

Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*

di Nicola Lupo

SOMMARIO: 1. La prassi dei maxiemendamenti come esemplare dell'inseguimento del precedente "peggiore" – 2. Un problema anzitutto di diritto parlamentare (e di diritto costituzionale) – 3. Il potere di emendamento in rapporto con la carta costituzionale: un potere chiaramente presupposto (dagli artt. 70, 72, 94 e 81 Cost.) – 4. L'emendamento nella V Repubblica francese: un diritto da limitare, e quindi disciplinato (e garantito) dalla Costituzione – 5. La limitabilità del potere di emendamento e i suoi "controlimiti" costituzionali – 6. Il paradosso dei maxiemendamenti: un esercizio estremo del potere di emendamento che ne consente l'azzeramento – 7. La dottrina sull'incostituzionalità dei maxiemendamenti – 8. L'orientamento della Corte costituzionale: la derogabilità delle norme sul procedimento legislativo in caso di posizione della questione di fiducia e la contraddittorietà con la giurisprudenza sull'omogeneità del quesito referendario – 9. L'origine storica della prassi della questione di fiducia su maxiemendamenti, nella prima legislatura repubblicana – 10. Il ricorso alla questione di fiducia alla Camera e la sua applicazione ad un maxiemendamento nell'esame della "legge truffa" – 11. La questione di fiducia posta al Senato sull'approvazione della "legge truffa" – 12. Il formarsi, in base a quei precedenti, della disciplina (consuetudinaria e regolamentare) della questione di fiducia – 13. L'uso della questione di fiducia su maxiemendamenti nelle legislature del maggioritario – 14. Le conseguenze procedurali derivanti dalla questione di fiducia: un'autolimitazione delle Camere non più giustificata? – 15. Conclusioni: la questione di fiducia su maxiemendamenti come elusione indifendibile dei principi costituzionali – 16. Prospettive, anche alla luce di un recente orientamento del Conseil constitutionnel: verso un'intesa interistituzionale?

1. La prassi dei maxiemendamenti come esemplare dell'inseguimento del precedente "peggiore"

L'istituto dei "maxiemendamenti" può considerarsi esemplare di un rischio che si è palesato nelle due "legislature del maggioritario" (XIII e XIV), e che invero parrebbe addirittura aggravarsi alla luce delle primissime tendenze registratesi nella XV legislatura: tale rischio consiste nella diffusione non di quelle che, con termine alla moda, si usa definire le *best practices* (ossia, migliori pratiche) – o anche, con formula più "politicamente corretta", le *good practices* (o buone pratiche) –, ma di quelle che si potrebbero chiamare le *worst practices* (o "peggiori pratiche") nei procedimenti parlamentari.

In altri termini, l'evoluzione – avvenuta, come si sa, con non poche contraddizioni – in senso maggioritario e bipolare del sistema politico italiano, tende a far sì, in mancanza di una "codificazione", su iniziativa o delle istituzioni o del mondo scientifico, dei precedenti

* Testo provvisorio della relazione al seminario di studio su "*Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*", organizzato dal Centro di studi sul Parlamento della Luiss-Guido Carli e dal Dottorato di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto costituzionale europeo dell'Università degli studi di Teramo e svoltosi il 17 marzo 2006 a Roma, presso l'Istituto dell'Enciclopedia italiana (in corso di pubblicazione negli atti del seminario, per la LUP-Luiss University Press).

parlamentari (ben consolidata, invece, in altri ordinamenti maggioritari: si pensi, per tutti, al Regno Unito e, in modo ancora più significativo, agli USA)¹, che si siano moltiplicati i riferimenti acritici (e poco controllabili) al precedente “peggiore”, in totale assenza della necessaria opera di *distinguishing*, che caratterizza l’uso del precedente giudiziario nei sistemi di *common law*². Si è così verificato un progressivo ma deciso allontanamento dai principi costituzionali, attraverso passaggi che considerati in sé possono apparire di entità minima, quando non impercettibile, ma che, se guardati nel complesso, risultano assai rilevanti.

Va inoltre considerato che il richiamarsi ad un precedente e l’uniformarsi ad esso sono operazioni che, sul piano sostanziale, si fondano su un’esigenza di giustizia, ossia sul fatto che tale precedente, in assenza di una disposizione normativa scritta o di una sua interpretazione univoca, dovrebbe essere idoneo ad attestare l’esistenza di una regola di natura consuetudinaria – o quanto meno di una prassi – già in vigore nel momento in cui si è presentato il caso da decidere in base ad essa. Nel sistema maggioritario “all’italiana”, invece, tale richiamo tende ad assumere un connotato particolarmente stridente con tali esigenze di giustizia cui esso dovrebbe prestarsi, assumendo talora un sapore quasi “vendicativo”, quando esso avviene “a cavallo” di due legislature caratterizzate da maggioranze opposte (e altresì da presidenti di assemblea appartenenti a schieramenti politici contrapposti)³: ecco allora, ad esempio, il presidente della Camera Casini che dichiara esplicitamente di appoggiarsi alle decisioni già assunte dal suo predecessore Violante (magari in risposta, garbata ma piccata, a richiami al regolamento sollevati da deputati del gruppo DS-U, di cui lo stesso on. Violante è stato a capo nella XIV legislatura); o, il neo-presidente del Senato Marini che si conforma ai precedenti decisi dal suo predecessore Pera, e contestati dalle allora opposizioni, in replica a invocazioni del necessario rispetto regolamento del Senato avanzate da senatori del centro-destra⁴.

¹ Per il Regno Unito il riferimento obbligato è a T. Erskine May, *Parliamentary Practice*, XXIII edition by W. McKay, London, 2004. Nel Congresso degli Stati Uniti d’America i precedenti, per quanto riguarda la Camera dei rappresentanti, sono resi facilmente fruibili attraverso due volumi pubblicati ufficialmente: ad integrazione e commento delle disposizioni del regolamento in *Costitution, Jefferson Manual and Rules of the House of Representatives*, edited by J.V. Sullivan, Washington D.C., 2005 (<http://www.gpoaccess.gov/hrm/index.html>); per istituti, in ordine alfabetico, in *House Practice. A Guide to the Rules, Precedents, and Procedures of the House*, edited by W.H. Brown and C.W. Johnson, Washington, 2003 (<http://www.gpoaccess.gov/hpractice/index.html>).

² Sull’uso del precedente giudiziario nei paesi di *common law* cfr., per tutti, in lingua italiana, R. David-C. Jauffret-Spinozi, *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, IV ed. a cura di R. Sacco, Padova, 1994, spec. p. 341 s. e M.G. Losano, *I grandi sistemi giuridici. Introduzione ai diritti europei ed extraeuropei*, Roma-Bari, 2000, spec. p. 272 s.

³ Un fenomeno analogo non è sconosciuto nemmeno all’ordinamento statunitense, pur caratterizzato, come si è appena accennato, da una maggiore attenzione all’uso del “precedente”: cfr., per l’illustrazione di alcuni casi di uso da parte del Congresso repubblicano dei precedenti formati durante la fase in cui i democratici erano in maggioranza, ma con una *escalation* in frequenza e in ampiezza, T.E. Mann-N. J. Ornstein, *The Broken Branch. How Congress is failing America and how to get it back on track*, New York, 2006, spec. p. XI s. e p. 1 s.

⁴ Gli esempi sarebbero ovviamente assai numerosi: per il richiamo di alcuni di questi si veda la sezione Parlamento-segnalazioni, sul sito www.amministrazioneincammino.luiss.it. Sul ruolo dei presidenti delle Camere il rinvio è al contributo di E. Gianfrancesco, in *questo volume*.

L'istituto in esame, quello dei maxiemendamenti, presentati dal Governo o da uno o più parlamentari, ai fini della posizione, da parte del Governo, della questione di fiducia⁵, è uno di quelli relativamente ai quali le tendenze suddette si sono manifestate con maggiore chiarezza: esso, infatti, è sicuramente pre-esistente alle legislature della transizione e del maggioritario, ma in queste ultime legislature è stato oggetto di significative evoluzioni, in senso evidentemente e gravemente degenerativo.

Basti qui pensare alla vicenda delle leggi finanziarie approvate annualmente dal 2001 in avanti, emblematicamente passate – nel corso della XIV legislatura e proprio per effetto dell'evoluzione registrata dall'istituto in esame – da alcune decine di articoli in un primo momento a quattro, fino ad uno solo, composto di alcune centinaia di commi, approvato in entrambi i rami del Parlamento grazie al voto di fiducia (leggi finanziarie per il 2005 e per il 2006)⁶; fino al record di 1.364 commi stabilito dalla legge finanziaria per il 2007.

In effetti, la differenza tra tre o quattro maxiarticoli ed uno solo, così come il passaggio da un articolo con 612 commi ad uno con 1.364, potrebbero sembrare in sé e per sé degenerazioni trascurabili. Tuttavia, si deve ricordare che la triplice posizione della questione di fiducia sul disegno di legge finanziaria per il 2004 (il primo articolo fu approvato secondo le procedure ordinarie) ebbe luogo in ossequio ad una dichiarazione formulata in aula dal presidente della Camera, il quale si era in un primo momento dichiarato nettamente contrario all'ipotesi di un unico maxiemendamento⁷; salvo poi decidere di ammettere la presentazione di tre maxiemendamenti, non casualmente in numero pari agli articoli che componevano i

⁵ In realtà, a stretto rigore di logica, l'istituto dei maxiemendamenti si presenta come caratterizzato da una propria autonomia concettuale rispetto a quello della questione di fiducia, ben potendosi verificare il caso della presentazione di un maxiemendamento senza che poi su questo sia posta la questione di fiducia. Tuttavia, si tratta di un'ipotesi poco frequente, visto che in tal caso gli scopi che i suoi presentatori si prefiggono potrebbero essere sostanzialmente vanificati mediante la presentazione di subemendamenti (a meno che non si tratti di "maxi-subemendamenti") o la richiesta di votazioni per parti separate. Reciprocamente, è noto che la questione di fiducia può essere posta anche su emendamenti "normali" o sul mantenimento, senza emendamenti né articoli aggiuntivi, di un articolo o, al Senato, anche di un intero progetto di legge. Pur nella consapevolezza che si tratta di istituti distinti, essi saranno presi qui in considerazione insieme, visto che nella prassi essi vengono assai frequentemente utilizzati in stretta connessione.

⁶ Anche nella comparazione tra le procedure seguite per l'approvazione delle leggi finanziarie per il 2005 e per il 2006 si possono cogliere i segni di un progressivo peggioramento: cfr. G. Carboni, *Il "potere di bilancio" fra processi decisionali interni e comunitari*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, p. 25 s., spec. 38 s., e M. Caputo, *L'esame parlamentare dei disegni di legge finanziaria nella XIV legislatura e le prospettive di riforma*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, p. 499 s., spec. 519 s. (ove si segnala che alla Camera, in seconda lettura, la questione di fiducia è stata posta su un "maxiemendamento significativamente divergente dal testo adottato in Commissione, dove erano stati approvati emendamenti del relatore sui quali il Governo aveva espresso un parere contrario").

⁷ Il Presidente della Camera si era infatti ripromesso di non dichiarare ammissibile "un maxiemendamento che accorpi l'intero testo della legge finanziaria, che, come è noto, è costituito da diverse parti normative e da diverse tabelle, ciascuna delle quali risponde a diverse finalità". Cfr. A.C., XIV legislatura, res. sten., 10 dicembre 2003, p. 80 (due giorni dopo il Governo presenterà, appunto, tre maxiemendamenti). Si veda anche A.C., XIV legislatura, res. sten., 31 luglio 2003, p. 122, in cui lo stesso Presidente della Camera, al termine dell'esame del DPEF, si era impegnato a "fare la mia parte, perché, in sintonia con il Presidente della Commissione bilancio e con la Commissione bilancio stessa, si possa arrivare ad un esame più ordinato, serio, approfondito ed utile per il paese della legge finanziaria".

provvedimenti collegati “di sessione” alla manovra finanziaria, approvati anch’essi con ripetuta posizione della questione di fiducia, nel 1995 (governo Dini) e nel 1996 (governo Prodi I)⁸.

Come si evince anche dalla vicenda da ultimo richiamata, l’inseguimento del precedente “peggiore” tende ad essere agevolato dalle divergenze esistenti, spesso relativamente a snodi procedurali assai significativi, tra le prassi in esse presso le due Camere. Si tratta infatti di divergenze che – poco giustificabili ove riscontrate nell’esercizio che per Costituzione deve essere “collettivo” della funzione legislativa e nel rapporto fiduciario che intercorre pariteticamente e contemporaneamente nei confronti del Governo – vanno a detrimento della funzionalità e dello stesso prestigio dell’istituzione parlamentare, intesa nel suo complesso, e portano ad un indubbio indebolimento del valore delle regole del diritto parlamentare: evidentemente, se alcune regole non valgono nell’altro ramo del Parlamento, appare più agevole contestarne la validità e la rispondenza ad una *ratio* di carattere più generale.

Tra queste divergenze, sempre relativamente all’istituto qui in esame, si pensi, in primo luogo, alla previsione, alla Camera ma non al Senato, di un intervallo di (almeno) 24 ore, salvo accordo unanime tra i gruppi, intercorrente tra la posizione della questione di fiducia e la sua votazione: nel corso di questo intervallo il rapporto fiduciario – con un solo ramo del Parlamento, un po’ paradossalmente, visto che al Senato ci si continua a comportare come se nulla fosse – si intende “sospeso”, tant’è che neppure le Commissioni possono svolgere attività legislativa (anche qui, salvo diverso accordo tra i gruppi)⁹.

Oppure, in secondo luogo, alla possibilità, per il presidente di assemblea, di compiere una valutazione sull’ammissibilità del maxiemendamento prima che su di esso sia posta la questione di fiducia: tale possibilità è prevista alla Camera – ed è stata in concreto esercitata, con effetti relevantissimi, trattandosi di una sorta di potere di veto, senza appello (salvo il ricorso ad un decreto-legge)¹⁰ – ed è stata invece espressamente negata, nella XIV legislatura, dal Presidente

⁸ Cfr. P. Gambale-D. Perrotta, *L’esame parlamentare della manovra finanziaria per il 2004*, in *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, a cura di G. Di Gaspare e N. Lupo, Milano, 2005, p. 253 s., spec. 272 s.

⁹ Ad esempio, cfr. A.C., XIII legislatura, res. sten., 5 novembre 1997 (e, per la votazione finale del disegno di legge di conversione, la successiva seduta del 7 novembre 1997) e A.C., XIV legislatura, res. sten., 24 ottobre 2001 (in cui la posizione della questione di fiducia solleva una vivace reazione delle opposizioni).

¹⁰ Si vedano, per casi in cui in esito a tale valutazione vengono dichiarati inammissibili alcune parti dei maxiemendamenti, A.C., XIV legislatura, res. sten., 12 dicembre 2003 e A.C., XIV legislatura, res. sten., 12 dicembre 2005. Di quest’ultima dichiarazione di inammissibilità può essere utile riportare qui il testo integrale, anche per rendersi conto della natura delle disposizioni su cui il Governo si accingeva a chiedere la questione di fiducia: “sono inammissibili i seguenti commi: 47, limitatamente agli ultimi due periodi, i quali recano disposizioni di carattere ordinamentale in materia di assunzioni a posti di consigliere di Stato; 94, il quale reca disposizioni di carattere ordinamentale dirette a prevedere l’attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza a personale del Corpo forestale dello Stato e corrisponde al contenuto di emendamenti già dichiarati inammissibili presso la Commissione bilancio; 236, il quale reca una disposizione di carattere microsettoriale volta ad autorizzare una spesa per l’aggiornamento degli schedari consolari; 321, il quale prevede una norma di carattere ordinamentale e microsettoriale volta al riconoscimento quale ente strumentale di rilievo nazionale dell’Istituto zooprofilattico dell’Abruzzo e del Molise e corrisponde al contenuto di un emendamento dichiarato inammissibile nel corso dell’esame presso la Commissione

del Senato, in base all'argomento per cui la posizione della questione di fiducia da parte del Governo rende impossibile per il presidente l'esercizio di qualsivoglia vaglio di ammissibilità sugli emendamenti sui quali tale questione venga posta¹¹.

O ancora, in terzo ed ultimo luogo, all'apponibilità della questione di fiducia sull'intero testo di un progetto di legge: tale ipotesi è stata a lungo espressamente esclusa dal regolamento della

bilancio; 329, che prevede una disposizione di carattere microsettoriale consistente nell'autorizzazione all'Agenzia del demanio a concedere in uso gratuito al comune di Verona la Cinta magistrale situata nel medesimo comune; 399, il quale reca disposizioni di carattere ordinamentale in materia di riattribuzione di punteggio relativamente alla patente a punti e corrisponde al contenuto di un emendamento già dichiarato inammissibile nel corso dell'esame presso la Commissione bilancio; 416, limitatamente all'ultimo periodo, relativo ad interventi di promozione industriale di carattere microsettoriale e corrispondente al contenuto di un emendamento già dichiarato inammissibile nel corso dell'esame presso la Commissione bilancio; 434, recante una disposizione di natura ordinamentale, sull'Istituto centrale del catalogo e della documentazione, la quale riproduce parte di un emendamento presentato presso la Commissione bilancio dal relatore e dichiarata inammissibile; 435, recante una disposizione di carattere ordinamentale diretta ad autorizzare la partecipazione all'Istituto nazionale per la longevità attiva e la non autosufficienza, riproducendo il contenuto di una parte di un emendamento del relatore già dichiarato inammissibile presso la medesima Commissione; 501, relativo alla realizzazione dell'impianto prototipico nucleare denominato PEC, in quanto recante una norma di carattere microsettoriale che riproduce un emendamento già dichiarato inammissibile nel corso dell'esame presso la Commissione bilancio; 585-587, che riproducono alcune disposizioni di natura ordinamentale in materia di carta d'identità elettronica, già stralciate nel corso dell'esame in prima lettura al Senato; 588, recante disposizioni di carattere microsettoriale in materia di riassegnazione di fondi in dotazione al Sisde; 593, recante una disposizione ordinamentale in materia di compensi per i membri dell'Osservatorio nazionale sulle fonti rinnovabili; 594 e 595, recanti disposizioni di carattere ordinamentale in materia di nomina dei presidenti delle autorità portuali e di individuazione degli impianti portuali di rilevanza nazionale e internazionale; 598, che reca un finanziamento al museo della Shoah, in quanto norma di carattere microsettoriale; 599, che reca una norma ordinamentale sulla nomina dei docenti della Scuola superiore della pubblica amministrazione; 601, che prevede un finanziamento per la ristrutturazione delle carceri «Le Nuove» di Torino, corrispondente ad un emendamento già dichiarato inammissibile nel corso dell'esame presso la Commissione bilancio”.

¹¹ Cfr. A.S., XIV legislatura, res. sten., 2 febbraio 2006, in cui il Presidente Pera afferma, facendo leva sul parere della Giunta per il regolamento del 19 marzo 1984, che “la fiducia prevale sulle disposizioni regolamentari che disciplinano l'ordinario procedimento legislativo” (e in particolare degli articoli 97, 100, 101 e 102 del Regolamento, e ora anche sull'articolo 76-bis).

In Senato, quasi a – invero assi parziale – compensazione del mancato esercizio dei poteri presidenziali, il Presidente, con un'innovazione a più riprese sottolineata (anche sulla stampa quotidiana: cfr. l'intervista a G. Pitruzzella, *Maxi-emendamento in Commissione? Garantisce l'opposizione*, in *Il sole 24 ore*, 16 dicembre 2004, p. 3, in cui si afferma che “quello di Pera è stato un intervento a garanzia di tutto il Senato, perché con la verifica della sostenibilità finanziaria delle norme si richiama il Governo a un'assunzione di responsabilità e viene assicurato all'opposizione il diritto alla trasparenza delle leggi licenziate”), ha invece richiesto il parere (o, meglio, la valutazione, non trattandosi di un vero e proprio “parere” votato dalla Commissione) della Commissione bilancio sul testo del maxiemendamento su cui il Governo ha posto la questione di fiducia: con effetti evidentemente paradossali ove tale valutazione individui problemi di rispetto dell'art. 81, quarto comma, Cost. (cfr. sul punto quanto accaduto nella già ricordata seduta del Senato del 2 febbraio 2006, su cui cfr. S. Ceccanti, *La legge elettorale nel contesto delle trasformazioni del diritto parlamentare e della Costituzione. Il connubio tra stabilità e inefficienza*, in www.federalismi.it, 23 febbraio 2006, spec. p. 3 s., ove ampi stralci del resoconto di una seduta che lo stesso autore definisce “storica”; cfr. anche L. Giunti, *La fiducia sul decreto milleproroghe: la dissoluzione della responsabilità collegiale*, in www.forumcostituzionale.it, 3 febbraio 2006). Si noti peraltro che, nell'esame del primo disegno di legge finanziaria della legislatura successiva, l'attivazione di questo filtro ha finito per spingere il presidente del Senato a svolgere anch'egli una valutazione sull'ammissibilità del maxiemendamento, e finanche a riformularne – con il consenso del Governo e sulla scorta delle valutazioni espresse dalla Commissione bilancio – alcune parti (cfr. A.S., XV legislatura, res. sten., 14 dicembre 2006).

Un coinvolgimento della Commissione bilancio sul maxiemendamento, anteriormente però alla posizione della questione di fiducia, si è registrato anche alla Camera, su richiesta delle opposizioni, e senza peraltro che questo abbia comportato alcuna delibera da parte della Commissione medesima: cfr. A.C., XIV legislatura, res. sten., 14 dicembre 2005.

Camera, come conseguenza della previsione del voto segreto obbligatorio sui progetti di legge¹², e tuttora si ritiene, in quel ramo del Parlamento, inammissibile¹³ (tant'è che, se il progetto consiste di un solo articolo e su questo viene posta la questione di fiducia, resta comunque salva la votazione finale dello stesso)¹⁴; mentre viene implicitamente ammessa dalla prassi del Senato¹⁵, ove peraltro si è sancito un principio – quello della derogabilità delle norme costituzionali sul procedimento legislativo in caso di posizione della questione di fiducia – che, benché come si vedrà supportato, almeno in una certa misura, da un orientamento della Corte costituzionale, rende del tutto priva di significato la limitazione, prevista appunto alla Camera, secondo cui la questione di fiducia può essere posta al massimo su un articolo¹⁶.

2. Un problema anzitutto di diritto parlamentare (e di diritto costituzionale)

¹² Il divieto di porre la questione di fiducia sul voto finale dei progetti di legge si desumeva, alla Camera, dal combinato disposto dell'art. 116, comma 4, del regolamento, ai sensi del quale essa non può essere posta "su tutti quegli argomenti per i quali il regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto", e dell'art. 91, comma 1, del regolamento (nel testo precedente alla riforma del 1988 e al successivo coordinamento del 1990), il quale prescriveva che la votazione finale dei progetti di legge avesse luogo per scrutinio segreto.

¹³ All'indomani della riforma delle modalità di votazione, approvata nel 1988, il principio è fin qui rimasto fermo, nonostante diffuse perplessità dottrinali (cfr. S. Traversa, *Le modificazioni al regolamento della Camera dei deputati con particolare riferimento al nuovo regime del voto segreto anche in rapporto alla questione di fiducia*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 1. Seminari 1989-1990*, Milano, 1991, p. 151 s., spec. 167 s.; A.P. Tanda, *Modalità di votazione e questione di fiducia*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 3. Seminario 1992*, Milano, 1993, p. 187 s., spec. 195 s.; e, ampiamente, M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, p. 288 s.; *contra*, cfr. C. De Cesare, *La questione di fiducia*, in *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. Labriola, Milano, 1999, p. 207 s., spec. 223): si vedano, infatti, le dichiarazioni del presidente della Camera Iotti in una seduta della Giunta per il regolamento dedicata alla questione (A.C., X legislatura, boll. giunte e comm., 31 luglio 1990).

¹⁴ Cfr. l'art. 116, comma 2, ultimo periodo, del regolamento della Camera: "Se il progetto di legge consiste in un solo articolo, il Governo può porre la questione di fiducia sull'articolo medesimo, salva la votazione finale del progetto".

¹⁵ Per l'illustrazione di due casi di questioni di fiducia poste sul voto finale di progetti di legge verificatisi al Senato nel 1973 e al 1984 (quest'ultimo preceduto da questioni di fiducia su cinque emendamenti interamente sostitutivi del testo del progetto di legge) cfr. M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 314. Nelle legislature XIII e XIV la questione di fiducia, al Senato, è stata posta quasi esclusivamente su maxiemendamenti volti a sostituire l'intero testo del progetto di legge, che è risultato essere composto perciò di un solo articolo (senza quindi necessità, in assenza di una espressa previsione regolamentare analoga a quella della Camera, di una votazione ulteriore sullo stesso oggetto). Nell'unico caso, in queste due legislature, in cui ciò non è accaduto, dopo la votazione fiduciaria di tre maxiemendamenti, si è proceduto, nelle forme ordinarie, alla votazione finale del progetto di legge (cfr. A.S., XIII legislatura, res. sten., 16 dicembre 1996). Per un caso recentissimo di posizione della questione di fiducia su uno solo dei quattro articoli di cui si componeva un disegno di legge, oltre che sul voto finale, cfr. A.S., XV legislatura, res. sten., 27 luglio 2006.

¹⁶ In altri termini, alla luce di una rigorosa applicazione dell'orientamento suddetto, verrebbe meno quello che è forse l'ultimo elemento di certezza, comune alle due Camere, che è poi alla radice della stessa prassi dei maxiemendamenti, secondo cui la questione di fiducia non può essere posta direttamente in sede di votazione finale dei progetti di legge, saltando la fase – costituzionalmente necessaria – della votazione degli articoli. Nel senso invece di riaffermare questo elemento cfr., per tutti, M. Olivetti (*La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 293), ad avviso del quale "il necessario rispetto dell'articolo 72 della Costituzione, che prescrive la votazione articolo per articolo seguita da quella finale, richiede comunque che la questione di fiducia sul disegno di legge nel suo complesso – ove ritenuta ammissibile – venga posta dopo la votazione articolo per articolo (fermo restando che ciascun articolo potrà essere oggetto a sua volta di richiesta di fiducia)". Si tornerà sul punto *infra*, nel par....

Prima di intraprendere l'analisi dell'istituto dei maxi emendamenti, è necessario chiarire quale sia l'approccio metodologico con cui essa viene svolta. Si è qui adottata l'ottica propria del diritto costituzionale e del diritto parlamentare: non interessano perciò, in questa sede, i riflessi – pur importanti, e non certo di segno positivo – che l'istituto in esame origina dal punto di vista delle tecniche legislative o, più in generale, sulla qualità della legislazione e sulla certezza del diritto¹⁷; ma unicamente quelli che si determinano sul procedimento legislativo e sui principi, anche di rango costituzionale, che lo informano.

Non è forse casuale che nei commenti e nelle reazioni all'affermazione conclusiva, dedicata appunto al tema dei maxi emendamenti, contenuta nel messaggio del Presidente della Repubblica del 2004 sulla legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario, in cui il Presidente Ciampi ha richiamato "l'attenzione del Parlamento su un modo di legiferare – invalso da tempo – che non appare coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'articolo 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata "articolo per articolo e con votazione finale"¹⁸, ci si sia invece soffermati forse più sui primi che sui secondi¹⁹. E ciò benché la formulazione del richiamo

¹⁷ Sul punto, cfr., efficacemente, M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, II ed, Roma-Bari, 2002, p. 3 s. e, volendo, anche per ulteriori indicazioni, N. Lupo, *Tecnica e politica della legislazione nelle circolari sulla redazione degli atti normativi*, in *Quaderni regionali*, 2004, p. 97 s., spec. 113 s. [spostare quest'ultima citazione].

¹⁸ Cfr. A.C., XIV legislatura, doc. I, n. 6, del 16 dicembre 2004. Sulla natura di questo passaggio cfr. L. Cuocolo, *Le osservazioni del Presidente della Repubblica sul drafting legislativo tra rinvio della legge e messaggio alle Camere*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 7 gennaio 2005, e Id., *I "maxi-emendamenti tra opportunità e legittimità costituzionale"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 4753 s., spec. 4770, secondo il quale esso sarebbe espressione del potere del Presidente della Repubblica di inviare messaggi alle Camere (ex art. 87, comma 2, Cost.), piuttosto che sul potere di rinvio delle leggi (ex art. 74, comma 1, Cost.). Concorda sull'esistenza di una netta cesura tra i motivi di merito e la parte conclusiva del messaggio di rinvio S. Scagliarini, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, in *Diritto pubblico*, 2005, p. 265 s., spec. 266.

¹⁹ Tra le reazioni "ufficiali" al messaggio presidenziale, si vedano soprattutto, alla Camera, la seduta congiunta della Giunta per il regolamento e del Comitato per la legislazione (A.C., XIV legislatura, boll. giunte e comm., 21 dicembre 2004) e, al Senato, le due sedute della Giunta per il regolamento (A.S., XIV legislatura, boll. giunte e comm., 27 dicembre 2004 e 9 febbraio 2005; delle medesime sedute è stato pubblicato altresì un resoconto stenografico). In entrambi i casi si registra, alla fine, un "nulla di fatto", seppure sulla base di approcci non poco divergenti: sul versante Camera, dopo che il Presidente Casini ha rilevato che il Presidente della Repubblica "ha inteso in sostanza porre all'attenzione delle Camere il tema più generale della qualità della legislazione, in tutte le sue implicazioni" e ha chiamato in causa anche la responsabilità del Governo ("protagonista primario dell'attività di produzione normativa attraverso la presentazione di disegni di legge, l'adozione di decreti-legge e decreti legislativi, la presentazione di emendamenti e l'esercizio del complesso di poteri che la Costituzione e i Regolamenti parlamentari gli attribuiscono nell'ambito del procedimento legislativo"), la questione resta sospesa (alla conclusione della seduta il presidente propone di aggiornarsi ad una successiva seduta da tenersi il 27 dicembre, ma ciò non è poi accaduto e non vi sono poi state ulteriori sedute dedicate al tema); sul versante Senato l'esame del messaggio presidenziale si conclude, almeno dal punto di vista del Presidente Pera, con un sostanziale avallo della prassi dei maxi emendamenti (si tornerà sul punto *infra*, ...). Sulla stampa quotidiana cfr. P.F. Casini, *Lavoriamo per produrre leggi chiare*, in *Il sole 24 ore*, 22 dicembre 2004, p. 1 s. (che in sostanza riproduce la relazione del presidente della Camera alla succitata seduta della Giunta per il regolamento) e V. Lippolis, *Maxiemendamenti, riforma per i due poli*, in *Il messaggero*, 29 dicembre 2004, p. 1 s. Tra i contributi dottrinali cfr. L. Cuocolo, *Le osservazioni del Presidente della Repubblica sul drafting legislativo tra rinvio della legge e messaggio alle Camere*, cit., Id., *I "maxi-emendamenti" tra opportunità e legittimità costituzionale*, cit., p. 4753 s., S. Scagliarini, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, cit., p. 265 s., E. Griglio, *Riflessioni in ordine alla legittimità costituzionale dei maxi-emendamenti*, in www.forumcostituzionale.it, 8 luglio 2004 e Id., *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 807 s. e L. Lorello, *Presidente della*

presidenziale fosse incentrata appunto sui profili di diritto costituzionale e parlamentare, mentre gli aspetti di tecnica legislativa venivano evocati solo incidentalmente, laddove il Presidente, per agganciare quest'ultima parte del messaggio ai rilievi avanzati in precedenza, relativi al contenuto della legge rinviata, lamentava come "l'analisi del testo sia resa difficile dal fatto che le disposizioni in esso contenute sono condensate in due soli articoli".

In questa chiave, sembra utile muovere proprio dall'analisi del potere di emendamento, in rapporto alla carta costituzionale vigente.

3. Il potere di emendamento in rapporto con la carta costituzionale: un potere chiaramente presupposto (dagli artt. 70, 72, 94 e 81 Cost.).

Un'analisi attenta del testo costituzionale mostra che il potere di emendamento, pur non essendo espressamente disciplinato né menzionato²⁰, risulta essere chiaramente presupposto dalla carta costituzionale. Questa conclusione, oltre che da ragionamenti di ordine storico-istituzionale, relativi all'ampio uso di tale strumento in epoca statutaria e anche nel corso degli stessi lavori costituenti²¹, può desumersi dalla considerazione del contenuto di più disposizioni della nostra carta fondamentale.

In primo luogo, da un'attenta lettura dell'art. 70 Cost., che attribuisce alle due Camere "collettivamente" l'esercizio della funzione legislativa. E' vero che si tratta di una disposizione la cui presenza deve farsi risalire ad una radicata tradizione, in nome della quale alla carta

Repubblica e rinvio della legge: un nuovo "custode" della qualità della legislazione?, in *Nuove autonomie*, 2005, p. 327 s.

²⁰ L'unica volta in cui la parola "emendamento" compare in Costituzione – come segnala, ad esempio, G. Bertolini (*Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 5. Seminario 1994*, Torino, 1995, p. 213 s., spec. 215) – è all'interno della XVII disposizione transitoria, ove, al terzo comma, 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 proposte di emendamenti". Invero, potrebbe osservarsi che in questo caso non si tratta di veri e propri emendamenti, posto che la procedura a cui il costituente fa riferimento prevedeva che le commissioni esprimessero un parere sul disegno di legge governativo (con l'eventuale possibilità di rimmetterlo all'Assemblea): cfr. C. Mortati, *L'ordinamento della funzione legislativa fra l'entrata in vigore della Costituzione e la convocazione del nuovo Parlamento (1948)*, ora in Id., *Raccolta di scritti. I. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, 1972, p. 543 s., spec. 551, C. Fiumanò-R. Romboli, *L'Assemblea Costituente e l'attività di legislazione ordinaria*, in *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, a cura di E. Cheli, Bologna, 1979, p. 381 s. spec. 400 s., R. Romboli, *Commento alla XVII Disposizione transitoria e finale*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1995, p. 249 s., spec. 260 s. I lavori di tali commissioni sono stati pubblicati in cinque volumi, a cura della Camera dei deputati, *Le commissioni della Costituente per l'esame dei disegni di legge*, a cura di S. Bova, Roma, 1985 (cfr. in particolare S. Bova, *Introduzione*, ivi, p. IX s., spec. LXXII s.).

²¹ Su questi insiste G. Bertolini, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, cit., p. 215, ricordando, tra l'altro, che "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".

costituzionale spetta il compito di individuare in forma espressa gli organi titolari dei tre poteri dello Stato²², e che essa serve a marcare con chiarezza una discontinuità rispetto al regime statutario, e rispetto ad altre carte costituzionali europee del XIX secolo, quanto al coinvolgimento del Capo dello Stato nell'esercizio della funzione legislativa²³. Tuttavia, sembra che uno dei significati che possa e anzi debba essere attribuito a tale disposizione costituzionale – specie ove, in coerenza con il canone secondo cui le norme costituzionali devono essere interpretate *magis ut valeant*²⁴, non la si voglia ridurre a mera ripetizione di quanto stabilisce il precedente art. 55 sulla configurazione bicamerale del Parlamento e ad un'anticipazione, con formula sintetica, di quel che dispone, assai più analiticamente, il successivo art. 72 – consista appunto nel riconoscimento alle Camere del potere di determinare il contenuto delle leggi che esse stesse approvano. Come è stato da tempo 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”²⁵. Il potere di emendamento può in definitiva considerarsi “un *essentiale* della funzione legislativa”²⁶.

²² Cfr., con particolare chiarezza, il titolo III della Costituzione francese del 3 settembre 1791, il quale, dopo aver affermato che la sovranità appartiene alla nazione (art. 1), chiarisce che la costituzione francese è rappresentativa e che perciò la nazione può esercitare i poteri unicamente tramite delega (art. 2), per poi stabilire che il potere legislativo è delegato ad un'Assemblea nazionale (art. 3), il potere esecutivo è delegato al re (art. 4) e il potere giudiziario è delegato a giudici eletti a tempo dal popolo (art. 5). Tra le Costituzioni vigenti, si veda, ad esempio, l'art. 26 della Costituzione della Grecia, che individua gli organi competenti ad esercitare la funzione legislativa (comma 1), la funzione esecutiva (comma 2) e la funzione giurisdizionale (comma 3). La Costituzione statunitense, muovendosi piuttosto nella logica della separazione dei poteri e dei *checks and balances*, si apre (art. I, sect. I) con una disposizione che in qualche misura racchiude in sé i contenuti normativi degli artt. 55 e 70 della Costituzione italiana (“Tutti i poteri legislativi conferiti col presente atto sono delegati ad un Congresso degli Stati Uniti, composto di un Senato e di una Camera dei Rappresentanti”) e che non a caso, in ossequio al criterio degli *enumerated powers*, non fa riferimento ad una generica (e generale) funzione legislativa, ma parla di poteri legislativi previsti dalla stessa Costituzione. Cfr., tra gli altri, L.H. Tribe, *American Constitutional Law*, III ed., vol. I, New York, 2000, p. 789 s. e D. Ginsburg, *Legislative vesting clause (Article I, Section I)*, in E. Meese III (chair), *The Heritage Guide to the Constitution*, Washington D.C., 2005, p. 46 s.

²³ L'art. 3 dello statuto albertino, quasi letteralmente ispirato alle disposizioni contenute nelle Costituzioni francesi del 1814 (art. 14) e del 1830 (art. 15), proclamava infatti che “Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato, e quella dei Deputati”. Analogamente, cfr., ad esempio, l'art. 36 della Costituzione del Belgio (“Il potere legislativo federale è esercitato collettivamente da Re, dalla Camera dei rappresentanti e dal Senato”) e l'art. 3, primo periodo, della Costituzione della Danimarca (“Il potere legislativo appartiene collettivamente al Re e al Parlamento”).

²⁴ Su questo canone interpretativo, riconducibile soprattutto al pensiero di Vezio Crisafulli (cfr. V. Crisafulli, *Introduzione a Id., La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, spec. p. 7 s.), cfr. M. Dogliani, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano, 1982, spec. p. 38 s., F. Modugno, *La teoria delle fonti del diritto nel pensiero di Vezio Crisafulli*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, p. 487 s. e A. D'Atena, *Teoria delle fonti, teoria dell'atto e problematicismo nel pensiero di Vezio Crisafulli*, ivi, p. 533 s.

²⁵ Così E. Spagna Musso, voce *Emendamento*, in *Enc. del dir.*, XIV, Milano, 1965, p. 828 s., il quale precisa che ciò vale “anche nel caso delle cosiddette leggi meramente formali”: infatti, “poiché queste sono sempre poste in essere con il procedimento tipico della funzione legislativa, l'esercizio del potere di emendamento non può non sottostare alla comune disciplina del procedimento”. Ritiene che “il *fondamento* della potestà di emendamento risulta essere implicitamente riconducibile alla titolarità della funzione legislativa, intesa come funzione attiva, del Parlamento”, segnalando però che la “disciplina dell'*esercizio* di tale potestà, dato che questa non è disciplinata con norme costituzionali risulta essere ricostruibile prevalentemente, ma non esclusivamente in base alla normativa

Una lettura siffatta, in secondo luogo, trova un suo ulteriore, e fors'anche più specifico, punto di appoggio nell'art. 72, primo comma, Cost., il quale individua i principi che informano il procedimento di approvazione parlamentare delle leggi. Tale disposizione, infatti, sia ove richiede che ciascun progetto di legge venga previamente "esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa", sia allorquando prevede che esso debba essere approvato "articolo per articolo e con votazione finale", presuppone chiaramente l'esistenza di un potere di emendamento. Nel primo caso, infatti, l'obbligo del previo esame in commissione²⁷ sta a significare il divieto di portare un testo direttamente all'attenzione dell'assemblea e la necessità che ciascuna iniziativa legislativa costituisca oggetto di una trattazione preventiva da parte di un organo più ristretto, maggiormente idoneo, quindi, ad assumere la veste di organo effettivamente decisionale e non di mera ratifica di decisioni già assunte in altra sede²⁸; nel secondo caso, in modo ancor più diretto, l'approvazione articolo per articolo svolge, oltre alla funzione di permettere ai parlamentari un'attenta valutazione di ogni singola disposizione legislativa – evidentemente presupponendo una qualche omogeneità materiale di ciascun articolo²⁹ – quella di "rendere più agevole la presentazione degli emendamenti ai singoli articoli e di consentire peraltro, dopo l'eventuale approvazione degli emendamenti, una valutazione d'insieme sul singolo articolo"³⁰.

regolamentare", A. Pisaneschi, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società*, 1988, p. 203 s. In un'ottica non dissimile cfr. il contributo dell'ex presidente della Camera apparso recentemente sulla stampa quotidiana (P.F. Casini, *Un abuso patologico*, in *Corriere della sera*, 26 luglio 2006, p. 1 s.), nel quale si sostiene che l'uso continuo della questione di fiducia rischia di "svuotare la partecipazione delle Camere alla funzione legislativa attribuita loro dall'articolo 70 della Costituzione".

²⁶ Così A. Cerri, *Dal contrattualismo al principio di maggioranza: approccio giuridico ed approccio economico-matematico al processo politico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, p. 613 s., spec. p. 631.

²⁷ Sul carattere originale di questa previsione costituzionale nel panorama comparato si veda il contributo di R. Perna, in *questo volume*.

²⁸ Cfr., per tutti, L. Elia, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, vol. XXIX, 1961, p. 42 s., spec. 67 s., il quale sottolinea che "la mancanza di ogni tipo di relazione (come, a maggior ragione, la mancanza di ogni esame in commissione) potrebbe comportare la invalidità del procedimento legislativo e pertanto della legge cui esso mette capo". Sull'importanza della fase istruttoria del procedimento legislativo cfr. F. Modugno, *L'invalidità della legge. II. Teoria dell'atto legislativo e oggetto del giudizio costituzionale*, Milano, 1970, spec. p. 204 s. e A. D'Andrea, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, 2004, spec. p. 90 s.

²⁹ Si tornerà sul punto *infra*, nei parr....

³⁰ Così A.A. Cervati, *Commento all'art. 72*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1985, p. 108 s., spec. 128 s. Non diversamente, cfr. A. Pisaneschi, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, cit., p. 221 s., per il quale il "controllo analitico da parte del Parlamento sui singoli articoli del progetto" previsto dall'art. 72 Cost. è "funzionalizzato alla possibilità da parte dell'organo legislativo di *modificare* la norma oggetto del controllo. Altrimenti la fase della discussione e votazione sui singoli articoli perderebbe quel valore centrale ed insopprimibile che questa riveste all'interno del procedimento legislativo e che deriva dalla previsione costituzionale della stessa". *Contra*, cfr. V. Lippolis, *Il problema della tempestività del procedimento legislativo: la cosiddetta corsia preferenziale, i procedimenti di urgenza ex art. 72 Cost., il contingentamento dei tempi di intervento*, in Camera dei deputati, *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, 1, Roma, 1987, p. 269 s., spec. 280, ad avviso del quale non appare scontato che "la fase della votazione articolo per articolo, prevista dal primo comma dell'articolo 72, significhi anche approvazione con emendamenti. Non sarebbe quindi difforme a Costituzione l'ipotesi di limitare", per alcuni procedimenti, "la

In terzo luogo, argomenti aggiuntivi nel senso della presupposizione del potere di emendamento da parte del costituente possono altresì ricavarsi dall'art. 94, quarto comma, Cost., ove esclude che "il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo" importi, in capo a questo, un "obbligo di dimissioni". La formulazione della disposizione costituzionale, nel momento in cui fa riferimento ad una "proposta del Governo", appare infatti sufficientemente (e volutamente) generica, in modo tale da includere sicuramente, a prescindere dalla disputa relativa alla loro natura e al loro rapporto con l'iniziativa legislativa³¹, anche gli emendamenti: questi, infatti, prima di essere votati e, eventualmente, approvati, sono qualificabili, appunto, come "proposte emendative" o "proposte di emendamenti"³². Nell'ambito delle varie tipologie di emendamenti, poi, sembrano suscettibili di essere ricompresi nella dizione in questione, come "proposte del Governo", sia le proposte emendative presentate direttamente dal Governo, sia quelle presentate dai parlamentari o dalle commissioni permanenti, ma su cui il Governo abbia espresso parere favorevole. La prassi, sia precedente che successiva alla Costituzione repubblicana, è del resto assolutamente nel medesimo senso, ben potendo le dimissioni del Governo derivare, benché non obbligatoriamente, dalla reiezione di un emendamento da esso sottoscritto o appoggiato (o, viceversa, dall'approvazione di un emendamento su cui il Governo abbia espresso una valutazione contraria). Ed è significativo che lo stesso istituto della questione di fiducia abbia fatto leva, per legittimarsi nel vigente quadro costituzionale, che come è noto non disciplina espressamente tale istituto, proprio sul quarto comma dell'art. 94 Cost., seppure letto, per così dire, "in controluce"³³; e che, coerentemente con questo fondamento, si sia sostenuto che il Governo possa porre la questione di fiducia su qualsiasi emendamento (anche non sottoscritto dal Governo), purché ritenuto a tal punto importante da mettere in dubbio – in questione, appunto – la permanenza del rapporto fiduciario³⁴.

presentazione degli emendamenti alla sede referente poiché non sarebbe scalfito il diritto della Camera, in quanto organo complesso, a modificare il testo sottoposto al suo esame, e cioè il potere di emendamento".

³¹ Cfr., in questo senso, G. Bertolini, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, cit., p. 216. Si veda anche subito *infra*, la nota....

³² Come osserva E. Spagna Musso, voce *Emendamento*, cit., p. 828 s., "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".

³³ Cfr., in proposito, M. Galizia, voce *Crisi di Gabinetto*, in *Enc. del dir.*, XI, 1962, p. 367 s. ("se il gabinetto può attribuire, ai sensi del quarto comma dell'art. 94 cost., significato politico ad un voto contrario su una sua proposta rassegnando le dimissioni, è evidente che esso può a maggior ragione annunciare preventivamente il particolare valore che assegna alla votazione, impegnando in maniera consapevole e chiara le forze parlamentari"), nonché, anche per ulteriori indicazioni, M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 169.

³⁴ Sull'emersione nella prassi repubblicana della questione di fiducia e sui suoi caratteri si tornerà, seppur sinteticamente, *infra*, nel par. 5.

In quarto luogo, si è altresì ragionato intorno alle origini di una disposizione di ambito applicativo più limitato, rivolta cioè a disciplinare una singola categoria di leggi, vale a dire l'art. 81 Cost.³⁵. Infatti, i lavori preparatori di tale articolo mostrano piuttosto chiaramente che i costituenti, nell'attribuire alle Camere la funzione di approvare ogni anno "i bilanci", davano per scontata la sussistenza di un potere emendativo del parlamento anche con riguardo ad una legge per più versi assai peculiare come la legge di bilancio³⁶; tant'è che gli stessi contenuti del terzo comma dell'art. 81 Cost., ai sensi del quale "con legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese", e del successivo quarto comma, che prevede l'obbligo di copertura delle leggi di spesa, sono stati visti, dallo stesso costituente, come diretti essenzialmente a porre un freno all'emendabilità parlamentare del bilancio e delle leggi con effetti finanziari, oltre che come volti rispettivamente a delimitare il contenuto proprio della legge di bilancio e a fissare un vincolo al potere di iniziativa delle leggi³⁷.

In quinto luogo, va infine precisato che, ovviamente, per tutti coloro i quali riconducono la potestà di emendamento al potere di iniziativa legislativa³⁸ il potere in questione verrebbe ad essere dotato di "copertura costituzionale" altresì per effetto dell'art. 71 Cost.: almeno con

³⁵ Cfr. G. Bertolini, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, cit., p. 215 s., il quale 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 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".

³⁶ Significative in tal senso appaiono infatti le ragioni richiamate dal presidente della Commissione dei 75 Ruini e dal costituente democristiano Bertone al fine di invitare al ritiro di un emendamento (a firma del socialista Buffoni) volto a sopprimere l'attuale terzo comma dell'art. 81 Cost., perché tale comma era ritenuto dal presentatore impeditivo di emendamenti parlamentari diretti, ad esempio, ad aumentare l'importo previsto in un capitolo di bilancio: il primo riconosce infatti esplicitamente che "si potrà modificare il bilancio, nei limiti delle leggi tributarie e di autorizzazione alla spesa"; il secondo ribadisce che, in forza di tale comma, "non è che non sia ammesso, nella legge che vota il bilancio, aumentare il capitolo o diminuirlo; è vietato introdurre nuovi tributi e nuove spese che non siano state predisposte e preparate prima, secondo la procedura normale" (Atti Ass. Cost., 17 ottobre 1947, in *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. IV, p. 3355).

³⁷ Oltre all'intervento di Bertone citato nella nota precedente, cfr. l'intervento del monarchico Fabbri, il quale segnalò l'opportunità di "porre un divieto alle proposte di spesa avanzate durante la discussione dei bilanci", simile a quello inserito nella Costituzione della quarta repubblica francese, e a cui il vicepresidente della II sottocommissione, il repubblicano Conti, rispose proponendo una formulazione assai vicina a quella di cui all'attuale quarto comma dell'art. 81 Cost. (cfr. Atti Ass. Cost., 24 ottobre 1946, in *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. VII, p. 1238 s.). Per ulteriori indicazioni, oltre che per un'esposizione sintetica delle varie tesi volte a limitare l'emendabilità della legge di bilancio, sia consentito rinviare a N. Lupo, *Art. 81*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, vol. II, Torino, 2006, p. 1579 s., spec. 1590 s.

³⁸ Tra gli altri, ritengono che il fondamento del potere di emendamento (inteso evidentemente come potere di presentare emendamenti) vada ricondotto al potere di iniziativa legislativa F. Morhoff, *Trattato di diritto e procedura parlamentare*, Roma, 1948, p. 192 s., L. Paladin, voce *Emendamento*, in *Novissimo Dig. It.*, vol. VI, Torino, 1960, p. 510 s., A. Pizzorusso, *Delle fonti del diritto (artt. 1-9 disp. prel.)*, in *Commentario del codice civile*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 1977, p. 185, M. Mazziotti di Celso, voce *Parlamento (principi generali e funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, 1981, p. 757 s., par. 19, e A.A. Cervati *Commento all'art. 71*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1985, p. 61 s., spec. 84 s. *Contra*, sulla base della diversità dei titolari, ma anche dei presupposti e degli effetti (solo parzialmente coincidenti), cfr. E. Spagna Musso, voce *Emendamento*, cit., p. 828 s., P.G. Lucifredi, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Milano, 1968, spec. p. 18 s., A. Pisaneschi, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, cit., p. 218 s. e G. Bertolini, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, cit., p. 225 s.

riguardo ai soggetti ivi previsti, i quali peraltro, com'è noto, non coincidono, in parte per difetto e in parte per eccesso, con quelli dotati, secondo le previsioni dei regolamenti parlamentari, del potere di emendamento; fermo restando che ad essere tutelata dalla Costituzione ad opera dell'art. 71 Cost. sarebbe unicamente, in tal caso, la potestà di emendamento intesa come mero potere di proporre emendamenti, e non anche come effettiva possibilità di emendare un certo progetto di legge.

4. L'emendamento nella V Repubblica francese: un diritto da limitare, e quindi disciplinato (e garantito) dalla Costituzione

Al fine di comprendere meglio l'atteggiamento del costituente e il significato del silenzio serbato dalla carta costituzionale italiana nei confronti del potere di emendamento può essere utile richiamare, seppure sommariamente, l'ordinamento della Francia della V Repubblica³⁹. La carta costituzionale francese del 1958, diversamente da quella italiana e dalla stessa carta francese del 1946 (che ne trattava solo al fine di disciplinare la *navette* tra le due Camere)⁴⁰, ha infatti dedicato una specifica attenzione al tema: 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, Cost.: "I membri del Parlamento e il Governo hanno il diritto di emendamento"); ma, soprattutto, allo scopo di poterlo poi limitare in vario modo⁴¹.

Anzi, se si vuole sin da subito cogliere il senso del richiamo al vigente ordinamento costituzionale francese, si può dire che 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

³⁹ Specificamente a questo tema è dedicato il contributo di 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 questo volume, il quale tra l'altro evidenzia come la Costituzione francese parli di "diritto", anziché di "potere" di emendamento.

⁴⁰ Cfr. l'art. 20, quarto comma, della Costituzione francese del 1946, per cui l'Assemblea nazionale delibera sui soli emendamenti proposti dal Consiglio della Repubblica. Si veda anche, sul punto similmente, la versione dell'articolo come revisionata nel 1954. Sul punto cfr. B. Baufumé, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, Paris, 1993, spec. p. 22 s., il quale ricorda che sotto la terza e la quarta repubblica veniva negato al Governo il diritto di presentare propri emendamenti.

⁴¹ Ritiene che la dizione adottata dalla Costituzione francese sia scorretta, perché ministri e parlamentari hanno il diritto di presentare emendamenti, mentre il vero e proprio diritto di emendamento spetterebbe solo all'assemblea, G. Carcassonne, *La Constitution introduite et commentée*, V ed., Paris, 2002, p. 200 s., il quale rileva inoltre che non vi è traccia del potere di presentare emendamenti che spetta anche ai relatori, a nome della commissione.

dei poteri parlamentari⁴². Tuttavia, tale costituzionalizzazione del diritto di emendamento, pur essendo nata con scopi limitativi di tale diritto, ha finito, in una sorta di eterogenesi dei fini, per assicurargli una tutela di rango costituzionale, garantita anche mediante l'intervento del Conseil constitutionnel, idonea ad evitare sia che esso potesse essere indebitamente compresso, al di fuori delle ipotesi previste in Costituzione, sia che esso si prestasse ad usi impropri, trasformandosi cioè in una atipica forma di iniziativa legislativa incidentale e *in itinere* (come si è visto accadere, in Italia, per i maxiemendamenti).

Più in particolare, vengono in rilievo le previsioni della carta costituzionale francese del 1958 che delineano vincoli all'ammissibilità degli emendamenti parlamentari e quelle che attribuiscono al Governo poteri nel procedimento legislativo diretti a impedirne o ad ostacolarne la votazione.

Nel primo senso, configurando cioè un'ipotesi di inammissibilità assoluta⁴³, opera l'art. 40 Cost., sulla cosiddetta irricevibilità finanziaria: ai sensi di tale articolo, "Le proposte e gli emendamenti formulati dai membri del Parlamento non sono ammissibili quando la loro adozione abbia per conseguenza una diminuzione delle entrate ovvero la creazione o l'aggravamento di un onere pubblico". La disposizione costituzionale, che non prevede una procedura per dichiarare tale inammissibilità, ha trovato attuazione ad opera dei due regolamenti parlamentari, i quali hanno delineato una serie di filtri – più rigorosi all'Assemblea nazionale, un po' meno al Senato – attraverso cui devono passare i progetti di legge e, soprattutto, gli emendamenti parlamentari⁴⁴; anche il Conseil constitutionnel si è riservato un giudizio in proposito, purché la questione sia stata previamente sollevata in parlamento, in seduta plenaria⁴⁵.

⁴² La letteratura in proposito è pressoché sterminata. Sull'origine del testo costituzionale francese del 1958 e sul suo significato in termini di "sconfitta del Parlamento", cfr. G. Quagliariello, *De Gaulle e il gollismo*, Bologna, 2003, spec. p. 464 s.; si vedano anche D. Maus, *Le Parlement sous la V^e République*, III ed., Paris, 1996, spec. p. 17 s., P. Avril, *Le parlementarisme rationalisé*, in *Revue du droit public*, 1998, n. 5-6, p. 49 s. e O. Duhamel, *Droit constitutionnel. I. Le pouvoir politique en France*, IV ed., Paris, 1999, p. 259 s. Per letture critiche, nella dottrina italiana, praticamente all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione della V Repubblica, cfr. S. Galeotti, *La nuova Costituzione francese. Appunti sulla recessione del principio democratico nella V^a Repubblica*, Milano, 1960, spec. p. 17 s., e, successivamente, M. Volpi, *La democrazia autoritaria. Forma di governo bonapartista e V Repubblica francese*, Bologna, 1979, spec. p. 135 s. e 219 s.; decisamente più favorevole è la lettura proposta da A. Giovannelli, *Aspetti della V^a Repubblica, da De Gaulle a Mitterand*, Milano, 1984, spec. p. 299 s. Sulle forme di razionalizzazione del parlamentarismo cfr. M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., spec. p. 94 s., e P. Massa, *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare. Lineamenti di diritto parlamentare comparato*, Milano, 2003, spec. p. 15 s.

⁴³ Cfr. Conseil Constitutionnel, décision 78-94 DC du 14 juin 1978.

⁴⁴ Cfr. l'art. 92, comma 1, del regolamento dell'Assemblea nazionale e l'art. 45, comma 1, del regolamento del Senato. Per l'illustrazione di tali filtri procedurali, che fanno leva soprattutto sulla valutazione del presidente della Commissione finanze, cfr. A. Martin, *Le Présidents des assemblées parlementaires sous la V^e République*, Paris, 1996, p. 214 s., V. Sommacco, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, Paris, 2002, spec. p. 261 s. e J.P. Camby-P. Servent, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, IV ed., Paris, 2004, p. 93 s.

⁴⁵ Cfr., tra le altre, la décision 77-82 DC du 20 juillet 1977, in cui si è affermato che « le Conseil constitutionnel ne peut être saisi de la question de savoir si une proposition ou un amendement formulé par un membre du Parlement a été

Nel secondo senso, come meccanismi cioè azionabili in modo discrezionale dal Governo, si prestano ad essere letti gli istituti previsti: all'art. 41 Cost.; al secondo e al terzo comma dell'art. 44 Cost.; e, infine, al terzo comma dell'art. 45 Cost.

L'art. 41 Cost. ha infatti previsto uno speciale potere, in capo al Governo, di opporre l'irricevibilità delle proposte di legge e degli emendamenti che ritiene essere estranei alla materia riservata alla legge (e quindi riservata al regolamento governativo) o in contrasto con una delega conferita al Governo, stabilendo altresì che, in caso di dissenso tra Governo e presidente di Assemblea, la questione sia deferita al Conseil constitutionnel, il quale la decide in un termine assai breve (8 giorni)⁴⁶. Il secondo comma dell'art. 44 Cost. ha consentito al Governo di far valere il vincolo del previo esame in Commissione, permettendogli di opporsi, dopo l'apertura del dibattito, "all'esame di qualsiasi emendamento che non sia stato anteriormente sottoposto all'esame della Commissione"⁴⁷. Il successivo terzo comma, poi – e soprattutto –, ha conferito al Governo il potere di chiedere (ed ottenere) il cosiddetto "voto bloccato": ossia che 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"⁴⁸. Infine, l'art. 45 Cost.,

adopté en méconnaissance de l'article 40 de la Constitution que si la question de la recevabilité de cette proposition ou de cet amendement a été soulevée devant le Parlement » ; e, più recentemente, la décision 2002-464 DC du 27 décembre 2002. Sui contenuti di tale giurisprudenza costituzionale cfr. B. Baufumé, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, cit., p. 88 s. e P. Avril-J. Gicquel, *Droit parlementaire*, III ed., Paris, 2004, p. 188 s. Rileva una contraddizione tra il carattere assoluto dell'inammissibilità in questione e la necessità che essa sia previamente evidenziata nel corso dell'iter parlamentare G. Carcassonne, *La Constitution introduite et commentée*, cit., p. 192.

⁴⁶ Si tratta di un istituto di cui il Governo ha fatto un uso piuttosto limitato, del resto in connessione con la scarsa tenuta della distribuzione delle materie tra legge e regolamento delineata dagli artt. 34 e 37 della Costituzione del 1958, tant'è che parte della dottrina si domanda se quella in questione sia, ormai, una procedura inutile (così J.P. Camby-P. Servent, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, cit., p. 88 s.). Su di essa, cfr. A. Martin, *Le Présidents des assemblées parlementaires sous la V^e République*, cit., p. 213 s. e, specificamente, anche per ampi dati sulla prassi, il lavoro monografico di E. Oliva, *L'article 41 de la Constitution du 4 octobre 1958. Initiative législative et Constitution*, Aix-Marseille-Paris, 1997, *passim*, il quale invece tende a valorizzarne il significato.

⁴⁷ Anche questa procedura è stata sviluppata dai regolamenti parlamentari (art. 100, comma 3, del regolamento dell'Assemblea nazionale; art. 49, comma 5, del regolamento del Senato), ma non è stata frequentemente utilizzata dal Governo, potendosi contare, nel complesso, una decina di applicazioni (cfr. V. Sommacco, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., p. 294 s. e J.P. Camby-P. Servent, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, cit., p. 91).

⁴⁸ Il cosiddetto *vote bloqué*, chiamato anche scrutinio unico (perché consente di derogare al principio della specialità del voto, restringendo così la libertà di voto del parlamentare), è stato invece piuttosto ampiamente utilizzato dal Governo, benché la sua valenza antiostruzionistica appaia poco significativa: cfr., tra gli altri, P. Avril-J. Gicquel, *Droit parlementaire*, cit., p. 177 s., J.P. Camby-P. Servent, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, cit., p. 90 s. e M. Mauguin Helgeson, *L'élaboration parlementaire de la loi. Etude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Paris, 2006, p. 310 s.

Nell'ordinamento francese esiste altresì, ed è stato espressamente disciplinato in Costituzione (all'art. 49, terzo comma, Cost.), un istituto in qualche misura corrispondente alla questione di fiducia, configurato in termini ancora più "forti", in quanto l'impegno della responsabilità del Governo su un testo fa sì che esso si dia per approvato a meno che non sia presentata, ed approvata a maggioranza assoluta, una mozione di sfiducia: sul fatto che si tratti di un istituto particolarmente forte insistono A.A. Cervati, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con "voto bloccato" nella Quinta Repubblica francese*, in *Giur. cost.*, 1969, p. 2711 s. (per il quale la presenza degli strumenti di cui all'art. 44, comma 3, e all'art. 49 Cost. sancisce "giuridicamente la subordinazione del parlamento al governo"), A. Giovannelli, *Aspetti della V^a Repubblica, da De Gaulle a Mitterand*, cit., p. 119 s. (ad avviso del quale il terzo comma

nell'ambito della complessa procedura di conciliazione tra le due assemblee, ha stabilito, al terzo comma, che l'eventuale testo elaborato all'interno della Commissione mista paritetica debba essere sottoposto al voto delle due assemblee, ma altresì che, in tale occasione, nessun emendamento sia ammissibile senza l'assenso del Governo⁴⁹.

Un'ultima, importante, spia del diverso approccio al tema degli emendamenti parlamentari – e del connesso tema del ruolo del Governo nel procedimento legislativo – da parte della carta costituzionale francese del 1958 si può desumere dall'art. 42, primo comma, Cost., ai sensi del quale “la discussione dei disegni di legge verte, davanti alla prima assemblea che ne è investita, sul testo presentato dal Governo”: si è così superato, in quell'ordinamento, il “principio costituzionale della pari efficacia formale della iniziativa legislativa da qualunque soggetto provenga”⁵⁰ e, più in concreto, si è evitato che, in caso di presentazione di un disegno di legge governativo, il testo base per l'esame in assemblea sia quello predisposto dalla commissione, o comunque un testo non necessariamente accettato dal Governo⁵¹. Gli emendamenti adottati dalle commissioni devono perciò nuovamente essere discussi e votati in assemblea, analogamente a quelli presentati dai singoli parlamentari⁵². Un'indicazione nel medesimo senso proviene dall'art. 48, primo comma, Cost., ai sensi del quale, di regola – e salvo le eccezioni previste dalla legge costituzionale 95-880 del 4 agosto 1995 – “l'ordine del giorno delle assemblee comporta prioritariamente e nell'ordine fissato dal Governo, la discussione dei progetti di legge presentati dal Governo o delle proposte di legge da esso accettate”, così superandosi in modo quasi completo la tradizionale “sovranità” dell'assemblea sul proprio ordine del giorno⁵³.

dell'art. 49 costituisce la “pietra angolare del parlamentarismo razionalizzato”) e M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., spec. p. 36 s. (il quale parla di “formidabile mezzo di pressione che, nell'esperienza francese, ha sinora consentito all'Esecutivo di dominare una maggioranza eterogenea e recalcitrante”). Anche di esso, utilizzabile peraltro presso la sola Assemblea nazionale, il Governo ha teso a fare un uso molto frequente: cfr. J.P. Camby-P. Servent, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, cit., p. 91 s., i quali rilevano che, in genere, ad un utilizzo più frequente del voto bloccato corrisponde un minore uso dell'impegno di responsabilità, e viceversa; cfr. M. Mauguin Helgeson, *L'elaboration parlementaire de la loi*, cit., p. 312 s., ad avviso della quale questa procedura, contrariamente al voto bloccato, mette in discussione i principi essenziali dell'elaborazione delle leggi.

⁴⁹ Su tale procedura, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale e della dottrina, cfr. ampiamente B. Baufumé, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, cit., p. 357 s., ove si dà conto anche delle norme dei regolamenti parlamentari secondo cui gli emendamenti presentati sono sottoposti al Governo prima della loro distribuzione e sono distribuiti dopo che il Governo abbia espresso il suo assenso. Più di recente cfr. J.P. Camby, *Droit d'amendement et navette parlementaire: une évolution achevée*, in *Revue du droit public*, 2006, n. 2, p. 293 s.

⁵⁰ Principio generalmente desunto dall'art. 71 Cost. dalla dottrina italiana: cfr., per l'espressione virgolettata, A. Pisaneschi, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, cit., p. 225.

⁵¹ Si vedano, anche per indicazioni sulla prassi e sulla giurisprudenza costituzionale che si è opposta all'assegnazione alle commissioni di un ruolo di “filtro” degli emendamenti, J.P. Camby-P. Servent, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, cit., p. 69 s. e C. Debbasch, *Constitution V^e République. Textes, jurisprudence, pratique*, III ed., Paris, 2003, p. 216 s.

⁵² Cfr. G. Carcassonne, *La Constitution introduite e commentée*, cit., p. 194 s.

⁵³ Cfr., per tutti, P. Avril-J. Gicquel, *Droit parlementaire*, cit., p. 116 s. e G. Carcassonne, *La Constitution introduite e commentée*, cit., p. 222 s.

Dalla lettura della carta costituzionale del 1958 emergono, dunque, una serie di limitazioni sicuramente molto forti, secondo alcuni anche troppo⁵⁴, ma costituzionalmente giustificate e coerenti con la forma di governo ivi prevista, al diritto di presentare emendamenti e altresì all'effettivo potere di modifica dei testi sottoposti alle Camere. A queste fanno riscontro regolamenti parlamentari che dedicano notevole attenzione al tema, stabilendo, tra l'altro, per gli emendamenti, un obbligo di motivazione (seppure succinta), la necessità di rimanere nello stesso ambito materiale del progetto e, soprattutto, il vincolo a non riferirsi a più di un articolo del progetto di legge⁵⁵.

Nella prassi ormai quasi cinquantennale della V Repubblica francese, peraltro, le due Camere si sono ampiamente avvalse del potere di discutere e approvare emendamenti. E' stato anzi osservato che proprio il potere di emendamento, nell'ambito di un ordinamento in cui la quasi totalità delle leggi approvate trae la sua origine da un'iniziativa del Governo, costituisce la modalità principale attraverso cui i parlamentari concorrono all'esercizio della funzione legislativa e rappresenta comunque elemento vitale del parlamento e della democrazia⁵⁶; quando non addirittura un correttivo allo squilibrio di poteri tra l'esecutivo e il legislativo⁵⁷.

Di fronte ad un quadro siffatto, il Conseil constitutionnel – che, in un primo momento, nel corso degli anni '70, si era sostanzialmente chiamato fuori dalla questione, rilevando come le regole sul rapporto tra l'emendamento e il testo al quale è riferito fossero prive di rango costituzionale⁵⁸ – è andato poi identificando, nel corso degli anni '80, alcuni limiti al potere di emendamento, facendo leva sia sul legame tra l'emendamento e il testo a cui esso è riferito, sia sui cosiddetti "limiti inerenti" al potere di emendamento (i quali lo distinguerebbero, per oggetto

⁵⁴ Una valutazione critica è espressa, ad esempio, da A.A. Cervati, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con "voto bloccato" nella Quinta Repubblica francese*, cit., p. 2724 s.

⁵⁵ Cfr. l'art. 98, commi 3, 4 e 5, del regolamento dell'Assemblea nazionale, il quale dispone, tra l'altro, che "Gli emendamenti devono essere sommariamente motivati; essi sono comunicati dalla Presidenza alla commissione competente per il merito, stampati e distribuiti; la mancata stampa e distribuzione di un emendamento non può essere tuttavia di ostacolo alla sua discussione in seduta pubblica". Inoltre: "Gli emendamenti sono ammissibili solo se riguardano un solo articolo. I progetti interamente sostitutivi sono presentati sotto forma di emendamenti, articolo per articolo, al testo in discussione. I subemendamenti sono ammissibili solo nella misura in cui non contraddicano il senso dell'emendamento. I subemendamenti non possono essere emendati.". E ancora: "Gli emendamenti ed i subemendamenti sono ammissibili solo se si applicano effettivamente al testo cui sono riferiti o, se si tratti di articoli aggiuntivi, se sono proposti nel quadro del progetto o della proposta".

⁵⁶ Si vedano, in tal senso, P. Pactet, *Préface*, a B. Baufumé, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, cit., p. IX s. e V. Sommacco, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., spec. p. 413 s. Rileva che non la constatazione di cui nel testo, sull'esercizio della funzione legislativa parlamentare soprattutto attraverso gli emendamenti, non costituisce una peculiarità dell'ordinamento francese M. Manguin Helgeson, *L'elaboration parlementaire de la loi*, cit., p. 60 s.

⁵⁷ Così J.P. Camby-P. Servent, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, cit., p. 84.

⁵⁸ Cfr. soprattutto la décision 78-97 du 27 juillet 1978, su cui cfr., anche per la sottolineatura delle sue ambiguità e per ulteriori indicazioni giurisprudenziali, B. Baufumé, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, cit., p. 257 s., S. de Cacqueray, *Le Conseil constitutionnel et le règlements des assemblées*, Paris, 2001, p. 342 s., e P. Passaglia, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino 2002, spec. p. 462 s.

e per portata, dall’iniziativa legislativa). Questo secondo ordine di argomentazioni, peraltro, ha costituito la *ratio decidendi* di una sola, seppure importante, pronuncia di illegittimità costituzionale⁵⁹. Anche a seguito di critiche dottrinali e politiche piuttosto severe⁶⁰, il Conseil, negli anni successivi, ha evitato di esprimersi ancora circa il difficile confine tra emendamento ed iniziativa legislativa e circa la portata propria dell’emendamento⁶¹; mentre ha continuato ad esercitare uno stringente controllo – talvolta mediante l’evidenziazione d’ufficio di tale profilo – sullo stretto legame che deve sussistere tra l’emendamento e il testo del progetto di legge in discussione⁶², anche al fine di evitare che il Governo, attraverso un ripensamento del disegno di legge già presentato, aggirasse l’obbligo di sentire il previo parere del Conseil d’Etat⁶³.

5. La limitabilità del potere di emendamento e i suoi “controlimiti” costituzionali

La vicenda francese e lo stesso esame del testo costituzionale italiano consentono ora di affrontare la questione dei maxiemendamenti in termini maggiormente equilibrati e fors’anche meno legati alle polemiche che si succedono sul tema, spesso con una curiosa inversione delle parti a seconda della collocazione dei protagonisti nell’ambito delle forze della maggioranza o all’interno di quelle dell’opposizione, nelle legislature del maggioritario. Polemiche nelle quali prevalgono spesso, magari sulla scorta di esigenze retoriche, atteggiamenti manichei, con esaltazioni preconcepite o, all’opposto, giudizi assai negativi nei confronti dello stesso potere di emendamento.

Preliminarmente, ai nostri fini, sembra infatti anzitutto da escludere che il potere di emendamento vada considerato di per sé – come dire – “buono” e perciò assolutamente

⁵⁹ Cfr. la décision 86-225 DC du 23 janvier 1987, su cui cfr. J.P. Camby-P. Servent, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, cit., p. 101 s. e M. Mauguin Helgeson, *L’elaboration parlementaire de la loi*, cit., p. 87 s. (la quale sottolinea che tale giurisprudenza sui limiti inerenti al era comunque riferita ad emendamenti successivi alla formulazione di un testo da parte della commissione mista paritetica, ai sensi cioè dell’art. 45 Cost.

⁶⁰ Per tutti, cfr. P. Avril-J. Gicquel, *Droit parlementaire*, cit., p. 269 s.

⁶¹ Cfr. in particolare le decisioni 2001-445 DC du 19 juin 2001 e 2001-455 DC du 12 janvier 2002, su cui cfr. J.P. Camby, *Le droit d’amendement : un droit jurisprudentiel? À propos de la décision du Conseil constitutionnel du 19 juin 2001*, in *Revue du droit public*, 2001, p. 967 s. e V. Sommacco, *Le droit d’amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., spec. p. 356 s.

⁶² Si vedano, tra le altre, le decisioni: 85-198 DC du 13 décembre 1985; 90-276 DC du 25 juillet 1990; 90-287 DC du 16 janvier 1991; 2003-481 DC du 30 juillet 2003, su cui cfr. V. Sommacco, *Le droit d’amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, cit., spec. p. 340 s. (ove anche indicazioni sulle positive valutazioni della dottrina riguardo a tale giurisprudenza) e J.P. Camby-P. Servent, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, cit., p. 99 s.

⁶³ Ove infatti il Governo intenda apportare modifiche ad un suo disegno di legge che, per le ragioni suddette, eccedano le caratteristiche di un emendamento, può presentare la cosiddetta *lettre rectificative*, che – come ha precisato la giurisprudenza del Conseil constitutionnel (décision 90-285 du 28 décembre 1990) – essendo assimilabile ad una iniziativa legislativa, abbisogna del parere del Consiglio di Stato. Cfr. B. Baufumé, *Le droit d’amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, cit., p. 14 s. e P. Avril-J. Gicquel, *Droit parlementaire*, cit., p. 182.

incomprimibile, in quanto il suo libero e incondizionato esercizio sia da considerarsi quale inviolabile garanzia dei poteri legislativi del Parlamento e, al suo interno, dei singoli parlamentari (di opposizione ma anche di maggioranza).

Analogamente, non pare che possa essere accolto neppure l'approccio radicalmente opposto, ai sensi del quale il potere di emendamento sarebbe "alla radice di tutti i mali": automaticamente foriero, cioè, di legislazione "cattiva" e frettolosa, portavoce di interessi particolari e corporativi, quando non strumento di manovre ostruzionistiche più o meno palesi.

Come è ovvio, in entrambi i punti di vista spiccatamente valutativi appena richiamati vi sono elementi di verità: per un verso, il potere di emendamento è, come si è accennato, legato all'effettiva possibilità che le Camere e, al loro interno, i parlamentari partecipino all'esercizio della funzione legislativa, discutendo e, eventualmente, modificando le discipline ad essi sottoposte. Per altro verso, è risaputo che attraverso gli emendamenti – in particolar modo quelli riferiti al disegno di legge finanziaria, ma anche alle leggi e "leggine" di spesa – spesso arrivano in Parlamento le proposte di disposizioni normative più variegata e, talvolta, frettolosamente redatte, quando non strampalate⁶⁴; inoltre, accade piuttosto frequentemente, in Italia ma non solo, che gli emendamenti siano utilizzati come strumento prettamente ostruzionistico, specie in considerazione del riconoscimento di una possibilità emendativa (nel senso cioè di possibilità di presentazione di emendamenti) illimitata in capo a ciascun parlamentare⁶⁵.

Se ci si pone in questa chiave, appare chiaro che, ove fosse negata in radice la possibilità di presentazione e di approvazione di emendamenti con riferimento a tutti i progetti di legge, le previsioni costituzionali che si sono prima illustrate finirebbero evidentemente per essere vanificate.

Al tempo stesso, la carta costituzionale non esclude che, con riferimento ad alcune tipologie di disegni di legge configurati in modo peculiare dalla stessa Costituzione, il potere di

⁶⁴ Tale rischio ovviamente si accresce man mano che la legislazione, in un ordinamento a più livelli, tende a diventare una operazione sempre più complessa e, quindi, sempre meno "libera" e sempre meno agevole per i singoli parlamentari: cfr. il documento redatto dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti appartenenti all'Unione europea, *Complessità normativa e ruolo dei Parlamenti nell'epoca della globalizzazione*, Lisbona, maggio 1999 (reperibile in *Osservatorio sulle fonti 1999*, a cura di U. De Siervo, Torino, 1999, p. 302 s.). Un'analisi decisamente critica di tale documento è svolta da C. De Fiores, *Le trasformazioni della delega legislativa nell'epoca della globalizzazione*, in *Trasformazioni della funzione legislativa. II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, a cura di F. Modugno, Milano, 2000, p. 169 s. Cfr. anche Id., *La crisi della legge. Trasformazioni dello stato-nazione e produzione normativa*, in *Democrazia e diritto*, 2001 (n. 12), p. 79 s.

⁶⁵ Sia consentito richiamare, esemplificativamente, la vicenda dei circa 68.830 emendamenti presentati da un solo deputato (l'on. Malavenda) al provvedimento collegato alla manovra finanziaria per il 1999: cfr. A.C., XIII legislatura, res. sten., 16 novembre 1998, p. 14 s. Su tali fenomeni ostruzionistici cfr. A. Menè, *Ammissibilità ed ordine di votazione degli emendamenti tra ostruzionismo, integrazione normativa e qualità delle leggi*, in *Il parlamento nella transizione*, a cura di S. Traversa e A. Casu, Milano, 1998, p. 203 s. e Id., *Fenomeni ostruzionistici nella XIII legislatura tra garanzia dei diritti delle opposizioni e salvaguardia della funzione decisionale del Parlamento*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, 9, Roma, 1998, p. 369 s. Più in generale, sulla presentazione (ma anche, paradossalmente, sul ritiro) degli emendamenti come strumento ostruzionistico cfr. V. Di Porto-E. Rossi, voce *Ostruzionismo*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, X, Torino, 1995, p. 22 s. (dell'estratto).

emendamento possa essere anche fortemente compresso, se non azzerato⁶⁶. E altresì che a tale potere siano posti alcuni limiti di carattere generale: di ordine sia procedurale (si pensi al momento o alla sede della loro presentazione, o anche al requisito relativo alla loro sottoscrizione); sia formale (si pensi alla riferibilità ad un articolo o, ove prevista, alla motivazione dell'emendamento medesimo); sia infine quanto alla effettiva possibilità di sottoporli a votazione in assemblea (ad esempio, secondo quel che è accaduto con la riforma del regolamento della Camera del 1997, che ha assicurato il diritto al voto solo di un numero limitato di emendamenti segnalati da ciascun gruppo parlamentare)⁶⁷. Va da sé, però, che perché tali limiti possano essere giudicati conformi alla Costituzione e non finiscano per svuotare il potere di emendamento – che la carta fondamentale implicitamente ma chiaramente presuppone

⁶⁶ Il carattere definitivo degli atti oggetto di approvazione con legge parlamentare al momento della presentazione alle Camere e la circostanza che essi siano stati adottati (anche) da soggetti estranei al rapporto tra Parlamento e Governo fanno sì che di essi si tenda ad affermare per ragioni di ordine logico l'inemendabilità (dell'atto; non del relativo disegno di legge di approvazione, per le parti non direttamente vincolate dall'atto in questione): si pensi ai trattati internazionali (cfr. V. Lippolis, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, 1989, spec. p. 149 s. e F. Bruno, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, Milano, 1997, spec. p. 237 s.); alle intese con le confessioni non cattoliche (cfr. G. Long, *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica". Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Bologna, 1991, spec. p. 71 s.); e, prima della legge costituzionale n. 1 del 1999, agli statuti delle regioni ordinarie (cfr. U. De Siervo, *Gli statuti delle regioni*, Milano, 1974, p. 106 s., e, volendo, N. Lupo, *La legge di approvazione degli statuti regionali ordinari tra le norme e la prassi*, in *Quaderni regionali*, 1995, p. 965 s., spec. p. 1018 s.). Per il disegno di legge di bilancio il discorso è più complesso, essendo rimasta minoritaria in dottrina la tesi volta a configurarlo come vero e proprii disegno di legge di approvazione, mentre è assolutamente prevalente la tendenza a configurarlo come uno strumento di esercizio della funzione legislativa (cfr., nel primo senso, V. Sica, *Bilancio dello Stato e programmazione economica (profili giuridici)*, Napoli, 1964, spec. p. 80 s.; nel secondo, V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, spec. p. 349, S. Bartole, *Commento all'art. 81*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1979, p. 197 s., spec. p. 224 s., A. Pizzorusso, *Le fonti a produzione nazionale*, in A. Pizzorusso-S. Ferreri, *Le fonti del diritto italiano. I. Le fonti scritte*, Torino, 1998, p. 106 s.). Ciò non toglie che il disegno di legge di bilancio sia oggetto di limiti all'emendabilità variegati e assai significativi, su cui cfr. G. Vegas, *Le procedure di formazione dei documenti di bilancio*, in D. Da Empoli-P. De Ioanna-G. Vegas, *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, IV ed., Milano, 2005, p. 165 s., spec. p. 195 s. e, volendo, il nostro *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, in corso di pubblicazione.

⁶⁷ La riforma del regolamento della Camera del 1997, nell'introdurre l'art. 85-bis, ha di fatto consentito una dissociazione tra il diritto alla presentazione di emendamenti (che è rimasto privo di limiti quantitativi, anche quando essi provengano da un singolo deputato) e il diritto a che l'assemblea si esprima con un voto su ogni emendamento, stabilendo che sia in ogni caso garantita, con riferimento al progetto di legge nel suo complesso, la votazione di un numero di emendamenti "segnalati" da ciascun gruppo in numero "non inferiore, in media, per ciascun articolo, ad un decimo dei componenti" del gruppo. In proposito, S. Traversa (*Il procedimento di formazione delle leggi*, in ISLE, *Scienza e tecnica della legislazione. Lezioni*, a cura di S. Traversa, Napoli, 2006, p. 501 s., spec. p. 544), parla di "deroga al principio secondo cui tutte le proposte emendative devono essere poste in votazione". Piuttosto singolare appare, invero, il modo con cui tale deroga, attraverso l'istituto delle segnalazioni di "gruppo", si è realizzata: il disposto regolamentare continua infatti a prevedere unicamente all'art. 85, comma 8, la possibilità, per il presidente di assemblea, di procedere a votazioni "a canguro" di emendamenti "tra loro divergenti esclusivamente per variazione a scalare di cifre o dati o espressioni altrimenti graduate", ma la prassi ha visto l'applicazione sistematica e pressoché generalizzata della limitazione degli emendamenti da votare, con le sole eccezioni dei progetti di legge costituzionale e con qualche ampliamento della soglia deciso "in via equitativa" dal presidente, specie in caso di progetti composti da maxiarticoli (i quali producono evidentemente l'effetto di limitare drasticamente il numero degli emendamenti che possono essere segnalati da ciascun gruppo); e il succitato art. 85-bis, formulato in termini di garanzia per i gruppi, ha in realtà inteso sancire il carattere sistematico della limitazione del voto sui soli emendamenti "segnalati". Cfr., per un'accurata ricostruzione della prassi, C. Rizzuto, *Strumenti procedurali per la razionalizzazione delle deliberazioni della Camera dei deputati sugli emendamenti*, in Camera dei deputati, *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, 11, Roma, 2001, t. II, p. 659 s., spec. 690 s.

in capo alle Camere – essi devono essere introdotti in forma corretta ed equilibrata, in nome cioè di principi anch'essi di rango costituzionale, e individuando al tempo stesso gli opportuni pesi e contrappesi, a tutela dei poteri del Parlamento nel suo insieme e altresì dei singoli parlamentari.

6. Il paradosso dei maxiemendamenti: un esercizio estremo del potere di emendamento che ne consente l'azzeramento

Nella chiave che si è fin qui adottata, emerge con una certa chiarezza quello che si potrebbe forse chiamare il “paradosso dei maxiemendamenti”. I maxiemendamenti, in effetti, possono essere letti come una forma estrema di esercizio del potere di emendamento – che può cioè manifestarsi in quanto tale potere risulti essere poco regolato, o comunque regolato in modo non efficace⁶⁸ – attraverso la quale, in realtà, si producono effetti analoghi a quelli del voto bloccato in Francia⁶⁹, finendosi perciò per annullare ogni (ulteriore, ancorché temporalmente precedente) manifestazione del potere di emendamento riferita a quel progetto di legge.

Con la presentazione di maxiemendamenti, e la posizione della questione di fiducia su di essi, si determina, in altre parole, una sorta di abolizione di fatto del potere di emendamento, che viene ad essere azzerato bruscamente e interamente ove il Governo lo desideri. A vantaggio – sia consentito aggiungere – di emendamenti spesso tutt'altro che “impeccabili” ed elaborati, almeno nelle parti in cui non riproducono gli esiti del lavoro parlamentare fino ad allora svolto, in modo interamente “occulto”.

L'alterazione di pressoché tutte le regole che informano il procedimento legislativo che la presentazione dei maxiemendamenti determina⁷⁰ fa sì che essi vadano ad intaccare in profondità, se non a vanificare, quelli che sono tradizionalmente considerati i “punti di forza” o comunque le caratteristiche tipiche del procedimento legislativo parlamentare, e che lo distinguono rispetto ai processi di produzione normativa i quali si svolgono integralmente all'interno del Governo: ossia la trasparenza-pubblicità e la partecipazione (anche) delle

⁶⁸ Come nota E. Griglio, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, cit., p. 808, infatti, i maxiemendamenti sul piano formale consistono in “emendamenti interamente sostitutivi, formalmente riferiti ad un unico articolo, ma di fatto estesi all'intero testo in discussione (o a larga parte del medesimo)”.

⁶⁹ Che i maxiemendamenti costituiscano il “surrogato italiano del *vote bloqué* previsto dalla Costituzione francese” è rilevato, ad esempio, da V. Lippolis, *Maxiemendamenti, riforma per i due poli*, cit., p. 25.

⁷⁰ Tali alterazioni sono specificamente ripercorse da E. Griglio, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, cit., p. 824 s.

minoranze⁷¹. Si badi, inoltre, che proprio tali caratteri del procedimento legislativo sono da considerarsi essenziali affinché mantenga un senso l'istituto della riserva di legge, quantomeno se inteso nella sua lettura garantistica, e affinché possano tuttora ritenersi validi ed attuali alcuni tra i significati che in genere vengono attribuiti al principio di legalità⁷².

7. La dottrina sull'incostituzionalità dei maxiemendamenti

Pur in assenza di analisi monografiche specificamente dedicate al potere di emendamento – forse perché, diversamente da quel che si è visto accadere nell'ordinamento francese, tale potere è stato a lungo considerato “scontato” nella sua esistenza e, anche a seguito del suo utilizzo pressoché indiscriminato, tutt'altro che “popolare” presso l'opinione pubblica e presso gli stessi studiosi – la dottrina costituzionalistica italiana appare sostanzialmente concorde nel segnalare l'illegittimità costituzionale del fenomeno dei maxiemendamenti.

Si pensi anzitutto al pioneristico contributo di Andrea Pisaneschi, il quale, traendo spunto dalle vicende relative all'esame del disegno di legge finanziaria per il 1988, e dopo aver rinvenuto in Costituzione il fondamento del potere di emendamento, ha rilevato che “l'abbinamento della questione di fiducia ad emendamenti-controprogetti comporta di per sé alcune conseguenze la cui legittimità costituzionale è quantomeno dubbia”⁷³.

O alla dure prese di posizione di Giuseppe Ugo Rescigno e di Michele Ainis, i quali hanno parlato di una evidente “frode alla Costituzione”⁷⁴. O agli accenni critici reiteratamente svolti da Silvano Labriola, con specifico riferimento alle prassi della XIV legislatura⁷⁵.

⁷¹ Cfr., per tutti, G.U. Rescigno, *Sovranità del popolo e fonti del diritto nel pensiero di Carlo Esposito, Vezio Crisafulli e Livio Paladin*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, a cura di L. Carlassare, Padova, 2004, p. 129 s., spec. 153 s.: “la legge formale viene discussa e deliberata in pubblico, da tutti i rappresentanti della volontà popolare (sempre che il sistema elettorale sia sufficientemente rappresentativo), mentre i regolamenti vengono elaborati e decisi in segreto, soltanto dagli esponenti della maggioranza con il concorso, quasi sempre segreto, dei gruppi di pressione (e cioè di coloro che dai regolamenti traggono o sperano di trarre benefici e vantaggi)”

⁷² Cfr., tra gli altri, S. Fois, “Delegificazione”, “riserva di legge”, principio di legalità, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, vol. I, Padova, 1995, p. 727 s. Sul significato garantista della riserva di legge cfr., per tutti, L. Carlassare, voce *Legge (riserva di)*, in *Enc. giur.*, vol. XVIII, Roma, 1990, p. 2 s. Criticamente, nei confronti di un approccio siffatto, cfr. G. Scaccia, *Appunti sulla riserva di legge nell'esperienza costituzionale tedesca*, in *Diritto pubblico*, 2001, p. 219 s.

⁷³ Cfr. A. Pisaneschi, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, cit., spec. p. 246 s. Tale autore propone inoltre una lettura dell'art. 72 Cost. per effetto della quale l'articolo assumerebbe anche un significato sostanziale, posto che non potrebbe ritenersi “legittimo che in ciascun articolo vi fossero riunite materie del tutto eterogenee tra loro al mero scopo di ridurre le deliberazioni della Camera”.

⁷⁴ Cfr. M. Ainis, *La legge oscura*, cit., p. 4 e G.U. Rescigno, *L'atto normativo*, Bologna, 1998, p. 139 s. Particolarmente netta è la presa di posizione di quest'ultimo, il quale ritiene che si tratti di una “indecorosa e spudorata frode alla Costituzione, avallata dalla compiacenza dei presidenti delle due camere”: a suo avviso, infatti, “non può essere seriamente contestato che un articolo composto da 100 commi od oltre è un fatto abnorme, sicuramente proposto al solo fine di aggirare la Costituzione. Presidenti di assemblea attenti e rigorosi dovrebbero dichiarare inammissibili simili progetti; la Corte costituzionale dovrebbe dichiarare incostituzionale un atto approvato in tal modo”. Di prassi che

O anche al parallelo che si è provato a delineare tra la *ratio* alla base dell'art. 72 Cost., ove prevede l'approvazione articolo per articolo – garantire ai parlamentari di esprimere liberamente il proprio voto, che può differenziarsi a seconda della disposizione che di volta in volta venga esaminata –, e il principio che la Corte costituzionale ha riconosciuto, sin dal 1978, allorché ha richiesto, a tutela della libertà di voto dell'elettore, che i quesiti dei referendum abrogativi debbano avere carattere omogeneo⁷⁶.

O, ancora, alle opinioni nettamente critiche espresse da Giovanni Guzzetta e Marco Olivetti in occasione di due audizioni svolte presso la I Commissione affari costituzionali della Camera nel corso della XIV legislatura⁷⁷.

O, infine, ancor più di recente, e sulla scorta del già ricordato messaggio di rinvio presidenziale o della prassi delle ultime leggi finanziarie, ai contributi di Lorenzo Cuocolo, Simone Scagliarini, Elena Griglio, Laura Lorello e Bernardo Mattarella, i quali, seppure con argomentazioni non del tutto coincidenti, concordano con la valutazione critica nei confronti della legittimità costituzionale dell'istituto autorevolmente, benché incidentalmente, espressa dal Presidente della Repubblica Ciampi⁷⁸.

“aggira nella lettera e nello spirito le minime garanzie procedurali fissate dall'art. 72 della Costituzione” si parla in L. Gianniti-N. Lupo, *Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di S. Ceccanti e S. Vassallo, Bologna, 2004, p. 225 s., spec. 241 s.

⁷⁵ Si vedano S. Labriola, *Editoriale*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, (n. 3), p. 589 s., spec. 593, Id., *Per una storia breve di un lungo decennio*, ivi, 2004 (n. 4), p. 809 s., spec. 828 s., Id., *Finanziaria e dintorni*, ivi, 2005 (n. 1), p. 3 s. (tutti ora ripubblicati, sotto l'egida dell'ISLE, nel volume Id., *Editoriali della Rassegna parlamentare*, a cura di S. Traversa, Jovene, Napoli, 2006): nel secondo contributo richiamato, in particolare, si sostiene che la prassi dei maxi-emendamenti travolge “sia il principio costituzionale che prescrive la discussione e la deliberazione delle leggi articolo per articolo, e poi nel loro complesso, sia la potestà emendativa del parlamento”; nel terzo contributo, si rileva che, per effetto dell'uso combinato di maxi-emendamenti e questione di fiducia, “la facoltà del parlamentare di presentare emendamento, non per enunciarlo ma nella legittima pretesa di ottenerne la discussione e la votazione, viene posta nel nulla”.

⁷⁶ Cfr., volendo, N. Lupo, *Tecnica e politica della legislazione nelle circolari sulla redazione degli atti normativi*, in *Quaderni regionali*, 2004, p. 97 s., spec. 113 s., e E. Griglio, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, cit., p. 816. Cfr. anche *infra*, il prossimo paragrafo.

⁷⁷ Si vedano, rispettivamente: A.C., XIV legislatura, I commissione, indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la modifica della parte II della Costituzione, res. sten., 21 maggio 2004, p. 10 s., spec. 12, ove Guzzetta auspica una “limitazione della possibilità della maggioranza di stravolgere, fino all'ultimo minuto, le proprie proposte, spiazzando così l'opposizione (mi riferisco, in particolare, alla prassi, attuata non soltanto nella presente legislatura, di proporre repentini maxi-emendamenti con contestuale posizione della questione di fiducia, che rende per l'opposizione praticamente impossibile predisporre qualunque reazione)”; e A.C., XIV legislatura, I commissione, indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la modifica della parte II della Costituzione, res. sten., 21 maggio 2004, p. 3 s., spec. 7, ove Olivetti rileva che l'*escamotage* dei i maxi-emendamenti dà luogo a “deviazioni che, forse, prima o poi, bisognerebbe decidersi a definire incostituzionali”.

⁷⁸ Per L. Cuocolo, *I “maxi-emendamenti tra opportunità e legittimità costituzionale*, cit., p. 4766, le prassi in questione, “se non si vogliono definire illegittime, sono quantomeno in frode ai principi costituzionali ed elusive della più ampia concezione materiale del tessuto costituzionale del 1948”. Secondo S. Scagliarini, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, cit., p. 274 s., essa “non solo stride ma, si potrebbe dire, sovverte completamente la cultura costituzionale espressa nell'art. 72 Cost.”. E. Griglio, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, cit., p. 816 s., ritiene che l'art. 72 Cost., ove prescrive la votazione articolo per articolo, rappresenti un parametro che consente alla Corte [costituzionale] di intervenire contro eventuali suddivisioni della legge in articoli meramente elusive del dettato costituzionale” e segnala altresì che se il maxi-emendamento reca una disciplina radicalmente nuova rispetto al testo licenziato dalla commissione

Anche coloro i quali tendono, nel complesso e magari proprio a seguito di una comparazione con l'ordinamento della V Repubblica francese, a giustificare il fenomeno nell'ambito dell'evoluzione del sistema politico-istituzionale italiano – si pensi a Vincenzo Lippolis – sembrano comunque consapevoli che esso si pone in termini problematici rispetto al testo costituzionale vigente⁷⁹. E riconoscono perciò – è il caso di Paolo Passaglia, nel suo recentissimo commento all'art. 72 Cost. – che i maxiemendamenti, “per quanto formalmente non in contrasto con l'art. 72 Cost., appaiono sostanzialmente devianti rispetto al modello costituzionalmente prefigurato”⁸⁰.

8. L'orientamento della Corte costituzionale: la derogabilità delle norme sul procedimento legislativo in caso di posizione della questione di fiducia e la contraddittorietà con la giurisprudenza sull'omogeneità del quesito referendario

Su una linea diversa rispetto ad un così netto orientamento dottrinale, che si è visto essere decisamente critico nei confronti della legittimità costituzionale della prassi dei maxiemendamenti, appare collocarsi la giurisprudenza costituzionale. Questa, pur non avendo mai direttamente valutato l'istituto dei maxiemendamenti, si è trovata ad affrontare, nella

ciò comporta la violazione del principio istruttorio affermato anch'esso dall'art. 71, primo comma, Cost. L. Lorello, *Presidente della Repubblica e rinvio della legge*, cit., p. 340 s., tende, da un lato, a valorizzare la previsione costituzionale dell'approvazione articolo per articolo, la quale “non si configura solo come una modalità di formazione dell'atto legislativo, ma più ampiamente diviene una modalità di costruzione del rapporto tra istituzione parlamentare e cittadini, tra Stato e società, una modalità che dà espressione al principio di democrazia sul quale si fonda il nostro ordinamento costituzionale”; dall'altro, a prefigurare, in caso di mancato rispetto delle regole sulla redazione normativa, un possibile vizio di ragionevolezza della legge. Infine, con riferimento alla legge finanziaria per il 2006, B.G. Mattarella, *Riflessioni sulla legittimità costituzionale delle ultime leggi finanziarie*, in *Quad. cost.*, 2006, p. 783 s., ritiene che le leggi finanziarie composte da un solo articolo originano “una violazione formale e sostanziale dell'articolo 72 della Costituzione”, rilevando, in conclusione, che “è poco realistico pensare che venga sollevata una questione di legittimità costituzionale dell'intera legge finanziaria o di suoi articoli e – a maggior ragione – che essa venga accolta. Ma forse – se ne avesse l'occasione – la Corte potrebbe esercitare una graduale pressione sul legislatore, magari cominciando con un monito”.

⁷⁹ Il riferimento è a V. Lippolis, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in *Il parlamento. Storia d'Italia. Annali*, 17, a cura di L. Violante, Torino, 2001, p. 613 s., spec. 640, per il quale “è in sostanza il surrogato italiano del *vote bloqué* previsto dalla Costituzione francese, con il quale il governo può far approvare un intero progetto di legge con le modifiche gradite mediante un solo voto. La differenza è che il voto bloccato francese non ha il valore di votazione fiduciaria e può essere utilizzato senza gli appesantimenti che a tale tipo di votazione sono connessi (in particolare, il termine di ventiquattro ore)”. Cfr. anche, più specificamente, Id., *Maxiemendamenti, riforma per i due poli*, p. 1 s., ove si osserva che la prassi dei maxiemendamenti “utilizza il legittimo potere del governo di porre la fiducia sull'approvazione di un testo e tende fino al limite di rottura il disposto dell'art. 72 della Costituzione per il quale le leggi si votano articolo per articolo”.

⁸⁰ Così P. Passaglia, *Art. 72*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, p. 1379 s., spec. 1391 s., per il quale tale deviazione è tale da “incidere negativamente, per un verso, sul principio di certezza del diritto – *sub specie* di intelligibilità del testo normativo – e, per l'altro, sul rispetto delle prerogative dei diversi soggetti coinvolti nel procedimento legislativo, e segnatamente della/e minoranza/e parlamentare/i”.

sentenza n. 391 del 1995⁸¹, il caso di una disposizione di un decreto-legge, inserita in sede di conversione a seguito dell'approvazione di un maxi-emendamento sul quale il Governo aveva posto la questione di fiducia tanto alla Camera quanto al Senato⁸².

In tale pronuncia, la Corte ha respinto, tra le altre, la censura volta a lamentare la violazione dell'art. 72 Cost., sull'approvazione articolo per articolo dei progetti di legge: e lo ha fatto sulla base dell'argomento per cui tanto il procedimento di "approvazione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge (art. 96-bis Reg. Camera e art. 78 Reg. Senato)", quanto "quello concernente la posizione della questione di fiducia da parte del Governo sull'approvazione o reiezione di emendamenti ad articoli di progetti di legge (art. 116 Reg. Camera e art. 161, comma 4, Reg. Senato)" possono essere qualificati come procedimenti "speciali", la cui disciplina la Costituzione ha affidato ai regolamenti parlamentari. Poiché in tal caso – ha rilevato la Corte – "l'approvazione delle Camere si è perfettamente adeguata al rispetto delle previsioni regolamentari concernenti sia l'uno che l'altro procedimento", non sussisterebbe alcuna lesione alla disposizione costituzionale⁸³.

Rispetto a siffatte argomentazioni, può peraltro rilevarsi come esse si siano fondate su una lettura peculiare dell'art. 72 Cost., che tende a configurare in senso assai ampio il rinvio ai regolamenti parlamentari – che in realtà è operato unicamente per la definizione dei procedimenti abbreviati, per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza, oltre che per i procedimenti che si svolgono esclusivamente o prevalentemente in commissione – e che ritiene che, nel definire tali procedimenti, i regolamenti parlamentari siano autorizzati a derogare alle norme fondamentali poste dal primo comma del medesimo articolo⁸⁴. Ma soprattutto, tali

⁸¹ La sentenza n. 391 del 1995 è in *Giur. cost.*, 1995, p. 2824 s., con nota di G. Guzzetta, *Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per i vizi formali) della legge di conversione*, ivi, 1995, p. 4493 s.

⁸² Si trattava dell'art. 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, come convertito dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, recante "Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica", il quale ha dettato una nuova disciplina transitoria dell'indennità di espropriazione delle aree edificabili.

⁸³ Per dirla con le parole della Corte, "il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare speciale relativa all'approvazione di un disegno di legge di conversione su cui il Governo abbia posto la questione di fiducia conduce, dunque, a escludere che, nel caso in esame, si sia potuta configurare la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 della Costituzione che l'ordinanza contesta". Va altresì precisato che, nel caso sottoposto alla Corte costituzionale, la disposizione in questione, di cui all'art. 5-bis, risultava essere stata già introdotta, quale articolo aggiuntivo, nel corso dell'esame da parte delle Commissioni riunite V e VI della Camera dei deputati: pertanto, la Corte si è trovata agevolata nel respingere la tesi volta a contestare che le Camere avessero "potuto decidere con piena cognizione di tutte le modificazioni apportate, nel corso della procedura, al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 333 del 1992" (e a tal fine si è richiamata altresì all'art. 85, comma 6, Reg. Camera, dove si dispone che "la discussione dell'articolo del disegno di legge che converte un decreto-legge avviene sul complesso degli emendamenti, subemendamenti ed articoli aggiuntivi riferiti a ciascuno degli articoli del decreto-legge").

⁸⁴ Sottolineano, invece, l'inderogabilità delle fasi individuate dall'art. 72, primo comma, Cost., tra gli altri: A.A. Cervati, *Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Scritti su la giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, I, Cedam, Padova, 1985, p. 185 s., spec. 190 (ove ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 9 del 1959, ha rigettato la tesi per cui l'approvazione articolo per articolo e con votazione finale si debba riferire alla sola "procedura normale"); e A. Manzella, *Il parlamento*, III ed., Il mulino, Bologna, 2003, p. 309 s.

argomentazioni, nell'appoggiarsi sul preteso rispetto, nella specie, delle norme poste dai regolamenti parlamentari, sembrano compiere un deciso passo indietro rispetto ai principi già affermati dalla medesima Corte nella fondamentale sentenza n. 9 del 1959 (e poi più volte ribaditi)⁸⁵: con tale pronuncia, infatti, la Corte da un lato aveva respinto le pur autorevoli tesi dottrinali sul carattere meramente “direttivo” che sarebbe stato proprio delle regole costituzionali sul procedimento legislativo⁸⁶; dall'altro, aveva chiaramente individuato il parametro del suo giudizio sui “vizi formali” delle leggi nei soli precetti costituzionali, prescindendo cioè da ogni valutazione circa il rispetto o meno delle norme contenute nei regolamenti parlamentari⁸⁷. Il richiamarsi, invece, come nella sentenza n. 391 del 1995, al rispetto dei regolamenti parlamentari allo scopo di escludere una violazione della carta costituzionale, lungi dal prefigurare un'allargamento del parametro del proprio giudizio⁸⁸, finisce per renderlo incerto; e quindi per consentire alla Corte di individuare di volta in volta il parametro (costituzionale o regolamentare) più idoneo ad escludere – in genere – la pretesa incostituzionalità del procedimento di approvazione di una legge⁸⁹.

⁸⁵ La sentenza n. 9 del 1959 è in *Giur. cost.*, 1959, p. 237 s. Successivamente, tra le altre, cfr. le sentenze n. 282 del 1984, *ivi*, 1984, I, p. 2123 s., e n. 262 del 1998, *ivi*, 1998, p. 2051 s. (entrambe relative all'istituto del coordinamento finale dei progetti di legge). Va ricordata altresì la sentenza n. 78 del 1984 (*ivi*, 1984, I, p. 456 s., nella quale invero già la Corte, relativamente al computo degli astenuti, compie un passo indietro” rispetto ai principi affermati nella sentenza n. 9 del 1959). La successiva sentenza n. 154 del 1985 (*ivi*, 1985, I, p. 1078 s.) non viene qui strettamente in rilievo, se non in linea generalissima, in quanto riguarda norme estranee al procedimento legislativo. Infine, sembra necessario ricordare altresì la sentenza n. 379 del 1996 (*ivi*, 1996, p. 3439 s.), la quale, pur se resa in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sembra in realtà muoversi in linea di continuità con la sentenza n. 9 del 1959, in particolare laddove consente che l'autonomia del Parlamento prevalga sul principio di legalità allorquando “il comportamento di un componente di una Camera sia sussumibile, interamente e senza residui, sotto le norme del diritto parlamentare”.

⁸⁶ Il riferimento è alla tesi avanzata da C. Esposito, *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, in *Giur. cost.*, 1957, p. 1326 s., spec. 1330, ad avviso del quale la riserva di regolamento parlamentare contenuta nell'art. 64 Cost. “giustifica ed impone che alle stesse regole della Costituzione che attengano all'organizzazione interna delle Camere e relative ai procedimenti entro le Camere sia riconosciuta *efficacia elastica e direttiva*” (corsivi aggiunti).

⁸⁷ Cfr., per tutti, P. Barile, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, 1959, p. 240 s.

⁸⁸ L'ipotesi secondo cui la sentenza n. 391 del 1995 avrebbe “aperto un nuovo spiraglio per l'elevazione dei regolamenti a canone di legittimità costituzionale” è stata avanzata, seppure problematicamente, da G. Guzzetta (*Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per i vizi formali) della legge di conversione*, cit., p. 4504 s.). Con il senno di poi – ma forse già alla luce della sola motivazione della sentenza – sembra invece più fondata l'ipotesi alternativa, avanzata sempre dal medesimo autore, per cui la conseguenza di tale pronuncia consisterebbe in “un assottigliamento delle ipotesi di sindacato alla stregua dell'art. 72 Cost. (che, quanto al suo primo comma, non dovrebbe più ritenersi inderogabile)”. Critico, nei confronti della motivazione della sentenza, giudicata un po' sbrigativa ed espressione di un atteggiamento ondivago della Corte, è P. Passaglia, *Art. 72*, cit., p. 1384 e 1391 s.

⁸⁹ Cfr., sulla base di pronunce anteriori a quella considerata nel testo nelle quali pure il rispetto dei regolamenti parlamentari è utilizzato come argomento *ad adiuvandum*, M. Manetti, voce *Regolamento parlamentare*, in *Enc. del dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, p. 638 s., par. 11. Tale autrice osserva infatti che nella giurisprudenza costituzionale il riferimento ai regolamenti parlamentari ha “assunto un valore decisivo solo nei casi in cui essi erano stati osservati, e oltre tutto dando per scontata la loro conformità alla Costituzione, in nome di una pretesa 'potestà di interpretazione autentica' delle Camere. La Corte in realtà non ritiene che l'Assemblea debba osservare comunque il suo regolamento, ma solo che, se lo osserva, la sua attività si presume conforme alla Costituzione – poiché nessuno può contestare l'interpretazione che ne dà lo stesso regolamento. Se invece l'Assemblea contravviene a qualche norma regolamentare, la sua attività non è sol perciò incostituzionale – come sarebbe logico aspettarsi – ma va comunque confrontata con il

La Corte costituzionale ha poi avuto modo di ritornare, seppure incidentalmente, sulla tematica dei maxi emendamenti nella sentenza n. 398 del 1998, giudicando dell'art. 2, commi 166-174, della legge n. 662 del 1996 (provvedimento collegato "di sessione" alla manovra finanziaria per il 1997), che le Regioni Lombardia e Veneto ritenevano violare l'art. 72 Cost. in quanto, a seguito della questione di fiducia posta dal Governo su tale articolo, si era proceduto con votazione unica sulla molteplicità di commi che tale articolo conteneva: la Corte, senza entrare nel merito, ha dichiarato inammissibile tale censura, "non essendo chiaro nella prospettazione delle ricorrenti in quale modo tale vizio si risolverebbe in invasione o menomazione della competenza regionale"⁹⁰.

Sembra invero che l'orientamento che emerge dalla giurisprudenza costituzionale appena richiamata appaia poco coerente con le affermazioni che la stessa Corte ha reso, sin dal 1978, con riguardo all'ammissibilità dei referendum abrogativi. In questo ambito, infatti, il requisito dell'omogeneità del quesito referendario è stato ricavato dalla Corte proprio appoggiandosi sulla considerazione che "un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso". E non può non apparire contraddittorio che, con riferimento ai cittadini, la Corte reputi "manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.)"⁹¹, mentre tale libertà non sia costituzionalmente garantita ai parlamentari, nella sede in cui proprio il confronto tra le loro idee e le loro posizioni dovrebbe essere volto a produrre un testo legislativo.

Portando agli estremi questa incoerenza della giurisprudenza costituzionale, si potrebbe rilevare che in tal modo si verifica una paradossale inversione tra decisione legislativa e decisione referendaria: si consente cioè il sacrificio del valore che in genere tende ad essere considerato un punto di forza della legislazione parlamentare, ossia la possibilità di confrontarsi, di negoziare e di votare sulle singole opzioni normative, mentre se ne assicura la rigorosa tutela

parametro costituzionale, stavolta però non 'filtrato' dal regolamento, ma nell'interpretazione che ne dà la Corte costituzionale".

⁹⁰ Così Corte cost. n. 398 del 1998 (punto 5 del considerato in diritto), in *Giur. cost.*, 1998, p. 3388 s.: la Corte inoltre, dal momento che le Regioni lamentavano la vulnerazione, tra gli altri, del principio di conoscibilità delle leggi, ha escluso che la lesione della competenza regionale "consegua alla non chiarezza o alla più difficoltosa conoscibilità della legge".

⁹¹ In questi termini cfr. la sentenza n. 16 del 1978 (in *Giur. cost.*, 1978, I, p. 79 s.), la quale, in un passaggio poco successivo, rileva che "uno strumento essenziale di democrazia diretta, quale il referendum abrogativo, non può essere infatti trasformato – insindacabilmente – in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie". Sul requisito dell'omogeneità cfr., per tutti, l'acuta ed approfondita analisi critica svolta da M. Luciani, *Commento all'art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2005, p. 403 s. (ove anche ampi riferimenti alle applicazioni di tale requisito e alle critiche che, in sede politica e scientifica, ad esse sono state mosse).

in occasione della consultazione referendaria, che quel confronto e quel negoziato non è, per definizione, in grado di assicurare (e che proprio per questo assume, nel vigente quadro costituzionale, un ruolo marginale rispetto alla decisione parlamentare)⁹².

Né, infine, può valere l'obiezione per cui, nell'ambito del procedimento legislativo parlamentare, sarebbe comunque possibile votare il testo del maxiemendamento per parti separate, posto che tale richiesta è subordinata ad una valutazione del presidente di assemblea (sull'autonomia delle parti da sottoporre a votazione) e, talvolta, della stessa maggioranza⁹³, e, soprattutto, che – come si vedrà tra breve – essa è radicalmente esclusa in caso di posizione della questione di fiducia sul maxiemendamento.

9. L'origine storica della prassi della questione di fiducia su maxiemendamenti, nella prima legislatura repubblicana

Difficilmente ci si potrebbe accontentare esclusivamente, nell'esame dell'istituto dei maxiemendamenti, di un'analisi come quella sin qui svolta, dalla quale emergono, da un lato, l'ammissibilità (e fors'anche l'opportunità), ai sensi del vigente testo costituzionale, di limiti (purché equilibrati) al potere di presentare e di votare emendamenti e, dall'altro, l'incostituzionalità della prassi della posizione della questione di fiducia sui maxiemendamenti, almeno nei termini in cui oggi è conosciuta, in quanto azzera bruscamente ogni potere di emendamento e contrasta con l'art. 72, primo comma, Cost.

Sembra altresì necessario domandarsi come sia nata la prassi in esame, e come sia andata sviluppandosi nell'esperienza repubblicana: con il duplice obiettivo, per un verso, di valutarne la coerenza interna, ossia con i principi che ne sono stati all'origine; e, per altro verso, di contestualizzarla, rapportandola cioè con la più generale evoluzione della forma di governo e del sistema politico-istituzionale. Non va infatti dimenticato, a quest'ultimo riguardo, che la tradizionale giustificazione di tale prassi, ancor oggi corrente ancorché raramente esplicitata, fa leva, al fine di replicare alle obiezioni sulla pretesa incostituzionalità della questione di fiducia sui maxiemendamenti che si sono prima ricordate, sulla sua utilità allo scopo di compensare

⁹² Come osserva, sulla scorta del pensiero di Schmitt, M. Luciani, *Commento all'art. 75*, cit., p. 81 s., esiste una "differenza fondamentale tra decisione rappresentativa e decisione partecipativa". Mentre "la prima consegue ad un autentico procedimento deliberativo (di discussione, cioè, e di confronto reciproco), capace di determinare l'aggiustamento delle posizioni iniziali attraverso l'esercizio della facoltà di emendamento", la seconda, "riducendosi all'approvazione o alla disapprovazione, senza possibilità di emendamento, determina ben poco i contenuti decisi, che dipendono pressoché interamente dalla formulazione e dai tempi della domanda (e quindi dalla scelta politica di chi è competente a porla)". Su tali differenze cfr. inoltre A. Cerri, *Dal contrattualismo al principio di maggioranza*, cit., p. 630 s.

⁹³ Cfr., per tutti, L. Cuocolo, *I "maxi-emendamenti tra opportunità e legittimità costituzionale*, cit., p. 4763.

squilibri che sarebbero rinvenibili, appunto, nella forma di governo o nel sistema politico-istituzionale⁹⁴.

Le finalità e la sede della presente analisi suggeriscono di soffermarsi unicamente sulla genesi – come si vedrà assai risalente – e sulle evoluzioni più recenti dell’istituto in esame, evitando perciò una ricostruzione delle tappe intermedie (che pure sarebbero di estremo interesse, ma che non sembrano fornire elementi tali da alterare i principali caratteri evolutivi qui individuati).

La prassi della questione di fiducia sui maxiemendamenti ha origine in un quadro istituzionale ben differente da quello attuale. Si è nel corso della prima legislatura repubblicana (1948-1953): una legislatura nella quale la riadozione, alla Camera, del regolamento vigente nel 1922, subito prima dell’avvento del fascismo, e la stesura di un regolamento del Senato nuovo, ma da quello non troppo distante nella sua filosofia ispiratrice, delineavano un governo privo di ogni strumento istituzionale per controllare e guidare l’attività parlamentare⁹⁵. Certo, esisteva, in questo arco temporale, una *leadership* politica forte, quella di De Gasperi, che, specie nella prima parte della legislatura, è stata in grado di affermarsi, seppure talvolta con non poca fatica, nei confronti delle forze che compongono la sua maggioranza⁹⁶.

Tuttavia, specie nella seconda parte della legislatura, nella quale si è registrato un “intasamento” di numerose iniziative legislative particolarmente care al presidente del consiglio e al(la maggioranza del) suo partito⁹⁷, emerge la necessità di disporre, almeno come *extrema*

⁹⁴ Cfr., ad esempio, la già ricordata relazione del Presidente Pera, ad avviso del quale l’uso congiunto dei maxiemendamenti e della questione di fiducia rappresenterebbe “un surrogato, con notevoli appesantimenti procedurali, di altri strumenti, ad esempio il ‘voto bloccato’, che si trovano in ordinamenti europei a tutela delle prerogative del Governo”.

⁹⁵ Sono infatti destinate a rimanere pressoché completamente inascoltate quelle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari, avanzate nel dibattito parlamentare o in dottrina, volte a superare quell’estrema diffidenza che le camere sembrano mostrare nei confronti della “ingerenza necessariamente sempre maggiore che il governo esercita nei lavori parlamentari” e dirette a codificare perciò, sul modello inglese, l’attribuzione in via ordinaria di un ruolo del governo come “comitato direttivo” della propria maggioranza parlamentare, ruolo che “gli appartiene in un regime parlamentare di partiti”: in questi termini si esprime L. Elia, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, n. 4, aprile 1951, p. 3 s., spec. 4 s. In particolare, Elia critica il mancato riconoscimento di un ruolo al Governo nella definizione dell’ordine dei lavori e auspica “almeno un avviamento alla piena efficienza degli organi legislativi”, al fine di consolidare il regime democratico in Italia. Egli, inoltre, non si nasconde che “ciò comporta, soprattutto per il Presidente del Consiglio, la responsabilità di stabilire, ma non alla giornata, una priorità a termine piuttosto lungo tra i disegni più importanti sottoposti alle Camere, di prendere accordi continui con gli organi direttivi delle Camere stesse e con quelli dei gruppi parlamentari di maggioranza per concordare le fasi del calendario legislativo, assegnando, sia pure con la debita elasticità, una scadenza alla discussione dei vari disegni di legge”.

⁹⁶ Cfr. G. Sabbatucci, *Rappresentanza e partiti*, in *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell’azione delle istituzioni*, vol. I, a cura di U. De Siervo, S. Guerrieri e A. Varsori, Carocci, Roma, 2004, p. 223 s., spec. 227 s., il quale osserva che De Gasperi, “anche nel momento aureo del centrismo, è costretto a un’opera incessante di mediazione interpartitica” e “deve impegnarsi sia sul fronte dei rapporti con gli alleati minori che, presi singolarmente, non sono in grado di mettere in crisi la maggioranza (come avverrà invece nella seconda legislatura), ma possono creare e creano, al governo, non pochi problemi; sia su quello degli equilibri fra maggioranza e opposizioni”.

⁹⁷ Sull’“intasamento” che si verifica nella fase finale della I legislatura cfr. ampiamente P. Craveri, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Il mulino, Bologna, 1977, spec. p. 426 s., il quale lo pone in relazione, oltre che con le dinamiche interne alla DC – particolarmente vivaci a partire dal gennaio-febbraio 1951 –, con “i problemi di

ratio, di strumenti in grado di compattare i parlamentari appartenenti ai gruppi della maggioranza sui punti-cardine del programma di governo, ed idonei, al tempo stesso, a superare l'eventuale ostruzionismo delle opposizioni, che nei regolamenti parlamentari prefascisti trovava in linea potenziale pressoché innumerevoli forme di manifestazione (incoraggiando perciò, naturalmente, la maggioranza a cercare quanto più possibile l'assenso, sui singoli progetti di legge, anche dei gruppi di opposizione).

E' in questo contesto che va letto il faticoso percorso attraverso cui si è giunti, nel corso appunto della prima legislatura, al riconoscimento dell'ammissibilità della questione di fiducia, anche nel nuovo ordinamento costituzionale, nonostante il silenzio serbato sul punto dalla carta fondamentale italiana (diversamente dalla Costituzione francese del 1946)⁹⁸ e dai regolamenti parlamentari. E' forse il caso, perciò, di ripercorrere da vicino quelle sedute, in quanto è in esse che si definiscono i limiti di appinibilità della questione di fiducia e le sue conseguenze procedurali⁹⁹.

10. Il ricorso alla questione di fiducia alla Camera e la sua applicazione ad un maxiemendamento nell'esame della "legge truffa"

Il 6 marzo 1951, non a caso pochi giorni dopo il verificarsi di alcuni passaggi a vuoto della maggioranza dovuti ai cosiddetti "franchi tiratori" presso la Camera¹⁰⁰, il presidente del consiglio De Gasperi, nel corso della discussione in quello stesso ramo del parlamento di due disegni di legge contenenti cospicue autorizzazioni di spesa (per complessivi 250 miliardi di

funzionalità del legislativo che erano stati agitati all'inizio della legislatura": vale a dire, "le strozzature del sistema bicamerale" e "la scelta compiuta nell'adottare i regolamenti parlamentari, ispiratisi al garantismo del Parlamento prefascista".

⁹⁸ Il riferimento è all'art. 49 della Costituzione francese del 1946, che dedica un'espressa e piuttosto analitica disciplina dell'istituto della questione di fiducia. Nel senso che i costituenti italiani avevano presente la disciplina contenuta nella Costituzione francese, ma sottovalutarono l'impatto che sull'istituto della questione di fiducia "avrebbe avuto la previsione di una disciplina positiva ed articolata delle mozioni di fiducia e sfiducia, oltretutto contenuta in una Costituzione rigida e non presero adeguatamente in considerazione le conseguenze che la razionalizzazione dei due istituti fiduciari avrebbe prodotto sul terzo, che invece si lasciava alla prassi", cfr. M. Olivetti, *La questione di fiducia*, cit., p. 158. Tende invece a sottolineare che i "Costituenti ebbero sempre presente la considerazione che la regolazione adottata non avrebbe escluso in alcun modo l'iniziativa del Governo di porre la fiducia" A. Manzella, *Note sulla questione di fiducia fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza ed opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1969 (n. 5-6), p. 39 s., spec. 47 s.

⁹⁹ Un'accurata ricostruzione critica è svolta, in proposito, da M. Olivetti, *La questione di fiducia*, cit., p. 207 s.

¹⁰⁰ Riferisce di "franchi tiratori" che "a fine febbraio '51, durante la discussione di un provvedimento sulle giacenze di materie prime" fanno andare in minoranza il governo "per cinque voti nella votazione di un emendamento comunista", P. Calandra, *I governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Bologna, 1996, p. 77 s.: "si pensava ad un segnale dei gronchiani per provocare un mutamento nella compagine di governo". La connessione tra quelle votazioni, "che hanno sorpreso, amareggiato e disorientato il Governo", e la posizione della questione di fiducia sul finanziamento del riarmo è espressamente individuata nell'intervento del deputato missino Giorgio Almirante, in A.C., I legislatura, res. sten., 6 marzo 1951, p. 26825 s.

lire) finalizzate al potenziamento della difesa del Paese (ossia, in sostanza, a finanziare il riarmo a scopi difensivi, nei limiti consentiti dagli accordi internazionali), avverte l'esigenza di chiamare espressamente in causa il rapporto fiduciario, al fine di difendere, a nome di tutto il governo, il ministro della difesa, il repubblicano Randolpho Pacciardi, che era stato oggetto di dure polemiche, alle quali aveva risposto con un lungo, acuto e provocatorio intervento¹⁰¹. Più in particolare, De Gasperi pone la questione di fiducia su un ordine del giorno, a prima firma del capogruppo democristiano Giuseppe Bettiol, diretto ad approvare le dichiarazioni rese, a nome del Governo, dal ministro Pacciardi e a deliberare il passaggio all'esame degli articoli: si tratta dunque di un atto piuttosto atipico, che si inserisce sì all'interno di un procedimento legislativo – a mo' di un ordine del giorno di passaggio agli articoli, con il quale cioè si chiude la discussione generale, altrimenti tendenzialmente illimitata –, ma che contiene altresì una valutazione positiva delle dichiarazioni rese dal Governo, con una formula che richiama quella utilizzata dalle mozioni di fiducia¹⁰².

La novità della vicenda non passa inosservata e viene rilevata nel corso del dibattito in Aula, con riferimento a tutti i problemi che, in successione, sorgono: a partire ovviamente dalla stessa ammissibilità dell'istituto della questione di fiducia nell'ordinamento repubblicano, relativamente alla quale tanto in Assemblea costituente quanto in dottrina sussistevano opinioni tutt'altro che concordi¹⁰³.

Si inizia così ad affermare, con votazioni (a maggioranza) dell'Assemblea e tra le dure contestazioni delle opposizioni¹⁰⁴, l'ammissibilità della questione di fiducia, unitamente ad una prima definizione delle sue conseguenze procedurali, evidentemente da valutarsi in rapporto al procedimento parlamentare in cui essa si inserisce: tra queste, primeggiava, specie all'interno di un'Assemblea in cui vigeva la regola della prevalenza dello scrutinio segreto, quella della votazione per appello nominale, fatta direttamente discendere da un'applicazione della

¹⁰¹ L'intervento di Pacciardi, ripetutamente interrotto da deputati dell'opposizione, è in A.C., I legislatura, res. sten., 6 marzo 1951, p. 26780 s. In esso egli muove dalle proprie personali vicende durante la prima guerra mondiale, il fascismo, il confino e la liberazione (sintomatico è il richiamo alla "guerra civile nel nostro paese", che provoca un'interruzione del deputato Giancarlo Pajetta che parla invece di "guerra di liberazione"); per poi soffermarsi sulla nozione di guerra di difesa (ponendo alle opposizioni la questione "combattereste contro l'Unione Sovietica se l'Unione Sovietica ci aggredisse?") e valorizzare il patto atlantico; attaccando quindi il partito comunista sia per la struttura interna ("si potrebbe, in realtà, parlare non di partito, ma addirittura di esercito, perché dell'esercito o della milizia ha tutte le caratteristiche"), sia per la politica nei confronti dei Paesi dell'est.

¹⁰² Per il testo dell'ordine del giorno e per l'intervento di De Gasperi cfr. A.C., I legislatura, res. sten., 6 marzo 1951, p. 26795.

¹⁰³ Ampie indicazioni in A. Manzella, *Note sulla questione di fiducia*, cit., p. 42 s. e in M. Olivetti, *La questione di fiducia*, cit., p. 153 s.

¹⁰⁴ Sottolinea che "la prassi disciplinante l'istituto sorge e si consolida 'a colpi di maggioranza', vale a dire nonostante la resistenza delle opposizioni parlamentari", M. Olivetti, *La questione di fiducia*, cit., p. 209 s.

disciplina che la Costituzione ha dedicato alle modalità di istituzione e di rottura del rapporto fiduciario¹⁰⁵.

Il secondo caso di posizione della questione di fiducia, che si verifica, sempre nel corso della prima legislatura e sempre alla Camera, all'inizio del febbraio 1952, non si rivela meno traumatico di quello appena esaminato. Anzi, esso conduce ad uno scontro assai aspro all'interno della stessa maggioranza, che sfocia nelle dimissioni, poi rientrate, di Gronchi da presidente della Camera¹⁰⁶, in polemica con il suo vicepresidente Leone, proprio a seguito della diversa valutazione quanto alle conseguenze procedurali della questione di fiducia, e in particolare della possibilità o meno di richiedere, su tale votazione, lo scrutinio segreto¹⁰⁷. Anche in questo caso la questione di fiducia si inseriva all'interno di un procedimento legislativo, quello relativo ad un disegno di legge di "revisione del trattamento economico dei dipendenti statali"; tuttavia, essa non riguardava la votazione degli articoli (o degli emendamenti) del disegno di legge, interessando invece una la formulazione di un ordine del giorno, a prima firma Bettiol, diretto a indirizzare l'attività della Commissione in sede redigente, cui l'Assemblea intendeva affidare il seguito dell'esame del provvedimento¹⁰⁸.

Il terzo caso alla Camera è quello, ai nostri fini ancor più significativo, della cosiddetta "legge truffa"¹⁰⁹. E', come nei due ricordati precedenti, il presidente del consiglio De Gasperi ad intervenire in aula, dopo che il ministro dell'interno Scelba aveva chiesto una sospensione della seduta al fine di consentire la convocazione del Consiglio dei ministri per autorizzare la posizione della questione di fiducia: e De Gasperi questo fa, ponendola appunto "sull'accettazione della residua parte dell'articolo unico del disegno di legge n. 2971, modificato" da cinque emendamenti, espressamente richiamati, uno dei quali "completato da un comma finale, relativo alla immediata entrata in vigore della legge"¹¹⁰.

¹⁰⁵ In questo senso, la maggior parte della dottrina tende a valutare favorevolmente questo precedente, nel quale si verifica una prevalenza della norma costituzionale rispetto alla norma regolamentare: così, a conclusione del suo studio, T. Martines, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, 1952, p. 165 s. Cfr. anche A. Manzella, *Note sulla questione di fiducia*, cit., p. 67 s.

¹⁰⁶ La lettera di dimissioni, datata 5 febbraio 1952, è in A.C., I legislatura, res. sten., 6 febbraio 1952, p. 35297.

¹⁰⁷ A.C., I legislatura, res. sten., 1° febbraio 1952, p. 35173 s.

¹⁰⁸ Si noti che si tratta perciò di un ordine del giorno ben diverso da quelli di indirizzo al Governo, e altresì da quelli diretti a deliberare il passaggio all'esame degli articoli (sulla pluralità dei significati dell'ordine del giorno cfr., per tutti, A. Manzella, *Il parlamento*, cit., p. 388). Questa diversità è sottolineata a più riprese dal presidente Gronchi, al fine evidentemente di distinguere questo caso dal precedente del 6 marzo 1951: cfr., ad esempio, A.C., I legislatura, res. sten., 1° febbraio 1952, p. 35179, ove il presidente parla piuttosto di "schema di risoluzione".

¹⁰⁹ Sull'esame in parlamento della "legge truffa" cfr. ampiamente D. Possanzini, *L'elaborazione della cosiddetta "legge truffa" e le elezioni del 1953*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, aprile 2002, p. 49 s., spec. 68 s., G. Quagliariello, *La legge elettorale del 1953*, Bologna, 2003, spec. p. 69 s., e M.S. Piretti, *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, Bologna, 2003, spec. p. 103 s.

¹¹⁰ Le espressioni virgolettate sono tratte dall'intervento di De Gasperi, in A.C., I legislatura, res. sten., 14 gennaio 1953, p. 45302. La motivazione cui fa riferimento il presidente del consiglio è assai sintetica ed è stata in quel caso, a quanto si può desumere, anch'essa oggetto della deliberazione da parte del consiglio dei ministri: vi si fa riferimento, tra

Dunque, la novità, anche sul piano procedurale, non è di poco conto¹¹¹: la questione di fiducia, in questo caso, non è posta su un singolo voto che la Camera si accingeva comunque ad effettuare, ma ha ad oggetto praticamente un intero disegno di legge, sin dall'inizio composto di un unico articolo¹¹². Il Governo, in questo modo, intendeva avvalersi delle conseguenze procedurali che la posizione della questione di fiducia originava, ed in particolare della priorità e dell'inemendabilità dell'oggetto in votazione, al fine di portare a conclusione l'esame in Assemblea di un testo legislativo, su cui le forze di opposizione avevano fatto ricorso ad un serrato ostruzionismo: il che comportava un evidente sacrificio del potere di emendamento, almeno se inteso come diritto a veder votati tutti gli emendamenti presentati.

Le proteste dell'opposizione, manifestatesi nel corso di un intenso dibattito procedurale protrattosi per tre sedute¹¹³, vengono anche in questo caso superate attraverso tre voti dell'Assemblea, richiesti dal presidente della Camera Gronchi, in merito a tre distinti profili procedurali, che, pur dichiaratamente riferiti solo al caso di specie, sanciscono, a maggioranza,

l'altro, al fatto che la Camera "ha discusso con la massima ampiezza sul disegno di legge, ne ha riconosciuto la costituzionalità e l'opportunità politica ed è passata all'esame dell'articolo unico".

¹¹¹ La novità della vicenda, sul piano procedurale, tende invece ad essere sottovalutata da G. Quagliariello, *La legge elettorale del 1953*, cit., p. 83, per il quale "si trattava di una prassi consolidata nell'Assemblea Nazionale della IV Repubblica francese, che poteva vantare anche un precedente italiano risalente al febbraio del 1952".

¹¹² Cfr., ad esempio, l'intervento di Togliatti (A.C., I legislatura, res. sten., 14 gennaio 1953, p. 45304), laddove questo, poco dopo la posizione della questione di fiducia, osserva provocatoriamente che: "vi sono molti emendamenti: su ciascuno di essi ponga il Governo la questione di fiducia, su ogni parola di emendamento, su ogni virgola e infine sul voto generale della legge. Nessuno di noi ha obiezioni da fare a un simile contegno del Governo". E ancora: "per quanto il Governo ponga la questione di fiducia, esso non può, infatti, annullare la Costituzione, la quale dice che ogni Camera esamina le leggi secondo le norme del proprio regolamento, e questo regolamento ha, circa la procedura di formazione delle leggi, norme precise che non si possono sopprimere in nessun modo. Non è possibile annullare questa norma della Costituzione; non è possibile che il Governo venga a dirci che sceglie tre emendamenti, che solo questi sono legittimi e ammessi e del resto non si può più discutere. Questa è una cosa che non si può nemmeno pensare, tanto è lontana dalla sostanza e dalla forma del regime parlamentare". E ancora, in un successivo intervento (A.C., I legislatura, res. sten., 17 gennaio 1953, p. 45460 s.), lo stesso Togliatti rileva che, mentre tutti i precedenti invocati si "riferiscono a una mozione, si riferiscono a un ordine del giorno, si riferiscono a un singolo emendamento; cioè, si riferiscono a materia che è precisamente determinata", "qui siamo di fronte a una legge nella sua totalità, nella sua interezza".

¹¹³ Il dibattito è introdotto dal presidente Gronchi (in A.C., I legislatura, res. sten., 15 gennaio 1953, p. 45333), il quale segnala che "si potrebbe, a stretto rigore, parlare di problemi di procedura, cioè di problemi regolamentari, ma sarebbe vano dissimularsi che questi problemi di procedura hanno un contenuto politico così evidente e scottante, e di tale importanza, che nessuno potrà, con la facilità che talvolta hanno dimostrato organi di stampa o persone, muovermi rimprovero di soverchia larghezza, se dico che i problemi medesimi meritano una discussione ampia, approfondita ed ispirata a senso di responsabilità". Si vedano, tra gli altri, gli interventi degli onn. Francesco De Martino (A.C., I legislatura, res. sten., 15 gennaio 1953, p. 45347 s.), Lelio Basso (A.C., I legislatura, res. sten., 16 gennaio 1953, p. 45381 s.), Pietro Ingrao (A.C., I legislatura, res. sten., 16 gennaio 1953, p. 45417 s.), Giuseppe Ferrandi (A.C., I legislatura, res. sten., 16 gennaio 1953, p. 45430 s.) e Palmiro Togliatti (A.C., I legislatura, res. sten., 17 gennaio 1953, p. 45460 s.), oltre che del liberale Epicarmo Corbino (A.C., I legislatura, res. sten., 16 gennaio 1953, p. 45406 s.). A tutela della prerogativa del Governo cfr. , gli interventi degli onn. Giuseppe Codacci Pisanelli (A.C., I legislatura, res. sten., 15 gennaio 1953, p. 45337 s.), Renato Tozzi Condivi (A.C., I legislatura, res. sten., 15 gennaio 1953, p. 45368 s.), entrambi democristiani, del liberale Antonio Cifaldi (A.C., I legislatura, res. sten., 16 gennaio 1953, p. 45396 s.) e del socialdemocratico Luigi Preti (A.C., I legislatura, res. sten., 17 gennaio 1953, p. 45453 s.)

l'apponibilità della questione di fiducia anche su un testo legislativo complesso e l'applicazione, anche in tale ipotesi, delle conseguenze procedurali da questa derivanti¹¹⁴.

Più specificamente, mentre la regola della priorità si era già andata affermando nelle precedenti occasioni, quelle della indivisibilità e della inemendabilità dell'oggetto su cui la questione di fiducia è stata posta vengono fissate per la prima volta proprio nelle sedute del gennaio 1953 dedicate all'esame della "legge truffa"¹¹⁵. E poiché è esattamente sull'applicazione di tali regole alla votazione dei progetti di legge che si è poi fondata la prassi dei maxiemendamenti, può ben dirsi che questa prassi, alla Camera, risalga per l'appunto alla vicenda della "legge truffa": nella specie, del resto, è il Governo a definire il testo da sottoporre alla votazione fiduciaria dell'assemblea, composto – come si è visto – dalla parte non ancora votata del disegno di legge, modificato in accoglimento di alcuni emendamenti già presentati (e di uno, sull'entrata in vigore, presentato contestualmente alla posizione della fiducia).

Resta inoltre, nell'interpretazione data in quella circostanza¹¹⁶ e destinata a permanere a lungo, fino ad oggi, nelle regole di quel ramo del parlamento, la necessità che il voto di fiducia sia comunque seguito dal voto finale sul disegno di legge, da tenersi, come si è già a più riprese sottolineato, ai sensi dell'art. 93, primo comma, del regolamento allora vigente, obbligatoriamente a scrutinio segreto¹¹⁷.

11. La questione di fiducia posta al Senato sull'approvazione della "legge truffa"

Nella conformazione delle regole procedurali del Senato relative alla questione di fiducia la vicenda della "legge truffa" risulta essere, se possibile, ancor più decisiva. In effetti, la questione di fiducia viene posta dal Governo, sul medesimo disegno di legge, nel testo già approvato dalla Camera, anche al Senato, ove, l'8 marzo 1953, nella prima seduta dell'Assemblea dedicata all'esame di tale testo – dopo un esame in Commissione

¹¹⁴ Per le tre votazioni sui tre quesiti procedurali cfr. A.C., I legislatura, res. sten., 17 gennaio 1953, p. 45502 s. Per usare le stesse parole del presidente Gronchi, le questioni controverse vengono individuate nelle seguenti: "1°) che la fiducia possa essere posta su un complesso di norme e particolarmente su questo complesso di norme; 2°) che agli effetti delle votazioni ne derivi l'indivisibilità del testo oggetto della questione di fiducia; 3°) che non solo agli effetti della votazione, ma anche agli effetti stessi della discussione, ne derivi preclusione di svolgimento, e quindi di votazione, di emendamenti" (A.C., I legislatura, res. sten., 17 gennaio 1953, p. 45490 s.).

¹¹⁵ Così M. Olivetti, *La questione di fiducia*, cit., p. 219 s.

¹¹⁶ Il voto finale è, nel caso di specie, reso in ogni caso necessario dal fatto che oggetto della questione di fiducia non è – come invece vedremo accadere in Senato – l'intero disegno di legge, ma solo la gran parte di esso, quella cioè relativamente alla quale non erano ancora stati esaminati emendamenti. Sul punto, nel senso di ritenere comunque necessario il voto finale a scrutinio segreto cfr. l'intervento di Codacci Pisanelli nel succitato dibattito sulla "legge truffa" (A.C., I legislatura, res. sten., 15 gennaio 1953, p. 45337 s.).

¹¹⁷ Cfr. *supra*, il par. 4.3, ove si ricorda, tra l'altro, che quella norma riprendeva sostanzialmente i contenuti dell'art. 63 dello statuto albertino.

particolarmente intenso, protrattosi per 38 sedute svolte in 37 giorni – il Presidente del consiglio De Gasperi motiva tale scelta in parte sulla base delle “ragioni di calendario”, legate all’ormai prossimo scioglimento “naturale” della Camera, in attuazione dell’art. 61 Cost., in parte sulla base dell’importanza del disegno di legge, che mira a facilitare “il funzionamento del sistema parlamentare e quindi a consolidare il regime democratico”¹¹⁸.

Si tratta in assoluto del primo caso di posizione della questione di fiducia in quel ramo del Parlamento e l’eccezionalità della procedura è riconosciuta dallo stesso presidente del consiglio, il quale si richiama espressamente a “circostanze straordinarie e particolari” che “rendono oggi tale procedimento inevitabile”¹¹⁹. Peraltro, le conseguenze procedurali di questa dichiarazione non vengono subito definite: anzi, il presidente del Senato, Giuseppe Paratore, in quell’occasione, si limita ad una breve interruzione – evidentemente, concordata in anticipo con De Gasperi¹²⁰ – nella quale precisa che “questo non rappresenta un precedente”¹²¹. E presenta poi, quindici giorni dopo, nell’impossibilità di individuare una soluzione concordata, le proprie dimissioni da presidente del Senato¹²².

Occorre infatti la seduta cruciale, che si inizia, sotto la presidenza di Meuccio Ruini¹²³, il 26 marzo per concludersi, 77 ore dopo, il 29 marzo 1953, perché venga approvata, tra durissime contestazioni al limite del tumulto in aula (e più volte al “tumulto” si richiama espressamente l’estensore del resoconto stenografico)¹²⁴, una questione pregiudiziale a prima firma del democristiano Giacinto Bosco, illustrata il 16 marzo 1953¹²⁵, che proponeva di riconoscere alle dichiarazioni del presidente del consiglio la capacità di determinare la priorità su ogni altra questione dell’esame del disegno di legge e l’idoneità ad escludere ogni ordine del giorno, divisione od emendamento sullo stesso disegno di legge¹²⁶. Subito dopo, a conclusione di quell’infuocata e celebre seduta parlamentare, si procede alla contestatissima votazione finale del disegno di legge, che avviene per appello nominale (avendo il presidente Ruini ritenuto

¹¹⁸ A.S., I legislatura, res. sten., 8 marzo 1953, p. 39263 s.

¹¹⁹ Così ancora l’intervento di De Gasperi in A.S., I legislatura, res. sten., 8 marzo 1953, p. 39263: “il porre una questione di fiducia sul testo di un disegno di legge non appartiene certo alla procedura usuale”.

¹²⁰ In questo senso cfr. per tutti, anche sulla base della testimonianza di Giulio Andreotti, G. Quagliariello, *La legge elettorale del 1953*, cit., p. 92.

¹²¹ Cfr. A.S., I legislatura, res. sten., 8 marzo 1953, p. 39264.

¹²² Benché ufficialmente motivate sulla base di ragioni di salute, le dimissioni di Paratore, presentate il 23 marzo, sono pacificamente attribuite ai contrasti con il Governo: cfr., tra gli altri, G. Quagliariello, *La legge elettorale del 1953*, cit., p. 95 s. e M.S. Piretti, *La legge truffa*, cit., p. 112 s. (ove si dà conto delle diverse ricostruzioni della vicenda fornite da De Gasperi e da Scelba).

¹²³ Sull’elezione di Ruini a presidente del Senato e sulla fine della sua carriera politica, che tale elezione comportò, cfr. G. Quagliariello, *Ruini presidente del Senato*, in *Meuccio Ruini: la presidenza breve*. Atti del convegno organizzato dal Senato della Repubblica a Roma il 26 maggio 2003, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, p. 71 s.

¹²⁴ Nei “corsivi” degli stenografi vi è infatti ampia traccia del clima di quella seduta: vi si segnala, tra l’altro, che

¹²⁵ Cfr. A.S., I legislatura, res. sten., 16 marzo 1953, p. 39684 s.

¹²⁶ A.S., I legislatura, res. sten., 26 marzo 1953, p. 40778. Sul punto cfr., anche alla luce dei ricordi del Presidente del Senato Ruini, l’accurata ricostruzione di G. Quagliariello, *La legge elettorale del 1953*, cit., p. 104 s.

questa richiesta prevalente rispetto a quella diretta a procedere alla votazione a scrutinio segreto)¹²⁷, e alla quale le opposizioni non partecipano¹²⁸.

In parte a seguito di questo precedente, in parte per l'assenza di una norma regolamentare analoga a quella di cui all'art. 93, primo comma, del regolamento della Camera sul necessario voto finale delle leggi a scrutinio segreto, al Senato si è, da allora in poi, ritenuta ammissibile la questione di fiducia anche sulla votazione finale di un progetto di legge¹²⁹.

12. Il formarsi, in base a quei precedenti, della disciplina (consuetudinaria e regolamentare) della questione di fiducia

In definitiva, alla Camera come al Senato, al momento del suo affermarsi nell'ordinamento repubblicano, la posizione della questione di fiducia non può non apparire come l'*extrema ratio*, come unico strumento che il Governo detiene per incidere su un procedimento legislativo rispetto al quale tendeva ad essere considerato dai regolamenti parlamentari (e talvolta anche a considerarsi) soggetto esterno¹³⁰, e in cui le possibilità ostruzionistiche e di "imboscate" erano assai ampie, quasi infinite (anche per effetto della prevalenza del voto segreto)¹³¹. Inoltre, il suo uso in riferimento a quelli che potrebbero dirsi "maxiemendamenti *ante litteram*" fa la sua comparsa unicamente in circostanze parlamentari davvero assai particolari, come quelle che caratterizzano l'approvazione della "legge truffa". Nell'ambito della tormentatissima vicenda relativa all'approvazione di una legge destinata ad essere in qualche modo "cancellata"

¹²⁷ Cfr. A.S., I legislatura, res. sten., 26 marzo 1953, p. 40781.

¹²⁸ Cfr. A.S., I legislatura, res. sten., 26 marzo 1953, p. 40782. Come ricorda G. Quagliariello, *La legge elettorale del 1953*, cit., p. 107 s., "la votazione fu contestata anche sul piano legale" e il verbale della seduta non fu mai sottoscritto, la questione essendo poi superata per effetto dello scioglimento (anticipato) del Senato, contestualmente a quello (naturale) della Camera. Cfr., in proposito, P. Calderisi, *L'interpretazione del potere di scioglimento prima e dopo il 1953*, in *Come chiudere la transizione*, a cura di S. Ceccanti e S. Vassallo, Il mulino, Bologna, 2004, p. 89 s., il quale segnala che lo scioglimento anche del Senato è da attribuirsi, tra l'altro, proprio al clima ormai impossibile determinatosi in quell'assemblea (che infatti non si riunì più, se non nella nuova legislatura). Sul fitto calendario dei colloqui che, in quei giorni, impegnarono il Presidente della Repubblica cfr., tra gli altri, R. Faucci, *Luigi Einaudi*, Utet, Torino, 1986, p. 404 s. e G. Limiti, *Il Presidente professore: Luigi Einaudi al Quirinale*, Luni, Milano, 2001, p. 109 s.

¹²⁹ Ampie indicazioni in proposito sono fornite da M. Olivetti, *La questione di fiducia*, cit., p. 309 s., ove si ricorda che al Senato, dopo quella seduta del 26 marzo 1953: il primo caso di questione di fiducia relativa non ad un ordine del giorno ma ad un emendamento risale al 1967; la prima questione di fiducia posta su un intero disegno di legge si verifica nel 1973.

¹³⁰ Sulla filosofia istituzionale ispirata ad "una visione neo-separatista" dei rapporti tra Governo e Parlamento, e che accentua la "distinzione tra maggioranza di governo e maggioranze legislative" cfr., criticamente, M. Olivetti, *La questione di fiducia*, cit., p. 211 s. Nella dottrina favorevole a tale filosofia cfr., emblematicamente, C. Lavagna, *Maggioranza al governo e maggioranze parlamentari*, in *Politica del diritto*, 1974, p. 673 s.

¹³¹ In questo senso, ad esempio, V. Lippolis, *I partiti nelle istituzioni repubblicane*, cit., p. 931, che parla della questione di fiducia come "l'unica arma in mano al Governo per imporsi all'Assemblea".

all'indomani delle elezioni del 1953, i cui esiti, come è noto, fanno sì che il premio di maggioranza non “scatti”¹³².

In ogni caso, mentre la “legge truffa” viene subito abrogata – e con essa vengono accantonati, per trenta-quarant’anni, i tentativi di lettura in senso maggioritario del sistema politico italiano – i precedenti parlamentari restano. E’ infatti, a partire da questi che si avvia la faticosa costruzione di quella che poi è stata qualificata, a partire dagli anni ’60, una consuetudine costituzionale¹³³, che solo successivamente, e comunque in modo assai parziale, viene codificata nei regolamenti parlamentari (nel 1971 alla Camera, nel 1988) al Senato; con norme, che, alla Camera, vengono presto superate da interpretazioni presidenziali e delle Giunte per il regolamento.

Non è questa la sede per soffermarsi approfonditamente sui caratteri di tale disciplina¹³⁴. Il punto qualificante della consuetudine costituzionale sembra consistere, invero, nella auto-limitazione delle Camere, per effetto della quale esse fanno discendere una serie di effetti procedurali dalla posizione della questione di fiducia: in primo luogo, il voto palese per appello nominale; in secondo luogo, la priorità dell’oggetto in votazione; in terzo luogo, l’inemendabilità.

Per effetto di questa consuetudine costituzionale, possono perciò essere derogati, in nome della permanenza del rapporto fiduciario (messa in questione, vista l’importanza dell’oggetto in votazione) e in via eccezionale appunto, pressoché tutti i principi costituzionali che informano il procedimento legislativo (e che lo distinguono dai procedimenti normativi che si svolgono interamente in seno all’esecutivo).

Si pensi, al di là della regola dello scrutinio segreto per la votazione finale dei progetti di legge, ormai come è noto non più vigente¹³⁵, all’ordine di votazione degli emendamenti (teso a garantire che il collegio sia posto in condizione di esprimersi sulle più diverse alternative, partendo da quelle più lontane dal testo in discussione, in modo da limitare gli effetti di preclusione e da ridurre i problemi cui la distribuzione delle preferenze può dare origine)¹³⁶ e al

¹³² Cfr., per tutti, M.S. Piretti, *La legge truffa*, cit., p. 175 s.

¹³³ In questo senso, cfr. A. Manzella, *Note sulla questione di fiducia*, cit., p. 250 s. e, più recentemente, M. Olivetti, *La questione di fiducia*, cit., p. 225 s. (ove anche ulteriori indicazioni di dottrina) e C. De Cesare, *La questione di fiducia*, in *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, cit., p. 207 s., spec. p. 212 s.

¹³⁴ Tali caratteri sono approfonditamente analizzati nella monografia di M. Olivetti, *La questione di fiducia*, cit., *passim*.

¹³⁵ Si vedano, tra gli altri, G. Moschella, *La riforma del voto segreto*, Giappichelli, Torino, 1992, spec. p. 91 s., S. Curreri, *Il voto segreto nei rapporti tra maggioranza ed opposizione*, in *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, cit., p. 129 s., spec. p. 144 s.

¹³⁶ Sull’ordine di votazione degli emendamenti e sulla sua *ratio* si veda, tra gli altri, D. Cassanello, *L’iter legislativo: la discussione in assemblea plenaria e nelle commissioni in sede legislativa*, in *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, a cura di V. Longi e altri, Camera dei deputati, Roma, 1968, p. 379 s., spec. p. 446 s. Si pensi al teorema dell’impossibilità di Arrow o, ancor prima, al paradosso di Condorcet, i quali, in sostanza, mostrano come l’esito di una votazione possa essere sensibilmente determinato dall’ordine con cui le diverse opzioni sono poste in votazione: cfr., in proposito, J.M. Buchanan-G.Tulloch, *The calculus of consent (1962)*, trad. it. a cura di P. Martelli: *Il*

principio istruttorio in Commissione (volto ad evitare l'esame direttamente in Assemblea di nuove disposizioni normative)¹³⁷. O, più in generale, al livello elevato di trasparenza della procedura parlamentare, che dovrebbe assicurare la possibilità di individuare una responsabilità per ciascuna disposizione legislativa (consentendo persino di risalire, secondo alcuni, ad una sua "motivazione")¹³⁸.

E' evidente che, ove la questione di fiducia sia posta sui maxiemendamenti, da un lato l'applicazione di queste conseguenze procedurali tende a diventare il vero obiettivo perseguito nella posizione della questione di fiducia, visto che non tutte le disposizioni di cui si compongono i maxiemendamenti possono avere la medesima decisiva rilevanza ai fini della permanenza del rapporto fiduciario; dall'altro, e correlativamente, le deroghe ai principi del procedimento legislativo diventano assai più rilevanti e gravi e, in definitiva, ingiustificate o comunque sproporzionate rispetto allo scopo in vista del quale sono state immaginate.

13. L'uso della questione di fiducia su maxiemendamenti nelle legislature del maggioritario

Il quadro attuale, quello cioè delle legislature del maggioritario, appare radicalmente diverso rispetto al contesto che si è finora richiamato, proprio della prima legislatura repubblicana. E non solo perché i regolamenti delle due Camere sono, nel frattempo, mutati assai profondamente, per cui il Governo e la sua maggioranza dispongono ormai di una vasta gamma di strumenti – si pensi, anzitutto, al contingentamento dei tempi attraverso cui costringere le Camere ad una decisione tempestiva ed assunta a voto palese¹³⁹.

Infatti, su un piano astratto, va considerato che il potere di "ricatto" del Governo nei confronti del Parlamento, naturalmente insito nello strumento della questione di fiducia, tende

calcolo del consenso. Fondamenti logici alla democrazia costituzionale, Il mulino, Bologna, 1998, spec. p. ... e R.D. Cooter, *The Strategic Constitution*, Princeton University Press, Princeton, 2000, spec. p. 42 s., nonché, nella dottrina italiana, A. Cerri, *Riflessioni giuridiche sul c.d. "paradosso delle maggioranze cicliche"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, p. 5 s., e Id., *Dal contrattualismo al principio di maggioranza*, cit., p. 617 s.

¹³⁷ Alla Camera, ma non al Senato, tiene solo, sul piano formale, la suddivisione in articoli (in quanto parte della consuetudine è anche il divieto di porre la questione di fiducia sulla votazione finale dei progetti di legge), ma essa è stata evidentemente aggirata, sul piano sostanziale, appunto mediante i maxiemendamenti: a questo punto – sia detto senza ipocrisie – non ha neppure gran senso continuare a ritenere, in nome di un preteso rispetto dell'art. 72, primo comma, Cost., peraltro assicurato solo in quel ramo del Parlamento, che la questione di fiducia non possa essere posta sul voto finale dei progetti.

¹³⁸ Spunti in A. Ruggeri, *La legge tra modello costituzionale, esperienze e prospettive*, in Id., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 2, Giappichelli, Torino, 2003, p. 207 s., spec. 234 s., e, volendo, N. Lupo, *Verso una motivazione delle leggi? A proposito del primo rinvio di Ciampi*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 362 s.

¹³⁹ Cfr., anche per ulteriori indicazioni, L. Gianniti-N. Lupo, *Il governo in parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in *Come chiudere la transizione. Trasformazione, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di S. Ceccanti e S. Vassallo, Il mulino, Bologna, 2004, p. 225 s.

ad essere accentuato dal rischio di scioglimento anticipato delle Camere, sicuramente più elevato in un sistema che funzioni secondo una logica bipolare: vi è, in sostanza, un'elevata possibilità che, di fatto, l'eventuale mancata votazione della fiducia origini non solo – come è naturale che sia – una crisi di governo, ma altresì l'interruzione anticipata della legislatura.

Inoltre, in concreto, e contrariamente a quel che sarebbe stato lecito attendersi, stante il progressivo sviluppo degli strumenti antiostruzionistici all'interno dei regolamenti parlamentari, nelle legislature XIII e XIV si registra un uso assai frequente, si direbbe quasi indiscriminato, della questione di fiducia.

I numeri complessivi, se considerati in base alle due legislature maggioritarie prese per intero, appaiono tutto sommato comparabili: alla Camera nella XIII legislatura la questione di fiducia è stata posta per 20 volte; nella XIV per 29 volte. Al Senato, i casi di posizione della questione di fiducia sono 16 nella XIII legislatura e 17 nella XIV legislatura¹⁴⁰.

Se però si approfondisce un minimo l'esame dei dati statistici, si vede che alla Camera, nella XIII legislatura, dopo la riforma del regolamento dell'autunno 1997, i casi di ricorso alla questione di fiducia sono piuttosto limitati (essendo solo 3 le questioni di fiducia poste nel procedimento legislativo a partire dal 1° gennaio 1998): evidentemente, in considerazione del fatto che la generalizzazione pressoché completa del contingentamento dei tempi rende non più indispensabile la funzione antiostruzionistica propria dell'istituto. Non sembra poi vada dimenticato che i “numeri” di cui può godere la maggioranza nelle due legislature qui prese in considerazione sono ben diversi.

Inoltre, si vede che la posizione della questione di fiducia sui disegni di legge di delega, utilizzata nella XIII legislatura ma poi abbandonata per una sorta di convenzione costituzionale tra maggioranza e opposizione (visto che “ricattare” il Parlamento a spogliarsi di un suo potere è giudicato non proprio correttissimo)¹⁴¹, viene utilizzata invece con elevata frequenza nel corso della XIV legislatura¹⁴².

¹⁴⁰ In realtà, non tutte le questioni di fiducia suddette sono poste su maxi emendamenti. Alla Camera, nella XIII legislatura solo in 7 casi la questione di fiducia è posta su maxi emendamenti e in altri 9 casi sul mantenimento di un articolo unico (i restanti 4 casi riguardando, invece, atti di indirizzo); nella XIV legislatura, in 12 casi la questione di fiducia è posta su maxi emendamenti e in 14 casi sul mantenimento di un articolo (a questi va aggiunta una vicenda in cui, in modo per così dire fisiologico, la questione di fiducia è posta su due specifici emendamenti e sulla votazione di un articolo, come modificato da uno di questi emendamenti: si tratta del disegno di legge sul risparmio, per il quale cfr. A.C., XIV legislatura, res. sten., 21 dicembre 2005). Al Senato, nella XIII legislatura, in 5 casi la questione di fiducia è posta su maxi emendamenti e in 8 casi sul mantenimento di un articolo (i restanti 3 casi riguardando, invece, atti di indirizzo); nella XIV legislatura, in 13 casi la questione di fiducia è posta su maxi emendamenti e nei restanti 4 casi sul mantenimento di un articolo (unico in due casi; “normale” negli altri due, relativi sempre al disegno di legge sul risparmio: A.S., XIV legislatura, res. sten., 23 dicembre 2005).

¹⁴¹ Si segnala, a questo proposito, l'impegno del presidente del consiglio D'Alema a non porre più, di norma, questioni di fiducia su deleghe legislative, assunto su richiesta dell'allora opposizione: cfr. A.C., XIII legislatura, res. sten., 4 maggio 1999, p. 49 s. Tale impegno è stato poi rispettato non solo da quel governo D'Alema, ma anche dal governo D'Alema II e dal governo Amato, i quali non hanno posto nessuna questione di fiducia. Cfr., volendo, N. Lupo, *La*

Se infine si vuole provare a classificare l'uso della questione di fiducia a seconda delle finalità che con tale strumento di perseguono, evidentemente con un giudizio di prevalenza non privo di una qualche arbitrarietà, si può dire che lo scopo antiostuzionistico appare prevalente nel corso della XIII legislatura, e soprattutto, nelle questioni di fiducia poste dal Governo Prodi, anteriormente all'entrata in vigore della riforma del regolamento della Camera; mentre lo scopo di "ricompattamento della maggioranza" appare quello più significativo nel corso della XIV legislatura, allorché con le questioni di fiducia su maxiemendamenti ci si propone soprattutto di garantire, mediante il ricorso ad un'unica votazione, la "tenuta" in parlamento degli accordi conclusi tra le diverse forze che compongono la maggioranza.

Si tratta peraltro unicamente di tendenze: va infatti evidenziato, ad esempio, che la funzione antiostuzionistica della questione di fiducia nel corso della XIV legislatura permane a pieno titolo con riferimento all'esame, presso la Camera, dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, per i quali, come è noto, si continua a ritenere inapplicabile, solo in quel ramo del Parlamento, il contingentamento dei tempi¹⁴³.

14. Le conseguenze procedurali derivanti dalla questione di fiducia: un'autolimitazione delle Camere non più giustificata?

In particolare, la considerazione specifica della prassi registratasi nella XIV legislatura rende palese che la questione di fiducia è stata frequentemente posta su testi di maxiemendamenti non adeguatamente "meditati", e comunque caratterizzati da contenuti normativi assai lontani dal risultare tutti egualmente essenziali ai fini della permanenza del rapporto fiduciario. Questa conclusione può trarsi da una serie di circostanze.

In primo luogo, dai già ricordati giudizi di inammissibilità presidenziale, che alla Camera hanno colpito alcune disposizioni contenute in maxiemendamenti presentati dal Governo con il fine, implicito ma chiarissimo, di porre su di essi la questione di fiducia¹⁴⁴.

formazione parlamentare delle leggi di delega, in *Osservatorio sulle fonti 2001*, a cura di U. De Siervo, Giappichelli, Torino, 2002, p. 15 s.

¹⁴² Tra i casi in cui la questione di fiducia, nel corso della XIV legislatura, è stata posta, sia alla Camera sia al Senato, su progetti di legge contenenti deleghe legislative si vedano: a) il disegno di legge recante "Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica" (S. 2058 e C. 2145-B, poi legge n. 243 del 2004), per il quale cfr. A.S., XIV legislatura, res. sten., 12 maggio 2004, p.m. e A.C., XIV legislatura, res. sten., 27 luglio 2004; b) il disegno di legge recante "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale" (S. 1753, S. 1753-B e C. 1798-D, poi legge n. 308 del 2004), per il quale cfr., rispettivamente, A.S., XIV legislatura, res. sten., 13 maggio 2003, p.m., A.S., XIV legislatura, res. sten., 13 ottobre 2004, p.m., e A.C., XIV legislatura, res. sten., 23 novembre 2004).

¹⁴³ Si rinvia, in proposito, al contributo di E. Griglio, in questo volume.

¹⁴⁴ Cfr. *supra*, il par. 1.

In secondo luogo, dalle valutazioni contrarie espresse dalla Commissione Bilancio del Senato sui maxi emendamenti sui quali il Governo aveva già posto la questione di fiducia¹⁴⁵.

In terzo luogo, dalle dichiarazioni del Presidente del consiglio Berlusconi, sicuramente paradossali sul piano istituzionale, rese in risposta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato che indagava sull'applicazione della normativa in materia di conflitto di interessi, nelle quali egli ha negato di aver preso conoscenza di una norma, inserita appunto in un maxi emendamento al disegno di legge finanziaria, che ha previsto un incentivo per l'acquisto di decoder¹⁴⁶.

In quarto ed ultimo luogo, la scarsa "meditazione" alla base dei testi dei maxi emendamenti sembra essere dimostrata dalle modifiche subite, assai frequentemente, da quelle stesse disposizioni nelle successive letture parlamentari dei medesimi disegni di legge¹⁴⁷; o da successivi interventi normativi, spesso predisposti appunto per porre rimedio a parti dei maxi emendamenti sfuggite ad un attento esame parlamentare e spesso anche governativo¹⁴⁸; o ancora dalle numerose pronunce di illegittimità costituzionale, per violazione del riparto di competenze legislative fissato dall'art. 117 Cost., che, in particolare, hanno interessato le disposizioni contenute nelle leggi finanziarie così approvate¹⁴⁹.

Ragionando per paradossi, ma – ci sembra – con rigore logico ed in coerenza con i presupposti su cui si è fondata l'autolimitazione delle Camere, ne deriverebbe la conseguenza che il Governo, per effetto dell'approvazione di tali modifiche (o della dichiarazione di inammissibilità di una parte dei maxi emendamenti o, ancora, della loro reiezione a seguito delle

¹⁴⁵ E' stato in questo caso lo stesso Presidente del Senato Pera a dichiarare che l'esperienza del parere della Commissione bilancio "dovrebbe indurre tutti, in particolare il Governo, a presentare emendamenti su cui poi viene posta la questione di fiducia meglio preparati e forse anche meditati" (A.S., XIV legislatura, res. sten., 2 febbraio 2006).

¹⁴⁶ In tali dichiarazioni, infatti, il Presidente del consiglio ha negato di aver avuto conoscenza il testo del maxi emendamento, affermando che esso "è stato istruito e presentato direttamente dal Ministro dell'economia e delle finanze sen. Giulio Tremonti, senza alcuna valutazione del Consiglio dei Ministri". Cfr., al riguardo, il contributo di G. Perniciaro, in questo volume.

¹⁴⁷ Esempio può considerarsi il già ricordato caso della delega in materia ambientale, che è stato oggetto di posizione di questione di fiducia nel corso di ben tre letture parlamentari (su cinque complessive): su tale *iter* cfr., sinteticamente, e successivamente all'attuazione di tale delega, M. Cantarini, *Il decreto legislativo 152/2006: il codice ambientale*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 25 settembre 2006.

¹⁴⁸ Si vedano, ad esempio: il decreto-legge 29 dicembre 2003, n. 356, recante "abrogazione del comma 78 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004)", convertito in legge 27 febbraio 2004, n. 48; o, recentemente, il decreto-legge 27 dicembre 2006, n. 299, recante "abrogazione del comma 1343 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante disposizioni in materia di decorrenza del termine di prescrizione per la responsabilità amministrativa".

¹⁴⁹ Da ultimo, cfr., ad esempio relativamente alla sola legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria per il 2004), le sentenze della Corte costituzionale (limitandoci ad enumerare, appunto, solo quelle di accoglimento) n. 308 del 2004; n. 425 del 2004; n. 77 del 2005; n. 107 del 2005; n. 160 del 2005; n. 162 del 2005; n. 222 del 2005; n. 231 del 2005; n. 242 del 2005; n. 449 del 2005; e n. 213 del 2006. Invero, si tratta di un fenomeno che sembra aver interessato, in misura cospicua, tutte le leggi finanziarie approvate dal 2001 ad oggi, probabilmente perché tali leggi si caratterizzano per un procedimento formativo che non garantisce forme soddisfacenti di partecipazione per le regioni e le autonomie territoriali in generale. Certamente, la prassi dei maxi emendamenti con questione di fiducia non attenua tale problema, semmai rendendolo ancora più acuto: tant'è che le dichiarazioni di incostituzionalità di disposizioni contenute nelle leggi finanziarie sono continuate con un ritmo sostanzialmente costante.

valutazioni contrarie della Commissione Bilancio), dovrebbe considerarsi – se non giuridicamente, almeno politicamente – tenuto a rassegnare le proprie dimissioni. Che i Governi, nelle occasioni suddette, non solo non l’abbiano fatto, ma non ci abbiano neppure lontanamente pensato – né, invero, che l’opposizione glielo abbia chiesto – sembra essere una conferma dell’uso improprio della questione di fiducia che così è stato posto in essere.

15. Conclusioni: la questione di fiducia su maxi emendamenti come elusione indifendibile dei principi costituzionali

In conclusione, sembra che vada qui ribadita la necessità di evitare elusioni dei principi costituzionali. Il ruolo riconosciuto, nel diritto parlamentare, alle norme non scritte o, più in generale, alla prassi rischia infatti di portare, ove non corretto con la dovuta energia, ad un progressivo allontanamento dal testo costituzionale¹⁵⁰.

Evidentemente, tale necessità dovrebbe essere avvertita specie da parte delle massime istituzioni di garanzia costituzionale. In proposito, credo vada espresso un rispettoso, ma completo dissenso riguardo alla giustificazione dei maxi emendamenti e alla tesi della loro legittimità costituzionale sostenuta in Giunta per il regolamento dal Presidente del Senato Pera¹⁵¹, in risposta – sul piano stilistico formale assai cortese e scrupolosa, ma sostanzialmente al limite della presa in giro istituzionale – al messaggio di rinvio del Presidente della Repubblica sull’ordinamento giudiziario.

La tesi del Presidente del Senato, oltre che sugli appigli che si sono visti essere forniti dalla giurisprudenza costituzionale (specialmente dalla già ricordata sentenza n. 391 del 1995)¹⁵², appare infatti fondarsi su una serie di “forzature” logico-interpretative del dettato costituzionale.

¹⁵⁰ E’ il classico tema delle “modifiche tacite” alla Costituzione su cui cfr. S. Tosi, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1959, **spec. p. ...** e A. Pizzorusso, *Postfazione*, in *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, ultimo volume del *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Brabca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli-Il foro italiano, Bologna-Roma, 2006, p. 493 s., spec. p. 523 s. Sul ruolo delle fonti fatto nel nostro ordinamento cfr., nella dottrina più recente, Q. Camerlengo, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, spec. p. 41 s. e p. 252 s. e A. Tarasco, *La consuetudine nell’ordinamento amministrativo. Contributo allo studio delle fonti non scritte*, Editoriale scientifica, Napoli, 2003, spec. p. 185 s.

¹⁵¹ Cfr. A.S., XIV legislatura, boll. giunte e comm., 27 dicembre 2004, p. 25 s.

¹⁵² La gravità delle conseguenze di un’eventuale pronuncia negativa della Corte costituzionale, cui il Presidente del Senato si richiama, vale a spiegare la prudenza finora mostrata dal giudice delle leggi quanto al sindacato sui vizi procedurali: proprio la consapevolezza di tale timore che, in questo caso come in altri analoghi (si pensi alla dichiarazione di incostituzionalità di una legge di delega per carenza di principi e criteri direttivi, che inevitabilmente colpirebbe anche i decreti legislativi che in attuazione di tale legge fossero stati nel frattempo emanati), tende a frenare l’azione della Corte costituzionale dovrebbe semmai portare ad una maggiore responsabilizzazione gli organi che hanno la possibilità di evitare per tempo il prodursi di tale elusioni-violazioni del testo costituzionale, e dunque anzitutto i presidenti delle Camere.

In particolare, appare logicamente scorretto accusare la Costituzione di non avere fornito una definizione di “articolo” e far discendere da questo “dato di fatto” l’impossibilità di individuare un eventuale limite di ordine costituzionale all’approvazione dei maxiarticoli. Al contrario, il ripetuto riferimento, in Costituzione, alla nozione di articolo (articoli 71, secondo comma, e 72 Cost.) dovrebbe obbligare gli interpreti a dare a tale nozione un significato giuridico, rintracciando perciò nell’ordinamento la definizione della nozione di articolo¹⁵³. Analogamente, del resto, a ciò che accade in altri innumerevoli casi: tanto per restare nel diritto parlamentare, basti pensare alla nozione di “gruppo parlamentare”, a quella di “commissione parlamentare” o a quella di “copertura finanziaria”. E, ad uno sguardo attento, le definizioni di “articolo”, pur con tutte le difficoltà che esse ovviamente comportano, nell’ordinamento giuridico italiano non mancano, benché esse siano state poco valorizzate dai presidenti delle Camere, dalla giurisprudenza costituzionale e, in definitiva, dalla stessa dottrina. Del resto, si fatica ad immaginare che cosa avrebbe dovuto fare in più il costituente, oltre all’affermare la necessità di approvare le leggi “articolo per articolo”.

Non pare infatti rispondere al vero l’affermazione – contenuta nella citata relazione Pera – secondo cui la circolare dei presidenti del Senato, della Camera e del Consiglio dei ministri del 20 aprile 2001, contenente regole e raccomandazione sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, si limiti “a fare brevi cenni alla omogeneità della materia trattata dagli atti legislativi”. Al contrario, tale circolare afferma altresì il principio dell’omogeneità del contenuto di ciascun articolo, e non solo dell’atto legislativo nel suo insieme¹⁵⁴. Inoltre, reca la statuizione per cui “è opportuno che ciascun articolo sia costituito da un *numero limitato di commi*”¹⁵⁵ e opera una valorizzazione della nozione di articolo, in particolare relativamente alla collocazione delle norme di delega legislativa¹⁵⁶. Infine, e soprattutto, va ricordato che, nella circolare della Presidenza del consiglio dei ministri del 2 maggio 2001, contenente la “Guida alla redazione dei testi normativi (la quale ha dato attuazione, sul versante governativo, alle circolari suddette), si giunge ad individuare persino un limite, seppure a titolo orientativo, al numero massimo di

¹⁵³ Sulla necessità di interpretare le disposizioni costituzionali *magis ut valeant* cfr., tra gli altri, V. Crisafulli, *Introduzione a Id., La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, spec. p. 7 s., cfr. M. Dogliani, *Interpretazioni della Costituzione*, Francoangeli, Milano, 1982, spec. p. 38 s., F. Modugno, *La teoria delle fonti del diritto nel pensiero di Vezio Crisafulli*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 487 s. e A. D’Atena, *Teoria delle fonti, teoria dell’atto e problematicismo nel pensiero di Vezio Crisafulli*, ivi, p. 533 s.

¹⁵⁴ La circolare suddetta (nella versione adottata dal Presidente del Consiglio, identica a quella dei presidenti delle Camere, è in *Gazzetta ufficiale*, serie generale, 27 aprile 2001, n. 97, p. 56 s.) stabilisce, infatti, non solo che “l’atto legislativo disciplina materia omogenea”, ma anche che “la ripartizione delle materie all’interno dell’atto è operata assicurando il carattere omogeneo di ciascuna partizione, ivi compreso l’articolo, nonché di ciascun comma all’interno dell’articolo” (punto 2, lettera a). I corsivi sono aggiunti.

¹⁵⁵ Cfr. il punto 2, ultimo capoverso. I corsivi sono aggiunti.

¹⁵⁶ Essa stabilisce infatti che “le disposizioni di delega sono contenute in un apposito articolo. Un articolo non può contenere più di una disposizione di delega” (punto 2, lettera d).

commi che possono essere collocati all'interno di ciascun articolo: essa prevede, infatti, che “orientativamente, è eccessivo un numero di commi eccedente 10”¹⁵⁷.

Il Presidente del Senato, inoltre, fa leva sull'introduzione, ad opera della legge n. 127 del 1997, del comma 3-bis dell'art. 10 del d.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092, che consente la pubblicazione in Gazzetta ufficiale, di un testo corredato di note a margine che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi, per affermare la tesi che con tale disposizione il legislatore abbia espressamente riconosciuto la legittimità dei maxiarticoli. Anche questa modalità argomentativa sembra in realtà operare un'evidente inversione logica, in quanto porta a confondere un rimedio – o, per meglio dire, un palliativo – con il male¹⁵⁸: con l'introduzione di tale disposizione, il legislatore si è infatti limitato ad attenuare in qualche modo, con un atteggiamento anch'esso sicuramente elusivo dell'art. 72, primo comma, Cost. (che come è noto non dà alcuna rilevanza costituzionale alla nozione di “comma”), gli effetti perversi innegabilmente derivanti dalla prassi in questione sulla comprensibilità delle leggi, senza in alcun modo attenuare il contrasto di tale prassi con le disposizioni costituzionali e regolamentari relative al procedimento di formazione delle leggi.

16. Prospettive, anche alla luce di un recente orientamento del Conseil constitutionnel: verso un'intesa interistituzionale?

Si potrebbe sostenere, e si è sostenuto¹⁵⁹, che l'unico modo per porre fine alla prassi della questione di fiducia su maxiemendamenti – diffusa anche, a parti invertite, all'inizio della XV legislatura – consista in una revisione della Costituzione diretta ad affermare la piena primazia del Governo nel procedimento legislativo.

Se ci si muove in questa prospettiva – che non peraltro non è quella qui adottata, né tanto meno ci sembra possa essere perseguita dai poteri di garanzia¹⁶⁰ –, sembra allora che vada

¹⁵⁷ Cfr. il punto 2.3.3. della Guida alla redazione dei testi normativi (in *Gazzetta ufficiale*, serie generale, 3 maggio 2001, n. 105. (corsivi aggiunti).

¹⁵⁸ Concordemente, cfr. B.G. Mattarella, *Riflessioni sulla legittimità costituzionale delle ultime leggi finanziarie*, cit., p. 783 s., per il quale si tratta di “una disposizione realistica ma discutibile dal punto di vista costituzionale: prende atto della frequente violazione dell'articolo 72 Cost. e vi pone un rimedio parziale, che non elimina il vizio”.

¹⁵⁹ Questa è l'ottica in cui sembra porsi, almeno in via preferenziale, V. Lippolis (*Maxiemendamenti, riforma per i due poli*, cit., p. 25). Peraltro, tale autore prospetta anche l'ipotesi che ad una soluzione possa giungersi attraverso le opportune modifiche ai regolamenti parlamentari.

¹⁶⁰ Cfr., nell'ambito del progetto di legge di revisione costituzionale che è stato respinto dal referendum costituzionale del giugno 2006, l'art. 72, quinto comma (“Su richiesta del Governo sono iscritti all'ordine del giorno delle Camere e votati entro tempi certi, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, i disegni di legge presentati o fatti propri dal Governo stesso. Il Governo può inoltre chiedere che, decorso il termine, la Camera dei deputati deliberi articolo per articolo e con votazione finale sul testo proposto o fatto proprio dal Governo. I regolamenti parlamentari stabiliscono altresì le modalità di iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni alla Camera e

avvertito come una modifica siffatta comporti la necessità di operare un più complessivo ripensamento, che coinvolga gli strumenti istituzionali con cui si inverano alcuni fondamentali principi costituzionali.

A riprova dell'importanza dei principi in gioco basti ricordare che il Conseil Constitutionnel¹⁶¹, in un ordinamento in cui – come si è visto¹⁶² – il Governo detiene in base alla Costituzione del 1958 ed esercita in concreto importanti poteri nel procedimento legislativo, ritiene che una lesione alle facoltà di emendamento dei parlamentari (in particolare attraverso la fissazione di un termine non congruo per la presentazione degli emendamenti alle “missioni” di cui si compone la *loi de finances*) si riverberi sia sull'articolo 3 della Costituzione secondo cui "La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants" (corrispondente perciò al nostro articolo 1, secondo comma); sia sul principio secondo cui la legge è espressione della volontà generale, affermato nella Déclaration del 1789, cardine della dottrina costituzionalistica francese e ritenuto comunemente dotato di piena vigenza in quell'ordinamento.

Se i valori in gioco sono di questa portata, allora, *pro futuro*, e anche indipendentemente da ogni revisione costituzionale o regolamentare, si potrebbe ipotizzare un'iniziativa concordata tra i due rami del Parlamento e, ovviamente, tra maggioranza e opposizione (se no, non avrebbe

dalle minoranze al Senato, determinandone i tempi di esame”) e l'art. 94, secondo comma (“ 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 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. Non è comunque ammessa la questione di fiducia sulle leggi costituzionali e di revisione costituzionale”). Per quanto riguarda il Senato, che verrebbe ad essere sganciato, come è noto, dal circuito fiduciario, cfr. inoltre quanto dispone l'art. 70, quarto comma: “Qualora il Governo ritenga che proprie modifiche a un disegno di legge, sottoposto all'esame del Senato federale della Repubblica ai sensi del secondo comma, siano essenziali per l'attuazione del suo programma approvato dalla Camera dei deputati, ovvero per la tutela delle finalità di cui all'articolo 120, secondo comma, il Presidente della Repubblica, verificati i presupposti costituzionali, può autorizzare il Primo ministro ad esporne le motivazioni al Senato, che decide entro trenta giorni. Se tali modifiche non sono accolte dal Senato, il disegno di legge è trasmesso alla Camera che decide in via definitiva a maggioranza assoluta dei suoi componenti sulle modifiche proposte”. Sul punto cfr. ampiamente S. Labriola, *La riforma delle procedure parlamentari nel quadro del nuovo bicameralismo*, in *Rassegna parlamentare*, 2005, p. 619 s. Sulle modifiche prospettate, in proposito, dalla Commissione D'Alema cfr., per tutti, M. Olivetti, *Il Governo in parlamento*, in *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, a cura di V. Atripaldi e R. Bifulco, Giappichelli, Torino, 1998, p. 266 s. e M. Cecchetti, *La disciplina generale del procedimento legislativo: l'iter parlamentare di formazione della legge*, in *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, a cura di P. Caretti, Cedam, Padova, 1998, p. 179 s., spec. p. 191 s.

¹⁶¹ Decisione n. 2005-526 DC del 13 ottobre 2005: “la faculté reconnue à la conférence des présidents de fixer un autre délai, le cas échéant plus restrictif, pour le dépôt des amendements peut permettre d'assurer la clarté et la sincérité du débat parlementaire, sans lesquelles ne seraient garanties ni la règle énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel: "La loi est l'expression de la volonté générale...", ni celle résultant du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution, en vertu duquel : "La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants..."; que, toutefois, il appartiendra à la conférence des présidents de concilier les exigences précitées et le respect du droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution”. Cfr. F. Duranti, *Regolamenti parlamentari e giustizia costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 9 novembre 2005, e G. Piccirilli, *La congruità del termine per la presentazione degli emendamenti è condizione di effettività del principio democratico (Nota a Conseil constitutionnel n. 2005-526 DC)*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 17 gennaio 2006.

¹⁶² Cfr. *supra*, il par. 4.

senso alcuno), con cui: in primo luogo, stabilire il principio dell'omogeneità del contenuto di ciascun articolo, che i presidenti delle Camere potrebbero verificare all'atto della presentazione di un progetto di legge (per i disegni di legge si potrebbe agire d'accordo con il Quirinale); in secondo luogo, stabilire che gli emendamenti devono riferirsi ad un solo articolo (salve esigenze di coordinamento e di copertura finanziaria), a pena della loro inammissibilità¹⁶³.

Quanto alla questione di fiducia, dalla ricostruzione fin qui operata sembra ricavarsi che essa, ove non più abbinabile ai maxiemendamenti, tenderebbe con ogni probabilità a rientrare in un alveo più fisiologico – salvo la conversione dei decreti-legge alla Camera, ove permanga il sostanziale divieto di applicazione del contingentamento dei tempi –, venendo posta solo in quei casi in cui è il Governo a “chiamare a raccolta” la propria maggioranza, al fine di sottolineare il rilievo decisivo che una certa votazione, su una specifica opzione politica o normativa, assume per il permanere in vita del rapporto fiduciario.

¹⁶³ Ad esempio, si veda (seppure con le non piccole differenze derivanti dalle diverse attribuzioni di tale organo, peraltro il più delle volte sopravvalutate dalla dottrina, specie in Italia) l'art. 151, par. 1, del regolamento del Parlamento europeo, ai sensi del quale “Un emendamento non è ricevibile se: a) il suo contenuto non ha alcun rapporto diretto con il testo che tende a modificare; b) tende a sopprimere o sostituire la totalità di un testo; c) *tende a modificare più di uno degli articoli o dei paragrafi del testo cui si riferisce*: tale disposizione non si applica agli emendamenti di compromesso né agli emendamenti volti ad apportare modifiche identiche a una particolare formulazione che ricorra in tutto il testo” (corsivi aggiunti).

Analogamente, può segnalarsi una proposta di modifica al regolamento della Camera avanzata in un'esercitazione svolta in seno all'Associazione per le Ricerche e gli Studi sulla Rappresentanza politica nelle Assemblee elettive (ARSSAE), presso l'Università Federico II di Napoli, nella quale si propone di introdurre la seguente disposizione: “il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti che abbiano ad oggetto la modifica di più articoli, salvi i casi in cui tali emendamenti riferiti a più articoli esplichino una funzione di mero coordinamento del testo” (la si veda in *Il Filangieri*, 2004, p. 479 s., spec. p. 498).