

# **Decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia: profili di costituzionalità di una consolidata ma problematica prassi\***

di Ida Graziella Veltri \*\*  
(23 maggio 2018)

**Sommario:** 1. Premessa. 2. I maxi-emendamenti come espressione di una consolidata (ma problematica) prassi. 3. La “copertura costituzionale” del potere di emendamento. 4. Brevi cenni comparatistici alla disciplina dell'emendamento nell'ordinamento della V Repubblica francese. 5. Un Governo sempre più emendatore. 6. La patologica evoluzione, in senso distorsivo, della prassi dei maxi-emendamenti. 7. L'improprio uso della questione di fiducia sui maxi-emendamenti in sede di conversione dei decreti-legge: profili problematici. 8. La giurisprudenza della Corte costituzionale sui maxi-emendamenti come strumento di approvazione delle leggi di conversione dei decreti-legge. 9. Corte costituzionale e Comitato per la legislazione su due fronti contrapposti: un groviglio inestricabile? 10. La necessità di interventi normativi *ex post* come correttivo al cattivo uso del potere emendativo.

## **1. Premessa**

Il nuovo assetto politico instauratosi a partire dagli anni Novanta, a seguito della transizione dal sistema elettorale proporzionale a quello maggioritario, pare aver ingenerato una sorta di “istituzionalizzazione” di una serie di espedienti procedurali, quali i maxi-emendamenti e la questione di fiducia, in grado di incidere, con pesanti ripercussioni, non solo sulla procedura di approvazione della legge, ma sull'intero circuito democratico-rappresentativo. La trasformazione del sistema politico in senso maggioritario e bipolare, la mancata codificazione dei precedenti parlamentari, la volontà di garantire l'approvazione delle leggi in tempi certi e la necessità di ricompattare la, ovvero le, maggioranza/e parlamentare/i rappresentano solo alcune delle cause che lentamente, ma inesorabilmente, cagionano uno sviamento dai principi costituzionali.

Tali eventi, in caso di immutata e perpetuata permanenza nel nostro ordinamento, rischiano di procurare un serio danno alla, se non anche uno svuotamento della, istituzione parlamentare, che risulterebbe privata *sine die* di prestigio e di funzioni. Non si possono, infatti, sottacere le significative manipolazioni subite delle regole costituzionali inerenti al procedimento legislativo parlamentare e, al contempo, il nuovo assetto derivante da una ripartizione del potere normativo tra Parlamento e Governo, tutta a vantaggio del secondo e a detrimento del primo.

La distorsione del nesso intercorrente tra il principio democratico e la procedura di approvazione della legge parlamentare, dovuta al connubio tra la presentazione, da parte del Governo o di esponenti del Parlamento, di maxi-emendamenti e la posizione, ad opera dell'Esecutivo stesso, della questione di fiducia, fa sì che, in merito a siffatte consolidate, ma problematiche, prassi, affiorino evidenti criticità e nodi interpretativi che necessitano di essere sciolti.

Un rinnovato ripensamento dei temi qui in esame parrebbe, insomma, necessitato, se si vuole impedire che talune rilevanti fasi endo-procedimentali relative all'*iter legis* vengano dequalificate a semplicistiche *querelles* di natura puramente politica.

## **2. I maxi-emendamenti come espressione di una consolidata (ma problematica) prassi**

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

Talune prassi parlamentari<sup>1</sup>, formatesi e progressivamente divenute oggetto di una eccessiva dilatazione, hanno fatto sì che, nell'ambito dell'esercizio della funzione legislativa<sup>2</sup>, si registrasse una serie di mutamenti di carattere innovativo, segnatamente in riferimento alla procedura d'approvazione della legge, in grado di incidere sull'intero assetto ordinamentale.

Ci si riferisce, primariamente, al fenomeno dei c.d. maxi-emendamenti<sup>3</sup>, definiti da autorevole dottrina come una «indecorosa e spudorata frode alla Costituzione»<sup>4</sup> o, quantomeno, come una prassi avente natura deviante, nella sua sostanza, rispetto al modello costituzionalmente delineato nell'art. 72 e, tra l'altro, sempre in grado di «incidere negativamente [...] sul rispetto delle prerogative dei diversi soggetti coinvolti nel procedimento legislativo, e segnatamente della/e minoranza/e parlamentare/i»<sup>5</sup>.

Diversi autori<sup>6</sup> rilevano che l'istituto in esame si configura, sin dalle prime legislature repubblicane<sup>7</sup>, alla stregua di un espediente procedimentale cui fare "sporadicamente" ricorso; tuttavia, la transizione dal sistema elettorale proporzionale a quello maggioritario ne genera una "istituzionalizzazione". Il fenomeno dei maxi-emendamenti può, anzi, considerarsi «esemplare di un rischio che si è palesato nelle due "legislature del maggioritario"»<sup>8</sup>, manifestando una patologica evoluzione in senso peggiorativo proprio con la trasformazione del sistema politico italiano in senso maggioritario e bipolare.

---

1 Sulla prassi parlamentare e sulla sua divergenza rispetto al c.d. diritto parlamentare spontaneo si veda R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare: Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, FrancoAngeli, Milano, 2015.

2 Sulla cui valenza si veda M. MAZZIOTTI DI CELSIO, *Parlamento (principi generali e funzioni)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXI, Giuffrè, 1981: «La funzione legislativa è quella storicamente propria delle istituzioni parlamentari nello Stato moderno. Se anche, finché questo conservò la forma monarchica, il sovrano era parte del potere legislativo, [...] non vi è dubbio che [...] la proclamazione della sovranità popolare o nazionale e l'adozione della forma repubblicana dovevano portare, come naturale conseguenza, all'attribuzione del potere legislativo, che è quello in cui la sovranità più compiutamente si esprime, alle Assemblee rappresentative del popolo. [...] È ciò che chiaramente afferma l'art. 70 della nostra Costituzione, secondo cui "la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere"».

3 Sulla cui definizione si rimanda, tra gli altri, ad A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società*, n. 2, 1988, p. 223. In E. SPAGNA MUSSO, *Voce Emendamento*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIV, Giuffrè, Milano, 1965, ci si riferisce al fenomeno con la locuzione «emendamenti totali» o, alternativamente, «controprogetti».

4 G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998, p. 139 e ss.

5 P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, UTET giuridica, Torino, 2006, p. 1379 e ss.

6 Si vedano, *ex plurimis*, G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in AA.VV., *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione. Atti del convegno (Roma, 17 marzo 2006)*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 41 e ss.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni Costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 4/2005, pp. 807-828.

7 I principi su cui si fonda la prassi dei maxi-emendamenti sono fissati già nella legge 31 marzo 1953, n. 148 (c.d. "legge truffa"), di riforma del sistema elettorale della Camera dei deputati, composta di un solo articolo suddiviso in tre commi ed approvata con un doppio voto di fiducia alla Camera e al Senato. Puntuali osservazioni in merito sono rinvenibili in N. LUPO, *Presentazione. Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo – Atti del Seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, a cura di N. Lupo, Cedam, Padova, 2010, p. 3. L'A. rileva come «la prassi dei maxi-emendamenti – risalente, nelle sue primissime applicazioni, addirittura agli anni '50, quando i regolamenti parlamentari erano decisamente più esposti alle manovre ostruzionistiche [...] – è stata ripresa alla fine degli anni '80, per poi diffondersi con intensità sempre maggiore, sostanzialmente a prescindere dal colore politico del Governo e degli stessi rapporti di forza tra maggioranza e opposizione, nel corso degli anni '90 e, ancor di più, nelle ultime due legislature».

8 Cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., il quale rileva come «tale rischio consiste nella diffusione non di quelle che, con termine alla moda, si usa definire le *best practices* (ossia, migliori pratiche) – o anche, con formula più "politicamente corretta", le *good practices* (o buone pratiche) –, ma di quelle che si potrebbero chiamare le *worst practices* (o "peggiori pratiche") nei procedimenti parlamentari».

La mancanza di una codificazione dei precedenti parlamentari, produce, inoltre, una serie incontrollabile di riferimenti al c.d. “precedente peggiore”, generando, per il tramite della sommatoria di passaggi che parrebbero di entità minima se unitariamente considerati, un decisivo sviamento dai principi costituzionali<sup>9</sup>.

Un simile fenomeno tende ad aggravarsi significativamente anche in considerazione di quelle divergenze procedurali, di non scarsa rilevanza, intercorrenti tra i due rami del Parlamento – che non paiono giustificabili alla luce del disposto costituzionale che assegna l’esercizio della funzione legislativa, “collettivamente”, alle due Camere – e che «vanno a detrimento della funzionalità e dello stesso prestigio dell’istituzione parlamentare»<sup>10</sup>. Si pensi, a tal proposito, che mentre al Senato l’istituto in esame trova ancora ragion d’essere pur avendo perso quella che era la sua connaturale funzione emendativa, nell’altro ramo del Parlamento l’ultima presentazione di un maxi-emendamento è piuttosto risalente<sup>11</sup>.

A ciò si aggiunga che il connubio tra la presentazione, da parte del Governo o di esponenti del Parlamento, di maxi-emendamenti e la posizione, ad opera del Governo, della questione di fiducia, genera ripercussioni assai rilevanti sull’intero circuito democratico-rappresentativo. Può dirsi, anzi, che al pari di una «creatura mitologica, nata dall’incontro tra una particolare tecnica legislativa e le esigenze delle procedure parlamentari», il maxi-emendamento è inscindibilmente connesso con la posizione della questione di fiducia<sup>12</sup>.

Va, dunque, constatato come i maxi-emendamenti, attestandosi su di un piano posto al limite della legittimità costituzionale, lascino affiorare non pochi elementi di criticità, ed altrettanti nodi interpretativi, in merito al nesso intercorrente tra il principio democratico<sup>13</sup>, sancito dalla Costituzione all’articolo 1, e la procedura di approvazione della legge parlamentare, anche alla luce della ormai consolidata presa d’atto di una non congruenza di quest’ultima con le tradizionali interpretazioni vertenti sull’*iter legis*, facenti capo alla dottrina giuspubblicistica.

---

9 *Ibidem*. Pare utile riportare per esteso alcune considerazioni dell’A. in merito alle esigenze di giustizia cui dovrebbe informarsi il richiamo ad un precedente: «il richiamarsi ad un precedente e l’uniformarsi ad esso sono operazioni che, sul piano sostanziale, si fondano su un’esigenza di giustizia, ossia sul fatto che tale precedente, in assenza di una disposizione normativa scritta o di una sua interpretazione univoca, dovrebbe essere idoneo ad attestare l’esistenza di una regola di natura consuetudinaria – o quanto meno di una prassi – già in vigore nel momento in cui si è presentato il caso da decidere in base ad essa. Nel sistema maggioritario “all’italiana”, invece, tale richiamo tende ad assumere un connotato particolarmente stridente con tali esigenze di giustizia cui esso dovrebbe prestarsi, assumendo talora un sapore quasi “vendicativo”, quando esso avviene “a cavallo” di due legislature caratterizzate da maggioranze opposte (e altresì da presidenti di assemblea appartenenti a schieramenti politici contrapposti)».

10 *Ibidem*.

11 Si rimanda, a tal proposito, a quanto rilevato da V. DI PORTO, *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Filangieri. Quaderno*, 2017, p. 113: la comparsa dell’ultimo maxiemendamento alla Camera, avviene nella conversione del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, concernente Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l’economia. «Dopo di che, si afferma la prassi, già negli ultimi mesi del Governo Berlusconi e poi con il Governo Monti, di porre la fiducia, in ossequio al Parlamento, sul testo confezionato dalle Commissioni; se esso necessita di qualche ritocco, viene rimandato in Commissione per gli ultimi aggiustamenti. Questa prassi segna la morte dei maxiemendamenti alla Camera, dove le Commissioni formano un proprio testo anche sui decreti-legge, e la loro trasfigurazione al Senato, dove le Commissioni, a differenza della Camera, non formano un loro testo sui decreti-legge e allora il Governo utilizza il maxiemendamento, che assembla e riproduce i singoli emendamenti approvati nelle Commissioni stesse».

12 Cfr. IDEM, pp. 103-115.

13 Il Parlamento, istituzione rappresentativa per eccellenza, si trova, infatti, nell’ordinamento repubblicano, in una posizione nuova – e derivante dal principio di sovranità popolare sancito all’articolo 1 della Costituzione italiana – rispetto a quella che esso occupava in vigenza dello Statuto Albertino. Cfr., in tal senso, M. MAZZIOTTI DI CELSIO, *Parlamento (principi generali e funzioni)*, cit., il quale sostiene come questa posizione derivi sostanzialmente dal principio della sovranità popolare, affermato dall’art. 1 Cost. Dal principio di sovranità popolare, tuttavia, non può derivare l’asserzione che il Parlamento sia organo del popolo, per il cui tramite quest’ultimo esercita la sovranità, ma di opinione contraria è A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003<sup>3</sup>, pp. 29-30, il quale rinviene la natura del Parlamento in quella di “istituzione-porticato” e nel suo essere, simultaneamente, «organo della società, organo del popolo, e dall’altra faccia, organo dello Stato, inserito nella struttura e nei procedimenti dell’ordinamento».

Se è vero che, da un punto di vista prettamente tecnico, i maxi-emendamenti, operando un riferimento formale a un unico articolo, si strutturano alla medesima stregua degli emendamenti interamente sostitutivi, da un punto di vista sostanziale producono una assai significativa alterazione dell'intero (o di gran parte del) testo da approvare, causando una vera e propria distorsione dell'impianto normativo<sup>14</sup>.

Se ne può agevolmente dedurre che il ricorso ai maxi-emendamenti assurge a mero espediente utilizzato dal Governo al fine di evitare che il testo da approvare sia discusso in Assemblea e che si realizzi, per tale via, un confronto dialettico tra maggioranza e opposizioni. Non possono, dunque, che apparire convincenti le constatazioni cui è pervenuta, pressoché unanimemente, la dottrina costituzionalistica<sup>15</sup>: la consolidata, ma problematica, prassi dei maxi-emendamenti ingenera una significativa manipolazione delle regole costituzionali che ineriscono al procedimento legislativo parlamentare. Proprio una simile alterazione cagiona una sempre crescente sfocatura della linea di demarcazione che separa, definendo i connotati tipici dell'uno e dell'altro, il procedimento legislativo parlamentare dal procedimento governativo di produzione normativa.

Poiché l'approvazione del maxi-emendamento avviene con votazione secca sul testo dell'articolo nella sua interezza, risulta azzerata la discussione sui singoli commi, generandosi una mera ratifica, ad opera della maggioranza parlamentare, di un testo elaborato nella sua integralità dall'organo esecutivo. È cosa ovvia che un simile meccanismo non possa che avere, come suo immediato esito, sintomatiche ripercussioni anche sul piano di una sostanziale ripartizione del potere normativo.

### 3. La “copertura costituzionale” del potere di emendamento

È da rilevarsi che lo studio del procedimento legislativo da un angolo di visuale prettamente teorico, attinente cioè alle dinamiche decisionali endo-assembleari, ha registrato – salvo sporadiche eccezioni – una assai scarsa attenzione da parte degli studiosi del Diritto costituzionale, i quali «derubricando le fasi endo-procedimentali dell'*iter legis a querelles* di natura eminentemente politica o a tecnicità delle amministrazioni camerali»<sup>16</sup> hanno fatto sì che si registrasse una *deminutio* del loro effettivo rilievo.

Alcuni istituti, invece, quali i maxi-emendamenti e la questione di fiducia, generano nell'ambito del procedimento legislativo influssi assai rilevanti, senz'altro in grado di incidere sui principi, di rango costituzionale, cui lo stesso è improntato. Seppure, da un punto di vista della tecnica legislativa, le disposizioni contenute in un testo che si compone di uno o pochi articoli e di una miriade di commi rendono ardua l'analisi del testo medesimo, a destare le maggiori preoccupazioni è la mancata coerenza dell'esplicarsi del procedimento legislativo con la *ratio* di quelle disposizioni costituzionali che ne determinano la disciplina.

Occorre, primariamente, interrogarsi sulla esatta valenza dell'articolo 72 della Costituzione, a norma del quale «Ogni disegno di legge presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale»<sup>17</sup> e stabilire, poi, se e in quale misura il potere di emendamento è situabile sotto l'“ombrello protettivo” della Carta costituzionale.

14 Cfr. E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, cit., pp. 807-808.

15 In ordine alla tesi dell'illegittimità costituzionale dei maxi-emendamenti, si vedano, *ex plurimis*, G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, cit. e M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 2002<sup>2</sup>.

16 G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., pp. XX-XI.

17 Non si può, in tal senso, non operare un riferimento a V. CRISAFULLI, *Voce Disposizione (e norma)* in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIII, Giuffrè, 1964, secondo cui l'articolo si configura come il «contenuto necessario della legge».

È bene notare sin da ora che l'unico riferimento espresso all'istituto dell'emendamento è contenuto nella XVII disposizione transitoria e finale<sup>18</sup> della Costituzione e, tra l'altro, in un senso che si discosta dalla comune procedura che oggi lo caratterizza<sup>19</sup>. L'istituto, inoltre, è stato ampiamente utilizzato proprio in relazione al progetto di Costituzione, che registra la presentazione di oltre quattromila emendamenti<sup>20</sup>.

Eppur tuttavia, operando una lettura in combinato disposto di diverse disposizioni costituzionali si può agevolmente constatare come lo strumento in esame abbia una propria "copertura costituzionale". Nell'attribuire, all'articolo 70, la funzione legislativa, collettivamente, alle due Camere e nell'introdurre, all'articolo 72, una riserva regolamentare che fa sì che «ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale», la Costituzione altro non fa che riconoscere a ciascun ramo del Parlamento il potere di determinare il contenuto delle leggi oggetto di approvazione.

Anche ragionando *a contrario*, la mancata attribuzione, a ciascuna Camera, della potestà di emendamento finirebbe per limitare lo stesso esercizio della funzione legislativa che è loro attribuito esplicitamente dalla Fonte sulle fonti. Collocandosi, anzi, nell'ambito della fase deliberativa del procedimento legislativo, l'approvazione degli emendamenti costituisce l'«essenza stessa della funzione legislativa»<sup>21</sup>. Se ne deduce che il potere di emendamento, seppur non formalmente espresso all'interno della Costituzione, parimenti deve essere garantito, risultando immediatamente riconducibile all'esercizio della funzione legislativa. In assenza di una disciplina costituzionale esplicita, è prevalentemente sulla base della normativa regolamentare<sup>22</sup> che risulta possibile operare una ricostruzione dell'esercizio di tale potestà<sup>23</sup>.

Quanto all'esatta valenza dell'articolo 72 Cost., va rilevato che la previsione in esso contenuta, la quale richiede che l'approvazione di ogni disegno di legge avvenga articolo per articolo e con votazione finale, svolge, tra le altre, anche la funzione di «rendere più agevole la presentazione degli emendamenti ai singoli articoli»<sup>24</sup>.

---

18 Su cui si rimanda a R. ROMBOLI, *Commento alla XVII Disposizione transitoria e finale*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 1995, p. 249 e ss.

19 Ci si riferisce a quanto affermato da N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., secondo cui «potrebbe osservarsi che in questo caso non si tratta di veri e propri emendamenti, posto che la procedura a cui il costituente fa riferimento prevedeva che le commissioni esprimessero un parere sul disegno di legge governativo (con l'eventuale possibilità di rimmetterlo all'Assemblea)». L'A. inoltre rimanda, sul tema, a C. MORTATI, *L'ordinamento della funzione legislativa fra l'entrata in vigore della Costituzione e la convocazione del nuovo Parlamento (1948)*, ora in *Id., Raccolta di scritti. I. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 543 e ss.

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

21 Cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Voce Emendamento*, cit. La letteratura sulla riconducibilità del potere di emendamento, *rectius* di presentare emendamenti, al potere di iniziativa legislativa è vasta: cfr. L. PALADIN, *Voce Emendamento*, in *Novissimo Digesto Italiano.*, vol. VI, UTET, Torino, 1960, p. 510 e ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Voce Parlamento (principi generali e funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, par. 19; A.A. CERVATI, *Commento all'art. 71*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 1985, p. 61 e ss. Evidenziano, invece, elementi di discontinuità tra le categorie summenzionate A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, cit., e G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, cit.

22 ... Tenuto conto della circostanza che neppure i Regolamenti parlamentari contengono una, seppur vaga, definizione del contenuto dell'emendamento. Cfr. in merito D. CASSANELLO, *L'iter legislativo: la discussione in Assemblea plenaria e nelle Commissioni in sede legislativa*, in *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, a cura di V. Longi e altri, Roma, 1968, p. 441.

23 A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, cit., pp. 203-258.

24 A.A. CERVATI, *Commento all'art. 72*, in *Commentario della Costituzione*, cit., p. 108 e ss.

In una lettura costituzionalmente orientata dell'istituto dell'emendamento occorre, poi, tenere in conto la possibilità di includere, all'interno della locuzione "proposta del Governo" contenuta nell'articolo 94, co. 4, Cost., anche quelle proposte emendative presentate dal Governo o da quest'ultimo avallate ma espresse dalle commissioni o dai membri del Parlamento. In tal senso, riveste una importanza significativa la circostanza che «lo stesso istituto della questione di fiducia abbia fatto leva, per legittimarsi nel vigente quadro costituzionale [...] proprio sul quarto comma dell'art. 94 Cost., seppure letto, per così dire, "in controluce"»<sup>25</sup>.

Mette conto segnalare, in proposito, che autorevole dottrina opera un netto distinguo tra il potere "di" emendamento e il potere "di proporre" emendamenti. Soltanto il secondo, annoverandosi nella categoria delle proposte, spetta al Governo mentre il primo produce un atto deliberativo la cui titolarità appartiene esclusivamente all'organo legislativo<sup>26</sup>.

Tenuto conto della circostanza che i soggetti titolari del potere di emendamento, stante la disciplina contenuta nei Regolamenti parlamentari, non coincidono appieno con i soggetti titolari dell'iniziativa legislativa ai sensi e per gli effetti dell'articolo 71 Cost.<sup>27</sup> – cui, s'è visto, essere riconducibile il potere di proporre emendamenti – è pacifico che trovi copertura costituzionale unicamente il potere "di proporre" emendamenti e non anche il potere di emendare i progetti di legge.

Se da un lato va, dunque, constatato che è pienamente e costituzionalmente legittima la "fisiologica" potestà prevista in capo al Governo – organo co-titolare dell'iniziativa legislativa ai sensi del richiamato art. 71 Cost. – di "presentare" propri emendamenti, lo stesso non può dirsi della "patologica" evoluzione, in senso degenerativo, del procedimento attraverso il quale l'Esecutivo presenta i propri emendamenti. I maggiori rilievi critici della dottrina costituzionalistica risiedono tanto nell'instaurazione della prassi dei maxi-emendamenti, quanto nell'ampia applicazione di tale istituto in abbinamento alla questione di fiducia, precipuamente quando posta in sede di conversione dei decreti-legge.

Il ricorso al maxi-emendamento come strumento di approvazione delle leggi di conversione dei decreti-legge, unitamente all'uso continuo della questione di fiducia rischia di rendere evanescente la partecipazione delle Camere alla funzione legislativa<sup>28</sup> consacrata all'interno dell'articolo 70 della Costituzione.

#### **4. Brevi cenni comparatistici alla disciplina dell'emendamento nell'ordinamento della V Repubblica francese**

Pare utile, al fine di effettuare una analisi di tipo comparatistico, richiamare brevemente la disciplina serbata dalla Carta costituzionale francese del 1958 al tema qui in esame. Occorre, segnatamente, chiarire due aspetti: *in primis*, se sia possibile individuare, contrariamente a quanto avviene nell'ordinamento italiano, specifiche e puntuali

---

25 Cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit.

26 Cfr. E. SPAGNA MUSSO, Voce *Emendamento*, cit. Sulla natura polisemantica del termine "emendamento" si vedano anche G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, cit., p. 220 secondo cui il termine "emendamento" ha due significati collegati, rispettivamente, alla fase di deliberazione in cui si definisce il *deliberando*, ossia la proposta da deliberare, e alla fase in cui si forma la volontà collegiale, la quale coincide con la deliberazione (o voto); G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 56 e ss.

27 ... A norma del quale «L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo [87<sup>4</sup>], a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale [99<sup>3</sup>, 121<sup>2</sup>]. Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli».

28 Mette conto, a tal proposito, sottolineare che anche qualora le Camere operino una delega nei confronti del Governo, questa attiene non già alla funzione legislativa, bensì soltanto all'esercizio della funzione legislativa. Cfr. T. MARTINES, *Diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 279.

disposizioni che regolamentano il potere di emendamento; *in secundis*, se si possa, con agilità, rintracciare la *ratio* di fondo cui tali disposizioni si ispirano.

Nell'ambiente accademico italiano, la prima attenta analisi sul regime instaurato nel 1958 dal generale Charles de Gaulle, è ascrivibile a Serio Galeotti, il quale individua il carattere saliente della V Repubblica nella "recessione del principio democratico"<sup>29</sup>. La complessa esperienza politico-istituzionale della Francia della V Repubblica vede, inoltre, una generale avversione, almeno nella sua fase iniziale, da parte dei giuristi italiani<sup>30</sup>, anche in ragione della natura, piuttosto singolare, del processo instaurativo della Costituzione gollista.

La considerazione che la Costituzione del 1958, piuttosto che promanare dal popolo e trovare in questo la propria legittimazione, sia invece ascrivibile all'autorità di de Gaulle, «insorta in via di fatto e poi stabilitasi in modo giuridicamente efficace», fa sì che la recessione subita dal principio democratico nella legittimazione del potere trovi una sua diretta corrispondenza nell'espansione del suo antitetico principio, quello autocratico<sup>31</sup>.

Le modalità che hanno condotto all'instaurazione della V Repubblica e, per tale via anche la Carta costituzionale del 1958, segnano una chiara sconfitta dell'istituzione parlamentare<sup>32</sup>. Ne deriva una risultante di non scarso rilievo: il potere di emendamento trova, sì, una regolamentazione espressa all'interno della Costituzione gollista, tuttavia al precipuo fine di consentire una sua limitazione. Una simile restrizione, d'altronde, appare tutt'altro che incoerente con quell'«accentuata razionalizzazione del rapporto fiduciario» e quella «rigorosa delimitazione dei poteri parlamentari» cui la Costituzione francese si ispira<sup>33</sup>.

Il fine di limitare la primazia dell'Assemblea nazionale<sup>34</sup> e di combattere la scarsa stabilità governativa, circostanze che avevano, entrambe, caratterizzato la Terza e la Quarta repubblica, fa sì che la Costituzione del 1958 ingeneri un capovolgimento dei rapporti di forza tra i poteri costituzionali<sup>35</sup>, a favore dell'Esecutivo e a detrimento del Legislativo<sup>36</sup>. Nella nuova Costituzione, pertanto, sono introdotte alcune disposizioni aventi sia carattere

29 Cfr. S. GALEOTTI, *La nuova costituzione francese. Appunti sulla recessione del principio democratico nella V Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1960.

30 Si vedano, in merito, F. LANCHESTER, *La transizione italiana e la quarta fase nel rapporto con le istituzioni francesi della Quinta repubblica*, in *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, a cura di F. Lancheester e V. Lippolis, Jovene, Napoli, 2009, pp. 13-31e, ivi, M. VOLPI, *L'avversione*, p. 61 e ss., in cui l'A., tuttavia, sottolinea che si rende necessaria «una periodizzazione dei diversi orientamenti assunti dalla dottrina italiana sulla Quinta Repubblica. La fase nella quale viene manifestata una forte critica nei confronti delle istituzioni francesi può essere fatta decorrere dall'entrata in vigore della Costituzione del 1958 fino al termine finale simbolico del 1981, anno in cui grazie alla vittoria di Mitterrand alle elezioni presidenziali, seguita dal successo della sinistra nelle elezioni legislative, si realizza per la prima volta nella storia della Quinta Repubblica l'alternanza al governo. Tuttavia la periodizzazione di cui si parla non va assolutizzata né vista a compartimenti stagni, come se ad un atteggiamento basato esclusivamente su rilievi critici ne sia seguito un altro fondato su una valutazione interamente positiva. In particolare, alcune delle critiche avanzate nella prima fase sono state riprese da vari autori anche successivamente e [...] continuano ad apparire fondate, tanto da rendere [...] tutt'altro che auspicabile una recezione della forma di governo francese in Italia». Cfr., inoltre, IDEM, *La democrazia autoritaria. Forma di governo bonapartista e V Repubblica francese*, Il Mulino, Bologna, 1979.

31 Cfr. R. CASELLA, *La V Repubblica francese nella riflessione di Serio Galeotti*, in *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, cit., p. 219.

32 In questi termini si esprime G. QUAGLIARIELLO, *De Gaulle e il gollismo*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 464 e ss.

33 N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit.

34 È utile, in proposito, richiamare quanto riportato da M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato. Nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 173-174: «La volontà costituente di sminuire il ruolo del Parlamento di fronte al Governo emerge in modo chiaro da tutta una serie di disposizioni quali l'articolo 44, comma 3, che prevede il *vote bloqué*, l'articolo 48 che consente al Governo di fissare prioritariamente l'ordine del giorno e lascia solo un giorno a settimana per le interrogazioni, l'articolo 49 che disegna il rapporto fiduciario tra Governo ed Assemblea nazionale in modo nettamente sbilanciato a favore del primo».

35 In particolare, sui rapporti tra Parlamento e Governo, cfr. M. VOLPI, *I rapporti governo-parlamento. Evoluzione e prospettive nella V Repubblica francese*, in *Democrazia e Diritto*, 1977, pp. 813-830.

36 S. GALEOTTI, *La nuova costituzione francese. Appunti sulla recessione del principio democratico nella V Repubblica*, cit., p. 16.

strutturale che funzionale, volte alla realizzazione di tale obiettivo e tra cui rilevano, ai fini che qui interessano, quelle che vanno ad intaccare la funzione legislativa dispiegando, altresì, la loro azione in un senso «idoneo a rafforzare l'autonomia e l'efficienza dell'azione governativa»<sup>37</sup>.

Le disposizioni della Costituzione francese che vengono in rilievo si rinvergono, in primo luogo, nell'art. 44, co. 1<sup>38</sup>, che sancisce, tanto in capo al Parlamento quanto al Governo, «*le droit d'amendement*»<sup>39</sup>; in secondo luogo nell'art. 40<sup>40</sup>, che prevede l'inammissibilità delle proposte e degli emendamenti formulati dai membri del Parlamento qualora questi importino una diminuzione delle entrate ovvero l'insorgere o l'aggravarsi di un onere pubblico. Tuttavia, la «parte più moderna e interessante della nuova costituzione»<sup>41</sup> più che dalle disposizioni costituzionali che individuano e circostanziano i limiti all'ammissibilità degli emendamenti parlamentari, si desume da quelle ulteriori regole che sanciscono la possibilità, in capo al Governo, di esercitare, nell'ambito del procedimento legislativo, una serie di poteri volti a impedire o ad aggravare la votazione degli emendamenti medesimi. Occorrerebbe, in tal senso, dare una lettura degli artt. 41<sup>42</sup>, 44, co. 2 e co. 3<sup>43</sup>, e 45, co. 3<sup>44</sup> proprio da quest'angolo di visuale. Alla luce di tali disposizioni, è nella piena discrezionalità del Governo innestare una serie di meccanismi in grado di perseguire il fine poc'anzi menzionato.

L'art. 41 prevede che il Governo o il presidente d'Assemblea possano opporre l'irricevibilità delle proposte di legge e degli emendamenti ritenuti esorbitanti rispetto alla materia riservata alla legge perché, invece, rientranti nella competenza del regolamento governativo. La disciplina si estende anche al caso in cui sia ravvisabile la mancata conformità della proposta di legge o dell'emendamento rispetto alla delega conferita al Governo<sup>45</sup>. Il secondo comma del medesimo articolo regola, inoltre, la particolare ipotesi in cui si registri un disaccordo tra quanto sostenuto dal Governo e quanto, invece, dal presidente d'Assemblea: una simile evenienza impone il deferimento della questione al *Conseil constitutionnel*<sup>46</sup>, chiamato a decidere nel termine di otto giorni. Tale ultimo istituto, tuttavia, registra un utilizzo piuttosto infrequente, stante «la scarsa tenuta della

---

37 IDEM, p. 25.

38 Pare utile riportare in versione estesa il primo comma dell'art. 44 della Costituzione della V Repubblica francese, così come oggi vigente: «*Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique*».

39 L'uso locuzione "diritto di emendamento", che differisce dal diritto di presentare emendamenti è rimarcata da G. PICCIRILLI, *I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia: tendenze opposte nel sindacato dei vizi del procedimento legislativo*, in AA.VV., *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit.

40 Ai sensi dell'art. 40 «*Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique*».

41 In tali termini, già nel 1960, si esprimeva S. GALEOTTI, *La nuova costituzione francese. Appunti sulla recessione del principio democratico nella V Repubblica*, cit., p. 32.

42 «*S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité*».

*En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours*».

43 «*Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission*».

*Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement*».

44 «*Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement*».

45 In merito a tale seconda ipotesi si veda P. PICCIACCHIA, *La delega legislativa nell'esperienza costituzionale francese. Procedura e controllo dell'attività normativa dell'esecutivo nella V Repubblica*, Giuffrè, Milano, 2006.



distribuzione delle materie tra legge e regolamento delineata dagli artt. 34 e 37 della Costituzione del 1958, tant'è che parte della dottrina si domanda se quella in questione sia, ormai, una procedura inutile»<sup>47</sup>.

Una scarsa applicazione registra pure quanto statuito dal secondo comma dell'art. 44, il quale prevede che il Governo, in seguito all'apertura del dibattito, possa opporsi all'esame di tutti gli emendamenti che non siano stati preventivamente sottoposti al vaglio della commissione. Il terzo comma del medesimo articolo prosegue conferendo al Governo la facoltà, ampiamente utilizzata, di domandare che l'Assemblea si pronunci con un unico voto, il c.d. "vote bloqué"<sup>48</sup>, sull'intero testo in discussione, o su parte di esso, mantenendo i soli emendamenti proposti o accettati dal Governo. Il meccanismo del voto bloccato produce una restrizione della libertà di voto dei parlamentari<sup>49</sup> venendosi a configurare alla stregua di uno strumento che dà forma giuridica alla «subordinazione del parlamento al governo»<sup>50</sup>.

Da ultimo, il terzo comma dell'articolo 45 Cost. statuisce che nell'eventualità in cui un testo sia elaborato nella Commissione mista paritetica vi è, sì, l'obbligo di sottoporlo al voto delle due Assemblee, ma è specularmente prevista l'inammissibilità di qualsivoglia emendamento nella circostanza di un mancato assenso da parte del Governo.

Dalle disposizioni, seppur sommariamente, analizzate traspare come i riferimenti espliciti all'istituto dell'emendamento, contenuti nella Costituzione della V Repubblica francese, siano molteplici e, nell'insieme, volti ad una sua contornazione al fine precipuo di delimitare, operandone un restringimento, gli spazi assegnati al Parlamento all'interno del procedimento legislativo. Al silenzio serbato dalla Costituzione italiana sul tema fa, insomma, da contraltare la Costituzione francese del 1958, in cui il potere di emendamento trova, seppure in causa delle finalità di cui s'è detto, una regolamentazione espressa. Si può, anzi, pacificamente affermare che proprio la *ratio* limitativa cui è sottesa la costituzionalizzazione del c.d. *droit d'amendement* ne abbia poi consentito una tutela di rango costituzionale. Allo stesso tempo, e diversamente dalla posizione assunta dalla giurisprudenza costituzionale in Italia, l'intervento richiesto ed espletato dal *Conseil constitutionnel* si è rivelato essere uno strumento idoneo ad evitare tanto che il diritto in questione «potesse essere indebitamente compresso, al di fuori delle ipotesi previste in Costituzione», quanto che «esso si prestasse ad usi impropri, trasformandosi cioè in una atipica forma di iniziativa legislativa incidentale e *in itinere* (come si è visto accadere, in Italia, per i maxi-emendamenti)»<sup>51</sup>.

---

46 ... Sul cui ruolo si rimanda a M. VOLPI, *Il ruolo del Conseil Constitutionnel nella forma di governo francese*, in *Diritto e società*, n. 3, 1983, pp. 495-525; S. GAMBINO, *La giustizia costituzionale in Francia. Il Conseil Constitutionnel da regolatore dell'attività dei pubblici poteri a garante delle attività pubbliche*, in *Politica del diritto*, n. 4, 1988, p. 575 e ss.; IDEM, *Sistema delle fonti e controllo di costituzionalità. Il caso francese*, Giappichelli, Torino, 1988; D. AMIRANTE, *Il Conseil Constitutionnel fra diritto e politica. Annotazioni introduttive ad uno studio della giurisprudenza costituzionale in Francia*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 1989, p. 299 e ss.; IDEM, *Giudice costituzionale e funzione legislativa: l'esperienza francese*, Cedam, Padova, 1991. Per una comparazione tra la giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel* e la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana in merito al potere di emendamento cfr. P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002.

47 Cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., nt. 46.  
48 Su cui si vedano P. AVRIL, *Le vote bloqué*, in *Revue du droit public*, 1965, p. 399 e ss. e IDEM, *Le vote bloqué (1959-1970)*, in *Revue du droit public*, 1971, p. 469 e ss.

49 Insiste sul fatto che «la disponibilità di tale potente strumento di razionalizzazione consente [al Governo, NdA] non solo di escludere l'emendabilità del testo "bloccato", ma anche di evitare di mettere in causa la sua responsabilità con la questione di fiducia di cui all'art. 49, 3° comma Cost.», C. AMODIO, *Au nom de la loi. L'esperienza giuridica francese nel contesto europeo*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 154.

50 A.A. CERVATI, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con "voto bloccato" nella Quinta Repubblica francese*, in *Giur. cost.*, 1969, p. 2711 e ss.

51 Cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit.

## 5. Un Governo sempre più emendatore

Il richiamo alla *ratio* di fondo cui le disposizioni della Carta costituzionale francese sul potere di emendamento si ispirano, non è casuale: il riferimento a quelle norme, specie di natura funzionale – che fungono cioè da strumento teso a realizzare il capovolgimento dei rapporti di forza tra il potere legislativo e quello esecutivo, a favore del secondo e a detrimento del primo – rappresenta una costante nelle riflessioni dell'ambiente accademico italiano, specie quando occorre analizzare il rapporto intercorrente tra Parlamento e Governo.

Quando, nell'ormai lontano 1983, Pegoraro ricorreva alla formula "Governo in Parlamento"<sup>52</sup>, lo faceva analizzando l'esperienza della V Repubblica francese e le disposizioni della Costituzione gollista, all'interno della quale individua quell'apparato normativo di cui dispone il Governo al fine di realizzare il proprio programma e «guidare lo svolgimento del processo legislativo»<sup>53</sup>.

È prassi ormai consolidata che i governi, sempre più di frequente, siano soliti far ricorso, spasmodicamente e con una disinvoltura dai tratti marcatamente allarmanti, allo strumento della decretazione d'urgenza, facendo innalzare costantemente il numero dei decreti legge adottati e, di conseguenza, generando ripercussioni sul rapporto tra le leggi formali ordinarie e quelle di conversione dei decreti-legge. Le prime, infatti, costituiscono una parte residuale rispetto alla totalità degli atti legislativi approvati dalle Camere.

Dall'ultima ricognizione dell'attività legislativa realizzata dall'Osservatorio sulla legislazione del Servizio Studi della Camera emerge che dei 706 atti normativi di rango primario o derivanti da processi di delegificazione, emanati nei primi quattro anni e sette mesi della XVII legislatura, ben 234 sono decreti legislativi, 100 decreti-legge, 33 regolamenti di delegificazione e solo 339 sono leggi formali ordinarie. Di queste ultime solo 71, pari al 20,94% del totale, sono di iniziativa parlamentare, mentre una percentuale pari al 77,58% è di iniziativa governativa, con la conseguenza che dal punto di vista dell'iniziativa, prevale nettamente quella governativa<sup>54</sup>. Simili risultanze numeriche costituiscono l'effetto del ruolo giocato dalle leggi di conversione, cui si sommano le leggi di bilancio e quelle di ratifica, che, eccezion fatta per le ratifiche, sono leggi la cui iniziativa spetta, fisiologicamente, all'iniziativa governativa.

È proprio sulle leggi di conversione che si vuole focalizzare l'attenzione. Dei 100 decreti-legge emanati nel corso della XVII legislatura: 79 sono stati convertiti con modificazioni; 3 sono stati convertiti senza modificazioni; 17 sono decaduti; 1 (al 20 ottobre 2017) risulta in

---

52 Il riferimento è a L. PEGORARO, *Il Governo in Parlamento, l'esperienza della Va Repubblica francese*, Cedam, Padova, 1983. Si rammenta, tuttavia, che già nel 1977 A. MANZELLA pubblicava lo scritto "Il Governo in Parlamento", in *L'istituzione governo: analisi e prospettive*, a cura di Sergio Ristuccia, Edizioni di Comunità, Milano, 1977, pp. 87-111. Successivamente una definizione della locuzione "Governo in Parlamento", la quale ha ottenuto un largo consenso, viene stilata da M. OLIVETTI, *Il Governo in Parlamento*, in *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, a cura di V. Atripaldi e R. Bifulco, Giappichelli, Torino, 1998, p. 266 e ss., che la riconduce a quell'apparato di strumenti destinati ad «agevolare la realizzazione delle politiche governative, consentendo all'Esecutivo di "passare" in Parlamento, anche quando le condizioni che dovrebbero consentire di ottenere fisiologicamente tale risultato [...] non sussistono o sussistono solo in parte». Sul tema si vedano, inoltre, N. LUPO, *Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in *Come chiudere la transizione. Trasformazione, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di S. Ceccanti e S. Vassallo, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 225 e ss.; F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *A.I.C.-Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Fasc. n. 1/2012; F. BIONDI, *Il ricorso alla decretazione d'urgenza in assenza dei presupposti di necessità e di urgenza: sintomo di forza o di debolezza del Governo "in" Parlamento?*, in *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, a cura di G. Della Giulia, G. Tiberi, M.P. Viviani, Giuffrè, Milano, 2012;

53 L. PEGORARO, *Il Governo in Parlamento, l'esperienza della Va Repubblica francese*, cit., p. 34.

54 È quanto riportato in Servizio Studio, Osservatorio sulla legislazione, *La produzione normativa nella XVII Legislatura, Aggiornamento al 20 ottobre 2017*, n. 13.

corso di conversione. Le leggi di conversione rappresentano il 24% delle leggi complessivamente approvate. Delle 82 leggi di conversione: 3 sono relative ad altrettanti decreti-legge emanati dal Governo Monti all'inizio della legislatura; 22 ai decreti-legge emanati dal Governo Letta; 46 a quelli emanati dal Governo Renzi; 11 hanno, infine, riguardato i decreti-legge emanati dal Governo Gentiloni<sup>55</sup>.

Mette conto segnalare come nel 2017 risultano, sino ad ora, emanati 13 decreti-legge, 8 dei quali convertiti, a fronte dell'approvazione di 42 leggi ordinarie, talché «i decreti-legge fanno segnare una traiettoria per certi versi speculare: sono molti nei primi due anni, [...] diminuiscono a 21 nel 2015; scendono a 14 nel 2016; sono 13 nei primi 9 mesi e mezzo del 2017»<sup>56</sup>. Come rileva l'Osservatorio sulla legislazione, «il dato degli ultimi due anni è comparabile soltanto al numero di decreti-legge emanati nella seconda metà degli anni sessanta (furono 12 nel 1969; 14 nel 1966; 8 nel 1965)»<sup>57</sup>.

Mettendo ora da parte il dato numerico, si vuole fare una serie di ulteriori considerazioni. Il tema degli strumenti di cui il potere esecutivo può disporre al fine di influire sullo sviluppo dell'*iter legis*, specie qualora questo abbia origine da una iniziativa governativa, rappresenta un terreno su cui da sempre si è focalizzata l'analisi della dottrina. Trattasi di una diretta conseguenza di quanto espresso in Costituzione all'art. 64, ult. co.<sup>58</sup>, a norma del quale «I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti l'obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono». La partecipazione del Governo ai lavori del Parlamento costituisce, anzi, una condizione necessaria al fine di permettere che si compia l'attuazione dell'indirizzo politico ad opera dei due organi, il Governo e il Parlamento, inscindibilmente legati dal vincolo fiduciario<sup>59</sup>.

Quando si opera il richiamo al c.d. "ruolo normativo" del Governo, si tiene conto non solo degli atti normativi, primari e secondari, adottati dal Governo (decreti-legge, decreti legislativi e regolamenti), ma anche dei complessivi poteri, di iniziativa, di emendamento, di programmazione e di intervento, esercitabili dall'Esecutivo nel procedimento legislativo<sup>60</sup>.

Se l'art. 64 Cost. esprime il fisiologico principio del contraddittorio tra Parlamento e Governo nel procedimento di decisione parlamentare, non propriamente fisiologico pare essere, però, il costante intensificarsi del ricorso, da parte dell'Esecutivo, a strumenti ai quali nell'ordinamento repubblicano è attribuita una natura del tutto eccezionale.

Il riferimento è, da un lato, alla decretazione d'urgenza e, dall'altro, alla presentazione di maxi-emendamenti con contestuale questione di fiducia in sede d'approvazione delle leggi di conversione. L'ordinario ricorso, da parte del Governo, a strumenti la cui natura è fisiologicamente connaturata al carattere dell'eccezionalità, imprime una connotazione profondamente alterata, e per tale via patologica, all'espletamento della funzione legislativa e al rapporto tra legislativo ed esecutivo.

A tal riguardo si sono sviluppate almeno due correnti dottrinarie che, partendo dall'analisi della prassi, ne forniscono una lettura divergente. Secondo un primo orientamento, infatti, si sarebbe realizzata una *deminutio* della legittimazione delle Camere e del loro ruolo nella

---

55 *Ibidem*.

56 *Ibidem*.

57 *Ibidem*.

58 Secondo A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna 2003, p. 271, quasi tutti i principi del parlamentarismo sono "scritti" nell'art. 64 della Costituzione.

59 Si veda, in tal senso, *ivi*, p. 271, che afferma: «qui l'art. 64 non è che un'articolazione dell'art. 94 Cost: e richiama quel rapporto organizzatorio nel quale consiste la fiducia tra parlamento e governo. Il mutuo legame tra Camere e governo nelle aule parlamentari è una naturale conseguenza e riaffermazione del vincolo di base che li lega: la fiducia e il programma su cui la fiducia è innestata».

60 Cfr. N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, a cura di S. Fabbrini, V. Lippolis e G.M. Salerno, *Il Filangieri-Quaderno 2010*, Jovene, Napoli 2011, p. 81 e ss.

decisione politica, rendendo il Governo vero artefice della produzione normativa<sup>61</sup>. Un secondo orientamento, invece, ritiene che tale condizione patologica altro non sarebbe se non il frutto dell'incapacità dei governi maggioritari di svolgere nel concreto il proprio programma facendo ricorso agli ordinari strumenti della sede legislativa. D'altronde, già nel 2003 A. Manzella scriveva che «in tutta la storia parlamentare repubblicana il ricorso accentuato alla procedura del decreto-legge ha rappresentato la naturale reazione della istituzione governo alla totale assenza di garanzie sui tempi di decisione in parlamento»<sup>62</sup>. È a partire dagli anni Novanta che l'abuso dello strumento del decreto-legge diviene talmente marcato da far registrare una vera e propria degenerazione del fenomeno<sup>63</sup>, al punto che più di qualche autore opera un richiamo alla considerazione di A. Predieri a riguardo della decretazione d'urgenza, intesa come un «disegno di legge governativo, rafforzato dalla posizione costituzionale dell'atto che ne consente l'immediata operatività [...] e ne impone un corso rapido»<sup>64</sup>.

Appare chiaro che, in un simile contesto, foriero di rischi per la tenuta dell'assetto costituzionale e dei principi fondamentali, debba assumere un ruolo chiave il rispetto di quelle regole procedurali che disciplinano la formazione tanto degli atti normativi del Governo, quanto delle leggi parlamentari. In tal senso, se è vero che la titolarità di tali poteri di controllo e di garanzia costituzionale spetta, in maniera diversificata, ai Presidenti delle Camere, al Presidente della Repubblica e alla Corte costituzionale, è vero anche che il sistema dei controlli, a causa delle trasformazioni registratesi all'epoca del maggioritario, si rivela essere tutt'altro che soddisfacente<sup>65</sup>.

Da un lato, infatti, a partire dagli anni Novanta, i Presidenti delle Camere hanno dato al loro ruolo una impronta marcatamente attiva sulla scena politica, oltre che mediatica, probabilmente in conseguenza dell'abbandono di quella convenzione costituzionale che, a partire dal 1976, assegnava la presidenza della Camera dei deputati al principale partito d'opposizione. Dall'altro lato, la giurisprudenza costituzionale lascia trapelare come la Corte non abbia esercitato con fermezza il controllo su un esercizio del procedimento legislativo che non sempre avviene conformemente alle disposizioni contenute nella Costituzione.

Una inversione della linea di tendenza in tema di poteri di controllo, si registra, invece, in relazione all'operato dei Presidenti della Repubblica degli ultimi decenni, la cui attenzione

---

61 Così M. CARTABIA, nell'introduzione a *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici: atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, Università degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, a cura di Marta Cartabia, Elisabetta Lamarque, Palmina Tanzarella, Giappichelli, Torino 2011.

62 A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 359. Nello stesso senso cfr. S. CURRERI, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2008, p. 773.

63 È noto come, in conseguenza dei tempi parlamentari eccessivamente prolissi, al fine di evitare la scadenza del termine per la conversione, fissato in sessanta giorni dalla Costituzione, il Governo utilizzava l'espedito della reiterazione dei decreti-legge, inserendo cioè i contenuti del decreto in scadenza in un nuovo atto d'urgenza, contenente la c.d. clausola di retroattività, al fine di far salvi gli effetti prodotti dal primo decreto e venuti meno a causa della sua mancata conversione in sede parlamentare. La Corte costituzionale, dal canto suo, dopo una iniziale ritrosia ad intervenire su di un terreno prettamente radicato su dinamiche politiche, abbandona il proprio atteggiamento di *self-restraint*, al fine di evitare il manifestarsi di una seria alterazione della forma di governo. Con la sent. n. 360 del 1996, la Consulta censura la prassi, ormai consolidata, della reiterazione dei decreti-legge, evidenziando come la stessa costituisca una forma di elusione del dettato costituzionale, la quale se diffusa e protratta nel tempo «viene, di conseguenza, a incidere negli equilibri istituzionali alterando i caratteri della stessa forma di governo e l'attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento (art. 70 della Costituzione)». In conseguenza della pronuncia della Corte, si produce il duplice effetto di una drastica riduzione del fenomeno della reiterazione e del rispetto, da parte del Parlamento, del termine di sessanta giorni per la conversione del decreto in legge.

64 La paternità dell'espressione è attribuita a A. PREDIERI, *Il Governo colegislatore*, in *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, a cura di F. Cazzola, A. Predieri, G. Priulla, Giuffrè, Milano 1975, p. XX e ss.

65 Cfr. N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit.

verso gli atti normativi del Governo, è andata costantemente aumentando<sup>66</sup>, perseguendo quei fini dagli stessi reputati essenziali e necessari alla tenuta dell'assetto ordinamentale<sup>67</sup>.

## 6. La patologica evoluzione, in senso distorsivo, della prassi dei maxi-emendamenti

Il costante ricorso alla decretazione d'urgenza – segnatamente a partire da quella fase della storia politica italiana identificata con la c.d. “democrazia maggioritaria” – ha coinciso con l'instaurazione della prassi dei maxi-emendamenti, spesso legata alla posizione della questione di fiducia<sup>68</sup>.

Se l'esercizio del c.d. potere di emendamento, seppur non formalmente espresso all'interno della Costituzione, in essa trova parimenti tutela, risultando immediatamente riconducibile all'esercizio della funzione legislativa, è pure da considerarsi pacifico che a trovare copertura costituzionale sia unicamente il potere “di proporre” emendamenti e non anche il potere di emendare i progetti di legge. Ciò in considerazione della circostanza che il Governo è, sì, organo co-titolare dell'iniziativa legislativa ai sensi dell'articolo 71 della Costituzione, e, come tale, è pienamente legittimato a “presentare” propri emendamenti, ma lo stesso non può dirsi in merito all'applicazione dell'istituto dei maxi-emendamenti, ancor più se in abbinamento alla questione di fiducia e, ancor peggio, ponendo quest'ultima in sede di conversione dei decreti-legge. In tal senso può affermarsi che la prassi dei maxi-emendamenti, già di per sé di dubbia legittimità costituzionale, abbia subito, nel corso del tempo, un'evoluzione patologica e in senso distorsivo, in grado di rendere anodina la partecipazione delle Camere alla funzione legislativa consacrata all'interno dell'articolo 70 della Costituzione.

Il maxi-emendamento, così come prospettato, essendo la risultanza di una distorsione ingeneratasi all'interno, e dall'interno, dell'intero circuito democratico-rappresentativo, rischia di palesarsi come esercizio del potere di emendamento nella sua forma estrema. Una simile esasperazione del potere di emendamento produce quello che la dottrina ha definito come il “paradosso dei maxi-emendamenti”<sup>69</sup>, che consente di leggere i maxi-emendamenti come una forma estrema di esercizio del potere di emendamento, che viene manifestandosi proprio «in quanto tale potere risulti essere poco regolato, o comunque regolato in modo non efficace – attraverso la quale, in realtà, si producono effetti analoghi a quelli del voto bloccato in Francia, finendosi perciò per annullare ogni (ulteriore,

66 Si veda, segnatamente, il messaggio inviato alle Camere dall'allora Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, (SENATO DELLA REPUBBLICA, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, trasmesso alla Presidenza il 16 dicembre 2004, Doc. I, n. 6, p.5), per richiamare il legislatore al rispetto di una buona tecnica legislativa, in cui si legge: «Ritengo che questa possa essere la sede propria per richiamare l'attenzione del Parlamento su un modo di legiferare – invalso da tempo – che non appare coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'articolo 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata “articolo per articolo e con votazione finale”». Sulla natura di tale intervento presidenziale si veda S. SCAGLIARINI, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2005, pp. 265-290.

67 In particolare, sulla valenza dell'operato del Presidente della Repubblica si veda quanto riportato in P. STANCATI, *Il principio di rappresentanza politica tra progressivo decadimento ed esigenze di rivisitazione*, in *Rappresentare chi e che cosa nel terzo millennio. Crisi, vicende e trasformazioni del mandato elettorale*, a cura di P. STANCATI, Aracne editrice, Roma, 2015, p. 105, secondo cui «l'azione posta in essere dal Capo dello Stato sia espressiva non già di un indirizzo politico del tutto “autonomo”, assimilabile all'“indirizzo politico di maggioranza”, bensì di quell'indirizzo politico-costituzionale il cui esercizio è a tale organo riconosciuto anche nei sistemi parlamentari; e attraverso cui il Capo dello Stato assume non certamente la veste del “custode della costituzione” né quella del “reggitore dello Stato in tempo di crisi”, bensì persegue quei fini ch'egli reputa essenziali e necessari alla tenuta dell'assetto ordinamentale e che, in tal senso, sovrastano quelli, parziali e contingenti, perseguiti dalle maggioranze di governo».

68 Per una analisi complessiva del procedimento di conversione di un decreto-legge su cui il Governo abbia posto la questione di fiducia su un maxi-emendamento, cfr. A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Giuffrè, Milano, 2011, che pone in evidenza anche le divergenze esistenti tra i Regolamenti delle due Camere.

69 N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit.

ancorché temporalmente precedente) manifestazione del potere di emendamento riferita a quel progetto di legge»<sup>70</sup>.

È così che il maxi-emendamento, prendendo le sembianze di una “creatura mitologica” che nasce «dall’incontro tra una particolare tecnica legislativa e le esigenze delle procedure parlamentari», finisce per sopravvivere rinunciando, però, a qualsiasi funzione realmente emendativa e subendo, per tale via, una “evoluzione nichilista”<sup>71</sup>.

Se si tiene conto del fatto che la decisione sui maxi-emendamenti è onnicomprensiva e presenta un contenuto che il più delle volte è poco o superficialmente conosciuto, ancor più pare preoccupante la *deminutio* che subisce il dibattito parlamentare, che pare essersi affossato in una condizione di abiezione impeditiva di qualsivoglia confronto tra le diverse forze politiche. Non si può, pertanto, non concordare con chi constata che «il governo utilizzando la decretazione d’urgenza, la questione di fiducia e lo stratagemma dei maxi-emendamenti acquista una forza incontrollabile»<sup>72</sup>.

## **7. L’improprio uso della questione di fiducia sui maxi-emendamenti in sede di conversione dei decreti-legge: profili problematici**

È fatto noto che la decretazione d’urgenza abbia acquisito, entro la produzione normativa di rango primario, una peculiare incidenza e che nella forma del decreto-legge spesso convergano una molteplicità di interventi normativi dal contenuto estremamente variegato, su cui nella stessa sede parlamentare non si è, in taluni casi, mancato di esprimere un certo grado di rammarico, in considerazione della “estensione ipertrofica” di alcuni precetti<sup>73</sup>.

Quel che in questa sede mette conto segnalare, però, è che assai frequentemente si registra un uso spasmodico dei maxi-emendamenti come strumento di conversione dei decreti-legge<sup>74</sup>. Nel procedimento di conversione il Governo tende, infatti, ad effettuare una riformulazione del disegno di legge di conversione, facendo confluire l’intero contenuto del decreto-legge, che in origine si presenta suddiviso in articoli, in un unico testo emendativo. L’esecutivo, inoltre, spesso introduce una serie di disposizioni che collidono con l’ambito

---

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> Cfr. V. DI PORTO, *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, cit., p. 113.

<sup>72</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2009, p. 119.

<sup>73</sup> Il riferimento è all’ordine del giorno (o.d.g. 9/974/1; numerazione resoconto Senato G. 100) delle Commissioni Affari costituzionali e Bilancio, presentato in Assemblea nella seduta pomeridiana del 6 agosto del 2013, all’esito dell’esame in sede referente del ddl di conversione del decreto-legge n. 69 del 2013 (c.d. decreto del fare). Vi si legge: «Il Senato, in sede di discussione del disegno di legge [...] considerato che: come in altri casi analoghi, anche di precedenti legislature, il nucleo essenziale del provvedimento è importante e utile ma avvolto da una estensione ipertrofica di precetti; la dismisura dei decreti alimenta per azione e reazione, la proliferazione di emendamenti; l’esame parlamentare si compie così in condizioni difficili, estenuato nella proposizione di altre misure, anziché impegnato in uno scrutinio critico idoneo a emendare i testi; la conversione in legge - in casi del genere - è comunque un atto di esercizio responsabile della funzione legislativa, impegna il Governo: a provvedere mediante decreti d’urgenza, quando ammesso dalla Costituzione, secondo i canoni stabiliti dalla legge, nonché in base all’effettiva necessità di ogni intervento legislativo e in misura proporzionata ai risultati perseguiti; a esercitare le proprie potestà di indirizzo e coordinamento affinché dalle Amministrazioni non provengano suggestioni regolatorie indiscriminate; a riferire in Parlamento, subito dopo la pausa estiva dei lavori parlamentari, sugli indirizzi che intende seguire in futuro nel ricorso ai decreti-legge».

<sup>74</sup> Sull’argomento la letteratura è vasta. *Ex plurimis*, cfr. P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distortiva di difficile contrasto*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo - Atti del Seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, cit., p. 13 e ss.; ivi, R. DI CESARE, *Istruttoria legislativa, maxi-emendamenti e tempi della decisione parlamentare: una (im)possibile quadratura del cerchio*, p. 67 e ss.; ivi, G. DE CESARE, *Maxi-emendamenti e forma di governo*, pp. 59-63; ivi, E. GRIGLIO, *La transizione dai maxi-emendamenti: un problema politico che richiede (anche) una soluzione pazzia*, pp. 85-95.

della materia trattata, rimanendo a questa estranee. Con la posizione della questione di fiducia<sup>75</sup>, poi, si determina una votazione in blocco del testo, che provoca la non emendabilità dello stesso e la decadenza di tutte le proposte di emendamento alternative, così azzerando, nella sostanza, il potere emendativo del Parlamento<sup>76</sup>.

Volendo dare una rappresentazione in termini numerici del fenomeno, si può, innanzitutto, evidenziare come nella XVII legislatura sia stata posta la fiducia su più della metà delle leggi di conversione, cioè, al 20 ottobre 2017, su 43 leggi di conversione delle complessive 82<sup>77</sup>. In alcuni casi la fiducia è stata posta una volta in uno dei due rami, in altri è stata posta rispettivamente una volta in ciascun ramo e, su ulteriori 3 decreti-legge, è stata posta una volta in un ramo e due volte nell'altro. In particolare, nell'anno 2017, salvo una sola eccezione, su tutti i decreti-legge emanati e convertiti è stata posta la questione di fiducia in almeno una Camera<sup>78</sup>.

È da rilevarsi, però, in termini nettamente positivi, come anche nella XVII legislatura sia stata confermata la prassi instauratasi nella fase finale della precedente, che vede, alla Camera, la posizione della questione di fiducia sempre sui testi licenziati dalle Commissioni di merito e la contestuale rinuncia, da parte del Governo, alla presentazione di maxi-emendamenti.

I dati numerici appena riportati rappresenterebbero, secondo alcuni, la diretta conseguenza degli squilibri che la forma di governo italiana e il sistema politico-istituzionale nel suo insieme hanno prodotto, a detrimento delle prerogative di governi non più in grado di controllare e dirigere l'attività parlamentare<sup>79</sup>.

In realtà, i principi su cui si fonda la prassi dei maxi-emendamenti risalgono alla prima legislatura repubblicana: sono, infatti, fissati già nella legge 31 marzo 1953, n. 148 (c.d. "legge truffa")<sup>80</sup>, di riforma del sistema elettorale della Camera dei deputati e che rappresenta il terzo caso di posizione della fiducia in quel ramo del Parlamento. Già nei primi anni Cinquanta, quindi, si ponevano le basi per legittimare l'ammissibilità della questione di fiducia, nonostante l'allora "giovanissima" Costituzione nulla prevedesse a

---

75 Sulla cui definizione si rimanda a M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano 1996. Si veda, inoltre, A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti tra maggioranza e opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n.5-6/1969, ora in *Annali della facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova*, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 250 e ss., che realizza, probabilmente, il primo studio sull'istituto della questione di fiducia e ne rintraccia l'essenza in «una votazione fiduciaria provocata spontaneamente da un Governo già in carica».

76 Si segnala, in proposito, quanto riportato da F. BIONDI-S.LEONE, *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, XXV Convegno della Società italiana di Scienza Politica, svoltosi a Palermo il 9 settembre 2011, nell'ambito del Panel La costruzione dello Stato costituzionale italiano: 150 anni di unità e differenze nella Sezione Democrazie e Democratizzazione, p. 21: «soprattutto quando i testi risultanti dagli emendamenti approvati in Parlamento abbiano notevolmente accresciuto il peso normativo e l'eterogeneità di contenuto del disegno di legge di conversione, i Governi sono ormai soliti porre questione di fiducia su maxi-emendamenti. Peraltro, mentre alla Camera lo scrutinio sull'ammissibilità degli emendamenti ha ad oggetto anche l'emendamento sul quale si annuncia la posizione della questione di fiducia, al Senato ciò non avviene. Si ritiene, infatti, che il carattere politico che assume la votazione una volta posta la questione di fiducia superi qualsiasi preclusione di carattere tecnico».

77 Cfr. Osservatorio sulla legislazione, *La produzione normativa nella XVII Legislatura*, cit.

78 *Ibidem*.

79 Su tutti, si veda V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in *Il parlamento. Storia d'Italia. Annali*, 17, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino, 2001, pp. 613-658, che sotto l'egida di una comparazione col c.d. *vote bloqué* presente nella Costituzione della V Repubblica francese, ne giustifica l'applicazione anche nell'ordinamento italiano, non mancando, tuttavia, di sottolinearne gli aspetti problematici in relazione alla Carta costituzionale italiana.

80 Riguardo alla fiducia sulla c.d. "legge truffa", si trovano riferimenti in C. GALLI, *Democrazia senza popolo: Cronache dal parlamento sulla crisi della politica italiana*, Feltrinelli Editore, Milano, prima ediz. dig. 2017; M. REVELLI, *Dentro e contro: Quando il populismo è di governo*, Gius. Laterza e Figli, Roma-Bari, Ediz. dig. Ottobre 2015; M. S. PIRETTI, *La legge truffa: il fallimento dell'ingegneria politica*, Il Mulino, Bologna, 2003, che si sofferma anche sul dibattito in Aula per l'approvazione della legge; C. RODOTÀ, *Storia della "legge truffa"*, Edizioni associate, Roma, 1992; F. ORLANDO, *Ma non fu una legge truffa*, Cinque lune, Roma, 1989.

riguardo. Viene in rilievo, in riferimento a quel contesto, come la questione di fiducia fosse posta su un disegno di legge che si componeva di un solo articolo e di cui il Governo si avvaleva per arginare l'ostruzionismo proveniente dalle forze di opposizione, rendendo inemendabile l'oggetto posto in votazione.

L'Onorevole Togliatti in quella occasione evidenziava come il Governo, pur ponendo la questione di fiducia, non potesse procurare un annullamento della Costituzione o delle norme regolamentari. «Non è possibile», egli afferma, «che il Governo venga a dirci che sceglie tre emendamenti, che solo questi sono legittimi e ammessi e del resto non si può più discutere. Questa è una cosa che non si può nemmeno pensare, tanto è lontana dalla sostanza e dalla forma del regime parlamentare»<sup>81</sup>. Da allora un annoso dibattito vede schierarsi, su due fronti contrapposti, coloro che, ponendosi in continuità con il dibattito svoltosi in Assemblea costituente<sup>82</sup>, sostengono l'irrinunciabilità, da parte del Parlamento, della facoltà di emendare i decreti-legge e coloro che, all'opposto, ritengono sia auspicabile una loro inemendabilità<sup>83</sup>.

La dottrina italiana di sovente fa uso della locuzione "voto bloccato" per discorrere dell'apposizione della questione di fiducia, e persino la Corte costituzionale vi ricorre; tuttavia, non si può mancare di rimarcare che l'esito a cui conduce la questione di fiducia nell'ordinamento italiano, si pone in termini di netta separazione rispetto a quelli prodotti dall'art.44, co. 3, della Costituzione gollista a cui in precedenza s'è fatto cenno, i quali ultimi non implicano alcun dubbio circa la persistenza del rapporto fiduciario<sup>84</sup>, mentre in Italia la mancata approvazione della fiducia può comportare la fine della legislatura. In tal senso taluno ha precisato che la questione di fiducia «è in sostanza il surrogato italiano del *vote bloqué* previsto dalla Costituzione francese, con il quale il governo può far approvare un intero progetto di legge con le modifiche gradite mediante un solo voto. La differenza è che il voto bloccato francese non ha il valore di votazione fiduciaria»<sup>85</sup>.

L'uso della questione di fiducia, in precedenza manifestatosi entro limiti più contenuti, ha subito, nel corso delle ultime legislature, un notevole incremento, segnatamente in riferimento ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge, specie quando dotati di un alto tasso di politicità, aventi carattere intersettoriale o miranti a riforme strutturali o ordinamentali<sup>86</sup>. A ciò si aggiunga che il ricorso alla fiducia non sempre è finalizzato a fronteggiare pratiche ostruzionistiche<sup>87</sup>: in talune circostanze si mira primariamente alla riduzione dei tempi di conversione, senza considerare, però, che l'accelerazione delle procedure parlamentari genera anche "frutti avvelenati"<sup>88</sup>.

Di "arma micidiale" che produce l'annichilimento del Parlamento, parla V. Lippolis in riferimento alla questione di fiducia posta dal Governo sui maxi-emendamenti<sup>89</sup>, lasciando emergere «con tutta evidenza le torsioni e le patologie di un sistema che non è riuscito ad

---

81 Cfr. A.C., I legislatura, Resoconto stenografico, 14 gennaio 1953, p. 45304.

82 Su cui si veda A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Cedam, Padova, 1997, p. 240 e ss..

83 In merito a tale dibattito si rimanda a G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *A.I.C.-Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Fasc. n. 4/2012.

84 Su cui si rimanda a A.A. CERVATI, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con "voto bloccato" nella Quinta Repubblica francese*, cit.

85 Cfr. V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, cit., p. 640.

86 Cfr. I. LOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il governo e la "sua" maggioranza*, in *Osservatoriosullefonti.it*, Fasc. n. 3/2016, p. 18.

87 In merito alle pratiche ostruzionistiche, cfr., C. DECARO, *Ostruzionismo e maxi-emendamenti*, in *Maxiemendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., p. 37 e ss.

88 L'uso della locuzione si rinviene in G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 301 e ss.

89 Cfr. V. LIPPOLIS, *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in *Maxiemendamenti, questione di fiducia e nozione costituzionale di articolo*, cit. p. 43.



impedire che il decreto-legge diventasse lo strumento principale attraverso il quale l'esecutivo tenta di veicolare l'attuazione del proprio programma politico»<sup>90</sup>.

Quale che sia la natura dei maxi-emendamenti, che contengano, cioè, una proposta di modifica dell'intero testo approvato dalla Commissione di merito, ovvero l'introduzione di elementi nuovi ed eterogenei rispetto alla materia oggetto del disegno di legge, il fine ultimo cui questi tendono, è il medesimo e coincide con il tentativo di presentare in Assemblea un testo che sia in grado di ricompattare la maggioranza, apponendo, se necessario, persino la questione di fiducia.

In tal senso, pare convincente quanto affermato da parte della dottrina: è vero che, formalmente, maxi-emendamenti e questione di fiducia si configurano come concetti autonomi; tuttavia, posto che la questione di fiducia potrebbe porsi su emendamenti "normali" ovvero che un maxi-emendamento possa essere presentato senza apposizione della questione di fiducia, si tratta di ipotesi di difficile realizzazione, considerato che in una simile evenienza «gli scopi che i suoi presentatori si prefiggono potrebbero essere sostanzialmente vanificati mediante la presentazione di subemendamenti (a meno che non si tratti di "maxi-subemendamenti") o la richiesta di votazioni per parti separate»<sup>91</sup>.

## **8. La giurisprudenza della Corte costituzionale sui maxi-emendamenti come strumento di approvazione delle leggi di conversione dei decreti-legge**

L'affermazione della prassi dei maxi-emendamenti, specie quando letta alla luce della sua patologica evoluzione in senso distorsivo, ha suscitato una reazione pressoché unanime da parte dell'ambiente accademico italiano<sup>92</sup>, che senza esitazione alcuna ne evidenzia, rintracciandone i profili di maggiore problematicità, la sua natura "indecorosa e spudorata"<sup>93</sup>. L'istituto in questione avrebbe, in altre parole, un carattere deviante, nella sua sostanza, rispetto al modello costituzionalmente delineato nell'art. 72, e relegherebbe, pertanto, il principio in esso contenuto in uno stato di profonda e vergognosa abiezione, sempre in grado di intaccare il rispetto delle prerogative dei diversi soggetti coinvolti nel procedimento legislativo, ivi incluse le minoranze parlamentari.

Invero, quelle che alla dottrina appaiono come evidenti forzature del quadro costituzionale vigente, non trovano un positivo riscontro nella giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>94</sup>, che le affronta, anzi, con una certa "timidezza", generando una «relativizzazione della precettività dell'art. 72 della Costituzione»<sup>95</sup>.

Invero, va segnalato come l'articolo 77 della Costituzione taccia in relazione all'iter parlamentare di conversione del decreto-legge, eccezion fatta per le previsioni contenute

90 I. LOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il governo e la "sua" maggioranza*, cit., p.23.

91 N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., nt. 5.

92 Uno dei primissimi contributi sul tema è ascrivibile a A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, cit., il quale pur catalogando, con una espressione oggi in disuso, i maxi-emendamenti come "emendamenti-controprogetto", li ritiene di quantomeno dubbia costituzionalità, specie se in abbinamento alla questione di fiducia. Cfr. inoltre le posizioni espresse da M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 1997; G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, cit., che rileva come articoli composti da centinaia di commi non possono che essere proposti «al solo fine di aggirare la Costituzione». Di elusione delle garanzie offerte dall'art. 72 della Costituzione parlano L. GIANNITI-N. LUPO, *Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, cit., p. 241 e ss. Cfr., inoltre, L. CUOCOLO, *I maxi-emendamenti tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 4766 e ss.; S. LABRIOLA, *Editoriale*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, (n. 3), p. 589 e ss.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, cit.

93 Cfr. G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, cit. p. 139 e ss.

94 Si veda in merito G. GUZZETTA, *Maxi-emendamenti e ruolo della Corte costituzionale*, in *Maxiemendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., p. 51 e ss.

95 Così G. PICCIRILLI, *I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia: tendenze opposte nel sindacato dei vizi del procedimento legislativo*, cit., specie pp. 281 e 376.

nei commi secondo e terzo, a norma dei quali: «quando il Governo adotta provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni»; e, se questi non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione, perdono efficacia sin dall'inizio. Ciò non basta, tuttavia, a far venir meno le fasi essenziali del procedimento legislativo di cui all'articolo 72 Cost.<sup>96</sup>, tant'è che entrambi i Regolamenti parlamentari, piuttosto che prevedere un procedimento *ad hoc* per la conversione dei decreti-legge, vi adattano il procedimento legislativo ordinario, al fine di consentire la conversione in legge entro il termine costituzionalmente previsto.

La Corte costituzionale, invece, a far data dalla sentenza n. 391 del 1995, pur non affrontando il tema dei maxi-emendamenti, ma prendendo in esame una disposizione inserita in un decreto legge, proprio in sede di conversione, e per il tramite di un maxi-emendamento su cui l'Esecutivo aveva posto la questione di fiducia, ritiene che il procedimento di conversione sia "speciale" rispetto a quello ordinario. La Consulta, in particolare, sostiene che proprio siffatta specialità, desumibile dalla disciplina regolamentare, relativa all'approvazione di un disegno di legge di conversione su cui il Governo abbia posto la questione di fiducia «conduce [...] a escludere che, nel caso in esame, si sia potuta configurare la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 della Costituzione»<sup>97</sup>. Riguardo alla doglianza in merito alla violazione dell'articolo 72 Cost., la Corte ritiene che sia da disattendere il profilo della questione sollevata che contesta «il fatto che la norma impugnata, a seguito della questione di fiducia posta dal Governo sull'articolo unico della legge di conversione, è stata approvata dalle Camere senza una specifica discussione e votazione, in particolare, senza quella approvazione "articolo per articolo" di cui parla l'art. 72, primo comma, della Costituzione»<sup>98</sup>.

Secondo l'orientamento giurisprudenziale emerso nella summenzionata pronuncia, insomma, preso atto che «l'art. 72 della Costituzione affianca al procedimento ordinario di approvazione della legge alcuni procedimenti speciali, la cui disciplina viene affidata ai regolamenti parlamentari», la ricomprensione tra questi ultimi di quello relativo all'approvazione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, nonché di quello concernente la posizione della questione di fiducia, da parte del Governo, sull'approvazione o reiezione di emendamenti ad articoli di progetti di legge, sarebbe pienamente legittimo. La Consulta, quindi, collocando la disciplina regolamentare sul procedimento di conversione sotto l'ombrello protettivo dell'intangibilità e dell'insindacabilità dei Regolamenti stessi, avalla, altresì, la pratica del ricorso ai maxi-emendamenti e alla questione di fiducia. La *ratio* di quanto affermato risiederebbe, a dire della Corte, nel fatto che la procedura in questione non implica «che le Camere non abbiano potuto decidere con piena cognizione di tutte le modificazioni apportate nel corso della procedura».

Paradossalmente, a più di un trentennio dalla sentenza n. 9 del 1959, il richiamo alle disposizioni dei Regolamenti parlamentari operato dalla pronuncia n. 391 del 1995 sembra affossare in una posizione di deteriorità l'orientamento emerso nella decisione del 1959. In quella occasione, infatti, la Corte rimarcava che la possibilità dell'approvazione di un disegno di legge con una procedura in deroga a quella qualificata come "normale" dallo stesso art. 72, «non importa che sia fondata la tesi [...] secondo la quale l'art. 72 della Costituzione [...] abbia posto una norma in bianco con la conseguenza che le disposizioni inserite a tale riguardo da una Camera nel suo regolamento assumano il valore di norme costituzionali»<sup>99</sup>. La sentenza n. 391 del 1995 pare, dunque, in un certo senso, superare

96 Ossia l'istruttoria, l'esame in Commissione, l'approvazione articolo per articolo e, da ultimo, votazione finale.

97 Così l'ultima parte del punto 6 del Considerato in diritto della C. cost., sent. n. 391/1995.

98 *Ibidem*.

99 Cfr. C. cost., sent. n. 59/1959, punto 2 del Considerato in diritto.

l'orientamento pregresso e far coincidere il rispetto delle disposizioni regolamentari con l'esclusione di una avvenuta lesione delle norme costituzionali.

Una ulteriore questione di dubbia legittimità costituzionale dei maxi-emendamenti, specie nell'ambito del procedimento di conversione dei decreti-legge, si rinviene nella mancanza di omogeneità nella formulazione degli articoli<sup>100</sup>. Una riflessione su questo punto, però, necessita prioritariamente di considerare quanto statuito nella sentenza n. 29 del 1995. La Corte, preso atto che la "evidente mancanza" di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza «configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione»<sup>101</sup>, riconosce il proprio potere di sindacare, sia il decreto-legge, per vizio *ex se*, sia la legge di conversione, eventualmente intaccata da un vizio *in procedendo*<sup>102</sup>. In tal senso, la Consulta opererebbe un esame differenziato da quello compiuto dalle Camere in sede di conversione, in quanto solamente quest'ultimo comporterebbe una valutazione avente un rilievo squisitamente politico, tanto avuto riguardo al contenuto della decisione, quanto in riferimento agli effetti che la stessa produce<sup>103</sup>.

Tralasciando, inoltre, in questa sede, il divieto di iterazione e di reiterazione dei decreti-legge, su cui pure la Corte ha insistito a far data dalla storica sentenza n. 360 del 1996<sup>104</sup>, occorre rilevare come la giurisprudenza costituzionale sembri aver compiuto un importante passo in avanti rispetto a quanto affermato nella summenzionata pronuncia n. 391 del 1995, proprio facendo leva sulla mancanza del requisito dell'omogeneità. La Consulta, a partire dalle sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, con cui dichiara l'incostituzionalità di alcune disposizioni contenute nella legge di conversione per evidente carenza dei presupposti di cui all'articolo 77 Cost., dà un nuovo corso al proprio indirizzo giurisprudenziale in tema di decretazione d'urgenza, ravvisando l'incostituzionalità di quelle disposizioni della legge di conversione che risultano eterogenee rispetto al testo del decreto-legge. Andando costantemente affinando tale linea di tendenza, nella sentenza n. 22 del 2012 la Corte dà conto primariamente di come le disposizioni oggetto di ricorso, non presenti nel testo originario del decreto-legge così come sottoposto alla firma del Presidente della Repubblica, risultino introdotte nel corpo dello stesso decreto-legge<sup>105</sup> per effetto di emendamenti approvati in sede di conversione. In secondo luogo, viene in luce che le disposizioni in questione piuttosto che regolare i rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile con riferimento ad uno o più specifici eventi calamitosi, o in relazione a situazioni già esistenti e bisognose di urgente intervento

---

100 Cfr. F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Riflessioni sugli emendamenti al decreto-legge*, in *Diritto e società*, vol. I, n. 2, 1973, pp. 351- 373.

101 C. cost., sent. n. 29/1995, punto 2 del *Considerato in diritto*.

102 Si veda anche la C. cost, sent. n. 171/2007, che di nuovo afferma che «il difetto dei requisiti del “caso straordinario di necessità e d'urgenza”, una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio *in procedendo* della relativa legge».

103 La stessa Corte, nella successiva sent. n. 171/2007, punto 5 del *Considerato in diritto*, dichiara che «nell'affermare l'esistenza del suindicato proprio compito, è stata ed è consapevole che il suo esercizio non sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione – in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti – ma deve svolgersi su un piano diverso, con la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto».

104 In tale pronuncia la Corte sostiene che «la disciplina costituzionale viene [...] a qualificare il termine dei sessanta giorni fissato per la vigenza della decretazione d'urgenza come un limite insuperabile, che – proprio ai fini del rispetto del criterio di attribuzione della competenza legislativa ordinaria alle Camere – non può essere né violato né indirettamente aggirato. Ora, il decreto-legge iterato o reiterato – per il fatto di riprodurre (nel suo complesso o in singole disposizioni) il contenuto di un decreto-legge non convertito, senza introdurre variazioni sostanziali – lede la previsione costituzionale sotto più profili». La prassi della reiterazione, insomma, tanto più se diffusa e prolungata nel tempo, verrebbe ad incidere, secondo la Corte, sugli equilibri istituzionali, «alterando i caratteri della stessa forma di governo e l'attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento».

105 Trattasi del d.l. n. 225 del 2010, c.d. “decreto milleproroghe”.

normativo, vadano ad incidere “in via generale e ordinamentale” per tutti i casi futuri di possibili eventi calamitosi. Tali considerazioni conducono la Consulta a ritenere che la normativa in esame sia da considerarsi una normativa “a regime”, «del tutto slegata da contingenze particolari, inserita tuttavia nella legge di conversione di un decreto-legge denominato “Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie”». Alla luce delle considerazioni espresse, emerge, dunque, la evidente estraneità delle norme impugnate rispetto all’oggetto e alle finalità del decreto-legge in questione, c.d. “milleproroghe”.

Le considerazioni espresse nella sentenza n. 22 del 2012 producono un ulteriore passo in avanti rispetto alle risultanze emerse dalle sentt. n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, cui pure la Corte opera un richiamo. L’autentico elemento di novità risiede, difatti, nell’aver la Consulta annoverato la “evidente estraneità” della norma censurata, rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita, «tra gli indici alla stregua dei quali verificare “se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d’urgenza di provvedere”».

Invero, quanto statuito dalla Corte sul requisito dell’omogeneità nella materia qui in esame, non costituisce un autentico elemento di novità, avendo la stessa fatto uso di tale categoria concettuale già negli anni Settanta e, segnatamente, nella sent. n. 16 del 1978, in riferimento, però, all’ammissibilità dei *referendum* abrogativi. In quella occasione i giudici costituzionali rilevavano che l’impossibilità di ricondurre ad unità “molteplici complessi di questioni” rende il c.d. “voto bloccato” su di esse in contraddizione con il principio democratico, andando di fatto ad incidere sulla libertà del voto stesso, in aperto contrasto con gli articoli 1 e 48 della Costituzione e, per tale via, con la libertà di voto dei cittadini<sup>106</sup>.

Più che apportare un autentico contributo innovativo, la Consulta, con le sentenze del 2007, 2008 e 2012, pare, a conti fatti, avere operato una mera estensione di quella omogeneità prevista in materia di *referendum* abrogativo, a tutela della libertà di voto dei cittadini in virtù degli artt. 1 e 48 Cost., alla materia dei vincoli di conversione dei decreti-legge, a tutela della titolarità della funzione legislativa spettante al Parlamento e, di conseguenza, del generale principio di rappresentanza politica, che oggi manifesta la sua crisi.

Ne è una conferma quanto affermato in un ulteriore passo della sentenza n. 22 del 2012 a partire dall’analisi dell’art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, di disciplina dell’attività di Governo. La disposizione in esame prescrive, infatti, che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo». Uno degli aspetti maggiormente significativi delle osservazioni effettuate dalla Corte risiede proprio nell’aver rilevato quanto segue: «pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte», l’articolo in esame «costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell’art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell’intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell’eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento».

Quanto rilevato non vale, tuttavia, ad escludere la possibilità che le Camere possano emendare il testo del decreto-legge per esigenze prettamente tecniche ovvero formali; è idoneo, invece, ad escludere che l’omogeneità di fondo della normativa urgente, risultante dal testo originario, possa subire menomazioni o alterazioni. Una simile esigenza, precisano i giudici costituzionali, è imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., «che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal

---

106 Cfr. C. cost., sent. n. 16/1978.

Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario»<sup>107</sup>. Non si può, infine, non essere piacevolmente sorpresi del richiamo operato dalla sentenza n. 22 del 2012 a quelle statuizioni emerse dalla sent. n. 9 del 1959 – di cui s'è parlato poc'anzi – e che sembravano aver subito una *deminutio* a seguito della pronuncia n. 391 del 1995. È, insomma, significativo che la Corte rievochi che «la Costituzione italiana disciplina, nelle loro grandi linee, i diversi procedimenti legislativi e pone limiti e regole, da specificarsi nei regolamenti parlamentari. Il rispetto delle norme costituzionali, che dettano tali limiti e regole, è condizione di legittimità costituzionale degli atti approvati, come questa Corte ha già affermato a partire dalla sentenza n. 9 del 1959»<sup>108</sup>.

Da ultimo, non si può tacere di quei provvedimenti governativi recentemente definiti dalla Corte, con sent. n. 32 del 2014, «*ab origine* a contenuto plurimo». Tali atti, che per loro natura non risultano affatto sollevati dalle problematiche attinenti al requisito dell'omogeneità, necessitano che «ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso». Ben potrebbe, infatti, la materia disciplinata dagli emendamenti estranei al decreto-legge, formare oggetto di un separato disegno di legge, la cui discussione avvenga ai sensi dell'articolo 72 della Costituzione.

Di sovente accade, invece, quello che il Presidente emerito della Corte costituzionale Giovanni Maria Flick, in un suo commento sulla sentenza in esame, esprime nei termini seguenti: «la legge di conversione di un decreto legge viaggia su un binario dedicato, al massimo della velocità (riapertura delle Camere sciolte, discussione molto concentrata e, in generale, una serie di procedure di estrema rapidità). Da molto tempo il legislatore ha preso l'abitudine di attaccare al Frecciarossa una serie di vagoni che non c'entrano nulla; ma l'unico modo per farli viaggiare veloci è proprio quello di inserirli in sede di conversione di un decreto legge»<sup>109</sup>.

La pronuncia del 2014 dichiara la parziale incostituzionalità della legge n. 49 del 2006, di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005, accogliendo la questione di costituzionalità sollevata con una ordinanza della Terza sezione penale della Cassazione, non per ragioni di merito ma di metodo, cioè attinenti proprio alle modalità di introduzione, all'interno della legge di conversione, delle disposizioni oggetto di censura. In effetti, alle disposizioni più propriamente condizionate dai requisiti di necessità ed urgenza, si erano mescolate ben ulteriori 24 disposizioni la cui natura era di diritto penale sostanziale ed introdotte, tra l'altro, con maxi-emendamento e posizione sullo stesso della questione di fiducia.

Concludendo, si vuole evidenziare che anche la recente pronuncia del 2014 pare porsi in linea di continuità con un orientamento della Corte che sempre più va consolidandosi, superando quella ritrosia in un primo momento manifestata e tanto avversata dalla dottrina. Con una certa tranquillità d'animo sembrerebbe potersi affermare, insomma, che una serie di limiti all'emendabilità del decreto-legge siano stati rintracciati dalla Consulta, la quale ne individua la *ratio* di fondo nel loro essere, i decreti-legge, fonti a competenza tipica. Se ne ricava che la legge di conversione non può aprirsi a qualsivoglia ulteriore inclusione di disposizioni, proprio al precipuo fine di evitare che l'*iter* semplificato venga adoperato per il perseguimento di scopi, ed il raggiungimento di obiettivi, estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, «a detrimento delle ordinarie dinamiche di

---

107 Cfr. C. cost., sent. n. 22/2012, punto 4.2. del Considerato in diritto.

108 *Ibidem*.

109 Così G.M. FLICK, *Decreto legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, Rielaborazione dell'intervento al seminario di studi su: Decreto-legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale – Università degli studi Roma Tre, 7 maggio 2014, in *federalismi.it – Focus Fonti*, n. 1/2014, pp. 4-5.

confronto parlamentare»<sup>110</sup>. È da escludere, pertanto, che sia costituzionalmente legittima «l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo», comportando, la stessa, «un vizio della legge di conversione *in parte qua*»<sup>111</sup>.

## 9. Corte costituzionale e Comitato per la legislazione su due fronti contrapposti: un groviglio inestricabile?

Mette conto evidenziare come un esteso processo di riforma regolamentare che nel corso della XIII legislatura ha riguardato la Camera dei deputati e che tendeva al restauro di un procedimento legislativo ormai vetusto, ha comportato l'istituzione del Comitato per la legislazione<sup>112</sup> quale organo cui attribuire una serie di peculiari funzioni, anche al fine di permettere alla Camera di riappropriarsi di quella funzione legislativa che le era stata sottratta dal Governo tramite la reiterazione dei decreti-legge<sup>113</sup>.

La creazione di tale organo si è rivelata tutt'altro che sterile, portando, come sua primigenia conseguenza, all'intervolazione di un dialogo a distanza<sup>114</sup> con la Corte costituzionale, i cui esiti hanno lasciato trapelare una contrapposizione tra le soluzioni apprestate dal primo e quelle individuate dalla seconda, in merito ai maggiori dubbi interpretativi sulla legittimità costituzionale di quei comportamenti, affermatasi in via di prassi, qui presi in esame.

Nella specie, se la Consulta, piuttosto tardivamente, riconosce che l'art. 77, secondo comma, Cost., istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge e legge di conversione, il Comitato fa propria tale statuizione operandone, però, una sorta di radicalizzazione. Si vuole dire, cioè, che il Comitato, facendo leva sul principio del nesso di interrelazione funzionale, ritiene perfettamente applicabile anche ai disegni di legge di conversione quei limiti di contenuto che l'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 individua per i decreti-legge. Da questo angolo di visuale, anche quelle disposizioni aventi carattere sostanziale o contenenti deleghe, se inserite nella legge di conversione, ingenererebbero delle distorsioni nel procedimento di conversione, che verrebbe aperto a scopi ultranei rispetto a quelli derivanti dalla sua naturale *ratio*.

---

110 Così C. cost., sent. n. 34/2014, punto 4.1 del Considerato in diritto.

111 *Ibidem*.

112 L'A.C., XIII Leg., Doc. II, n. 26, definisce il Comitato per la legislazione come quell'organo immesso dalle riforme regolamentari alla Camera allo scopo di «introdurre all'interno del processo decisionale conoscenze adeguate a compiere, in una chiave politica, la valutazione della coerenza ordinamentale e della qualità delle nuove disposizioni, in modo che esse possano influire sulla sostanza delle decisioni». La letteratura di riferimento è assai vasta. *Ex plurimis*, si vedano F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, p. 705 e ss.; M.P.C. TRIPALDI, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di U. De Siervo, Giappichelli, Torino, 1999, p. 85 e ss.; E. BASSOLI, *L'idea di codificazione nella prima attività del Comitato per la legislazione*, in *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, a cura di P. Costanzo, Jovene, Napoli, 1999, p. 173 e ss.; P. PICCIACCHIA, *Il Comitato per la legislazione e la verifica della qualità dei testilegislativi*, in *Il politico*, 2000, p. 29 e ss.; L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Giappichelli, Torino, 2003; IDEM, *Il Comitato per la legislazione e l'effettività del suo ruolo*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, a cura di P. Caretti, Giappichelli, Torino, 2009, p. 186 e ss.; G. FERRAIUOLO, *Il Comitato per la legislazione nella dialettica maggioranza-opposizione*, in *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, a cura di V. Baldini, Satura Editrice, Napoli, 2006, p. 175 e ss.; G. PICCIRILLI, *Il ripensamento del Comitato per la legislazione: non un organo rinnovato, ma un organo diverso*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, Fasc. 1/2014, pp. 1-9.

113 Sul punto si rimanda a quanto espresso da N. LUPO, *Il Comitato per la legislazione tra le norme e la prassi, Relazione al Seminario svolto il 27 aprile 2001 presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Macerata*, [in rete, [www.academia.edu](http://www.academia.edu)].

114 Di dialogo a distanza discorre V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, cit., p. 106 e ss.

La Corte costituzionale, dal canto suo, pur riconoscendo, in taluni casi<sup>115</sup>, una certa significatività ai pareri espressi dal Comitato per la legislazione<sup>116</sup>, torna a ribadire quanto già espresso negli anni Novanta in merito all'aggiunta di disposizioni di delega, proprio in fase di conversione dei decreti-legge. Tali articoli sono, a dire della Corte, del tutto autonomi, sia rispetto al decreto-legge che alla sua conversione, «essendo stati introdotti, come norma aggiuntiva, alla legge di conversione nel corso dell'esame dello stesso disegno di legge; né poteva essere altrimenti, posto che l'atto di conferimento al Governo di delega legislativa può avvenire solo con legge»<sup>117</sup>. La legge di conversione, per tale via, si scomporrebbe in due contenuti, ciascuno dotato di una propria autonomia: quello di conversione del decreto-legge ai sensi del disposto dell'art. 77, co. 3. Cost. e quello di legge delega ai sensi e per gli effetti dell'art. 76 Cost.

Date le considerazioni sinora emerse, parrebbe permanere, secondo la soluzione prospettata dalla giurisprudenza costituzionale, il solo vincolo dell'omogeneità complessiva della legge di conversione, in relazione all'oggetto e allo scopo del decreto-legge da convertire, lasciando, così, libere le Camere parlamentari di introdurre tramite disposizioni aggiuntive, e qualora ne ravvisassero la necessità, ulteriori contenuti normativi.

Il Comitato, invero, in alcuni recenti pareri sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge<sup>118</sup>, rimarca la non condivisibilità degli orientamenti espressi dalla Consulta facendo leva sul fatto che anche la Presidenza della Camera si sia conformata all'orientamento espresso dal Comitato stesso in merito all'inserimento di disposizioni sostanziali nei decreti-legge, il quale diviene, anzi, criterio di inammissibilità degli emendamenti<sup>119</sup>.

*Rebus sic stantibus*, Corte costituzionale e Comitato per la legislazione parrebbero «schierati» su due fronti contrapposti, l'uno meno garantista rispetto all'altro, e nell'insieme in grado di relegare l'esercizio della funzione legislativa in un groviglio, forse inestricabile, nelle cui maglie la precettività dell'articolo 72 Cost. va sempre più nascondendosi, fino a subire una «relativizzazione»<sup>120</sup>.

## **10. La necessità di interventi normativi ex post come correttivo al cattivo uso del potere emendativo**

Stanti le considerazioni sin qui svolte, che hanno portato a pensare i maxi-emendamenti come un espediente tecnico inscindibilmente legato alla questione di fiducia, e a cui si ricorre il più delle volte in sede di conversione dei decreti-legge, non si possono sottacere gli esiti prodotti dal perdurante ricorso all'uso congiunto di tali strumenti.

Da un lato, infatti, come pure sottolineato dal Comitato per la legislazione, si verifica che alcuni disegni di legge<sup>121</sup>, inizialmente declinati in più articoli, si trasformino, nel corso dell'esame al Senato, in un unico maxi-emendamento, suddiviso in commi eccessivamente lunghi. Per tale via, sovengono evidenti difficoltà nella lettura del testo.

---

115 Si veda la richiamata C. cost., sent. n. 32/2014.

116 Ad esempio, proprio la sent. n. 32 del 2014 contiene un richiamo al «significativo» parere espresso dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, nella seduta dell'1 febbraio 2006, sul disegno di legge A.C. 6297, di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005.

117 C. cost., sent. n. 63/1998, richiamata poi dalla successiva C. cost., sent. n. 237/2013.

118 Nella specie: decreti-legge nn. 185/2015; 42/2016 e 67/2016.

119 V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, cit., p. 109.

120 In termini di «relativizzazione della precettività dell'art. 72 della Costituzione nella giurisprudenza della Corte costituzionale sui maxi-emendamenti» si esprime G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 281.

121 ... Tra cui, nella XVII legislatura, il disegno di legge di riforma delle province e delle città metropolitane e il disegno di legge di stabilità 2014.

Dall'altro lato, a ben guardare, il maxiemendamento non è puramente un emendamento del Governo: una simile lettura risulta, infatti, affetta da evidente superficialità. Il maxiemendamento è, piuttosto, un contenitore, o meglio un «vettore fotografico di tutti gli emendamenti che in esso vanno a confluire, non tutti graditi al Governo»<sup>122</sup>. La ragione risiede nell'affermazione di una ulteriore prassi, quella, cioè, di un allargamento oltremisura delle funzioni svolte dalle Commissioni parlamentari di volta in volta competenti, il cui ruolo pare essere divenuto il (tutt'altro che semplice) "confezionamento" di un testo, operando in una sede che solo formalmente rimane referente, ma che in realtà, tenuto conto delle conseguenze che per tale via si producono, è di natura redigente.

Poiché alla Camera, nella sua interezza, in caso di conversione di un decreto-legge su cui il Governo abbia posto la questione di fiducia, non rimane che licenziare, quasi a mo' di ratifica, il testo formatosi in Commissione, in tal caso la funzione svolta dalla Camera stessa pare ridursi ad una mera presa d'atto, dal momento che la legge di conversione "approvata" in Aula coincide necessariamente con il testo su cui si è espressa, in maniera definitiva, la Commissione, con buona pace del ruolo che spetterebbe tanto alle altre Commissioni quanto al *plenum* assembleare<sup>123</sup>.

L'esito è che il "prodotto" legislativo "confezionato" in Commissione, nei tempi ristretti che la procedura di conversione dei decreti-legge richiede, necessita, *ex post*, di interventi correttivi che non sembrano essere in linea con le esigenze di certezza del diritto e della qualità della legislazione<sup>124</sup>. Di tale gravità paiono, insomma, essere gli effetti ingenerati da «una sostanziale alterazione della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari»<sup>125</sup>.

In ultima analisi, considerate le nefaste conseguenze che l'utilizzo di talune prassi parlamentari comporta, occorrerebbe individuare strumenti alternativi a quello della "corsia preferenziale" del procedimento di conversione, che oramai pare esser divenuto un contenitore di raccolta di «provvedimenti spesso multisettoriali, che possono contenere disposizioni interferenti con deleghe o incidere su fonti secondarie, dettare discipline a carattere ordinamentale, avere una funzione di manutenzione normativa»<sup>126</sup> e il cui obiettivo primario è quello di venire alla luce in tempi brevi.

Invero, da un lato la partecipazione del Governo ai lavori del Parlamento costituisce una condizione necessaria al fine di permettere che si compia l'attuazione dell'indirizzo politico, ma dall'altro non si può sottacere la crisi che ormai coinvolge ed involve il principio di rappresentanza politica<sup>127</sup> e, per il suo tramite, l'intero circuito democratico-rappresentativo. Se l'art. 64 Cost. esprime il fisiologico principio del contraddittorio tra Parlamento e Governo

---

122 V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, cit., p. 113.

123 Tale prassi è ben evidenziata da V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, cit., p. 113: «Il testo viene formato nella o nelle due Commissioni competenti in sede referente e diventa definitivo: l'esame dell'Aula spesso è una semplice "ratifica" di quel che è stato fatto in Commissione, a vantaggio di alcune Commissioni ed a scapito, ovviamente, di altre. In particolare, sono le due Commissioni più trasversali della Camera e del Senato – ossia la Commissione Affari Costituzionali e la Commissione Bilancio – ad espropriare in molti casi le Commissioni di merito, in quanto sono chiamate a pronunciarsi su decreti omnibus o comunque molto ampi, con un altro effetto interessante. Infatti, le Commissioni Bilancio e Affari costituzionali, quando agiscono in prima persona, faticano ad esercitare anche il ruolo di controllori che in genere esercitano nei confronti delle altre Commissioni, lasciandosi andare, talora, a formulazioni che esecrerrebbero nell'esercizio della funzione consultiva».

124 Sulla tema della qualità della legislazione si trovano interessanti riflessioni in E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale. Prefazione di Paolo Carnevale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013.

125 Ci si riporta a quanto espresso dal Comitato per la legislazione nella seduta del 7 febbraio 2006, tra l'altro in riferimento ad alcuni decreti-legge (nn. 272 e 273 del 2005), la cui legge di conversione, che li unificava, è stata oggetto di declaratoria di incostituzionalità con la sent. n. 32/2014, per contrasto con l'art. 77 Cost.).

126 *Ibidem*.



nel procedimento di decisione parlamentare, il costante intensificarsi del ricorso, da parte dell'Esecutivo, a strumenti ai quali nell'ordinamento repubblicano è attribuita una natura del tutto eccezionale, va tutto a detrimento di quella carica ideologica che un tempo animava il, pur sempre presente, dibattito politico e sulla politica. È vero, infatti, che il funzionamento della forma di governo parlamentare necessita, ai sensi dell'art. 94, primo comma, Cost., che il Governo abbia la fiducia delle due Camere, ma è altrettanto vero che l'esercizio della funzione legislativa risulta fisiologicamente attribuita dall'art. 70 Cost. alle due Camere.

Da questo angolo di visuale, non si può non ravvisare in maniera lampante come le istituzioni parlamentari abbiano subito uno svuotamento. L'invasione, da parte dell'Esecutivo, dei campi afferenti alla sfera legislativa del Parlamento, proprio per le modalità con cui avviene, altro non fa che condurre ad una scarsa qualità della normazione che per tale via viene prodotta.

Ci si domanda se esistano o siano pensabili rimedi in grado di sopperire a tali evidenti storture del sistema democratico-rappresentativo. La riflessione della dottrina, in tale direzione, ha ad oggetto l'individuazione di strumenti in grado di sciogliere i nodi critici del bicameralismo perfetto e di un sistema parlamentare lento e a bassa decisionalità. Da un lato vi è chi ritiene che «il fenomeno potrebbe essere arginato o modificando le procedure della questione di fiducia o, meglio ancora, con uno scambio tra la rinuncia del Governo ai maxi-emendamenti e la previsione nei regolamenti parlamentari di altre facilitazioni procedurali»<sup>128</sup>. Dall'altro lato vi è chi segnala una serie di accorgimenti procedurali miranti ad assicurare sia la garanzia, per il Governo, di decisioni certe entro termini ragionevoli, anche «mediante la diretta attivazione di una corsia preferenziale per particolari disegni di legge», sia il «divieto di maxi-emendamenti (al quale si potrebbe giungere, con relativa semplicità e senza inoltrarsi sul terreno dell'interpretazione dell' art. 72 Cost., mediante l'inammissibilità di emendamenti di contenuto eterogeneo)»<sup>129</sup>.

A prescindere, invece, da qualsivoglia revisione costituzionale o parlamentare, vi è chi auspica «un'iniziativa concordata tra i due rami del Parlamento e, ovviamente, tra maggioranza e opposizione», al fine di stabilire, da una parte, il principio dell'omogeneità del contenuto di ciascun articolo e, dall'altra, che «gli emendamenti devono riferirsi ad un solo articolo (salve esigenze di coordinamento e di copertura finanziaria), a pena della loro inammissibilità»<sup>130</sup>. Sempre secondo tale ultimo orientamento, la questione di fiducia qualora non più abbinabile ai maxi-emendamenti, con ogni probabilità rientrerebbe in un alveo più fisiologico, «venendo posta solo in quei casi in cui è il Governo a "chiamare a raccolta" la propria maggioranza, al fine di sottolineare il rilievo decisivo che una certa votazione, su una specifica opzione politica o normativa, assume per il permanere in vita del rapporto fiduciario»<sup>131</sup>.

In ultima istanza, a fronte delle soluzioni prospettate dalla dottrina per tentare di porre un argine al dilagante fenomeno dei maxi-emendamenti, specie in abbinamento alla questione di fiducia, si auspica che, al fine di superare l'annichilimento del dibattito parlamentare, si riesca, a rintracciare gli strumenti idonei al superamento di una prassi che, se dovesse protrarsi ancora per lungo tempo, renderebbe del tutto anodina la partecipazione delle Camere alla funzione legislativa consacrata all'interno dell'articolo 70 della Costituzione.

---

127 Su cui concetto si rimanda a L. CIAURRO, D. NOCILLA, Voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, vol. XXXVIII, 1987.

128 V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, cit., p. 113.

129 Cfr. V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, cit., p. 120.

130 Cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit.

131 *Ibidem*.

\*\* Cultrice della materia presso la cattedra di Diritto pubblico del Dipartimento di Scienze Aziendali e Giuridiche dell'Università della Calabria.

Forum di Quaderni Costituzionali



stituzionali