

XVI

EMENDAMENTO, DELIBERAZIONE PARLAMENTARE E INIZIATIVA

GIOVANNI BERTOLINI *

1. Emendamento è, nella lingua corrente, un sostantivo derivante dalla voce verbale *emendare*: un'espressione che, anche nel vocabolario italiano, non appartiene solo al lessico parlamentare. Sua radice, il sostantivo latino *mendum* (o *menda*), che vale errore, difetto: esso, mediante il prefisso *ex*, rovescia il suo significato in *correzione*, *miglioramento*, e con questo significato entra nella nostra lingua, indipendentemente dal linguaggio parlamentare.

Il significato parlamentare del termine proviene probabilmente dall'inglese, la lingua della «madre di tutti i Parlamenti», la Camera dei Comuni.

Anche lì il termine, neo-latino, con le stesse radici di quello italiano, si trasferisce, da altri campi della lingua, prima nell'ambito delle procedure giudiziarie (sec. XV) e poi in quelle parlamentari (sec. XVII), qui con il senso di modifica da apportare (o apportata) al testo di un atto della procedura (*writ* ovvero *bill*).

Il senso di correzione (evidentemente, in meglio) di un difetto è principale nel lemma di lingua corrente, e questo senso è implicito (ma, nelle intenzioni, immanente) nel lemma parlamentare, dove il senso principale è invece quello, formale-procedurale, di modificazione (o proposta di modificazione), al di là di ogni giudizio di valore.

2. Emendamento dunque come atto della procedura parlamentare. Di quale natura? Sul piano sostanziale, la natura dell'emendamento è rivelata dallo stesso significato del termine (modifica): bisogna che ci sia qualche cosa da modificare (o che qualche cosa sia stata modificata) rispetto al suo assetto originario. Questo qualcosa è l'atto attorno al quale si svolge la procedura, sia che l'abbia instau-

* Vice Segretario Generale del Senato della Repubblica.

rata (come nel caso del disegno di legge o della mozione) sia che ne costituisca l'esito (la risoluzione o l'ordine del giorno, o il parere, ecc.), e sul quale l'organo collegiale che «procede» si debba pronunciare.

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

Là dove è richiesta una pronuncia dell'organismo collegiale, ivi la procedura che incanala l'esercizio della funzione comprende, per forza di cose, anche una fase decisionale (deliberativa), quale che sia la natura della decisione: abbia cioè la decisione efficacia definitiva (come con i disegni di legge, le mozioni, le risoluzioni, i «pareri») o non l'abbia, e costituisca invece l'atto di impulso per una successiva fase procedurale (come nel caso del testo proposto da una commissione in sede referente).

Il deliberato (quale che sia la sua natura) concreta la volontà del collegio e ad esso si perviene con una serie di operazioni successive, il cui schema comprende due passaggi: *i.* formulazione (anche previamente alle fasi collegiali della procedura) di una o più proposizioni (il «deliberando», oggetto della deliberazione); *ii.* attivazione del collegio perché su di esse dichiari il suo assenso o il suo dissenso.

Gli emendamenti sono i deliberandi parziali volti, non a promuovere una autonoma procedura, ma a modificare il deliberando *principale*, quello in relazione al quale ha preso vita la procedura deliberativa (Giannini).

Il tema degli emendamenti interessa quindi non solo l'Assemblea ma anche le commissioni, e le commissioni non solo in sede deliberante (o legislativa) ma anche nelle sedi referente e consultiva (o comunque di indirizzo, controllo e conoscitiva). Infondata in diritto (e in fatto) risulta quindi quella convinzione diversa, stando alla quale «la commissione in sede referente non ha alcun potere deliberante perché il suo compito ... soltanto quello di studiare, istruire, preparare la discussione davanti alla Camera», che ebbe una (solenne) affermazione innanzi alla Camera dei deputati (18 marzo 1961) e che sembra aver trovato una qualche indiretta enunciazione (ancora) nel 1992 presso chi sostiene (in sé e per sé del resto esattamente) che la votazione conclusiva sia l'«unica votazione necessaria e sufficiente per l'esame in sede referente» (Lippolis).

Quanto infondata sia questa convinzione può essere desunto dall'andamento dell'esame appunto in sede referente del disegno di legge sulla riforma della istruzione secondaria superiore innanzi alla settima commissione permanente del Senato nella decima legislatura (quando, dovendosi decidere se il disposto del

secondo comma dell'art. 30 del regolamento del Senato – che ammette la proponibilità di «verificazioni» del numero legale, nel corso della seduta, esclusivamente «prima di ogni deliberazione» – si applicasse anche alla sede referente, si rese necessaria una pronuncia del Presidente del Senato).

3. È opinione comune che la Costituzione ignori la materia degli emendamenti. In realtà per il costituente si trattava di una categoria tutt'altro che sconosciuta (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) anche se il testo della Carta fondamentale vi accenna soltanto in una disposizione transitoria (XVII, comma terzo), esplicitamente, e con altra espressione verbale, implicitamente.

Il costituente, anche in questa materia, si è attenuto alla linea generale seguita riguardo alla normazione sull'organizzazione e sul funzionamento del Parlamento, dando per acquisito il «diritto vivente» e pronunciandosi solo là dove si voleva che venisse modificato.

Anche per l'emendamento (del resto come per altre fattispecie) questa logica del rinvio risulta inequivocabilmente dai lavori preparatori.

In occasione della discussione dell'art. 81 (art. 77 del progetto) era stata espressa la preoccupazione che il testo del progetto (poi sostanzialmente approvato senza modifiche) finisse per sottrarre al Parlamento il potere di emendare il bilancio dello Stato come proposto dal governo e sottoposto all'approvazione delle Camere.

Per fare chiarezza sul punto erano stati quindi presentati due emendamenti: il primo dal deputato De Vita, il secondo dal deputato Buffoni. Con il suo emendamento, il deputato De Vita proponeva che venisse stabilito che «Il bilancio, con gli eventuali emendamenti ... è approvato a maggioranza di due terzi». Con il secondo emendamento si proponeva invece la soppressione del penultimo comma dell'art. 77 del progetto («Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese»).

La commissione si pronunciò in senso contrario su entrambe le proposte, con questa motivazione: la emendabilità del progetto di bilancio è pacifica e limiti vengono posti solo alle fattispecie dei nuovi tributi e delle nuove spese (Ruini), restando «legittima la modificazione di tutte le voci del bilancio, in più o in meno, in attivo o in passivo» poiché ciò che viene escluso è unicamente «la introduzione di nuovi tributi e di nuove spese» (Bertone).

L'Assemblea quindi si conformò alla pronuncia della commissione respingendo l'emendamento De Vita, mentre il secondo emendamento veniva ritirato. In seguito a quella reiezione, la parola «emendamento» non è entrata in Costituzione (fra le norme ordinarie), ma la motivazione alla radice di questa man-

cata inclusione conferma 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.

Un meccanismo di rinvio (ricettizio) agisce dunque (anche) nella materia degli emendamenti. E un rinvio neppure così implicito, se si hanno presenti tre altre disposizioni della Carta costituzionale: gli articoli 64, ultimo comma, 94, quarto comma, e 72, primo e terzo comma.

4. Stabilisce l'ultimo comma dell'art. 64: «I membri del governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto e, se richiesti, obbligo di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono». E il quarto comma dell'art. 94: «Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del governo non importa obbligo di dimissioni».

Circa la portata delle due norme, debbono essere indicati almeno tre punti (due con contenuti positivi; uno, negativi): *i.* l'ammissione a far parte del governo anche di non parlamentari; *ii.* l'attribuzione ai membri del governo, parlamentari o non, del diritto di ingresso nelle aule parlamentari, non come spettatori o osservatori, ma come soggetti del rapporto procedurale, con poteri di direzione materiale e di impulso procedurale (diritto di parola e diritto di proposta); *iii.* la esclusione di chiunque altro (non-parlamentare o non membro del governo) dal diritto di accesso nei recinti parlamentari come soggetto del rapporto procedurale: e più precisamente, dei senatori alla Camera, dei deputati al Senato, e di qualunque altro «laico» tanto alla Camera quanto al Senato, con la sola eccezione dei membri del governo.

Sembra opportuna a questo punto la seguente osservazione: fra gli «esclusi» vanno annoverati anche gli «altri» titolari del potere di iniziativa legislativa: i 50mila elettori, il CNEL, le Regioni.

Ora, quale che sia la natura che si vuol riconoscere all'emendamento, non c'è dubbio che esso rientri nella più ampia fattispecie della «proposta» (proposta appunto di emendamento): come tale, anche ad esso fa quindi riferimento il quarto comma dell'art. 94.

Infine, la terza delle tre disposizioni costituzionali richiamate sopra: l'art. 72. Questo prevede (al primo comma) che ogni disegno di legge, «secondo le norme» dei regolamenti parlamentari, venga esaminato da una commissione prima di essere portato innanzi all'Assemblea e quindi approvato da questa, con votazioni «articolo per articolo» e, infine, con «votazione finale»; e (al terzo comma) che i regolamenti parlamentari possano stabilire i «modi» e le «forme» per l'esame e l'approvazione dei disegni di legge (anziché in Assemblea) in commissione.

In tutti e due i casi la disciplina sui modi di legiferare del Parlamento è descritta in modo ellittico e con sostanziali rinvii ai regolamenti (e alle consuetudini e prassi parlamentari): rinvio esplicito tanto per la procedura decentrata, quanto per quella ordinaria, per la quale la Costituzione si limita a stabilire i due obblighi del previo «esame» di commissione e dell'approvazione, in Assemblea, «articolo per articolo» e «con votazione finale», per il resto facendo rinvio al regolamento.

(Un rinvio esplicito ai regolamenti parlamentari è del resto recato anche dal secondo comma dello stesso art. 72, sulle procedure urgenti di formazione della legge).

I regolamenti vengono insomma indicati dalla Costituzione come i principali depositari della portata normativa delle espressioni «esame di commissione» e «approvazione articolo per articolo», quanto alla procedura ordinaria di formazione della legge; e quanto alla procedura decentrata, essi sono i destinatari di un espresso rinvio.

Ebbene, cosa dicono i regolamenti, in questi modi chiamati in causa, in tema di emendamenti, nell'ambito dei due tipi di procedura?

Dice il regolamento del Senato che, nell'esame in commissione, nella procedura ordinaria, «alla discussione dei singoli articoli si procede quando siano stati presentati *emendamenti*» (art. 43, secondo comma); e il regolamento della Camera che, «dopo aver proceduto all'esame preliminare del progetto ... la commissione può nominare un Comitato ristretto ... al quale affidare l'ulteriore esame per la formulazione delle *proposte* relative al testo degli articoli» (art. 79, terzo comma); aggiunge (sempre il regolamento della Camera) che «gli articoli aggiuntivi e *gli emendamenti* sono di regola presentati e svolti nelle commissioni» (art. 86, primo comma).

Per quanto riguarda la fase di Assemblea, sempre nella procedura ordinaria, dice ancora il regolamento del Senato: «L'esame degli articoli si effettua con la trattazione, articolo per articolo, degli *emendamenti* presentati dai singoli senatori, dalla commissione e dal governo» (art. 100, secondo comma). E il regolamento della Camera: «Chiusa la discussione sulle linee generali, si passa alla discussione degli articoli. Questa consiste nell'esame di ciascun articolo e del complesso degli *emendamenti* ed articoli aggiuntivi ad esso proposti» (art. 85, primo comma).

Relativamente alla procedura decentrata, vale la regola generale secondo cui «per la discussione e votazione dei disegni di legge da parte delle commissioni ... si osservano, in quanto applicabili, le norme sulla discussione e votazione in Assemblea» (art. 41, primo comma, del reg. del Senato, cui corrisponde l'art. 94, primo comma, del regolamento della Camera).

Insomma, l'emendamento non è ignorato dalla Costituzione. Esso – al di là del richiamo esplicito recato a proposito di un'attività, per così dire, transitoria

e finale, della stessa Assemblea costituente – viene invece adombrato e dato per acquisito, in relazione all'attività ordinaria delle Camere, in due punti: *a.* ruolo del governo in Parlamento; *b.* modo di legiferare (e in generale di «discutere», indipendentemente dalla natura, legislativa o non, della discussione: v. art. 106 reg. Senato) del Parlamento.

5. Al di là di queste indicazioni rinvenibili nella Costituzione, è vero comunque che la disciplina dell'attività emendativa ha, come fonte, essenzialmente i regolamenti parlamentari; ed è vero anche che la disciplina *ex scripto* ivi rinvenibile tratta gli emendamenti e i connessi poteri – che tanta parte hanno nell'esercizio delle funzioni del Parlamento e in specie della funzione legislativa (Manzella) – *sub specie* procedurale piuttosto che sostanziale: il che spiega perché dell'emendamento «manchi una definizione» (Tosi) e perché per il potere di emendamento si senta il bisogno di un miglior «coordinamento» (Manzella).

Di qui la necessità di un lavoro di ricostruzione sul piano del diritto sostanziale: ricostruzione per la quale (come in tanti altri casi, nel diritto parlamentare), fondamentale strumento di conoscenza è costituito dalla prassi e dagli usi.

Tuttavia non è esatto ritenere che il nostro ordinamento, a parte i rinvii impliciti o espliciti rilevabili nella Carta costituzionale, si occupi di emendamenti solo nei regolamenti parlamentari e nella prassi.

Accade infatti che di emendamenti si sia occupato tanto il legislatore ordinario quanto il legislatore costituzionale, anche se questo è accaduto più in «momenti di bisogno» (quando si presentava l'esigenza di innovazioni rispetto a regolamenti e prassi parlamentari), che non nelle fasi dell'ordinarietà.

Così è accaduto con le leggi del 1925 e del 1926, quando si trattava di spostare il baricentro dell'esercizio della funzione legislativa dal Parlamento al governo; e così è accaduto con la legge costituzionale n. 1 del 1993, quando si è trattato di assicurare speditezza nella elaborazione delle progettate innovazioni istituzionali. Nell'ordinarietà rientra invece la legge n. 400 del 1988.

Diceva la legge 24 dicembre 1925, n. 2263, all'art. 6: «Nessun oggetto può essere messo all'ordine del giorno di una delle due Camere senza l'adesione del Capo del governo. Il Capo del governo ha la facoltà di chiedere che una proposta di legge rigettata da una delle due Camere sia rimessa in votazione quando siano passati almeno tre mesi dalla prima votazione. In questo caso si procede, senza discussione, alla votazione della proposta di legge a scrutinio segreto. Qu allora, insieme alla richiesta di rinnovazione della votazione, siano stati dal governo presentati *emendamenti*, l'esame e la discussione della proposta sono limitati agli *emendamenti* e quindi si procede alla votazione della proposta a scrutinio segreto». ... «Quando una proposta di legge già approvata da una delle due Camere sia approvata dall'altra con *emendamenti*, il nuovo esame e la nuova

discussione davanti alla Camera alla quale la proposta è rinviata sono limitati agli emendamenti; dopo di che si procede senz'altro alla votazione a scrutinio segreto della proposta di legge».

E la legge 31 gennaio 1926, n. 100, all'art. 3 (sui decreti-legge), al comma penultimo: «Se il decreto è convertito in legge con *emendamenti*, l'efficacia degli *emendamenti* decorre dalla pubblicazione della legge [di conversione]».

Nella logica dell'ordinarietà si inserisce la legge 23 agosto 1988, n. 400, sia relativamente alla stessa fattispecie dei decreti-legge sia ad altra fattispecie. Stabilisce infatti l'art. 15, al quinto comma: «Le modifiche eventualmente apportate al decreto-legge in sede di conversione hanno efficacia dal giorno successivo a quello della pubblicazione della legge di conversione, salvo che quest'ultima non disponga diversamente». All'art. 19, in materia di Segretariato generale della Presidenza del Consiglio, si attribuisce al Segretario generale il compito di curare «gli adempimenti inerenti alla presentazione di *emendamenti* ai progetti di legge all'esame del Parlamento».

Ad una logica derogatoria (se non innovativa in senso proprio) si ispira l'articolata disciplina riguardo agli emendamenti (sia pure limitatamente alle proposte di revisione della Costituzione) adottata dalla legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1 (sulle funzioni della commissione parlamentare per le riforme istituzionali e sulla disciplina del procedimento di revisione costituzionale).

Due, gli aspetti rilevanti di questa disciplina (si noti ancora, di rango costituzionale): la sottrazione al governo come tale, della facoltà di proporre emendamenti, e la esplicita attribuzione alla commissione di una privilegiata forma di esercizio di tale facoltà.

Per comodità del lettore si riportano le parti che interessano del testo normativo in questione: art. 1, comma quarto: «... Entro trenta giorni [dalla presentazione dei progetti della commissione] ciascun deputato o senatore, *anche se componente del governo*, può presentare alle Presidenze delle Camere *emendamenti*, sui quali la commissione si pronuncia nei successivi trenta giorni»; art. 2, secondo comma: «... Fino a cinque giorni prima della data fissata per l'inizio della discussione generale, *i componenti dell'Assemblea* possono presentare *emendamenti* al testo della commissione, in diretta correlazione con le parti modificate, e ripresentare gli *emendamenti* respinti dalla commissione. La commissione può presentare *emendamenti e sub-emendamenti* fino a 48 ore prima dell'inizio della seduta in cui è prevista la votazione degli articoli o degli emendamenti ai quali si riferiscono. Agli emendamenti della commissione ... possono essere presentati sub-emendamenti da parte di almeno *un Presidente di gruppo* o di almeno *dieci deputati* o *cinque senatori* fino al giorno precedente dell'inizio della seduta in cui è prevista la votazione di tali emendamenti».

Legislatore ordinario e legislatore costituzionale dunque si sono occupati del potere di emendamento, ma (si direbbe) sempre nell'ottica di chi compie

incursioni in uno scacchiere in cui sa che sono altre le fonti che ordinariamente manovrano.

6. Nel linguaggio parlamentare corrente, emendamento ha non uno ma due significati, correlati alle due ricordate fasi di ogni deliberazione collegiale (quella in cui si definisce il deliberando, vale a dire la o le proposte da deliberare), e quella in cui si forma la volontà collegiale (deliberazione, voto).

La formazione del deliberando, nelle procedure ordinarie presuppone una fase previa non collegiale: la fase dell'iniziativa, che ha la funzione di instaurare il procedimento e di fornire il testo per la deliberazione.

Il procedimento instaurato si articola a sua volta in tre fasi: nella prima, chi vi ha titolo, propone di conformarsi al testo nelle sue singole parti, ovvero di conformarvisi modificando sue singole parti, ovvero di respingere il testo; nella seconda, l'organo collegiale si pronuncia (appunto, nella sua collegialità) su queste proposte e definisce le singole parti del deliberando.

Grazie a queste successive pronunce collegiali parziali, il procedimento «avanza».

La susseguente terza fase, è quella in cui la volontà collegiale si forma nella sua interezza: essa consiste nella pronuncia collegiale sul testo nel suo complesso, come via via definito nelle pronunzie parziali.

Questa fase conclude il procedimento, «coronandolo» con il deliberato.

Se il deliberato non si discosta dal deliberando proposto con l'iniziativa, si dice che il testo è approvato senza modificazioni (o emendamenti). Se si discosta, allora si dice che è approvato con modificazioni (o emendamenti).

In realtà, una volta approvato, l'emendamento non c'è più: esso si è trasformato in parte integrante del testo approvato. Come tale, l'emendamento approvato non esiste (fatta esclusione per i soli «emendamenti» della Costituzione degli Stati Uniti, che in realtà sono altrettanti articoli aggiuntivi, inseriti mediante successivi procedimenti di revisione costituzionale al testo approvato, nel 1787, dalla Convenzione di Filadelfia).

Per contro, se non è approvato, l'emendamento cessa di esistere e entra in archivio come documento storico.

A procedimento concluso, non ci sono più emendamenti, né approvati né non approvati: la legge n. 400 del 1988 parla di «modifiche apportate» (ai decreti-legge) non di emendamenti approvati, e i messaggi con cui i Presidenti delle due Camere trasmettono i disegni di legge approvati, si attengono alla stessa terminologia (e alla stessa logica ad essa sottostante).

Ma il doppio uso della parola emendamento nella lingua corrente c'è, e costringe i commentatori a distinguere fra «proposta di emendamento» e «emendamento» (approvato); e conseguentemente, fra potere di proposta di emenda-

mento e potere di emendamento (cioè fra potere di proporre emendamenti e potere di emendare).

La distinzione dei due significati attribuiti a una parola sola, risale a due categorie del diritto: una riguarda la facoltà attribuita (o preclusa) all'organo collegiale) di modificare (definire) il testo del deliberando; l'altra (che è un corollario della prima) riguarda la identificazione del soggetto proceduralmente legittimato a proporre le modifiche.

In realtà tutto ruota sul primo dei due punti.

Ben diversa è la posizione di un'assemblea i cui poteri, rispetto al deliberando, siano di pura e semplice ratifica (approvazione) o di puro e semplice rigetto (veto), e quella di un'assemblea che, prima di pronunciarsi, abbia anche la possibilità di definire, mediante atti di autonomo impulso, in ogni sua parte, la decisione da prendere, sia stata, questa decisione, richiesta in seguito ad un'iniziativa di soggetto esterno, sia di un soggetto interno all'assemblea.

Quanto minore è il vincolo della corrispondenza fra atto di iniziativa (legislativa o altro) e atto di deliberazione (legislativa o altro), tanto maggiore è l'indipendenza e l'autonomia della decisione, sino a raggiungere quel livello *superiorem non recognoscens* che è proprio della sovranità.

Ora (più di quanto non si pensi) è grazie proprio a questo modesto strumento procedurale che l'emendamento, in tutti e due i suoi significati, che il Parlamento è appunto sovrano. Ed è per questo che ogni limite posto all'esercizio del potere di emendamento tocca direttamente la sovranità del Parlamento e la stessa forma di governo, oltre che, in particolare, la stessa definizione della natura della funzione legislativa esercitata del Parlamento (Manzella), e in generale delle funzioni (e dei limiti ad esse posti) esercitate dal Parlamento.

L'emendamento può essere caricato anche di altri significati e altri significati sono stati infatti indicati: quello di mettere le minoranze in condizione di far conoscere la disciplina che esse darebbero ad una materia se fossero maggioranza (Amatucci); quello di assicurare al Parlamento una «iniziativa» propria, in contrapposizione all'iniziativa del governo (Mazzoni); quello di forma di garanzia delle minoranze (*id.*); quello di assicurare condizioni di scambio fra maggioranza e opposizione (*id.*). E altre ancora.

Certamente. Ma si tratta, a ben vedere, di corollari e di poteri riflessi i quali discendono appunto dalla definizione della portata dei poteri di deliberazione parlamentare, come viene a configurarsi precisamente in relazione al potere che l'istituzione parlamentare abbia (o non abbia) di modificare il testo ad essa sottoposto.

7. Il termine emendamento viene utilizzato, sia nei regolamenti delle Camere, sia nella legislazione ordinaria (statutaria o attuale), sia nella recente legislazione costituzionale, nel senso di *proposta diretta a introdurre modifiche nel testo sot-*

toposto *all'esame e alla deliberazione dell'organo collegiale Assemblea o commissione.*

L'espressione «proposta di emendamento» compare solo in una delle disposizioni finali e transitorie della Costituzione (XVII, terzo comma), ma significativamente ivi non configura la fattispecie normativa tipica dell'emendamento parlamentare, come atto procedurale interno all'Assemblea. La norma transitoria in questione configura piuttosto un atto procedurale simile a quello che più tardi sarebbe stato chiamato «parere su atti del governo» (legge 24 gennaio 1978, n. 14; 12 agosto 1977, n. 675; 23 agosto 1988, n. 400, art. 14; 4 ottobre 1988, n. 436; 9 marzo 1989, n. 86).

Un'espressione analoga a «proposta di emendamento» compare nel regolamento del Senato, là dove si prevede la possibilità che vengano formulate «proposte e osservazioni» (artt. 23, quarto comma; 125 *bis*, primo comma; 144, commi terzo e quarto): ma essa ha il significato di escludere l'attribuzione di un potere di presentazione di (formali) emendamenti e di un diretto potere di emendare (il regolamento della Camera non prevede questa fattispecie in modo altrettanto esplicito).

L'emendamento costituisce una fattispecie tipica, ben configurata, a sé stante, con propri effetti procedurali. Questi: quando emendamenti possono essere presentati, e sono presentati, il testo oggetto dell'esame non costituisce più l'unico deliberando, ma uno dei deliberandi: quello (per così dire) principale, su cui l'organo collegiale deve pur sempre pronunciarsi, ma non senza che si sia pronunciato anche su quegli altri, ad esso afferenti, che sono gli emendamenti.

Quindi, nell'unicità del procedimento, una molteplicità di proposte (in luogo di una sola) su cui l'Assemblea viene chiamata a pronunciarsi: molteplicità fisiologica perché connaturata al principio del contraddittorio che domina il procedimento parlamentare di discussione e deliberazione, ma tuttavia suscettibile di evolvere in senso patologico trasformandosi, da modo «aperto» di svolgimento dei lavori, o in ostacolo al loro ordinato svolgimento, ovvero addirittura in pura e semplice ostruzione al loro svolgimento. Di qui, alcuni ripari procedurali.

8. Non ogni proposta è suscettibile di diventare emendamento e non ogni emendamento è suscettibile di votazione. Determinati requisiti si richiedono perché possa formarsi questo atto procedurale: alcuni formali, altri sostanziali. Fra i primi: la forma scritta (salvo deroghe), proponenti aventi titolo, la presentazione in tempi stabiliti; fra i secondi: la reale portata modificativa, la non estraneità all'oggetto della discussione.

Fra i requisiti prescritti perché un emendamento sia suscettibile di votazione: la illustrazione (affidata all'oralità) nel corso della discussione; l'assenza di precedenti, contrastanti pronunce dell'Assemblea, nel corso della stessa discussione, sullo stesso argomento.

(Altri requisiti ancora sono richiesti in casi di specie).

Dalla esistenza di questi requisiti dipendono alcune ulteriori categorie procedurali, attinenti o alla fase della presentazione (l'accertamento della ricevibilità o della proponibilità o ammissibilità), o alla fase della discussione (esercizio di diritto del potere di parola, per la illustrazione dell'emendamento), o alla fase della votazione (con il diritto che il proponente acquisisce alla deliberazione dell'Assemblea sul suo emendamento, cui corrisponde l'onere dell'Assemblea di pronunciarsi su di esso, salva l'ipotesi di sopravvenute cause di inammissibilità), ed i connessi poteri di declaratoria, presidenziali o assembleari.

L'emendamento non è un atto unilaterale; per essere inserito nella sequenza dinamica del procedimento di discussione e deliberazione deve essere riconosciuto ricevibile, ed è grazie alla sua accertata ricevibilità che viene acquisito al procedimento, divenendo idoneo a dispiegare i suoi effetti nell'ambito del rapporto procedurale. Con la illustrazione, il proponente rende possibile all'Assemblea di pronunciarsi, essendo stata individuata la sostanza effettuale dell'emendamento: il quadro più ampio in cui si inserisce, i suoi scopi immediati, i suoi criteri informativi (elementi tutti che consentono anche di identificare con precisione la «materia» dell'emendamento, ai fini della sua corrispondenza con quella del disegno di legge e con possibili effetti anche di revisione di quanto deciso, circa la ricevibilità dell'emendamento nella fase della presentazione).

Sono aspetti che l'emendamento, come atto della procedura, ha in comune con un altro atto della procedura: il disegno di legge nelle sue due edizioni (quella del proponente e quella proposta dalla commissione).

9. La Costituzione stabilisce un determinato canone per la redazione legislativa: il disegno di legge deve consistere di un testo «redatto in articoli» (art. 71, secondo comma, e 72, primo comma); vi è poi una tecnica nella redazione dei testi normativi, ai quali i disegni di legge debbono uniformarsi per essere ricevibili.

Analogamente per l'emendamento (che tendenzialmente dovrebbe non consistere in un «contro-progetto»).

Il canone redazionale per l'emendamento è quello di ottenere il cambiamento di (parziali) contenuti normativi del testo preso a base della discussione, con un minimo di cambiamento del tenore redazionale di questo. Così se, per raggiungere l'obiettivo normativo desiderato (*petitum* dell'emendamento), è sufficiente sopprimere, modificare o integrare una sola parola o qualche parola soltanto, il testo dell'emendamento deve consistere, non nella sostituzione della norma nella sua interezza (comma, articolo), ma nella indicazione della singola parola (o delle singole parole) da sopprimere, modificare, inserire.

È una tecnica, un'«arte», quella della redazione dei testi emendativi che si ispira ai principi dell'economia e della trasparenza degli atti.

Questa economia redazionale ha un'origine storica «modesta e lontana»: risale ai tempi (sec. XVII) in cui si trattava, per i Comuni, di inserire materialmente, con scrittura a mano, nelle righe (fra una parola e l'altra) o fra una riga e l'altra del testo del *bill*, le correzioni necessarie e sufficienti per modificarne la portata normativa (Campion); essa conserva tuttavia una funzione operativa ancora attuale: indicare con chiarezza le parti del deliberando principale di cui è richiesta la modificazione, e quale modificazione sia richiesta; con l'effetto di mettere immediatamente in evidenza la portata formale dell'emendamento e, di conseguenza, il suo significato sostanziale, consentendo di distinguere fra emendamenti rilevanti e emendamenti non rilevanti, e di facilitare la determinazione dell'ordine delle votazioni (che deve essere quello di porre l'Assemblea in condizione di pronunciarsi effettivamente sul numero maggiore possibile degli emendamenti presentati, e quindi di ridurre al minimo l'effetto delle preclusioni).

Inconveniente di questa tecnica è quello di rendere illeggibile il fascicolo in cui gli emendamenti sono raccolti, senza avere in mano anche il testo preso a base della discussione.

(E poiché questa stessa tecnica è seguita anche nelle leggi di modifica e integrazione della legislazione vigente, il risultato è quello di una sempre minore leggibilità di tanta parte delle nostre leggi).

Quando l'emendamento tenda invece a riscrivere, nella loro interezza, commi o articoli, questi caratteri si attenuano. Ma è improprio e in questa forma non ricevibile un emendamento che, tendendo alla modificazione di una sola parte, venga redatto nella forma di emendamento sostitutivo dell'intero testo.

10. Come proposta di modificazione dell'atto in esame, l'emendamento tende alla soppressione, o alla sostituzione, di parti del testo, ovvero di aggiunte ed integrazioni ad esso: singole parole o gruppi di parole, proposizioni, commi, articoli, o anche semplicemente segni della punteggiatura.

Secondo le categorie processualistiche, si tratta di un atto di *impulso procedurale*: sua funzione è infatti quella di far compiere alla procedura (legislativa, di indirizzo, informativa ecc.) un passo nella direzione dell'esito conclusivo (la deliberazione finale del testo); ma si tratta anche di un atto di *direzione materiale*, nel senso che sua funzione è, parallelamente e contestualmente, definire l'oggetto della deliberazione finale in un modo piuttosto che in un altro.

Semplificando. Due (uno compreso nell'altro) sono gli obiettivi dell'emendamento: la deliberazione, e la deliberazione di un certo contenuto. Infatti l'emendamento è rivolto alla deliberazione, e a contenuti di essa diversi da quelli della proposta originaria.

11. Ora, quale fondamento (giuridico) ha, questo potere di emendamento? La domanda, non originale, viene posta in genere nell'ottica degli emendamenti ai disegni di legge: quindi nell'ambito dell'esercizio della funzione legislativa, ed è portata a individuare una risposta nell'ambito di questa stessa funzione, catalogando la presentazione degli emendamenti (secondo un'opinione molto diffusa) come un aspetto del potere di iniziativa.

Il meno sta nel più: effetto di ultrattività del potere di iniziativa legislativa.

È la più antica delle opinioni e ha tuttora autorevoli e convinti sostenitori (Mancini e Galeotti, Mazziotti, Cervati, Mazzoni Honorati, Paladin, Manzella, con limitazioni, Tosi. *Contra* Spagna Musso, Brouillet). La sua origine è lontana: viene dall'ordinamento statutario, nel quale titolari dell'iniziativa legislativa erano il governo (il Re) e ciascuna delle Camere (art. 10) e coincidevano (o quasi) con i titolari del potere di emendamento.

Ma anche in periodo statutario non mancavano problemi: né le commissioni né (per il bilancio) le Camere avevano potere di iniziativa legislativa e ciononostante erano legittimate a presentare emendamenti; e poi: l'iniziativa legislativa del governo passava attraverso il decreto reale ma (sin dalla prima applicazione dello Statuto: 1848) non l'emendamento, per il quale nessun governo si sognò di chiedere l'autorizzazione della Corona, formando così una «buona consuetudine parlamentare» (Santangelo Spoto).

Ma più forti appaiono le difficoltà, per questa ultrattività del potere di iniziativa legislativa, nell'ordinamento vigente, che attribuisce potere di iniziativa legislativa, oltre che al governo e ai parlamentari, anche a una pluralità di altri soggetti: 50 mila elettori (art. 71, secondo comma); il CNEL (art. 99, terzo comma); le regioni (art. 121, secondo comma). Nessuno di questi soggetti ha potere di proporre emendamenti.

Di più: la Costituzione non attribuisce poteri di iniziativa legislativa né alle commissioni parlamentari, né, in materia di bilancio, a commissioni parlamentari e ai singoli parlamentari, mentre commissioni e deputati e senatori continuano ad esercitare il potere di proposta di emendamenti.

D'altra parte, se la presentazione di emendamenti è una forma di iniziativa legislativa, come mai per gli emendamenti del governo non sono necessari l'autorizzazione presidenziale e l'approvazione del Consiglio dei ministri, richieste per l'iniziativa legislativa governativa?

E ancora: se gli emendamenti sono nient'altro che una forma di esercizio dell'iniziativa legislativa, perché non sono sottoposti all'esame della commissione e all'onere della relazione, come lo sono i diretti prodotti di quel potere, i disegni di legge (v. l'art. 72, comma primo, della Costituzione)?

Infine, più in generale: che senso ha sostenere un fondamento relativamente a una parte degli emendamenti conosciuti nei recinti parlamentari (quelli ai disegni di legge) e trascurare poi il problema (o cercare altre soluzioni) per

gli emendamenti presentati nell'ambito di procedimenti non-legislativi?

Risposte a questi interrogativi non mancano, ma quando esse si addentrano in un approfondimento non possono non risolversi in termini sostanzialmente problematici o nell'accettazione dell'evidenza. Sulla prima posizione, si trova chi, dopo aver affermato che il fondamento di questa potestà va ricercato «anzitutto nell'art. 71, che attribuisce al governo e a ciascun membro delle Camere l'iniziativa delle leggi», aggiunge poi che esso va anche visto come «conseguenza della facoltà spettante alle Camere ... di emendare i testi dei progetti [di legge] sottoposti all'esame del Parlamento» (Cervati). Dove vengono in definitiva indicati due fondamenti: uno diretto, fondato sulla Costituzione (art. 71, primo comma), ed uno indiretto (se le Camere possono emendare, qualcuno deve pur potere proporre emendamenti), fondato sulla natura (comprensiva del potere di emendare) delle funzioni legislative esercitate dalle Camere.

Si «arrende» all'evidenza invece il Mortati: «è evidente che la potestà di proporre emendamenti non spetta a tutti i soggetti che hanno la titolarità dell'iniziativa».

Va registrata anche un'ulteriore posizione, quella che sostiene la illegittimità degli emendamenti del governo privi dell'autorizzazione presidenziale (Mazzotti), peraltro proponibile con maggiori difficoltà, dopo la legge sulla Presidenza del Consiglio, che non inserisce gli emendamenti del governo fra gli atti da sottoporre alla firma del Presidente della Repubblica (v. l'art. 5, primo comma, lett. *e* della legge 400 del 1988).

12. La realtà è che tante difficoltà possono essere superate arrendendosi all'evidenza ed accettando il fatto che una distinzione vi è fra fase dell'iniziativa (in cui si esercita il potere di instaurare un procedimento), esterna al Parlamento, e le due successive fasi (istruttoria e deliberativa), che si svolgono entro le aule parlamentari (Sandulli).

Ma pur non volendo arrivare a «tanto», le difficoltà possono essere superate anche «soltanto» considerando che i soggetti dei rapporti procedurali, nelle tre diverse fasi, lo sono a titolo diverso: chi esercita il potere di iniziativa nella fase dell'instaurazione non è di diritto soggetto dei rapporti procedurali nelle due susseguenti fasi parlamentari del procedimento di discussione e deliberazione.

È di conseguenza non azzardato ma, al contrario, coerente immaginare che diversi e distinti siano i poteri e le facoltà procedurali: gli uni non comprensivi degli altri e gli altri non consequenziali o impliciti nei primi, ma indipendenti e autonomi.

Non è potere di iniziativa, quello che viene esercitato da chi presenta emendamenti a procedimento instaurato: non è insomma potere che si radichi nelle disposizioni costituzionali degli artt. 71, 99, ultimo comma e 121, secondo comma.

Quelli esercitati con la presentazione e approvazione (o reiezione) degli emendamenti sono poteri e facoltà diverse, che trovano la loro radice ed il loro fondamento in altre disposizioni costituzionali: sono precisamente le disposizioni dell'art. 72, secondo cui «ogni disegno di legge ... è ... esaminato da una commissione e poi [*esaminato*] dalla Camera stessa, che *l'approva articolo per articolo e con votazione finale*» (comma primo), e stando alle quali, poi, il regolamento «può altresì stabilire in quali casi e forme *l'esame e l'approvazione* sono deferiti a commissioni ...» (terzo comma).

Quali atti procedurali siano richiesti da questo *esame* e da questa *approvazione* viene definito o per il tramite del rinvio alle norme del regolamento, o per il tramite di una «istruzione» a stabilirlo, rivolta dal costituente alla fonte regolamentare (art. 72 cit., commi primo, secondo e terzo); e chi siano i soggetti procedurali di quegli atti di impulso, sono gli stessi regolamenti a indicare, ancora in applicazione di statuizioni costituzionali (altre dagli artt. 71, 99 e 121), ed esattamente degli articoli 64, ultimo comma, e 94, penultimo comma (già richiamati), e sono anche confermati (con una sorta di esplicitazione normativa), in relazione ad un caso di specie, dallo stesso articolo 72, terzo comma: *governo e componenti dell'Assemblea*, con una attribuzione privilegiata, a questi ultimi, se *componenti della commissione*.

Non tanto un potere di iniziativa viene esercitato con la presentazione degli emendamenti, nella formazione della deliberazione parlamentare, quanto un potere assimilabile a quelli che la teoria processualistica designa di *direzione-impulso* nell'ambito del rapporto processuale, esercitato dai soggetti di quel rapporto.

Anche il *testo della commissione* è, nel procedimento di formazione della legge, un atto procedurale appunto di direzione-impulso; appartengono alla stessa categoria gli atti procedurali di commissione in sede referente, posti in essere secondo le forme e i modi imposti dalla collegialità dell'organo, che comunque è il soggetto procedurale dell'atto conclusivo (la relazione e il testo proposto per l'esame di Assemblea); e appartiene alla stessa categoria anche l'atto procedurale «relazione di minoranza».

13. Anche per questa via, anzi soprattutto per questa via è possibile individuare, come *soggetti* del rapporto procedurale per la formazione della deliberazione parlamentare, nella posizione di *parti* (in senso processuale) i seguenti tre soggetti: *i.* singoli componenti dell'Assemblea (nelle procedure di commissione, anche se esterni alla commissione); *ii.* i membri del governo; *iii.* le commissioni «referenti» (là dove sia previsto il loro intervento nell'*iter* di discussione e di deliberazione).

Questi, anche i soggetti legittimati alla presentazione degli emendamenti, in

quanto titolari, non del potere di iniziativa legislativa ma – senza distinzione di funzioni (legislativa, di indirizzo e controllo, conoscitiva, di inchiesta) – come titolari dei poteri di direzione-impulso, «quell'attività che è necessaria per mandare innanzi il procedimento nei suoi singoli atti successivi all'iniziativa» (Zan-zucchi).

Si tengono così ragionevolmente distinti il potere di iniziativa (esercitato all'esterno delle fasi parlamentari del procedimento) e il potere di direzione-impulso, esercitato all'interno di queste fasi (*istruttoria* o referente o di esame, e *costitutiva* o di deliberazione). È questa distinzione che permette anche di identificare meglio i contorni dell'autonomia parlamentare (la *sovranità* del Parlamento), che non è confinata solo nella fase deliberativa in senso stretto, ma comprende anche le fasi direttamente ordinate alla redazione dell'oggetto della deliberazione (e i relativi atti procedurali).

Il potere di emendamento è manifestazione del potere di determinare il contenuto del provvedimento o della decisione parlamentare, indipendentemente dal contenuto definito (proposto) nell'atto di iniziativa. Un potere quindi che, nella sostanza (politica), lungi dall'essere consequenziale, se mai si giustappone a quello di iniziativa.

È attraverso l'emendamento che si incanala la formazione autonoma della deliberazione parlamentare, non sottoposta al vincolo della corrispondenza fra chiesto e deliberato, non soltanto sotto il profilo della disciplina proposta, ma anche rispetto allo «spirito informatore del progetto originario» (Mortati), ed anche – sebbene si tratti di un vincolo «regolamentare» espressamente tutelato (ma a fini anti-ostruzionistici) – rispetto alla stessa «materia» del provvedimento, come individuata con l'iniziativa.

Giudice al riguardo è alla fine la stessa Assemblea e i suoi giudizi incontrano «limiti solo politici» (Mortati).

Insomma, il potere di emendamento si rivela, in ogni suo aspetto, non tanto come espressione di una semplice potestà di iniziativa, quanto co-espressione di quella posizione costituzionale del Parlamento, superiore alle altre istituzioni dello Stato, che si suole definire «sovrana».

14. Se il potere di emendamento non discende dal potere di iniziativa, esso non si identifica neppure con il potere di deliberare: altra cosa è deliberare, e altra, una attività procedurale di direzione materiale e di impulso rispetto all'avanzamento dell'*iter*.

Questa precisazione permette un'ulteriore distinzione fra titolarità del potere di emendamento e titolarità del potere di deliberazione.

Può essere titolare di poteri di direzione-impulso anche chi non sia titolare del potere di deliberazione, come titolari del potere di deliberazione non sono

né i membri del governo non deputati (alla Camera) e non senatori (al Senato), né (nelle procedure di commissione) i senatori o deputati esterni alla commissione.

In questa separazione fra poteri di direzione-impulso e poteri di deliberazione si può trovare un parallelismo con la distinzione tra potere di iniziativa e poteri di direzione-impulso; ma, a differenza del titolare di poteri di iniziativa, il potere di direzione-impulso appartiene sempre e solo ai soggetti del rapporto processuale; cioè a quei soggetti che partecipino alla procedura di discussione e deliberazione nella posizione, non di spettatori passivi, ma di parte attiva (abbiano o no poteri anche di deliberazione).

Insomma, il potere di emendamento non si identifica né con il potere di iniziativa, né con il potere di deliberazione: è qualcosa di più del semplice potere di iniziativa, ma qualcosa di meno del potere di deliberazione (di meno, rispetto a questo, solo per un punto: il voto) (cfr. art. 31, primo comma, del reg. Senato).

Queste distinzioni legittimano, sul piano formale, l'omissione di una fase referente (obbligatoria) per gli emendamenti, corrispondente a quella richiesta (dalla Costituzione) per i disegni di legge (anche se l'invio in commissione per un approfondimento istruttorio è previsto, tuttavia non con un esito procedurale di commissione dovuto) (Senato, art. 100, terzo comma; Camera, art. 86, comma terzo).

Sono queste distinzioni che spiegano inoltre perché gli emendamenti del governo sono legittimamente presentati anche senza l'autorizzazione presidenziale e senza passare di diritto per l'esame e l'approvazione del Consiglio dei ministri.

E tutto questo non a caso. Gli emendamenti, atti del procedimento di discussione e deliberazione parlamentare, sono segnati da quei principi dell'immediatezza, del contraddittorio e (malgrado la forma scritta) dell'oralità, che sono propri di tale procedimento, e che non contraddistinguono gli atti dell'iniziativa, che quel procedimento sono volti ad instaurare, ma che ad esso sono previ e ad esso restano esterni.

15. L'emendamento si fonda sulla potestà attribuita alle Camere di definire in piena autonomia e indipendenza i contenuti non solo delle leggi, ma anche degli atti di indirizzo, controllo, conoscitivi, di inchiesta; e di questa potestà l'emendamento è anche espressione.

Sua natura giuridica è quella di atto della procedura di formazione della deliberazione parlamentare e un ulteriore approfondimento nello studio di questo atto della procedura richiederebbe, a questo punto, uno studio del procedimento di formazione della deliberazione parlamentare e dei principi che è possibile trarre dalle norme che regolano tale procedimento.

Si tratta di un sistema normativo che risulta da varie fonti, scritte e non scritte, nella cui analisi non sembra il caso di addentrarsi qui, perché essa non solo esulerebbe dai limiti delle presenti note, ma anche perché interesserebbe probabilmente più la pratica operatività che non la teoria generale.

Qualche indicazione orientativa (più da indice sistematico che altro) può tuttavia essere interessante, con particolare riguardo a due punti: una essenziale descrizione dell'atto (riguardo ai soggetti, ai contenuti e alla forma) e un accenno agli effetti dell'atto (comportamenti conseguenziali ammessi o dovuti).

Quanto ai soggetti, gli emendamenti possono essere presentati dai deputati (alla Camera), dai senatori (al Senato), a seconda delle varie fasi procedurali o di procedure di specie, singoli o in un numero definito come necessario e sufficiente, o in possesso di una qualifica definita (per es., presidente di gruppo di una data consistenza numerica); in entrambe le Camere, dalla commissione (il relatore) o dal governo.

Quanto agli aspetti formali, per gli emendamenti è richiesta la forma scritta (firma olografa nell'atto originario; stampa e susseguente «distribuzione», per la fase successiva alla presentazione, a fini della necessaria conoscenza da parte dell'intero collegio) con deroghe relative alle procedure di commissione.

Attengono ai requisiti formali, i termini prescritti per la presentazione, riguardo ai quali si può distinguere fra termini ordinari e termini in deroga (che comportano un aumentato numero di firme, o il possesso di qualità determinate: che il presentatore sia il governo o la commissione o il Presidente di un gruppo, ecc.).

Il sistema dei termini è posto a tutela di un esame, da parte dell'organo collegiale destinatario dell'emendamento, che deve poter essere fatto in scienza e coscienza. La derogabilità di tali requisiti è ammessa tanto in commissione quanto in Assemblea, ma non esime da un obbligo di cortesia di osservarli; l'utilizzazione dei termini in deroga comporta una legittima aspettativa a differimenti della discussione. In Assemblea la derogabilità è espressamente ammessa per gli emendamenti della commissione e del governo, in relazione alla funzione privilegiata di direzione impulso attribuita a questi soggetti del rapporto procedurale. L'utilizzo dei termini in deroga comporta una riapertura dei termini a favore degli altri soggetti procedurali, limitatamente peraltro alla presentazione di sub-emendamenti conseguenti.

Fra i requisiti formali possono ancora essere segnalati quello sull'uso dei «termini» (verbali), che non debbono essere «sconvenienti» (un remoto anticipo del moderno problema del *drafting*) e quello (recente) del corredo della relazione tecnica (per gli emendamenti del governo recanti oneri finanziari) (Senato, art. 76 *bis*, senza corrispondente alla Camera).

Nell'ambito dei presupposti materiali va indicato in primo luogo quello secondo il quale l'emendamento non deve essere «estraneo» all'oggetto della discussione (Senato, art. 97, primo comma; Camera, art. 89): un requisito in origine

anti-ostruzionistico (ed infatti è stato introdotto nel 1900) e, al di fuori di questo campo, giuridicamente e politicamente di problematica applicazione, non solo per la difficoltà di definire con esattezza cosa una «materia» sia e quei confini abbia, ma anche in relazione alla natura «generale» della competenza propria dell'Assemblea (l'osservanza del principio è infatti più stretta nella procedura di commissione, per definizione e competenza materiale limitata).

Il tema della estraneità della materia (per gli emendamenti) è diventato scottante nelle procedure di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, portando a due diverse discipline normative alla Camera e al Senato: qui, all'abolizione del potere della commissione di proporre un proprio testo, in modo da consentire alla Presidenza di vagliare come «semplici» emendamenti anche le proposte della commissione per verificarne appunto la non estraneità della materia (vaglio non previsto per il «testo» organico proposto dalla commissione) (art. 78; u.c.); alla Camera, alla decisione che anche il testo delle commissioni sia assoggettabile al vaglio di proponibilità previsto per gli emendamenti dall'art. 89.

La questione della estraneità della materia in realtà riguarda non solo la procedura di conversione dei decreti-legge, ma il potere di emendamento nella sua interezza. Alla sua base, questa domanda: in che misura un disegno di legge (o un qualsiasi deliberando) può essere emendato? Quali sono, in generale, i limiti materiali del potere di emendamento?

E, più precisamente (restando nel campo legislativo): se certo non può essere ritenuto proponibile, sotto la forma di emendamento, un organico «contro-progetto» (altre sono le procedure per la presentazione di un *progetto redatto in articoli*), in che misura e con quali conseguenze procedurali sono proponibili serie di emendamenti fra loro collegati in modo da fare «sistema», cioè da costituire nel loro insieme un organico progetto, alternativo a quello scelto come base della discussione?

Una cosa è certa: che si tratta di limiti diversi, a seconda che si operi in sede referente, in commissione, o in sede deliberativa, tanto in commissione come in Assemblea: in sede referente, perché la commissione ha proprio il compito di definire essa il testo del deliberando, indipendentemente da quello dell'iniziativa, e a questo fine non incontra altri limiti che quelli della sua competenza materiale; in Assemblea, perché se qui (a differenza che in commissione) viene esercitata una competenza materiale generale, vi è però un obbligo di osservanza del principio dell'ordinato svolgimento della discussione (Fanfani), con particolare riguardo al disposto costituzionale sul previo esame di commissione. In commissione deliberante perché, al di là dei limiti segnati dalla competenza materiale della commissione, qui il principio costituzionale del previo esame di commissione tende ad affievolirsi a causa della identificazione dell'organo effettivamente deliberativo con quello potenzialmente referente.

Altro aspetto relativo al contenuto degli emendamenti è quello della incostituzionalità della materia: un aspetto che fa parte dei requisiti da vagliarsi in sede di ricevibilità, con la sola eccezione (per il Senato) degli emendamenti in contrasto con l'art. 81, ultimo comma, della Costituzione: questi infatti, anche se privi della copertura finanziaria costituzionalmente prescritta (mancanza rilevata dalla commissione bilancio) debbono ugualmente essere ammessi a votazione, con la sola restrizione che si deve trattare di una votazione qualificata (Senato, art. 102 *bis*).

Ha portata anti-ostruzionistica la disposizione (introdotta al Senato nel 1971) che distingue fra emendamenti tendenti a mere correzioni formali (i quali vengono assoggettati ad una procedura più snella) ed emendamenti sprovvisti di una «reale portata modificativa» (di cui è sancita l'inammissibilità) (art. 100, ottavo comma).

16. Non tutti i «deliberandi» parlamentari sono assoggettabili al potere di emendamento: a questo aspetto viene dedicata qui solo qualche indicazione essenziale.

Non sono emendabili le c.d. «leggi formali», espressione non di esercizio del potere legislativo ma di un diverso potere, politico e di controllo. Si tratta delle leggi di autorizzazione o di ratifica o di approvazione di atti o provvedimenti che competono ad altri poteri costituzionali o ad altre sfere istituzionali.

Siffatta inemendabilità viene espressamente sancita nel regolamento della Camera per i disegni di legge di approvazione degli statuti regionali (artt. 103-106) ed è ugualmente osservata al Senato per prassi consolidata.

Non emendabili per costante e consolidata consuetudine sono i disegni di legge di ratifica di accordi internazionali: ma per essi occorre distinguere fra norme del trattato sottoposto a ratifica e norme di adattamento del diritto interno, spesso recate nei medesimi provvedimenti di autorizzazione alla ratifica. Le norme del trattato (e le corrispondenti norme del disegno di legge) in quanto negozialmente definite dai governi delle «parti contraenti» e non dai Parlamenti, non sono infatti emendabili; sono emendabili invece le norme di adattamento (che non presentano quella peculiarità).

Fra le leggi di approvazione non emendabili non è compresa quella di «approvazione» del bilancio dello Stato, sia perché essa è in definitiva una legge «sostanziale», sia perché questa è la prassi consolidata e avallata dal costituente (come si è precedentemente rilevato, al n. 3).

Infine, non sono emendabili le parti non modificate dei disegni di legge in fase di «seconda lettura» (reg. Camera art. 70, secondo comma; reg. Senato art. 104); né lo sono i disegni di legge costituzionale in fase di seconda deliberazione, dopo l'approvazione c.d. «doppia conforme» (reg. Camera, art. 99, terzo comma; reg. Senato art. 123, comma terzo).

A causa di specie appartiene la non emendabilità dei deliberanti sui quali sia

stata posta la questione di fiducia (cfr. il regolamento della Camera, art. 116, secondo comma, e la corrispondente giurisprudenza senatoriale).

17. Gli emendamenti, in quanto atti del procedimento entro cui operano, nell'ambito di questo producono una serie di effetti che può essere utile passare rapidamente in rassegna.

Ad un primo di questi effetti si è già accennato: l'accertamento della sussistenza dei requisiti (ricevibilità). Si tratta di un adempimento presidenziale inappellabile, al Senato (art. 97, terzo comma) ed anche alla Camera, dove però è ammessa una remissione (di impulso esclusivamente presidenziale) all'Assemblea (art. 89). Questa fase – in cui possono essere concordate, col proponente correzioni, per sanare eventuali vizi (formali come anche di contenuto) – ha, come esito, o la ricezione dell'emendamento, o la declaratoria di improponibilità (i cui modi possono essere o informali, o formalizzati e solenni, con comunicazione all'Assemblea).

Adempimento dovuto, immediatamente successivo alla ricezione dell'emendamento, è la sua comunicazione al collegio che ne è destinatario: la commissione (se il procedimento è di commissione) o l'Assemblea, se il procedimento è di assemblea. In questo secondo caso l'emendamento è anche trasmesso alla commissione di merito. Per taluni emendamenti è richiesto il parere (obbligatorio) di determinate commissioni (per es., per gli emendamenti aventi conseguenze finanziarie, la commissione bilancio): in questi casi, l'emendamento è portato a conoscenza anche di dette commissioni, sia che si tratti di procedimento di commissione sia di Assemblea.

Altro effetto procedurale dell'emendamento è di far sorgere in capo ai proponenti una serie di diritti: all'inserzione del testo degli emendamenti nell'apposito «fascicolo» a stampa, e alla «distribuzione» di questo; alla collocazione dell'emendamento nel fascicolo stesso in un ordine definito; alla illustrazione (quanto dire, un esercizio protetto del diritto di parola, al quale si deve essere ammessi anche dopo eventuale chiusura della discussione sull'articolo cui l'emendamento si riferisce); alla «pronuncia» da parte della commissione e del governo (il c.d. «parere»); e (diritto più significativo) alla deliberazione da parte dell'Assemblea (o della commissione).

Anche quest'ultimo diritto è protetto. I criteri di votazione degli emendamenti mirano ad assicurare il principio che l'Assemblea (o la commissione) sia messa in condizione di pronunciarsi sul numero maggiore possibile degli emendamenti presentati, e a questo fine l'ordine di votazione degli emendamenti deve essere tale da evitare effetti di preclusione (v. gli artt. 102, secondo comma, e 158 del reg. Senato; artt. 87, terzo comma, e 113, quarto comma, del reg. Camera). Individuare quest'ordine è una vera e propria «arte» (Manzella), che fiorisce nei

recinti parlamentari a tutela della esigenza di non rendere «illusorio» il diritto che ciascun proponente ha alla votazione della sua proposta (Galeotti U.).

Lo stesso fine di tutela del diritto alla votazione hanno, tanto la inammissibilità di pregiudiziali e sospensive su emendamenti (art. 93, settimo comma, del reg. Senato), quanto la inammissibilità di votazioni sui principi, dirette a produrre effetti di preclusioni in serie e di sterminio di emendamenti (prassi consolidata).

Fra i diritti del proponente di emendamenti, vi è anche quello alla apertura della discussione dell'articolo cui essi si riferiscono (anche in sede referente, in commissione: v. art. 100, secondo comma, del reg. Senato, cui corrisponde la disciplina meno restrittiva, dell'art. 85, primo comma, del reg. Camera) e, per prassi, in Assemblea, alla discussione di ogni articolo dei decreti-legge al quale siano stati presentati emendamenti (anche se formalmente il provvedimento di conversione consta di un articolo unico).

L'emendamento è un atto ricettizio: una volta acquisito agli atti del procedimento non è più nella piena disponibilità del proponente, come è messo in evidenza dal limite segnato al suo diritto di revoca; l'emendamento può infatti essere ritirato, ma a condizione che esso non venga fatto proprio da altro soggetto del rapporto procedurale (parlamentare, commissione, governo) (Senato art. 102, sesto comma; Camera art. 87, settimo comma).

Oltre ai diritti, per il proponente vi sono anche oneri, come quello della presenza in Aula (o in commissione) in due momenti della procedura: quello della illustrazione e quello della votazione.

È un omaggio al principio dell'oralità, dell'immediatezza e del contraddittorio, e la sanzione è la decadenza della proposta (Senato art. 102, ultimo comma; Camera art. 85).

18. Lo scopo dell'emendamento, come atto della procedura, è la deliberazione, e la deliberazione con contenuti diversi da quelli della proposta oggetto dell'esame. Di norma vi è corrispondenza fra fine (oggettivo: l'atto è formale) e causa (soggettiva o movente) che ha ispirato il proponente dell'emendamento. Tuttavia questa corrispondenza può non esserci, e in questo caso – salva diversa esplicita disposizione – la mancanza o falsità della causa (moverente) non cagiona la nullità dell'atto.

Sotto il profilo della nullità per i vizi inerenti al movente, i regolamenti sono estremamente misurati: si vedano le regole relative agli «emendamenti a grappolo» (Camera art. 85, ottavo comma) o agli emendamenti privi di una reale portata innovativa (Senato art. 10, ottavo comma). In realtà anche per gli atti delle procedure parlamentari le conseguenze che derivano da mancanza o falsità o illegittimità della causa non si determinano a stregua dei principi che valgono riguardo agli atti di diritto materiale (Zanzucchi).

Di qui la possibilità che gli emendamenti (considerata la serie degli effetti procedurali che conseguono alla loro presentazione) vengano utilizzati non per prevenire, ma per impedire la deliberazione. Un uso intrinsecamente «illegittimo», ma radicato su una potestà procedurale che è espressione di un potere sostanziale, e non sanzionabile se non nei pochi casi formalmente indicati dai regolamenti.

19. L'emendamento non è l'unico modo per introdurre modifiche nel testo del deliberando. Altri modi sono espressamente previsti per le procedure legislative in senso stretto.

La stessa votazione articolo per articolo, in primo luogo, può portare alla soppressione di articoli o di parti di articolo (nel caso di votazione per parti separate) senza che sia stato presentato un emendamento soppressivo. Nello stesso senso opera il c.d. «stralcio», tanto promosso per impulso di parte (Senato art. 101), quanto disposto per adempimento di ufficio (Senato art. 126, terzo comma; Camera art. 120, secondo comma).

Effetti modificativi possono derivare anche dal c.d. coordinamento finale, che può non essere soltanto formale: una espressa disposizione del regolamento senatoriale prevede infatti che, oltre a correzioni di forma, possano essere introdotte in sede di coordinamento anche modifiche che appaiono «opportune, con particolare riguardo a disposizioni che sembrino in contrasto fra loro o inconciliabili con lo scopo della legge» (art. 103). E a questo fine si prevede un'apposita fase procedurale, situata dopo la votazione degli articoli, prima della votazione finale; titolari dei relativi atti di impulso, i medesimi del potere di emendamento, oltre che il Presidente.

Anche questi modi diversi per modificare il testo del deliberando sono atti procedurali di direzione-impulso, promossi dai titolari del rapporto procedurale e rientranti nei modi di esercizio della procedura di formazione della deliberazione parlamentare.

20. In conclusione, l'emendamento ed i poteri procedurali che all'emendamento si connettono caratterizzano più di quanto non si sia soliti immaginare il senso e le dimensioni delle funzioni sostanziali che le regole delle procedure parlamentari disciplinano, mettendo a fuoco nella sua interezza il quadro della scena parlamentare e dei suoi attori, con le loro parti e i loro ruoli (metafora, forse fuori di posto, poiché le procedure parlamentari sono tutt'altro che «teatrino», ma modi di esercizio di potere effettivo, implicito e immanente a ciascuno degli atti del rapporto procedurale).

Un quadro dunque complesso: in primo piano, i due «comitati direttivi» (com-

missione e governo), entrambi espressione parlamentare istituzionalmente strutturata, ciascuno con una sua propria logica politico-istituzionale; poi i singoli parlamentari, con le loro posizioni politiche (di maggioranza, di opposizione) o le loro qualificazioni tecnico-professionali. Tutti soggetti in veste (come dire?) di «parte». Quindi il Presidente, anch'esso soggetto di espressione parlamentare, in posizione di terzietà, con un suo ruolo nello svolgimento della procedura e con i suoi poteri «ufficiali» di impulso, in applicazione del diritto. Sullo sfondo della scena, se non proprio fuori di essa, i titolari del potere di iniziativa, non soggetti (come tali) del rapporto procedurale.

Quadro complesso, ma chiaramente definito, che può risultare parzialmente semplificato quando uno degli attori non si senta interessato politicamente o non lo sia istituzionalmente, al corso e all'esito del procedimento (accade nei casi in cui il governo si rimetta all'Assemblea» e non abbia una propria progettualità politica da sostenere, come è accaduto in occasione della discussione della legge sulla interruzione volontaria della gravidanza), ovvero manchi del tutto (come mancano le «commissioni» nelle discussioni sulle mozioni).

Ed è avendo presente questo quadro, che risalta dunque la logica schiettamente «costituente» (e di grande interludio politico) immanente alla legge costituzionale n. 1 del 1993, che (artt. 1, quarto comma, e 2, secondo comma) dal potere di emendamento riguardo ai progetti di revisione costituzionale in essa disciplinati aveva escluso il governo, questo soggetto forte dei rapporti procedurale di discussione e deliberazione parlamentare nel nostro ordinamento costituito.