. BOCCALATTE - G. PICCIRILLI, *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008,* cit., p. 9.

[1121] «Dinanzi alla derogabilità delle norme regolamentari nella dinamica parlamentare, una maggiore rigidità discendente dalla natura formale della legge organica potrebbe costituire un elemento utile di garanzia per le minoranze, potendosi così dettare la disciplina del procedimento con un sufficiente grado di dettaglio (perciò inadatto alla fonte propriamente costituzionale), ma sottraendola, al contempo, alla piena disponibilità della maggioranza di turno», *Ibidem*.

conformità alla Costituzione[1122]. Ciò comporta che assai difficilmente la maggioranza al potere, riuscirà ad introdurre principi idonei a ledere gli interessi delle minoranze, comprimendone surrettiziamente il diritto di emendamento, giacché con ogni probabilità, siffatte disposizioni non supererebbero il vaglio del *Conseil*, spingendo, si spera, la maggioranza a valutazioni più accorte e ponderate nell'elaborazione del progetto di legge. Al tempo stesso il ricorso alla legge organica, già come già si sarà intuito, porta ad un sostanziale coinvolgimento attivo del *Conseil* nel processo di regolamentazione del potere di emendamento, giacché, come di fatto è avvenuto, la normativa che entrerà in vigore risulterà frutto congiunto, da un lato, chiaramente, della volontà del Parlamento, e dall'altro dell'opera di "cesellatura", o nei casi peggiori di "taglio" del testo da parte del *Conseil*.

Il Legislatore francese ha dato attuazione all'art. 44 mediante l'approvazione della l. org. n. 2009-403, che si occupa specificamente del diritto di emendamento all'interno del suo Capo III rubricato per l'appunto *«dispositions relatives au droit d'amendement prises en vertu de l'article 44 de la constitution»*, la cui disciplina viene integrata dai regolamenti parlamentari che statuiscono, invece le norme di dettaglio.

Proseguendo nella lettura dei successivi commi dell'art. 44, si nota da subito il delinearsi, in modo ora più evidente, dell'assetto dei rapporti tra Parlamento ed Esecutivo voluto dal Costituente del '58, che vede, in molte occasioni, il Governo posto in una posizione di supremazia, essendogli attribuito – all'interno del procedimento legislativo – un ruolo fortemente attivo che, in alcune circostanze, gli consente di dettare il ritmo dei lavori parlamentari. Più nello specifico il secondo comma stabilisce, infatti, che *«Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission»* [1123] conferendo così, di fatto, al Governo una funzione di controllo sullo svolgimento dell'attività dell'aula. Bisogna tuttavia sottolineare che questa disposizione possiede oggi una scarsa funzione pratica, giacché i regolamenti parlamentari prevedono la discussione degli emendamenti in commissione prima dell'apertura del dibattito in seduta, sicché il ricorso a questo strumento è decisamente trascurabile dovendosi contare sino ad oggi solamente una decina di applicazioni[1124].

Di maggiore rilevanza pratica risulta invece essere il terzo comma dell'art. 44, il quale introduce, a conferma di quanto sopra più volte sottolineato, un potere in capo al Governo dalle importanti implicazioni tanto sul rapporto che lo lega alla maggioranza, quanto sull'efficienza e speditezza dell'*iter legislativo:* il cosiddetto *vote bloqué.*

[1122] Così recita l'ultimo comma dell'art. 46 della Costituzione francese: «*Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution*».

[1123] Alla disciplina costituzionale, l'art. 100 c. 3° del regolamento dell'Assemblea nazionale, aggiunge che la richiesta del Governo va presentata nel momento in cui l'emendamento viene chiamato per la discussione in seduta («*cette demande est présentée au moment où l'amendement est appelé en séance*»).

[1124] Sulla scarsa utilità oggi dell'art. 44 c. 2° si veda G. CARCASSONNE - M. GUILLAUME**,** *La Constitution Introduite et commentée par Guy Carcassonne et Marc Guillaume*, cit., § 295, ove si legge per l'appunto che **«***Les règlements des assemblées ont vidé le deuxième alinéa de l'essentiel de sa portée. Ils prévoient en effet que la commission se réunit avant l'ouverture du débat, pour examiner les derniers amendements déposés. Seuls, donc, les parlementaires naïfs, distraits ou inexpérimentés, courent désormais le risque de voir cette disposition leur être opposée*».

1.2 Il voto bloccato: analisi di uno strumento controverso da una prospettiva comparata

Come già detto, la formulazione dell'art. 44 della Costituzione francese risulta essere assai emblematica della volontà del Costituente del '58 di inserire espressamente il diritto di emendamento in Costituzione, non tanto con l'intento di tutelarlo, ma, come già detto, perseguendo la finalità, al contrario, di limitarlo,[1125] mirando al conseguente rafforzamento della posizione dell'Esecutivo[1126]. Si noti infatti, che dopo la sua enunciazione al primo *alinéa*, il diritto di emendamento in capo ai Parlamentari subisce nel prosieguo del testo dell'articolo e nelle successive disposizioni, tutta una serie di limitazioni, che in certe ipotesi possono condurre ad una sua completa soppressione.

È questo il caso del già citato *vote bloqué*, disciplinato all'ultimo comma dell'art. 44, il quale prevede che su richiesta dell'Esecutivo, l'Assemblea si pronunci mediante un solo voto su tutto o parte del testo in discussione con i soli emendamenti proposti o accettati dal Governo[1127]. Spesso sgradito ai Parlamentari giacché consente all'Esecutivo, dunque, di fatto, di neutralizzarne il diritto di emendamento, il voto bloccato mette l'assemblea *«devant ses responsabilités»*[1128] obbligandola a discutere e votare un testo, o una parte di testo, "bloccata", cioè non suscettibile di subire correzioni.

Il voto bloccato, si presenta sin da subito come uno strumento molto flessibile, poiché può essere usato dal Governo in Parlamento in qualsiasi momento e su qualunque testo. Non fa differenza, infatti, che si tratti di un singolo articolo, o di un gruppo di articoli, di emendamenti o di sub-emendamenti, essendo possibile in linea di principio, anche applicarlo all'intero progetto di legge.

Non si commetta però l'errore di ritenere che il voto bloccato sia sovrapponibile al voto di fiducia "all'italiana", che peraltro è presente pure nell'ordinamento francese disciplinato all'art. 49 c. 3° della *Constitution*, giacché il voto bloccato non incide sul rapporto fiduciario. Un eventuale esito negativo della votazione dell'Assemblea *non* causerebbe,

---

[1125] «Il potere di emendamento è stato espressamente regolamentato in Costituzione, allo scopo di attribuire il diritto di presentare emendamenti ai membri del Parlamento e al Governo (art. 44, primo comma: "I membri del Parlamento e il Governo hanno il diritto di emendamento"); ma, soprattutto, allo scopo di poterlo poi limitare in vario modo» così N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., p. 62.

[1126] Si noti infatti che «la nascita della V Repubblica e dei suoi peculiari meccanismi istituzionali sono stati giustificati, da un punto di vista storico, come una risposta alla cronica debolezza degli esecutivi durante la Quarta Repubblica. In particolare, i vari meccanismi di razionalizzazione che hanno fatto del Governo il «sorvegliante generale» del lavoro legislativo sono stati ritenuti l'unica risposta adeguata alla mancata produzione delle regole di autodisciplina da parte del Parlamento», come ricorda A. RIDOLFI, *L'introduzione del «voto bloccato»*, in *Osservatorio AIC*, 2014, p. 4.

[1127] Così recita l'art. 44, c. 3°: «*Si le Gouvernement le demande, l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement*».

[1128] «*Admirable invention que celle du troisième alinéa de l'article 44, connue sous le nom de vote bloqué. Elle permet au gouvernement de placer une assemblée devant ses responsabilités. Cela lui est généralement désagréable et explique pourquoi, surtout dans les débuts de la Ve République, le vote bloqué a focalisé l'hostilité des parlementaires*»: così G. CARCASSONNE - M. GUILLAUME, *La Constitution Introduite et commentée par Guy Carcassonne et Marc Guillaume*, cit. §296.

infatti, alcun obbligo di dimissioni in capo al Governo. Nonostante ciò la dottrina francese lo considera *«une petite question de confiance»*[1129] posto che comunque la sua applicazione può ricadere in un certo qual modo sulla relazione che lega il Governo alla sua maggioranza. Una delle principali funzioni di questo strumento, infatti, è proprio quella di «impedire alla maggioranza parlamentare di modificare in modo sensibile per via di emendamento il testo originario […] ed in particolare [di] impedire che questa scarti dal testo originario le disposizioni meno popolari previste dal Governo» [1130] ponendo i Parlamentari davanti ad un'alternativa secca *«à prendre ou à laisser»*[1131]: non a caso spesso gergalmente si parla di *guillotine sèche.* Inoltre, il voto bloccato, può essere adoperato anche come un'arma contro l'opposizione, al fine di neutralizzare eventuali tentativi di spaccare la maggioranza. Il Governo, infatti, bloccando anche gli emendamenti dell'opposizione, può meglio compattare le forze che lo sostengono, evitando così che i suoi Parlamentari vengano tentati di votare emendamenti presentati dallo schieramento politico avversario. Non è, inoltre, da sottovalutare anche il seppur tenue effetto anti-ostruzionistico del voto bloccato, il quale può portare certamente ad un'accelerazione dei lavori parlamentari, impedendo la proposizione di emendamenti. A tal riguardo, però, si deve ricordare, che il testo, o la parte di testo, anche se "bloccata" dovrà comunque essere sottoposta a discussione prima della votazione, residuando dunque uno spazio notevole del quale l'opposizione potrà certamente giovarsi.

Si è davanti, insomma, ad un istituto controverso, idoneo ad incidere pesantemente sui rapporti tra Parlamento ed Esecutivo; si noti, infatti, che un ricorso massiccio a tale strumento, può di fatto condurre ad una sorta di parziale commissariamento del Legislatore, il quale si vedrà posto davanti ogni volta ad un vero e proprio *aut aut*, un prendere o lasciare netto, che finisce inevitabilmente per fare pressione sulla maggioranza, creando alla lunga non poche insofferenze. Ad ogni modo, non si può ignorare che il "voto bloccato" abbia dei pregi: oltre a rafforzare il Governo, facilita al tempo stesso la speditezza dei lavori assembleari, risultati questi di non poco conto soprattutto se confrontati con il contesto italiano, caratterizzato invece da una forte instabilità governativa e da un *iter* legislativo che spesso si impantana proprio in fase emendativa. Non stupiscono, dunque, i continui e vani tentativi, che si sono susseguiti nel tempo, di introdurre il voto bloccato anche nel nostro ordinamento. L'esempio più evidente di tutti è riscontrabile nella prima bozza della riforma costituzionale voluta dal Governo Renzi, successivamente naufragata a seguito dell'esito negativo del *referendum* costituzionale del 2016. Nel primo testo del progetto di revisione costituzionale, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 31 marzo 2014, si prevedeva, infatti, l'inserimento di un nuovo comma 6 all'art. 72 Cost., che avrebbe attribuito al Governo il

---

[1129] B. BAUFUMÉ, *Le droit d'amendement sous la Ve République*, LGDJ, Paris, 1993, p. 420.

[1130] S. DONDI, *Evoluzione del sistema parlamentare e procedimento legislativo in Francia: la guida "mite" del Governo in Parlamento come modello per il regime italiano*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2008 p. 17.

[1131] «*Les effets sont précis, chirurgicaux même, car ils permettent, en bloquant tout amendement ou en n'intégrant que ceux auxquels le gouvernement souscrit, de ne mettre aux voix que le texte exact que le ministre veut ou accepte. S'impose alors à l'assemblée, dans toute sa rigueur, l'alternative «à prendre ou à laisser». Les parlementaires n'ont de choix qu'entre se résigner au texte accepté par l'exécutif ou se résigner à n'avoir pas de texte du tout*»: così **G.** CARCASSONNE - M. GUILLAUME, *La Constitution Introduite et commentée par Guy Carcassonne et Marc Guillaume*, cit. §297.

potere di sottoporre in tempi brevi (sessanta giorni ulteriormente riducibili) al voto della Camera, quei disegni di legge ritenuti dall'Esecutivo più urgenti, anche sotto il profilo meramente politico[1132]. Trascorso questo termine il Governo, al pari di quanto accade nel sistema francese, avrebbe potuto imporre al Legislatore la votazione del testo senza possibilità di emendamento.

Ma, come detto in precedenza, la ragionevole proposta del Governo Renzi non rappresenta l'unico tentativo di introdurre il "voto bloccato" nel nostro ordinamento, giacché si pone, al contrario, nella scia di una serie di precedenti proposte molto simili, che sono state certamente fonte di ispirazione dell'iniziale testo di revisione del 2014, date le numerose coincidenze testuali riscontrabili. Si fa qui allusione al progetto di revisione presentato già nell'aprile 2012 dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato[1133], contenente al suo interno una modifica dell'art. 72 che è stata certamente il testo di riferimento per il successivo progetto di riforma del medesimo articolo suggerito nel 2013 nella Relazione Finale della Commissione per le Riforme Costituzionale istituita con D.P.C.M. dell'11 giugno 2013[1134]. Ma, a ben vedere, già nel 2006, l'allora Governo Berlusconi nell'ampio e forse troppo ambizioso progetto di revisione, poi respinto dal *referendum* tenutosi nello stesso anno, aveva cercato di introdurre nella Costituzione qualcosa di diverso ma, secondo qualcuno, forse accostabile al "*vote bloqué*", che si presentava però stavolta in una forma ibrida, «una strana combinazione di voto bloccato e questione di fiducia»[1135]. L'art. 94, II comma, Cost.[1136] nella sua nuova formulazione

---

[1132] Sulla base del primissimo progetto di riforma costituzionale approvato dal Cdm il 31 marzo 2014, il comma 6 dell'art. 72 Cost. avrebbe dovuto recitare così: «Il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta ovvero entro un termine inferiore determinato in base al regolamento tenuto conto della complessità della materia. Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale. In tali casi, i termini di cui all'articolo 70, comma terzo, sono ridotti della metà». Si evidenzia, però, che questa disposizione risulta essere stata successivamente soppressa, con la conseguente esclusione dello strumento del voto bloccato dal testo di revisione costituzionale definitivamente approvato dalle Camere ex art. 138 Cost., poi successivamente bocciato dal *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016.

[1133] «Il Governo può chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno della Camera che lo esamina e sottoposto alla votazione finale entro un termine determinato. Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è messo in votazione senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale». Così avrebbe dovuto recitare il nuovo comma 7 dell'art. 72 Cost..

[1134] «Il Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei Ministri, può chiedere che la Camera approvi la sua proposta diretta ad iscrivere un disegno di legge con priorità all'ordine del giorno della Camera e ad ottenerne il voto finale entro un termine determinato. Decorso il termine, senza che la Camera abbia proceduto al voto finale, il testo della proposta di legge presentato o accolto dal Governo e suddiviso in articoli è sottoposto alla votazione finale senza modifiche. Si procede alla sola votazione finale e non degli articoli perché si vota la proposta del Governo. La richiesta iniziale del Governo non attiva automaticamente la procedura speciale, ma è necessario un voto dell'Assemblea. La richiesta può essere avanzata per un numero di disegni di legge determinato dal Regolamento della Camera dei deputati» Relazione Finale (18 settembre 2013) della Commissione per le Riforme Costituzionali, pp. 12-13.

[1135] A. RIDOLFI, *L'introduzione del «voto bloccato»*, cit., p. 6

[1136] Così avrebbe dovuto recitare l'art. 94, c. 2°, Cost.: «Il Primo ministro può porre la questione di fiducia e chiedere che la Camera dei deputati si esprima, con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte

avrebbe previsto, infatti, che il Primo Ministro (formula sostitutiva di Presidente del Consiglio) avrebbe potuto porre la questione di fiducia, chiedendo alla Camera dei deputati di esprimersi con voto conforme alle proposte del Governo. Tuttavia in caso di voto contrario, il Primo Ministro si sarebbe dovuto dimettere con conseguente scioglimento della Camera se questa non fosse stata in grado di indicare, all'interno della maggioranza vincitrice delle elezioni, un nuovo Primo Ministro.[1137]

2. Le ipotesi di «irrecevabilités» degli emendamenti

Come già accennato in precedenza, nel prosieguo della disciplina delineata dalla *Constitution,* il diritto di emendamento incontra una serie di limiti, dei quali il già analizzato *vote bloqué* risulta solo un esempio, seppur raffigurante emblematicamente il rapporto di forza che lega Esecutivo e Palamento, che vede il primo in una posizione, di fatto, privilegiata[1138].

Proseguendo nella nostra disamina, infatti, l'art. 45 apre il tema molto articolato e complesso dei casi di irricevibilità degli emendamenti, questione che richiede di essere osservata da una prospettiva sistematica, poiché solo il raffronto congiunto di più disposizioni potrà restituire un quadro più ampio e chiaro della questione in esame. Un iniziale aiuto viene offerto già dal primo *alinéa* dell'articolo qui ad oggetto, che oltre ad enunciare un principio cardine del sistema istituzionale francese, cioè quello del bicameralismo paritario (quasi perfetto) basato sullo schema della *navette,* subito dopo statuisce che, fatta salva l'applicazione degli articoli 40 e 41, un emendamento è ricevibile in prima lettura solo se presenta un collegamento, anche indiretto, con il testo depositato o

---

del Governo, nei casi previsti dal suo regolamento. La votazione ha luogo per appello nominale. In caso di voto contrario, il Primo ministro si dimette.»

[1137] Questo lo si desume dal combinato disposto degli artt. 94, c. 2° e 88 Cost. anch'essi modificati pesantemente dal progetto di riforma Berlusconi. Nella sua nuova formulazione l'art. 88 avrebbe previsto, infatti, l'obbligo per il Presidente della Repubblica di sciogliere la Camera dei deputati anche «c) in caso di dimissioni del Primo ministro» a meno che alla «Camera dei deputati, entro i venti giorni successivi, [non fosse stata presentata] e approvata con votazione per appello nominale dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera, una mozione nella quale si [fosse] dichiar[ato] di voler continuare nell'attuazione del programma e si [fosse] design[ato] un nuovo Primo ministro. In tale caso, il Presidente della Repubblica [avrebbe] nomina[to] il nuovo Primo ministro designato».

[1138] A tal proposito interessante è l'analisi di P. PICIACCHIA che si sofferma sul rafforzamento del ruolo del Governo nella V Repubblica soprattutto rispetto al suo rapporto col Parlamento. L'autrice ricorda, infatti, che «"chiave di volta" dell'intero sistema, l'intento riformatore del generale de Gaulle – influenzato dal suo più stretto collaboratore Michel Débré – si estese, infatti, anche alla razionalizzazione della forma di governo il cui scopo principale fu senza dubbio il diretto rafforzamento del Governo. Questo intento fu essenzialmente perseguito sia attraverso la definizione di consistenti poteri del "Governo in Parlamento"– incarnati da previsioni come l'art. 48 Cost. relativa alla fissazione dell'ordine del giorno, l'art. 44 Cost. sul potere di emendamento e il voto bloccato, l'art. 49, c. 3° Cost. sulla questione di fiducia – sia mediante il riassetto del sistema delle fonti del diritto»: così P. PICIACCHIA, *Il Governo francese nell'ordinamento della V Repubblica: tra continuità e discontinuità,* in *Federalismi.it,* 2020, p. 280.

trasmesso [1139]. Vengono così implicitamente enucleati già tre casi di irricevibilità, segnatamente:

1) quella che potremmo definire "finanziaria" di cui all'art. 40, secondo il quale gli emendamenti formulati dai membri del Parlamento non sono *recevables* quando alla loro adozione consegua una diminuzione delle entrate pubbliche, ovvero la creazione o l'aggravio di un onere pubblico[1140];

2) quella enunciata dal successivo art. 41[1141] che stabilisce che il Governo o il Presidente dell'assemblea incaricata possano opporre l'irricevibilità ad emendamenti non rientranti in materie riservate alla legge, oppure comunque in contrasto con una delega accordata in virtù dell'articolo 38[1142];

3) ed infine quella enunciata dallo stesso art. 45, irricevibilità conseguente alla mancanza del cosiddetto *lien*, vale a dire di un collegamento, anche indiretto col testo che si intente emendare.

Ad onor del vero, i casi di irricevibilità non si fermano a questi tre appena individuati, giacché vanno certamente inseriti nell'elenco sia il caso (già visto) di irricevibilità opposta dal Governo verso quegli emendamenti che non siano stati precedentemente sottoposti alla commissione competente (art. 44 c. 2°), sia l'irricevibilità di tutti quegli emendamenti riguardanti parti di testo (o addirittura l'intero testo) "bloccate" dal Governo a seguito del ricorso al già analizzato *vote bloqué* (art. 44 c. 3°).

Così aggiornato, tuttavia, comunque l'elenco risulterebbe ancora incompleto, se non tenessimo conto dei successivi *alinéa* dell'art. 45 che prevedono due ulteriori ipotesi di irricevibilità, oltre a ribadire, ancora una volta, il ruolo centrale del Governo nell'*iter* legislativo. Nello specifico il secondo comma introduce uno strumento che ha il chiaro intento di superare eventuali *impasse* che purtroppo, come insegna l'esperienza italiana, sono tipiche di ogni sistema bicamerale perfetto, basato cioè sulla regola che il testo normativo debba essere approvato nella stessa identica formulazione da entrambe le Camere, potendo ciò generare un *ping pong*, potenzialmente infinito, tra i due rami del Parlamento. In caso, infatti di disaccordo tra le due assemblee, dopo due letture da parte di

---

1139 «*Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis*».

1140 «*Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique*».

1141 Art. 41 *Constitution:* «*S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité. En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours*».

1142 Si fa riferimento alla delega legislativa che l'Esecutivo può richiedere al Parlamento al fine di dare attuazione al proprio programma. Approvata la legge di autorizzazione il Governo potrà, quindi, previo parere del Consiglio di Stato, adottare un'Ordinanza anche in una materia riservata alla legge. A differenza, però del decreto legislativo italiano dove il controllo Parlamentare è, potremmo dire preventivo, venendo attuato attraverso la legge delega alla quale il Governo dovrà attenersi, nell'ordinamento francese si prevede, al contrario, che l'ordinanza, pena la sua decadenza, debba essere ratificata mediante un progetto di legge che va presentato entro il termine stabilito dalla legge di autorizzazione.

ciascuna assemblea, il Primo ministro o, per una proposta di legge, i Presidenti delle due assemblee che agiscono congiuntamente, hanno la facoltà di convocare una commissione mista paritetica (CMP) incaricata di proporre un testo sulle disposizioni rimaste in sospeso. La Commissione mista paritetica, in realtà può essere convocata anche dopo una sola lettura da parte di ciascuna Camera se il Governo ha deciso di avviare la procedura accelerata (senza che le Conferenze dei presidenti vi si siano opposte congiuntamente)[1143]. Il comma successivo, tuttavia, stabilisce che il testo elaborato dalla commissione mista può essere sottoposto dal Governo all'approvazione delle due assemblee, ma in questo caso nessun emendamento è ricevibile, se non dietro assenso del Governo[1144]. Siamo davanti, dunque, ad un'ulteriore ipotesi di *irricevibilità* simile a quella del voto bloccato, giacché, in entrambi i casi, l'esercizio del diritto di emendamento risulta sostanzialmente subordinato all'approvazione da parte dell'Esecutivo che può comprimere siffatto diritto fino ad annullarlo del tutto.

Proseguendo ancora oltre nelle lettura del testo, però, ci si imbatte in un ulteriore caso di irricevibilità. Se, infatti, la commissione mista non raggiunge l'accordo su un testo comune o se il testo non è adottato alle condizioni previste dal comma precedente, il Governo può, dopo una nuova lettura da parte delle due Camere, richiedere all'Assemblea nazionale di decidere in via definitiva. Risulta chiara la volontà del Costituente del '58 se non di superare quantomeno di bypassare il sistema bicamerale perfetto, attribuendo, in caso di stallo, all'Assemblea Nazionale una posizione di supremazia, essendo questa Camera legittimata ad esprimere *le dernier mot*. In tal caso, l'Assemblea nazionale può riprendere il testo elaborato dalla commissione mista, oppure l'ultimo testo da essa votato, eventualmente come modificato da uno o più emendamenti adottati dal Senato.

Per completare il quadro così delineato, bisogna aggiungere, in ultima analisi, però, anche l'ipotesi di irricevibilità implicitamente contenuta all'art. 49 c. 3°, che disciplina l'istituto del voto di fiducia. È evidente che, sebbene non se ne faccia espressamente menzione, è di fatto tacitamente preclusa la possibilità di proporre qualsivoglia emendamento al testo presentato dal Governo. Anche qualora, infatti, la maggioranza in Parlamento fosse contrario ad un disegno o ad una proposta di legge dell'Esecutivo, non avrebbe altra scelta che votare una mozione di sfiducia secca facendo, di conseguenza così però, cadere il Governo, non potendo in nessun caso e in alcun modo emendare il testo.[1145]

[1143] Art. 45 c. 2° *Constitution:* «*Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux Assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque Assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion*».

[1144] Art. 45 c. 3° *Constitution*: «*Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux Assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement*».

[1145] Art. 49 c. 3°. *Constitution:* «*Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session*».

Si tratta dell'ennesimo strumento con cui il Governo può elidere il diritto di emendamento riconosciuto all'art. 44 in capo ai parlamentari. Non solo: ponendo la questione di fiducia si impedisce anche ogni *discussione* sul testo. Bisogna qui evidenziare, infatti – ed è punto non trascurabile – che se nessuna mozione di sfiducia viene presentata entro le 24 ore successive, il testo *«est considéré comme adopté»*, ma anche qualora qualcuno depositasse una siffatta mozione, comunque il dibattito non verterebbe certamente sul testo legislativo proposto, bensì sulla sopravvivenza del Governo[1146].

In conclusione le ipotesi di *irrecevabilités* degli emendamenti previste dalla *Constitution* sono in totale sette, dovendosi aggiungere a quelle indicate dal primo *alinéa* dell'art. 45 le altre quattro successivamente individuate e analizzate. Arrivati a questo punto, non resta che procedere ad un esame più accurato delle prima tre, volutamente finora tralasciate al fine di poterle meglio trattare in apposita sede.

2.1 L'irricevibilità finanziaria ex art. 40

Nonostante la sua brevità, dall'unico comma dell'art. 40 della *Constitution* scaturiscono molteplici implicazioni tanto sotto il profilo del diritto sostanziale quanto sotto quello procedurale.

La disposizione in esame dichiara che gli emendamenti formulati dai membri del Parlamento «*ne sont pas recevables*» allorquando la loro adozione abbia per conseguenza una diminuzione delle entrate pubbliche, ovvero la creazione o l'aggravio di un onere pubblico.[1147] Vi è, dunque, un limite per così dire finanziario alla proposizione di emendamenti, non potendo la loro approvazione incidere negativamente sui conti pubblici.

Ad un'analisi più attenta non può non notarsi, ancora una volta, la volontà del Costituente di circoscrivere siffatto limite *unicamente* all'iniziativa dei parlamentari; dalla lettura del testo, salta subito all'occhio, infatti, il solo riferimento agli emendamenti proposti dai membri delle due Camere e non anche a quelli avanzati dall'Esecutivo, che dunque, in linea di principio, potrà proporre tutti gli emendamenti che vorrà anche qualora questi comportino nuovi oneri per le casse dello Stato. Analizzando proprio quest'ultimo aspetto, si noti che l'irricevibilità consegue non solo nel caso in cui l'emendamento comporti una nuova spesa o l'aumento di una spesa già esistente, ma in generale è sufficiente implichi una diminuzione delle entrate che ben può aversi anche quando la norma che si vorrebbe introdurre produca ad esempio *l'eliminazione o la riduzione di un tributo*. È evidente che la disposizione in esame vada letta in senso elastico, poiché una lettura troppo rigida porterebbe, di fatto, ad una sterilizzazione del diritto di emendamento in capo ai

---

[1146] «*Le débat change alors d'objet puisqu'il ne s'agit plus, juridiquement, de discuter du texte mais de la survie du gouvernement. Si cette motion de censure est rejetée, à nouveau le président de séance en prend acte et le texte est aussi considéré comme adopté. Si la motion de censure était adoptée, alors le gouvernement tomberait et, bien sûr, le texte avec lui*» così G. CARCASSONNE - M. GUILLAUME, *La Constitution Introduite et commentée par Guy Carcassonne et Marc Guillaume*, cit., § 335.

[1147] Art. 40 *Constitution*: «*Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique*».

Parlamentari, ai quali non resterebbe che proporre emendamenti di scarso valore politico, giacché qualsiasi misura che abbia un minimo di rilevanza politico/sociale risulta avere, inevitabilmente, sempre un costo per lo Stato. Bisogna invece, ritenere che la norma introduca un principio più ampio e oltretutto maggiormente condivisibile, vale a dire la regola che qualsiasi nuovo onere pubblico debba essere sorretto da una adeguata copertura finanziaria. Saranno dunque ammessi tutti quegli emendamenti che pur implicando nuovi oneri individuino, al tempo stesso, le risorse con le quali poter far loro fronte, realizzando così una compensazione gergalmente definita *"gage"*. È necessario, tuttavia, che siffatta compensazione operi a beneficio dello stesso ente pubblico che si troverebbe, altrimenti, a dover patire una diminuzione delle proprie entrate, non essendo possibile ad esempio compensare una perdita subita dallo Stato con una maggiorazione delle imposte percepite dalle *collectivités territoriales*[1148]. Non solo: teoricamente si potrebbero configurare anche casi di irricevibilità parziale, qualora la disposizione incriminata si presti ad essere scorporata dal resto del testo.

Nella sua laconicità, tuttavia, l'art. 40 nulla dice in merito alla procedura di controllo degli emendamenti, né, tantomeno, indica i soggetti legittimati a far valere o a pronunciare l'irricevibilità finanziaria. Ecco allora che subentra la normativa contenuta nei regolamenti delle due assemblee, oggi incentrata sull'idea che il controllo di ricevibilità debba avere carattere preventivo e sistematico, intervenendo, quindi, prima che l'emendamento venga portato all'attenzione della commissione competente o dell'assemblea per essere discusso. Questo schema procedurale è stato più volte ribadito dal *Conseil* soprattutto con riferimento alla scorretta prassi che si era instaurata al *Sénat*, dove l'irricevibilità finanziaria veniva pronunciata solo a seguito dell'invocazione espressa dell'art. 40 da parte dei Senatori o del Governo. Così già con la *déc*. n° 2006-544 DC *du 14 décembre 2006* e poi con la *déc*. n° 2009-581 DC, *du 25 juin 2009*, il *Conseil Constitutionnel*, riprendendo in parte un suo risalente orientamento giurisprudenziale (riguardante però la proposizione di proposte di legge)[1149], ha definitivamente sancito che *«le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité […]des propositions et amendements formulés par les députés et cela antérieurement à l'annonce de leur dépôt et par suite avant qu'ils ne puissent être publiés, distribués et mis en discussion»,* [1150]

1148 «*Cette compensation, communément désignée sous le terme de « gage », conditionne la recevabilité d'un amendement ou d'une proposition de loi entraînant une perte de recettes. La compensation doit bénéficier à la collectivité ou à l'organisme qui subit la perte de recettes. En conséquence, il n'est, par exemple, pas possible de compenser une perte de ressources subie par l'État par une majoration des impôts perçus par les collectivités territoriales*» così si legge sul sito ufficiale dell'*Assemblée Nationale* in *Fiche de synthèse n°38 : La recevabilité financière des initiatives parlementaires au regard de l'article 40 de la Constitution et des dispositions organiques relatives*, in *www.assemblee-nationale.fr.*

1149 *CC, déc*. n° 78-94 DC, *du* 14 *juin 1978 :* «*Considérant, en conséquence, que le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité, au regard de cet article, des propositions de loi formulées par les sénateurs, et cela antérieurement à l'annonce par le Président de leur dépôt et donc avant qu'elles ne puissent être imprimées, distribuées et renvoyées en commission, afin que soit annoncé le dépôt des seules propositions qui, à l'issue de cet examen, n'auront pas été déclarées irrecevables*».

1150 *CC, déc*. n° 2009-581 DC, *du* 25 *juin* 2009 : «*Considérant que le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité, au regard de cet article, des propositions et amendements formulés par les députés et cela antérieurement à l'annonce de leur dépôt et par suite avant qu'ils ne puissent être publiés, distribués et mis en discussion, afin que seul soit accepté le dépôt des propositions et*

aggiungendo, però al tempo stesso che l'eventuale contrasto con l'art. 40 debba poter essere sollevato in qualsiasi momento dal Governo e da ogni Parlamentare[1151].

Rimane a questo punto aperta la questione dell'individuazione dell'organo deputato ad effettuare sugli emendamenti presentati un siffatto controllo di conformità al dettato dell'art. 40, dovendosi escludere la possibilità di invocare l'irricevibilità direttamente davanti al *Conseil* come più volte da questo stesso giudice ribadito, se non si sia prima eccepito il vizio durante i lavori parlamentari[1152]. Nel silenzio della Costituzione, dunque, ciascuna Camera ha con il proprio regolamento disegnato una peculiare procedura, individuando anche gli organi chiamati a svolgere questa attività di verifica. Lo stesso *Conseil* nella *décision* n° 78-94 enunciava il principio secondo il quale spetta a ciascuna assemblea il compito di determinare le modalità di controllo del rispetto dell'art. 40, nonché l'individuazione dell'autorità legittimata ad esercitarlo, potendo il giudice costituzionale intervenire solo in un secondo momento, a verifica terminata[1153]. Alla luce di queste osservazioni si può, pertanto, considerare, il *Conseil* come una sorta di giudice d'appello alle decisioni prese dagli organi dell'Assemblea Nazionale o del Senato[1154].

2.1.1 «La Recevabilité financière» nel regolamento dell'Assemblea Nazionale

---

amendements qui, à l'issue de cet examen, n'auront pas été déclarés irrecevables ; qu'il impose également que l'irrecevabilité financière des amendements et des modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies puisse être soulevée à tout moment»

[1151] Sempre nella stessa *Décision* n° 2009-581 DC, du 25 juin 2009 si legge: «*qu'enfin les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment par le Gouvernement ou par tout député aux propositions de loi et aux amendements, ainsi qu'aux modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies*».

[1152]Si veda ad esempio la *Décision* n° 2006-544 DC ove si legge che «*...la question de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40, cette condition est subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en œuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements*». Già in passato, però, il *Conseil* si era espresso in modo analogo, si pensi a titolo esempificativo alla *Décision* n° 77-82 DC *du* 20 *juillet* 1977 in cui si afferma: «*qu'il est constant qu'aucune disposition de la loi tendant à compléter les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale, telle qu'elle a été adoptée par le Parlement, n'a fait l'objet devant celui-ci, au cours de la procédure parlementaire, d'une demande d'irrecevabilité en application de l'article 40 de la Constitution ; qu'en particulier aucun des députés signataires de la demande adressée au Conseil constitutionnel n'a fait usage en ce sens de la faculté qui lui était donnée par le premier alinéa de l'article 92 du Règlement de l'Assemblée nationale ; que, dès lors, l'irrecevabilité instituée par l'article 40 de la Constitution ne peut être directement invoquée devant le Conseil constitutionnel à l'encontre de la loi dont il s'agit*». Si veda anche *CC, déc.* n° 83-164 DC, *du* 29 *décembre* 1983.

[1153] Sempre nella già citata *déc.* n° 78-94 DC, *du* 14 *juin* 1978 si legge infatti «*qu'il appartient à chaque assemblée parlementaire de déterminer les modalités d'exercice de ce premier contrôle et, notamment, l'autorité chargée de l'exercer*».

[1154] «*Ainsi, le Conseil agit, en ce qui concerne l'article 40, comme un juge d'appel des décisions prises par les instances propres à l'Assemblée nationale et au Sénat. Mais encore faut-il, pour cela, que ces instances interviennent de façon effective*» : così D. CHAMUSSY, *La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 1/2013, p. 41.

Qui giunti, risulta utile analizzare le disposizioni sul procedimento di controllo di ricevibilità finanziaria degli emendamenti contenute nei regolamenti dei due rami del Parlamento francese. Partendo dal *Règlement de l'Assemblée nationale* (RAN), l'articolo 89 distingue tre differenti procedure, azionabili a seconda del momento in cui risulta necessario valutare l'irricevibilità dell'emendamento. Nello specifico, se:

1) l'emendamento è presentato in Commissione, l'art. 89 c. 2° RAN prevede, in questa eventualità, che il controllo finanziario venga effettuato dal Presidente di quella Commissione che in caso di dubbio dovrà sottoporre la questione al suo ufficio di Presidenza. Ad ogni modo, il Presidente se lo ritiene opportuno può sempre chiedere un parere al Presidente o al Relatore generale, oppure ad un membro all'uopo incaricato, della *Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire*[1155]*;*

2) l'emendamento è presentato, invece, direttamente all'ufficio di presidenza dell'Assemblea[1156], si dovrà, in tal caso, seguire la procedura disegnata dal terzo comma dell'art. 89 RAN[1157], che attribuisce il potere di verifica al Presidente dell'*Assemblée Nationale,* il quale, in caso di dubbio, analogamente a quanto avviene in Commissione, delibera sentito il Presidente o il Relatore Generale della Commissione Finanze, Economia Generale e Controllo di Bilancio o un membro del suo ufficio all'uopo designato. Siffatto parere non va inteso come vincolante, il Presidente potrebbe, infatti, discostarsene, sebbene nella prassi parlamentare ciò di fatto non avvenga mai, sicché risulta evidente, in questo modo, il ruolo centrale che viene ad assumere la Commissione bilancio. In mancanza di parere, il Presidente può, infine, deferire la questione all'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea;

3) l'irricevibilità viene eccepita in un secondo momento, quindi successivamente ad una prima verifica effettuata secondo le procedure pocanzi analizzate, troverà applicazione, invece, il comma quarto dell'art. 89[1158]. La disposizione in questione prevede innanzitutto la possibilità di eccepire l'irricevibilità *à tout moment*, attribuendo tale facoltà sia ai singoli Parlamentari che al Governo; l'autorità che dovrà occuparsi della verifica sarà direttamente

---

[1155] Art. 89 c. 2° RAN: «*Les amendements présentés en commission sont irrecevables lorsque leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution. L'irrecevabilité est appréciée par le président de la commission et, en cas de doute, par son bureau. Le président de la commission peut, le cas échéant, consulter le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet*».

[1156] Si noti che in questo caso l'emendamento eventualmente giudicato ricevibile, perché compatibile con l'art. 40 della *Constitution* andrà comunque discusso prima in Commissione secondo quanto dispone l'art. 44 c. 2° *Constitution.*

[1157] Art. 89 c. 3° RAN: «*La recevabilité des amendements déposés sur le bureau de l'Assemblée est appréciée par le Président. Leur dépôt est refusé s'il apparaît que leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution. En cas de doute, le Président décide après avoir consulté le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet ; à défaut d'avis, le Président peut saisir le Bureau de l'Assemblée*».

[1158] Art. 89 c. 4° RAN: «*Les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment aux propositions de loi et aux amendements, ainsi qu'aux modifications apportées par les commissions aux textes dont elles sont saisies, par le Gouvernement ou par tout député. L'irrecevabilité est appréciée par le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet*».

il Presidente o il Relatore Generale della Commissione Finanze, Economia Generale e Controllo di Bilancio o un membro del suo ufficio all'uopo designato.

Potremmo dunque affermare che il giudizio sulla ricevibilità finanziaria degli emendamenti consta potenzialmente di due fasi di verifica, una *necessaria* che, in linea di massima, si svolge davanti alla presidenza della Commissione competente o a quella dell'AN (con possibile parere di fatto sempre rispettato della Commissione finanza) e una *eventuale* subordinata all'eccezione di irricevibilità finanziaria. Ad onor del vero, quest'ultima ipotesi è piuttosto rara ed in genere tende a verificarsi, per lo più, qualora subentri un fatto nuovo che possa rimettere in discussione l'ammissibilità finanziaria dell'emendamento precedentemente ammesso.

2.1.2 «La Recevabilité financière» nel regolamento del Senato

Il Regolamento del *Sénat* prevede una procedura differente rispetto a quella dell'*Assemblée Nationale*, riconoscendo un ruolo assolutamente centrale alla *commission des finance*, che si trova ad esprimere sempre l'ultima parola sulla conformità degli emendamenti al dettato dell'art. 40 della *Constitution*. Bisogna preliminarmente ricordare, però, che solo a partire dal 2007 sotto pressione del *Conseil Constitutionnel* il controllo sulla ricevibilità finanziaria degli emendamenti viene attuato sistematicamente prima della loro sottoposizione al dibattito dell'aula o della commissione competente. La precedente versione dell'art. 45 del regolamento interno, infatti, non prevedeva una verifica al momento della proposizione dell'emendamento, ma solo nell'eventualità in cui fosse stata sollevata l'eccezione di irricevibilità da parte o del Governo, o della Commissione competente, o della Commissione delle finanza oppure di un senatore. Con la *déc.* n° 2006-544 DC *du 14 décembre* 2006, il *Conseil Constitutionnel* denunciava questa anomalia, sottolineando che al Senato non esisteva ancora un controllo di ricevibilità effettivo e sistematico al momento del deposito degli emendamenti [1159], circostanza questa che legittimava la Corte a pronunciare d'ufficio l'irricevibilità di alcuni emendamenti da essa stessa ritenuti in contrasto con l'art. 40. Il *Conseil*, dunque, da un lato ribadiva il concetto del *préalable parlementaire* [1160] (che potremmo tradurre come "pregiudiziale

---

[1159] Il *Conseil*, infatti, nella déc. n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, dichiarava dapprima che «*la question de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40, cette condition est subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en œuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements» sottolinenando però subito dopo «qu'une telle procédure n'a pas encore été instaurée au Sénat*».

[1160] «*Certes, en 2007, le Conseil a réaffirmé la nécessité d'un préalable parlementaire, considérant que "la question de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40". Mais, introduisant des critères précis, il ajoutait que "cette condition est subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en œuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements". Après avoir relevé qu'une telle procédure n'avait pas été instaurée au Palais du Luxembourg, il a constaté, d'office, que deux articles de la loi de financement de la sécurité sociale, introduits par amendement à l'initiative de*

parlamentare"), sulla base del quale il Giudice costituzionale non può essere chiamato ad esprimersi sulla ricevibilità finanziaria degli emendamenti se prima non sia stata azionata la procedura di controllo in sede parlamentare, dall'altro però dichiarava che questo controllo doveva necessariamente essere «*effectif et systématique au moment du dépôt*» evidentemente potendo, in assenza di queste caratteristiche, lo stesso *Conseil* esprimersi direttamente sulla ricevibilità finanziaria degli emendamenti.

Analizzando ora il regolamento più da vicino, dal combinato disposto degli articoli 17-*bis* e 45 si possono distinguere tre possibili scenari:

1) ai sensi del secondo comma dell'art. 17-*bis Reg. Sénat*[1161], quando l'emendamento è presentato in commissione, il controllo di ricevibilità finanziaria è effettuato dal Presidente di quest'ultima che può eventualmente avvalersi del parere del suo omologo della *commission des finances*[1162], parere che però, attesa la sua facoltatività, non è certamente vincolante, potendo essere ignorato dal Presidente della commissione. In caso di contrasto con l'art. 40 Cost. l'emendamento deve essere dichiarato irricevibile, precludendo ciò non solo la sua discussione, ma anche la sua distribuzione tra i senatori. Se, al contrario, l'emendamento passa indenne il controllo di ricevibilità e viene successivamente approvato, comunque si avrà un'ulteriore verifica da parte della *commission des finance*. L'art. 45 c. 2° del *Reg. Sénat* prevede, infatti, che dopo l'adozione del testo da parte della commissione competente *ex* art. 17-*bis*, la commissione finanza è legittimata a verificare l'ammissibilità delle modifiche apportate al testo rispetto all'articolo 40 della Costituzione e alla *loi organique relative aux lois de finances*[1163]*;*

2) ai sensi dell'art. 45 c. 1° *Reg. Sénat*[1164], gli emendamenti presentati, invece, in vista della seduta pubblica, sono soggetti al controllo da parte del Presidente della commissione Finanze che ne verifica l'ammissibilità rispetto all'art. 40 e alla *loi organique relative aux lois de finances;*

3) il quarto comma, l'art. 45 *Reg. Sénat* prevede, infine, espressamente la facoltà riconosciuta tanto a ciascun Senatore quanto al Governo, di poter sempre, durante la seduta,

---

sénateurs, avaient été adoptés en méconnaissance de l'article 40 de la Constitution». D. CHAMUSSY**,** *La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel,* cit., pp. 40-41.

[1161] Art. 17-bis c. 2° Reg. Sénat : «*Le président de la commission contrôle la recevabilité des amendements et sous-amendements au regard de l'article 40 de la Constitution et des dispositions organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Les amendements peuvent être communiqués au président de*
la commission des finances, qui rend un avis écrit sur leur recevabilité financière. Les amendements déclarés irrecevables ne sont pas mis en distribution. La commission est compétente pour se prononcer sur les autres irrecevabilités, à l'exception de celle fondée sur l'article 41 de la Constitution».

[1162] Nella *décision du 11 juin 2015, le Conseil constitutionnel* ha sottolineato che le disposizione di questo comma non possono mai essere d'ostacolo alla facoltà di sollevare in qualsiasi momento dell'esame dell'emendamento l'irricevibilità finanziaria.

[1163] Art. 45 c. 2° *Reg. Sénat* : «*Après l'adoption du texte de la commission mentionnée à l'article 17 bis, la commission des finances est compétente pour contrôler la recevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances des modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies*».

[1164] Art. 45 c. 1° Reg. Sénat : «*Le président de la commission des finances contrôle la recevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances des amendements déposés en vue de la séance publique. Les amendements déclarés irrecevables ne sont pas mis en distribution*».

sollevare l'eccezione di irricevibilità finanziaria verso ogni emendamento. L'irricevibilità è ammessa di diritto e senza nessun dibattito se essa è confermata dalla Commissione delle finanze[1165]. Qualora, tuttavia, la questione non sia di rapida risoluzione, la commissione può chiedere delucidazioni al Governo e all'autore dell'emendamento. A questo punto se il dubbio persiste la commissione si riserva di trasmettere le sue conclusioni entro la fine del dibattito, altrimenti, superato questo termine, l'emendamento dovrà ritenersi implicitamente irricevibile[1166].

2.2 L'irricevibilità di cui all'art. 41 come tutela della potestà regolamentare del Governo

L'art. 34 della *Costitution* nel definire i confini del *domaine de la loi*, elenca in modo tassativo le materie su cui il Parlamento può legiferare indisturbato. Allo stesso modo il successivo art. 37 attribuisce al Governo una potestà normativa residuale, permettendo all'Esecutivo di disciplinare mediante regolamento tutte le altre materie non rientranti tra quelle riservate esclusivamente alla legge[1167]. È evidente che questa distinzione tra dominio *legale* e *regolamentare* necessitava di uno strumento atto a sanzionare eventuali invasioni di campo, al fine di impedire al Parlamento di erodere, un po'alla volta, lo spazio normativo costituzionalmente riconosciuto al Governo. L'art. 41 si propone proprio questo obiettivo, giacché prevede una procedura che, sebbene scarsamente adoperata ed oggi ormai quasi caduta in disuso, è finalizzata a far valere l'irricevibilità di tutti quegli emendamenti o di quelle proposte di legge che riguardino materie non riservate alla legge, oppure risultino in contrasto con una delega accordata in virtù dell'articolo 38 Cost. che, ricordiamo, permette al Governo di adottare, nelle materie di *domaine de la loi*, ordinanze che, però, dovranno comunque successivamente essere ratificate con legge dal Parlamento.

L'art. 41 prevede infatti che il Governo e (successivamente alla riforma del 2008 anche) i presidenti delle assemblee parlamentari possano nel corso dell'*iter* legislativo eccepire l'irricevibilità di tutte le proposte di legge o di tutti quegli emendamenti che riguardino materie non riservate alla legge[1168], materie che, dunque, a rigor di logica rientrerebbero tra quelle ricadenti nella potestà regolamentare dell'Esecutivo ex. art. 37 *Constitution.*

[1165] Art. 45 c. 4° Reg. Sénat : «*Tout sénateur ou le Gouvernement peut soulever en séance une exception d'irrecevabilité fondée sur l'article 40 de la Constitution, sur la loi organique relative aux lois de finances ou sur l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. L'irrecevabilité est admise de droit et sans débat si elle est affirmée selon le cas par la commission des finances ou la commission des affaires sociales*».

[1166] Art. 45 c. 5° Reg. Sénat : «*Lorsque la commission n'est pas en état de faire connaître immédiatement ses conclusions sur l'irrecevabilité d'un amendement, l'article en discussion est réservé. Quand la commission estime qu'il y a doute, son représentant peut demander à entendre les explications du Gouvernement et de l'auteur de l'amendement. Si le représentant de la commission estime que le doute subsiste, l'amendement et l'article correspondant sont réservés et renvoyés à la commission. Dans les cas prévus au présent alinéa, si la commission ne fait pas connaître ses conclusions sur la recevabilité avant la fin du débat, l'irrecevabilité sera admise tacitement*».

[1167] Art. 37 c. 1° Constitution: «*Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire*».

[1168] Art. 41 Constitution: «*S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité. En cas de désaccord entre le*

A differenza dell'irricevibilità finanziaria, però, il controllo del rispetto dell'art. 41 non viene effettuato su tutti gli emendamenti in modo preventivo, cioè prima che formino oggetto di dibattito, ma viene operato solo in via eventuale qualora sia espressamente sollevata la relativa eccezione da parte dei soggetti legittimati. Se, però, un emendamento riguardante materie di competenza governativa venisse comunque approvato, la disposizione così introdotta nel testo legislativo non andrebbe comunque considerata esattamente incostituzionale. Il *Conseil Constitutionnel* con la celebre *déc*. n° 82-143 DC *du* 30 *juillet* 1982, ha infatti affermato che il legislatore può invadere l'ambito riservato alla disciplina regolamentare[1169], poiché il Governo, in una tale eventualità, avrebbe sempre la possibilità di sostituire la disciplina legislativa con un semplice decreto, così come stabilito dall'art. 37 II c, riappropriandosi in questo modo unilateralmente dello spazio normativo indebitamente sottrattogli[1170].

Passando adesso alle norme di dettaglio contenute nei regolamenti delle due Camere, bisogna sin da subito evidenziare come entrambi i rami del Parlamento si siano dotati di una normativa simile che non si discosta molto dalla già chiara formulazione dell'art. 41 Cost.. L'art. 93 del RAN prevede che l'irricevibilità di cui all'art. 41 Cost. sia eccepibile in ogni momento dal Governo o dal Presidente dell'Assemblea sia contro proposte di emendamento che riguardino materie non ricomprese nel *domaine de la loi*, ma anche avverso eventuali modifiche già apportate dalle commissioni, aventi però il medesimo vizio[1171]. Quando l'irricevibilità è eccepita dal Governo, la parola passa al Presidente dell'Assemblea, che sentito ove possibile il presidente della *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* o un suo membro all'uopo

---

Gouvernement et le Président de l'Assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours».

[1169] *C.C., déc*. n° 82-143 DC *du 30 juillet* 1982 : «*Considérant, sur le second point, que, si les articles 34 et 37, alinéa 1er, de la Constitution établissent une séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement, la portée de ces dispositions doit être appréciée en tenant compte de celles des articles 37, alinéa 2, et 41 ; que la procédure de l'article 41 permet au Gouvernement de s'opposer au cours de la procédure parlementaire et par la voie d'une irrecevabilité à l'insertion d'une disposition réglementaire dans une loi, tandis que celle de l'article 37, alinéa 2, a pour effet, après la promulgation de la loi et par la voie d'un déclassement, de restituer l'exercice de son pouvoir réglementaire au Gouvernement et de donner à celui-ci le droit de modifier une telle disposition par décret ; que l'une et l'autre de ces procédures ont un caractère facultatif ; qu'il apparaît ainsi que, par les articles 34 et 37, alinéa 1er, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi, mais a voulu, à côté du domaine réservé à la loi, reconnaître à l'autorité réglementaire un domaine propre et conférer au Gouvernement, par la mise en oeuvre des procédures spécifiques des articles 37, alinéa 2, et 41, le pouvoir d'en assurer la protection contre d'éventuels empiétements de la loi ; que, dans ces conditions, les députés auteurs de la saisine ne sauraient se prévaloir de ce que le législateur est intervenu dans le domaine réglementaire pour soutenir que la disposition critiquée serait contraire à la Constitution;*»

[1170] Art. 37 c. 2° *Constitution*: «*Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'Etat. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent*».

[1171] Art. 93 c. 1° RAN : «*L'irrecevabilité tirée de l'article 41, alinéa 1, de la Constitution peut être opposée à tout moment par le Gouvernement ou par le Président de l'Assemblée à l'encontre d'une proposition ou d'un amendement ou des modifications apportées par amendement au texte dont la commission avait été initialement saisie*».

designato, decide sulla ricevibilità. Ad ogni modo l'esame dell'emendamento, o della porzione del testo, cui si riferisce può essere sospeso fino alla decisione del Presidente[1172].

Nel caso inverso, cioè quando a sollevare l'eccezione sia il Presidente dell'*Assemblée Nationale,* la decisione sulla ricevibilità spetta invece al Governo dopo una consultazione con lo stesso Presidente. Pure in quest'ultimo scenario l'esame dell'emendamento può essere sospeso fino alla decisione sulla sua ricevibilità[1173].

Analogamente a quanto previsto nel RAN anche il Regolamento del Senato dispone che l'inammissibilità di cui al primo comma dell'articolo 41 della Costituzione, può essere opposta verso un emendamento tanto dal Governo quanto dal Presidente del Senato prima dell'inizio, però, della discussione in sessione pubblica. In questo caso il dibattito sull'emendamento, ed eventualmente dell'articolo cui si riferisce, viene posto in riserva fino alla decisione finale[1174].

Questa decisione, in realtà, non è definitiva e indiscutibile, poiché il soggetto che ha sollevato l'eccezione (il Governo o il Presidente dell'assemblea) qualora dovesse trovarsi in disaccordo, avrà sempre la possibilità, un po' come accade in Italia con il conflitto di attribuzione tra Poteri dello Stato, di richiedere l'intervento del *Conseil Constitutionnel,* che a norma del secondo comma dell'art. 41 Cost. dovrà pronunciarsi entro il brevissimo termine di otto giorni, rimanendo sospesa, nel frattempo, la discussione sull'emendamento contestato[1175].

[1172] Art. 93 c. 3° RAN : «*Lorsque l'irrecevabilité est opposée par le Gouvernement, le Président de l'Assemblée peut, le cas échéant après consultation du président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ou d'un membre du bureau désigné à cet effet, admettre l'irrecevabilité. Si l'irrecevabilité est opposée par le Gouvernement alors que la discussion est en cours, l'examen de l'amendement, de l'article ou du texte peut être suspendu ou réservé jusqu'à ce que le Président de l'Assemblée ait, dans les mêmes conditions, statué*».

[1173] Art. 93 c. 4° RAN : «*Lorsque l'irrecevabilité est opposée par le Président de l'Assemblée, le cas échéant après consultation du président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ou d'un membre du bureau désigné à cet effet, il consulte le Gouvernement. L'examen de l'amendement, de l'article ou du texte peut être suspendu ou réservé jusqu'à ce que le Gouvernement se soit prononcé*».

[1174] Art. 45 c. 7° Reg. Sénat : «*L'irrecevabilité tirée du premier alinéa de l'article 41 de la Constitution peut être opposée par le Gouvernement ou par le Président du Sénat à une proposition ou à un amendement avant le début de sa discussion en séance publique. Lorsqu'elle est opposée à une proposition par le Gouvernement ou par le Président du Sénat en séance publique, la séance est suspendue jusqu'à ce que le Président du Sénat ou, selon le cas, le Gouvernement ait statué. Lorsqu'elle est opposée à un amendement, la discussion de celui-ci et, le cas échéant, celle de l'article sur lequel il porte est réservée jusqu'à ce que le Président du Sénat ou, selon le cas, le Gouvernement ait statué*».

[1175] Art. 41 c. 2° *Constitution :* «*En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours*». Analogamente l'art. 93 c. 5° RAN prevede che *:* «*En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée, la discussion est suspendue et le Président de l'Assemblée saisit le Conseil constitutionnel*» mentre il Regolameto del Senato all'art. 45 c. 8° similarmente dispone che *:* «*Dans les cas prévus à l'alinéa précédent, il n'y a pas lieu à débat. L'irrecevabilité est admise de droit lorsqu'elle est confirmée par le Président du Sénat ou, selon le cas, par le Gouvernement. S'il y a désaccord entre le Président du Sénat et le Gouvernement, le Conseil constitutionnel est saisi à la demande de l'un ou de l'autre et la discussion est suspendue jusqu'à la notification de la décision du Conseil constitutionnel, laquelle est communiquée sans délai au Sénat par le Président*».

2.3 Il concetto di "lien" di cui all'art. 45 Cost. e i cosiddetti "cavaliers législatifs"

Al pari di quanto avviene in altri ordinamenti giuridici, in Francia il diritto di emendamento è soggetto ad una particolare restrizione finalizzata a garantire da un lato la chiarezza del dibattito parlamentare e dall'altro la coerenza della legislazione. L'art. 45 della Costituzione prevede, infatti che, in prima lettura, un emendamento sia ricevibile solo se presenta un *lien*, cioè un collegamento, anche indiretto, con il testo depositato o trasmesso. Questa particolare ipotesi di irricevibilità, dalla storia lunga e articolata, ha il preciso obiettivo di impedire la presentazione di emendamenti che contengano "norme intruse", in gergo definite *cavaliers législatifs*, cioè non omogenee rispetto al contenuto del testo e quindi surrettiziamente inserite in disegni di legge in cui non dovrebbero stare, non condividendo con essi materia od oggetto[1176]. In verità all'interno dell'ampia e generale categoria dei *cavaliers législatifs* possono distinguersi due sottoinsiemi: i *cavaliers budgétaire* e i *cavaliers social*. I primi si riferiscono a quelle disposizioni la cui presenza in una legge di finanza è vietata dal combinato disposto degli artt. 34 c. 19° Cost., 1 e 47[1177] della *loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances*, mentre i secondi indicano quelle disposizioni la cui presenza in una legge di finanziamento della sicurezza sociale (LFSS) è vietata dall'art. 34 c. 20° della *Constitution* e dalla *loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale*[1178].

Bisogna a questo punto sottolineare che, sebbene l'art. 45 menzioni oggi espressamente la necessità di un collegamento tra l'emendamento e il testo che si intende modificare, siffatta regola non risultava presente nella *Constitution* originaria del '58, essendo stata introdotta solo con la riforma del 2008. Tuttavia, questo non vuol dire che tale principio fosse assente o del tutto ignorato, giacché la norma del *lien* appartiene alla tradizione parlamentare francese sicuramente già dalla prima metà del '900 come testimonia l'art. 84 del Regolamento dell'*Assemblée Nationale* del 1935[1179], sebbene sia stata successivamente la giurisprudenza del *Conseil* ad averla definitivamente consacrata, spingendo poi il Legislatore verso una sua vera e propria costituzionalizzazione.

A tal riguardo, tralasciando in queste sede l'evoluzione giurisprudenziale, su cui peraltro si tornerà in seguito con un'analisi più accurata (vd. cap. 4 par. 3.1.2), giova qui solo

---

1176 «*Le terme «cavalier» désigne, dans le jargon législatique, les dispositions contenues dans un projet ou une proposition de loi qui, en vertu des règles constitutionnelles ou organiques régissant la procédure législative, n'ont pas leur place dans le texte dans lequel le législateur a prétendu les faire figurer*» R. DECHAUX, *L'évolution de la jurisprudence constitutionnelle en matière de "cavaliers" entre 1996 et 2006*, C.C.C., 2007, p.1.

1177 Quest'ultimo in particolare al suo terzo comma dispone espressamente che «*Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables*».

1178 «*"Un cavalier budgétaire" est une disposition dont la présence dans une loi de finances est proscrite par l'article 34 alinéa 19 de la Constitution et l'article 1er de la loi organique relative aux lois de finances. Un "cavalier social" est une disposition dont la présence dans une loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) est proscrite par l'article 34 alinéa 20 de la Constitution et l'article 1er de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale*». R. DECHAUX, *L'évolution de la jurisprudence constitutionnelle en matière de "cavaliers" entre 1996 et 2006*, cit., p.1.

1179 All'art. 84 si poteva leggere, infatti, che «*Les amendements ou articles additionnels ne sont recevables que s'ils sont proposés dans le cadre du projet ou de la proposition et s'ils s'appliquent effectivement à l'article qu'ils visent*».

rammentare, con brevissimi cenni, tre passaggi importanti nella giurisprudenza del *Conseil* al fine di poter comprendere pienamente la *ratio* della disposizione di cui all'art. 45 Cost. c. 1° e i motivi che portarono alla sua introduzione con la riforma costituzionale del 2008.

In primo luogo si ricordi che il giudice costituzionale francese ha enunciato espressamente la regola del *lien* a partire dalla *décision* n° 85-198 DC *du* 13 *décembre* 1985, sviluppando da quel momento una giurisprudenza molto articolata e dinamica più volte mutata nel tempo[1180].

Bisogna tenere a mente, tuttavia, che il controllo del *Conseil* è stato tradizionalmente, sempre visto con sospetto tanto dall'opinione pubblica che, faticando a comprendere le ragioni tecnico-procedurali della censura, ha spesso finito col ritenere arbitrario il giudizio della Corte, quanto dai parlamentari, che mal tollerando le ingerenze del giudice costituzionale lamentano da sempre un'indebita lesione del diritto di emendamento riconosciuto loro dalla Carta fondamentale[1181]. Anche al fine di prevenire forti tensioni istituzionali, con la *décision* n° 2001-445 DC *du* 19 *juin* 2001, il *Conseil* superava la rigida teoria, in precedenza elaborata, dei *limites inhérentes* (vd. cap. 4 par. 3.1.2), approdando ad una posizione più mite, ritenuta più rispettosa delle prerogative parlamentari, riconoscendo sì la necessità di un legame tra emendamento e testo, ma ritenendo al tempo stesso sufficiente che gli emendamenti non fossero *«dépourvus de tout lien»*[1182].

Tuttavia dopo qualche anno di "tregua istituzionale", il *Conseil* tornava alla carica, sicché a partire dalla *décision* n° 2006-534 DC *du* 16 *mars* 2006, si è trovato più volte a censurare, addirittura d'ufficio, molti altri *cavaliers*. Questa posizione del *Conseil* finiva per essere percepita dai Parlamentari come un rinnovato atteggiamento ostile, che comprimeva a loro giudizio intollerabilmente, il diritto di emendamento. Fu così che si pensò di inserire nella riforma costituzionale del 2008, una disposizione che avrebbe dovuto meglio garantire le prerogative parlamentari, vincolando il giudice costituzionale ad un parametro di

---

1180 «*L'exigence constitutionnelle d'un lien entre un amendement et le projet de loi en discussion a été consacrée une première fois par la décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985. Par une rédaction qu'il a progressivement affinée, le Conseil constitutionnel a jugé à de nombreuses reprises à compter de cette décision que c'est d'une combinaison des articles de la Constitution que se déduit la règle selon laquelle le droit d'amendement ne peut s'exercer en première lecture qu'à la condition de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie…*» J. MAÏA, *Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations*, in *www.conseil-constitutionnel.fr*, n.4/20.

1181 «*Aussi ancienne la prohibition des « cavaliers législatifs » soit-elle, il arrive que la sanction de sa violation suscite une forme d'incompréhension de l'auteur de l'amendement, qu'il s'agisse d'un parlementaire ou d'un ministre au nom du Gouvernement. A l'intention du grand public auquel on ne saurait décemment reprocher de ne pas tout connaître de la notion de « cavaliers législatifs », il n'est pas rare qu'elle fasse en outre l'objet de commentaires publics plus ou moins inspirés. Dans le meilleur des cas, les articles de presse rendent compte d'une censure par le Conseil constitutionnel en expliquant qu'elle est due, non à des raisons de fond, mais à des raisons de procédure. Dans d'autres, les lobbies ou parties intéressées dénoncent la censure comme arbitraire, en feignant d'en ignorer la raison*»: così J. MAÏA, *ibidem.*

1182 «*À partir de sa décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001, le Conseil ne fait plus référence aux « limites inhérentes » et se contente de vérifier que les amendements « ne sont pas dépourvus de tout lien » avec les autres dispositions du texte initial. Cette approche est jugée plus respectueuse des prérogatives parlementaires*» D. CHAMUSSY, *La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel,* cit., p. 42.

controllo più flessibile e meno rigido[1183]. Ecco spiegato, allora, il motivo per cui l'inciso nella nuova formulazione dell'art. 45 Cost. sottolinea espressamente che il *lien* possa essere «*même indirect, avec le texte déposé ou transmis*». Tuttavia, sebbene l'intenzione del Costituente del 2008 fosse quella di limitare il controllo del *Conseil*, nella realtà dei fatti finì solo per fornire al giudice costituzionale un concreto appoggio giuridico su cui poter meglio fondare il proprio sindacato[1184].

Dopo la riforma del 2008, entrambi i rami del Parlamento hanno naturalmente messo mano ai propri regolamenti al fine di delineare una procedura di controllo preventiva, anche con l'intento di limitare così gli interventi del *Conseil*, che, fino a quel momento, si era mostrato essere l'unico vero controllore[1185].

L'art. 98, c. 6° del regolamento dell'*Assemblée Nationale*, replicando in buona parte il testo dell'art. 45 c. 1° Cost., ribadisce il principio secondo il quale in prima lettura sono ammessi solo gli emendamenti che abbiano un *lien* anche indiretto col testo in esame, aggiungendo, però al tempo stesso, che il controllo verrà operato dal presidente della commissione competente, qualora l'emendamento sia presentato in commissione, o dal Presidente dell'AN, previo eventuale consulto col presidente della commissione competente, qualora, invece, l'emendamento sia presentato in seduta pubblica[1186].

In modo analogo, il regolamento del Senato all'art. 44 *bis* c. 3° afferma, replicandola, la regola del *lien* di cui all'art. 45 Cost.[1187], indicando poi nei successivi commi ottavo e nono

---

[1183] «*C'est dans ce contexte que, lorsque fut discuté le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, l'Assemblée nationale adopta un amendement faisant figurer à l'article 45 de la Constitution le principe selon lequel "tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis". Au cours de la deuxième séance du 9 juillet 2008, le président de la commission des lois justifiait cette initiative dans les termes suivants: "Nous voulons remettre en cause la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui, ces dernières années, a restreint notre liberté d'amendement en première lecture"*» D. CHAMUSSY, *La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel*, cit., p. 43.

[1184] «*Si l'intention du constituant de 2008 avait pu être, comme l'indiquent les travaux préparatoires de la loi du 23 juillet 2008, d'assouplir le contrôle opéré en ce domaine par le Conseil, par la référence à l'existence d'un lien seulement indirect, l'effet concret de l'intervention du constituant a d'abord été de consolider le socle constitutionnel de ce contrôle. Il est vrai que, comme cela avait été relevé durant les travaux parlementaires, l'ajout de cette mention était en réalité au plus près de ce qu'énonçait déjà la jurisprudence constitutionnelle, à savoir la prohibition des cas où l'amendement est dépourvu de tout lien avec le texte initial*» J. MAÏA**,** *Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations*, cit.

[1185] «*Auparavant, aucun contrôle de ce type n'existait en la matière, le caractère « cavalier » d'un amendement constituant seulement un argument politique, au soutien d'un appel à voter contre l'amendement. Seul le Conseil constitutionnel était donc in fine juge du respect de l'article 45, à l'occasion d'un grief invoqué devant lui ou bien en le soulevant d'office. En l'état, la lettre de l'article 45 de la Constitution n'impose pas, en effet, un contrôle systématique, avant leur mise en discussion, des amendements. Le Conseil constitutionnel n'a, quant à lui, jamais exigé qu'un tel contrôle soit mis en place par les assemblées, à la différence de l'interprétation qu'il a retenue de l'irrecevabilité financière prévue à l'article 40 de la Constitution*» J. MAÏA, *ibidem.*

[1186] Art. 89 c. 6° RAN : «*Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41 de la Constitution, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. En commission, la recevabilité est appréciée lors du dépôt de l'amendement par le président de la commission saisie au fond. En séance publique, la recevabilité est appréciée lors du dépôt par le Président, après consultation éventuelle du président de la commission saisie au fond*».

[1187] Art. 44 *bis* c. 3° *Reg. Sénat:* «*Les amendements sont recevables s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent et, en première lecture, s'ils présentent un lien, même indirect, avec le texte en discussion*».

la relativa procedura di controllo. Nello specifico si prevede che la verifica sulla ricevibilità, vada effettuata dalla commissione competente[1188] (si presume al momento del deposito) anche se, in ogni momento, ciascun senatore, così come il Governo o la stessa commissione possono sollevare l'eccezione di irricevibilità, che sarà accolta di diritto e senza alcun dibattito solo qualora dovesse essere confermata dalla commissione competente[1189].

Questo controllo *preventivo*, in parte simile a quello visto per la ricevibilità finanziaria degli emendamenti, persegue una pluralità di fini: da un lato vi è sicuramente l'intento di migliorare la qualità dei testi legislativi rendendoli più coerenti e comprensibili; dall'altro c'è certamente anche la volontà di conferire maggiore chiarezza ai dibattiti parlamentari, che altrimenti per l'eccessiva eterogeneità delle materie trattate, finirebbero per svilupparsi in modo confusionario e poco proficuo a causa delle difficoltà che i Parlamentari incontrerebbero nello studio della proposta di legge. Non si può nascondere, però, che il controllo preventivo in sede parlamentare può essere anche uno strumento utile per arginare le ingerenze del *Conseil*, dando al giudice meno pretesti possibile per sindacare le disposizioni approvate tramite emendamento.

3. L'equilibrio istituzionale nel sistema francese

Il percorso di analisi sui "limiti costituzionali al potere di emendamento" sin qui svolto rivela, in modo evidente, la volontà dei costituenti del '58 di ridisegnare l'assetto istituzionale francese, conferendo un ruolo centrale all'Esecutivo. Quest'ultimo, come si è avuto modo più volte di sottolineare, gode, infatti, sia di rilevanti strumenti di ingerenza sull'attività legislativa, in particolar modo su quella emendativa, sia di una serie di garanzie peculiari non egualmente riconosciute ai parlamentari. Siamo davanti, insomma, ad un soggetto istituzionale che gioca un ruolo centrale nell'*iter* legislativo, dotato di mezzi invasivi capaci di accorciare le lungaggini parlamentari, conducendo in tempi brevi la maggioranza verso un risultato utile. La *Constitution* delinea, dunque, un sistema di "Governo in Parlamento", conferendo al primo il potere di controllare e dettare il ritmo dei lavori del secondo[1190], chiaramente incidendo sulla forma di governo francese. Si noti, infatti, che potenzialmente l'Esecutivo dispone di strumenti che, in astratto, potrebbero condurre ad una sorta di commissariamento dell'attività legislativa soprattutto sotto il profilo emendativo, non restando, in certi casi, al Parlamento che la sola votazione finale in merito all'approvazione della proposta legislativa. Il Governo può, infatti, non solo limitare in vario modo (fino ad annullarlo del tutto) il diritto di emendamento in capo ai parlamentari, ma può anche influenzare pesantemente la decisione finale, tanto col ricorso

---

[1188] Art. 44 *bis* c. 8°. *Reg. Sénat*: «*La commission saisie au fond est compétente pour se prononcer sur la recevabilité des amendements et des sous-amendements dans les cas prévus au présent article*».

[1189] Art. 44 *bis* c. 9° *Reg. Sénat*: «*La commission saisie au fond, tout sénateur ou le Gouvernement peut soulever à tout moment de la discussion en séance publique, à l'encontre d'un ou plusieurs amendements, une exception d'irrecevabilité fondée sur le présent article. L'irrecevabilité est admise de droit et sans débat lorsqu'elle est affirmée par la commission au fond*».

[1190] Emblematica è a tal riguardo la disposizione dell'art. 48 c. 2° che attribuisce al Governo la facoltà di incidere pesantemente sulla stesura dell'ordine del giorno delle due assemblee.

al “voto bloccato” quanto, in modo decisamente più incisivo, con l’apposizione della “fiducia” sul testo da approvare, sterilizzando in quest’ultimo caso anche il dibattito del Parlamento che non verterà più sul merito della proposta legislativa, ma invece sulla sopravvivenza del Governo.

Si noti però che, nonostante la Costituzione francese delinei, dunque, un assetto istituzionale fortemente asimmetrico, che vede l’Esecutivo in una posizione indubbiamente privilegiata rispetto al Parlamento, i Governi in Francia tendono a fare un uso particolarmente parsimonioso e ben ponderato degli strumenti qui analizzati [1191], contribuendo così a mantenere un equilibrio istituzionale sostanzialmente rispettoso delle prerogative del Legislatore, a differenza di un sistema come quello italiano, che ormai solo teoricamente riconosce un ruolo centrale al Parlamento rispetto al Governo, il quale invece (soprattutto negli ultimi trent’anni) ha progressivamente acquisito una posizione più forte nonostante la tradizionale instabilità e caducità dei nostri Esecutivi[1192].

4. Il diritto di emendamento alla luce della giurisprudenza costituzionale francese

di *Giada Rossi*

SOMMARIO: 1. Il controllo sull’esercizio del potere di emendamento da parte del *Conseil constitutionnel*: il fenomeno dello sviamento di procedura - 2. Il rapporto tra emendamento e atto di iniziativa legislativa: la *lettre rectificative* e l’*article additionnel* - 3. Un’analisi della giurisprudenziale costituzionale avente ad oggetto i limiti all’esercizio del diritto di emendamento - 3.1 Le regole applicabili a partire dalla prima lettura: le condizioni di ricevibilità - 3.1.1 L’irricevibilità finanziaria e legislativa - 3.1.2 L’art. 45 della Costituzione: il limite del c.d. *lien* e il controllo sui *cavaliers législatifs* - 3.1.3 Il principio di chiarezza e di sincerità del dibattito parlamentare - 3.2 Il limite dell’“*entonnoir*” - 4. Considerazioni conclusive.

[1191] «Se dunque, giuridicamente, l’Esecutivo francese dispone di un ricco arsenale di mezzi idonei a realizzare una rigida eterodirezione dei lavori parlamentari, in pratica ne ha fatto uso, soprattutto nell’ultimo decennio, con una certa prudenza: ciò è dimostrato non solo dalla gestione sempre più decisamente negoziata dell’istituto dell’*ordre du jour prioritaire* ma anche dalla moderazione con cui l’Esecutivo francese si è valso, da più di dieci anni a questa parte, di istituti come il *vote bloqué* e la *question de confiance*»: così S. DONDI, *Evoluzione del sistema parlamentare e procedimento legislativo in Francia: la guida “mite” del Governo in Parlamento come modello per il regime italiano,* cit., p. 1.

[1192] Sulla base dei dati statistici forniti dal rapporto *La séance plénière et l’activité du Sénat,* in http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/seance/rapport_annuel/2019-2020/Tome_II_Elements_statistiques.pdf, p. 157 è possibile ad esempio ricavare che nel decennio che va dal 2009 al 2020 la procedura del voto bloccato sia stata adottata solo nove volte, così come, allo stesso modo, parsimonioso sembra essere stato anche il ricorso al voto di fiducia. Sul punto si noti che, sulla base dei dati forniti dal sito ufficiale dell’*Assemblée Nationale, Statistiques de l’activité parlementaire Session 2021-2022 (1er octobre 2021 - 30 avril 2022),* in https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire/(session)/2021-2022%20(1er%20octobre%202021%20-%2030%20avril%202022) nel corso dell’ultima legislatura che ormai sta volgendo al termine, si conta un solo ricorso all’art. 49 c. 3° da parte dell’Esecutivo (risalente alla sessione 2019-2020), dati questi che fanno sorridere se confrontati con quelli dell’esperienza italiana, dove il voto di fiducia, con il conseguente ricorso a maxiemendamenti, è purtroppo spesso diventato prassi nei rapporti tra Esecutivo e Parlamento; si pensi che nel momento in cui si scrive, il solo Governo Draghi si accinge a superare la soglia dei cinquanta provvedimenti blindati col voto di fiducia.

1. Il controllo sull'esercizio del diritto di emendamento da parte del Conseil constitutionnel: il fenomeno dello sviamento di procedura.

Come già emerso, l'esercizio del diritto di emendamento, che l'art. 44 c. 1° della Costituzione attribuisce ai membri del Parlamento e del Governo, risulta centrale nell'ambito del procedimento legislativo francese.

In particolare, posto che viene riconosciuta all'Esecutivo una posizione egemonica con riferimento al diritto di iniziativa, l'emendamento è lo strumento mediante il quale i parlamentari possono esercitare, in concreto, parte del loro potere decisionale.

Il *Conseil constitutionnel*, sin dai suoi primi interventi, ha sottolineato la necessità di garantire l'effettivo esercizio del diritto di emendamento, considerato quale corollario dell'iniziativa legislativa[1193].

La premessa da cui si deve inevitabilmente partire per comprendere l'agire del *Conseil constitutionnel* con riguardo al tema in oggetto, è relativa al principio costituzionale secondo il quale ogni potere è parte di una dialettica i cui elementi interdipendenti sono la misura, il campo d'azione ma anche - e soprattutto - i limiti che gli vengono assegnati. Se è quindi vero che l'esercizio di un diritto o potere solleva inevitabilmente una questione relativamente ai suoi limiti, riserve, e contrappesi, allora anche con riferimento al potere legislativo, allorché si estrinseca nel diritto di emendamento, ci si deve chiedere quali siano le relative limitazioni di esercizio.

In forza di questa premessa, i giudici costituzionali hanno individuato i limiti entro i quali è possibile esercitare tale diritto in senso conforme al dettato costituzionale e alla legge organica, così da evitare che si possano verificare abusi nel corso del procedimento legislativo.

Per fare ciò, si è reso necessario distinguere[1194] il diritto di iniziativa legislativa[1195] dal diritto di emendamento: il primo può definirsi come il diritto di proporre un disegno o una proposta di legge, mentre, il diritto di emendamento consiste in quello di modificare un disegno o una proposta di legge. È evidente che l'atto di iniziativa legislativa, concretizzandosi nell'istanza di presentare una *question nouvelle*, definisce la materia *legiferandi*, mentre l'emendamento si riferisce a una proposta legislativa che è già stata presentata.

[1193] In particolare, il *Conseil constitutionnel* ha identificato il diritto di emendamento come *corollaire de l'initiative legisaltiv*e a partire dalla *déc*. n. 88-251 DC e a seguire ha confermato il suo orientamento tra l'altro con le *déc*. nn. 89-258 DC; 89-256 DC; 89-268 DC; 89-269 DC; 90-274 DC; 90-277DC; 90-287; 91-290 DC; 92-316 DC; 92-317 DC; 93-320 DC; 93-334 DD; 93-335 DC; 94-358 DC; 98-402 DC; 98-403 DC; 2000-430 DC; 2000-434 DC: 2000-433 DC.

[1194] Sul punto, v. E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Loysel, Parigi, 1893; ried. 1989, p. 845 il quale ha chiarito che "l'emendamento si distingue dalla proposta in quanto non ha, come quest'ultima, il potere di far sorgere una nuova questione; può verificarsi solo in occasione di un caso già all'esame della Camera".

In termini comparati, cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, in *Enc.dir.*, XIV, Milano, 1965 p. 828, secondo cui "si intende genericamente per emendamento la modifica del contenuto di una qualsiasi proposta oggetto di discussione e di deliberazione in seno ad un'assemblea".

[1195] Cfr. S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 74 ss. secondo il quale solo quando l'iniziativa legislativa si è validamente integrata prende avvio la "sequenza di atti, quale quella del procedimento legislativo, idonea a condurre, come propria meta, alla legge, perfetta ed efficace".

Tale distinzione, assunta sul piano logico[1196], ha permesso al *Conseil constitutionnel* di individuare e conseguentemente censurare eventuali utilizzi del diritto di emendamento nei casi in cui quello che dovrebbe essere correttamente esercitato è il solo diritto di iniziativa legislativa. In questo senso, l'uso illegittimo dell'emendamento è strettamente interconnesso al controllo sullo sviamento o abuso di procedura in ambito costituzionalistico.

Il concetto di sviamento di procedura, utilizzato dal *Conseil constitutionnel* a partire dalla metà degli anni Settanta[1197], richiama lo sviamento di procedura elaborato nel contenzioso amministrativo ma solo in senso formale. Tra le due tipologie di *détournement de procédure* vi è una differenza[1198] che può identificarsi nel fatto che in ambito amministrativo[1199] l'abuso di procedura è inteso come vizio dell'atto causato dall'uso di una determinata procedura, mentre in senso costituzionalistico consiste in un'irregolarità relativa a un segmento del procedimento nel suo complesso. Nello specifico, il *détournement de procédure* di tipo costituzionalistico si ha quando un soggetto pone in essere, consapevolmente, una propria attribuzione in modo tale da determinare una

---

[1196] Come ha evidenziato la dottrina, il criterio di distinzione risulta essere meramente formale in quanto il diritto di emendamento può essere equiparato al diritto di iniziativa qualora l'oggetto della modifica risulti essere un atto di introduzione, in un disegno di legge o proposta di legge, di una disposizione che originariamente non c'era.

[1197] Questa espressione è stata utilizzata per la prima volta con riferimento al procedimento legislativo nel 1973 quando il *Conseil Constitutionnel*, nel giudizio di cui alla *déc.* n. 73-49 DC avente ad oggetto alcune modifiche previste al Regolamento del Senato, aveva dichiarato incostituzionale la parte di una disposizione in base alla quale la ricevibilità dei *sub*-emendamenti dipendeva dalla circostanza per cui essi non avessero "*pour effet de denaturer l'espirit ou de contredire le sens des amendements auxquels ils s'appliquaient*".

La censura della disposizione regolamentare era dipesa dal rilievo che una simile condizione di irricevibilità, contraddistinta da un carattere estremamente generico, poteva dare luogo, in mancanza di parametri oggettivi, ad abusi del diritto di emendamento e di *sub*-emendamento.

Veniva sottolineato altresì che il diritto di emendamento consiste nella proposizione di modifiche e non, "*par un détournement de procedure*", nell'annullamento di un testo emendativo già esaminato o che è in procinto di essere esaminato.

[1198] Per un'analisi più approfondita sul tema dello sviamento di procedura nell'ordinamento francese e italiano v. P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, *Le esperienze italiana e francese a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 84 ss.

[1199] Il *détournement de procédure* in ambito amministrativistico è stato concettualizzato dal *Conseil d'État* già a partire dai primi anni del Novecento, quando, censurando due atti amministrativi, aveva richiamato la nozione di *détournement de pouvoir* non per un vizio relativo all'uso del potere come tale, ma con riferimento all'utilizzo di una procedura che non era stata legislativamente prevista per il conseguimento dello scopo che l'amministrazione si era proposta di raggiungere.

L'espressione è stata utilizzata per la prima volta dalla dottrina, la quale commentando una decisione del *Conseil d'État* del 1948 aveva ravvisato "*l'apparition d'une nouvelle catégorie juridique*" e solo successivamente è stata adottata dal *Conseil d'État* nelle proprie decisioni. Per *détournement de procédure* in ambito amministrativistico si intende quella irregolarità consistente nel sostituire una procedura regolare con un'altra, magari più celere, ma inapplicabile per conseguire quel preciso scopo. Il *détournement de procédure* nel contenzioso amministrativo si caratterizza per la presenza di tre elementi fondamentali che sono: la discrezionalità di fatto in capo alla amministrazione di scegliere diverse procedure per addivenire ad un determinato scopo, l'intenzionalità dell'amministrazione da intendersi quale consapevolezza della scelta compiuta e, infine, il generarsi di una lesione di posizioni soggettive di privati, interessati o controinteressati a causa dell'agire dell'autorità amministrativa. Questi tre elementi risultano imprescindibili per inquadrare sistematicamente la nozione di *détournement de procedure.* Cfr. P. GONOD, *Détournement de pouvoir* et *de procédure*, in *Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz, éd. 2000, II, p. 2.

difformità rispetto al parametro di riferimento. Questa difformità, però, non è di immediata evidenza e si ravvisa adottando una prospettiva più generale, alla luce della lesione che si riflette sui soggetti coinvolti nella dialettica del procedimento.

In linea di massima, i parametri cui ci si riferisce per l'individuazione del *détournement de procédure* sono la discrezionalità fattuale, la consapevolezza di agire sviando la procedura e la lesione di interessi altrui.

Quanto al primo tra i testé menzionati parametri, si deve precisare che il soggetto avente l'intenzione di introdurre una nuova disposizione nell'ordinamento può farlo o tramite la presentazione di un atto d'iniziativa o attraverso una proposta emendativa di un testo già in discussione. Ciò premesso, va sottolineato che la discrezionalità di questa scelta è riconducibile ad un piano fattuale più che giuridico posto che, qualora i limiti contenutistici e temporali, caratterizzanti l'emendamento, siano superati, si dovrà necessariamente procedere con un atto di iniziativa autonoma.

Con riferimento, invece, alla consapevolezza e alla lesione di interessi altrui, rileva la circostanza per cui la proposizione di un emendamento permette di aggirare tutte le formalità proprie degli atti di iniziativa legislativa: si pensi, ad esempio, che l'emendamento non presuppone, per essere discusso, l'iscrizione all'ordine del giorno, adempimento che invece risulta necessario per le proposte di legge o, ancora, si pensi al fatto che il Governo, presentando un emendamento anziché attivare un procedimento di iniziativa legislativa, non necessita del parere del *Conseil d'État*[1200], né di quello reso dal Presidente della Repubblica che invece è richiesto per le proposte legislative deliberate in Consiglio dei Ministri.

[1200] Il *Conseil d'État*, oltre alla funzione giurisdizionale, svolge un'attività consultiva in quanto esprime un parere in merito ai disegni di legge prima che questi vengano deliberati dal Consiglio dei Ministri e poi presentati alla Presidenza di una delle due Assemblee.

Ai sensi dell'art. 39 c. 2° della Costituzione per i progetti di legge di iniziativa governativa, il parere reso dal *Conseil d'État* è infatti previsto obbligatoriamente e la mancata consultazione del Consiglio costituisce un vizio di legittimità costituzionale, censurabile dal *Conseil constitutionnel*.

Il *Conseil d'État* svolge un controllo formale e di merito circa la compatibilità del disegno o del progetto di legge con il dettato costituzionale, il diritto internazionale e quello euro-unitario così da prevenire il rischio di pronunce di incostituzionalità. Il procedimento in analisi si istaura quando il Segretario Generale del Governo trasmette al Consiglio di Stato il disegno di legge, allegando la relazione del ministro proponente che indica i motivi a fondamento dell'iniziativa. A questo punto, dopo che il Consiglio di Stato ha nominato uno o più relatori, a seconda della complessità della materia, si procede all'istruzione del *dossier*. Una volta terminata la fase istruttoria, il *rapporteur* redige un testo di legge, che può consistere nel testo iniziale emendato o in un testo completamente riscritto; in questa seconda ipotesi, il relatore, di regola, porta a fondamento del nuovo progetto la giurisprudenza costituzionale e della Corte EDU rilevante, sottolineando le problematiche giuridiche del disegno di legge inizialmente presentato. In questo caso si apre un contraddittorio tra il Governo, in persona dei suoi commissari, e il relatore designato per l'istruzione del *dossier* al termine del quale si giunge, con deliberazione, ad elaborare il c.d. "progetto della sezione" il quale risulta coincidere con la proposta del relatore, o, al contrario, con una versione modificata di quest'ultima. A questo punto dell'*iter* vi è il passaggio all'*Assemblée Générale*: il relatore espone il "progetto della sezione"; segue una discussione tra i membri dell'Assemblea generale e i ministri competenti, all'esito della quale l'Assemblea generale può respingere o rifiutare il progetto o, ancora, approvare una nuova controproposta.

Si deve sottolineare che il Governo è sì tenuto a chiedere il parere al Consiglio di Stato ma non è vincolato a rispettarne il contenuto. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, il Governo si adegua alle indicazioni offerte dal giudice amministrativo, in ragione del fatto che il disegno di legge verrà successivamente posto al controllo del *Conseil constitutionnel*, il quale "tende" a confermare il contenuto del parere del *Conseil d'État*.

Per un'analisi più approfondita sul tema della consultazione obbligatoria del *Conseil d'État*, v. R. DICKMANN-A. RINELLA, *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma, 2011, pp. 77 ss.

In questo modo, la presentazione surrettizia di emendamenti al posto di atti di iniziativa determina sì dei benefici al soggetto "agente" ma al contempo arreca pregiudizi ad altri tra i soggetti coinvolti[1201].

Il *Conseil constitutionnel* ha quindi precisato che quando, ai sensi dell'art. 61 della Costituzione, è investito del controllo di una legge in attesa di promulgazione, non si pronuncia solo sulla conformità della stessa alla Costituzione, ma anche sul profilo procedurale adottato: è infatti tenuto ad "*examiner si elle a été adoptée dans le respect des règles de valeur constitutionnelle relatives à la procédure législative*"[1202].

Tale controllo, volto a verificare il rispetto della distinzione tra emendamento e atto d'iniziativa legislativa, non censura una mera violazione delle disposizioni previste dai Regolamenti parlamentari: il *Conseil constitutionnel* ha chiarito infatti che questi ultimi non hanno, di per sé, valore costituzionale[1203].

Suscettibile di essere censurata da parte del Consiglio è solamente la violazione di una formalità avente carattere sostanziale, ovvero di una formalità che influisce concretamente sul processo decisionale e il cui mancato rispetto arreca un pregiudizio ai soggetti in favore dei quali è stata prevista.

E questo in quanto il *Conseil constitutionnel* ha recepito dal contenzioso amministrativo[1204] la c.d. "teoria delle formalità sostanziali" e l'ha applicata nel giudizio costituzionale, chiarendo che l'annullamento per sviamento di procedura non si determina per la violazione di una formalità che non sia sostanziale[1205].

Il giudice costituzionale ha iniziato a fare propria tale teoria a partire dal 1993: si può ricordare, in particolare, la *déc*. n. 93-329 nella quale il Consiglio, con riferimento al rigetto da parte del Senato di alcuni emendamenti senza debita giustificazione, ha precisato che "*cette restriction au droit d'amendement, qui doit être appréciée au regard du contenu des amendements dont s'agit et des conditions générales du débat, n'a pas revêtu en l'espèce un caractère substantiel*".

[1201] Cfr. P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo* cit., il quale fa notare che il pregiudizio conseguente ad un simile utilizzo del diritto di emendamento coinvolge una pluralità di soggetti: si pensi, ad esempio, al Governo il quale non può esercitare il filtro posto in essere in sede di predisposizione dell'ordine del giorno avverso emendamenti parlamentari, o, ancora, al *Conseil d'État* cui è precluso il controllo preventivo sulla legittimità del testo da approvare.

[1202] CC, *déc*. n. 75-57 DC.

[1203] V. in particolare la *déc*. n. 84-181 DC, in cui il *Conseil constitutionnel* ha stabilito che poiché i Regolamenti delle Assemblee non hanno di per sé valore costituzionale, la mera ignoranza delle disposizioni normative invocate relative al contenuto e alla forma delle segnalazioni, non ha l'effetto di rendere incostituzionale la procedura legislativa.

[1204] Per un'analisi comparata tra eccesso di potere legislativo ed eccesso di potere amministrativo v. M. CHARITE, *Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif: Etude comparée de l'office des juges constitutionnel et administratif français*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2021: lo si può leggere in *http://www.revuedlf.com/theses/exces-de-pouvoir-legislatif-et-exces-de-pouvoir-administratif-etude-comparee-de-loffice-des-juges-constitutionnel-et-administratif-francais/*

[1205] Cfr. O. DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER, *Le contrôle du détournement de procédure en matière d'élaboration des lois*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/2009, p. 459; C. GEYNET, *L'obstruction parlementaire à travers la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in *Politeia*, n. 26/2014, p. 5.

Dall'analisi delle pronunce del giudice costituzionale aventi ad oggetto censure per *détournement de procédure* riferito all'esercizio del diritto di emendamento, è emerso però che il Consiglio non ha mai dichiarato l'incostituzionalità[1206], anche solo parziale, di leggi impugnate, riconoscendo che si fosse verificato un abuso di procedura ricollegato alla violazione di una formalità sostanziale.

L'abuso di procedura di cui si chiedeva la censura è sempre stato considerato come mero vizio procedurale, mentre, in altri casi, è stato addirittura ritenuto esplicazione di una prerogativa riconosciuta dalla Costituzione[1207].

Questa modalità di approccio, propria del *Conseil constitutionnel* è riconducibile al fatto che nei predetti casi la funzione di controllo da esso esercitata va a toccare una quota di discrezionalità riconosciuta in capo al legislatore sia relativamente al contenuto della legge che alla sua procedura di redazione. Il giudice costituzionale svolge, dunque, la propria funzione con l'accortezza e la cautela di rispettare tale margine di manovra concesso al legislatore dalle disposizioni che stabiliscono lo svolgimento del procedimento legislativo.

Nonostante questa evidenza, non è affatto da escludere che, in futuro, il Consiglio arrivi a sanzionare il *détournement de procédure* in relazione all'esercizio del diritto di emendamento[1208] il quale, infatti, risulta essere l'ambito rispetto al quale si rileva il maggior numero di doglianze fondate su un (*preteso*) abuso di procedura.

Bisogna però sottolineare che il *Conseil*, per addivenire ad una decisione che censuri il *détournement de procédure*, deve superare difficoltà[1209] sia di carattere sostanziale che di natura tecnica. Sul primo versante si rileva che la valutazione dell'interesse generale è riservata al legislatore e che, dunque, al giudice costituzionale è precluso sostituire il proprio giudizio a quello del legislatore in ragione del fatto che, com'è noto e ovvio, l'art. 61[1210] della Costituzione non conferisce al *Conseil* un potere di apprezzamento e decisione identico a quello del Parlamento.

[1206] La circostanza per cui il *détournement de procédure* non è mai stato sanzionato come tale dal *Conseil constitutionnel* ha portato una parte della dottrina a ritenere che tale vizio, proprio alla luce della giurisprudenza costituzionale, sia da ritenere, ormai, "*un vice abandonné*". Cfr. V. GOESEL-LE BIHAN, *Contentieux constitutionnel*, 2e *éd*., Ellipses, 2016, p. 177.

[1207] Emblematico è il caso relativo all'art. 38 della Costituzione, in base al quale "il Governo può, per l'esecuzione del suo programma, richiedere al Parlamento l'autorizzazione ad adottare tramite ordinanza, entro un termine stabilito, delle misure che sono normalmente riservate alla legge".

Anche con riferimento al cumulo delle procedure non è stato ravvisato alcun abuso della procedura legislativa, dal momento che "il fatto che diverse procedure siano state utilizzate cumulativamente, senza essere contrarie alla Costituzione, per accelerare l'esame della legge non è di per sé tale da rendere incostituzionale l'intero complesso della procedura legislativa". Cfr. CC, *déc*. n° 95-370 DC, CC, *déc*. n° 2006-535 DC.

[1208] A tal riguardo, si pensi, ad esempio, al deposito di un *sub*-emendamento che risulti contraddire l'emendamento cui si riferisce, soprattutto nell'ipotesi in cui venga utilizzata la procedura del c.d. *vote bloqué* al fine di consentire al Governo di non affrontare direttamente un emendamento, obbligando l'autore di quest' ultimo a ritirarlo o a votare contro di esso. Lo scopo è dunque quello di evitare che l'emendamento indesiderato da parte del Governo venga discusso. In questi casi, la procedura che invece dovrebbe essere utilizzata è quella dell'adozione formale di un emendamento di soppressione dell'emendamento presentato.

[1209] Cfr. O. DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER, *Le contrôle du détournement* cit., p. 473 ss.

[1210] L'art. 61 della Costituzione stabilisce che "*Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées*

Le difficoltà d'ordine tecnico concernono, invece, la prova dell'abuso di procedura che in questo caso è più difficile per la natura collegiale dell'organo, per i tempi ristretti *ex* art. 61, c. 2° e c. 3° della Costituzione in cui il giudice costituzionale deve decidere nonché per la scarsità degli strumenti d'indagine a sua disposizione. È evidente che la difficoltà maggiore risiede soprattutto nello stabilire l'elemento intenzionale necessario per la sussistenza del *détournement de procédure*.

2. Il rapporto tra emendamento e atto di iniziativa legislativa: la lettre rectificative *e l'*article additionnel.

Il problema relativo ai limiti entro i quali la forma dell'emendamento non maschera un atto di iniziativa legislativa si è posto a partire dagli anni Settanta in particolare con riferimento all'alternativa tra il deposito di un emendamento e la presentazione di una *lettre rectificative* la quale consiste in una facoltà, riconosciuta al Governo, di proporre modifiche ai propri disegni di legge sotto forma, appunto, di "lettera correttiva".

Questa procedura consuetudinaria, che non trova una regolamentazione espressa in alcun testo normativo[1211], è stata mantenuta nonostante la Costituzione del 1958 già riconoscesse il diritto di emendamento del Governo.

La *lettre rectificative* va però tenuta distinta da quest'ultimo in quanto, assumendo la forma di una lettera del Presidente del Consiglio che rettifica direttamente il contenuto di un disegno di legge precedentemente presentato, comporta, quale conseguenza, la revisione del testo che funge da base per la discussione parlamentare.

Con la *déc*. n. 78-100 DC il *Conseil constitutionnel* ha affermato l'autonomia concettuale tra le figure dell'emendamento e della (lettera di) rettifica ad un progetto di legge già presentato, ritenendo legittimi gli artt. 24-49 della *loi de finances rectificative pour 1978* i quali erano stati introdotti con *lettre rectificative* e non attraverso un emendamento governativo.

Tale distinzione è stata successivamente ribadita dal giudice costituzionale nella *déc*. n. 90-285 DC dove ha affermato che "*sous l'empire de la Constitution de 1958, une lettre rectificative signée du premier ministre constitue non un amendement apporté par le Gouvernement à un projet de loi sur le fondement de l'article 44, alinéa 1, de la*

---

parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation".

[1211] Il concetto è rimasto a lungo giuridicamente impreciso poiché, per definirlo, a volte si prendeva in prestito il regime del diritto di emendamento, a volte quello relativo al diritto di iniziativa. Questo processo attraverso il quale il Primo Ministro apporta correzioni o aggiunte ad un disegno di legge che è già stato depositato, non è previsto né dalla Costituzione né dai Regolamenti parlamentari; consiste infatti in un retaggio delle precedenti Repubbliche, vale a dire dei sistemi in cui il Governo non poteva esercitate il diritto di emendamento. Cfr. B. BAUFUME, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, LGDJ, 1993, pp. 14 ss.

Constitution, mais la mise en œuvre du pouvoir d'initiative des lois que le premier ministre tient du premier alinéa de l'article 34 de la Constitution"[1212].

È chiaro, allora, che la distinzione concettuale tra emendamento e *lettre rectificative* risiede nel fatto che il primo consiste in un corollario del potere di iniziativa, mentre il secondo rappresenta un'estrinsecazione diretta di questo potere.

Proprio alla luce di quanto asserito dal *Conseil constitutionnel*, alcuni parlamentari ricorrenti nel giudizio che si è concluso con la *déc*. n. 93-320 DC, hanno invocato un *détournement de procédure* a seguito dell'utilizzo dello strumento emendativo in luogo della presentazione da parte del Governo di "*une lettre rectificative au projet de loi initial*".

Dato per presupposto che la natura della *lettre rectificative* sia assimilabile a quella dell'atto di iniziativa, la procedura *de qua* deve quindi rispettare gli artt. 39 e 42 della Costituzione, i quali disciplinano l'elaborazione, l'esame e la votazione dei progetti di legge. Questo implica *in primis* che la *lettre rectificative* venga sottoposta al parere del Consiglio di Stato [1213] ed inoltre che la discussione delle disposizioni di una lettera rettificatrice avvenga alle stesse condizioni della bozza rettificata.

In dottrina si è evidenziato, sin da subito, che vi è stato un ricorso alle *lettres rectificatives* durante il dibattito, quando era già in corso l'esame del testo, o qualora una delle due Assemblee si fosse già pronunciata sullo stesso e questo ha fatto sorgere dubbi circa la legittimità di un simile *modus procedendi* da parte del Governo.

Accettare un simile utilizzo della *lettre rectificative* equivale a consentire al Governo di modificare le "regole del gioco" e di esercitare il diritto di emendamento andando oltre i limiti previsti dalla Costituzione. Si viene così a determinare un aggiramento, a vantaggio del solo Governo, delle regole che il Consiglio ha dettato con riferimento ai limiti di esercizio del diritto di emendamento.

In definitiva, è ben possibile affermare che solo il Parlamento finisce con il vedere, i suoi poteri limitati in nome della distinzione tra diritto di iniziativa e diritto di emendamento.

Il controllo posto in essere dal *Conseil* ha riguardato l'esercizio del diritto di emendamento anche con riferimento al rapporto con i cc.dd. *articles additionnels*.

L'*article additionnel*, introducendo una nuova disposizione, apporta materialmente un'aggiunta al testo a differenza dell'emendamento che si limita alla sola modifica del testo.

Nonostante i Regolamenti delle due Assemblee distinguano i regimi di ricevibilità dei due strumenti prevedendo che gli articoli addizionali siano ricevibili "*s'ils sont proposés dans le cadre du projet ou de la proposition*" e che gli emendamenti siano ricevibili "*s'ils s'appliquent effectivament au texte*"[1214], in dottrina si è sostenuto che si tratta di una

---

[1212] Tale definizione è stata ripresa anche nella CC, *déc*. n. 2000-433 DC.

[1213] Sul punto v. P. PICIACCHIA, *La delega legislativa nell'esperienza costituzionale francese. Procedura e controllo dell'attività normativa dell'Esecutivo nella V Repubblica*, Giuffré, Milano, 2006, p. 74 la quale evidenzia che sottoponendo la *lettre rectificative* alla stessa disciplina dei disegni di legge, si è impedito che la lettera rettificatrice venisse utilizzata in luogo di questi per guadagnare tempo ed evitare così il parere del Consiglio di Stato e il passaggio in Consiglio dei ministri.

[1214] L'art. 98 c. 5 RAN stabilisce che "les *amendements ne peuvent porter que sur un seul article. Les contre-projets sont présentés sous forme d'amendements, article par article, au texte en discussion. Les sous-amendements*

distinzione fittizia[1215] in quanto non si riscontra alcuna differenza sostanziale dal punto di vista della ricevibilità e neppure con riferimento alle condizioni del termine di presentazione.

Si è infatti sottolineato che, nella pratica, gli emendamenti e gli *articles additionnels* sono soggetti agli stessi requisiti formali e sostanziali.

La giurisprudenza del *Conseil* ha contribuito a confondere ancor di più la definizione concettuale di tali strumenti con la *déc.* n. 86-225 DC del 23 gennaio 1987 relativa all' "*Amendement Seguin*"[1216].

In questo caso, il giudice costituzionale aveva censurato l'articolo aggiuntivo presentato dal Governo durante la discussione del testo della legge sulle misure di natura sociale riproducente il testo dell'ordinanza sulla modifica dell'orario di lavoro che precedentemente il Presidente della Repubblica si era rifiutato di promulgare.

Questa pronuncia non ha però fornito alcun chiarimento in merito alla definizione di emendamento in quanto tale, perché i giudici si sono limitati ad affrontare il problema relativo alle differenze che possono esistere tra disegno, o progetto, di legge ed emendamento[1217].

In pratica, questi due strumenti si confondono così come accade nel sistema italiano dove "la disciplina relativa agli emendamenti si applica in tutto e per tutto agli articoli aggiuntivi proposti dai deputati, dalla commissione o dal governo"[1218].

Quanto al rapporto con il diritto di iniziativa va evidenziato che gli *articles additionnels*, andando a modificare un testo attraverso un'addizione, presentano un contenuto materiale prossimo alla proposta di legge e questo fa sì che diventi ancora più complesso stabilire un confine concettuale tra emendamento e atto di iniziativa.

La conseguenza di tale confusione è quella di favorire il Governo il quale, avendo a disposizione un ampio ventaglio di possibilità, vede rafforzato il proprio margine di autonomia nel campo dell'iniziativa legislativa.

A tal proposito si può ricordare, quale esempio emblematico, "*l'amendement Palmyre*"[1219], le cui disposizioni dovevano inizialmente essere oggetto di un'ordinanza prevista da un disegno di legge, ma che, successivamente, sono state introdotte direttamente nel testo con un articolo addizionale. Nel caso di specie, l'articolo addizionale è stato utilizzato quale strumento legislativo alternativo all'art. 38 della Costituzione, volto a raggiungere l'obiettivo di inserire apporti di tipo sostanziale.

---

ne peuvent contredire le sens de l'amendement; ils ne peuvent être amendés. La recevabilité des amendements, contre-projets et sous-amendements, au sens du présent alinéa, est appréciée par le Président de l'Assemblée".

[1215] Cfr. J.P. CAMBY-P. SERVENT, *Le travail parlementaire sous la Véme République*, Montchrestein, Parigi, 1992, p. 80, i quali hanno sottolineato che l'emendamento e l'articolo aggiuntivo sono pienamente assimilabili poiché l'unica distinzione tra i due consiste nel loro luogo di inserimento all'interno del testo.

[1216] V. il § *3.1.2* del presente lavoro relativo ai c.d. limiti inerenti all'esercizio del diritto di emendamento.

[1217] Cfr. V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, L.G.D.J., Parigi, 2002, p. 54.

[1218] V. LONGHI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Giuffré, Milano, 1994, p. 161.

[1219] Articolo aggiuntivo n. AC347, inserito nel disegno di legge relativo alla libertà di creazione, all'architettura e al patrimonio ed esaminato durante la riunione della commissione, in prima lettura davanti all'Assemblea nazionale.

Gli *articles additionnels* possono dunque essere considerati come un vero e proprio modo di esercitare il diritto di iniziativa[1220], evitando la necessità di presentare un disegno o progetto *ad hoc*.

3. Un'analisi della giurisprudenziale costituzionale avente ad oggetto i limiti all'esercizio del diritto di emendamento.

In Francia, l'assetto ordinamentale in cui si incardina la dinamica dei poteri esistente tra Legislativo ed Esecutivo permette di spiegare la molteplicità e la rigidità delle restrizioni[1221] che si applicano al diritto di emendamento.

In questo contesto il *Conseil constitutionnel* ha svolto un ruolo centrale non solo con riferimento all'elaborazione della definizione di emendamento, ma anche con riguardo alle condizioni di ricevibilità e di esercizio di questo diritto.

Nel corso del tempo, la giurisprudenza costituzionale sulle condizioni per l'esercizio del diritto di emendamento ha subito modifiche significative: con la *déc* n. 2005-532 DC il giudice costituzionale, nei *considerando* da 24 a 27, ha ribadito, sintetizzandoli, i limiti applicabili al diritto di emendamento.

In primo luogo, dopo aver ricordato che ai sensi dell'art. 6 della Dichiarazione del 1789 la legge "*est l'expression de la volonté générale*" e che la legge è approvata dal Parlamento, ha sottolineato che "*l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement*" così come disciplinato al primo comma dell'art. 39 della Costituzione ed inoltre che il diritto di emendamento attribuito dalla Costituzione ai

---

[1220] Il Governo si serve infatti degli *articles additionnels* per recepire parti di provvedimenti inizialmente presentate sotto forma di disegni di legge: in tal senso si ricorda che, con riferimento al disegno di legge volto a rafforzare la lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata, il Ministro della Giustizia, J.-J. Urvoas, aveva presentato in prima lettura al Senato l'articolo addizionale n. 227/2016 dedicato al principio della collegialità dell'istruzione, già precedentemente presentato al Parlamento sotto forma di disegno di legge nel giugno 2013.

Con riferimento alla funzione svolta dagli *articles additionnels* nell'ambito dell'iniziativa legislativa di tipo governativo, v. L. SEILER, *Les amendements du gouvernement créant des articles additionnels*, in *Jus Politicum, Cours constitutionnelles et révisions de la Constitution*, n. 18/2017, p. 601, il quale sottolinea che "*ils servent dans la pratique de support législatif pour des motifs divers et variés : il peut s'agir de répondre à un vide juridique en posant un cadre législatif précis, de prévoir l'intervention du pouvoir réglementaire pour clarifier des critères d'affectation d'une taxe, d'insérer un chapitre entier destiné à concrétiser une politique particulière , voire même de ratifier une ordonnance ou d'habiliter le Gouvernement à agir par cette voie*".

[1221] Per un approfondimento di natura comparata sul tema, v. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in AA.VV., *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione, Atti* del Convegno tenutosi a Roma, il 17 marzo 2006, a cura di E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 13 ss., il quale evidenzia che la Costituzione francese del 1958, a differenza di quella italiana, ha espressamente regolamentato il diritto di emendamento attribuendolo ai membri del Parlamento e al Governo allo scopo di poterlo poi limitare.

L'Autore precisa, infatti, che il diritto di emendamento è stato riconosciuto essenzialmente al fine di consentirne una limitazione incisiva, compatibilmente con l'approccio caratterizzante tutta la Costituzione del 1958 che si ispira alla c.d. *razionalizzazione del rapporto fiduciario* e a una rigorosa delimitazione dei poteri parlamentari.

Nonostante questa impostazione di fondo, tale costituzionalizzazione del diritto di emendamento, pur essendo nata con scopi limitativi, è finita per determinare una tutela di rango costituzionale dello stesso. Questa tutela è stata garantita anche attraverso l'intervento del *Conseil constitutionnel* volto ad evitare sia che il diritto di emendamento potesse essere indebitamente compresso, al di fuori delle ipotesi previste in Costituzione, sia che esso venisse utilizzato impropriamente quale atipica forma di iniziativa legislativa.

parlamentari e al Governo si attua alle condizioni e con le riserve previste dagli artt. 40, 41, 44, 45, 47 e 47 c. 1°.

Dall'insieme delle testé menzionate disposizioni costituzionali discende che il diritto di emendamento, spettante ai membri del Parlamento e al Governo, deve poter essere pienamente esercitato in prima lettura con riferimento ai disegni di legge e alle proposte di legge da ciascuna delle due Assemblee. Emerge altresì che tale diritto può essere limitato, in questa fase del procedimento, dal rispetto dei requisiti di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare, dalle regole di ammissibilità, nonché dalla necessità, per un emendamento, di non essere privo di collegamenti con l'oggetto del testo depositato presso l'ufficio di presidenza della prima assemblea investita.

Dal primo comma dell'art. 45 della Costituzione - secondo cui "*Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis*" - risulta che ogni disegno o proposta di legge va esaminato nelle due Assemblee del Parlamento in vista dell'adozione di un testo identico, e che, come rilevano i Regolamenti dell'Assemblea nazionale e del Senato, le integrazioni o le modifiche che possono essere apportate, dopo la prima lettura, dai membri del Parlamento e dal Governo devono essere direttamente connesse ad un provvedimento tuttora in discussione. Tuttavia, gli emendamenti volti a garantire il rispetto della Costituzione, a coordinarsi con i testi in esame o a correggere un errore materiale non sono soggetti a quest'ultimo obbligo.

Infine, viene precisato che le addizioni o le modifiche apportate a un disegno di legge o a una proposta di legge a condizioni diverse da quelle sopra specificate devono essere considerate adottate secondo una procedura irregolare.

Analizzando questa decisione si ricava che è necessario operare una distinzione tra le norme applicabili all'esercizio del diritto di emendamento a partire dalla prima lettura, in seconda lettura e in taluni casi peculiari.

3.1 Le regole applicabili a partire dalla prima lettura: le condizioni di ricevibilità.

In prima lettura il diritto di emendamento può essere limitato solo sulla base di disposizioni espresse o a causa di necessità imperative. Il Giudice costituzionale, come già precisato, ha affermato che il diritto di emendamento deve, in prima lettura, poter essere esercitato pienamente[1222] e che gli unici limiti nei quali incorre sono relativi al rispetto del principio di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare, delle condizioni di ricevibilità e alla necessità che l'emendamento non sia priva di qualsiasi collegamento con il testo cui si riferisce.

[1222] Già a partire dal 1975, con la *déc.* n. 75- 57 DC, il Consiglio non ha esitato a garantire durante il procedimento di elaborazione della legge "il reale esercizio del diritto di emendamento" riferendosi "alla portata delle discussioni dinanzi alle Assemblee, al numero e al significato degli emendamenti apportati durante i dibattiti e al deposito del testo". Nella successiva *déc.* n. 81-132 DC ha altresì garantito che "gli emendamenti non siano indebitamente dichiarati irricevibili, che possano essere sostenuti e che la loro reiezione sia il risultato delle votazioni dell'Assemblea dinanzi alla quale sono stati presentati".

Il limite relativo alle cc.dd. *norme di ricevibilità* figura per la prima volta nella già menzionata *déc* n. 2005-532 DC e l'utilizzo di questa espressione risulta compatibile con gli sviluppi della giurisprudenza costituzionale con particolare riferimento al carattere assoluto dell'irricevibilità finanziaria di cui all'art. 40 della Costituzione affermato nelle *déc*. nn. 2005-519 DC e 2005-526 DC.

In dottrina ci si è chiesto se il riferimento generale alle norme di ricevibilità includa anche le norme previste dal Regolamento interno delle Assemblee. A questo quesito è possibile rispondere, senza esitazioni, in senso positivo. Nella *déc*. n. 2006-535 DC, era stato sostenuto dai ricorrenti che l'uso del Regolamento del Senato per dichiarare inammissibili determinati emendamenti o subemendamenti, o per opporsi al loro esame, aveva indebitamente limitato il diritto di emendamento riconosciuto in capo ai senatori dell'opposizione.

Il *Conseil constitutionnel*, aveva però ribadito che "*l'utilisation combinée de différentes dispositions prévues par le règlement du Sénat pour organiser l'exercice du droit d'amendement ne saurait (...) avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution; s'il est soutenu que certains amendements ou sous amendements auraient été écartés sans justification appropriée, cette circonstance, à la supposer établie, n'a pas revêtu un caractère substantiel entachant de nullité la procédure législative eu égard au contenu des amendements ou des sous-amendements concernés et aux conditions générales du débat*"[1223].

Il giudice costituzionale, pur sostenendo che dall'uso combinato di diverse disposizioni previste dal Regolamento del Senato per disciplinare l'esercizio del diritto di emendamento non possa discendere un *iter* legislativo contrario al testo costituzionale, precisa che, alla luce del contenuto degli emendamenti o subemendamenti in oggetto e delle condizioni generali del dibattito, l'inadeguata motivazione della loro reiezione non consiste in un vizio di natura sostanziale della procedura legislativa.

Le regole di ricevibilità previste dal Regolamento interno delle Assemblee devono essere rispettate ma il *Conseil constitutionnel*, valutando le condizioni generali del dibattito parlamentare e il contenuto degli emendamenti, opera di fatto un controllo *minimo* su tali questioni.

3.1.1 L'irricevibilità finanziaria e legislativa.

Il diritto di emendamento, come già precisato in precedenza[1224], è esercitato nei limiti di cui all'art. 40 della Costituzione, secondo il quale "*les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique"*.

[1223] *Considerando* 10 della citata decisione.

[1224] La disposizione di cui all'art. 40 della Costituzione rientra tra le norme di ricevibilità menzionate dal Consiglio al *considerando* 25 della *déc* n. 2005-532 DC.

Nel corso del tempo il Consiglio ha ribadito che l'irricevibilità finanziaria ha carattere assoluto[1225] e che "*la question de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40"*.

Il giudice costituzionale, introducendo tre criteri precisi, ha aggiunto che questa condizione deve essere "*subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en oeuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements*". Le Assemblee sono dunque tenute ad effettuare un controllo effettivo e sistematico di ricevibilità al momento della presentazione degli emendamenti e, solo una volta espletata tale verifica, il *Conseil* può esaminare il rispetto dell'art. 40 della Costituzione.

Il *Conseil constitutionnel* ha infatti prescritto un controllo *a priori* per tutti gli emendamenti aventi un impatto finanziario, sottolineando il proprio ruolo di giudice di appello[1226] delle decisioni assunte dalle Assemblee parlamentari.

Di conseguenza, un emendamento irricevibile non censurato nel corso dell'*iter* legislativo potrebbe essere sanzionato dal giudice costituzionale; tuttavia, secondo il principio del "*préalable parlementaire*", il *Conseil constitutionnel* esamina la conformità di un emendamento o di un disegno di legge all'art. 40 della Costituzione solo se l'eccezione di irricevibilità è stata sollevata dinanzi alla prima Assemblea adita.

A lungo, il controllo *a priori* relativo alla condizione di ricevibilità finanziaria non si svolgeva negli stessi termini a seconda che l'emendamento venisse presentato in Assemblea Nazionale o in Senato: mentre nella prima Assemblea il controllo sulla ricevibilità finanziaria degli emendamenti era svolto in modo sistematico[1227] al momento della loro presentazione, in Senato invece tale vaglio era solo occasionale e veniva attivato a discrezione del Governo, della commissione finanziaria, della commissione competente per materia o di un senatore[1228].

[1225] Nella *déc.* n. 78-94 DC il Consiglio costituzionale ha sottolineato il "carattere assoluto" dell'inammissibilità prevista dall'articolo 40 della Costituzione, dal quale ha dedotto l'esigenza che le iniziative parlamentari siano oggetto di un "efficace e sistematica verifica di ammissibilità".

[1226] Cfr. J.L. PEZANT, *Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires. Eléments pour un bilan, Revue française de science politique,* n° 1/1981, p. 168, il quale ha sottolineato che "*le Conseil* [constitutionnel] *intervient comme juge d'appel en dernier ressort des décisions des organes parlementaires compétents en matière de recevabilité ce qui l'à d'ailleurs tout naturellement amené récemment à subodnner son intervention à l'existence d'une décision au niveau des assemblées*".

[1227] V. l'art. 98 del Regolamento dell'Assemblea Nazionale il quale prescrive "*che s'il apparaît évident que l'adoption d'un amendement aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution, le Président en refuse le dépôt. En cas de doute, le Président décide, après avoir consulté le président ou* le *rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan ou un membre du bureau désigné à cet effet; à défaut d'avis, le Président peut saisir le Bureau de l'Assemblée*"

[1228] V. l'art. 45 del Regolamento del Senato secondo il quale "*tout amendement dont l'adoption aurait pour conséquence, soit la diminution d'une ressource publique non compensée par une autre ressource, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique peut faire l'objet d'une exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement, la commission des finances, la commission saisie au fond ou tout sénateur*".

Ne conseguiva che molto spesso un emendamento dichiarato inammissibile in Assemblea Nazionale venisse invece, discusso, o addirittura adottato, in Senato[1229] e per questo motivo il *Conseil constitutionnel* è intervenuto[1230] cercando di porre fine a questa asimmetria.

In particolare, il Consiglio costituzionale, con la *déc*. n. 2005-519 DC, ha invitato il Senato ad allineare la propria procedura avente ad oggetto l'esame della ricevibilità finanziaria degli emendamenti a quella prevista dall'Assemblea nazionale. Nel caso di specie, i giudici erano stati investiti della legge organica relativa alle leggi di finanziamento della sicurezza sociale. Con l'art. 7 si era inserito l'art. L.O. 111-7-1 nel Codice della Previdenza Sociale il quale prevedeva che "*tout amendement doit être motivé et accompagné des justifications qui en permettent la mise en œuvre*". Il giudice costituzionale ha ritenuto che tale previsione non fosse contraria al testo costituzionale, sottolineando che in questo modo poteva essere verificata, nel quadro delle procedure di esame della ricevibilità finanziaria che devono esercitarsi al momento della presentazione di un emendamento, la conformità di quest'ultimo all'art. 40 della Costituzione. Così affermando, il *Conseil* ha ribadito il carattere assoluto dell'irricevibilità finanziaria istituita dall'art. 40 della Costituzione, il quale implica un controllo sistematico e (allora, solo) *a priori*.

Successivamente, in occasione di una risoluzione che modificava il Regolamento dell'Assemblea nazionale, il Consiglio ha giudicato[1231] le nuove procedure di esame della ricevibilità finanziaria non contrarie alla Costituzione.

Con la *déc*. n. 2006-544 DC[1232] il *Conseil constitutionnel*, preso atto che il Senato non aveva dichiarato irricevibili due emendamenti arrecanti l'aggravamento di un onere pubblico, ha giudicato contrari all'art. 40 della Costituzione gli articoli della legge di finanziamento della sicurezza sociale derivanti da questi emendamenti.

In tale occasione, il giudice costituzionale ha chiarito che "*si la question de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40, cette condition est subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en œuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements*".

[1229] Questa situazione è stata spesso oggetto di critiche da parte dei deputati. Si ricorda, quale esempio emblematico, che nel 2006 il deputato Jean-Marc Le Fur ha affermato: "*nous sommes à présent victimes d'une restriction de ce droit (d'amendement). On nous oppose l'article 40, mais celui-ci n'est pas du tout appliqué de la même façon au Sénat !*". Cfr. J.-M. LE FUR in *Compte rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale*, *2e séance du 26 octobre 2006*: lo si può leggere in *http://www.assemblee-nationale.fr/12/cra/2006-2007/028.asp.*

[1230] Per uno studio più approfondito sul tema v. M-A. GRANGER, *La rénovation du droit d'amendement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/2008 (75), pp. 585-599.

[1231] CC, *déc*. n. 2005-526 DC, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale*, Rec.

[1232] In questa decisione si è precisato infatti che "*Désormais, et tant que le Sénat n'aura pas répondu positivement à l'invitation du Conseil, celui-ci pourra donc connaître directement de la méconnaissance, par les amendements sénatoriaux, de l'article 40 de la Constitution (autrement dit comme juge de premier et dernier ressort), alors que l'invocation de l'article 40 de la Constitution à l'encontre des amendements des députés continuera de n'être possible devant le Conseil que si l'irrecevabilité financière a été soulevée à l'Assemblée nationale*".

A partire da questa decisione, il Senato ha attuato [1233] un controllo preventivo sull'ammissibilità finanziaria degli emendamenti recependo le prescrizioni del *Conseil constitutionnel*.

I requisiti previsti per effettuare il vaglio di ricevibilità degli emendamenti finanziari sono stati ribaditi anche nella successiva *déc.* n. 2009-581 DC. È stato infatti precisato al *considerando* 38 che "*le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité, au regard de cet article, des propositions et amendements formulés par les députés et cela antérieurement à l'annonce de leur dépôt et par suite avant qu'ils ne puissent être publiés, distribués et mis en discussion, afin que seul soit accepté le dépôt des propositions et amendements qui, à l'issue de cet examen, n'auront pas été déclarés irrecevables; qu'il impose également que l'irrecevabilité financière des amendements et des modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies puisse être soulevée à tout moment*".

Il *Conseil* ha confermato altresì che non vi è alcuna distinzione, dal punto di vista dell'articolo 40, tra emendamenti e proposte legislative da un lato e tra emendamenti e la nozione di "*modifications apportées par les commissions aux textes qu'elles adopten*" prevista dalla nuova norma di esame dei testi sulla base delle conclusioni delle commissioni[1234], dall'altro.

Da un'analisi della più recente giurisprudenza costituzionale[1235] emerge inoltre che la questione relativa alla ricevibilità finanziaria degli emendamenti parlamentari viene regolarmente sollevata in occasione dei deferimenti al Consiglio costituzionale, il che dimostra chiaramente che l'assenza di un controllo effettivo e sistematico sull'ammissibilità rappresenta una reale minaccia di incostituzionalità per le iniziative parlamentari.

Il controllo effettuato dal giudice costituzionale con riferimento all'irricevibilità finanziaria riguarda anche un ulteriore aspetto: posto che l'applicazione dell'art. 40 della Costituzione può comportare una limitazione del diritto di iniziativa riconosciuto ai parlamentari in virtù dell'art. 39 della Costituzione, nonché del rispettivo diritto di emendamento, sancito dall'art. 44 della Costituzione, risulta necessario che tale norma sia oggetto di una misurata applicazione. Il Consiglio ha quindi ammesso la propria competenza a controllare che l'inammissibilità finanziaria non venga applicata in modo abusivo[1236].

Anche l'ipotesi di irricevibilità prevista all'art. 41[1237] della Costituzione è stata oggetto della giurisprudenza del *Conseil constitutionnel*.

[1233] Le prescrizioni previste nella decisione del 2006 sono state recepite, nel 2009, in occasione della revisione del Regolamento del Senato, il cui articolo 45 è stato per l'appunto modificato in modo tale da introdurre il controllo *a priori* dell'ammissibilità finanziaria degli emendamenti presentati in Senato.

[1234] Di conseguenza, i presidenti delle commissioni competenti devono procedere all'esame preliminare della ricevibilità finanziaria degli emendamenti prima di consentirne la presentazione, escludendo dal fascicolo gli emendamenti quelli che non rispettano le disposizioni dell'art. 40 della Costituzione.

[1235] Cfr. CC, *déc*. n. 2012-654 DC.

[1236] Cfr. ancora una volta la *déc*. n. 75-57 DC.

[1237] Secondo l'art. 41 della Costituzione "*S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité. En cas de désaccord entre le*

Di fronte a sempre più casi di leggi che si discostano dalle attribuzioni costituzionali previste all'art. 34 della Costituzione, il *Conseil* si è ritenuto competente a dichiarare preventivamente, l'illegittimità di disposizioni regolamentari contenute nelle leggi[1238].

Conseguentemente, anche se il Governo non si avvale dell'eccezione di irricevibilità di cui all'art. 41 della Costituzione, gli articoli di una legge deferita al Consiglio risultanti da emendamenti che invadono il campo della legge possono essere sottoposti al vaglio di conformità previsto all'art. 61 della Costituzione.

Si precisa inoltre che l'irricevibilità legislativa, nata quale strumento[1239] attribuito al Governo per tutelare[1240] il proprio potere regolamentare, a seguito della riforma costituzionale del 2008, ha visto ampliare il proprio campo di applicazione: è stato infatti riconosciuta in capo al Presidente del Senato, così come al Presidente dell'Assemblea Nazionale, la possibilità di sollevare l'eccezione di irricevibilità legislativa avverso le proposte legislative e gli emendamenti di tipo parlamentare e governativo.

Tale modifica, comportante una "parlamentarizzazione" dell'eccezione, riflette il processo evolutivo[1241] del suo fondamento: se in precedenza risultava essere uno strumento di tipo governativo avente lo scopo di salvaguardare il campo della regolamentazione, oggi è volto, non tanto a sanare lo squilibrio tra Legislativo ed Esecutivo, quanto a garantire uno *standard* qualitativo della legislazione[1242].

Dunque, alla base di questa disposizione, così come modificata, non vi è più un processo di razionalizzazione del regime parlamentare ma una logica di cooperazione tra Esecutivo e Legislativo avente lo scopo di migliorare la qualità della legge.

In linea con questo mutamento della norma di ricevibilità legislativa è il *Conseil constitutionnel*, che con la propria giurisprudenza è attento a garantire un corretto svolgimento del dibattito parlamentare e a tutelare la qualità della legislazione.

Gouvernement et le Président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours". A differenza dell'irricevibilità finanziaria per la quale, come già analizzato precedentemente, il *Conseil* esige un controllo obbligatorio e *a priori*, l'eccezione *ex* art. 41 della Costituzione consiste in una semplice facoltà lasciata all'iniziativa del Governo o del Presidente del Senato e dell'Assemblea Nazionale, che può essere esercitata solo dopo il deposito della proposta di legge o dell'emendamento in questione.

[1238] Cfr. CC, *déc*. n. 2005-512 DC dove il *Conseil* ha stabilito che quattro disposizioni della legge a lei deferita "*ont à l'évidence un caractère réglementaire*".

[1239] Il Governo può infatti invocare, durante l'esame in Parlamento, l'eccezione di irricevibilità di cui all'art. 41 contro una proposta di legge o un emendamento parlamentare non rientrante nell'ambito di applicazione della legge o contrario ad una delega conferita al Governo ai sensi dell'art. 38 del Costituzione.

[1240] Nella sua versione originaria l'art. 41 si iscriveva nella c.d. razionalizzazione del regime parlamentare il cui scopo, identico alla maggior parte dei meccanismi del testo costituzionale del 1958, era quella di proteggere l'Esecutivo dal Legislativo.

[1241] Per un'analisi avente ad oggetto la modifica dell'art. 41 della Costituzione a seguito della riforma costituzionale del 2008 v. B. QUIRINY, *La métamorphose de l'article 41 de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 2/2010 (82), pp. 313-328.

[1242] Cfr. Sénat, Direction de la Séance, *Les guides pratiques du Sénat. Les irrecevabilités de nature constitutionnelle*, sept. 2017, p. 29 in cui si afferma che "*cette mission trouve sa justification dans l'opinion que la présentation et le vote d'amendements à caractère règlementaire allongent les débats, nourrissent la profusion législative et nuisent à la clarté et à l'intelligibilité de la loi*".

3.1.2 L'art. 45 della Costituzione: il limite del c.d. lien *e il controllo sui* cavaliers législatifs.

Un ulteriore limite al diritto di emendamento concerne l'esigenza di prevedere un collegamento tra emendamento e il testo di legge cui si riferisce secondo quanto previsto all'art. 45 c. 1° della Costituzione.

Inizialmente, il *Conseil constitutionnel* aveva ritenuto, analogamente a quanto previsto per l'ipotesi di irricevibilità finanziaria, di poter essere adito per censurare l'assenza di collegamento tra un emendamento e l'oggetto della legge qualora l'eccezione fosse stata preventivamente sollevata in sede assembleare. Solo a partire dalla *déc.* n. 80-117 DC[1243] e con il successivo sviluppo della giurisprudenza avente ad oggetto il controllo dei *cavaliers législatifs* - di cui si tratterà più approfonditamente in seguito - il *Conseil* ha mutato orientamento, iniziando a soffermarsi sui limiti posti all'esercizio del diritto di emendamento sotto il profilo del contenuto.

Con la *déc.* n. 86-221 DC[1244] i giudici costituzionali avevano infatti inaugurato un nuovo orientamento giurisprudenziale fondato sulla teoria dei cc.dd. *limites inhérentes* al diritto di emendamento. In base a questa nuova configurazione, il contenzioso costituzionale veniva ad essere svolto sulla base di un duplice vaglio[1245]: il primo inerente ai rapporti tra il testo da emendare e il singolo emendamento e il secondo avente ad oggetto la verifica del rispetto dei limiti intrinseci al diritto di emendamento ai sensi degli artt. 39 c.1° e 44 c.1° della Costituzione.

Questo indirizzo giurisprudenziale era stato poi nuovamente affermato nella *déc.* n. 86-225 DC in cui il *Conseil* aveva rilevato, senza nemmeno sottolineare l'assenza di collegamento tra emendamento e testo in discussione, che "*à raison tant de leur ampleur que de leur importance, les dispositions qui sont à l'origine de l'article 39 excèdent les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement*" e che "*dès lors, elles ne pouvaient être introduites dans le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social, par voie d'amendement, sans que soit méconnue la distinction établie entre les projets et propositions de loi visés à l'article 39 de la Constitution et les amendements dont ces derniers peuvent faire l'objet en vertu de l'article 44, alinéa 1*". In questa sentenza il *Conseil constitutionnel* aveva distinto, tra i requisiti di ammissibilità, il "*lien avec le texte en discussion*" inteso quale aderenza materiale e i "*limites inhérentes*" che, in questo modo,

---

[1243] Con questa sentenza, avente ad oggetto l'esame dell'art. 6 della *loi sur la protection et le controle des matieres nucléaires*, il *Conseil* ha riconosciuto per la prima volta la coerenza delle disposizioni di legge contestate rispetto alla materia che si intendeva regolare.

[1244] Questa decisione è stata resa dal *Conseil* dopo che in Parlamento era stata approvata una legge comprensiva di un articolo derivante da un emendamento governativo, detto "*amendement Séguin*", nel quale era stato inserito un progetto di *ordonnance ex* art. 38 della Costituzione. La legge era stata poi deferita al *Conseil*, eccependo il vizio derivante da una abnormità dell'emendamento governativo in quanto il suo contenuto era "*sans lien direct*" con il resto del testo.

[1245] Cfr. P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo* cit., p. 468 ss., il quale afferma che con la *déc.* n. 86-221 DC si è aperto un nuovo corso in cui il contenzioso costituzionale "non doveva più limitarsi ad un vaglio della omogeneità tra atto di iniziativa e modifica apportata" ma "doveva invece strutturarsi sulla base di un duplice giudizio, inerente, su un piano di relatività, ai rapporti tra il testo nella sua integrità e l'emendamento e, in assoluto, ai caratteri intrinseci del potere di emendamento, limitato quanto ad oggetto e a portata".

avevano assunto un'autonomia concettuale costituendo uno specifico limite all'esercizio della funzione legislativa[1246].

La novità giurisprudenziale relativa ai *limites inhérentes* fu soggetta a diverse critiche da parte della dottrina, la quale riteneva che, così facendo, il *Conseil* si fosse arrogato un potere di valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti che sforava i suoi limiti di attribuzione, determinando "*une atteinte considérable aux droits du Parlament*"[1247].

Il *Conseil* ha applicato la teoria dei *limites inhérentes* sino al 2001, quando, con le *déc.* nn. 2001-445 DC[1248] e 2001-450 DC, ha di fatto abbandonato[1249] questa impostazione abbracciandone una relativamente più flessibile con riferimento al legame che l'emendamento deve avere con il testo da emendare. In particolare, non ha più fatto riferimento ai limiti intrinseci e si è limitato a verificare che gli emendamenti "*ne sont pas dépourvus de tout lien*".

Quest'ulteriore evoluzione giurisprudenziale avente ad oggetto il *lien* tra emendamento e testo cui si riferisce è stata recepita - anche se con un margine di maggior flessibilità - dal legislatore costituzionale del 2008. L'art. 45 della Costituzione è stato infatti modificato[1250] introducendo il principio secondo il quale ogni emendamento è ricevibile in prima lettura qualora esso presenti un legame, anche indiretto, con il testo depositato o trasmesso.

Si ricava, dunque, che mentre in prima lettura è sufficiente un collegamento anche indiretto tra il testo e l'emendamento proposto, dalla seconda lettura in avanti deve invece esservi un rapporto diretto tra il primo ed il secondo, a tutela del buon funzionamento dell'istituzione parlamentare.

[1246] Sul tema della subordinazione dell'emendamento al contenuto dell'articolo in una prospettiva comparata v. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, p. 87 ss.

[1247] Così G. CARCASSONNE, *A propos du droit d'amendement: les errements du Conseil constitutionnel*, in *Pouvoirs*, n. 41, 1987, p. 163. Si v. anche V. OGIER-BERNAUD, *L'évolution décisive de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'exercice du droit d'amendement en cours de navette parlementaire*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/2006 (67), p. 598, la quale rileva che "*mais cette jurisprudence qui semblait vouloir éviter que les amendements ne dénaturent les textes était critiquable et critiquée, reproche lui étant notamment fait d'imposer un lien qualitatif entre l'amendement et le texte sur lequel le juge porterait nécessairement une appréciation subjective*".

[1248] In questa decisione i giudici costituzionali hanno infatti affermato che "*considérant. qu'il résulte des dispositions combinées des articles 39, 44 et 45. de la Constitution que le droit d'amendement peut, sous réserve des limitations posées aux troisième et quatrième alinéa de l'article 45, s'exercer à chaque stade de la procédure législative ; que, toutefois, les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui découlent des premiers alinéas des articles 39 et 44 de la Constitution, être dépourvues de tout lien avec l'objet du projet ou de la proposition soumis au vote du Parlement*".

[1249] Relativamente all'evoluzione dei limiti intrinseci nella giurisprudenza costituzionale si v. G. CARCASSONNE, *A propos du droit d'amendement: les errements du Conseil constitutionnel*, cit., p. 163 ss.; B. BAUFUME, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République* cit., p. 268 ss; P. AVRIL- J. GICQUEL, *Droit d'amendement: la fin des "limites inhérentes"*, in *Les petites affiches*, 13 luglio 2001, n° 139, p. 1 ss. ed in ultimo v. il dossier *La qualitè de la loi, Documents de Travail du Sénat*, Série Etudes Juridiques, settembre 2007, p. 41 ss.: lo si può leggere in *https://www.senat.fr/ej/ej03/ej031.htm*

[1250] Si precisa che nel corso della discussione del progetto di legge costituzionale del 2008, l'Assemblea Nazionale aveva adottato un emendamento volto ad introdurre nell'art. 45 della Costituzione il principio secondo il quale ogni emendamento è ricevibile in prima lettura qualora esso presenti un legame, anche indiretto, con il testo depositato o trasmesso. Il Senato invece aveva votato in prima lettura per la sua soppressione e solo in seguito, in seconda lettura, aveva aderito con il dichiarato intento di non prolungare la navetta con l'*Assemblée*.

La progressiva evoluzione della giurisprudenza costituzionale relativa al requisito di un collegamento tra un emendamento e il progetto di legge in discussione ha condizionato anche il controllo sui *cavaliers législatifs* i quali devono essere intesi come norme intruse, emendamenti che non hanno alcun legame, neppure indiretto, con il testo di legge in esame.

In quanto tali, le disposizioni che ne derivano sono dichiarate incostituzionali e censurate dal *Conseil constitutionnel*. A partire dalla revisione costituzionale del 2008[1251] che - come già precisato - ha modificato l'art. 45 c. 1°, il *Conseil* verifica, nell'ambito del controllo della legge che gli è sottoposta *ex* art. 61 della Costituzione, se la disposizione aggiunta presenti effettivamente un siffatto collegamento con il disegno o la proposta di legge. Tale vaglio viene effettuato dal *Conseil* sia in risposta alle doglianze dei ricorrenti in questo ambito, che intervenendo automaticamente sulle disposizioni derivanti da emendamenti.

Si precisa altresì che questo controllo, riguardante i disegni e le proposte di legge, gli emendamenti parlamentari e governativi nonché le disposizioni addizionali e modificative, si esercita in relazione al contenuto[1252] del testo depositato presso l'ufficio della Presidenza della prima Assemblea adita.

Recentemente si è riscontrata una "modernizzazione" della prassi del *Conseil constitutionnel* in tema di *cavaliers législatifs*. Con la *déc*. n. 2019-794 DC il giudice costituzionale, esaminando d'ufficio la questione avente ad oggetto talune disposizioni introdotte nella legge deferita mediante emendamento al fine di verificare il rispetto del divieto dei *cavaliers législatifs* di cui all'art. 45 della Costituzione, ha precisato per la prima che "*il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions introduites en méconnaissance de cette règle de procédure. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles*".

Il *Conseil*, con questa precisazione, ha esplicitato il ragionamento da lui tradizionalmente seguito in materia di *cavaliers législatifs* innovandolo sia nella formalizzazione che nella motivazione. Ha infatti chiarito la differenza tra questo tipo di controllo e quello che effettua "sostanzialmente", con riguardo alle disposizioni sottoposte al suo esame nel caso di leggi non ancora promulgate. Pertanto, se il Consiglio censura una disposizione adottata nell'ambito di una procedura legislativa incostituzionale, questo non significa che la stessa disposizione, adottata secondo una procedura costituzionalmente legittima, verrebbe egualmente considerata incostituzionale.

Analizzando la giurisprudenza del *Conseil* sui *cavaliers législatifs* emerge che questa si inserisce in un più esteso controllo avente ad oggetto la procedura di adozione della legge volto a garantire la "*sincérité*" della stessa e la coerenza delle leggi adottate.

[1251] Sul punto v. J. MAÏA, *Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations,* in *Le principe d'égalité, Titre* VII, n. 4/ 2020: lo si può leggere in *https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-controle-des-cavaliers-legislatifs-entre-continuite-et-innovations,* il quale rileva che l'effetto concreto dell'intervento del costituente del 2008 è stato anzitutto quello di consolidare la base costituzionale del controllo sui *cavaliers législatifs.*

[1252] La motivazione, il titolo del progetto o il titolo delle sue parti eventualmente corroborano tale contenuto senza essere decisivi per la sua valutazione.

La ragione del divieto dei *cavaliers législatifs*, così come delle altre limitazioni al diritto di emendamento, risiede proprio nell'obiettivo di preservare e garantire una correttezza e coerenza del dibattito parlamentare e della legge.

L'inserimento in prima lettura di una disposizione legislativa attraverso un emendamento che non ha alcun collegamento, nemmeno indiretto, con un articolo del testo originario comporta dei problemi con riferimento a due principi costituzionali: la sincerità del dibattito parlamentare e la qualità della legge[1253].

3.1.3 Il principio di chiarezza e di sincerità del dibattito parlamentare.

Il diritto di emendamento viene ad essere disciplinato anche con lo scopo di garantire "*la clarté et la sincérité du débat parlementaire*"[1254] il quale risulta essere un nuovo principio costituzionale che si inserisce in un vero e proprio processo di miglioramento della qualità della procedura legislativa.

Questo principio è stato riconosciuto[1255] per la prima dal *Conseil* - anche se solo implicitamente - nella *déc*. n. 2005-512 DC relativa alla legge per il futuro della scuola; nella successiva *déc.* n. 2005-526 DC [1256] è stato espressamente concettualizzato, individuando il suo fondamento costituzionale negli artt. 3 c. 1° della Costituzione[1257] e 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino[1258].

[1253] La disposizione in esame, introdotta con *cavalier législatif*, può non riferirsi alla materia che rientra nella sfera di competenza della commissione competente e, ove applicabile, del ministro che rappresenta il Governo in sessione o in commissione. Il *cavalier législatif*, essendo una norma intrusa, impone inoltre che la discussione si interrompa e prosegua su un nuovo argomento, comportando un allungamento ulteriore del dibattito. Di conseguenza, l'uso dei *cavaliers législatifs* determina una perdita di coerenza del testo e un prolungamento del dibattito, elementi che pregiudicano la qualità della legislazione.

[1254] Per un approfondimento analitico avente ad oggetto il contenuto di questo nuovo principio costituzionale v. E. BESSON, *Un pas de plus sur la voie de la sécurité juridique :la reconnaissance de l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité du débat parlementaire*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 2/2006, p. 342 ss., la quale distingue il concetto di chiarezza da quello di sincerità analizzandolo nell'ambito del dibattito parlamentare. In una prospettiva comparata v. R. IBRIDO, *La riforma del procedimento legislativo. Principio di "sincerità" e modello accusatorio di deliberazione politica*, in *Oss. fon.*, n. 1/2014, il quale ha concentrato la propria analisi sull'introduzione del principio di sincerità nel processo legislativo italiano.

[1255] Si precisa che il *Conseil* ha iniziato ad elaborare questo principio in relazione all'esercizio del diritto di emendamento con una formulazione meno precisa già dal 2003: nella *déc*. n° 2003-468 DC aveva infatti affermato che "*le bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels supposent que soient pleinement respecté le droit d'amendement... et que parlementaires comme Gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition à ces fins; que cette double exigence implique toutefois qu'il ne soit pas fait un usage manifestement excessif de ces droit*".

[1256] Nella *déc*. n. 2005-526 DC la risoluzione presentata al Consiglio modificava disposizioni specifiche del regolamento dell'Assemblea Nazionale relative alle leggi finanziarie e di finanziamento della sicurezza sociale, mentre nella *déc*. n. 2005-512 DC, la conciliazione tra diritto di emendamento e la nuova esigenza di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare è posta con riferimento all'elaborazione di leggi ordinarie.

[1257] L'art. 3 c.1° della Costituzione stabilisce che "*La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants*…".

[1258] L'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino stabilisce che "*la loi est l'expression de la volonté générale*" non fonda solo il requisito di chiarezza e della sincerità del dibattito parlamentare ma anche è uno dei fondamenti dell'obiettivo di accessibilità e di intelligibilità della legge.

Segnatamente, nella sentenza del 2006 il Consiglio ha ritenuto che la facoltà riconosciuta alla Conferenza dei Presidenti di fissare un altro termine, eventualmente anche più restrittivo, per la presentazione degli emendamenti permette di assicurare la chiarezza e la sincerità del dibattito parlamentare, in assenza dei quali requisiti non sarebbe garantita né la norma enunciata dall'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, né quella risultante dal primo comma dell'art. 3 della Costituzione.

Secondo l'interpretazione del giudice costituzionale, dunque, la qualità della legge è strettamente legata alle condizioni in cui ha avuto luogo il dibattito parlamentare, e, in particolare, al rispetto delle regole di procedura.

Si comprende allora che l'esigenza di chiarezza e di sincerità del dibattito parlamentare, essendo un requisito necessario per addivenire ad un miglioramento della qualità della legge, richiede - o meglio impone - un inquadramento dell'esercizio del diritto di emendamento.

Di conseguenza, è essenziale ricercare una conciliazione tra questo principio e l'esercizio del diritto di emendamento in quanto costituisce un equilibrio necessario per l'elaborazione di una legge di qualità.

In dottrina[1259] si è evidenziato che il *Conseil* ha elaborato per via giurisprudenziale tale limite all'esercizio del diritto di emendamento vista l'assenza di misure di natura parlamentare idonee a disciplinarlo. Il Parlamento, restando inerte sul punto, ha di fatto trasferito al Consiglio costituzionale l'onere del controllo degli emendamenti, investendolo del ruolo di "arbitro" che deve contemperare l'esercizio del diritto di emendamento con la qualità dei testi legislativi.

Il *Conseil* ha svolto questo ruolo, effettuando un controllo volto principalmente a limitare la presentazione tardiva degli emendamenti e a contenere l'uso politico dell'emendamento.

In primo luogo, la necessità di limitare la presentazione tardiva degli emendamenti si fonda sulla constatazione che la presentazione massiccia di emendamenti all'ultimo minuto comporta un aggravamento del lavoro legislativo.

Secondariamente, si rileva che l'utilizzo politico del diritto di emendamento ha delle conseguenze di non poco conto sul procedimento legislativo: se utilizzato con finalità ostruzionistiche[1260], l'emendamento non costituisce, nella maggior parte dei casi, uno strumento per migliorare il testo in discussione ma esclusivamente una modalità per ritardare l'approvazione della legge. Sebbene sia chiaro che un simile utilizzo del diritto

---

[1259] Cfr. E. BESSON, *Un pas de plus sur la voie de la sécurité juridique: la reconnaissance de l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité du débat parlementaire* cit., secondo la quale il principio di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare "*apparaît plus comme un nouvel avertissement fait au Parlement pour l'obliger à s'autodiscipliner que comme une atteinte à l'autonomie parlementaire*".

[1260] Sul tema dell'ostruzionismo parlamentare v. C. GEYNET, *L'obstruction parlementaire à travers la jurisprudence du Conseil constitutionnel* cit., p. 405 la quale, analizzando la relativa giurisprudenza costituzionale, afferma che "*l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire offre au Conseil constitutionnel un nouveau moyen de se saisir des pratiques parlementaires obstructionnistes. Les notions de « sincérité » et de « clarté » sont des notions souples aux contours imprécis qui permettent au Conseil constitutionnel d'exercer un contrôle concret sur la procédure législative, plus ou moins étendu selon les circonstances. Cette exigence lui permet de «discipliner les différentes phases de la discussion parlementaire » et donc notamment de lutter contre « l'utilisation politique » du droit d'amendement mais également contre le dépôt tardif de certains amendements parlementaires*".

emendamento permetta all'opposizione di "far sentire la propria voce", è altrettanto evidente che in questo modo si verifica un abuso che porta ad una paralisi dell'istituzione parlamentare. Per di più, ostacolare il dibattito parlamentare attraverso questa forma di ostruzionismo fa venir meno la funzione primaria dell'emendamento che è quella di contribuire alla formazione della norma legislativa.

La giurisprudenza costituzionale avversa perciò l'ostruzionismo parlamentare, ma allo stesso tempo intende garantire i diritti dell'opposizione parlamentare. In questo senso, l'esigenza costituzionale di chiarezza e sincerità dei dibattiti risulta essere anche un mezzo per il giudice costituzionale di tutelare tali diritti[1261].

Si evince pertanto che il principio di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare riveste una duplice veste perché se può "*nourrir la résistance parlementaire, elle peut de la même façon lui imposer un exercice mesuré de ses droits*"[1262].

*3.2 Il limite dell' "*entonnoir*".*

I limiti che possono essere opposti, in prima lettura, all'esercizio del diritto di emendamento sono validi anche nelle fasi successive della c.d. *navette*; a questi si aggiungono anche ulteriori limitazioni[1263], tra le quali rileva la regola dell' *"entonnoir"*.

Questa regola[1264] trova applicazione a partire dalla seconda lettura e stabilisce che quando un testo di legge è stato approvato in prima lettura non è possibile presentare alcun emendamento che introduca materie o argomenti nuovi, neppure se di origine governativa.

In altri termini, in seconda lettura il Governo e i parlamentari possono presentare esclusivamente emendamenti che abbiano una connessione diretta con disposizioni presenti nel testo approvato in prima lettura.

Inizialmente, tale regola, nonostante fosse contenuta anche nei Regolamenti delle Assemblee, non aveva trovato un'effettiva applicazione: il *Conseil* aveva sempre evitato di censurare l'introduzione di nuove disposizioni o l'apporto di modifiche in una fase successiva alla prima lettura.

In seguito, a partire dal 1998, si è riscontrato un mutamento giurisprudenziale in quanto il giudice costituzionale ha iniziato a limitare questa prassi, censurandola a partire dalla

---

[1261] Si pensi, ad esempio, alla *déc*. n. 2009-581 DC nella quale il *Conseil* ha affermato che "*Considérant que la mesure de clôture automatique prévue par le dernier alinéa de l'article 38 pourrait avoir pour effet d'interdire aux membres d'un groupe d'opposition d'intervenir dans la discussion d'un article; que cette disposition méconnaît, par suite, les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire; que, dès lors, elle doit être déclarée contraire à la Constitution*".

[1262] B. BRUNESSEN, *L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Etude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la Ve République*, in *RDP*, n. 2/2011, p. 455.

[1263] In seconda lettura al diritto di emendamento vengono applicate anche le regole speciali relative alla *commission mixte paritaire*. Per un approfondimento v. la scheda di sintesi n. 32, *La procédure législative*, 2014: lo si può leggere in *http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-lassemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/laprocedure-legislative*

[1264] La regola del *"entonnoir"* si ricava dal combinato disposto dell'art. 45 c. 1° della Costituzione, il quale stabilisce che ogni disegno o proposta di legge è esaminata successivamente nelle due assemblee del Parlamento in vista dell'adozione di un identico testo e dell'art. 44 della Costituzione.

riunione della Commissione mista paritetica[1265]. Nel 2006 il *Conseil* ha confermato[1266] l'applicazione della regola dell'"*entonnoir*" affermando che avrebbe sempre sanzionato ogni sua violazione, fatte salve tre ipotesi derogatorie: nel caso di emendamenti intesi a garantire il rispetto della Costituzione, a coordinarsi con i testi in esame o a correggere un errore materiale.

Il *Conseil* ha continuato nel tempo ad applicare questa regola censurando, spesso d'ufficio, paragrafi aggiuntivi [1267] considerati nuove disposizioni e adottati con emendamento dopo la prima lettura; viceversa, si è sempre rifiutata[1268] di censurare le disposizioni contestate in relazione all' "*entonnoir*" quando le misure in questione potevano rientrare, a suo parere, tra le eccezioni previste dalla sua giurisprudenza.

In dottrina[1269] si è rilevato che a fronte della consacrazione di questa regola in seconda lettura si è venuta a determinare una sorta di responsabilizzazione degli attori del procedimento legislativo al momento della redazione degli emendamenti visto che l' "*entonnoir*" indebolisce il loro potere di emendare in seconda lettura.

È evidente che anche la regola dell'*"entonnoir"* rientra nel filone giurisprudenziale sviluppato dal giudice costituzionale che intende perseguire un miglioramento della qualità della legislazione attraverso la regolazione dell'esercizio del diritto di emendamento. L'applicazione di questa regola razionalizza infatti la procedura di adozione della legge e garantisce la qualità e la certezza del diritto.

4. Considerazioni conclusive.

Dalla presente analisi è emerso che nel corso degli anni il *Conseil constitutionnel* ha progressivamente concentrato il proprio operato nel disciplinare il diritto di emendamento, cercando, attraverso la propria giurisprudenza, di tutelarne l'effettivo esercizio, nonché di limitarne gli eccessi e le applicazioni abusive, con il fine di apportare un miglioramento alla qualità della legislazione.

Il giudice costituzionale tutela l'esercizio del diritto di emendamento ritenendo che "*le bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels, supposent que soit pleinement respecté le droit d'amendement*"[1270].

Tanto è vero che a partire dal 1975[1271] il Consiglio non ha esitato a garantire, nell'ambito dell'*iter* legislativo, il reale esercizio del diritto di emendamento, con particolare riferimento

---

[1265] Cfr. CC, *déc*. n. 98-402 DC.

[1266] Cfr. CC, *déc*. n. 2005-532 DC.

[1267] Cfr. CC, *déc*. nn. 2011-625 DC, 2012-649 DC, 2011-629, 2011-645 DC.

[1268] V., ad esempio, la *déc*. n. 2011-631 DC.

[1269] M-A. GRANGER, *La rénovation du droit d'amendement*, in *Revue française de droit constitutionnel* cit., p. 599.

[1270] CC, *déc*. n. 95-370 DC.

[1271] Cfr. CC, *déc*. n. 75-57 DD.

alla rilevanza delle discussioni dinanzi alle Assemblee, al numero e all'importanza delle modifiche apportate durante i dibattiti e al testo presentato.

Parallelamente il *Conseil* ha sviluppato una giurisprudenza relativa al diritto di emendamento, avente lo scopo di evitare che gli emendamenti possano "appesantire", da un lato, la procedura legislativa, e dall'altro, il testo cui si riferiscono.

Questo *modus operandi* e *decidendi* del giudice costituzionale si è rafforzato negli anni Ottanta quando vi è stato un utilizzo sempre maggiore dei *cavaliers législatifs* e si è sviluppata la tecnica dell'ostruzionismo legislativo. Oggetto della censura del Consiglio sono, dunque, tutte le manovre, attuate attraverso l'esercizio del diritto di emendamento e non solo, che provengono sia dalla maggioranza che dall'opposizione, aventi l'effetto di gravare sulla procedura nonché sulla produzione legislativa in sé stessa.

In generale, si è assistito ad un rinnovamento del diritto di emendamento, posto in essere dalla giurisprudenza del *Conseil constitutionnel*, in ragione del fatto che le disposizioni normative destinate a disciplinarlo non sono risultate in grado di contenere il degrado della qualità della legge.

Per questo motivo il giudice costituzionale ha deciso di intervenire procedendo ad una rivalutazione delle norme di ricevibilità finanziaria e legislativa di cui agli artt. 40 e 41 della Costituzione, ad una valorizzazione del principio di chiarezza e sincerità dei dibattiti parlamentari ed infine ad un'applicazione effettiva della regola dell' *"entonnoir"*.

La razionalizzazione del procedimento legislativo che intende perseguire il *Conseil* si attua verificando che le leggi siano il risultato di un processo decisionale razionale, e giudicando se le disposizioni adottate non abbiano violato la procedura prevista dalla Costituzione. L'obiettivo non è, quindi, quello di interferire nell'attività legislativa, ma di regolarla nella pratica, anche disciplinando il diritto di emendamento il cui esercizio influisce direttamente sulla qualità della legislazione.

5. Il *Conseil constitutionnel*, terzo motore del potere di emendamento nel procedimento legislativo francese

di *Giulia Sulpizi*

SOMMARIO: 1. Le ragioni dell'istituzione del *Conseil constitutionnel* nella *Vème République* – 1.1 L'evoluzione delle sue funzioni – 2. Dal controllo sugli emendamenti al *droit d'amendement constitutionnel* – 2.1 I limiti all'esercizio del potere – 2.2 La *ratio* dell'istituto – 3. Una questione di metodo: la comparazione con l'Italia – 3.1 L'attività interpretativa e manipolativa della Corte costituzionale – 4. Due ordinamenti a confronto: quale spazio per una leale collaborazione tra il Parlamento e il giudice delle leggi? – 4.1 La prospettiva francese – 4.2 La prospettiva italiana – 5. Spunti per una riflessione

1. Le ragioni dell'istituzione del Conseil constitutionnel nella Vème République.

La Costituzione della *Vème République* francese, sorta nel 1958[1272], è la prima nel Paese a prevedere la creazione di un organo di giustizia costituzionale, andando a regolamentare nel Titolo VII della Carta il *Conseil constitutionnel*[1273].

Già la previgente legge fondamentale, emanata nel 1946, nell'alveo della c.d. *IVème République*, aveva sancito l'esistenza di un *Comité constitutionnel*, le cui attribuzioni erano, però, circoscritte ad un controllo indiretto, in base al quale giudicava se le leggi votate dall'Assemblea nazionale implicassero una revisione della Costituzione[1274]. Non si poteva, dunque, qualificare tale attività come un vero e proprio controllo di costituzionalità[1275].

Appaiono, quindi, nettamente diverse le funzioni assegnate a queste due istituzioni. All'indomani, infatti, della fine del secondo conflitto mondiale era sorta, in svariati ordinamenti, la necessità di dare vita ad un giudice delle leggi, che garantisse il rispetto delle regole dello Stato di diritto e delle prerogative fondamentali dei cittadini[1276]. In

---

[1272] Causa scatenante ne fu la crisi algerina, che diede vita ad un nuovo impianto costituzionale. "(…) parlare d'una nuova costituzione non è possibile senza risalire al suo processo instaurativo", che ha come suo connotato essenziale la personalità del generale Charles De Gaulle. Non a caso, si argomenta che "Alla nuova costituzione francese si è giunti (…) con modalità e procedimenti che hanno segnato, se non la totale eclisse, certo una menomazione assai visibile dell'incidenza del principio democratico, come canone di legittimazione del nuovo ordinamento costituzionale". La linea di cesura tra la IV e la V Repubblica francese una buona parte della dottrina la rinviene nella legge costituzionale del 3 giugno 1958, che ha fatto emergere l'autentica "potestà costituente" di De Gaulle. Non stupisce, dunque, che il referendum dell'ottobre del 1958, per la singolare contingenza storica in cui interveniva, presentava piuttosto i caratteri di un plebiscito: queste le considerazioni svolte da S. GALEOTTI, *La nuova Costituzione francese (Appunti sulla recessione del principio democratico nella V Repubblica)*, in *Studi Urbinati a Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche*, n. 10, 2021, p. 31 ss. La Costituzione del 1958 rappresenta il punto di approdo di una sotterranea evoluzione costituzionale del principio di equilibrio dei poteri, che, nel caso di specie, ha spinto il costituente a introdurre dei meccanismi di razionalizzazione del parlamentarismo con l'introduzione di strumenti di controllo reciproci tra il potere legislativo ed esecutivo: M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*, Intervento al Seminario di ASTRID su "La riforma della Costituzione in Francia", Roma, 19 novembre 2008, p. 2. L'esperienza della V Repubblica francese ha origine, non a caso, dal succedersi di svariati eventi umani e politici, quali la guerra di Algeri e il carisma dello stesso De Gaulle: G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. REPOSO – M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2017.

[1273] Il Titolo VII della Costituzione francese del 1958 inizia con l'art. 56 e termina con l'art. 63.

[1274] *Country Profile Francia*, su Astrid Online, p. 346.

[1275] Sul differente ruolo svolto dal *Comité* si esprime anche V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, L.G.D.J., Parigi, 2002, p. 9-10. Nell'ambito della IV Repubblica francese si ravvisava una tendenza monistica, ponendo particolare attenzione sull'Assemblea nazionale, da cui si irradiavano o verso di essa gravitavano tutte le altre istituzioni attive o incidenti sul funzionamento del sistema (il Governo, il Presidente della Repubblica, il *Comité constitutionnel*). Ciò, però, comportava una forte instabilità politica e, per far fronte a tale problematica questione, si arrivò all'instaurazione della V Repubblica, all'interno della quale si assistette ad un rafforzamento dell'Esecutivo e del Presidente della Repubblica e un indebolimento dell'Assemblea. Furono, poi, potenziate le funzioni di controllo giuridico e politico, assegnate, rispettivamente, al *Conseil constitutionnel* e al popolo in via di referendum: così, S. GALEOTTI, *La nuova Costituzione francese (Appunti sulla recessione del principio democratico nella V Repubblica)*, cit., p. 43-44.

[1276] Si argomenta, non a caso, che il XX secolo può essere definito, a buon diritto, come il secolo della giustizia costituzionale: così, D. ROUSSEAU, *La justice constitutionnelle en Europe*, Montchrestien, Parigi, 1992, p. 9, richiamando Mauro Cappelletti. Hans Kelsen aveva definito il controllo di costituzionalità come una forma di razionalizzazione del controllo legislativo, al fine di "sottoporre le leggi alla giustizia e realizzare con formule giuridiche il conflitto sociale tra maggioranza ed opposizione". Karl Schmidt, al contrario, affermava che le Corti costituzionali rappresentano dei "cani da guardia" dell'ordinamento avverso le forze politiche, per garantire il rispetto della Costituzione. Si tratta, dunque, di una visione non tanto giurisdizionale, quanto politica, in cui la Corte

particolare, basti pensare al dibattito sorto all'interno dell'Assemblea Costituente italiana[1277], che, a seguito della caduta del fascismo, aveva sottolineato l'esigenza di introdurre, all'interno del sistema legale italiano, un meccanismo di controllo di costituzionalità delle leggi[1278].

L'avvento delle corti costituzionali simboleggia, non a caso, un ritorno alla democrazia[1279], caratterizzata dalla volontà di assumere la Costituzione quale architrave dell'ordinamento giuridico e come limite all'esercizio dell'attività dello stesso Parlamento nazionale[1280]. Tutti gli organi dello Stato, dunque, devono attenersi alle sue prescrizioni[1281].

---

costituzionale era chiamata ad esercitare nella sostanza un potere politico annullando le leggi. Questa ricostruzione, sintetica, è stata svolta da E. CHELI, *La Corte Costituzionale e la evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, Seminario di Studi parlamentari Silvano Tosi 2022, Corso di Potere giudiziario e forma di governo, 21 marzo 2022. Recentemente si è assistito ad una progressiva e diffusa "ibridazione dei modelli" o, comunque, ad un loro "progressivo avvicinamento": L. ELIA, *Giustizia costituzionale e diritto comparato (Appunti di ricerca)*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, p. 8; L. MEZZETTI, *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Cedam, Padova, 2009; M. VOLPI, *Il ruolo del Conseil constitutionnel nella forma di governo francese*, in *Diritto e società*, n. 3, 1983, p. 496; G. ZAGREBELSKY, *Il controllo di costituzionalità delle leggi in Francia (a priori) e in Italia (a. posteriori): alcuni aspetti a confronto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p. 31 ss.

[1277] Sul dibattito all'interno dell'Assemblea Costituente sull'opportunità o meno di istituire nell'ordinamento italiano una Corte costituzionale (con alcuni riferimenti anche alle posizioni dottrinali precedenti rispetto alla nascita del regime fascista) appare, *ex multis*, fondamentale il lavoro di G. D'ORAZIO, *La genesi della Corte costituzionale*, Edizioni di Comunità, Milano, 1981. Celebre precedente è quello del dibattito in Francia durante l'anno III Termidoro, in cui si è espresso l'abate Sieyes: così, P. PASQUINO, *L'origine du contrôle de constitutionnalité en Italie. Les débats de l'assemblée constituante (1946-47)*, in *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 6, 1999, p. 54.

[1278] Tale era l'esigenza del secondo dopoguerra ed essa sussiste ancora oggi, dove il sistema di giustizia costituzionale italiano subisce profonde influenze dagli altri ordinamenti europei, come sottolinea, *ex multis*, in maniera molto chiara M. TROISI, *L'accesso alla giustizia costituzionale in Italia e in Francia dopo la riforma del 2008*, Terzo seminario annuale del "Gruppo di Pisa" con i dottorandi delle discipline pubblicistiche, 18 settembre 2014, p. 27-28.

[1279] Sull'intreccio, fondamentale, tra storia di un Paese e sviluppo della sua giustizia costituzionale, con considerazioni che partono dall'Italia ma che assumono carattere generale, valevole anche per l'estero, si veda E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quaderni costituzionali*, il Mulino, Roma-Bologna., n. 4, 2019, p. 780 ss. Si argomenta, qui, in particolare, della vera e propria "elasticità" dei poteri della Corte.

[1280] Così sottolinea anche V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 9. Con riferimento, poi, alla specifica vicenda francese, si veda M. TROISI, *L'accesso alla giustizia costituzionale in Italia e in Francia dopo la riforma del 2008*, cit., p. 19.

[1281] Così argomenta anche Y. MENY, *Politique comparée; les démocraties: États Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, R.F.A.*, Montchrestien, Parigi, 1987, p. 229. Il *Conseil* stesso, infatti, come introdotto nella nuova Costituzione del 1958, rappresenta "una vera garanzia costituzionale, che abbia per suo fine preminente la garanzia della costituzione, contro e sopra tutti gli organi costituzionali" e appare "a parte le sue competenze di controllo necessario, come un organo di risoluzione dei conflitti che possono insorgere tra legislativo ed esecutivo nell'esercizio delle rispettive competenze": in tal senso si esprime S. GALEOTTI, *La nuova Costituzione francese (Appunti sulla recessione del principio democratico nella V Repubblica)*, cit., p. 75-76. Sul ruolo, poi, della Corte costituzionale italiana si veda E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico*, cit., p. 780-781: in questa sede, non a caso, si afferma che lo Stato costituzionale si fonda su una sovranità popolare "non assoluta, ma limitata dalla presenza di una costituzione rigida e guidato da un governo parlamentare". Non a caso, si afferma che "l'indirizzo politico della maggioranza ed il controllo costituzionale esprimono (…) le due funzioni di base che, in un continuo rapporto dialettico, vengono a orientare la vita sociale e politica dell'ordinamento verso obiettivi che, per quanto concerne la prima funzione, sono di riconoscimento e sviluppo degli interessi contingenti perseguiti dalla maggioranza e, per quanto concerne la seconda funzione, di tutela di un impianto costituzionale che è stabile ma non immobile in quanto collocato dentro il flusso concreto della storia".

Tale volontà ha caratterizzato primariamente l'Italia, che ha disciplinato nella sua Carta del 1948 la Corte costituzionale e le sue attribuzioni[1282], oltre a diversi altri Paesi europei.

Anche la Francia è stata interessata da tali innovazioni, a partire, in particolare, dal 1958, con l'avvento di una forma di governo "a struttura aperta"[1283]. Solo, infatti, il *Conseil* può essere avvicinato, nelle sue funzioni, all'operatività della Corte costituzionale italiana[1284] e può essere, di conseguenza, oggetto di una comparazione tra ordinamenti[1285], sia in chiave sincronica che diacronica[1286].

Stanti, infatti, le differenze esistenti tra questi due organi, è necessario prendere in esame il controllo operato dai giudici delle leggi e i limiti del loro intervento sull'attività normativa dei Parlamenti nazionali [1287]. Non a caso, infatti, l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale è stata caratterizzata da un ruolo sempre maggiormente "politico" delle Corti[1288], che hanno fortemente innovato e ampliato il novero dei loro compiti[1289].

[1282] In particolare, nella Parte II, Titolo VI, Sezione I, artt. 134 ss. Cost.

[1283] Si possono, infatti, annoverare "tante V Repubbliche", dal momento che la Costituzione francese del 1958 ha consentito che la Francia stessa "assumesse colorazioni differenti a seconda della luce che la illuminava": così, D. ROUSSEAU, *L'invenzione continua della V Repubblica*, in ID. (a cura di), *L'ordinamento costituzionale della V Repubblica francese*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 33 ss., come ripreso da F. FABBRINI, *Il Consiglio costituzionale e lo sviluppo della forma di governo della V Repubblica francese*, Relazione al Seminario sulle "Forme di governo semi-presidenziali", 22 aprile 2009, p.1.

[1284] V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 10.

[1285] Di comparazione tra questi due ordinamenti, sotto il profilo, in particolare, del diritto di emendamento e della giurisprudenza costituzionale sul punto si veda, in generale, V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit. Oltre a quest'opera, si rimanda, qui, alle suggestioni rinvenibili in M. CALAMO SPECCCHIA, *Il Conseil constitutionnel e lo sviluppo della giustizia costituzionale in Francia*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Cedam, Padova, 2009, p. 175-238 ; P. COSTANZO, *La nuova Costituzione della Francia*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 440 ss.; L. FAVOREU, *Les Cours constitutionnelles*, PUF, Parigi, 1996.

[1286] L'evoluzione del ruolo del *Conseil* merita di essere annoverato fra i fattori di sviluppo dell'ordinamento francese: ciò chiarisce F. FABBRINI, *Il Consiglio costituzionale e lo sviluppo della forma di governo della V Repubblica francese*, cit., p.1. Per tali ragioni si potrà porre in essere, nel presente lavoro, non solo una comparazione sincronica tra ordinamenti (Italia e Francia), ma anche un confronto diacronico, che prenda in esame l'evoluzione giurisprudenziale che caratterizza tali sistemi giuridici. Sulle peculiarità del sistema francese, all'indomani dell'inizio della V Repubblica, si veda il contributo di M. VOLPI, *I rapporti governo-parlamento: evoluzione e prospettive nella V Repubblica francese*, in *Democrazia e diritto*, n. 4, 1977, p. 813-830.

[1287] Esistono, in particolare, fin dall'istituzione delle due Corti, due diverse modalità di controllo di costituzionalità delle leggi: da una parte, in Francia, si fa riferimento ad un controllo a priori; dall'altra, in Italia, di un controllo esclusivamente a posteriori. Così spiega V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 10-11.

[1288] "*(...) les cours constitutionnelles française et italienne rendent leurs decisions en function de considerations d'ordre politico-institutionnel et d'une certaine philosophie politique*": V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 10.

[1289] Si parla, non a caso, di una vera e propria "*nature «hybride» des cours*": V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 11.

Per comprendere, dunque, quali siano i possibili sviluppi in tema di controllo sull'attività delle Camere – in relazione, in specie, all'esercizio del potere/diritto di emendamento[1290] – è opportuno partire dalla disamina delle diverse attribuzioni della Corte costituzionale italiana e del *Conseil* francese. Delineate le loro funzioni, se ne analizzeranno i contenuti e i limiti, allo scopo, infine, di individuare linee di tendenza evolutive e soluzioni innovative comuni a entrambi gli ordinamenti.

Non stupisce, infatti, che la Francia e l'Italia siano state spesso confrontate, anche con riferimento ai mutamenti politico-istituzionali che hanno connotato questi due sistemi giuridici[1291]. Sorti sotto l'influenza dei pensatori dell'Illuminismo[1292] e sopravvissuti ai terribili eventi della seconda guerra mondiale[1293], tali ordinamenti presentano numerose similitudini, ma anche alcuni tratti distintivi, che appaiono fondamentali per delineare nuove prospettive di risoluzione di istanze comuni, in un dialogo continuo tra le istituzioni dei due Paesi[1294].

1.1 L'evoluzione delle sue funzioni

Il *Conseil constitutionnel*, previsto nella Costituzione francese del 1958, ha assunto nel corso dei decenni – ed assume oggi – un ruolo fondamentale nella definizione dell'assetto istituzionale del Paese d'Oltralpe. Composto da nove membri[1295], svariate sono le sue funzioni e le sue competenze.

Innanzitutto, a tale organo è affidato il compito di operare un vero e proprio controllo di costituzionalità delle leggi. Quest'ultimo può essere di due tipi, preventivo ed astratto o successivo.

Per analizzare l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale si dovranno distinguere tre periodi cronologici[1296].

[1290] *Ibidem.*

[1291] Sulla comparazione tra questi due ordinamenti e, in particolare, sull'operatività della Corte costituzionale italiana e del *Conseil* francese si vedano: T. DI MANNO, *Le juge constitutionnel et la technique des décisions «interprétatives» en France et en Italie*, PUAM, Parigi, 1997, p. 115; C. SEVERINO, *La doctrine du droit vivant*, PUAM, Parigi, 2003, spec. p. 59; P. BON, *L'autorité de l'interprétation constitutionnelle:aspect de droit comparé* in F. Melin-Soucramanien, *L'interprétation constitutionnelle*, Dalloz, Parigi, 2005, p. 205, come riportato da O. DESAULNAY, *L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel vue par la Cour de Cassation*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 30, 2011, p. 44.

[1292] Lo sviluppo dell'Illuminismo si ebbe soprattutto in Francia grazie alle celebri opere di Didedot, Rousseau, Voltaire e tanti altri, il cui pensiero è stato ripreso, in Italia, da pensatori quali Giambattista Vico, Gaetano Filangieri, Alessandro e Pietro Verri e Cesare Beccaria.

[1293] Entrambi gli Stati hanno conosciuto, in diverse forme, la dittatura: in Italia si pensi al regime fascista prima e all'occupazione tedesca nel nord del Paese poi; in Francia si è assistito alla creazione del Governo fantoccio di Vichy.

[1294] Sul punto si veda J.C. ESCARRAS, *Sur deux études italiennes: de la communicabilité entre systèmes italien et français de justice constitutionnelle*, Cahiers du CDPC, Vol. III, 1988, p. 13.

[1295] Tre di essi sono nominati senza controfirma del Presidente della Repubblica, tre dal Presidente dell'Assemblea Nazionale e tre dal Presidente del Senato.

[1296] F. FABBRINI, *Il Consiglio costituzionale e lo sviluppo della forma di governo della V Repubblica francese*, cit., p. 1.

La prima fase si dipana tra il 1958 e il 1974 e si basa su quanto disposto dall'art. 61, Cost., il quale definisce due diverse tipologie di sindacati, uno obbligatorio e uno facoltativo.

Il controllo operato dal *Conseil* si qualifica, quindi, come obbligatorio per le leggi organiche prima della promulgazione, per le proposte di leggi referendarie prima della loro sottoposizione a referendum e per i regolamenti parlamentari prima della loro entrata in vigore. In tali ipotesi gli atti sono trasmessi d'ufficio al giudice costituzionale e la loro promulgazione è sospesa sino alla sua pronuncia, che deve intervenire entro il termine di trenta giorni, riducibili a otto in caso di urgenza e su richiesta del Governo[1297].

In questo periodo, dunque, il *Conseil* opera come organo regolatore dei poteri pubblici[1298], con una funzione dapprima amministrativa più che giurisdizionale[1299], agendo quale "*arme contre la deviation du régime parlementaire*"[1300]. Del tutto assente è, al contrario, il compito di tutelare i diritti fondamentali[1301].

È, poi, dalla seconda fase, che va dal 1974 al 2008[1302], che il giudice delle leggi è chiamato a verificare il rispetto degli ambiti di competenza, l'osservanza delle regole della procedura di adozione e, da ultimo, la conformità del contenuto ai principi e alle norme costituzionali. Il Consiglio giudica oggi, dunque, in base al c.d. *bloc de constitutionnalité*, nel quale sono ricompresi non solo gli articoli della Carta costituzionale francese, ma anche quelli del suo Preambolo [1303], sovvertendo, così, il previgente orientamento giurisprudenziale[1304]. È stato, infatti, solo dalla celebre decisione "*Liberté d'association*" che il *Conseil* ha utilizzato tale complesso normativo, facendolo assurgere a fonte di rango

---

[1297] Sulle modalità operative con cui avviene tale *iter* si vedano R. DICKMANN – A. RINELLA, *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma, 2011, p. 91.

[1298] L. FAVOREU, *Le Conseil Constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics*, in *Revue de Droit Public*, 1967, p. 7.

[1299] A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 13.

[1300] F. LUCHAIRE, *Le Conseil Constitutionnel*, Economica, Parigi, 1980, p. 20 e D. MAUS (a cura di), *Textes et documents sur la pratique institutionnel de la Ve République*, Documentation Française, Parigi, 1978, p. 5. È nella *décision* 62-20 DC, *Loi réferendaire*, che il Conseil esplica propriamente la considerazione che ha originariamente di sé: esso ha il compito di "sorvegliare che il Parlamento rimanga entro i limiti assegnatigli dalla Costituzione, senza essere investito di un più generale potere di garantire la supremazia della Costituzione", come sostiene F. FABBRINI, *Il Consiglio costituzionale e lo sviluppo della forma di governo della V Repubblica francese*, cit., p. 2.

[1301] M. CAPPELLETTI, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 8.

[1302] È in questo momento storico che il Conseil è stato chiamato a rivalutare il proprio ruolo, giungendo "*à influer sur les pouvoirs et à se retrouver lui-même au sein du système politique, au sein des puvoirs*": A. PAREINTE, *Le Conseil Constitutionnel et la théorie de la sséparation dess pouvoirs*, in ID. (a cura di), *La séparation des pouvoirs*, Dalloz, Parigii, 2007, p. 66.

[1303] P. PASSAGLIA, *I confini mobili della normativa costituzionale: dalla Costituzione parziale al bloc de constitutionnalité*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione francese*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2009, p. 411 ss.

[1304] Che dal 1958 al 1971 ha sempre giudicato sulla compatibilità della normativa ordinaria in relazione alla Costituzione *strictu sensu* senza considerare il Preambolo.

costituzionale, assieme alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, in forza del rinvio espresso in esso previsto[1305].

Sempre nel 1974, con una riforma costituzionale, è stato, poi, esteso il diritto di attivare il controllo di costituzionalità delle leggi ordinarie a sessanta deputati o a sessanta senatori[1306].

L'esito dell'esame del *Conseil* può, quindi, consistere in una pronuncia che approvi il testo integrale[1307] o in un provvedimento che ne dichiari l'incostituzionalità, parziale o totale[1308]. In quest'ultimo caso la legge non può essere promulgata e l'intero procedimento è annullato[1309]. Diversamente, nel caso di dichiarazione d'incostituzionalità parziale, è possibile procedere alla promulgazione della legge priva delle disposizioni censurate, a due condizioni: queste ultime devono essere autonome e separate da quelle "viziate" e il Presidente della Repubblica non deve chiedere un nuovo esame parlamentare[1310]. Questo strumento risulta, in ogni caso, di rara applicazione, poiché, a fronte di tale parziale incostituzionalità, l'esecutivo preferisce presentare un nuovo progetto di legge, rinunciando alla promulgazione dell'atto[1311].

Sussiste, altresì, un controllo facoltativo per tutte le altre leggi. Tale meccanismo rappresenta la regola, di cui le consultazioni obbligatorie costituiscono l'eccezione[1312], e garantisce la possibilità di instaurare un giudizio davanti al *Conseil* tramite l'attivazione di diversi soggetti istituzionali[1313].

[1305] P. AVRIL, *Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la Ve République*, in *Pouvoirs*, n. 3, 2008, p. 13; J. MORANGE, *La Liberté d'association en droit public français*, PUF, Parigi, 1977.

[1306] Ci si riferisce alle innovazioni apportate all'art. 61 Cost. dalla legge costituzionale n. 904 del 1974.

[1307] G. CARCASSONNE – M. GUILLAUME, *Article 61*, in ID., *La Constitution*, Éditions du Seuil, 2014, se, a seguito della *saisine*, si conclude per la conformità (o la non contrarietà) della legge ordinaria o organica quest'ultima è obbligatoriamente promulgata o è considerata applicabile.

[1308] *Ibidem*: se la legge è dichiarata non conforme in toto o con riferimento ad una delle sue disposizioni inseparabili il testo non può essere promulgato, né soggetto ad applicazione, né sottoposto a referendum. Se, poi, una o più disposizioni separabili sono dichiarate non conformi il testo può comunque essere promulgato o applicato o sottoposto a referendum, privo delle norme censurate. "La differenza tra la dichiarazione di non conformità di una legge per vizi di disposizioni 'inseparabili' dalle altre e una dichiarazione di non conformità totale è rilevante: essa consiste nella diversa possibilità di dialogo che il Conseil constitutionnel può instaurare con il legislatore". La prima può essere variamente modulata e il giudizio di inseparabilità delle disposizioni, affidato al giudice costituzionale, è mosso da due ordini di ragioni: da una parte, è fondato sull'impossibilità di dare attuazione alla legge in mancanza delle norme viziate; dall'altra, è fondato sull'argomento teleologico dell'intenzione del legislatore. Questi aspetti sono approfonditi in M. CAVINO, *Conseil constitutionnel*, in *Digesto delle Disciplice Pubblicistiche*, Utet, Torino, 2015, p. 34-35.

[1309] Ex art. 62 Cost.

[1310] R. DICKMANN – A. RINELLA, *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, cit., p. 91.

[1311] Così G. DRAGO, *L'exécution des décisions du Conseil constitutionnel – L'effectivité du contrôle de constitutionnalité des lois*, in *Droit public positif*, Economica, Parigi, 1991, p. 47 ss.

[1312] Solo, infatti, nei casi previsti dalla stessa Costituzione del 1958 opera tale controllo da parte del *Conseil*.

[1313] Così, P. CARETTI – M. MORISI – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata*, in *Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi",* giugno 2018, p. 219.

È, quindi, durante la c.d. seconda fase che il giudice delle leggi sviluppa nuove tecniche di sindacato di legittimità degli atti simile al c.d. sindacato di ragionevolezza, che gli consentono di intervenire nel merito delle decisioni politiche[1314], interferendo sulla funzione di indirizzo politico[1315].

Ciò che rileva è che tale controllo – *spécialisé*[1316], *préventif*[1317], *abstrait*[1318] e *limité*[1319]– era stato inizialmente concepito come uno strumento non tanto di censura nell'ambito del procedimento legislativo, ma, piuttosto, di collaborazione tra le istituzioni repubblicane[1320].

La terza fase è stata inaugurata dalla riforma costituzionale del 2008, che ha introdotto il controllo successivo ad opera del giudice delle leggi[1321], la c.d. *QPC, question prioritaire de constitutionnalité*. Ciò ha consentito una vera e propria evoluzione del ruolo del *Conseil*, facendo assumere allo stesso, in maniera compiuta[1322], il ruolo di garante dei diritti.

[1314] A. MORRONE, *Il controllo di ragionevolezza*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 387. Sull'evoluzione del ruolo del *Conseil* nell'ordinamento francese si veda S. GAMBINO, *La giustizia costituzionale in Francia: il Conseil constitutionnel da regolatore dell'attività dei pubblici poteri a garante delle libertà pubbliche*, in *Politica del Diritto*, 1988, n. 4, p. 575-630.

[1315] L. HABIB, *La notion d'erreur manifeste d'appréciation dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel,* in *Revue du Droit* Publi, 1986, p. 701. Esempi, a partire dagli anni '80 del secolo scorso, di tale tendenza sono le *décisions Évolution de la Nouvelle-Caledonie I* e *II* (85-196 Dc e 85-197 DC), oltre a *décision* 89-260 DC (*Loi relative à la securité et à la transparence du marché financier*), 93-321 DC (*Loi réformant le code de la nationalité*) e 2004-499 DC (*Loi relative à la protection des données à caractère personnel*).

[1316] G. CARCASSONNE – M. GUILLAUME, *Article 61*, in ID., *La Constitution*, cit.: "*puisque il n'était pas exercé par les tribunaux ordinaires*".

[1317] *Ibidem*: "*puisqu'il n'iintervenait qu'avant l'entrée en vigueur du texte*".

[1318] *Ibidem*: "*puisqu'il appréciait la cconstitutionnalité de la norme en elle-même, et non à l'occasion de son application à un cas concret*".

[1319] *Ibidem*: "*puisque la saiisine n'éttait ni systématique, ni ouverte à tout justiciable*".

[1320] Sul ruolo del *Conseil ante* riforma del 2008 si veda M. VOLPI, *Il ruolo del Conseil constitutionnel nella forma di governo francese*, cit., p. 495-525. Sull'importanza delle relazioni tra Parlamento e giudice delle leggi nell'alveo della previsione dell'art. 61 Cost. si veda G. CARCASSONNE – M. GUILLAUME, *Article 61*, in ID., *La Constitution*, cit. Si tratta, quindi, di un vero "eccezionalismo" del *Conseil*, che è arrivato a mutare le sue funzioni sotto l'impulso di fattori esterni agli ordinamenti, quali le innovazioni del diritto europeo e del diritto internazionale dei diritti umani: così, T. GROPPI, *Riformare la giustizia costituzionale: dal caso francese indicazioni per l'Italia?*, in Astrid Online, p. 40, laddove si riprende, altresì, F. FABBRINI, *Kelsen in Paris: France's Constitutional Reform and the Introduction of A Posteriori Constitutional Review of Legislation*, in *German Law Journal*, 2008, p. 1297 ss.

[1321] Innovando il testo costituzionale con l'art. 61-1 Cost. Si tratta dell'ipotesi in cui, in occasione di un procedimento in corso dinanzi ad una giurisdizione, si sostenga che una disposizione di legge porti pregiudizio ai diritti e alle libertà garantiti dalla Costituzione, il *Conseil* può essere investito di tale questione su rinvio del Consiglio di Stato o della Corte dii cassazione, che si pronuncia entro un termine stabilito. Si tratta della legge costituzionale n. 724-2008, approvata il 23 luglio 2008, cui dà attuazione la legge organica n. 2009-1523 del 10 dicembre 2009, entrata in vigore il 1 marzo 2010.

[1322] Ci si riferisce, qui, all'ultimo passaggio di tale evoluzione funzionale, iniziato con la citata sentenza "*Liberté d'association*" del 16 luglio 1971. Il secondo momento centrale, in tema di "allargamento" delle vie di accesso al *Conseil*, si ebbe con la riforma costituzionale del 1974, che ha introdotto il ricorso ad opera delle minoranze parlamentari: D. ROUSSEAU, *La reforme du 29 octobre 1974: le «Big Bang» de la démocratie constitutionnelle*, in AA.VV., *Vingt ans de saisine parlamenetaire du Conseil constitutionnel*, Economica-PUAM, Parigi-Aix-en-Provence, 1996. Queste svolte fondamentali hanno condotto il Conseil a prendere coscienza della trasformazione del proprio ruolo, come ha chiarito nella celebre pronuncia dell'8 agosto 1985, in cui si sancisce che "*la loi n'est*

L'esigenza, infatti, di introdurre un meccanismo di controllo successivo sulla legislazione[1323] si è originata "dall'eccezionale successo del *contrôle de conventionnalité*, che porta al paradosso dell'esistenza di un *judicial review of legislation* affidato ad ogni giudice, in relazione alle convenzioni internazionali (…), mentre nessun giudice nazionale, comune né costituzionale, può sindacare la validità di quelle stesse leggi in relazione alla Costituzione"[1324].

Alla luce, dunque, di questo "nazionalismo giuridico"[1325] sono state, quindi, formulate diverse proposte di riforma del sistema di giustizia costituzionale. La prima risale al 1990 ad opera del Presidente Mitterand, su suggerimento dell'allora Presidente del *Conseil constitutionnel* Badinter. Affidato ad uno specifico comitato il compito di redigere una proposta sul punto, tale progetto non ebbe fortuna, ma pose le basi per le successive proposte di riforma presentate nel 1993 e nel 2008[1326].

È quest'ultimo programma che trova la sua approvazione e che ha portato all'introduzione della *QPC*. Esso è stato avviato con la nomina del Comitato Balladur, investito dell'incarico di esaminare "le condizioni nelle quali il *Conseil* (…) potrebbe essere portato a decidere su domanda dei cittadini sulla costituzionalità delle leggi esistenti"[1327], per mettere fine all'eccezionalismo del sistema francese, che costituiva la sola ipotesi di "grande Paese democratico nel quale i cittadini non hanno accesso alla giustizia costituzionale"[1328], nonché al paradosso per il quale "certe norme internazionali hanno più peso e influenza (…) che gli stessi principi costituzionali"[1329].

Si tratta, quindi, di un controllo avente connotati di concretezza[1330], che parte, non a caso, dall'iniziativa del giudice di prima istanza, chiamato a verificare, senza ritardo, che la

---

l'expression de la volonté générale que dans le respect de la Constitution": per un commento si veda L. FAVOREU – L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, Parigi, 2009, p. 485.

1323 "Il crollo del dogma della perfezione della legge, e della presunzione assoluta di costituzionalità delle leggi emanate, porta però a riflettere sull'eventualità che una legge non conforme alla Costituzione possa esplicare i propri effetti nell'ordinamento, ove sia sfuggita al (facoltativo) controllo di costituzionalità *a priori*": A.M. LECIS COCCO ORTU, *La QPC tra rivoluzione ed eccezione: la concretezza del controllo a posteriori a tre anni dalla sua introduzione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2013, p. 4.

1324 *Ibidem.*

1325 D. MAUS, *L'exception d'incostitutionnalité: un débat d'hier, une réalité de demain?*, in M. R. DONNARUMMA, *La primauté de la loi et le contrôle juridictionnel de la ragionevolezza des lois en France et en Italie*, Giuffré, Milano, 2011, p. 57 ss.

1326 A.M. LECIS COCCO ORTU, *La QPC tra rivoluzione ed eccezione: la concretezza del controllo a posteriori a tre anni dalla sua introduzione*, cit., p. 4-5.

1327 Dalla Lettera di incarico del Comitato, pubblicata nel *Journal officiel* del 19 luglio 2009, come citato da T. GROPPI, *Alla ricerca di un modello europeo di giustizia costituzionale*, in M. OLIVETTI – T. GROPPI (a cura di), *La giustizia costituzionale in Europa*, Giuffrè, Milano, 2003.

1328 *Ibidem.*

1329 *Ibidem.*

1330 Non senza certe ambiguità, come ha sottolineato nel suo scritto A.M. LECIS COCCO ORTU, *La QPC tra rivoluzione ed eccezione: la concretezza del controllo a posteriori a tre anni dalla sua introduzione*, cit.

legge contestata si applichi alla controversia, che la stessa non sia già stata precedentemente dichiarata conforme alla Costituzione[1331] e che la questione non sia "*dénuée de sérieux*"[1332].

Con tale processo di riforma – che assume un ruolo di primario rilievo nella presente trattazione – si è fatto fronte alla volontà di riassegnare al *Conseil* stesso una, fondamentale, funzione nell'ambito della tutela dei diritti, in un costante e difficoltoso bilanciamento soprattutto con le prerogative del Parlamento nazionale[1333].

Ai sensi, poi, dell'art. 54 Cost., il *Conseil* svolge, altresì, un'attività di controllo sui trattati internazionali. Assume, inoltre, un ruolo centrale in tema di verifica della regolarità dell'elezione del Presidente della Repubblica, dei deputati e dei senatori, oltre che delle operazioni del referendum, alla luce di quanto dispongono gli artt. 58, 59, 60, 89 e 11 Cost.

Decide, poi, della ripartizione di competenza tra legge e regolamento, in base al combinato disposto degli artt. 41 e 37, 2° co., Cost.

Deve, infine, essere sentito ed emettere pareri obbligatori ma non vincolanti in caso di adozione di misure eccezionali da parte del Presidente della Repubblica ex art. 16 Cost. e, in relazione a tali misure, ha il potere di verificare, su attivazione dopo trenta giorni o d'ufficio dopo sessanta giorni, la sussistenza delle condizioni che hanno determinato l'emanazione di tali atti.

Svariate, dunque, sono le funzioni proprie del *Conseil*, che, non a caso, rappresenta una delle istituzioni fondamentali del sistema giuridico francese.

2. *Dal controllo sugli emendamenti al droit d'amendement constitutionnel*

Stante, dunque, la caratteristica "ibridazione" della forma di governo francese[1334], la legge costituzionale del 2008 ha segnato un punto di svolta centrale, avendo introdotto nell'ordinamento d'Oltralpe un vero e proprio controllo di costituzionalità successivo e concreto, volto a rappresentare "il reale contrappeso istituzionale del potere politico"[1335], volto a garantire il coinvolgimento del *Conseil* stesso nel *law making process*[1336].

Tale innovazione si è accompagnata, in ogni caso, all'apposizione di due limiti all'operatività di questo strumento.

[1331] A meno che non siano intervenuti cambiamenti delle circostanze di fatto o di diritto.

[1332] Se il giudice ritiene che manchi una di queste tre condizioni rigetta la domanda di costituzionalità evidenziata da una delle pari nel corso del giudizio. Al contrario, se ritiene sussistenti i presupposti, si rivolge alle Corti superiori, quali il Consiglio di Stato o la Corte di cassazione, che hanno tre mesi di tempo per decidere se sottoporre la questione di costituzionalità al *Conseil.* Quest'ultimo ha, a sua volta, tre mesi di tempo per decidere: G. CARCASSONNE – M. GUILLAUME, *Article 61-1*, in ID., *La Constitution*, cit.

[1333] A.M. LECIS COCCO ORTU, *La QPC tra rivoluzione ed eccezione: la concretezza del controllo a posteriori a tre anni dalla sua introduzione*, cit., p. 5. Ma anche con quelle della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato e della giurisprudenza europea e internazionale.

[1334] M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*, cit., p. 7.

[1335] *Ibidem.*

[1336] A. STONE SWEET, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2000. Si afferma che il *Conseil* ha oggi assunto il ruolo di vero e proprio co-legislatore: così, F. FABBRINI, *Il Consiglio costituzionale e lo sviluppo della forma di governo della V Repubblica francese*, cit., p. 6.

In primo luogo, si riduce l'ambito di intervento del ricorso incidentale, limitandolo al c.d. *bloc de constitutionnalité*, ovverosia la materia dei diritti e delle libertà. La *ratio* della scelta in esame va rinvenuta nella necessità di preservare un principio fondamentale del sistema francese, quale quello della supremazia della legge come espressione della *volonté générale*, che identifica il Parlamento nazionale come principale attore del procedimento legislativo e dei rapporti con l'esecutivo[1337]. Così operando, però, si lasciano fuori dal perimetro del controllo del *Conseil* i vizi formali, attinenti alla corretta ripartizione di competenze legislative[1338] tra il legislatore e il Governo[1339].

In seconda istanza, è necessario considerare l'estensione della revisione costituzionale dell'art. 62 Cost., riguardante gli effetti delle pronunce del giudice delle leggi. Qui, in particolare, si statuisce che "Una disposizione dichiarata incostituzionale in virtù dell'articolo 61-1 è abrogata a partire dalla pubblicazione della decisione del Consiglio costituzionale o dalla data successiva stabilita da tale decisione. Il Consiglio costituzionale determina le condizioni ed i limiti entro i quali gli effetti prodotti da tale disposizione possono essere rimessi in discussione". Tale norma va considerata ed analizzata in un duplice profilo: la prima parte di questo disposto, infatti, appare – da una prima lettura – escludere la retroattività della pronuncia costituzionale su un ricorso in via incidentale; la seconda parte, al contrario, chiarisce le ambiguità della precedente formulazione e affida al *Conseil* stesso il compito di stabilire la retroattività della pronuncia, che dichiara l'incostituzionalità di una disposizione di legge[1340].

Questa nuova forma di controllo, dunque, accompagnata dal sindacato preventivo sulle leggi affidato al *Conseil*, determina un forte consolidamento del ruolo di garanzia interistituzionale che il giudice costituzionale si è guadagnato, grazie al suo ruolo e alle sue pronunce, sempre più "ardite"[1341].

Bisogna, quindi, osservare come il controllo di costituzionalità appaia fondamentale nell'ordinamento francese, anche e soprattutto nell'ambito della verifica dell'esercizio del *droit d'amendement.*

[1337] *Ibidem.*

[1338] Appare, infatti, centrale ricordare che, a differenza dell'ordinamento italiano, in cui – in tema di rapporto tra fonti legislative e atti dell'esecutivo – vige il principio di gerarchia, vede operare il principio di competenza.

[1339] M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile,* cit., p. 7.

[1340] M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile,* cit., p. 8. Tale compito assume forti connotazioni di discrezionalità e coinvolge, quindi, il *Conseil* in una delicata opera di bilanciamento fra diritti contrapposti: sul punto si rinvia alla varia tipologia di decisioni che il giudice delle leggi francese ha assunto e può assumere. Si rinvia, in merito, a M. CAVINO, *Conseil constitutionnel,* cit., p. 18-20.

[1341] Così, M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile,* cit., p. 8. "(…) il *Conseil constitutionnel* è stato protagonista della evoluzione delle dinamiche istituzionali della Quinta Repubblica assicurando l'equilibrio tra i poteri di indirizzo politico" e "l'importanza del suo ruolo di garanzia è emersa con chiarezza in occasione delle fibrillazioni, politiche o politico-istituzionali, che il regime francese ha affrontato nel corso della sua storia anche recente": così, M. CAVINO, *Conseil constitutionnel,* cit., p. 22.

Il termine di "emendamento" appare, infatti, sia nel testo della Costituzione francese del 1958 sia in quello dei regolamenti parlamentari, ma nessuno di questi ne fornisce una definizione precisa[1342].

Nel silenzio, dunque, dei testi normativi, esso può essere delineato come "*la possibilité de modifier les textes discutés au sein des assemblées parlementaires*"[1343], con la necessità, altresì, di fornire sul punto alcune precisazioni. In particolare, si tratta di "*amendement*" con riferimento ad una proposta di modificazione del testo formulata sulla base di specifiche e precise procedure[1344], proposta che può avere ad oggetto "*projets et propositions des lois*" al pari di "*mesures et décisions d'ordre interne à chaque assemblée*"[1345]. Tale potere è riservato a certi soggetti che ne sono titolari[1346] e si qualifica come una mera possibilità di intervenire sul testo, che deve, appunto, essere discussa e sottoposta a votazione[1347].

La portata applicativa di tale *droit* è variabile e dipende, non a caso, dal peso – politico e istituzionale – che il Parlamento nazionale assume in determinati periodi storici[1348]. L'emendamento è, quindi, fortemente condizionato dalle prerogative che i membri delle Camere esercitano concretamente nella vita delle istituzioni[1349].

Sull'operato del legislatore, dunque, è d'uopo che vigili il *Conseil constitutionnel*, assolvendo, così, alla sua funzione di garante dell'ordinamento[1350]. Non a caso, infatti, il controllo sull'esercizio del diritto di emendamento è centrale nel sistema giuridico francese, dal momento che esso "*contribue (...) à modeler les relations entre les pouvoirs*" e lo stesso "*se trouve soumis aux influences du système politique*"[1351], andando a definire le relazioni tra maggioranza e opposizione e tra i diversi attori del dibattito legislativo[1352].

[1342] Confrontando tali disposizioni con quelle dell'ordinamento italiano, si noti come la Costituzione del 1948 non nomini nemmeno l'emendamento, termine utilizzato nei soli regolamenti parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. Qui è inteso come "*une proposition de modification du texte d'un article d'un projet de loi soumis à l'examen*" di una delle Camere: in tal senso argomenta V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 13.

[1343] *Ibidem.*

[1344] *Ibidem.*

[1345] *Ibidem.*

[1346] Essi sono, principalmente, i singoli parlamentari o il Governo, ai sensi dell'art. 44 Cost.: così, V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 14.

[1347] V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 14.

[1348] "*La position constitutionnelle des Chambres en parlement, par rapport aux attributions et aux prerogatives, depend principalement de la function qu'elles doivent accomplir dans l'économie de l'ordre juridique de l'Etat moderne*": P. CHIMENTI, *Droit constitutionnel italien*, Giar, Parigi, 1932, p. 540.

[1349] Sull'influenza, in particolare, del controllo esercitato dal *Conseil* a priori, per apporre una "*sanction constitutionnelle*" al testo licenziato dal Parlamento si veda P. BLACHÈR, *Le Conseil constiutionnel en fait-il trop?*, in *Pouvoirs*, n. 2, 2003, p. 19.

[1350] Sulla giurisprudenza costituzionale che pone in essere, in alcuni casi, un vero e proprio "*excès de pouvoir constitutionnel*" si rinvia a P. BLACHÈR, *Le Conseil constiutionnel en fait-il trop?*, cit., p. 19 ss.

[1351] V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 39.

[1352] *Ibidem.*

È lapalissiano, quindi, quanto sia dirimente l'operatività del giudice delle leggi, che, con la sua giurisprudenza, è intervenuto spesso per chiarire i limiti e le modalità d'esercizio del *droit d'amendement*[1353], operando un difficile controllo di costituzionalità, che non deve tramutarsi in uno strumento di valutazione dell'opportunità politica dell'atto legislativo[1354].

A tale funzione si è accompagnato, nel corso dei decenni di operatività del *Conseil*, un nuovo meccanismo di controllo, esercitabile sia in via preventiva che successiva[1355]. Si tratta del – fondamentale – passaggio dal controllo sugli emendamenti presentati dai parlamentari al *droit d'amendement constitutionnel*[1356].

Per esso si intende il ruolo, svolto dallo stesso giudice costituzionale, nell'ambito dello sviluppo di emendamenti *sui generis*: fornendo, infatti, nuove interpretazioni delle disposizioni soggette al suo controllo, è possibile per il *Conseil* svolgere la funzione di vero e proprio "*acteur d'un régime d'énonciation concurrentiel de la volonté générale*" tramite la sua attività interpretativa delle disposizioni legislative[1357]. Non a caso, risulta fondamentale che lo stesso operi un *self restraint*, in una prospettiva di responsabilizzazione quando agisce come motore del dibattito democratico[1358].

2.1 I limiti all'esercizio del potere

È la stessa giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* ad individuare degli argini all'esercizio della prerogativa del c.d. *droit d'amendement constitutionnel.*

In particolare, nell'ambito del suo sindacato, il giudice delle leggi partecipa attivamente alla formalizzazione di una legge, concorrendone al processo di formazione. Si può sostenere, infatti, che tre siano i soggetti istituzionali coinvolti nel procedimento legislativo. In primo luogo, si dovrà fare riferimento al ruolo svolto dal Governo, che risulta fondamentale soprattutto nell'ambito dell'iniziativa legislativa; in secondo luogo, centrale è l'apporto del Parlamento, che discute e vota un progetto di legge; da ultimo, risulta

---

[1353] Sull'ampia giurisprudenza sul punto di vedano i precedenti contributi. V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 334 ss.: l'esame operato dal *Conseil* sull'esercizio del diritto di emendamento si fonda, innanzitutto, sul legame "*unissant l'amendement au texte en discussion*", che deve "*se rattacher matériellement et intellectuellement au texte en discussion*".

[1354] V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 334: si dovrà, infatti, evitare "*le danger de transformer le contrôle ded constitutionnalité de la loi en un contrôle d'opportunité politique incompatible avec la nature du juge constitutionnel*", come afferma E. OLIVA, *La constitutionnalisation du droit d'amendement (développements récents)*, in *Congrès français de droit constitutionnel*, Association française des constitutionnalistes, Dijon, 13-17 giugno 1996, p. 3. Sempre V. SOMMACCO, *ivi*, p. 362 definisce il controllo operato dal *Conseil* come un paradosso, che consiste nel "*préserver l'autonomie parlementaire*" e "*contrôler la conformité des textes à la Constitution*".

[1355] Secondo le forme e le regole delineate succintamente *ante*.

[1356] V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 382 ss.

[1357] D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, Parigi, 1999, p. 466. "*Le juge constitutionnel transforme l'oeuvre législative du parlement en «produit fini législatif»*": così, P. FRAISSEX, *Le Conseil constitutionnel et le législateur, collaboration ou concurrence?*, in *LPA*, n. 88, 1993, p. 12.

[1358] V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 380. Si rinvia, inoltre, a P. BLACHÈR, *Le Conseil constiutionnel en fait-il trop?*, cit.,p. 23 ss., con riferimento ai casi in cui il giudice costituzionale francese ha esercitato un "*déni de justice constitutionnelle*".

coinvolto lo stesso *Conseil*, che può "*compléter la loi*", "*préciser ses modalités d'application*" e "*sopprimer certaines de ses dispositions*"[1359].

Non a caso, il *Conseil* stesso è stato definito da un'ampia dottrina francese come una vera e propria terza camera, partecipando attivamente al procedimento legislativo e svolgendo un controllo e un'attività di carattere politico[1360]. Un esempio magistrale di tale tendenza si è avuto nell'ambito del voto sulla legge di nazionalizzazione del 1982. Qui il giudice delle leggi ha applicato un controllo "*à double détente*", in cui, a seguito della "*navette*", è giunto ad invalidare alcune delle disposizioni del testo, impedendo, così, la loro promulgazione[1361]. Il Governo ha, dunque, presentato, poi, al Parlamento un nuovo progetto di legge, emendato alla luce delle indicazioni fornite dal *Conseil*, dando, quindi, la possibilità a quest'organo di agire quale "motore" del potere di emendamento[1362].

Tale motore deve, però, necessariamente trovare una sua limitazione: influendo, infatti, alla luce della sua stessa giurisprudenza, direttamente o indirettamente, sulle scelte del legislatore, appare chiaramente quanto sia difficile – sul piano concreto – realizzare un effettivo contemperamento fra l'attività di controllo delle leggi operato dal giudice costituzionale e l'esercizio del potere/diritto di emendamento, garanzia dello stesso sistema democratico[1363].

Alla luce, quindi, di tali considerazioni, è d'uopo sottolineare come il giudice delle leggi svolga una duplice funzione: agendo, infatti, nella "veste" di autorità giudiziaria, assume il fondamentale compito di interpretare le disposizioni normative e di fornire, altresì, indicazioni allo stesso legislatore[1364].

Partendo dal sindacato preventivo del *Conseil*, bisogna, innanzitutto, sottolineare che il giudice costituzionale ha il centrale compito di ravvisare una concordanza tra le regole legislative e quelle costituzionali nell'ambito della sua attività interpretativa[1365]. Sul contenuto di questa sua attività, è necessario considerare che essa verte sull'interpretazione

---

[1359] V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 382. "*Plus précisément, on devrait dire que le Conseil constitutionnel a conquis ou acquis un droit de veto absolu sauf à considérer (...) qu'il intervient dans la confection de la loi comme une troisième Chambre disposant d'un doit d'amendement éventuel mais incontournable*": C. EMERI, *Gouvernement des juges ou veto des sages?*, in *RDP*, 1990, p. 349.

[1360] V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 383.

[1361] *Ibidem.*

[1362] *"(...) le Conseil constitutionnel est co-législateur ou co-auteur de la loi*", per tale intendendosi quell'autorità "*(...) qui participe de manière décisionelle au processus d'édiction de l'acte, autrement dit de toute autorité dont le consentement est indispensable à la formation de l'acte*". Non a caso, si afferma che "*Tous ceux qui peuvent s'opposer à l'édiction de l'acte sont co-auteurs (...). Le Conseil est bien à même de s'opposer à la promulgation d'une loi (..)*": M. TROPER, *Justice constitutionelle et démocratie*, in *RFDC*, 1990, p. 38.

[1363] V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 384.

[1364] V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 392. Il *Conseil* iniziò ad operare con questo tipo di pronunce già nel 1968, con la *décision* 68-35 DC, con cui il giudice dichiara che alcune delle disposizioni della legge sottoposta al suo giudizio sono conformi a Costituzione purché interpretate secondo i criteri da esso indicati nella motivazione: così, M. CAVINO, *Conseil constitutionnel*, cit., p. 35.

[1365] L. FAVOREAU, *Le principe de constitutionnalité – Essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in *Mélanges Charles Eisenmann*, Cujas, Parigi, 1975, p. 41.

da fornire sia al testo costituzionale sia alle disposizioni di rango primario[1366], come ha chiarito una giurisprudenza costituzionale ormai consolidata[1367]. Da qui, dunque, sorge un vincolo all'attività del legislatore e – in specie – dei singoli parlamentari, i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, dovranno tenere in considerazione i limiti che la Costituzione e la "*réserve d'interprétation*" fornita dalla giurisprudenza costituzionale assegnano loro[1368].

In ragione di tale prospettazione si può, quindi, sottolineare che l'attività propriamente giurisdizionale del *Conseil* – di carattere intellettuale – influisce sullo stesso prodotto legislativo finale[1369]. Non a caso, si argomenta che il giudizio espresso da quest'organo di rango costituzionale non può lasciare intatto "*le substrat nortmatif du texte législatif*"[1370]. Una consistente dottrina ha, infatti, ravvisato in tale attività l'esercizio, da parte dello stesso *Conseil*, del diritto di emendamento, dal momento che esso "*corrige et modifie les textes qui lui sont soumis – ce qui correspond à la vocation de l'amendement – en vue de rendre conforme le texte à la Constitution*" [1371], tenendo sempre conto della volontà del legislatore[1372].

D'altra parte, il *Conseil* stesso ha sempre negato di essere una vera e propria terza Camera operante all'interno del procedimento legislativo [1373]. Nell'ambito del suo intervento, grazie alla sua attività interpretativa, sul testo legislativo il giudice delle leggi esercita, dunque, un *droit d'amendement constitutionnel*[1374].

Si è argomentato, invero, di una "*implication du juge constitutionnel dans la procédure législative*"[1375], oggetto di indagine nella presente analisi.

L'attività interpretativa del *Conseil* ha comportato, *de facto*, l'assunzione da parte dello stesso di un ruolo centrale nel confezionamento degli emendamenti, attraverso delle decisioni che si potrebbe definire quali "interpretative", con cui il giudice delle leggi,

---

[1366] T. DI MANNO, *Le juge constitutionnel et la technique des décisions "interprétatives" en France et en Italie*, cit., p. 43.

[1367] C.C., *décision* 91-298 del 24 luglio 1991. Qui si ammette in linea generale – e in termini chiari ed espliciti – il generale potere di interpretazione, come fondamentale opera intellettuale, in capo al *Conseil* stesso.

[1368] P. FRAISSEX, *Le Conseil constitutionnel et le législateur, collaboration ou concurrence?*, cit., p. 10.

[1369] V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 395.

[1370] A. VIALA, *Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, LGDJ, Parigi, 1999, p. 9.

[1371] A. VIALA, *Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, cit., p. 202 ss.

[1372] V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 396.

[1373] Lo precisa lo stesso giudice costituzionale in una delle sue decisioni, affermando che "*la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'aappréciation et de décision identique à cellui du parlement (...) il ne lui appartient pas de substituer sa propre appréciation à celle du législateur*": così, C.C., *décision* 80-127 del 19-20 gennaio 1981.

[1374] P. FRAISSEX, *Le Conseil constitutionnel et le législateur, collaboration ou concurrence?*, cit., p. 12, oltre a V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 399 ss.

[1375] V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 399.

operando con strumenti tipici del giudice amministrativo francese[1376], "*va collaborer à rendre une loi conforme à la Constitution*"[1377].

È necessario, dunque, soprattutto all'indomani dell'introduzione della *QPC*, distinguere tre tipologie di "*décisions interprétatives*".

Innanzitutto, le prime da prendere in esame sono quelle "*restrictives*", con cui il giudice costituzionale agisce sull'interpretazione da attribuire al testo normativo al fine di ridurne il significato e la portata[1378].

Quest'ultima può assumere diverse connotazioni. Da una parte, si può definire come "*annihilante*", quando "*le juge réduit à neant la portée normative d'une disposition législative en lui retirant tout effect obligatoire*"[1379]. Da qui si deve considerare che tale meccanismo è meno gravoso rispetto ad un annullamento puro e semplice: la legge, infatti, resta "*applicable*", ma è "*inefficace*"[1380]. Tale strumento è stato utilizzato nei più svariati settori[1381]. Si parla, a tal proposito, di un'abrogazione differita, in cui è possibile posticipare l'effetto abrogativo dell'accoglimento per consentire al legislatore di avere il tempo sufficiente per adeguarvisi senza creare lacune nella legislazione[1382].

D'altra parte, si può ravvisare una decisione interpretativa restrittiva "*neutralisante*", che "*réduit la portée d'une règle législative*", ovverosia "*amoindrit et atténue l'effet de la disposition soumise au juge constitutionnel*"[1383].

La seconda tipologia di decisioni interpretative sono le c.d. "*constructives*"[1384], che si suddividono, a loro volta, in "*additives*" e "*substitutives*", riprendendo la nota terminologia utilizzata anche dalla Corte costituzionale italiana[1385]. Esse, in generale, hanno come finalità

[1376] A. VIALA, *Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, cit., p. 33 ss. Ci si riferisce ad un'attitudine del giudice costituzionale francese che guarda non tanto alle corti straniere, ma all'operatività del giudice amministrativo nazionale.

[1377] "*Sans modifier le texte, il va le modeler pour parvenir à un certain résultat*": così, V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 399.

[1378] V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 400, oltre a M. CAVINO, *Conseil constitutionnel*, cit., p. 35.

[1379] *Ibidem.*

[1380] *Ibidem.*

[1381] G. DRAGO, *Contientieux constitutionnel français*, PUF, Parigi, 1998, p. 421.

[1382] Così è avvenuto con riferimento a C. C., *décision* 2010-108 QPC, come sottolineano G. DRAGO, *L'influence de la QPC sur le Parlement ou la Loi sous la dictée du Conseil constitutionnel*, in *Jus Politicum*, n. 6, 2011; J. BONNET, *La revalorisation du Parlement et la QPC*, in *Politeia*, n. 23, 2013, p. 234 ss. Il caso in esame riguardava quelli che sono stati definiti come diritti fondamentali, riguardanti la pensione di reversibilità da assegnare in capo a orfani di "diverso letto" di un soggetto deceduto. "*Cette différence de traitement entre les enfants de lits différents n'est pas justifiée au regard de l'objet de la loi qui vise à compenser, en cas de décès d'un fonctionnaire, la perte de revenus subie par ses ayants cause. Par suite, le Conseil constitutionnel a jugé l'article L. 43 contraire à la Constitution. L'abrogation de l'article L. 43 aura pour effet de supprimer les droits reconnus aux orphelins par cet article. Dès lors le Conseil constitutionnel a reporté au 1er janvier 2012 la date d'abrogation de cet article afin de permettre au législateur d'apprécier les suites qu'il convient de donner à cette déclaration d'inconstitutionnalité*": così si testimonia nel Comunicato stampa del *Conseil* pubblicato sul sito il 25 marzo 2011.

[1383] V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 401.

[1384] M. CAVINO, *Conseil constitutionnel*, cit., p. 35.

[1385] *Ibidem.*

quella di aggiungere al testo un elemento che ne permetta la conformità alla Costituzione, "*sous couleur de l'interpréter*"[1386], e quella di fornire delle precise indicazioni agli interpreti di quella normativa sul significato di quelle disposizioni[1387].

Le prime rimediano alle omissioni del legislatore e sono volte ad intervenire su taluni elementi di una norma. Non stupisce, dunque, che tale soluzione sia stata fortemente criticata, proprio perché da tale definizione possiamo comprendere che si tratta di compiti generalmente riservati al legislatore[1388]. Le seconde, invece, hanno come scopo sia quello di "*retirer de la disposition contestée un fragment de norme contraire à la Constituion*" che di "*introduire une norme conforme aux esigences constitutionnelles*"[1389].

La terza tipologia di decisioni interpretative sono definite come "*directives*"[1390], indirizzate ora alle autorità pubbliche chiamate ad applicare la legge – "*d'application*" – ora al legislatore, al fine di guidare, nel futuro, la sua azione – "*d'orientation*"[1391]. Più in generale, dunque, esse presentano come finalità quella di fornire delle utili indicazioni ai soggetti chiamati a dare concreta applicazione alle disposizioni normative, quali l'esecutivo e gli apparati amministrativi, e allo stesso Parlamento[1392]. Sul punto basti pensare alle *décisions* 2012-241 *QPC*[1393] e 2013-320-321 *QPC*[1394], con cui il *Conseil* ha usato delle pronunce "monitorie" con cui ha esortato il legislatore a intervenire su una disciplina dichiarata conforme a Costituzione ma rispetto alle quali mostrava delle perplessità[1395].

Alla luce delle prospettazioni di cui *supra* si può, dunque, ravvisare una vera e propria ipotesi di "*pouvoir d'amendement constitutionnel irréfragable*", esercitato dal *Conseil* nella sua attività interpretativa, che "*se modèle et répond aux configurations juridiques les plus diverses*" e che "*permet de réduire la portée d'un texte, de le corriger, sans l'anéantir complètement*"[1396]. Essa è, quindi, chiaramente riconducibile alla natura e alla funzione del diritto di emendamento, ma non ne condivide lo scopo[1397], essendo volta a garantire il rispetto dei principi della Carta costituzionale e dei principi fondamentali senza annullare le disposizioni del testo ritenute censurabili[1398].

1386 L. FAVOREU, *La décision de constitutionnalité*, in *RIDC*, n. 2, 1986, p. 611 ss.

1387 G. DRAGO, *Contientieux constitutionnel français*, cit., p. 419.

1388 V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 401.

1389 V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 402.

1390 M. CAVINO, *Conseil constitutionnel*, cit., p. 35.

1391 V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 402.

1392 *Ibidem.*

1393 Del 4 maggio 2012, che riguardava le disposizioni disciplinanti il mandato e le funzioni dei membri dei "*tribunaux de commerce*", della cui imparzialità ed indipendenza si dubitava. La normativa è stata, in ogni caso, ritenuta conforme a Costituzione da parte del *Conseil.*

1394 Del 14 giugno 2013, in materia di tutela dei diritti fondamentali nell'ambito della procedura penale.

1395 E. QUINART, *Quand le Conseil constitutionnel propose la loi?*, in *AJDA*, 2014, p. 142 ss.

1396 D. BROUSSOLE, *Les lois déclarées inopérantes par le juge constituionnel*, in *RDP*, 1985, p. 767.

1397 V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 403.

1398 *Ibidem.*

Si cercherà, dunque, di chiarire se tale complesso di tecniche processuali elaborato dal *Conseil* possa rappresentare un freno all'attività legislativa o, piuttosto, un utile strumento di dialogo con il legislatore[1399].

2.2 La ratio dell'istituto

La ragione giustificante tale operatività da parte del *Conseil constitutionnel* si radica nella necessità di conciliare il significato e la portata dei testi normativi alle disposizioni della Costituzione [1400]. Ravvisando, quindi, una certa somiglianza tra il diritto di emendamento – così come operato dal Parlamento stesso o dal Governo – e l'"*amendement constitutionnel*", si può, in ogni caso, parlare di una modifica, di un miglioramento, del testo legislativo. Ciò che differenzia queste due situazioni risiede nel fatto che l'azione del giudice costituzionale gli consente di porre le basi di una certa linea giurisprudenziale [1401].

Non a caso, è lo stesso *Conseil* che precisa che il suo compito non è quello di "*gêner ou de retarder l'exercise du pouvoir législatif mais d'assurer sa conformité à la Constitution*"[1402].

In questo senso, dunque, l'opera del giudice delle leggi non è quella di imporre dei veti assoluti sulla legislazione, volti a paralizzare l'attività del Parlamento, ma piuttosto consiste nel suggerire ai pubblici poteri di riconsiderare un testo normativo sotto il profilo della legittimità costituzionale, sia nell'ambito del suo sindacato preventivo-astratto[1403] che in quello successivo-concreto[1404].

In questo senso si possono, dunque, ravvisare, nel sistema giuridico francese, dei veri spazi di collaborazione tra poteri dello Stato, che cooperano al fine di assicurare un'efficace

---

[1399] V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 399, oltre a P. FRAISSEX, *Le Conseil constitutionnel et le législateur, collaboration ou concurrence?*, cit., p. 14. Allo stesso modo M. CAVINO, *Conseil constitutionnel*, cit., p.48 ss.

[1400] V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 404.

[1401] *Ibidem.*

[1402] C.C., *décision* 85-197 del 23 agosto 1985.

[1403] "*(...) le dialogue existant entre le gouvernement, le parlement et le Conseil constitutionnel lors de la conception de la loi est significatif de cette partecipation commune à l'oeuvre de construction normative*": G. DRAGO, *Contientieux constitutionnel français*, cit., p. 328. In generale sul punto si esprime V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit.

[1404] Per garantire "un'effettiva tutela dei diritti costituzionalmente garantiti nei confronti della legge" si "richiede talvolta di intervenire in maniera chirurgica, plasmando il più possibile la decisione secondo le esigenze del caso concreto nel quale la legge, senza che possa esserne rimessa in discussione la costituzionalità in assoluto, ha prodotto la violazione di un diritto". È, quindi, attraverso "l'uso di decisioni interpretative" che "il controllo concreto può servire, anche in un giudizio a effetti universali, ad eliminare «una forma di ingiustizia che non può lasciare insensibile il giudice costituzionale»": così M. FATIN ROUGE-STEFANINI, *La singularité du contrôle exercé a posteriori par le Conseil constitutionnel: la part de concret et la part d'abstrait*, in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 38, 2013, p. 216, come ripreso da A.M. LECIS COCCO ORTU, *La QPC tra rivoluzione ed eccezione: la concretezza del controllo a posteriori a tre anni dalla sua introduzione*, cit., p. 19.

ed equilibrata produzione normativa, ispirata al rispetto dei valori costituzionali e della ripartizione delle competenze tra le istituzioni della *Vème République*[1405].

3. Una questione di metodo: la comparazione con l'Italia

Per meglio comprendere e delineare le caratteristiche precipue del controllo operato dal giudice delle leggi in Francia sarà necessario ricorrere alla comparazione tra ordinamenti[1406]. Solo, infatti, grazie a questo metodo – che guarda, in particolare, alla giurisprudenza estera – sarà possibile individuare delle linee di tendenza comuni a diversi sistemi giuridici[1407].

Tale approccio, dunque, assume una connotazione di carattere sostanziale, non costituendo, infatti, un mero esercizio tecnico: osservare come gli studiosi e gli operatori del diritto di altri Paesi agiscono ed affrontano problematiche giuridiche di attualità è un utile esercizio di autocritica e di studio[1408], oltre che di messa in discussione dei valori e dei principi, di natura mutevole e cangiante, alla base di un ordinamento[1409].

Analizzare, in specie, le diverse tipologie di pronunce della Corte costituzionale italiana sarà utile per comprendere se i sistemi costituzionali di Francia e Italia presentino caratteri similari e in che termini si possa ravvisare un'interazione tra loro[1410]. Si badi, infatti, che i

---

[1405] Così le conclusioni di V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 406 ss.

[1406] Sull'importanza della comparazione, come strumento per analizzare le istanze comuni alle democrazie contemporanee, si veda, innanzitutto, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 5: "Per l'odierno studioso del diritto costituzionale l'impegno ad approfondire la tematica della comparazione si presenta particolarmente attuale a causa dell'intensificarsi dei rapporti fra le diverse aree geografiche che caratterizza il mondo contemporaneo e per il diffondersi di processi di collaborazione e integrazioni fra ordinamenti che richiedono confronti fra diverse concezioni dei valori costituzionali". Per una concezione c.d. realistica della Costituzione e della comparazione si rinvia anche a G. BOGNETTI, *L'oggetto e il metodo*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, tomo I e II, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 723 ss.

[1407] Citando le parole dell'*Associate Justice* Sandra Day O'Connor, l'*Associate Justice* Ginsburg ha autorevolmente affermato in tema di comparazione tra ordinamenti: «*Other legal systems continue to innovate, to experiment, and to find…solutions to the new legal problems that arise each day, [solutions] from which we can learn and benefit*»: R. BADER GINSBURG, *My own words*, Simon & Schuster, New York, 2016, p. 257.

[1408] «Costituzionalismo è una forma di comunicazione tra culture che fa circolare idee»: J. LUTHER, *Il costituzionalismo dei giudici costituzionali*, in *Diritto e questioni pubbliche*, n. 16, 2016, p. 227.

[1409] Si cerca, tramite la comparazione, di valorizzare una naturale predisposizione al confronto, che deve essere auspicata ed incentivata: così, G. TIEGHI, *Costituzionalismo giacobino o liberale: direttrici per la "comparazione critica di idee"*, in G. BERGONZINI – F. PIZZOLATO – G. RIVOSECCHI – G. TIEGHI (a cura di)., *Libertà Giovani Responsabilità. Scritti in onore di Mario Bertolissi*, Jovene, Napoli, 2020, p. 372.

[1410] Il costituzionalismo francese è da sempre stato un modello per l'Italia. Tale legame affonda le sue origini nel '700 ed è attuale ancora oggi: così testimoniano, *ex multis*, M. VOLPI, *L'avversione,* in *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, in *Il Filangieri-Quaderno 2008*, p. 61-73; G. AMATO, *La recezione*, in F. LANCHASTER – V. LIPPOLIS (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Jovene, Napoli, 2009, p. 75-81; O. MASSARI, *L'impossibile adozione*, in *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, cit., p. 83-92; G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, il Mulino, Roma-Bologna, 2004, p. 167 ss. D'altra parte, basti pensare all'ampia dottrina italiana che si è rivolta ad un pubblico francese sull'importanza di affiancare ad un controllo di tipo astratto sulle leggi un giudizio avente caratteri di concretezza,

due ordinamenti sono stati caratterizzati, sia in passato che in tempi recenti, da volontà di riforma del ruolo delle istituzioni repubblicane legate alle medesime istanze e ai medesimi presupposti giustificativi[1411].

3.1 L'attività interpretativa e manipolativa della Corte costituzionale

La Corte costituzionale italiana, prevista nel testo della legge fondamentale del 1948, ha iniziato ad operare concretamente solo nel 1956, anno in cui, con la sua prima pronuncia, è stata chiamata a svolgere la sua funzione di controllo sulle previsioni legislative[1412].

Il sindacato di legittimità costituzionale nel nostro ordinamento è esclusivamente a posteriori e di tipo accentrato ed opera, in specie, nel giudizio in via incidentale solo all'indomani di una triplice verifica operata dal giudice *a quo*[1413]. Quest'ultimo, in particolare, sarà chiamato ad esperire ogni possibile tentativo di configurare un'"interpretazione adeguatrice", ovvero conforme a Costituzione, per poi verificare che la questione di legittimità costituzionale sia sorretta dai requisiti di rilevanza e non manifesta infondatezza[1414].

Ciò che appare di pregnante rilievo nella presente trattazione attiene alla funzione interpretativa svolta dal giudice delle leggi, il quale ha adottato, nel corso della sua lunga operatività, diverse tipologie di pronunce, che, similmente a quanto accade con riferimento

---

simile al ricorso in via incidentale alla Corte costituzionale italiana. Tale scopo è stato perseguito con l'introduzione in Francia della *QPC*. Sul punto riflette G. ZAGREBELSKY, *Aspects abstraits et aspects concrets du contrôle de constitutionnalié des lois en Italie*, in *LPA*, n. 126, 23 giugno 2009, p. 12; ID., *Les caractères réaliste et concret du contrôle de constitutionnalié des lois en Italie*, in *Cahiers Conseil constitutionnel*, n. 22, 2007.

[1411] Basti pensare che in Francia si è assistito, dapprima, ad un progressivo rafforzamento dell'istituzione parlamentare, grazie alle riforme costituzionali (del 1974, in tema di ampliamento della "*saisine parlementaire*", del 1995, del 1996 e, da ultimo, del 2008, volta a "*revaloriser*" il Parlamento) e legislative, oltre che agli sviluppi giurisprudenziali del *Conseil constitutionnel*, orientato ad un ampliamento delle competenze del Parlamento: così, P. PICIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo*, Jovene, Napoli, 2017, p. 68. Negli ultimi anni si è assistito, al contrario, ad una vera e propria controtendenza, come testimonia il pacchetto di riforme, presentato dal Primo Ministro francese il 9 maggio 2018, comprendente tre distinti progetti di legge (costituzionale, organica e unitaria), tutti egualmente intitolati "*Pour une démocracie plus répresentative, plus responsable et plus efficace*". Questi hanno ad oggetto provvedimenti simili a quelli varati in Italia negli ultimi anni ed avviati già negli anni '90 del secolo scorso, tesi a risolvere il problema della "crisi di governabilità" che si rinviene in Italia: in tal senso, R. CASELLA, *Il progetto di riforme istituzionali del Presidente Macron e il ridimensionamento del ruolo del Parlamento francese*, in *Nomos*, n. 3, 2018, p. 13 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Un'analisi comparata nel nuovo Senato della Repubblica disciplinato dalla legge costituzionale: verso quale bicameralismo?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016, p. 15; G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2019, p. 375-388; M. D'AMICO, *Una nuova stagione di riforme costituzionali "a tappe" e le sue insidie*, in *Federalismi*, 9 settembre 2020.

[1412] La Corte è, infatti, chiamata a giudicare il prodotto dell'attività legislativa: in tal senso, A.M. NICO, *L'accesso e l'incidentalità*, in *Il sistema "accentrato" di costituzionalità"*, Seminario del Gruppo di Pisa, 25 ottobre 2019, p. 48.

[1413] L'ordinamento italiano prevede, altresì, un giudizio di legittimità costituzionale delle leggi in via principale, promosso dallo Stato avverso una legge regionale ovvero da una Regione avverso una legge dello Stato o di altra Regione *ex* art. 1 l. cost. n. 1/1948, come modificato dalla l. cost. n. 3/2001.

[1414] A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 207.

alla giustizia costituzionale francese, sono giunte, soprattutto negli ultimi anni, a scontrarsi con l'attività legislativa delle Camere[1415].

In particolare, sarà d'uopo considerare, innanzitutto, una prima macro-distinzione, riguardante le c.d. sentenze interpretative di rigetto e di accoglimento[1416].

Carattere peculiare, dunque, comune a questi strumenti operativi, è l'azione del giudice delle leggi, che è giunto, a momenti alterni, a espandere, restringere e, infine, ri-espandere i propri poteri interpretativi, sostituendosi, quasi, alla giurisprudenza comune[1417].

Le sentenze interpretative di rigetto si possono, a loro volta, distinguere a seconda della sussistenza o meno di un "diritto vivente", ovverosia un'interpretazione giurisprudenziale consolidata sul punto. Laddove, quindi, il giudice *a quo* si allontani da tale interpretazione, la Corte pronuncia decisioni interpretative di rigetto "correttive", "attraverso cui fornisce un'interpretazione della legge 'diversa', perché rispettosa del diritto vivente e comunque 'rispettosa' della Costituzione"[1418]. Qualora, invece, non esista un diritto vivente, la Corte invita i giudici a tentare una nuova interpretazione, che possa fornire nuovi "argomenti di diritto costituzionale", dando vita a sentenze interpretative di rigetto "adeguatrici" [1419].

Le sentenze interpretative di accoglimento sono di diversa natura. Definite come manipolative, stante la loro attitudine ad intervenire sul contenuto precettivo di una disposizione legislativa, si pongono come obiettivo quello di evitare di dichiarare l'incostituzionalità di una norma e di impedire la creazione di un vuoto normativo[1420]. Tra queste, possiamo menzionare diverse tipologie di pronunce.

In primo luogo, si può fare riferimento alle c.d. sentenze di accoglimento parziale o riduttive. In questo caso la Corte accerta la fondatezza della questione di legittimità costituzionale e dichiara l'illegittimità costituzionale di parti della disposizione di legge[1421].

In secondo luogo, possiamo prendere in esame le c.d. sentenze additive, che rappresentano un fondamentale aspetto di contatto tra l'attività della Corte e la sfera riservata alla discrezionalità legislativa[1422]. A lungo la Corte ha ritenuto di poter operare con tali pronunce solo in presenza delle "rime obbligate", quando, cioè, l'addizione da compiere

---

[1415] Il rapporto tra la Corte costituzionale e il legislatore è da sempre stato caratterizzato da tensioni e critiche, problematiche rinvenibili fin dalla crisi del ruolo del Parlamento: così, L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, in *Federalismi*, n. 12, 2021, p. 242, che richiama D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna, 2020, p. 64.

[1416] A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 157.

[1417] L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, cit., p. 240-242.

[1418] A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 162.

[1419] A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 163.

[1420] Sul punto la Corte ha sviluppato, nel corso del tempo, due diversi orientamenti: accanto a decisioni costituzionali particolarmente incisive – dotate di un impatto politico significativo – erano presenti anche numerose pronunce di natura meramente processuale con finalità dilatorie, con l'intento di "decidere di non decidere", come afferma L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, cit., p. 243.

[1421] A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 169.

[1422] L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, cit., p. 244. In tal senso, A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 170 ss.

consiste semplicemente nell'esplicitare quell'unica soluzione normativa in grado di rendere la disposizione compatibile con la Costituzione[1423]. Ciò comporta che, nel caso in cui le possibili addizioni normative siano più di una e si renda necessario operare una scelta politica, la Corte è costretta ad arginare la sua attività per lasciare lo spazio al legislatore[1424].

Stante l'inerzia del legislatore e l'assenza di rime obbligate il giudice delle leggi è giunto a elaborare le c.d. sentenze additive di principio[1425], dotate di un dispositivo con il quale la Corte accerta la fondatezza della questione di legittimità costituzionale e dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione di legge nella parte in cui non prevede qualcosa che invece dovrebbe prevedere. Di conseguenza, anziché integrare la norma con la regola mancante, la Corte stessa aggiunge il principio al quale il legislatore dovrà ispirare la sua futura azione legislativa e il giudice la sua decisione concreta[1426].

Nonostante ciò, spesso il Parlamento non ha provveduto a recepire i principi enunciati nelle sentenze della Corte e questo ha determinato la necessità per il giudice costituzionale di intervenire nuovamente, con nuove tipologie di pronunce, al fine di sopperire a tali mancanze[1427].

Da qui si origina la recente tendenza ad individuare, nonostante la sussistenza di una pluralità di soluzioni che implicherebbero una scelta politica da parte del legislatore, "nel tessuto normativo vigente una disposizione idonea a sanare la violazione costituzionale"[1428]. A tale scopo, la Corte ha, dunque, introdotto diversi strumenti decisori, tra i quali figurano le pronunce di inammissibilità per discrezionalità legislativa, le già nominate additive di principio e le decisioni di incostituzionalità, in cui il giudice costituzionale si fa carico del compito che spetterebbe al Parlamento, individuando una disciplina "di supplenza"[1429].

[1423] In sostanza la Corte deve limitarsi ad esplicitare ciò che è già implicitamente presente nel sistema normativo, come ha teorizzato Vezio Crisafulli. Non a caso, ci si riferisce qui a V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, il Mulino, Roma-Bologna, 1978, p. 84.

[1424] L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, cit., p. 244.

[1425] Sul punto si vedano A. ANZON, *Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1992, p. 3199 e G. PARODI, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Giappichelli, Torino, 1996; ID., *Le sentenze additive di principio*, in *Foro Italiano*, V, 1998, p. 78 ss.

[1426] È necessario, quindi, osservare la cooperazione tra tre diversi soggetti: la Corte, il legislatore e i giudici, come chiariscono G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Atti del Seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 8-9 novembre 1991, Giuffrè, Milano, 1993, p. 147-148; L. CASSETTI, *Corte costituzionale e silenzi del legislatore: le criticità di alcuni modelli decisori nel controllo di costituzionalità sulle lacune legislative e il ruolo dei giudici*, in L. CASSETTI – A.S. BRUNO (a cura di), *I giudici costituzionali e le omissioni del legislatore. Le tradizioni europee e l'esperienza latino-americana*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 13.

[1427] Ci si riferisce qui, al passaggio, da una fase in cui le sentenze additive di principio trovavano un ruolo fondamentale nella c.d. fase ascendente del giudizio costituzionale, alla loro maggiore rilevanza nella c.d. fase discendente e, infine, alla loro progressiva recessività: M. RUOTOLO, *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell'Ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, p. 645 ss.

[1428] M. CARTABIA, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019*, Palazzo della Consulta, Roma, 28 aprile 2020, p. 14.

[1429] G. LATTANZI, *Relazione sull'attività svolta nell'anno 2018*, Palazzo della Consulta, Roma, 21 marzo 2019, p. 17, laddove si afferma che "È un modo di procedere che da ultimo è stato adottato dalla sentenza n. 40 del

Queste ultime pronunce, in particolare, hanno il pregio di permettere al legislatore di sostituirsi in qualsiasi momento alla scelta del giudice delle leggi e di assicurare, altresì, al contempo, "la vigenza di una normativa conforme alla Costituzione"[1430].

Da ultimo, sarà opportuno considerare il contenuto delle c.d. sentenze sostitutive, con cui la Corte accerta la fondatezza della questione di legittimità costituzionale e dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione di legge nella parte in cui il suo testo prevede qualcosa anziché un'altra[1431].

La generale categoria delle pronunce manipolative appare caratterizzata dalla volontà – che sfocia in necessità – del giudice delle leggi di intervenire nel panorama normativo a fronte dell'inerzia delle Camere, anche a seguito degli inviti che gli provengono dalla Corte stessa[1432]. Non a caso, spesso molte di queste pronunce sono state precedute da decisioni in cui era stato sollecitato l'intervento del Parlamento[1433], attraverso l'uso della tecnica della c.d. doppia pronuncia[1434]. Da qui, in caso di ulteriore inattività del legislatore, la Corte agisce al fine di tutelare e garantire i diritti fondamentali dei cittadini[1435].

Resta esclusa la possibilità di riconoscere al giudice costituzionale italiano, a differenza di quanto accade nell'ordinamento francese, l'esercizio del meccanismo della c.d. riserva d'interpretazione, nell'alveo di un sindacato di costituzionalità preventivo: ciò in ragione

---

2019, con la quale la Corte, in materia di stupefacenti, pur restando ovviamente possibile una diversa scelta del legislatore, ha individuato nell'ordito legislativo la pena con cui sostituire quella sproporzionata ed eccessiva prevista dalla disposizione viziata da illegittimità costituzionale per «la violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., oltre che del principio di rieducazione della pena di cui all'art. 27 Cost.». È appena il caso di aggiungere che questa decisione ha fatto seguito a un monito della Corte (sentenza n. 179 del 2017) rimasto inascoltato". Lo stesso Presidente mette, però, in guardia su tali meccanismi, sostenendo, altresì, che "(…) nel campo del diritto penale sostanziale non possono mai trascurarsi prioritarie esigenze di certezza e conoscibilità delle disposizioni, tali da sconsigliare l'impiego di altre forme decisorie a minor tasso di determinatezza, come quelle delle pronunce additive di principio, ove un ruolo fondamentale di ricomposizione del tessuto normativo è affidato, in difetto di un intervento legislativo, al giudice comune".

[1430] L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, cit., p. 247. Anche qui si argomenta della scarsa attitudine collaborativa del legislatore, che raramente dà seguito ai moniti della Corte costituzionale.

[1431] A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 177.

[1432] R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2019, p. 760.

[1433] L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, cit., p. 248.

[1434] Tale tecnica è così definita da M. CARTABIA, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019*, cit., p. 16. Così, ad esempio, è avvenuto con riferimento al celebre caso Cappato, risolto con una decisione "con un alto tasso di manipolatività": L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, cit., p. 249. La sentenza n. 242/2019 era, infatti, stata preceduta dall'ordinanza n. 207/2018, che sollecitava l'intervento del legislatore dopo aver di fatto accertato l'incostituzionalità, rinviando di quasi un anno l'udienza di trattazione per dare al Parlamento il tempo di intervenire.

[1435] M. RUOTOLO, *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale*, cit., p. 650 ss., come D. TEGA, *La Corte nel contesto*, cit., p. 142 ss. Sulla necessità di tutelare, da parte della Corte costituzionale, i diritti fondamentali, anche in prospettiva più ampia, si veda G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 325 ss.

del fatto che il sistema giuridico italiano non presenta tale tipologia di controllo di costituzionalità[1436], che resta esclusivamente a posteriori[1437].

Altro e diverso strumento – di recente utilizzo da parte della Corte costituzionale – è quello delle c.d. sentenze monitorie[1438]. Ancora scarsamente utilizzate nel sistema giuridico italiano, esse appaiono come dei meccanismi *latu sensu* "manipolativi". In questo caso, il giudice delle leggi non interviene sul testo normativo, dichiarandone l'incostituzionalità in tutto o in parte, ma rivolge un invito al legislatore, affinché quest'ultimo intervenga per correggere un errore e una lacuna dell'ordinamento, al fine di evitare una, futura, dichiarazione di incostituzionalità[1439].

Esse appaiono, dunque, come un fondamentale stimolo per l'azione del legislatore che è chiamato, a questo punto, a prendere in considerazione le doglianze evidenziate dalla Corte e a svolgere il ruolo – legislativo appunto – che gli spetta[1440].

Anche quest'elemento appare dirimente, poiché consente, assieme alle altre pronunce *ante* delineate, di dare vita ad un dialogo interistituzionale, tra giudice costituzionale e Parlamento, fermo restando il principio di separazione dei poteri che vige nel nostro ordinamento[1441].

[1436] Il nostro sistema può essere definito come misto, prevedendo un sindacato accentrato, ad accesso concreto e diffuso. Le sentenze pronunciate dalla Corte costituzionale sono di carattere costitutivo, con effetti *erga omnes* e con parziale efficacia *ex tunc*. Così, A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 29.

[1437] Non si può, infatti, confondere tale meccanismo con la, ben diversa, proposizione della questione pregiudiziale di costituzionalità, che può essere adottata dalle Camere nel corso del procedimento legislativo, di cui si dirà in seguito. Si tratta delle c.d. questioni incidentali sostanziali, cioè quelle che vengono sollevate con riferimento al merito dell'atto all'esame dell'assemblea. Queste ultime si distinguono dalle c.d. questioni "formali", proposte per ragioni esclusivamente procedurali, come ad esempio il rinvio a breve termine o l'inversione dell'ordine del giorno: così, L. DI CIOLO – V. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 415-416.

[1438] "I moniti possono essere resi in decisioni di inammissibilità e in pronunce di rigetto, ma anche in sentenze di accoglimento": M. RUOTOLO, *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale*, cit., p. 648.

[1439] Tale schema si riconnette a quello della c.d. doppia pronuncia. Così è avvenuto nel caso Cappato, dove la Corte è intervenuta stante l'inerzia del legislatore: M. RUOTOLO, *Oltre le "rime obbligate"?*, in *Federalismi*, n. 3, 2021, p. 59.

[1440] T. GROPPI, *Il ri-accentramento nell'epoca della ri-centralizzazione. Recenti tendenze dei rapporti tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in *Federalismi*, n. 3, 2021, p. 136. Non bisogna, in ogni caso, dimenticare che, accanto a queste pronunce coraggiose della Corte, lo stesso giudice delle leggi abbia continuato a dichiarare anche l'inammissibilità della questione per mancanza di una soluzione univoca che consenta una sentenza additiva o sostitutiva. Sul punto si considerino le riflessioni di N. ZANON, *I rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore alla luce di alcune recenti tendenze giurisprudenziali*, in *Federalismi*, n. 3, 2021, p. 94 ss.

[1441] Già negli anni Settanta del secolo scorso C. MEZZANOTTE, *La Corte costituzionale: esperienze e prospettive*, in AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 1979, p. 170, affermava che le "molteplici e contraddittorie istanze che non trovano un momento di mediazione politica finiscono con l'indirizzarsi disordinatamente verso organi imparziali" e che la Corte costituzionale, quale mediatrice dei conflitti, "ha bisogno di strumenti flessibili, di discrezionalità larghe, di poteri di intervento diversificabili e non condizionati alla logica rigorosa del precedente". Resta, infatti, in ogni caso, imprescindibile l'intervento legislativo, proprio perché l'intervento della Corte assume una connotazione patologica e non fisiologica, che è opportuno, quindi, limitare il più possibile: così, M. RUOTOLO, *Oltre le "rime obbligate"?*, cit., p. 58, che evidenzia la necessità di assegnare al Parlamento il ruolo legislativo di dare attuazione alla Costituzione. Si argomenta, inoltre, che l'ord. n. 207/2018 della Corte costituzionale costituisce una tecnica decisoria che presenta un carattere peculiare: la ricerca di soluzioni

4. Due ordinamenti a confronto: quale spazio per una leale collaborazione tra il Parlamento e il giudice delle leggi?

Delineate le principali caratteristiche e le linee evolutive che hanno caratterizzato la giurisprudenza costituzionale italiana e francese, appare, ora, necessario operare propriamente la comparazione tra questi due ordinamenti, al fine di individuare i punti di contatto tra gli approdi giurisprudenziali del *Conseil constitutionnel* e della Corte costituzionale.

Osservare l'operatività delle istituzioni estere costituisce un centrale e fondamentale strumento per comprendere che, stanti le differenze esistenti tra gli ordinamenti, talune istanze appaiono comuni a svariati ordinamenti giuridici contemporanei[1442]. Da qui, si può sostenere che l'approccio comparatistico è non solo incoraggiabile, ma, addirittura, necessario, se – in una prospettiva globalizzata come quella che caratterizza i diversi sistemi giuridici attuali[1443] – si vogliono trarre delle utili conclusioni o degli spunti per future riforme[1444].

---

equilibrate che consentano al giudice delle leggi un equilibrato contemperamento tra l'esigenza di rispettare la discrezionalità del legislatore e la necessità di non abdicare al compito di rendere giustizia costituzionale, permettendo di assicurare una sempre maggiore conformità a Costituzione del tessuto normativo. Queste sono le argomentazioni in M. RUOTOLO, *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale*, cit., p. 662, laddove riprende, altresì, A. RUGGERI, *Fraintendimenti concettuali e utilizzo improprio delle tecniche decisorie nel corso di una spinosa, inquietante e ad oggi non conclusa vicenda (a margine di Corte cost. ord. N. 207 del 2018)*, in *Consulta online*, n. 1, 2019, p. 92 e M. BIGNAMI, *Il caso Cappato alla Corte costituzionale: un'ordinanza ad incostituzionalità differita*, in Questione Giustizia. Così anche E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico*, cit., p. 782 ss.

[1442] Ai fini del ricorso alla comparazione è necessario che vi sia la "condivisione di una medesima tradizione costituzionale". Si tratta, quindi, di una "omogeneità" nei presupposti della comparabilità. "Astraendo da questo specifico profilo la tradizione costituzionale propria di un determinato ordinamento assume anch'essa una sua rilevanza in quanto caratterizza quel singolo ordine giuridico sia contribuendo a dare un proprio significato in sede interpretativa a singole specifiche disposizioni normative sia potendo essere utilizzata in caso di lacune ordinamentali per individuare un principio normativo": così, G. DE VERGOTTINI, *Tradizioni costituzionali e comparazione: una riflessione*, in *Rivista AIC*, 2020, n. 4, p. 309 ss.

[1443] Si è partiti con un processo di internazionalizzazione, che ha visto al proprio centro le corti, come testimonia S. CASSESE, *I tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Donzelli, Roma, 2009, p. 4. Si sottolinea, poi, come "(…) nel nuovo magma istituzionale, la progressiva disposizione della giurisdizione in una struttura 'a rete' alimentasse sempre più linee di scorrimento orizzontali delle dinamiche giuridiche, che mettevano in crisi sia il rigore delle linee gerarchiche, sia i tradizionali meccanismi di 'chiusura' della semantica giuridica eretti dagli Stati": M.R. FERRARESE, *Nomofilachia ed evoluzione giuridica. Corti supreme, legalità e riassestamenti post-globalizzazione*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2021, p. 116, laddove si riprende ID., *Dal "verbo" legislativo a chi dice "l'ulima parola"*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2011; ID., *When National Actors Become Transnational: Transjudicial Dialogue between Democracy and Constitutionalism*, in *Global Jurist*, vol. 9, n.1, 2009.

[1444] La capacità comparatistica risulta, infatti, centrale per "acuire la criticità dello sguardo": così, P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 9. Tale approccio incoraggia, non a caso, un "bisogno critico": così, M. BERTOLISSI, *Fiscalità Diritti Libertà. Carte storiche e ambiti del diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 2015, p. 18-19. Lo studio comparativo "(…) lasciandosi alle spalle il rigido schematismo della teoria dei sistemi giuridici (…) tende a radicarsi nel concreto delle esperienze giuridiche come terreno di condivisione di problematiche ed esigenze comuni".

4.1 La prospettiva francese

Partendo, dunque, dalla nozione e dai limiti operativi del diritto di emendamento, si può ben comprendere come il rapporto tra il Parlamento nazionale francese e il giudice costituzionale abbia mutato i propri contorni, alla luce di un'evoluzione che ha operato sul piano politico, giuridico e sociale[1445].

Sin dal sorgere della *Vème République* si è registrata una certa tensione tra le Camere e il *Conseil*. In un primo momento, infatti, il giudice delle leggi ha esercitato un penetrante controllo sul procedimento legislativo e, in specie, sull'esercizio del diritto di emendamento. A partire dalla riforma del 1974 si è assistito, al contrario, ad un processo di normalizzazione di tali rapporti, che è proseguito nel corso degli anni '80 e '90 del secolo scorso[1446].

Oggi, dunque, il giudice costituzionale ha pienamente riconosciuto discrezionalità legislativa al Parlamento ed esercita il proprio controllo in maniera rispettosa delle intenzioni di quest'ultimo[1447].

Il *Conseil* si è, dunque, limitato ad operare tramite le tre tipologie di strumenti *ante* delineate, andando ad interpretare *strictu sensu* le disposizioni normative al fine di renderle conformi a Costituzione e rivolgendo degli indirizzi interpretativi agli operatori pubblici, intervenendo, così, con un'attività emendativa sui testi oggetto del suo sindacato[1448].

I meccanismi di cui si è trattato si rinvengono, come si è avuto modo di osservare precedentemente[1449], sia nell'ambito del controllo a priori – di cui all'art. 61 Cost. – sia con riferimento al sindacato a posteriori – introdotto all'art. 61-1 Cost. È, dunque, l'art. 62 Cost. che delinea le conseguenze logiche dei giudizi di costituzionalità[1450]. Esse possono impedire o la promulgazione delle leggi organiche e ordinarie o l'applicazione dei regolamenti parlamentari o la produzione degli effetti delle disposizioni considerate contrarie alla legge fondamentale dopo una *QPC*[1451].

Si è argomentato che non si può parlare di un vero e proprio annullamento in questi casi, dal momento che le norme censurate dal *Conseil* o non sono ancora entrare in vigore o si considerano come abrogate in seguito al ricorso ex art. 61-1 Cost.[1452].

Le decisioni del giudice delle leggi non sono suscettibili di ricorso giurisdizionale e si impongono a tutti i pubblici poteri[1453]. Costituiscono, dunque, autorità di cosa giudicata, ma

---

[1445] P. BINCZAK, *Le Conseil constitutionnel et le droit d'amendement: entre «errements» et malentendus*, PUF, Parigi, 2001, p. 502.

[1446] D. ALAIN, *Le Conseil constitutionnel et le Parlement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1, 2004, p. 37-83.

[1447] *Ibidem.*

[1448] G. CARCASSONNE, M. GUILLAUME, *Article 62*, in ID., *La Constitution*, cit.

[1449] Si rinvia alle considerazioni di cui *supra.*

[1450] *Ibidem.*

[1451] *Ibidem.*

[1452] *Ibidem.*

[1453] *Ibidem.*

solo con riguardo ai testi che il giudice costituzionale ha effettivamente esaminato e con un'espressa limitazione ai soli aspetti che il *Conseil* non abbia già preso in considerazione in un suo precedente sindacato[1454].

L'introduzione della *QPC* ha comportato, poi, un necessario adeguamento degli effetti del controllo di costituzionalità. Per questo motivo si sostiene, oggi, che si possa parlare di abrogazione – e non di nullità – della disposizione censurata[1455].

È, poi, dal 1962 che il *Conseil* è arrivato a definire i contorni della cosa giudicata delle proprie sentenze, affermando che "*L'autorité des décisions (...) s'attache non seulement à leur dispositif mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même*"[1456]. Da qui si deduce un fondamentale corollario: i pubblici poteri sono vincolati non solo dal dispositivo delle sentenze, ma anche dalle motivazioni alla base della decisione[1457]. Tale meccanismo appare di centrale rilievo nell'ambito della "*réserve d'interprétation*", strumento assai poco apprezzato dal Parlamento[1458].

Le Camere, infatti, temono di perdere la loro centralità, ma si sono, altresì, rese conto che il giudice delle leggi è in grado di fornire un'interpretazione che permetta di sostenere o meno la conformità alla Costituzione di una determinata disposizione[1459]. Similmente, anche la Corte di cassazione, il Consiglio di Stato, i giudici di appello e le corti inferiori hanno iniziato a fare espresso riferimento alle pronunce del *Conseil*[1460], che ha assunto un ruolo centrale nell'interpretazione "*incontestable*" della Costituzione, anche di fronte al Governo e al Parlamento, principali attori del procedimento legislativo[1461].

Ciò appare fondamentale perché, a partire dal testo definito dal giudice costituzionale francese, le stesse istituzioni della *Vème République* potranno giungere ad intervenire

---

[1454] *Ibidem*. Ci sono due attenuazioni di tale principio: il primo caso si rinviene nell'ipotesi in cui il giudice costituzionale abbia già esaminato una certa norma, ma sotto profili che non erano stati sollevati precedentemente e che sono, in un secondo momenti, sottoposi al suo giudizio; il secondo caso riguarda, invece, la possibilità di rimettere in gioco una certa decisione di fronte ad un errore materiale del *Conseil*.

[1455] *Ibidem.*

[1456] C.C., *décision* 62-18 del 16 gennaio 1962.

[1457] G. CARCASSONNE – M. GUILLAUME, *Article 62*, in ID., *La Constitution*, cit.

[1458] *Ibidem.*

[1459] *Ibidem.*

[1460] *Ibidem.*

[1461] *Ibidem.*

nuovamente sul testo, ponendo in essere la loro attività d'"*amendement*"[1462], ai fini di assicurare la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini[1463].

4.2 La prospettiva italiana

Anche nel sistema giuridico italiano contemporaneo si è posta la difficile questione dei rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale. Fin dall'istituzione del giudice delle leggi, nell'Italia del secondo dopoguerra, non a caso, si è argomentato che, invece di adottare una prospettiva di *self restraint*, il giudice delle leggi ha inaugurato, già con la sua prima sentenza[1464], una fase di c.d. attivismo giudiziario[1465].

Gli strumenti decisori *ante* delineati, infatti, rappresentano significativi veicoli di mutamento, idonei ad apportare cambiamenti di non poco conto nel tessuto istituzionale del nostro Paese[1466].

[1462] *Ibidem.* Un'attività, quest'ultima, che deve necessariamente bilanciarsi con la volontà del giudice delle leggi francese di non apparire quale "*juge législateur*". Tale timore ha radici profonde nell'ordinamento francese: così testimonia L. HEUSCHLING, *Edouard Lambert. Le gouvernement des juges et la lutte contre la lésislation sociale aux États-Unis. L'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois,* in *Revue internationale de droit comparé*, n. 4, 2007, p. 958-961, come sottolinea G. SERGES, *E se il caso Cappato fosse risolto con un accoglimento interpretativo transitorio? Prime riflessioni interlocutorie sulla possibile delimitazione degli effetti temporali delle pronunce interpretative della Corte costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2019, p. 31.

[1463] Sul punto, in tema di conflitto di attribuzioni, adottando un approccio comparatistico, si sottolinea come i recenti orientamenti della Corte costituzionale italiana siano arrivati a porre al centro della sua azione la tutela dei diritti fondamentali, delineando, così, in via giurisprudenziale, una sorta di via intermedia tra *saisine parlementaire*, tipico della Francia, e ricorso costituzionale diretto, che si rinviene sia in Germania che in Spagna: così, N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2019, p. 23. Basti pensare, in tema di tutela dei diritti fondamentali, alla *décision* 2017-651 QPC del 31 maggio 2017, con cui il *Conseil* ha consentito alla legge sottoposta al suo sindacato di restare in vigore fino al 1° marzo 2019, così da "consentire al legislatore di rimediare all'incostituzionalità" con una legge. Si tratta di una celebre e recente ipotesi di *réserve d'interprétation*, la cui operatività appare similare al meccanismo usato dalla Corte costituzionale italiana nell'ordinanza del caso Cappato. Le similitudini sono diverse: in entrambi i casi il giudice delle leggi ha ritenuto di non potere procedere con una semplice pronuncia di accoglimento, ma al contempo non ha ritenuto opportuno adottare una sentenza additiva, preferendo lasciare, entro un periodo di tempo limitato, uno spazio di discrezionalità al legislatore. In entrambi i casi, inoltre, il giudice costituzionale si è preoccupato di far sì che in questo lasso di tempo le disposizioni contestate, ancora in vigore, non producessero effetti incostituzionali a detrimento delle parti del processo a quo e di quelle degli altri processi simili in corso, disponendo o invitando alla sospensione degli stessi, come è accaduto in Italia, o imponendo un'interpretazione conforme, "creativa" ma transitoria, come è avvenuto in Francia: così, G. SERGES, *E se il caso Cappato fosse risolto con un accoglimento interpretativo transitorio?*, cit., p. 33.

[1464] Ci si riferisce qui alla sentenza n. 1/1956 della Corte costituzionale, che, contro la posizione del Governo, imbocca una strada di forte attivismo giudiziario, dando vita al controllo di costituzionalità non solo con riferimento alle leggi successive alla Costituzione, ma anche a quelle anteriori a quest'ultima, ampliando il novero del proprio potere di controllo.

[1465] In tal senso si esprime E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico*, cit., p. 786.

[1466] Sul punto si rinvia alle tecniche decisore già enucleate. Da ultimo, si pensi, poi, alla modulazione degli effetti nel tempo delle pronunce della Corte, costituendo "una giurisprudenza intesa a limitare, quando occorre, l'impatto temporale delle sentenze" che "può essere costruita coi materiali del giudizio di ragionevolezza", nel senso che essa "postula (...) la formazione di *standard* di comportamento, o di *test*, che consentano di evitare la frantumazione del canone nella casistica": in tal senso C. MEZZANOTTE, *Il contenimento della retroattività degli*

Anche i recenti approdi interpretativi e tecnici utilizzati dal giudice costituzionale hanno messo in luce l'innovatività dell'operato della Corte, che, sempre più spesso, guarda all'estero, ad altri Paesi europei[1467] ed extraeuropei[1468].

Da qui si può bene comprendere l'importanza che assume la comparazione, che risulta necessaria se si vogliono cogliere le istanze che agitano gli attuali ordinamenti[1469]. Non a caso, si nota come diversi sistemi fronteggino similari problemi in tema di tutela dei diritti fondamentali, cui sono chiamati a dare una soluzione le corti costituzionali[1470].

Esse, infatti, si sono fatte con il tempo garanti delle prerogative dei singoli[1471] e, sempre più spesso, motori di nuovi meccanismi di tutela[1472], dando vita ad una Costituzione vivente, che "respira" e cangia i propri colori con lo scorrere del tempo e l'evoluzione del tessuto sociale del Paese[1473].

---

effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere,* Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 23 e 24 novembre 1988, Milano, 1989, p. 46, come riporta V. CIACCIO, *Vecchie e nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale alla prova del "minimo vitale". Riflessioni a partire dalla sentenza n. 152 del 2020*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2020, p. 572.

[1467] Sul confronto con l'ordinamento tedesco si veda G. SERGES, *E se il caso Cappato fosse risolto con un accoglimento interpretativo transitorio?*, cit.

[1468] Sul tema si veda, in generale, il contributo di M. PICCHI, *«Leale e dialettica collaborazione» fra Corte costituzionale e Parlamento: a proposito della recente ordinanza n. 207/2018 di monito al legislatore e contestuale rinvio della trattazione delle questioni di legittimità costituzionale,* in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2018.

[1469] Sulla necessità di garantire l'effettività dei diritti dei singoli nell'ordinamento tramite l'adozione di tecniche decisorie nuove, che tendono a sostituirsi all'attività del legislatore, si sottolinea l'importante ruolo che la comparazione tra sistemi giuridici assume nell'ambito dell'operatività della Corte costituzionale italiana. Sul tema, laddove si raffrontano pronunce delle Corti Supreme canadese e inglese con quelle del giudice delle leggi italiano, si veda M. PICCHI, *«Leale e dialettica collaborazione» fra Corte costituzionale e Parlamento*, cit., p. 11-12, spec. 11: "La Corte spiega che le opposte esigenze da dover combinare sono analoghe a quelle verificatesi in altri Paesi dove sono state adottate altre soluzioni".

[1470] Sul ruolo della Corte costituzionale come garante dei diritti fondamentali, anche tramite il dialogo tra Corti internazionali ed europee, si veda G. MONACO, *La Corte costituzionale ridisegna il proprio ruolo nella tutela dei diritti fondamentali, tra Carta di Nizza, Cedu e Carta sociale europea*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2020, p. 170 ss.

[1471] Sull'evoluzione del ruolo della Corte costituzionale, funzionale alla tutela dei diritti, si veda N. LUPO, *Il Parlamento e la Corte costituzionale*, in Iris LUISS, 2012, p. 109 ss., dove riprende l'elaborazione già di E. CHELI, *Giustizia costituzionale e sfera parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, il Mulino, Roma-Bologna,1993, p. 263 ss.

[1472] "La Corte costituzionale, continua a essere, dunque, l'organo di chiusura del sistema di protezione dei diritti": così, G. MONACO, *La Corte costituzionale ridisegna il proprio ruolo nella tutela dei diritti fondamentali, tra Carta di Nizza, Cedu e Carta sociale europea*, cit., p. 174.

[1473] Particolarmente significative appaiono, sul punto, le parole di E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico*, cit., p. 783: "(…) le costituzioni (…) non sono entità «pietrificate» bensì organismi «viventi» destinati a intrecciare le forme costituzionali con la vita reale delle istituzioni che sorreggono e con la storia della comunità sottostante". Di conseguenza, "agli organismi di controllo costituzionale, pur nella varietà dei modelli adottati, va riconosciuto uno spazio di intervento che non può essere limitato alla semplice applicazione di norme definitivamente fissate, ma che necessariamente concorre alla configurazione di tale spazio nella misura in cui questo sia consentito dalla elasticità del modello e imposto dal dinamismo delle forze che operano all'interno del sistema".

In questo senso, dunque, la Corte è giunta, a volte, ad operare come un para-legislatore, ponendo in essere, soprattutto grazie alle sentenze manipolative[1474], un'attività che si potrebbe definire, anche se in termini forti, "emendativa"[1475].

Sulla scia dell'operato del giudice costituzionale le Camere hanno sempre più di frequente fatto ricorso a due strumenti. Da una parte, i parlamentari hanno posto in essere atti di sindacato ispettivo, esercitando la loro funzione di controllo[1476]. Dall'altra, hanno utilizzato le c.d. questioni pregiudiziali di costituzionalità[1477]. Entrambe le ipotesi si riferiscono, comunque, alla necessità di "creare un rapporto di continuo scambio" tra l'attività del Parlamento e del giudice delle leggi[1478]. Sono, in particolare, le questioni pregiudiziali che permettono di dare piena attuazione alle indicazioni provenienti dalle decisioni della Corte già nella fase di elaborazione dei testi legislativi, costringendo i membri delle Camere ad interrogarsi su aspetti di carattere sostanziale particolarmente delicati[1479].

Su questa disciplina intervengono anche i regolamenti parlamentari. In particolare, l'art. 139 del Regolamento del Senato sancisce che "Nell'ipotesi in cui sia dichiarata, a norma dell'art. 136 della Costituzione, l'illegittimità di una legge o di un atto con forza di legge dello Stato, il Presidente comunica al Senato la decisione della Corte costituzionale non appena pervenutagli la relativa sentenza. Questa è stampata e trasmessa alla Commissione competente", aggiungendo, poi, che "Sono parimenti trasmesse alle Commissioni tutte le altre sentenze della Corte che il Presidente del Senato giudichi opportuno sottoporre al loro esame"[1480]. Analogamente l'art. 108 del Regolamento della Camera stabilisce che "Le sentenze della Corte costituzionale sono stampate, distribuite ed inviate contemporaneamente alla Commissione competente per materia e alla Commissione affari costituzionali"[1481], anche se diverse sono le conseguenze previste in questi atti

---

[1474] In specie grazie a quelle additive e alle, più rare, sostitutive.

[1475] Sul punto si rinvia alle diverse tipologie di sentenze interpretative, dapprima definibili come "di principio" e "per deficit di flessibilità", poi come "interpretative forti", tese ad introdurre dei "tasselli mancanti" per dare effettiva garanzia ai principi costituzionali, per arrivare, infine, alla "riscrittura" di interi ambiti di disciplina attraverso sequenze di pronunce interpretative: così, G. SORRENTI, *La Costituzione "sottintesa"*, Relazione presentata al Seminario dal titolo "Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici", Roma, Palazzo della Consulta, 6 novembre 2009, p. 30 ss.

[1476] R. BIN – C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in R. BIN (a cura di), *"Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Edizioni Scientifiche italiane, Napoli, 2006, p. 224.

[1477] Si tratta di strumenti che rientrano nel novero delle c.d. questioni incidentali, specificatamente tra quelle "sostanziali", quelle, cioè, che sono sollevate in riferimento al merito dell'atto all'esame dell'Assemblea. Esse consistono in "incidenti" nel corso dell'*iter legis*, che impediscono che la discussione sul testo cui sono riferite prosegua fino a che l'Assemblea si sia pronunciata su di esse e, se sono approvate, determinano la chiusura dell'*iter* stesso: così, come si vedrà in seguito, R. BIN – C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit., p. 229-230.

[1478] R. BIN – C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit., p. 223.

[1479] R. BIN – C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit., p. 225.

[1480] Art. 139 Reg. Senato.

[1481] Art. 108 Reg. Camera.

legislativi[1482]. In specie, alla Camera sembra, stando alla lettera della disposizione, che la Commissione debba necessariamente procedere all'esame della sentenza trasmessale, in modo da poter esprimere "in un documento finale il proprio avviso sulla necessità di iniziative legislative, indicandone i criteri informativi"[1483], mentre al Senato tale attività di "seguito" rientra nella discrezionalità della Commissione, che "adotta una risoluzione con la quale invita il Governo a provvedere" solo "allorquando ritenga che le norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale debbano essere sostituite da nuove disposizioni, e non sia già stata assunta al riguardo un'iniziativa legislativa" oppure "quando ravvisi l'opportunità che il Governo assuma particolari iniziative in relazione ai pronunciati della Corte"[1484].

Tali procedure, da ultimo descritte, non sono state spesso attivate[1485]. Ciò nonostante, i membri delle Camere sono costantemente aggiornati su tematiche afferenti alla giustizia costituzionale nel corso della loro normale attività[1486].

Esse rappresentano, in ogni caso, un fondamentale ed importante "meccanismo di raccordo tra le decisioni della Corte e l'attività parlamentare, dando piena attuazione alle prime già nella fase di elaborazione dei testi legislativi"[1487].

A fronte dei diversi esempi che sono stati forniti dalla prassi parlamentare[1488], si può notare come le Camere si siano sentite, spesso, prevaricate nelle loro funzioni e svilite nelle loro attività[1489]. Non stupisce, dunque, che lo strumento della questione pregiudiziale sia stato utilizzato solamente con due finalità: dapprima, come metodo ostruzionistico, spingendo addirittura la Camera dei Deputati a modificare il proprio Regolamento nel 1997 [1490] ; successivamente, come "vetrina elettorale", per ragioni eminentemente politiche[1491].

[1482] R. BIN – C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento,* cit., p. 224.

[1483] Art. 108 Reg. Camera.

[1484] Art. 139 Reg. Senato.

[1485] R. BIN – C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento,* cit., p. 225.

[1486] *Ibidem.*

[1487] *Ibidem.*

[1488] I parlamentari hanno reagito spesso a sentenze della Corte particolarmente sgradite con iniziative legislative di riforma costituzionale degli art. 134 e 135 Cost. Un esempio significativo era occorso nel 1976, a seguito della sent. n. 226/1976, con cui la Corte aveva legittimato la sezione di controllo della Corte dei conti a sollevare la questione di legittimità degli atti con forza di legge sottoposti a registrazione. L'immediata reazione parlamentare si era concretizzata in tre proposte di revisione costituzionale di cui una rivolta a introdurre uno specifico divieto a sollevare questione incidentale in alcuni procedimenti. Similmente i parlamentari hanno reagito con inconsueta durezza contro la sent. n. 361/1998, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di alcune norme del codice di procedura penale relativa alla disciplina della formazione della prova in dibattimento e, in specifico, dell'acquisizione probatoria di dichiarazioni rese in precedenza da imputati non presenti in dibattimento, che rifiutino di sottoporsi all'esame o si avvalgano della facoltà di non rispondere. Così testimoniano R. BIN – C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento,* cit. nel loro contributo.

[1489] R. BIN – C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento,* cit., p. 241 ss.

[1490] Ci si riferisce, qui, all'art. 40 Reg. Camera, con cui si è tentato di evitare l'uso delle questioni in esame a scopi meramente dilatori dell'inizio della discussione generale. Così, A. MENÉ, *Fenomeni ostruzionistici nella XIII*

Per tali ragioni sono intervenute, da più parti e in diversi momenti storici, svariate proposte di riforma della disciplina costituzionale del sindacato di legittimità sulle leggi[1492]. In particolare, sono proprio le nuove tecniche decisorie della Corte a suscitare maggiori dubbi e perplessità. In specie, le sentenze manipolative sono state aspramente criticate, ma è stata una parte della dottrina a sottolineare la miopia del legislatore nazionale: il Parlamento, infatti, fatica ad accettare che l'attivismo del giudice delle leggi sia nato proprio per rimediare alla scarsa attenzione che il legislatore presta alle sue decisioni[1493]. Se, infatti, quest'ultimo fosse reattivo e consapevole delle implicazioni delle pronunce della Corte costituzionale, allora i moniti che gli sono rivolti troverebbero risposta e non

---

legislatura tra garanzia dei diritti delle opposizioni e salvaguardia della funzione decisionale del Parlamento, in Camera dei Deputati, *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, I, Roma, 1987, p. 369 ss.

[1491] Paradigmatica è l'espressione del sen. D'Onofrio, che ha affermato: "Comprendo che le questioni di costituzionalità finiscono per essere votate esclusivamente per ragioni politiche, che non è questa la sede di valutazione tecnico-costituzionale di tali aspetti, però è opportuno che resti traccia, anche ai fini degli ulteriori strumenti di tutela nei confronti di leggi ritenute incostituzionali, delle opinioni che si esprimono in questo momento". Così si testimonia in Senato, Assemblea, seduta n. 770 del 15/02/2000, nell'ambito della discussione sull'A.S. 4197-B e abbinati (DDL sulla c.d. *par condicio*).

[1492] L'immediata reazione parlamentare si era concretizzata in tre proposte di revisione costituzionale di cui una rivolta a introdurre uno specifico divieto a sollevare questione incidentale in alcuni procedimenti. La prima proposta era a firma di Branca e altri. Le altre due proposte di legge costituzionale erano una tesa a precisare il carattere "esecutivo" delle attività di controllo della Corte dei conti (a firma di Ferri e altri parlamentari socialisti), e l'altra (a firma di alcuni deputati comunisti) ad escludere la registrazione degli atti con forza di legge, soluzione poi accolta dalla legge n. 400/1988 all'art. 16. Si argomentava, inoltre, del "problema degli effetti del giudicato della Corte costituzionale", che "ha ormai raggiunto, con il sempre più frequente ricorso alle sentenze cosiddette 'interpretative di accoglimento e di rigetto' dimensioni che non è eccessivo definire degenerative". Il rimedio proposto consisteva nella necessità che "nel pronunciarsi sulla incostituzionalità di una legge o di un atto avente forza di legge" la Corte non potesse "discostarsi dai termini e dai motivi dell'istanza con cui è stata sollevata la questione" e che la stessa non potesse "dichiarare l'illegittimità o la legittimità costituzionale della disposizione sottoposta al vaglio solo nel suo insieme" e non potesse "procedere alla sua frammentazione in relazione a precetti desumibili in via interpretativa". Si pensi alla proposta di revisione dell'ultimo comma dell'art. 137 *bis* Cost., volto ad affrontare il problema della c.d. copertura finanziaria delle sentenze costituzionali, disponendo che "qualora la decisione della Corte comporti gravi conseguenze, dirette o indirette, per il bilancio dello Stato o delle regioni, la Corte, acquisito il parere obbligatorio ma non vincolante della Corte dei Conti, decide se limitare nel tempo l'efficacia retroattiva della sentenza". Allo stesso problema vorrebbe porre rimedio il disegno di legge costituzionale S2042, sottoscritta da diversi senatori, volta ad introdurre una nuova disposizione costituzionale di questo tenore: "Nei casi in cui la dichiarazione della Corte comporti nuove o maggiori spese, il Presidente della Repubblica può, su proposta del Ministro interessato e previa deliberazione del Consiglio dei ministri, prorogare l'efficacia della norma per un periodo non superiore a 365 giorni. Le Camere possono regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base della norma dichiarata illegittima". Tale proposta si pone sulla scia di quella presentata dall'ex Presidente della Repubblica Cossiga con il disegno di legge S1933: "La decisione della Corte che implichi conseguenze, dirette o indirette, per il bilancio dello Stato o delle Regioni, al di fuori di specifiche previsioni di essi, e che come tale sia certificata dal Presidente della Repubblica su richiesta del Governo della Repubblica o dei Consigli regionali, non ha effetto finanziario se non venga convalidata con legge dello Stato o della Regione".

[1493] Le critiche sono giunte non sono dal mondo della politica, ma anche da autorevole dottrina, che è giunta ad interrogarsi "fin dove la Corte, in nome dei poteri che le spettano, possa spingersi nel creare nuove tipologie di pronunce": così testimonia M. PICCHI, *«Leale e dialettica collaborazione» fra Corte costituzionale e Parlamento*, cit., p. 14, laddove si rinvia, per ulteriori considerazioni, a A. RUGGERI, *Venuto alla luce alla Consulta l'ircocervo costituzionale (a margine nell'ordinanza n. 207 del 2018 sul caso Cappato,* in *Consulta online*, n. 3, 2018, p. 571 ss. In tal senso, R. BIN – C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit., p. 241, laddove si afferma che "A distanza di cinquant'anni, insomma, la Corte non incontra ancora nel Parlamento un interlocutore disposto a comprenderne fino in fondo il ruolo e la funzione di giudice delle leggi".

comporterebbero la necessità di intervento del giudice delle leggi, al fine di assicurare alla magistratura ordinaria la produzione di una norma nuova, compatibile con la Costituzione[1494].

5. *Spunti per una riflessione*

Alla luce della disamina sin qui condotta si possono trarre alcune conclusioni fondamentali.

Osservare l'ordinamento francese insegna che, nei sistemi giuridici contemporanei, molte sono le linee di tendenza comuni che muovono le istituzioni, quali principali agenti del dibattito pubblico[1495].

Innanzitutto, si deve notare come il *Conseil constitutionnel* abbia acquisito un sempre maggiore peso e una maggiore rilevanza – sotto il piano giuridico, politico e sociale[1496] – tramite la sua stessa giurisprudenza e l'adozione di nuove tecniche decisorie[1497].

Tale operatività si è, spesso, resa necessaria a causa dell'inerzia del legislatore nazionale e ha trasformato il giudice costituzionale da giudice della costituzionalità delle leggi[1498] a garante, interprete e motore in tema di tutela dei diritti fondamentali dei cittadini[1499].

[1494] R. BIN – C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit., p. 237.

[1495] Comuni tendenze fra i due ordinamenti, italiano e francese, sono stati delineati, *ex multtis*, nel contributo di M. CALAMO SPECCCHIA, *Il Conseil constitutionnel e lo sviluppo della giustizia costituzionale in Francia*, cit., oltre che in V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit.

[1496] T. GROPPI, *Riformare la giustizia costituzionale: dal caso francese indicazioni per l'Italia?*, cit., p. 48: il *Conseil*, tramite una serie di innovative iniziative, ha tentato negli ultimi decenni di accrescere la propria legittimazione nel sistema a fronte dei nuovi compiti del controllo a posteriori, che comportano non solo un diverso rapporto con i poteri politici, ma anche un delicato raccordo con le due giurisdizioni supreme, alla luce del filtro introdotto alle questioni incidentali", come ha avuto modo di rilevare anche Bertrand Mathieu nell'intervento conclusivo del Convegno del 30 gennaio 2009.

[1497] In questa prospettiva si deve considerare, quindi, lo sviluppo di una sempre maggiore collaborazione istituzionale tra il giudice delle leggi e il legislatore, che sembra collocarsi nel solco di alcune recenti pronunce della Corte costituzionale volte a valorizzare "la dimensione parlamentare della vita democratica": così si esprime N. LUPO, *Respinta dal referendum la riforma costituzionale, la Corte costituzionale affronta alcuni snodi importanti del sistema delle fonti del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2017, come testimonia M. PICCHI, *«Leale e dialettica collaborazione» fra Corte costituzionale e Parlamento*, cit., p. 17-18. Da qui appare centrale, infatti, anche la richiesta, sempre maggiore, che la Corte rivolge al Parlamento di "spiegare, giustificare o motivare le scelte compiute, giungendo in alcuni casi anche a decisioni di accoglimento (…) adottate però nel pieno rispetto della discrezionalità legislativa": M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi: le ragioni economico-finanziari degli interventi legislativi secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in F. FERRARO – S. ZORZETTO (a cura di), *La motivazione delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 39 ss.

[1498] Si passa, non a caso, da tale fondamentale funzione, propria dell'originaria istituzione del *Conseil*, agli innovativi compiti di tutela dei diritti: così, T. GROPPI, *Riformare la giustizia costituzionale: dal caso francese indicazioni per l'Italia?*, cit., p. 37 ss.

[1499] In Francia si è assistito ad un potenziamento del ruolo della giustizia costituzionale, "secondo una linea di sviluppo che può essere ricondotta entro il più generale tema della circolazione dei modelli": in tal senso T. GROPPI, *Riformare la giustizia costituzionale: dal caso francese indicazioni per l'Italia?*, cit., p. 38, in cui si rinvia, altresì, a

Da qui si pone il difficile equilibrio tra esercizio del potere del *Conseil* e del Parlamento, che, negli ultimi decenni, anche in Francia è stato attraversato da una profonda crisi[1500].

Speculare caratteristica si registra in Italia, laddove la Carta costituzionale del 1948 non prevedeva alcune delle tecniche decisorie poi adottate dal giudice delle leggi[1501].

Non stupisce, dunque, che, all'indomani della comparazione con altri ordinamenti esteri[1502], il Parlamento nazionale sia giunto a ragionare dell'introduzione delle *separate opinions* [1503], come le *dissenting* e le *concurring opinions*, o della possibilità di impugnazione diretta delle leggi da parte di minoranze politiche[1504] o di ricorso diretto alla Corte costituzionale contro la delibera con cui le Camere decidono in caso di elezioni contestate[1505] o del giudizio sull'insindacabilità parlamentare[1506].

Sorge, però, a questo punto un interrogativo fondamentale: come tentare di "risvegliare" il Parlamento e di limitare l'operatività, sempre più invasiva ed attiva, della Corte costituzionale in Italia e del *Conseil* in Francia?

La risposta, forse, risiede nella necessità di dare nuova linfa all'azione dei parlamentari, rappresentanti della nazione chiamati a dare concretamente vita alle istanze della società contemporanea, al fine di rinforzare il circuito istituzionale tra Parlamento, Governo e giudice costituzionale, i tre principali attori del procedimento legislativo[1507]. In quanto tali, ad essi spetta il potere/diritto di emendamento[1508], che costituisce una delle modalità

L. FAVOREU, *Les Cours constitutionnelles*, cit., p. 4, oltre che a T. GROPPI, *Alla ricerca di un modello europeo di giustizia costituzionale*, cit., p. 1 ss.

[1500] Sulle frizioni tra queste due istituzioni si veda, in generale, V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit. Si testimonia, in ogni caso, nel presente scritto come anche l'ordinamento italiano fronteggi, oggi, i medesimi problemi.

[1501] Su una prima ricostruzione del ruolo che il costituente ha affidato alla Corte si veda, in via sintetica, N. LUPO, *Il Parlamento e la Corte costituzionale*, cit., p. 109-112.

[1502] Sulla centralità della comparazione, soprattutto fra Corti costituzionali in una prospettiva "dialogica" tra le stesse, stanti le diversità esistenti fra gli ordinamenti, spesso si verificano punti di contatto fra le loro attività, come testimoniano altresì le diverse ed innovative tecniche decisorie ante adottate, si veda G. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, il Mulino, Roma-Bologna, 2010, p. 187 ss.

[1503] R. BIN – C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit., p. 239, in relazione a S1996, a firma del sen. Passigli.

[1504] Così la proposta di cui al S1888, il cui primo firmatario è stato Mancino.

[1505] Questa la proposta contenuta nel progetto di revisione costituzionale di cui C3931 e S2583, a firma di Boato.

[1506] In tal senso la proposta di legge costituzionale presentata alla Camera n. 723, a firma di Pisapia.

[1507] "Se leggiamo le sentenze della Corte costituzionale, come apporto di tipo tecnico-istruttorio al processo decisionale – è evidente che non possono essere ridotte a questo, ma mi basta qui sostenere che sono anche questo -, allora il contributo della Corte costituzionale lo si può avvicinare a quello derivante da altre collaborazioni al procedimento legislativo": così, N. LUPO, *Il Parlamento e la Corte costituzionale*, cit., p. 128.

[1508] Il potere di emendamento, globalmente inteso, è "chiaramente presupposto" dal testo costituzionale: N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 53 ss.; ID., *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della Costituzione*, in *Quaderni Regionali*, n. 1, 2007, p. 253 ss. La Carta italiana, infatti, non si occupa di dare una definizione o una disciplina a questo strumento, che assume una connotazione necessariamente sostanziale: così, G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare* Cedam, Padova, 2019, p. 111 ss. Al contrario, in Francia, si trova una disposizione, l'art. 44 Cost., che si occupa dell'iniziativa emendativa.

concrete con cui gli organi dell'ordinamento tutelano i diritti e le prerogative dei cittadini nei diversi sistemi giuridici[1509].

6. Conclusioni

L'analisi sulle istituzioni francesi, portata avanti da una prospettiva storica, ha messo in luce il dinamismo e la vivacità di una popolazione contraddistinta da un tasso di coscienza civile e partecipazione politica con pochi eguali, se paragonata a quella di altri stati europei e non solo. Ciò si manifesta per mezzo di una serie di cambiamenti interni al sistema, caratterizzati da un andamento ciclico, sintomatici di una società civile scarsamente adatta a trovare una sintesi organica tra le sue differenti anime.

Da quanto esposto in precedenza, si evince che i sistemi istituzionali succedutisi dal 1789 in poi, sebbene a volte profondamente divergenti, risentano in maniera significativa gli uni degli altri, in quanto ideati, perlomeno sulla carta, per sopperire e correggere le mancanze dei precedenti. Ci sono pochi dubbi che la stessa V Repubblica, sorretta, in termini istituzionali, dai principi espressi nella Carta Costituzionale del 1958, sia esente da questo genere di considerazioni. L'attuale ordinamento francese, infatti, risente sensibilmente delle storture e degenerazioni delle precedenti esperienze repubblicane francesi, riconducibili alle leggi costituzionali del 1875 prima e alla Costituzione del 1946 poi, caratterizzate da sviluppi di natura assembleare che hanno avuto serie ripercussioni, in termini di stabilità e autorevolezza degli Esecutivi.

Tutte le considerazioni portate avanti in questa sede, relative al diritto di emendamento e, soprattutto, alla possibilità in capo al Governo di comprimerne l'esercizio, devono, quindi, inderogabilmente tenere in considerazione non solo la cornice istituzionale di riferimento, ma anche i pregressi storici che ne hanno determinato i fondamenti.

È evidente come in quest'ottica, la forte asimmetria istituzionale disegnata dai Costituenti, va intesa come il tentativo di superare la storica debolezza degli Esecutivi, riconoscendo al Governo una funzione assolutamente centrale, anche laddove in apparenza si enuncia un rapporto di parità tra Governo e Parlamento.

A tal proposito, ad esempio, sul piano dell'iniziativa legislativa, l'uguaglianza proclamata in Costituzione si è rilevata, di sicuro per i primi decenni di vita istituzionale,

---

[1509] Per evitare il crearsi di "zone d'ombra" nella tutela dei diritti dei cittadini è necessaria una collaborazione istituzionale che, oggi, non può che annoverare tra i suoi attori fondamentali la stessa Corte costituzionale: sull'importanza di tale compito e sulle modalità concrete con cui ciò può essere reso possibile si veda E. CHELI, *Intervento conclusivo,* in L. CARLASSARE, *Il diritto costituzionale a duecento anni dalla prima cattedra in Europa,* Cedam, Padova, 1998 p. 211, oltre a V. ONIDA, *La Corte e i diritti,* in L. CARLASSARE, *Il diritto costituzionale a duecento anni dalla prima cattedra in Europa,* cit., p. 179 e P. CARROZZA – R. ROMBOLI – E. ROSSI, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, p. 768. "La Corte costituzionale con la sua visibilità, la sua storia, le sue radici, le sue guarentigie da 'organo costituzionale', appare ancor oggi più idonea di qualsiasi altro giudice per fronteggiare l' 'obiezione democratica' e per garantire al meglio i diritti fondamentali: si tratta di individuare vie d'accesso che possano consentire una collaborazione proficua tra tutti i garanti dei diritti, in ossequio all'essenza dello Stato costituzionale, nel quale 'il diritto non è oggetto in proprietà di uno ma deve essere oggetto delle cure di tanti'": così, T. GROPPI, *Riformare la giustizia costituzionale: dal caso francese indicazioni per l'Italia?,* cit., p. 56, dove si riprende G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite,* Einaudi, Torino, 1992, p. 213.

una effimera illusione e le cause di questa sproporzione in favore del Governo sono molteplici.

Dal punto di vista strettamente giuridico, sebbene tra le intenzioni dei Costituenti vi fosse anche quella di rafforzare il ruolo delle Assemblee elettive all'interno del sistema, le eccessive razionalizzazioni del parlamentarismo – motivate dalla necessità di garantire la stabilità dell'indirizzo politico – hanno portato ad una crescente irrilevanza del Parlamento come produttore attivo dei testi legislativi. Il suo ruolo, di fatti, è stato più quello di deliberare le leggi che scriverle. A questo, inoltre, ha contribuito una diversa qualità dei testi proposti, potendo solo il Governo avvalersi della qualificata consulenza giuridica del Consiglio di Stato.

In questo scenario, c'è stata la volontà dei parlamentari di ritagliare un proprio spazio nel procedimento legislativo tramite l'esercizio del diritto di emendamento, la cui massima espansione si è avuta proprio con il diffondersi, nei primi anni '80, dell'ostruzionismo parlamentare. Tuttavia, l'esistenza di stringenti limiti di irricevibilità e la possibilità del Governo di avvalersi di strumenti piuttosto incisivi nel dibattito e nelle votazioni parlamentari, quali il voto bloccato e l'assunzione di responsabilità, sono due fattori che hanno fortemente ridimensionato l'effetto che l'esercizio del diritto di emendamento poteva provocare nel sistema.

Negli ultimi vent'anni questa tendenza parrebbe subire una inversione di tendenza – ancora *in fieri* – a seguito di una riforma costituzionale che tra i suoi stessi obiettivi si è posta il «*reéquilibrage institutionnel*» e la «*révalorisation du Parlement*»[1510].

Particolarmente interessante risulta, quindi, la modifica del procedimento legislativo realizzata con la revisione degli artt. 42, 43, 44 della Costituzione e la relativa legge organica 2009-403, così come il riconoscimento di un vero e proprio statuto delle opposizioni. Sebbene queste riforme non siano state ancora del tutto risolutive, è innegabile che abbiano comportato un parziale arretramento del ruolo del Governo che ha ceduto una prima porzione di terreno nel campo dell'iniziativa legislativa ai parlamentari, testimoniato da un incremento nelle ultime due legislature delle leggi adottate su iniziativa non governativa sul totale delle leggi approvate[1511].

Vi sono, quindi, elementi sufficienti ad affermare che, in corso, potrebbe esserci sviluppi verso un'uguaglianza da sempre proclamata e mai realmente applicata.

A tal proposito si evidenzia un'inversione di tendenza in favore di un maggior equilibrio istituzionale anche nell'ambito dell'esercizio del diritto di emendamento. Negli ultimi decenni si è infatti assistito ad un arretramento del Governo a favore di una valorizzazione delle prerogative parlamentari, nonostante innegabile fosse la volontà dei Costituenti del '58 di ridisegnare l'assetto istituzionale francese, attribuendo all'Esecutivo un ruolo centrale a discapito delle assemblee legislative. La *Constitution* delinea, infatti, un sistema di "Governo in Parlamento", conferendo al primo il potere di controllare e, in certi casi, di dettare il ritmo dei lavori del secondo grazie al ricorso a mezzi invasivi capaci di accorciare

---

[1510] P. PICIACCHIA, *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio: quale efficace ancoraggio alla Costituzione del 1958*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni costituzionali in alcuni ordinamenti stranieri*, Milano, Giuffrè, 2012, 43 ss.

[1511] Per le statistiche si rinvia a PICHIACCHIA P., *Lo Statuto giuridico dell'opposizione parlamentare in Francia tra Costituzione, regolamenti delle Camere e prassi*, in *www.forumcostituzionale.it*, 18 marzo 2017

le lungaggini parlamentari, conducendo in tempi brevi la maggioranza verso un risultato utile

Sebbene, però, il Governo disponga di poteri astrattamente in grado di incidere profondamente sull'attività legislativa del Parlamento, potendo comprimere in varia misura fino ad elidere del tutto il diritto di emendamento dei parlamentari, tendenzialmente i Governi francesi si sono dimostrati piuttosto cauti e parsimoniosi nell'utilizzo di questi strumenti, realizzando così un equilibrio istituzionale certamente assai rispettoso delle prerogative parlamentari.

Si pensi, ad esempio, che negli ultimi dieci anni il Governo ha fatto ricorso al voto bloccato in Senato solo nove volte[1512], mentre nell'ultima legislatura ha posto la fiducia alla Camera solo una volta [1513]. Questi dati fanno certamente sorridere se equiparati all'esperienza italiana che vede, troppo spesso, un abusato ricorso allo strumento della "fiducia", il quale di fatto conduce ad un vero e proprio commissariamento del Parlamento; a quest'ultimo non resta, infatti, (come storicamente è sempre avvenuto) che seguire l'indirizzo dell'Esecutivo rinunciando alla possibilità di incidere su questioni di grande rilevanza socio-politica. Per comprendere la portata di quanto si sta qui affermando, si consideri che il solo Governo Draghi, nel momento in cui si scrive, ha già fatto ricorso una cinquantina di volte al voto di fiducia, numeri che ci si attenderebbe in un sistema istituzionale, come quello francese, che vede nel Governo il principale attore politico, piuttosto che in un sistema, come quello italiano, che (solo) astrattamente attribuisce un ruolo centrale al Parlamento.

Da quanto detto si potrebbe desumere, erroneamente, che il modo in cui viene inteso oggi il diritto di emendamento in Francia sia frutto di un processo storico-istituzionale che vede come attori principali solo il Parlamento e il Governo, conclusione questa solo parzialmente vera, poiché essenziale risulta essere stato anche il ruolo giocato negli anni dal *Conseil constitutionnel* che, con la propria giurisprudenza, ha contribuito a definire i limiti del diritto di emendamento nonché a tutelarne il suo effettivo esercizio.

In particolare, il giudice costituzionale ha garantito l'esercizio di questo diritto partendo dal presupposto che il suo rispetto sottintende il corretto svolgimento del dibattito democratico e, di conseguenza, il corretto funzionamento degli organi costituzionali.

L'intento del *Conseil* è da sempre volto a perseguire un miglioramento della qualità della legislazione e l'individuazione dei limiti di esercizio del diritto di emendamento è uno dei mezzi attraverso i quali il Consiglio persegue questo scopo.

Analizzando la giurisprudenza costituzionale risulta chiaramente che le limitazioni relative a questo diritto sono stati esplicitate e circoscritte dal *Conseil* per evitare abusi e violazioni tali da arrecare vizi al procedimento legislativo e per garantire uno *standard* qualitativo della legge.

1512 *La séance plénière et l'activité du Sénat*, in http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/seance/rapport_annuel/2019-2020/Tome_II_Elements_statistiques.pdf, p. 157

1513 *Statistiques de l'activité parlementaire Session 2021-2022 (1er octobre 2021 - 30 avril 2022),* in https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire/(session)/2021-2022%20(1er%20octobre%202021%20-%2030%20avril%202022)

Questo orientamento giurisprudenziale si è rafforzato nel corso degli anni a fronte dello sviluppo della tecnica dell'ostruzionismo legislativo e della proliferazione dei *cavaliers législatifs*, consistenti in un'addizione mediante emendamento di disposizioni del tutto estranee al testo in discussione.

Sempre per garantire una razionalizzazione del processo di redazione delle leggi, a partire dal 2005, il Consiglio ha sancito, quale limite al diritto di emendamento, il rispetto del principio di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare il cui fondamento costituzionale si ricava dal combinato disposto dell'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 secondo il quale "*La legge è l'espressione della volontà generale*…" e dell'art. 3 della Costituzione il quale prevede che "*La sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita attraverso i suoi rappresentanti*…".

Il Consiglio costituzionale ha altresì proceduto a rafforzare le condizioni di ricevibilità, finanziaria e legislativa, degli emendamenti di cui agli artt. 40 e 41 della Costituzione e a consacrare la regola dell'*"entonnoir"* specificando che le addizioni o le modifiche apportate dopo la prima lettura dai membri del Parlamento e dal Governo devono presentare un collegamento diretto con una disposizione ancora in discussione, ad eccezione degli emendamenti volti a garantire il rispetto della Costituzione, a coordinarsi con i testi in esame o a correggere un errore materiale.

Dall'evoluzione giurisprudenziale avente ad oggetto il diritto di emendamento emerge, dunque, che la recente preoccupazione di migliorare la qualità della norma legislativa ha imposto una profonda revisione di questo diritto.

Il potere/diritto di emendamento, come configurato nell'ordinamento francese, assume, da ultimo, una connotazione assolutamente rilevante sotto il profilo comparatistico[1514].

Non si può dimenticare, infatti, quella parte della dottrina francese che ha ravvisato l'esistenza di un vero e proprio *droit d'amendement constitutionnel* in capo al *Conseil constitutionnel*[1515]. Si tratta di un'impostazione che affonda le proprie radici proprio nella comparazione, sia sincronica che diacronica, tra l'ordinamento italiano e francese e, in specie, tra i due sistemi di giustizia costituzionale di questi Paesi[1516].

Alla luce di tali prospettazioni, dunque, si comprende chiaramente come appaia, oggi, fondamentale il ruolo svolto dal *Conseil*, che è chiamato, con la sua attività interpretativa e

---

[1514] L'importanza di tale approccio, sotto il profilo metodologico, è stata ben evidenziata da diversi autori. In particolare, sul punto si è espresso in più opere G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 5, come si è già avuto modo di sottolineare nel contributo di G. SULPIZI.

[1515] F. FABBRINI, *Il Consiglio costituzionale e lo sviluppo della forma di governo della V Repubblica francese*, cit., p. 6, oltre a V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 39.

[1516] Si rinvia, di nuovo, ai contributi, in particolare, di M. CALAMO SPECCHIA, *Il Conseil constitutionnel e lo sviluppo della giustizia costituzionale in Francia*, cit., oltre che di V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., la cui opera risulta, non a caso, fondamentale.

monitoria[1517], a dare nuova linfa al sistema giuridico francese, operando quale garante non solo delle leggi, ma anche dei diritti e delle posizioni giuridiche soggettive dei singoli[1518].

Chiamato, quindi, ad assumere tale centrale funzione, il giudice costituzionale opera come terzo motore del potere di emendamento, intervenendo, *latu sensu*, sulla portata delle disposizioni normative sottoposte al suo vaglio[1519].

[1517] Approntata grazie all'utilizzo di innovative tecniche decisorie, come testimonia, *ex multis*, V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 399. Si è argomentato, invero, di una "*implication du juge constitutionnel dans la procédure législative*".

[1518] Il Consiglio giudica oggi, dunque, in base al c.d. *bloc de constitutionnalité*, nel quale sono ricompresi non solo gli articoli della Carta costituzionale francese, ma anche quelli del suo Preambolo: ciò avviene a partire dalla celebre sentenza del 1974 "*Liberté d'association*".

[1519] Sul punto appaiono centrali queste parole, già ricordate nel contributo di G. SULPIZI: *"(...) le Conseil constitutionnel est co-législateur ou co-auteur de la loi*", per tale intendendosi quell'autorità "*(...) qui participe de manière décisionelle au processus d'édiction de l'acte, autrement dit de toute autorité dont le consentement est indispensable à la formation de l'acte*". Non a caso, si afferma che "*Tous ceux qui peuvent s'opposer à l'édiction de l'acte sont co-auteurs (...). Le Conseil est bien à même de s'opposer à la promulgation d'une loi (..)*": M. TROPER, *Justice constitutionelle et démocratie*, cit., p. 38.

Bibliografia:

- ALAIN D., *Le Conseil constitutionnel et le Parlement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1, 2004;
- AMATO G., *La recezione*, in F. LANCHASTER – V. LIPPOLIS (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Jovene, Napoli, 2009;
- ANZON A., *Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1992;
- ARDANT P. – MATHIEU B., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Lextens, Parigi, XXXII ed., 2021;
- AVRIL P. - GICQUEL J., *Droit d'amendement: la fin des "limites inhérentes"*, in *Les petites affiches*, 13 luglio 2001, n. 139;
- AVRIL P., *Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la Ve République*, in *Pouvoirs*, n. 3, 2008;
- BACHSCHIMIDT. P., *Des effets d'une demande de "vote bloqué" au Sénat sur une proposition de loi, su Constitutions*, 2018;
- BADER GINSBURG R., *My own words*, Simon & Schuster, New York, 2016;
- BARBERA A., *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, Roma-Bari, 1997;
- BAUFUMÉ B., *Le droit d'amendement sous la Ve République*, LGDJ, Paris, 1993;
- BERTOLISSI M., *Fiscalità Diritti Libertà. Carte storiche e ambiti del diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 2015;
- BESSON E., *Un pas de plus sur la voie de la sécurité juridique: la reconnaissance de l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité du débat parlementaire*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2006/ 2, (n. 66);
- BLACHER P., *Le Parlement en France*, Lextens, Parigi, 2012;
- BIGNAMI M., *Il caso Cappato alla Corte costituzionale: un'ordinanza ad incostituzionalità differita*, in *Questione Giustizia*;
- BIN R., *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2019;
- BIN R. – BERGONZINI C., *La Corte costituzionale in Parlamento*, in BIN R.(a cura di), *"Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Edizioni Scientifiche italiane, Napoli, 2006;
- BINCZAK P., *Le Conseil constitutionnel et le droit d'amendement: entre «errements» et malentendus*, PUF, Parigi, 2001;
- BLACHÈR P., *Le Conseil constiutionnel en fait-il trop?*, in *Pouvoirs*, n. 2, 2003;
- BOCCALATTE S.– PICCIRILLI G., *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008*, in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, n. 2/2009;
- BONINI F., Amministrazione e Costituzione: il modello francese, Carocci, Roma, 1999;
-BONNEFOY O., *Les relations entre Parlement et Conseil Constitutionnel : les incidences de la question prioritaire de constitutionnalité sur l'activité normative du Parlement*, Tesi, *Université de Bordeaux*, 2015;

- BOGNETTI G., *L'oggetto e il metodo*, in CARROZZA P. – DI GIOVINE A. – FERRARI G.F.(a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, tomo I e II, Laterza, Roma-Bari, 2014;
- BON P., *L'autorité de l'interprétation constitutionnelle:aspect de droit comparé* in F. Melin-Soucramanien, *L'interprétation constitutionnelle*, Dalloz, Parigi, 2005;
- BONNET J., *La revalorisation du Parlement et la QPC*, in *Politeia*, n. 23, 2013;
- BROUSSOLE D., *Les lois déclarées inopérantes par le juge constituionnel*, in *RDP*, 1985;
-BRUNESSEN B., *L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Etude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la Ve République*, in *RDP*, n. 2/2011;
- CALAMO SPECCCHIA M., *Il Conseil constitutionnel e lo sviluppo della giustizia costituzionale in Francia*, in MEZZETTI L. (a cura di), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Cedam, Padova, 2009;
- CALAMO SPECCHIA M., *Leggi costituzionali della III Repubblica di Francia*, liberilibri, Macerata, 2008 contenuto ne - Il monitore costituzionale (n. 4) a cura di A.Torre;
- ID., *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*, Intervento al Seminario di ASTRID su "La riforma della Costituzione in Francia", Roma, 19 novembre 2008;
I- D., *Un'analisi comparata nel nuovo Senato della Repubblica disciplinato dalla legge costituzionale: verso quale bicameralismo?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016;
- CAMBY. J.P – SERVENT P., *Le travail parlementaire sous la Véme République*, Montchrestein, Parigi, 1992;
- CAPPELLETTI M., *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 1972;
- CARCASSONNE G.– GUILLAUME M., *Article 61*, in ID., *La Constitution*, Éditions du Seuil, 2014;
- CARCASSONNE G. – GUILLAUME M., *La Constitution Introduite et commentée par Guy Carcassonne et Marc Guillaume*, Éditions du Seuil, 2014;
- CARETTI P.– MORISI M.– TARLI BARBIERI G.(a cura di), *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata*, in *Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi",* giugno 2018;
- CARROZZA P. – ROMBOLI R.– ROSSI E., *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006;
- CARTABIA M., *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019*, Palazzo della Consulta, Roma, 28 aprile 2020;
- CASELLA R., *Il progetto di riforme istituzionali del Presidente Macron e il ridimensionamento del ruolo del Parlamento francese*, in *Nomos*, n. 3, 2018;
-CASSESE S., *I tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Donzelli, Roma, 2009;
- CASSETTI L., *Corte costituzionale e silenzi del legislatore: le criticità di alcuni modelli decisori nel controllo di costituzionalità sulle lacune legislative e il ruolo dei giudici*, in CASSETTI L.– BRUNO A.S (a cura di), *I giudici costituzionali e le omissioni del legislatore. Le tradizioni europee e l'esperienza latino-americana*, Giappichelli, Torino, 2019;

- CAVINO M., *Conseil constitutionnel*, in *Digesto delle Disciplice Pubblicistiche*, Utet, Torino, 2015;
- CHAMUSSY D., *La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 1/2013;
- CHARITE M., *Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif: Etude comparée de l'office des juges constitutionnel et administratif français*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2021;
- CHELI E., *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone,* in *Quaderni costituzionali*, il Mulino, Roma-Bologna., n. 4, 2019;
- ID., *Giustizia costituzionale e sfera parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, il Mulino, Roma-Bologna,1993;
- ID., *Intervento conclusivo,* in CARLASSARE L., *Il diritto costituzionale a duecento anni dalla prima cattedra in Europa*, Cedam, Padova, 1998;
- ID., *La Corte Costituzionale e la evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, Seminario di Studi parlamentari Silvano Tosi 2022, Corso di Potere giudiziario e forma di governo, 21 marzo 2022;
- CHIMENTI P., *Droit constitutionnel italien*, Giar, Parigi, 1932;
- CIACCIO V., *Vecchie e nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale alla prova del "minimo vitale". Riflessioni a partire dalla sentenza n. 152 del 2020*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2020, *La Costituzione della Francia*, Giappichelli, Torino, 2009;
- COMBARNOUS M., *Art. 39*, in LUCHAIRE F. –CONAC G.– PRÉTOT X., *La Constitution de la République française*, Economica, Parigi, III ed.;
- COSTANZO P., *La "nuova" Costituzione della Francia,* G. Giappichelli Editore, Torino, 2009;
- CRISAFULLI V., *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, il Mulino, Roma-Bologna, 1978;
- D'AMICO M., *Una nuova stagione di riforme costituzionali "a tappe" e le sue insidie*, in *Federalismi*, 9 settembre 2020;
- DECHAUX R., *L'évolution de la jurisprudence constitutionnelle en matière de "cavaliers" entre 1996 et 2006*, C.C.C., 2007;
-DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER O., *Le contrôle du détournement de procédure en matière d'élaboration des lois*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3/2009;
- DESAULNAY O., *L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel vue par la Cour de Cassation*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 30, 2011;
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 2019;
- ID., *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, il Mulino, Roma-Bologna, 2010;
- ID., *Tradizioni costituzionali e comparazione: una riflessione*, in *Rivista AIC*, 2020, n. 4;
- DE VILLER M., *Dictionaire du droit constitutionnel - terza edizione*, Armand Colin, Paris, 2001.
- DI CIOLO V. - CIAURRO L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2003;

- DICKMANN R. – A. RINELLA A., *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma, 2011;
- DI MANNO T., *Le juge constitutionnel et la technique des décisions «interprétatives» en France et en Italie*, PUAM, Parigi, 1997;
- DI PORTO V. –ROSSI E., voce *Ostruzionismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995;
- DONDI S., *Evoluzione del sistema parlamentare e procedimento legislativo in Francia: la guida "mite" del Governo in Parlamento come modello per il regime italiano*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2008;
- D'ORAZIO G., *La genesi della Corte costituzionale*, Edizioni di Comunità, Milano, 1981;
- DRAGO G., *L'exécution des décisions du Conseil constitutionnel – L'effectivité du contrôle de constitutionnalité des lois*, in *Droit public positif*, Economica, Parigi, 1991;
- ID., *L'influence de la QPC sur le Parlement ou la Loi sous la dictée du Conseil constitutionnel*, in *Jus Politicum*, n. 6, 2011;
- DUVERGER M., *Droit public*, Parigi, 1963;
- ID., Le costituzioni della Francia, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1984;
- ELIA L., *Giustizia costituzionale e diritto comparato (Appunti di ricerca)*, in *Quaderni costituzionali*, 1984;
- EMERI C., *Gouvernement des juges ou veto des sages?*, in *RDP*, 1990;
- ESCARRAS J.C., *Sur deux études italiennes: de la communicabilité entre systèmes italien et français de justice constitutionnelle*, Cahiers du CDPC, Vol. III, 1988;
- FABBRINI F., *Il Consiglio costituzionale e lo sviluppo della forma di governo della V Repubblica francese*, Relazione al Seminario sulle "Forme di governo semi-presidenziali", 22 aprile 2009;
- ID., *Kelsen in Paris: France's Constitutional Reform and the Introduction of A Posteriori Constitutional Review of Legislation*, in *German Law Journal*, 2008;
- FABRE M.H., *Principes républicains de droit constitutionnel*, Parigi;
- FATIN ROUGE-STEFANINI M., *La singularité du contrôle exercé a posteriori par le Conseil constitutionnel: la part de concret et la part d'abstrait*, in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 38, 2013;
- FAVOREU L., *La décision de constitutionnalité*, in *RIDC*, n. 2, 1986;
- ID., *Le Conseil Constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics*, in *Revue de Droit Public*, 1967;
- ID., *Le principe de constitutionnalité – Essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in *Mélanges Charles Eisenmann*, Cujas, Parigi, 1975;
- ID., *Les Cours constitutionnelles*, PUF, Parigi, 1996;
- FAVOREU L.– GAÏA P.– GHEVONTIAN R.– MESTRE J.L. –PFERSMANN O.– ROUX A.– SCOFFONI G., *Droit constitutionnel*, Dalloz, Parigi, XXIII ed., 2021;
- FAVOREU L. – L. PHILIP L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, Parigi, 2009;
- FERRARESE M.R., *Dal "verbo" legislativo a chi dice "l'ulima parola"*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2011;
- ID., *Nomofilachia ed evoluzione giuridica. Corti supreme, legalità e riassestamenti post-globalizzazione*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2021;

- ID., *When National Actors Become Transnational: Transjudicial Dialogue between Democracy and Constitutionalism*, in *Global Jurist*, vol. 9, n.1, 2009;
- FIUMICELLI D., *Ostruzionismo e strumenti di "compressione" del procedimento parlamentare: quale ruolo oggi per minoranze e opposizioni parlamentari? Il caso della conversione dei decreti-legge* in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, n.3/2016;
- FRAISSEX P., *Le Conseil constitutionnel et le législateur, collaboration ou concurrence?*, in *LPA*, n. 88, 1993;
- FURET F., Il secolo della rivoluzione: 1770 - 1880, Rizzoli, Milano, 1989;
-GALEOTTI S., *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957;
- GALEOTTI S., *La nuova Costituzione francese (Appunti sulla recessione del principio democratico nella V Repubblica)*, in *Studi Urbinati a Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche*, n. 10, 2021;
- GAMBINO S., *La giustizia costituzionale in Francia: il Conseil constitutionnel da regolatore dell'attività dei pubblici poteri a garante delle libertà pubbliche*, in *Politica del Diritto*, 1988, n. 4;
- GARIAZZO O., *Art. 40*, in LUCHAIRE F. –CONAC G.– PRÉTOT X., *La Constitution de la République française*, Economica, Parigi, III ed.;
-GEYNET C., *L'obstruction parlementaire à travers la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in *Politeia*, n. 26/2014;
- GIANFRANCESCO E. - LUPO N., (a cura di) *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, LUISS University Press, 2007;
- GIOVANELLI A., *Aspetti della V Repubblica, da De Gaulle A Mitterand*, GIUFFRE' EDITORE, Milano, 1984;
-GOESEL-LE BIHAN V., *Contentieux constitutionnel*, 2e *éd*., Ellipses, 2016;
-GONOD P., *Détournement de pouvoir* et *de procédure*, in *Répertoire du contentieux administratif*, *Dalloz*, éd. 2000, II;
- GRANGER M.A., *La rénovation du droit d'amendement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2008/3 (n. 75);
- GROPPI T., *Alla ricerca di un modello europeo di giustizia costituzionale*, in OLIVETTI M.– GROPPI T. (a cura di), *La giustizia costituzionale in Europa*, Giuffrè, Milano, 2003;
- ID., *Il ri-accentramento nell'epoca della ri-centralizzazione. Recenti tendenze dei rapporti tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in *Federalismi*, n. 3, 2021;
- ID., *Riformare la giustizia costituzionale: dal caso francese indicazioni per l'Italia?*, in Astrid Online;
- GROSSI P., *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2001;
- GROSSO E., *Francia*, Il Mulino, Bologna, contenuto ne - si governano così - 004 a cura di Carlo Fusaro.
- HABIB L., *La notion d'erreur manifeste d'appréciation dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, in *Revue du Droit* Publi, 1986;
- HERIN J.L., *Art. 44*, in LUCHAIRE F. –CONAC G.– PRETOT X., *La Constitution de la République française*, Economica, Parigi, III ed.;
- HEUSCHLING L., *Edouard Lambert. Le gouvernement des juges et la lutte contre la lésislation sociale aux États-Unis. L'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois*, in *Revue internationale de droit comparé*, n. 4, 2007;
- HORNE A., *L'assedio e la Comune di Parigi (1870 - 1871)*, Res Gestae, Milano, 2015;

- HUTIER S., *Droit d'amendement et Conseil constitutionnel : quand les étés se suivent et se ressemblent... Ou presque !*, in *Les Petites Affiches*, 26 ottobre 2016, n. 214;
- IBRIDO R., *La riforma del procedimento legislativo. Principio di "sincerità" e modello accusatorio di deliberazione politica*, in *Oss. Fon.*, 1/2014;
- LATTANZI G., *Relazione sull'attività svolta nell'anno 2018*, Palazzo della Consulta, Roma, 21 marzo 2019;
- LECIS COCCO ORTU A.M., *La QPC tra rivoluzione ed eccezione: la concretezza del controllo a posteriori a tre anni dalla sua introduzione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2013;
-LE FUR J.M., in *Compte rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, 2e séance du 26 octobre 2006*;
- LONGHI V., *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Giuffré, Milano, 1994;
- LUCHAIR F., *Art.41,* in LUCHAIRE F. –CONAC G.– PRÉTOT X., *La Constitution de la République française*, Economica, Parigi, III ed.;
- ID., *Art.61,* in LUCHAIRE F. –CONAC G.– PRÉTOT X., *La Constitution de la République française*, Economica, Parigi, III ed.;
- ID., *Le Conseil Constitutionnel*, Economica, Parigi, 1980;
- LUPO N., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, Luiss University Press, Roma, 2007;
- ID., *Il Parlamento e la Corte costituzionale*, in Iris LUISS, 2012;
- ID., *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della Costituzione*, in *Quaderni Regionali*, n. 1, 2007;
- ID., *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2019;
- ID., *Respinta dal referendum la riforma costituzionale, la Corte costituzionale affronta alcuni snodi importanti del sistema delle fonti del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2017;
- LUTHER J., *Il costituzionalismo dei giudici costituzionali*, in *Diritto e questioni pubbliche*, n. 16, 2016;
- MAÏA J., *Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations,* in *www.conseil-constitutionnel.fr*, n.4/20;
- MASSARI O., *L'impossibile adozione*, in *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Jovene, Napoli, 2009;
- MASCILLI MIGLIORINI L., *Napoleone*, Salerno Editrice S.R.L, Roma, 2001;
- MASSON H., *De l'obstruction parlamentaire*, Montauban, 1902;
- MAUS D., *L'exception d'incostitutionnalité: un débat d'hier, une réalité de demain?*, in DONNARUMMA M.R., *La primauté de la loi et le contrôle juridictionnel de la ragionevolezza des lois en France et en Italie*, Giuffré, Milano, 2011;
- MAUS D. (a cura di), *Textes et documents sur la pratique institutionnel de la Ve République*, Documentation Française, Parigi, 1978;
- MENÉ A., *Fenomeni ostruzionistici nella XIII legislatura tra garanzia dei diritti delle opposizioni e salvaguardia della funzione decisionale del Parlamento*, in Camera dei Deputati, *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, I, Roma, 1987;
- MENY Y., *Politique comparée; les démocraties: États Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, R.F.A.*, Montchrestien, Parigi, 1987;

- MEZZANOTTE C., *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 23 e 24 novembre 1988, Milano, 1989;
- ID., *La Corte costituzionale: esperienze e prospettive*, in AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 1979;
- MEZZETTI L., *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Cedam, Padova, 2009;
- MONACO G., *La Corte costituzionale ridisegna il proprio ruolo nella tutela dei diritti fondamentali, tra Carta di Nizza, Cedu e Carta sociale europea*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2020;
- MORABITO M., *Historie constitutionelle de la France de 1789 à nos jours*, LGDJ, lextenso, Paris, 16 èditiòn, 2020;
- MORANGE J., *La Liberté d'association en droit public français*, PUF, Parigi, 1977;
- MORBIDELLI G.– PEGORARO L.– A. REPOSO A.– M. VOLPI M., *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2017;
- MORRONE A., *Il controllo di ragionevolezza*, Giuffrè, Milano, 2001;
- NICO A.M., *L'accesso e l'incidentalità*, in *Il sistema "accentrato" di costituzionalità"*, Seminario del Gruppo di Pisa, 25 ottobre 2019;
-OGIER-BERNAUD V., *L'évolution décisive de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'exercice du droit d'amendement en cours de navette parlementaire*, in Revue française de droit constitutionnel, 2006/3 (n. 67);
- OLIVA E., *La constitutionnalisation du droit d'amendement (développements récents)*, in *Congrès français de droit constitutionnel*, Association française des constitutionnalistes, Dijon, 13-17 giugno 1996;
- ONIDA V., *La Corte e i diritti*, in CARLASSARE L., *Il diritto costituzionale a duecento anni dalla prima cattedra in Europa*, Cedam, Padova, 1998;
- PAREINTE A., *Le Conseil Constitutionnel et la théorie de la sséparation dess pouvoirs*, in ID. (a cura di), *La séparation des pouvoirs*, Dalloz, Parigi, 2007;
- PARODI G., *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Giappichelli, Torino, 1996; ID., *Le sentenze additive di principio*, in *Foro Italiano*, V, 1998;
- PASQUINO P., *L'origine du contrôle de constitutionnalité en Italie. Les débats de l'assemblée constituante (1946-47)*, in *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 6, 1999;
- PASSAGLIA P., *I confini mobili della normativa costituzionale: dalla Costituzione parziale al bloc de constitutionnalité*, in CALAMO SPECCHIA M.(a cura di), *La Costituzione francese*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2009;
-PASSAGLIA P., *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo, Le esperienze italiana e francese a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002;
- PEGORARO L., *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Cedam, Padova, 1990;
- PESOLE L., *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, in *Federalismi*, n. 12, 2021;

- PICCHI M., *L'obbligo di motivazione delle leggi: le ragioni economico-finanziari degli interventi legislativi secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in FERRARO F. – ZORZETTO S. (a cura di), *La motivazione delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2018;

- ID., *«Leale e dialettica collaborazione» fra Corte costituzionale e Parlamento: a proposito della recente ordinanza n. 207/2018 di monito al legislatore e contestuale rinvio della trattazione delle questioni di legittimità costituzionale,* in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2018;

- PICCIRILLI G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare* Cedam, Padova, 2019;

-PICIACCHIA P., *Il Governo francese nell'ordinamento della V Repubblica: tra continuità e discontinuità*, in *Federalismi.it*, 2020;

-PICIACCHIA P., *La delega legislativa nell'esperienza costituzionale francese. Procedura e controllo dell'attività normativa dell'esecutivo nella V Repubblica*, Giuffré, Milano, 2006;

- PICIACCHIA P., *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo*, Jovene, Napoli, 2017;

- PIERRE E., *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Editions Loysel, Parigi, 1893; ried. 1989;

- PHILIPPE X., *Forme di governo e sistemi elettorali in Francia*, in Ianus numero 8 - 2013;

- PRÉLOT M.– BOULOUIS J., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Parigi;

- PRETOT X., *Art. 46*, in LUCHAIRE F. –CONAC G.– PRETOT X., *La Constitution de la République française*, Economica, Parigi, III ed.;

- QUINART E., *Quand le Conseil constitutionnel propose la loi?*, in *AJDA*, 2014;

-QUIRINY B., *La métamorphose de l'article 41 de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2010/2 (n. 82);

- REPETTO G., *Il canone dell'incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017;

- REIPLINGER C., *Art. 51.1*, in LUCHAIRE F. –CONAC G.– PRÉTOT X., *La Constitution de la République française*, Economica, Parigi, III ed.;
- RIDOLFI A., *L'introduzione del «voto bloccato»*, in *Osservatorio AIC*, 2014;

- ROUSSEAU D., *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, Parigi, 1999;

- ROUSSEAU D., *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2000, contenuto ne Diritto pubblico contemporaneo - Gli ordinamenti costituzionali a cura di Nino Olivetti Rason e Lucio Pegoraro;

- ID., *La justice constitutionnelle en Europe*, Montchrestien, Parigi, 1992;

- ID., *La reforme du 29 octobre 1974: le «Big Bang» de la démocratie constitutionnelle*, in AA.VV., *Vingt ans de saisine parlamenetaire du Conseil constitutionnel*, Economica-PUAM, Parigi-Aix-en-Provence, 1996;

- ID., *L'invenzione continua della V Repubblica*, in ID. (a cura di), *L'ordinamento costituzionale della V Repubblica francese*, Giappichelli, Torino, 2000;

- RUGGERI A., *Fraintendimenti concettuali e utilizzo improprio delle tecniche decisorie nel corso di una spinosa, inquietante e ad oggi non conclusa vicenda (a margine di Corte cost. ord. N. 207 del 2018),* in *Consulta online*, n. 1, 2019;

- ID., *Venuto alla luce alla Consulta l'ircocervo costituzionale (a margine nell'ordinanza n. 207 del 2018 sul caso Cappato,* in *Consulta online,* n. 3, 2018;

- RUGGERI A. – SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014;

- RUOTOLO M., *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell'Ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale,* in *Rivista AIC*, n. 2, 2019;

- ID., *Oltre le "rime obbligate"?*, in *Federalismi,* n. 3, 2021;

- SARTORI G., *Ingegneria costituzionale comparata*, il Mulino, Roma-Bologna, 2004;

-SEILER L., *Les amendements du gouvernement créant des articles additionnels*, in *Jus politicum, cours constitutionnelles et révisions de la constitution*, n. 18/2017;

- SERGES G., *E se il caso Cappato fosse risolto con un accoglimento interpretativo transitorio? Prime riflessioni interlocutorie sulla possibile delimitazione degli effetti temporali delle pronunce interpretative della Corte costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2019;

- SEVERINO C., *La doctrine du droit vivant*, PUAM, Parigi, 2003;

- SOMMACCO V., *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, L.G.D.J., Parigi, 2002;

-SPAGNA MUSSO E., *Emendamento*, in *Enc.del dir.*, XIV, Milano, 1965;

- SORRENTI G., *La Costituzione "sottintesa"*, Relazione presentata al Seminario dal titolo "Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici", Roma, Palazzo della Consulta, 6 novembre 2009;

- STONE SWEET A., *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2000;

- TARLI BARBIERI, G. *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza),* in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2019;

- TEGA D., *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna, 2020;

- TIEGHI G, *Costituzionalismo giacobino o liberale: direttrici per la "comparazione critica di idee"*, in BERGONZINI G. – PIZZOLATO F. – RIVOSECCHI G. – TIEGHI G.(a cura di)., *Libertà Giovani Responsabilità. Scritti in onore di Mario Bertolissi*, Jovene, Napoli, 2020;

- TROISI M., *L'accesso alla giustizia costituzionale in Italia e in Francia dopo la riforma del 2008*, Terzo seminario annuale del "Gruppo di Pisa" con i dottorandi delle discipline pubblicistiche, 18 settembre 2014;

- TROPER M., *Justice constitutionelle et démocratie*, in *RFDC*, 1990;

- TROPER M., *La separazione dei poteri e la storia costituzionale francese,* Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, contenuto ne "Il diritto e l'Europa";

- VERPEAUX M., *Manuel de droit constitutionnel*, Presses universitaries de France, Paris, 2010;

- VERPEAUX M. –CHALTIEL F., *Manuel de droit constitutionnel*, Lextens, Parigi, 2010;
- VIALA A., *Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, LGDJ, Parigi, 1999;
- VOLPI M., *Il ruolo del Conseil constitutionnel nella forma di governo francese,* in *Diritto e società*, n.3, 1983;
- ID., *I rapporti governo-parlamento: evoluzione e prospettive nella V Repubblica francese*, in *Democrazia e diritto*, n. 4, 1977;
- ID., *L'avversione,* in *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, in *Il Filangieri-Quaderno 2008*;
- ZACHARIE C., *Art. 39,* in LUCHAIRE F. –CONAC G.– PRÉTOT X., *La Constitution de la République française*, Economica, Parigi, III ed.;
- ZAGREBELSKY G., *Aspects abstraits et aspects concrets du contrôle de constitutionnalié des lois en Italie*, in *LPA*, n. 126;
- ID., *Il controllo di costituzionalità delle leggi in Francia (a priori) e in Italia (a. posteriori): alcuni aspetti a confronto,* in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991;
- ID., *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992;
- ID., *Les caractères réaliste et concret du contrôle de constitutionnalié des lois en Italie*, in *Cahiers Conseil constitutionnel*, n. 22, 2007;
- ID., *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Atti del Seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 8-9 novembre 1991, Giuffrè, Milano, 1993;
- ZANON N., *I rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore alla luce di alcune recenti tendenze giurisprudenziali*, in *Federalismi*, n. 3, 2021.