

**Chi di emendamento ferisce di subemendamento non perisce.
I subemendamenti presentati in corso di seduta al Senato, morte di un comma del regolamento?***

Stefano Bargiacchi**
(28 dicembre 2015)

Sommario

- 1) Introduzione e inquadramento. - 2) Il comma 5 dell'articolo 100 Regolamento del Senato. -
3) L'impresentabilità degli emendamenti in corso di seduta. - 4) La morte definitiva di un comma del regolamento?

1) Sulla base dell'esperienza dell'iter della riforma costituzionale al Senato di alcuni mesi fa (settembre-ottobre 2015), scopo di questo articolo è analizzare l'istituto previsto dall'art. 100 c.5 R.S.¹ chiedendosi se le disposizioni ivi contenute possano essere considerate ancora parte integrante del regolamento, o se il loro scarso utilizzo abbia reso il sopracitato comma desueto. Successivamente ci si chiederà se da un'applicazione letterale delle disposizioni del comma 5 possa discendere la possibilità per otto senatori di poter, chiedere all'Assemblea una votazione in merito a subemendamenti che vadano ad incidere su emendamenti già approvati dall'Aula.

L'analisi sarà svolta partendo dalle richieste presentate in Assemblea, in due diverse occasioni, dal senatore Calderoli e dal senatore Crimi, i quali pretendevano di poter presenta-re emendamenti, secondo le modalità disposte dall'art. 100 c.5.

Nello specifico la richiesta del senatore Calderoli, effettuata il 20 gennaio 2015 nel corso dell'approvazione degli emendamenti al disegno di legge A.S. 1385 "Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati", era volta a presentare subemendamenti in corso di seduta all'emendamento premissivo 01.103 (cd. emendamento Esposito) presentato, ma non ancora esaminato dall'Assemblea. Il senatore Crimi invece chiedeva di poter presentare un subemendamento in corso di seduta nella giornata del 30 settembre 2015 durante la discussione dell'art. 1 dell'A.S. 1429-B "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione" in correlazione all'emendamento sostitutivo 1.203 (cd. emendamento Cociancich) approvato pochi minuti prima dall'Assemblea. Il contesto in cui le due richieste erano avanzate era molto simile. Infatti, sia l'emendamento Esposito sia l'emendamento Cociancich oltre ad essere dotati, di una qualche portata modificativa, erano caratterizzati da un rilevante effetto preclusivo nei confronti degli altri emendamenti presentati, nel caso dell'Esposito all'intero disegno di legge, nel caso del Cociancich limitatamente all'articolo 1.² A ciò si deve aggiungere che

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹<<Nel corso della seduta è ammessa la presentazione di ulteriori emendamenti soltanto quando siano sottoscritti da otto Senatori e si riferiscano ad altri emendamenti presentati o siano in correlazione con emendamenti già approvati dall'Assemblea. Il Presidente può tuttavia consentire, quando se ne manifesti l'opportunità, la presentazione di emendamenti al di fuori dei casi anzidetti.>> <https://www.senato.it/1044?articolo=1093&sezione=152>

² I primi commenti giornalistici parlarono di circa 35.000 emendamenti preclusi dall'approvazione dell'emendamento Esposito, G. Piccirilli analizzando l'allegato A al resoconto della seduta del 21 gennaio 2015 ritiene che il numero di emendamenti effettivamente preclusi dall'emendamento Esposito sia molto minore, seppur elevato, 1874. G. Piccirilli *Tutto in un voto (premissivo)! La fissazione dei principi dell'Italicum nel suo esame presso il Senato,*

nessuno dei due emendamenti, per ragioni che saranno esaminate successivamente, era stato oggetto di proposte subemendati-ve: dal che si capisce come la possibilità di presentare emendamenti conformemente all'art. 100 c.5 avrebbe fatto perdere la decisiva portata preclusiva, e anti-ostruzionistica dei due emendamenti, giornalmisticamente ma imprecisamente ribattezzati "super-canguri".³

L'analisi delle richieste avanzate dai due senatori è particolarmente utile anche al fine di esaminare l'articolo 100 c.5 in relazione alle due diverse soluzioni adottate dalla Presidenza, a distanza di nove mesi una dall'altra, per negare la possibilità ad un gruppo di otto senatori, di presentare emendamenti in corso di seduta, tanto più, che, come si vedrà, le diverse decisioni adottate non sembrano essere correlate al diverso tempismo all'interno del procedimento legislativo con cui i tentativi di emendamenti in corso di seduta erano stati effettuati (quello del senatore Calderoli prima della votazione dell'emendamento che si voleva subemendare, quello del senatore Crimi subito dopo).

2) L'articolo 100 c.5 R.S. prevede che la possibilità di presentare emendamenti o subemendamenti in corso di seduta possa avvenire in tre possibili situazioni.

a) Quando gli emendamenti che si intende presentare siano riferiti ad altri emendamenti già presentati, ma non ancora discussi o comunque non ancora posti in votazione dall'Assemblea. In questo primo caso si potrebbe effettivamente parlare della presentazione di veri e propri subemendamenti in corso di seduta che sarebbero pertanto svolti e votati prima dell'emendamento a cui si essi si riferiscono. A questa fattispecie sarebbe riconducibile la richiesta di presentazione di emendamenti in corso di seduta effettuata dal senatore Calderoli il 20 gennaio 2015. Per correttezza sarebbe da verificare se le disposizioni dell'art. 100 c.5 siano da intendersi necessariamente nel senso di fornire la possibilità a otto senatori di presentare un subemendamento all'emendamento a cui la correlazione è ricercata, potendosi presentare, almeno sul piano teorico, la situazione in cui dalla presunta correlazione ad un emendamento discenda la presentazione di un subemendamento (eventualmente aggiuntivo) volto a modificare le disposizioni contenute in un altro emendamento o addirittura, la presentazione di un vero e proprio nuovo emendamento da aggiungersi alla lista degli emendamenti da esaminare per un dato articolo. Tali previsioni però non appaiano aver avuto riscontro nell'attività dell'Assemblea.

b) Quando gli emendamenti che si intende presentare siano in correlazione ad altri emendamenti già approvati dall'Assemblea. In questo caso i sottoscrittori avrebbero la possibilità di presentare, svolgere ed eventualmente chiedere una deliberazione di subemendamenti sui quali l'Assemblea voterebbe necessariamente dopo l'emendamento, già approvato, a cui essi sarebbero correlati, con un'obbligata inversione del logico ordine di votazione sancito dall'art. 102 c.3 R.S.⁴ Le stesse accortezze esposte in precedenza, circa la correlazione del subemendamento che si voglia presentare e la non necessaria presentazione di un subemendamento all'emendamento correlato, valgono anche in questo caso. Anzi si potrebbe addirittura arrivare a concludere che al fine di non violare l'ordine di votazione, la possibilità di presentare emendamenti in corso di seduta ad altri emendamenti già approvati dall'Assemblea debba necessariamente limitarsi alla

forumcosituzionale.it, pag.1, in nota.

³ Un più che esaustivo, anche se critico, resoconto del percorso di approvazione della legge elettorale può essere ritrovato in D. Casanova, *Il procedimento legislativo di approvazione dell'Italicum e le sue numerose anomalie*, osservatorio AIC, luglio 2015

<http://www.osservatorioaic.it/download/CtsjAC3Jb5OLenZ5LA4ohlWOXijULTtbCvJovh9eymo/casanova-22015-.pdf>

⁴ G. Piccirilli; *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, CEDAM, 2009, pag. 223 ss.

presentazione di emendamenti, sì correlati ad emendamenti già approvati, ma che vadano ad incidere, subemendandoli, su altri emendamenti ancora da porre in votazione.⁵

c) A discrezione della presidenza, in caso se ne manifesti l'opportunità, eventualmente derogando al limite minimo di sottoscrittori.

Tale istituto è caratteristico del solo Senato. Alla Camera, infatti, la possibilità di presentare emendamenti o articoli aggiuntivi in corso di seduta è limitata alla sola Commissione e al Governo. Gli emendamenti o articoli aggiuntivi da loro presentati si devono comunque limitare alle previsioni disposte dall'art. 86 c.5 R.C.⁶ Lo stesso articolo prevede la possibilità di subemendare le proposte di Commissione o governo da parte di un gruppo di deputati. Al contrario, le disposizioni contenute nel regolamento del senato, art. 100 c.6 sul punto sono meno rigorose, e non prevedono direttamente la possibilità per un gruppo di senatori di presentare subemendamenti agli emendamenti o agli articoli aggiuntivi proposti dal Governo o dalla Commissione. Tale facoltà potrebbe, al limite, desumersi applicando, successivamente alla presentazione di emendamenti o articoli aggiuntivi da parte del governo o della commissione ai sensi dell'art.100 c.6 le disposizioni contenute nell'art.100 c.5.

3) Come accennato in precedenza, la richiesta del senatore Calderoli e quella del Senatore Crimi di presentare emendamenti in corso di seduta, pur entrambe rigettate, hanno ricevuto valutazioni differenti da parti della Presidenza. Nel caso della richiesta del senatore Calderoli effettuata, prima della votazione sull'Emendamento 01.103 Esposito (seduta pomeridiana 20 gennaio 2015), la Presidenza, pur riconoscendo la legittimità della questione sollevata, ha fatto notare che l'articolo 100 c.5 del R.S. non veniva applicato da quattro legislature⁷(precisamente dal 18 febbraio 2003).⁸Pertanto presupponendo (arbitrariamente) un'eventuale desuetudine della disposizione, ha consultato l'Assemblea a norma dell'art. 92 c.3 R.S.⁹ e questa si è espressa contro la richiesta avanzata dal

⁵ Il che renderebbe molto residuale l'applicazione di tale disposizione dato che in questo caso si potrebbe facilmente ottenere lo stesso risultato presentando un emendamento in corso di seduta nelle modalità descritte nel punto a).

⁶ <<La Commissione e il Governo possono presentare emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi fino a che sia iniziata la votazione dell'articolo o dell'emendamento cui si riferiscono, purché nell'ambito degli argomenti già considerati nel testo o negli emendamenti presentati e giudicati ammissibili in Commissione. Trenta deputati o uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica possono presentare subemendamenti a ciascuno di tali emendamenti e articoli aggiuntivi anche nel corso della seduta, nel termine stabilito dal Presidente. Ciascun relatore di minoranza può presentare, entro il medesimo termine, un solo subemendamento riferito a ciascun emendamento o articolo aggiuntivo presentato dalla Commissione o dal Governo a norma del presente comma.>>

http://www.camera.it/leg17/438?shadow_regolamento_capi=1026&shadow_regolamento_articoli_titolo=Articolo%2086%20

⁷ L. Ciaurro; *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?* Osservatorio AIC, Marzo 2015 p.2, in nota. [file:///Users/apple/Downloads/Ciaurro%201%202015%20\(2\).pdf](file:///Users/apple/Downloads/Ciaurro%201%202015%20(2).pdf)

⁸ All'inizio della seduta pomeridiana del 18 febbraio 2003, il senatore Pastore, allora presidente della I commissione, chiese alla presidenza di poter presentare un emendamento in corso di seduta relativamente all'art. 5-ter dell'A.S. 1996 recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 dicembre 2002, n. 282, recante disposizioni urgenti in materia di adempimenti comunitari e fiscali, di riscossione e di procedure di contabilità" Nel corso della stessa seduta quando l'Assemblea prese in esame l'articolo 5-ter del provvedimento, il senatore Pastore, accogliendo le richieste del Governo, ritirò l'emendamento e lo trasformò in ordine del giorno. Senato, Resoconto Stenografico, seduta pomeridiana, 18 febbraio 2003 <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=14&id=114223>

⁹ <<Ove il Senato sia chiamato dal Presidente a decidere su tali richiami, la votazione si fa per alzata di mano. >>

<https://www.senato.it/1044?articolo=1085&sezione=152>

Ciaurro fa notare che la scelta di consultare l'Assemblea era da considerarsi effettuata in via straordinaria ed eccezionale, Ciaurro *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, op cit. pag. 2 in nota. Più correttamente la straordinarietà della decisione non risiede tanto nella volontà della Presidenza di consultare

senatore Calderoli.¹⁰ Diversa e più controversa, l'interpretazione adottata circa il caso Cociancich (seduta pomeridiana del 30 settembre 2015). In questa situazione, infatti, la Presidenza ha ritenuto di non poter permettere la presentazione di ulteriori subemendamenti, anche se presentati conformemente alle disposizioni dell'art. 100 c.5, nel caso in cui essi riproducessero emendamenti preclusi dall'approvazione del Cociancich stesso, restringendo così, l'ambito di applicazione dell'art.100 c.5. La lettura adottata dalla Presidenza, però non considera che le modifiche apportate al testo, in seguito all'approvazione dell'emendamento 1.203 Cociancich, hanno creato un nuovo spazio emendativo prima inesistente, in cui sarebbe stato potenzialmente possibile intervenire, attraverso la presentazione di subemendamenti in corso di seduta, adottando un'interpretazione letterale e non restrittiva, delle norme contenute nell'articolo 100 c.5 R.S.¹¹ Da notare che la soluzione adottata in questo caso non fa riferimento al problema della desuetudine delle disposizioni contenute nell'art. 100 c.5. né al precedente della votazione avvenuta il 20 gennaio 2015.

Nel complesso bisogna rilevare come le disposizioni contenute nell'art. 100 c.5, in linea di principio, amplino la facoltà emendativa dei senatori al fine di permettere di affrontare esigenze imprevedibili e non ordinarie, per cui non deve sorprendere che le previsioni ivi contenute siano state nel tempo poco sfruttate. Anzi proprio il carattere di eccezionalità che le contraddistingue fa sì che un loro mancato frequente utilizzo vada considerato rientrante nella norma dei lavori parlamentari. Anche per queste ragioni a chi scrive pare curioso e forse prematuro, già considerare la possibilità per otto senatori di poter presentare emendamenti in corso di seduta "desueta in via di prassi".¹² Tanto più che manca un sostanziale accordo sul punto tra la maggior parte delle forze politiche componenti il Senato.

4) In entrambi i casi esaminati vanno inoltre tenute presenti le proteste delle opposizioni connesse alla mancanza di tempo materiale per poter esaminare tutti gli emendamenti proposti dalla maggioranza (tra cui per l'appunto sia l'emendamento 1.203 Cociancich che l'emendamento 01.103 Esposito).¹³ Si ricorderà in proposito che sia l'emendamento Esposito sia l'emendamento Cociancich sono stati presentati al limite della scadenza temporale per la presentazione degli emendamenti, minimizzando così la possibilità per le opposizioni di presentare subemendamenti nell'arco di tempo preposto a questa attività. Risulta ragionevole supporre che in presenza di un controllo più approfondito sull'attività della maggioranza le opposizioni avrebbero presentato uno o più subemendamenti ai due

l'Assemblea ai sensi dell'art 92 c.3, quanto nel considerare la richiesta del Senatore Calderoli, come un richiamo al regolamento.

¹⁰ Senato, Resoconto Stenografico, seduta pomeridiana, 20 gennaio 2015

<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/896198.pdf>

¹¹ In questo caso l'Assemblea non sarebbe chiamata a scegliere tra diverse proposte di modifica tra loro incompatibili, in cui l'approvazione di una precluderebbe la discussione sulle altre, bensì sarebbe chiamata a valutare in un momento successivo, un'ulteriore proposta di modifica relativamente ad un testo non più coincidente con il precedente testo base. Sulla possibilità di riformulare come subemendamenti ad un emendamento approvato gli emendamenti da esso preclusi si veda G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, p. 50, in nota.

¹² In senso opposto e forse in modo frettoloso, F. Fabrizzi G. Piccirilli: *Osservatorio parlamentare sulla riforma costituzionale, Lavori parlamentari 1-7 ottobre 2015*, in *Federalismi.it*, 8 ottobre 2015, p. 4.

<http://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=30488&dpath=document&dfile=07102015171736.pdf&content=Lavori+parlamentari+1+-+7+ottobre+-+stato+-+documentazione+->

¹³ Anzi in un certo senso questo è stato un vanto dei presentatori dei due emendamenti la cui portata anti-ostruzionistica si fondava proprio sul loro rilevante effetto preclusivo unito al presupposto che le opposizioni non avrebbero presentato subemendamenti. In senso critico verso l'operato delle opposizioni G. Piccirilli *Tutto in un voto (premissivo)! La fissazione dei principi dell'Italicum nel suo esame presso il Senato*, *forumcostituzionale.it*, 30 gennaio 2015 p.6

emendamenti sopracitati.¹⁴In questo ambito la disciplina dei regolamenti parlamentari è forse lacunosa¹⁵ma a livello generale l'importanza e l'indubbia rilevanza costituzionale che assume il termine per la presentazione degli emendamenti e dei subemendamenti, al fine di garantire una piena ed effettiva partecipazione dei rappresentanti del popolo alla decisione legislativa è tendenzialmente riconosciuta.¹⁶ Anzi sarebbe proprio per ovviare ad una presunta carenza delle garanzie procedurali lamentate dalle opposizioni (assenza di tempo per controllare la totalità degli emendamenti della maggioranza) che un ricorso alle disposizioni contenute nell'articolo 100 c.5 troverebbe pieno riscontro nello spirito della norma stessa.

In generale qualsiasi soluzione da adottare in merito ad un'eventuale desuetudine o ad un'interpretazione restrittiva delle disposizioni contenute nell'articolo 100 c.5 dovrebbe almeno passare attraverso un parere della giunta per il regolamento, adottato con un'amplia condivisione di tutte le forze politiche. In caso contrario si potrebbe ben verificare l'ipotesi secondo la quale le disposizioni dell'art. 100 c.5. vengano improvvisamente "resuscitate" dalla maggioranza contro l'opposizione, snaturando e manipolando il principio di *nemine contradicente* a favore della maggioranza stessa, il consenso della quale sarebbe non solo condizione necessaria, ma anche sufficiente per poter usare, o riutilizzare le disposizioni regolamentari in oggetto. Anche perché è da tener presente che, almeno in linea teorica, le decisioni della Presidenza nei due casi analizzati non sarebbero dovute essere influenzate dal fatto che un'applicazione delle disposizioni dell'articolo 100 c.5 avrebbe ridotto la portata preclusiva degli emendamenti in oggetto. Più generalmente le considerazioni di carattere anti-ostruzionistico dovrebbero seguire l'attuazione di questo tipo di comportamenti e non precederli cercando di prevederli, soprattutto in materie quali i progetti di legge concernenti la legislazione elettorale o di riforma costituzionale in cui parte della dottrina,¹⁷e per certi versi gli stessi regolamenti parlamentari, tendono a considerare l'ostruzionismo come un fenomeno, almeno entro certi limiti da tollerare e non da punire e reprimere indiscriminatamente.¹⁸

¹⁴ Nella seduta antimeridiana del 9 novembre 2006 della Camera dei Deputati, l'on. La Russa faceva notare come il termine per la presentazione dei subemendamenti a dodici emendamenti governativi al disegno di legge finanziaria, A.C. 1746 bis-A, XV leg., presentati la sera dell'8 novembre fosse già scaduto. In questo caso i vari gruppi parlamentari avevano avuto circa dieci ore, notturne (*sic!*), dalle 22.30 dell'8 novembre alle 9.00 del 9 novembre, per presentare subemendamenti ad un disegno di legge che sarebbe stato esaminato a partire dalle 10.00 del 9 novembre!La presidenza accogliendo le proteste dell'opposizione e sentiti i pareri del relatore e del presidente della V commissione autorizzava i gruppi parlamentari a presentare subemendamenti sino alle 12.30 della stessa giornata, al fine di garantire che "alla presentazione di emendamenti da parte del governo corrisponda il tempo adeguato per l'esercizio delle prerogative del parlamento e della commissione". Nella stessa sede la presidenza si impegnava, per il futuro, "a far corrispondere ai tempi di presentazione degli emendamenti da parte del governo, un tempo adeguato per un effettivo esercizio delle prerogative parlamentari". Camera dei Deputati, Resoconto Stenografico, seduta antimeridiana, 9 novembre 2006. L'episodio è riportato anche da G. Piccirilli *Sul valore costituzionale del termine per la presentazione degli emendamenti*, forumcostituzionale.it, 20 novembre 2006. Da notare se la stessa situazione si fosse presentata al Senato, l'applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 100 c.5 avrebbe potuto offrire una facile via d'uscita all'*impasse*.

¹⁵ E. Spagna Musso, *Emendamento*, Enciclopedia del diritto, XIV, Milano 1965, pp. 828 ss.

¹⁶ G. Piccirilli, *ivi*.

¹⁷ A titolo esemplificativo, si è affermato in proposito che l'ostruzionismo sarebbe legittimo qualora applicato su obiettivi di grande rilievo, mentre non lo sarebbe qualora approvato su provvedimenti di minor spessore, su tale distinzione G. Zagrebelsky, *Ostruzionismo parlamentare dell'opposizione e della maggioranza. Uso degli articoli 30, 44, 65 e 92 del regolamento*, AA. VV. Il parlamento nella costituzione e nella prassi, Milano, Giuffrè, 1979 p. 394, il quale per altro ritiene questo criterio al pari degli altri individuati dalla dottrina "labile e criticabile prima ancora che d'incerto fondamento" Una posizione simile era già espressa da C. Dell'Acqua *Nuovi spunti in tema di ostruzionismo parlamentare*, Scritti in onore di A. Tesaurò, Milano, 1968, pp. 925 ss.

¹⁸ Così ad esempio: V. Di Porto, E. Rossi *L'ostruzionismo parlamentare*, Digesto delle discipline pubblicistiche, Torino Utet, 1995. Ma anche, C. Dell'Acqua, *L'ostruzionismo parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1970, Cap I.

** Laureando in Scienze della politica e dei processi decisionali, Università di Firenze,
Scuola superiore S. Anna Pisa. s.bargiacchi@sssup.it

Forum di Quaderni Costituzionali

ali