

Riflessioni in ordine alla legittimità costituzionale dei maxi-emendamenti

di Elena Griglio *

(8 luglio 2004)

1. I tratti della questione

Nel dibattito dottrinale sulle dinamiche interne alla forma di governo, tra gli episodi e le prassi parlamentari che hanno contribuito a definire l'assetto istituzionale dei rapporti tra Parlamento e Governo, tra maggioranza ed opposizione, minima è stata l'attenzione rivolta ad un istituto che ha viceversa esercitato un significativo impatto sia sulla compiuta attuazione delle disposizioni costituzionali in tema di procedimento legislativo che sulla modulazione delle occasioni di dialogo politico entro cui quotidianamente viene a stemperarsi il confronto interistituzionale.

L'istituto in rassegna è quello della presentazione in Parlamento, da parte del Governo, di "maxi-emendamenti", termine con il quale si suole indicare quelle proposte di modifica del testo del provvedimento da approvare destinate ad incidere contemporaneamente su più articoli, indipendentemente dalla presenza di una stretta coerenza con la "materia" del progetto di legge in discussione.

Due sono, in linea generale, i tratti caratterizzanti il fenomeno in esame. In primo luogo, l'elemento contenutistico della proposta emendativa del Governo, che, alterando in maniera sostanziale l'articolato, viene ad assorbire gran parte delle disposizioni del testo in discussione presso l'Assemblea, recependone o modificandone i contenuti. In secondo luogo, l'elemento temporale: i maxi-emendamenti del Governo vengono infatti di regola presentati dopo lo scadere del termine ordinario per la presentazione degli emendamenti, fissato dall'art. 86, comma 1, del regolamento della Camera nel giorno precedente la seduta nella quale avrà inizio la discussione degli articoli.

L'obiettivo è quello di fornire al Governo un testo unitario su cui veicolare, attraverso l'apposizione della questione di fiducia, il favore della maggioranza parlamentare. Tecnicamente, i maxi-emendamenti sono strutturati come emendamenti interamente sostitutivi, formalmente riferiti ad un unico articolo, ma di fatto estesi all'intero testo in discussione (o a larga parte del medesimo). Conseguentemente, l'apposizione della fiducia su tali proposte di modifica, assimilata in virtù di prassi parlamentare a quella della questione di fiducia su un articolo (art. 116, comma 2, del regolamento della Camera; per il Senato, si veda in particolare il parere della Giunta per il Regolamento del 19 marzo 1984), determina l'inemendabilità del testo sottoposto a votazione fiduciaria. Duplice è il vantaggio procedurale: da una parte, con un unico voto "blindato", vengono fatte cadere - in chiave antiostruzionistica - tutte le proposte emendative alternative; dall'altra parte, vengono aggirati gli inconvenienti procedurali derivanti dall'apposizione della fiducia su più emendamenti al testo in discussione, con il rischio che, per alcune di queste votazioni, (M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 25) «si verifichi un assorbimento dell'emendamento alla cui approvazione il Governo aveva subordinato la propria permanenza in carica, con conseguente elusione della votazione fiduciaria» (l'art. 116, comma 1, del regolamento della Camera stabilisce infatti che l'apposizione della fiducia sull'approvazione o reiezione di emendamenti - salva la prassi interpretativa sugli emendamenti sostitutivi cui si è fatto riferimento - non modifica l'ordine degli interventi e della votazioni stabilito dal Regolamento).

Le alterazioni prodotte al procedimento legislativo sono almeno di tre tipi: a) accelerazione del procedimento, che si risolve, da un lato, nell'invalidazione del lavoro svolto dalla Commissione in sede referente e, dall'altro lato, nella negazione all'Assemblea di tempi adeguati a garantire un esame approfondito delle nuove proposte legislative; b) menomazione dei diritti procedurali sia della maggioranza che dell'opposizione, considerata la frequente tendenza ad accompagnare l'approvazione dei maxi-emendamenti con l'apposizione della questione di fiducia; c) coartazione della libertà di voto dei parlamentari, data la natura eterogenea delle disposizioni riunite nell'unico emendamento.

2. Prassi applicative dei maxi-emendamenti nel periodo proporzionale e in quello maggioritario

Da una lettura della storia parlamentare si evince che le alterazioni del procedimento cui si è fatto riferimento hanno caratterizzato le vicende del parlamento sia nel periodo proporzionale che nel periodo maggioritario, seppure con

diversi esiti ed un diverso impatto sul sistema della forma di governo vigente.

La storia dell'Italia parlamentare nel periodo proporzionale reca infatti testimonianza, fin dalle prime legislature repubblicane, del puntuale ricorso al meccanismo dei maxi-emendamenti su cui porre la questione di fiducia, di norma utilizzati come atto finale di una maggioranza ormai in frantumi e di un Governo ormai prossimo ad annunciare la crisi. Si pensi, ad esempio, allo scioglimento delle Camere successivo alla legge truffa del 1953, all'approvazione, in esercizio provvisorio, della legge finanziaria 1988, intercalata da due dimissioni del Presidente del Consiglio dei Ministri Gorla e terminata con il passaggio ad un nuovo Governo, presieduto da De Mita, all'approvazione della "legge Mammi" sul sistema radiotelevisivo nel luglio 1990, accompagnata non da una vera e propria crisi di governo, ma da dimissioni di ministri e membri di partito.

Il fenomeno in questione, se confrontato con quello in atto nella XIII e XIV legislatura, presenta almeno due tratti distintivi: in primo luogo, la strettissima associazione tra i maxi-emendamenti e la questione di fiducia, in quanto era di regola la questione di fiducia a dare forza e rilevanza al maxi-emendamento, diversamente privo di concrete opportunità di successo; in secondo luogo, la tendenza a far coincidere l'approvazione del provvedimento con l'apertura di una crisi di governo, sicché la questione di fiducia diventava non lo strumento per ricostruire l'unitarietà dell'indirizzo politico della maggioranza (ormai irrimediabilmente compromessa), quanto l'estremo rimedio per consentire l'approvazione di un provvedimento necessitato (di solito, si trattava della legge finanziaria).

Con il passaggio al sistema maggioritario, era legittimo attendersi un cambiamento radicale nei presupposti del ricorso ai maxi-emendamenti da parte del Governo; fino alla XIV legislatura, invece, l'esistenza di maggioranze numericamente esigue e poco omogenee ha continuato ad incoraggiare il nefasto abbinamento della questione di fiducia con emendamenti-controprogetti come estremo rimedio per i casi che non sembravano offrire, a livello politico, una diversa via d'uscita.

Anche nel corso della XIV legislatura, peraltro, nonostante la presenza di una maggioranza di governo numericamente stabile e di una leadership politica condivisa, delle venti questioni di fiducia presentate dal Governo, ben dodici hanno riguardato maxi-emendamenti. L'analisi dei provvedimenti interessati (dal decreto-legge n. 350 del 2001 sull'introduzione dell'euro, al decreto-legge n. 41 del 2004 sulle cartolarizzazioni; dalla delega al Governo in materia di infrastrutture alla recentissima approvazione da parte della Camera del disegno di legge sulla riforma dell'ordinamento giudiziario) conferma la tendenza dell'esecutivo a ricorrere al meccanismo di salvaguardia in esame per l'approvazione degli interventi politicamente necessitati ai fini dell'attuazione del programma di governo.

Da qui l'esigenza di riflettere sull'effettiva legittimità delle pratiche in esame non solo dal punto di vista dei regolamenti parlamentari, ma anche delle garanzie del procedimento disciplinate in Costituzione, per individuarne possibili limiti di applicazione e possibili parametri di sanzionabilità.

3. Il fondamento della tesi dell'illegittimità costituzionale dei maxi-emendamenti

Secondo autorevole dottrina, il termine "emendamento" starebbe ad indicare, genericamente, «la modifica del contenuto di una qualsiasi proposta oggetto di discussione e di deliberazione in seno ad un'assemblea» e, più nello specifico, «ogni modifica del testo di un disegno di legge presentato ad un organo legislativo» (E. Spagna Musso, voce *Emendamento* in *Enc. del dir.*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 828). Non solo la definizione in esame è frutto di una elaborazione dottrinale, ma lo stesso concetto di "emendamento" non trova alcun riscontro esplicito nel testo costituzionale.

Tralasciando i numerosi interrogativi aperti da questa "lacuna" (se tale può essere intesa) costituzionale, per arrivare a definire in termini giuridici il nucleo essenziale dei maxi-emendamenti è necessario interrogarsi sul limite intrinseco al potere di proporre emendamenti in riferimento ai cosiddetti controprogetti; con tale termine - frutto di un'elaborazione dottrinale - si indica infatti il caso estremo di un intervento finalizzato alla completa sostituzione del testo normativo in discussione, qualificabile addirittura come «un'opposta e concorrente iniziativa legislativa» (E. Spagna Musso, *op.cit.*, p. 832).

Il riferimento necessario è, in tal senso, la regola della doppia approvazione, articolo per articolo e con votazione finale, sancita dall'art. 72, I comma, Cost.: considerando, infatti, che, secondo autorevole dottrina (V. Crisafulli, voce *Disposizione (e norma)* in *Enc. del dir.*, Milano, Giuffrè, 1960, p. 205), l'articolo rappresenta il «contenuto necessario della legge», la strada privilegiata per arrivare a circoscrivere l'ambito di competenza delle proposte di modifica non può

che essere quella di definire la portata normativa dell'articolo.

In questa prospettiva di analisi, un passaggio obbligato è quello volto a promuovere un'interpretazione dell'art. 72, I comma, Cost. come criterio a carattere flessibile, volto in ultima istanza alla tutela di valori sostanziali diversi da quelli del semplice "ordine" delle votazioni.

Il riferimento specifico è all'esigenza di ponderazione del contenuto normativo dei testi in discussione, al fine di consentire un'attenta valutazione di ogni singola disposizione; ciò che - in armonia con i principi sottesi agli artt. 65, 67 e 68 Cost. - è intrinsecamente legato all'obiettivo di una deliberazione politica non solo adeguatamente informata sui contenuti in discussione, ma anche sostanzialmente libera nella modulazione del voto, nonché all'obiettivo - di cui, in particolare, all'art. 27 Cost. - di una produzione normativa sufficientemente organica e coerente anche sotto il profilo della leggibilità e comprensibilità del testo.

La presenza di questi valori di rilievo costituzionale, rivelando l'illegittimità di quei comportamenti elusivi della regola dell'art. 72, I comma, Cost. volti a garantire un rispetto meramente formale del *modus procedendi* da esso prescritto, sembra individuare nel giudizio di omogeneità nella formulazione in articoli del contenuto dispositivo del testo (omogeneità misurata in termini di coerenza giuridica con i valori costituzionali di riferimento) il suo necessario strumento di tutela.

Evidentemente, la possibile obiezione al ricorso al criterio di omogeneità è quella dell'intrinseca arbitrarietà e della politicità di un tale parametro di giudizio.

Tuttavia, è possibile richiamare all'attenzione il dibattito afferente la giurisprudenza costituzionale sulla formulazione del quesito referendario «in termini semplici e chiari, con riferimento a problemi affini e beni individuati», sulla base di una «matrice razionalmente unitaria» (Corte Costituzionale, sentenza n. 16 del 1978 in *Giur. cost.*, 1978, p. 93-94); con tale orientamento giurisprudenziale il tema in esame condivide infatti la comune funzionalizzazione del parametro dell'omogeneità alla garanzia della libertà di espressione del voto dei soggetti depositari del potere decisionale, nel primo caso gli elettori, nel secondo caso i singoli parlamentari.

Anche se, infatti, l'omogeneità di un determinato elemento normativo, richiedendo un giudizio di valore, si oppone ad una valutazione fondata su parametri passibili di applicazione matematica, l'estensione di tale criterio alla definizione della nozione di articolo non corrisponde necessariamente ad un'operazione destinata a risolversi in mero arbitrio politico. Rilevano, in tal senso, le esperienze maturate nell'affidamento al bilanciamento della Corte Costituzionale di concetti quali il principio di ragionevolezza o la stessa nozione di "principio fondamentale" nella legislazione concorrente.

Le riflessioni sull'omogeneità dell'articolo offrono d'altronde un parametro di giudizio riferibile, in ultima istanza, allo stesso emendamento. Se, infatti, Massimo Luciani (M. Luciani, *La nuova giurisprudenza sul referendum. L'esempio della sentenza n. 22 del 1981 in Giur. cost.*, 1981, p. 449 ss.), alla ricerca di un «*fundamentum relationis*» del giudizio di omogeneità che renda tale giudizio non arbitrario dal punto di vista giuridico, giunge ad individuare nel riferirsi all'«*uno actu*» il limite che rende unitari i quesiti referendari, è possibile dimostrare che, in riferimento all'emendamento, l'atto normativo non rappresenta l' "unità minima" dell'omogeneità normativa: dall'art.71 e dall'art.72, I comma, Cost. è infatti possibile ricavare l'esistenza di una dimensione unitaria ancora più piccola, coincidente con l'articolo.

In conclusione, dal criterio dell'omogeneità applicato all'articolo sembra possibile rinvenire un primo, significativo strumento di tutela contro le "deviazioni" del procedimento prodotte dalla presentazione di emendamenti-controprogetti, che potrebbero essere sanzionati o perché riferiti a più articoli del testo in discussione o perché, se formulati in un unico articolo, recanti una disciplina che, in quanto eterogenea, non consentirebbe di esprimere un voto politico libero da coartazioni.

4. La prassi dei maxi-emendamenti alla luce del diritto parlamentare

Oltre alle tutele in senso forte (ovvero costituzionale) derivanti dalla ricostruzione in termini sostanziali della regola della doppia approvazione di cui all'art. 72, I comma, Cost., nei confronti della prassi dei maxi-emendamenti è possibile configurare anche un sistema, indubbiamente più accessibile ed agibile, di tutele in senso debole (in quanto legate al rispetto dei regolamenti parlamentari).

Il rilievo attribuito nelle ultime riforme dei regolamenti alla fase dell'istruttoria legislativa; il criterio di votazione degli emendamenti «secondo l'ordine in cui si oppongono, si inseriscono o si aggiungono» al testo originario (art. 102, comma 2, del regolamento del Senato e, in modo analogo, anche l'art. 87, comma 3, del regolamento della Camera); il vaglio di ammissibilità delle proposte di modifica che si realizza nelle speciali procedure della legge finanziaria e della conversione dei decreti legge: tutti questi meccanismi procedurali testimoniano la netta contrarietà dei regolamenti parlamentari ad istituti, quale quello dei maxi-emendamenti, che invece si risolvono in un'accelerazione del procedimento, forzando l'ordinaria procedura di approvazione.

E' innegabile che tale sistema di tutele parlamentari presenta il suo elemento di intrinseca fragilità in quell'affidamento alle prassi applicative che trova il suo unico terreno di giudizio nel sindacato del Presidente dell'assemblea; senza considerare che, da alcuni recenti episodi parlamentari, sembra addirittura emergere una certa evoluzione dal tradizionale vaglio di ammissibilità ad una nuova forma di intervento presidenziale autonomo a carattere "propositivo" che indubbiamente non pare trovare precedenti né nella storia né nelle regole scritte del diritto parlamentare.

Nonostante la presenza di prassi applicative non sempre pienamente conformi alle regole formali, si ritiene tuttavia che la dimensione parlamentare continui a rappresentare un terreno privilegiato per intervenire in chiave preventiva contro il ricorso alle pratiche elusive delle garanzie del procedimento di cui all'art.72, I comma, Cost.

Nell'ordinamento vigente, infatti, è principalmente sui regolamenti parlamentari che continua a fondarsi quel sistema di garanzia non solo dell'opposizione nei confronti della coalizione di governo, ma della stessa istituzione parlamentare nei confronti di un esecutivo sempre più legislatore impenitente.

5. Conclusioni: l'impatto dei maxi-emendamenti sulla forma di governo

Come riconosciuto dalla dottrina più recente (L. Gianniti e N. Lupo, *Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta* in S. Ceccanti e S. Vassallo, *Come chiudere la transizione*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 225), «i meccanismi volti a regolamentare i poteri del governo in Parlamento sono meccanismi istituzionali». Sicché è innegabile che anche all'istituto dei maxi-emendamenti coperti dalla questione di fiducia sia sotteso non solo un problema di regole parlamentari, ma anche un problema di forma di governo.

Numerosi, sono, a tal riguardo, i possibili ambiti di riflessione sugli effetti politico-istituzionali derivanti dalla reiterata apposizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti governativi: menomazione dei diritti dell'opposizione, costrizione della maggioranza parlamentare entro spazi residuali di intervento, compromissione del ruolo istituzionale del Parlamento.

Focalizzandosi sui motivi politici ed istituzionali che giustificano il ricorso dell'esecutivo a tali rimedi, è possibile affermare, ad esempio, che, nel contesto del sistema proporzionale, il ricorso ai maxi-emendamenti coperti dalla questione di fiducia rappresentava l'unico strumento a disposizione del Governo per ottenere un risultato politico certo al riparo dalle degenerazioni della regola del voto segreto. Con le grandi "ondate" di riforma dei regolamenti parlamentari, il passaggio ad un sistema maggioritario e il rafforzamento dell'esecutivo sul versante della produzione normativa, tuttavia, sembrano contestualmente venire meno alcuni degli originari presupposti applicativi dell'istituto in esame. Da qui l'interrogativo sulle ragioni che, nella fase post 1993, continuano ad alimentare il ricorso, da parte del Governo, a strumenti procedurali estremi.

In relazione al primo periodo di transizione al maggioritario, la risposta a tale interrogativo può trovare fondamento in parte nella mancata affermazione di quel modello di democrazia "competitiva" che sicuramente avrebbe favorito un rafforzamento della posizione del Governo in Parlamento, senza il ricorso ad espedienti estremi quale quello dei maxi-emendamenti; per altra parte, si può fare riferimento a quella progressiva perdita di peso del sistema dei partiti che sembrava attribuire maggiore autonomia agli apparati di governo, ma non anche maggiore forza operativa, a causa del mancato raccordo dell'esecutivo con la base sociale.

La ricerca delle possibili risposte al quesito si complica tuttavia se il parametro temporale viene circoscritto alle ultime due legislature "lunghe"; a dispetto, o forse proprio a causa, degli effetti maggioritari derivanti dalla continuità e stabilità dell'esecutivo, negli ultimi anni la presentazione dei maxi-emendamenti governativi non solo ha infatti continuato a segnare con una certa cadenza temporale i lavori del Parlamento, ma è stata addirittura vissuta come una prospettiva in larga misura auspicabile - almeno nel dibattito politico - in vista del progressivo passaggio ad un assetto maggioritario

improntato ad obiettivi di "governabilità".

Il problema è che, ancora oggi, dopo oltre dieci anni di maggioritario, il sistema continua ad essere sbilanciato almeno sotto due profili: da una parte, per la scarsa omogeneità politica delle maggioranze di governo, indubbiamente favorita da una certa antinomia di fondo tra la spinta del sistema verso un assetto di pluralismo moderato (nella *meccanica*) e la permanenza di un numero di partiti superiore ai cinque indicati da Sartori (G. Sartori, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, Sugarco, 1982, p. 78 ss.) come soglia (seppure flessibile) di passaggio al pluralismo estremo (nel *formato*); dall'altra parte, per l'ambiguità dei regolamenti parlamentari nella promozione di strumenti funzionali a garantire un più incisivo ruolo del Governo in Parlamento, anche a prescindere dal suo legame fisiologico con la maggioranza parlamentare.

Si pensi, a titolo esemplificativo, alla suggestione più volte emersa dal dibattito politico di una legislazione finanziaria "blindata", sottoposta al voto del Parlamento solo per un'approvazione o una reiezione "in blocco"; o si pensi alle recenti dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri sull'uso della questione di fiducia come strumento ultimo di salvaguardia a disposizione del Governo per l'attuazione dei suoi obiettivi politici.

Al di là dei transeunti interessi di coalizione sottesi a tali opinioni, vi è un dato istituzionale di fondo che sembra spingere il sistema verso il ricorso a rimedi procedurali estremi: la presenza di un persistente divario tra l'aspirazione degli ultimi governi ad un rapporto più diretto ed immediato con gli elettori e le concrete possibilità operative offerte all'esecutivo non solo dagli equilibri politici e procedurali vigenti, ma anche dalle dinamiche connesse al sistema parlamentare e all'assetto territoriale. A fronte di un Parlamento spesso recalcitrante ad abbandonare certi comportamenti ostruzionistici tipici del periodo proporzionale, nell'ambito di un sistema territoriale sempre più improntato al pluralismo istituzionale, sembra infatti che il Governo stenti a trovare un suo canale istituzionale di intervento preferenziale.

Certo, si potrebbe obiettare, al Governo non manca nell'attuale sistema un'ampia disponibilità di strumenti normativi di primario rilievo, tra cui la decretazione d'urgenza e le deleghe legislative, né i regolamenti parlamentari sono del tutto privi di strumenti funzionali alla promozione dell'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo. Purtroppo, solo ponendo l'accento sulle anomalie e sulle ambiguità della forma di governo maggioritaria vigente, è parimenti possibile ricostruire il continuo ricorso ai maxi-emendamenti come manifestazione dell'aspirazione di un sistema ancora in transizione al raggiungimento dei più maturi equilibri del governo di gabinetto. Da cui si deduce che, o in Italia il maggioritario non può funzionare per le caratteristiche intrinseche al sistema partitico, o, per farlo funzionare, c'è bisogno di una forzatura molto forte del processo decisionale, che, tuttavia, difficilmente potrebbe prescindere da una riforma di rango costituzionale.

* Dottoranda di ricerca in Scienze Giuridiche - Diritto Pubblico presso l'Università di Torino - egriglio@luiss.it