

***La riformulazione degli emendamenti: spunti critici dalla recente prassi  
parlamentare\****

*di Massimo Nardini - Dottore di ricerca in diritto pubblico nell'Università LUISS Guido Carli*

**ABSTRACT:** The essay analyzes the practise of redrafting of parliamentary amendments, by focusing attention on the “transformation” of the amendment no. 227.10 occurred during the conversion of the decree-law no. 34 of 2020. After the redrafting of the above mentioned amendment, the new version has been completely different from the initial one, leading to a substancial circumvention of the rules of parliamentary law. Starting from this case, the analysis has been extended to the general inadequacies of the parliamentary rules on legislative process, notably in case of bills to be approved within a set time such as decree-laws to be converted and budget bills. The abuse of redrafting can affect the constitutional prerogatives of MPs and the so called sincerity principle in the legislative process, on which the Italian Constitutional Court has focused in the recent court rulings in the wake of consolidated jurisprudence of the Conseil Constitutionnel in this subject.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. La “trasformazione” dell’emendamento 227.10 al disegno di legge di conversione del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, presso la V Commissione bilancio della Camera dei Deputati. – 3. Le problematiche connesse alla riformulazione degli emendamenti parlamentari. – 4. La disciplina delle ammissibilità degli emendamenti. – 5. Conclusioni.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

## 1. Introduzione

Nel quadro della consueta, vorticosa “girandola” di emendamenti parlamentari presentati ai provvedimenti all’esame delle Camere, soprattutto ai disegni di legge di conversione dei decreti legge e ai disegni di legge di bilancio, si assiste sistematicamente alla presentazione ed approvazione di proposte spesso divergenti rispetto ai contenuti propri del provvedimento di partenza.

Tale problematica è stato oggetto di approfondita analisi da parte della dottrina e di una corposa giurisprudenza della Corte Costituzionale<sup>1</sup> che, soprattutto con alcune recenti pronunce innovative tali da prefigurare ulteriori sviluppi del sindacato del procedimento legislativo, ha posto particolare attenzione sugli effetti derivanti dalla presentazione dei maxi-emendamenti con apposizione della questione di fiducia da parte del Governo, nonché dall’approvazione di singoli emendamenti parlamentari di contenuto non omogeneo rispetto al provvedimento nel quale si inseriscono<sup>2</sup>.

Come noto, con la sentenza n. 22 del 2012 la Corte ha escluso la possibilità di inserire nella legge di conversione del decreto legge emendamenti che fossero “del tutto estranei all’oggetto e alle finalità del testo originario”, in ossequio all’articolo 77, secondo comma, Cost.; tale orientamento è

---

<sup>1</sup> Al riguardo, si vedano, tra gli altri, G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2012, S. M. CICCONE, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 12, 2012, pag. 2492 ss., A. SIMONCINI e E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, G. PICCIRILLI, *La sentenza della Corte Costituzionale n. 32 del 2014: legge di conversione e articoli aggiuntivi eterogenei*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2014, pag. 396 ss., N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte Costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 1, 2019, M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 4, 2020. Si veda altresì G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Cedam, Milano, 1989.

<sup>2</sup> Con specifico riferimento ai maxi-emendamenti, cfr. L. CUOCOLO, *I “maxi-emendamenti” tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, pag. 4753, E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2005, pag. 807-828, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, pag. 41-110, AA.VV., *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, di N. LUPO (a cura di), Cedam, Padova, 2010, D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxi-emendamento nell'esperienza della XV e XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2013, G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

stato poi confermato nelle successive sentenze n. 22 del 2012, n. 32 e 251 del 2014, n. 154 del 2015, n. 94 del 2016, n. 181 e 226 del 2019<sup>3</sup>.

Nel solco di tale giurisprudenza, con le ordinanze n. 17 del 2019, n. 274 e 275 del 2019 e n. 60 del 2020, la Corte Costituzionale, pur non affrontando nel merito le questioni, si è soffermata sull'esercizio da parte dei parlamentari delle proprie funzioni costituzionali nel corso dell'*iter legis*, anche con riferimento alla modalità e alla tempistica di presentazione, esame e votazione degli emendamenti<sup>4</sup>.

Pertanto, al fine di garantire il rispetto delle prerogative dei parlamentari costituzionalmente riconosciute la Corte ha aperto gli spazi per un eventuale, futuro sindacato sullo svolgimento nel concreto del procedimento legislativo, di cui il potere di emendamento dei parlamentari rappresenta un elemento fondamentale.

In tale contesto, si intende focalizzare l'attenzione su un fenomeno finora poco analizzato in dottrina, cioè la riformulazione delle proposte emendative, che costituisce una prassi ormai diffusa nell'attività legislativa in Parlamento e il cui "abuso" rischia di amplificare le criticità rilevate dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale nel procedimento di conversione dei decreti legge nonché in quello relativo al disegno di legge di bilancio annuale.

Tale istituto si sostanzia alla Camera dei Deputati in una "nuova formulazione" dell'emendamento da parte del relatore e del Governo, mentre al Senato della Repubblica è prevista la presentazione da parte degli stessi proponenti di nuovi testi identificati con un numero progressivo (testo 2, testo 3 ecc.) ferma restando la possibilità da parte del relatore e del Governo di procedere comunque a una riformulazione dell'ultimo testo presentato.

---

<sup>3</sup> In particolare, nel *Considerato in diritto n. 4.1* la Corte Costituzionale ha richiamato direttamente la disposizione del Regolamento della Camera dei Deputati in materia di inammissibilità, nonché la lettera del Presidente del Senato della Repubblica ai Presidenti delle Commissioni parlamentari sulla valutazione di improponibilità degli emendamenti ai sensi dell'articolo 97, comma 1, del Regolamento del Senato. Al riguardo, cfr. G. SERGES, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 12, 2012, pag. 2494 ss.; in merito alle ricadute della giurisprudenza costituzionale successiva alla sentenza n. 22 del 2012 sulla prassi normativa, con particolare riferimento agli emendamenti ai c.d. decreti legge "milleproroghe", si veda R. IBRIDO, *Questioni vecchie e nuove in materia di emendabilità del decreto-legge*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2, 2019, pag. 14 ss.

<sup>4</sup> Nei casi di specie, i ricorsi vertevano sull'emendamento parlamentare n. 11.0.43 approvato nel testo 3 in Commissione al Senato della Repubblica durante la conversione in legge del decreto legge n. 135 del 2018 (ordinanze n. 274 e 275 del 2019) nonché sull'*iter* di approvazione del disegno di legge di bilancio nel corso del quale era stato presentato un maxi-emendamento governativo (ordinanze n. 17 del 2019 e n. 60 del 2020).

In astratto, il ricorso alla riformulazione trova giustificazione nell'esigenza di "salvare" l'emendamento riscrivendolo secondo le indicazioni dei Ministeri competenti, soprattutto per le proposte con contenuto specificamente tecnico per le quali è necessaria una particolare *expertise* in materia, evitando così un eccessivo irrigidimento del procedimento che porrebbe il relatore e il Governo di fronte alla scelta netta di accettare il testo così come è ovvero *tout court* di rigettarlo.

Al tempo stesso, tale istituto può costituire il modo per raggruppare in un'unica formulazione più proposte vertenti sul medesimo argomento, recependo in tal modo istanze provenienti anche dalle opposizioni.

Da ultimo, soprattutto nei provvedimenti finanziari, le modifiche testuali possono essere dettate dalla necessità di assicurare l'assenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, intervenendo sulla modalità di copertura delle spese e/o sull'importo delle risorse previste, laddove possibile.

Tuttavia, qualora non giustificata da uno dei motivi sopra indicati, questa pratica spesso si traduce in un sostanziale aggiramento delle regole del diritto parlamentare concernenti, tra le altre, il termine di presentazione degli emendamenti<sup>5</sup> e il regime delle ammissibilità, che dovrebbero garantire la necessaria razionalità della discussione e, per tale via, la qualità del prodotto legislativo finale<sup>6</sup>.

A tal fine, verrà esaminata l'evoluzione (o, piuttosto, trasformazione) di una specifica proposta emendativa nel corso del procedimento di esame del disegno di legge di conversione del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, poi approvata in una versione radicalmente differente rispetto al testo di partenza. Si tratta dell'emendamento 227.10 presentato presso la V Commissione bilancio della

---

<sup>5</sup> In ordine alla rilevanza dell'aspetto temporale nella presentazione delle proposte emendative, cfr. G. PICCIRILLI, *Sul valore costituzionale del termine per la presentazione degli emendamenti*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), novembre 2006.

<sup>6</sup> Indubbiamente, il caso più problematico attiene al ricorso alla riformulazione delle proposte emendative in Assemblea, che può determinare effetti importanti sull'andamento dei lavori parlamentari, come recentemente avvenuto durante il procedimento di conversione del decreto legge 18 aprile 2019, n. 32 (c.d. "sblocca-cantieri") su cui ci si soffermerà nel prosieguo del presente lavoro. Tuttavia, la scelta di focalizzare l'attenzione sul ricorso a questa prassi in Commissione deriva dal fatto che nel caso della conversione dei decreti legge l'attività emendativa tende ormai a concentrarsi nella Commissione in sede referente, mentre in Assemblea (nonché, successivamente, nell'altro ramo del Parlamento) il testo viene solitamente "blindato" dall'apposizione da parte del Governo della questione di fiducia, al fine di accelerare i tempi e consentire la conversione del provvedimento d'urgenza entro i sessanta giorni previsti dalla Costituzione. Non è possibile dare conto in questa sede della casistica relativa alle riformulazioni degli emendamenti; a titolo di curiosità, si richiama il caso "limite" di una proposta emendativa del Governo presentata in Aula della Camera dei Deputati e riformulata "direttamente" dall'allora Presidente della Camera Gianfranco Fini in corso di seduta (<https://www.repubblica.it/2008/05/sezioni/politica/ronchi-bagarre/ronchi-bagarre/ronchi-bagarre.html>).

Camera dei Deputati all'Atto Camera 2500 "Conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19".

La ricostruzione dell'iter di approvazione dell'emendamento 227.10 sopra citato consente di affrontare distintamente le questioni che possono sorgere facendo ricorso allo strumento della riformulazione al di là del perimetro normativo della proposta originaria, soprattutto nella fase di conversione dei decreti legge dove tali "forzature" delle regole parlamentari risultano maggiormente frequenti.

La proposta in sé non presentava particolari aspetti di interesse anche rispetto ai contenuti del provvedimento in esame, ma proprio per questo probabilmente è passata "inosservata" agli addetti ai lavori e risulta, alla fine, paradigmatica delle forme "estreme" cui può addivenire un ricorso senza limiti all'istituto della riformulazione, tanto da essere ritenuta da chi scrive meritevole di considerazione.

Prendendo spunto da tale *case study* e facendo riferimento altresì ad analoghi episodi avvenuti in altri procedimenti legislativi, saranno avanzate alcune riflessioni critiche circa le conseguenze che un "abuso" della riformulazione degli emendamenti può determinare sulla trasparenza e sulla razionalità del procedimento legislativo<sup>7</sup>, anche alla luce della tutela delle prerogative costituzionali dei parlamentari e del principio di "sincerità" del dibattito parlamentare.

## **2. La "trasformazione" dell'emendamento 227.10 al disegno di legge di conversione del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 presso la V Commissione bilancio della Camera dei Deputati**

Il contesto su cui ci si intende soffermare è quello dell'iter di conversione del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" (c.d. "decreto legge rilancio").

---

<sup>7</sup> Per una disamina dei principi di razionalità nella decisione parlamentare, cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, pag. 30-55.

Come noto, il decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 si è caratterizzato per una notevole complessità sia per l'ingente mole di disposizioni contenute all'interno del *corpus* normativo (265 articoli) che per l'eterogeneità degli interventi ivi previsti<sup>8</sup>. Inoltre, il carattere finanziario di tale provvedimento è stato tale da configurarlo come una vera e propria manovra di bilancio<sup>9</sup>, basandosi sul ricorso all'indebitamento autorizzato con le Risoluzioni di approvazione della Relazione al Parlamento, presentata ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, approvate il 29 aprile 2020 dalla Camera dei Deputati e il 30 aprile 2020 dal Senato della Repubblica.

Alla luce delle sopra indicate caratteristiche del decreto legge, si è sviluppata un'attività emendativa particolarmente intensa, con la presentazione di oltre ottomila proposte di modifica in V Commissione bilancio della Camera dei Deputati, individuata quale sede referente per l'esame del provvedimento, ricondotte poi a circa milleduecento a seguito delle "segnalazioni" operate dai gruppi parlamentari ai sensi dell'articolo 85-bis del Regolamento<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Sul punto, il Comitato per la legislazione, nell'esaminare il decreto legge n. 34 del 2020 ai sensi dell'articolo 96-bis del Regolamento della Camera dei Deputati, ha evidenziato che "si tratta probabilmente di dimensioni mai raggiunte in passato da un decreto-legge; da una ricerca effettuata sulla Legislatura in corso e sulle ultime tre precedenti Legislature (XV: 2006-2008; XVI: 2008-2013; XVII: 2013-2018) emerge infatti che il decreto-legge con il numero maggiore di articoli originari è stato fin qui il decreto legge n. 18 del 2020, anch'esso emanato nello scorso marzo per contrastare l'emergenza coronavirus (cd. "cura Italia"), con 127 articoli e 507 commi, seguito dal decreto-legge n. 1 del 2012 (cd. "DL concorrenza") con soli 98 articoli e 295 commi". Inoltre, il Comitato ha posto l'attenzione sul fatto che "andrebbe approfondito anche l'ulteriore sostenibilità – anche nell'ottica di garantire un adeguato coinvolgimento nell'istruttoria legislativa di tutte le Commissioni permanenti – di provvedimenti multisettoriali di ampia portata che siano caratterizzati dall'unica ratio unitaria del contrasto all'emergenza epidemiologica". Giova evidenziare che, diversamente dal parere reso sul disegno di legge di conversione del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. "cura Italia"), il Comitato per la legislazione ha formulato due condizioni, oltre a rilevare le criticità principali del decreto legge n. 34 del 2020, superando così quell'atteggiamento "comprensivo e collaborativo" nei confronti dell'emergenza sanitaria in atto seguito in precedenza (cfr. N. LUPU, *La proroga "innominata" delle deleghe legislative in scadenza. A proposito dell'art. 1, comma 3, della legge n. 27 del 2020 (di conversione del decreto-legge n. 18 del 2020)*, in [www.osservatoriosullefonti](http://www.osservatoriosullefonti), fasc. speciale, 2020, pag. 610-611).

<sup>9</sup> Le analogie con la classica "manovra" annuale di bilancio si sostanziano, tra l'altro, in specifici aspetti contenutistici. Basti pensare, a titolo di esempio, alla presenza di un c.d. "tesoretto" a disposizione dei parlamentari per il finanziamento degli emendamenti proposti in sede di conversione, specificamente all'articolo 265, comma 5, del decreto legge n. 34 del 2020, riprendendo un meccanismo comune al provvedimento annuale di bilancio. Giova altresì precisare che il medesimo articolo, al comma 1, ha modificato l'allegato 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 "legge di bilancio 2020", aggiornando i dati del saldo netto da finanziare (già rivisti dal decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, in aderenza al precedente extra deficit autorizzato con deliberazione parlamentare); tale allegato è stato successivamente novellato con il recente decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, specificamente ai sensi dell'articolo 114, comma 1.

<sup>10</sup> La prassi della segnalazione degli emendamenti è espressamente prevista dall'articolo 85-bis del Regolamento della Camera dei Deputati, in forza del quale ciascun gruppo parlamentare può indicare un numero di emendamenti riferiti a ciascun articolo pari, in media, a un decimo dei propri componenti; tale quota viene raddoppiata nel caso dei disegni di legge di conversione dei decreti legge (con riferimento sia agli articoli del disegno di legge di conversione, sia ai singoli articoli del decreto-legge), cui si possono aggiungere ulteriori segnalazioni a discrezione della Presidenza per le proposte di cui ne riconosca la rilevanza, presentati da deputati che dichiarino di dissentire dai rispettivi Gruppi

Gran parte del dibattito in Commissione si è concentrato sui primi titoli del provvedimento, quali la modifica della disciplina del c.d. “superecobonus” di cui all’articolo 119, nonché la previsione di incentivi a favore dell’acquisto di autovetture per intervenire sulle rimanenze di mezzi invenduti a causa del c.d. *lockdown*. Conseguentemente, l’esame degli ultimi titoli, in particolare del Titolo VIII, si è ridotto negli ultimi giorni, contribuendo ad accrescere ulteriormente la già notevole “confusione” nei lavori parlamentari.

Premesso questo quadro, tra i molteplici emendamenti presentati, di cui taluni particolarmente rilevanti tanto da costituire dei veri e propri “veicoli” per la riscrittura di taluni articoli del decreto legge o l’introduzione di nuove disposizioni particolarmente impattanti sull’opinione pubblica, verrà ora esaminato l’iter dell’emendamento 227.10 che interveniva sull’articolo 227 del decreto legge n. 34 del 2020.

Tale proposta, firmata dai quattro capigruppo delle forze di maggioranza in VIII Commissione ambiente della Camera dei Deputati, era volta a incrementare di ulteriori dieci milioni il finanziamento già previsto per contributi alle imprese eco-compatibili operanti nelle zone economiche ambientali, portandolo a cinquanta milioni di euro.

Inoltre, si interveniva sulla platea dei potenziali beneficiari, sia eliminando le medie imprese quali destinatarie del contributo, sia agendo sui territori oggetto della disposizione. L’articolo 227 del decreto legge n. 34 del 2020, infatti, nel solco di quanto già previsto all’articolo 4-ter, comma 2, del decreto legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito con modificazioni dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141, prevedeva che gli incentivi per le zone economiche ambientali spettassero alle imprese occupate in attività eco-compatibili all’interno dei Comuni aventi il territorio ricompreso, almeno nella misura del quarantacinque per cento, all’interno di un parco nazionale<sup>11</sup>.

---

(cfr. G. PICCIRILLI, *op. cit.*, 2008, pag. 249-254). Invece, al Senato della Repubblica ogni proposta emendativa ritenuta ammissibile è posta in votazione, salvo accordi tra i gruppi parlamentari (cfr. A. RAZZA, *La parificazione delle procedure di esame degli emendamenti ai decreti-legge tra Camera e Senato: prime proposte di riforma del regolamento*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 3, 2018, pag. 5). Si vedano anche le considerazioni di L. GIANNITI e N. LUPO (*Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, pag. 269) in merito al fatto che, poiché il numero degli emendamenti che ciascun gruppo può segnalare dipende non solo dalla consistenza del gruppo stesso ma anche dalla quantità di articoli contenuti nel provvedimento cui le proposte emendative fanno riferimento, di fatto viene introdotto un incentivo alla proliferazione dei commi presenti in ciascun articolo, fino al caso limite della prassi dei maxi-emendamenti.

<sup>11</sup> Il fine di tale previsione era probabilmente quello di favorire i Comuni che, avendo una porzione rilevante del proprio territorio appartenente ad un’area parco, venivano conseguentemente gravati in misura rilevante dai vincoli previsti dal piano e dal regolamento del parco.

La sostituzione, proposta dall'emendamento 227.10, del parametro dei Comuni aventi almeno il quarantacinque per cento del proprio territorio all'interno di un parco con un diretto riferimento alle zone economiche ambientali era volta ad evitare il paradosso che imprese appartenenti al territorio di un parco non potessero beneficiare delle agevolazioni in argomento in quanto facenti parte di un Comune privo del citato requisito del quarantacinque per cento e, di contro, che operatori economici operanti all'esterno di un'area protetta nazionale (e, pertanto, non soggetta ai classici "gravami" imposti da quest'ultima) ricevessero tali finanziamenti<sup>12</sup>.

L'emendamento è stato esaminato dalla V Commissione bilancio nella seduta del 2 luglio 2020, risultando accantonato.

La necessità di concludere i lavori per consentire di dare mandato al relatore ha determinato un'accelerazione dei lavori tanto da non consentire l'esame degli emendamenti dei relatori e dei relativi subemendamenti, come emerso nel resoconto dei lavori della V Commissione del 3 luglio 2020<sup>13</sup>.

In questo clima particolarmente "frenetico", proprio nella seduta del 3 luglio il relatore e il Governo hanno proposto una riformulazione dell'emendamento 227.10, accettata dal proponente e approvata poi dalla Commissione, interamente differente dal testo di partenza, fatto salvo il generico richiamo agli ecosistemi marini delle aree protette che nell'emendamento originario era contenuto al fine di estendere agli operatori economici operanti nelle aree marine protette i contributi finanziari previsti all'articolo 227 del decreto legge<sup>14</sup>.

Tra l'altro, nella riformulazione era previsto un finanziamento pari a due milioni di euro a carico delle risorse previste dall'articolo 265, comma 5, del provvedimento in esame.

---

<sup>12</sup> A margine, si evidenzia che l'emendamento richiamava il solo criterio della sede operativa (e non anche di quella legale) quale requisito per la concessione dei benefici, oltre a estendere i contributi anche alle imprese operanti all'interno delle aree marine protette, escluse dall'articolo 227.

<sup>13</sup> Nella seduta del 3 luglio 2020, l'On. Garavaglia aveva chiesto di procedere alla votazione di tutti i subemendamenti presentati prima di votare gli emendamenti dei relatori. Il Presidente della V Commissione, On. Claudio Borghi, preso atto della mancanza del consenso unanime dei gruppi ad esaminare gli emendamenti dei relatori dando per respinti i subemendamenti, in considerazione della necessità di procedere immediatamente a votare il conferimento del mandato al relatore, avendo ampiamente superato il termine che era stato indicato per procedere alla conclusione dei lavori in sede referente, ha così avvertito che non si sarebbe proceduto all'esame degli emendamenti dei relatori".

<sup>14</sup> Tale discrasia tra la versione iniziale e quella finale è evidenziata dal fatto che mentre l'emendamento 227.10 novellava il citato articolo 227, la riformulazione ha introdotto un articolo aggiuntivo, il 227-bis, a conferma dell'evidente travisamento sia nella forma che nei contenuti della proposta emendativa, sancendo "plasticamente" una vera e propria "cesura" tra il testo iniziale e quello finale.

Ciò potrebbe significare che la riformulazione si era resa necessaria in quanto l'incremento di 10 milioni di euro della dotazione finanziaria previsto dall'emendamento 227.10 non trovava copertura nel quadro del riparto complessivo del "tesoretto" riservato ai parlamentari. Infatti, le risorse ivi previste costituivano un "tetto" per la copertura delle proposte emendative presentate dai parlamentari nel corso dell'iter di conversione del decreto legge, al fine di garantire il potere di emendamento salvaguardo al tempo stesso i saldi finanziari complessivi stabiliti dal Governo.

In tal caso, tuttavia, non è chiaro il motivo per cui la riformulazione non si sia limitata a ridurre tale importo, anche volendo ammettere lo stralcio della parte ordinamentale dell'emendamento per ragioni di merito ovvero di sostenibilità finanziaria<sup>15</sup>. Peraltro, il "tesoretto" sopra richiamato non è stato interamente "intaccato" dai nuovi o maggiori oneri introdotti dalle proposte dei parlamentari, talché non emerge quella carenza di risorse che, almeno in astratto, avrebbe potuto motivare l'impossibilità di procedere all'approvazione dell'emendamento 227.10 come originariamente formulato<sup>16</sup>.

Altro aspetto poco chiaro attiene alla finalità perseguita con la riformulazione in argomento, individuata genericamente nella promozione dell'attività turistica e nel rafforzamento della tutela degli ecosistemi marini nelle aree protette "anche attraverso il servizio antinquinamento marino".

Pertanto, al fine di enucleare specificamente l'obiettivo della proposta e, conseguentemente, il capitolo di bilancio su cui far confluire le previste risorse potrebbe soccorrere il richiamo alla legge n. 979 del 1982, rifinanziata dalla proposta in argomento; tuttavia, anche in questo caso non è possibile individuare una lettura univoca.

Infatti, la legge n. 979 del 1982 contiene varie disposizioni per la difesa del mare, anche con riferimento al contrasto degli inquinamenti marini; peraltro, come si evince dal "nomenclatore degli

---

<sup>15</sup> Giova evidenziare che la relazione tecnica dell'articolo 227 indicava la consistenza della platea dei potenziali beneficiari, fermo restando che la copertura degli oneri era garantita dal meccanismo del riparto delle somme soddisfacendo il fabbisogno di ogni richiedente secondo una percentuale calcolata tra il totale delle risorse e l'ammontare complessivo del fabbisogno segnalato da tutti gli operatori.

<sup>16</sup> Al termine del procedimento parlamentare di conversione del decreto legge n. 34 del 2020, il "tesoretto" è passato da 800 a 475,3 milioni di euro per il 2020, da 90 a 76,55 milioni di euro per il 2021, nonché da 90 a 89 milioni di euro a decorrere dal 2021. Probabilmente l'utilizzo solo parziale delle risorse integrative previste all'articolo 265, comma 5, del decreto legge n. 34 del 2020 è da ascrivere al fatto che diversamente dagli intendimenti iniziali non è stato possibile per il Senato della Repubblica apportare modifiche al testo, anche a causa della eterogeneità degli argomenti del citato provvedimento e dell'enorme mole di emendamenti presentati nonché della ristrettezza dei tempi di esame (il disegno di legge di conversione del decreto legge è stato trasmesso al Senato il 9 luglio 2020 per essere poi approvato in via definitiva il successivo 16 luglio e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 18 luglio, giusto in tempo per assicurarne la conversione entro i tempi costituzionalmente previsti).

atti” di cui all’allegato n. 1 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare contenuto nella legge n. 160 del 2019 “legge di bilancio 2020”, i capitoli nello stato di previsione del Ministero dell’ambiente che trovano fondamento in tale provvedimento sono molteplici e tutti in astratto parimenti “titolati” a essere individuati come destinatari del finanziamento di 2 milioni di euro previsto dalla riformulazione dell’emendamento 227.10.<sup>17</sup>.

A questo punto, si potrebbe tentare di enucleare l’oggetto dell’intervento normativo esaminando la relazione tecnico-finanziaria predisposta dall’Amministrazione competente per materia (nello specifico, il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare).

Tuttavia, la relazione tecnica di passaggio del disegno di legge di conversione del decreto legge n. 34 del 2020 non è stata pubblicata nei resoconti dei lavori della 5<sup>a</sup> Commissione bilancio del Senato della Repubblica, pertanto non è noto, allo stato, l’utilizzo che sarà fatto delle somme previste dall’emendamento (ora articolo 227-bis), se non *ex post* in sede di rendiconto generale dello Stato per l’anno 2020, che come noto il Governo dovrà presentare al Parlamento entro il mese di giugno 2021, ai sensi dell’articolo 35 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

In conclusione, nel caso in esame si è assistito a un doppio corto circuito del procedimento decisionale: da una parte, il travalicamento della finalità iniziale dell’emendamento 227.10 che i proponenti intendevano perseguire, dall’altra parte l’attribuzione di fatto al Dicastero interessato del potere di decidere, in uno stadio successivo a quello parlamentare, l’effettiva allocazione delle risorse e, conseguentemente, di “orientare” l’obiettivo della proposta emendativa.

Si può ritenere che tali criticità siano derivate da una carente valutazione di ammissibilità dell’emendamento riformulato e da una “torsione” della logica della riformulazione<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Si tratta, in particolare, del capitolo 1641 “spese per il servizio antinquinamento dell’ambiente marino”, del capitolo 1644 “spese per il servizio di protezione dell’ambiente marino, per il noleggio di mezzi nautici, aeromobili, mezzi di trasporto e di rimorchio ai fini del controllo e dell’intervento relativi alla prevenzione e alla lotta dell’inquinamento del mare, nonché per la valorizzazione della tutela del mare e delle sue risorse ivi compresa la salvaguardia dei mammiferi marini e delle specie marine protette nel mediterraneo” e del capitolo 1646 “spese per la gestione delle riserve marine e per la loro promozione”.

<sup>18</sup> A titolo di curiosità, giova evidenziare che i contenuti dell’emendamento 227.10, eccetto l’autorizzazione di spesa di 10 milioni di euro ivi prevista, sono stati poi ripresentati sostanzialmente inalterati in tre identiche proposte emendative di maggioranza, approvate nelle Commissioni 1<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> del Senato della Repubblica in sede referente nel corso del procedimento di conversione in legge del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale. Tali emendamenti sono stati approvati con un testo 2 che rispetto alla versione iniziale presentavano come unica differenza l’eliminazione della virgola dopo le parole “di competenza ambientale”, al fine di prevedere che tale qualifica valesse in linea generale per tutti i candidati presidente di parco nazionale; tale

### 3. Le problematiche connesse alla riformulazione degli emendamenti parlamentari

La disamina sopra compiuta dell'iter di approvazione dell'emendamento 227.10 consente di porre l'attenzione su alcune criticità del procedimento legislativo secondo un punto di osservazione differente da quello solitamente preso a riferimento dalla dottrina.

In sede di conversione dei decreti legge l'incidenza del potere emendativo è sempre risultata particolarmente rilevante, tuttavia tale fenomeno si è fortemente amplificato negli ultimi mesi nei quali si è registrata una emanazione "alluvionale" di provvedimenti d'urgenza da parte del Governo a seguito della crisi sanitaria.

Al riguardo, il Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati, nel recente Rapporto 2019-2020 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea ha espressamente affrontato il tema della "capacità trasformativa" del Parlamento e su come la stessa si è ampliata proprio in occasione della "legislazione dell'emergenza" per fronteggiare le ricadute della diffusione del COVID-19<sup>19</sup>.

Con riferimento al procedimento parlamentare di conversione del decreto legge n. 34 del 2020, tale "capacità trasformativa" si è sostanziata nell'incremento di circa un terzo dei contenuti del citato provvedimento a seguito dell'approvazione degli emendamenti parlamentari<sup>20</sup>; più in

---

riformulazione "minimale" appare pertanto assolutamente coerente con i contenuti iniziali delle proposte emendative. Per completezza di informazione, i citati emendamenti hanno introdotto altresì una nuova procedura di nomina del presidente del parco e novellato la disciplina sulla concessione dei beni demaniali ai parchi nazionali, non presenti nel testo dell'emendamento 227.10, mentre non è stata mantenuta l'integrazione di dieci milioni di euro per il contributo alle imprese green operanti nelle zone economiche ambientali prevista nel medesimo emendamento 227.10, probabilmente per evitare problemi di copertura finanziaria e il rischio di "bocciatura" da parte della Ragioneria Generale dello Stato. Appare singolare la "rapidità" con cui la proposta in argomento è stata "recuperata" a soli due mesi di distanza, tenuto conto che nella versione definitivamente approvata la principale differenza rispetto a quella precedente riguarda l'assenza di maggiori oneri, il che rende ancor meno chiaro il motivo della trasformazione testuale subita dall'emendamento 227.10 nel corso dell'iter parlamentare.

<sup>19</sup> L'attività del Comitato per la legislazione è particolarmente rilevante alla luce degli effetti dei pareri da questo espressi, richiamati anche nella giurisprudenza costituzionale soprattutto in materia di omogeneità delle disposizioni introdotte in sede di conversione dei decreti legge. Si veda, tra gli altri, V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte Costituzionale e Comitato per la legislazione*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Il Filangeri, Quaderno 2015-2016, Jovene editore, Napoli, 2017, pag. 113-115. Si veda anche N. MACCABIANI, *La conversione dei decreti legge davanti alla Camera dei deputati. La prassi del Comitato per la legislazione*, Promodis Italia, Brescia, 2001, nonché P. CARNEVALE, *La legislazione parlamentare e l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 9 febbraio 2018.

<sup>20</sup> Come evidenziato nel Rapporto (pag. 171) "Alcuni dei decreti-legge esaminati nel corso dell'emergenza hanno conosciuto un rapido iter parlamentare ovvero sono stati approvati con poche modifiche. In particolare, il decreto legge

dettaglio, a fronte di 324 proposte emendative approvate circa la metà sono state oggetto di riformulazione, a conferma dell'incidenza di tale istituto sull'attività legislativa.

Ciò detto, il crescente ricorso alla riformulazione (peraltro già in atto da tempo) costituisce, di fatto, lo strumento per superare taluni limiti che i regolamenti di Camera e Senato, pur nella diversità delle discipline, pongono nei confronti dei proponenti.

In particolare, con tale sistema viene aggirato il termine temporale entro il quale gli emendamenti di origine parlamentare possono essere presentati<sup>21</sup>. Ai sensi dell'articolo 86, comma 5, del Regolamento della Camera dei Deputati e dell'articolo 100, comma 6, del Regolamento del Senato della Repubblica, tale vincolo non è applicato agli emendamenti della Commissione e del Governo<sup>22</sup> e, il più delle volte, le riformulazioni degli emendamenti parlamentari costituiscono il mezzo più agevole per evitare la presentazione di nuove proposte da parte del relatore o del Governo. In quest'ultimo caso, infatti, si determina un inevitabile allungamento dei tempi, per

---

n. 6 del 2020 è stato approvato definitivamente il 5 marzo 2020, a 12 giorni dalla sua emanazione; al testo risultano approvati solo 6 emendamenti; per 9 delle 33 leggi approvate si è fatto ricorso, in almeno un ramo del Parlamento, alla posizione della questione di fiducia. Per tutti i provvedimenti la lettura si è concentrata nel primo ramo di esame. Ma per i più consistenti e rilevanti tra i provvedimenti adottati nel periodo appare confermata la "capacità trasformativa" del Parlamento; in tutto il periodo considerato sono stati approvati 860 emendamenti (vedi tabella 3). Ad esempio, il decreto-legge n. 18 (cd. "cura Italia") ha conosciuto in Parlamento un incremento di 222 commi rispetto ai 507 originari e di oltre 23.000 parole rispetto alle oltre 67.000 parole originarie; il decreto-legge n. 22 del 2020 (cd. "DL scuola") un incremento di 39 commi rispetto ai 27 originari e di oltre 4.000 parole rispetto alle oltre 3.000 originarie; il decreto-legge n. 23 del 2020 (cd. "DL liquidità imprese") un incremento di 60 commi rispetto ai 138 originari e di oltre 7.000 parole rispetto alle 26.000 originarie; il decreto-legge n. 34 (cd. "decreto Rilancio") un incremento di 319 commi rispetto ai 1049 originari e di quasi 40.000 parole rispetto alle oltre 110.000 iniziali".

<sup>21</sup> Con riferimento ai lavori in Commissione, ai sensi dell'articolo 79, comma 1, del Regolamento della Camera dei Deputati, l'ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi con la maggioranza prevista dall'articolo 23 comma 6 (consenso dei presidenti di Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti della Camera) ovvero, in assenza di tale maggioranza, il Presidente della Commissione stabilisce, tra l'altro, il termine per la presentazione degli emendamenti. Per l'attività in Assemblea, al Senato della Repubblica il termine di presentazione delle proposte emendative è fissato almeno ventiquattro ore prima dell'esame degli articoli a cui si riferiscono (articolo 100, comma 3, del Regolamento del Senato) mentre per la Camera dei Deputati tale termine è individuato entro il giorno precedente la seduta nella quale avrà inizio la discussione degli articoli (articolo 86, comma 1, del Regolamento della Camera).

<sup>22</sup> Come evidenziato da E. GRIGLIO (*La conversione dei decreti legge nella XIV legislature: da procedimento duale a procedimento a prevalente connotazione governativa?*, in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, pag. 326-327), l'articolo 86, comma 5, del Regolamento della Camera e l'articolo 100, comma 6, del Regolamento del Senato prevedono, in deroga al regime ordinario, la possibilità per la Commissione e il Governo di presentare emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi finché non inizia la votazione dell'articolo o dell'emendamento "scavalcando così, di fatto, il preventivo vaglio di ammissibilità cui sono di regola sottoposti gli emendamenti parlamentari".

effetto della facoltà di subemendare tali proposte e di condizionare, tramite la votazione di tali subemendamenti, l'approvazione dell'emendamento originario del relatore o del Governo<sup>23</sup>.

Da questa prassi deriva l'eventualità che il lasso di tempo tra la presentazione della riformulazione e la votazione del nuovo testo dell'emendamento risulti particolarmente ridotto, specialmente quando ciò si verifica nella fase finale dei lavori di Commissione.

I membri delle Assemblee elettive si trovano così a dover subire una sorta di *aut aut*, dovendo accettare ovvero rigettare la proposta di riformulazione, senza peraltro possibilità per gli altri parlamentari di poter subemendare il nuovo testo<sup>24</sup>. Anche qualora la riformulazione sia stata preventivamente concordata con il proponente, rimane comunque la patologica impossibilità per l'opposizione di poter incidere sul nuovo testo e, in ogni caso, di poter esaminare in tempi congrui la nuova proposta emendativa, essendo spesso quest'ultima presentata nell'imminenza della votazione<sup>25</sup>.

Quanto sopra rappresentato, pur riferendosi specificamente alle prassi seguite nel corso dei lavori della Camera dei Deputati, può essere mutuato, con i dovuti distinguo, anche per le procedure legislative che si sviluppano al Senato della Repubblica<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Nel corso dell'esame del disegno di legge di bilancio 2020, la presentazione di centinaia di subemendamenti agli emendamenti presentati dai Relatori ha indotto la Commissione a privilegiarne l'esame al fine di concludere i lavori in tempo utile per il passaggio del provvedimento in Aula, a scapito delle proposte precedentemente presentate dai parlamentari le quali, nella maggior parte dei casi, non sono state oggetto di votazione. Giova ricordare, infatti, che ai sensi dell'articolo 87, comma 3, ultimo periodo, del Regolamento della Camera dei Deputati, i subemendamenti devono essere votati prima dell'emendamento cui si riferiscono; in tal modo, l'esame dei subemendamenti è necessario al fine di giungere all'approvazione dell'emendamento di partenza, ovvero, detto in altri termini, tali subemendamenti beneficiano di un canale preferenziale rispetto agli emendamenti parlamentari "classici" essendo "agganciati" ad un emendamento di relatore o Governo di cui è logico presupporre il carattere di priorità rispetto alle altre proposte presentate. Peraltro, come evidenziato da G. PICCIRILLI (*op. cit.*, 2007, pag. 139-140) "il Presidente della Camera ha segnalato, al limite, come possa considerarsi una soluzione "di buon senso" l'applicazione del termine di cui all'art. 86, comma 5, reg. Cam. per procedere anziché alla presentazione di ulteriori proposte, alla riformulazione di emendamenti già presentati, cui seguirebbe nell'ipotesi la fissazione di un termine per la presentazione dei subemendamenti, da intendersi ovviamente limitati alle parti oggetto di riformulazione".

<sup>24</sup> È vero che la riformulazione viene presentata dal relatore e dal Governo prima della votazione e spesso è distribuita ai membri della Commissione ancor prima dell'espressione del parere, tuttavia nel caso in cui la riformulazione modifichi radicalmente l'emendamento originario emerge il dubbio circa l'effettiva consapevolezza dei parlamentari sui contenuti del nuovo testo, ad eccezione del presentatore (o del suo sostituto) chiamato ad accettare o meno la riformulazione proposta all'atto della votazione della stessa.

<sup>25</sup> Piuttosto, sarebbe più appropriato che la definizione di un nuovo testo avvenisse mediante ulteriori emendamenti presentati dal relatore, ai fini di una maggiore chiarezza della procedura nonché per consentire ai parlamentari di poter subemendare tale proposta. Ciò potrebbe costituire il modo per concertare dei testi di compromesso tra maggioranza ed opposizione. Al riguardo, si veda C. F. FERRAJOLI, *La pubblicità dei lavori in Commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 2, 2017, pag. 167.

<sup>26</sup> Sul diverso regime tra la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica in materia di esame degli emendamenti ai disegni di legge di conversione dei decreti legge, cfr. A. RAZZA, *op. cit.*, 2018. Si vedano altresì le considerazioni di

Basti pensare a quanto avvenuto nel corso dell'iter di conversione del decreto legge n. 32 del 2020 (c.d. "sblocca-cantieri"), sul quale era stato presentato in Assemblea l'emendamento 1.7 da parte del Sen. Pergreffi e altri (Lega) cui ha fatto seguito un testo 2, poi approvato dall'Aula, notevolmente diverso dalla proposta iniziale e particolarmente articolato nei contenuti (tanto da trasformarsi da novella dell'articolo 1 del citato decreto legge ad articolo interamente sostitutivo del medesimo articolo 1, precludendo tutti gli emendamenti parlamentari presentati).

L'emendamento 1.7 testo 2 è stato poi, a sua volta, oggetto di centinaia di subemendamenti, in gran parte riproduttivi del contenuto degli emendamenti parlamentari presentati all'articolo 1 del decreto legge, pertanto apparentemente recuperando il potere emendativo dei parlamentari che sarebbe stato *bypassato* qualora tale proposta fosse stata direttamente messa ai voti. Tuttavia, a fronte di tale "mole" di subemendamenti solo tre sono stati effettivamente approvati; tra questi, giova evidenziare il subemendamento 1.7/161 (testo 2) a firma dei due capigruppo di maggioranza (Sen. Patuanelli e Sen. Romeo) con il quale è stata operata una profonda riscrittura dell'emendamento 1.7 testo 2 a suggello della rielaborazione condivisa del testo dell'articolo 1 del decreto legge.

Meno eclatante ma comunque "curiosa" appare l'evoluzione dell'emendamento 54.8 presentato in Commissioni riunite 1<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> in sede di conversione del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76.

Il testo iniziale prevedeva l'istituzione di un fondo presso il Ministero dell'interno con una dotazione annuale di 400 milioni di euro da destinare agli interventi per il risanamento idrogeologico, di cui 300 milioni di euro in favore degli enti locali e 100 milioni per le province e le città metropolitane, nel quale peraltro non era indicata alcuna fonte di finanziamento. A tale emendamento, dichiarato inammissibile nella seduta dell'11 agosto 2020, ha fatto seguito nella seduta del 24 agosto un testo 2, notevolmente ampliato rispetto al testo iniziale.

In particolare, mentre alla lettera c) sono stati riproposti i contenuti dell'emendamento 54.8 prevedendo in aggiunta la necessaria copertura finanziaria (a valere sul "tesoretto" a disposizione delle proposte parlamentari ai sensi dell'articolo 265, comma 5, del medesimo decreto legge), alle lettere a) e b) è stato introdotto un *corpus* normativo completamente nuovo rispetto al testo iniziale (se non per il comune riferimento alla generale tematica della difesa del suolo), che disciplinava

---

E. GRIGLIO, *op. cit.*, in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, pag. 321-329.

importanti forme di semplificazione della pianificazione di bacino, in alcuni casi prevedendo l'esenzione *ex lege* della valutazione ambientale strategica per il piano di gestione e il piano di gestione del rischio alluvioni.

Successivamente, nella seduta del 28 agosto è stato presentato un testo 3 che manteneva le lettere a) e b) del testo 2, espungendo la lettera c); in altri termini, il testo 3 non presentava i contenuti del testo 1 e manteneva integralmente le aggiunte introdotte nel testo 2 (eccetto la disposizione sulla copertura finanziaria del fondo inizialmente previsto, necessariamente espunta venendo meno la disciplina istitutiva del fondo stesso).

Infine, nella seduta antemeridiana del 1° settembre è stato presentato il testo 4 dell'emendamento 54.8, poi approvato dalla Commissione nella seduta notturna del medesimo giorno; tale ultima versione riformulava la lettera b) del testo 3, espungendo altresì le altre disposizioni ivi contenute.

In sintesi, rispetto alla “evoluzione” (o, più propriamente, alla “trasformazione”) cui l'emendamento è stato soggetto, solo nel passaggio dal testo 3 al testo 4 si ravvisano i caratteri propri della riformulazione; negli altri testi i proponenti hanno proceduto a mere aggiunte o espunzioni di singole norme, a seconda dei casi e, soprattutto, nel passaggio dal testo 2 al testo 3 è venuto meno *tout court* il contenuto originario della proposta emendativa<sup>27</sup>.

Un ulteriore aspetto di criticità connesso all'abuso della riformulazione degli emendamenti attiene all'effetto che tale pratica determina sulla chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare nel corso del procedimento legislativo.

Si tratta di una esigenza sottolineata ormai da tempo dalla giurisprudenza del Conseil Constitutionnel francese, che in varie pronunce ha inteso rimarcare l'importanza che le regole di procedura vengano rispettate, nell'ottica di un bilanciamento tra le esigenze di celerità dei lavori e la “sincerità” del dibattito<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Giova precisare che, diversamente dalla Camera dei Deputati, la previsione al Senato di un preventivo filtro di improponibilità per le proposte che potrebbero determinare ricadute negative per la finanza pubblica attenua, almeno parzialmente, l'effetto “sorpresa”. Inoltre, la presentazione dei nuovi testi viene solitamente annunciata a inizio seduta dal presidente della Commissione e non dal relatore e dal Governo in sede di parere sugli emendamenti come invece avviene alla Camera (anche se, come già detto in precedenza, nella prassi le riformulazioni sono preventivamente distribuite ai membri della Commissione). In ogni caso, come si è visto, nella prassi tali meccanismi possono essere aggirati espungendo le parti che presentano ricadute sulla finanza pubblica e/o presentando un nuovo testo nella giornata stessa in cui l'emendamento viene poi approvato.

<sup>28</sup> Nella scorsa legislatura era stato avviato un tentativo di riforma del Regolamento della Camera dei Deputati che, diversamente da quanto avvenuto al Senato della Repubblica, non è stato portato a termine; in ogni caso, tra le modifiche che erano state proposte vi erano alcuni vincoli procedurali volti a “sottoporre gli attori politici e istituzionali ad una rete di doveri reciproci di lealtà e di “fair play”: in nome cioè del c.d. “principio di sincerità” affermatosi nella

Il ricorso da parte dei parlamentari italiani alla Corte Costituzionale, avvenuto all'indomani delle ultime leggi di bilancio nonché per la legge di conversione del decreto legge n. 135 del 2018, pare sia volto a promuovere anche in Italia un ruolo più incisivo della Corte (sia pure non preventivo, come invece avviene in Francia, e senza poter far leva su una disciplina costituzionale espressa in materia di emendamento) nell'assicurare il rispetto delle prescrizioni costituzionali nel procedimento legislativo<sup>29</sup>.

In particolare, tale nuovo indirizzo della giurisprudenza costituzionale ha preso le mosse dall'ordinanza n. 17 del 2019<sup>30</sup>, che ha riconosciuto la legittimazione dei membri delle Camere a sollevare il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e che, a sua volta, ha costituito il

---

giurisprudenza costituzionale francese (cfr. R. IBRIDO, *La riforma del procedimento legislativo. principio di "sincerità" e modello accusatorio di deliberazione politica*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 1, 2014, pag. 10-12). Si vedano anche le considerazioni di M. LUCIANI, *Il "principio di sincerità" nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del Diritto*, n. 4, 2010, pag. 575 ss.

<sup>29</sup> Sul diverso approccio seguito, soprattutto in passato, dal Conseil Constitutionnel francese (sin dalle decisioni n. 2005-512 DC del 21 aprile 2005 e n. 2005-526 DC del 13 ottobre 2005) e dalla Corte Costituzionale italiana rispetto alla verifica della correttezza del procedimento legislativo, cfr. N. LUPO, *Un Parlamento da rafforzare, non da indebolire. la revisione costituzionale francese del luglio 2008 a confronto con le prospettate riforme dei regolamenti parlamentari*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2009, pag. 122-133. Tale differenza si può ritrovare sin dalle origini della giurisprudenza delle due Corti sopra citate, italiana e francese, in materia di sindacato costituzionale sul procedimento legislativo, come si evince dalla sentenza n. 9 del 1959 della Corte italiana e la decisione n. 75-57 del 23 luglio 1975 del Conseil Constitutionnel; in questo caso, come evidenziato 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 E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, pag. 363 ss.) rileva anche la maggiore attenzione della Costituzione francese sul potere di emendamento, disciplinato in particolare all'articolo 44, primo comma, della Costituzione della V Repubblica, cui si aggiungono le stringenti disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari. Si veda anche A. A. CERVATI, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con "voto bloccato" nella Quinta Repubblica Francese*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6, 1969, pag. 2711.

<sup>30</sup> Con ordinanza n. 17 del 2019 la Corte Costituzionale si è espressa sul conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal capogruppo del Partito democratico al Senato della Repubblica e altri senatori a seguito dell'iter di approvazione del disegno di legge "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021" (Atto Senato 981). In tale occasione, la Corte ha dichiarato il ricorso inammissibile, in quanto "non emerge un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità nella situazione attuale. Ciò rende inammissibile il presente conflitto di attribuzione. Nondimeno, in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti". In merito ai contenuti dell'ordinanza n. 17 del 2019, si veda, tra gli altri, V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), num. spec. n. 3, 2019, A. CONTIERI, *Un monito inedito al Senato nell'ordinanza n. 17/2019*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2019, M. C. GRISOLIA, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzioni. Una nuova "voce" nel sistema delle garanzie costituzionali*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 1, 2019, G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova "storica (ma insoddisfacente) sentenza?*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 1, 2019.

riferimento per le successive pronunce, le ordinanze n. 274 e 275 del 2019 (di seguito esaminate), nonché l'ordinanza n. 60 del 2020<sup>31</sup>.

In tutti questi casi, la Corte non ha rilevato una violazione manifesta delle prerogative costituzionali dei parlamentari nei casi specifici portati alla sua attenzione dai ricorrenti, tuttavia, pur dichiarando l'inammissibilità dei ricorsi, la Corte ha aperto "in prospettiva, a una maggiore attenzione nei confronti di conflitti che lamentino la violazione dei principi costituzionali sul procedimento legislativo"<sup>32</sup>, nell'ottica del necessario bilanciamento tra le ragioni del contraddittorio e quelle dell'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari proprie dei provvedimenti "a data certa", quali la legge di bilancio (in relazione all'esigenza di approvare il testo entro il 31 dicembre 2020, pena l'esercizio provvisorio ai sensi dell'art. 81, Cost.) e la conversione dei decreti legge.

Al riguardo, il ricorso alla riformulazione tale da stravolgere i contenuti dell'emendamento di partenza, magari proposta nelle sedute finali di Commissione ove inevitabilmente la "soglia di attenzione" da parte dei parlamentari tende ad abbassarsi e la valutazione di ammissibilità spesso non riesce a tenere il passo rispetto all'andamento dei lavori<sup>33</sup>, rischia di incidere negativamente sull'esigenza di bilanciamento tra la valorizzazione del contraddittorio e l'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari.

---

<sup>31</sup> Con ordinanza n. 60 del 2020 la Corte si è espressa sul ricorso da parte dei parlamentari dell'opposizione di centro destra in merito all'iter di approvazione della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), dichiarandolo inammissibile "in ragione dell'assenza di un irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari e, quindi, un vulnus delle attribuzioni dei parlamentari grave e manifesto" a seguito della ricostruzione delle varie fasi che hanno caratterizzato il procedimento di approvazione del disegno di legge in argomento.

<sup>32</sup> Cfr. N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 4, 2019. Come evidenziato da F. FABBRIZZI (*Le ordd. 274 e 275/2019 su conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari. Dialogando con l'ord. 17/2019*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2, 2020, pag. 180) con la pronuncia in argomento la Corte ha preconstituito i parametri per valutare i successivi, analoghi ricorsi, riconducibili alle attribuzioni "inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto" propri dei parlamentari che sono chiamati a contribuire alla formazione della volontà legislativa (garantendo il confronto parlamentare sui contenuti degli emendamenti e sulla loro ammissibilità) e non a limitarsi ad approvare i provvedimenti legislativi sottoposti al loro esame.

<sup>33</sup> Peraltro, bisogna tenere conto che è ormai frequente nella prassi parlamentare (soprattutto nel caso dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, nonché dei disegni di legge di bilancio) che il potere emendativo venga esercitato nella sola Commissione competente del ramo del Parlamento che avvia l'esame del provvedimento, dando origine a una sorta di "monocameralismo di fatto" o a "geometria variabile" (cfr. M. ARMANNI, *op. cit.*, 2020, pag. 211-219).

#### 4. La disciplina delle ammissibilità degli emendamenti

Le patologie sopra evidenziate sono da ascrivere non solo all'assenza di specifiche disposizioni dei regolamenti parlamentari in materia di riformulazione delle proposte emendative ma anche alle note criticità connesse al vaglio di ammissibilità<sup>34</sup>.

Il ricorso alla riformulazione degli emendamenti non costituisce in sé una patologia, qualora il nuovo testo si mantenga all'interno del "perimetro" normativo della versione inizialmente presentata; anzi, una riscrittura della proposta emendativa dovrebbe consentire di mantenerne la *ratio* di fondo armonizzandone i contenuti con il quadro ordinamentale di riferimento, assicurandone ove necessario la compatibilità con il principio di "equilibrio" di bilancio costituzionalmente riconosciuto a partire dal 2012 e la coerenza con le tecniche normative redazionali.

Tuttavia, non si può sottacere il rischio concreto che tale prassi costituisca una forma di elusione di specifiche regole del diritto parlamentare; il caso sopra esaminato della trasformazione dei contenuti dell'emendamento 227.10 all'AC 2500 è indicativo al riguardo, ma non è certamente l'unico<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> L'ammissibilità degli emendamenti è disciplinata, in via generale, agli articoli 89, comma 1, e 96-bis, comma 7, del Regolamento della Camera dei Deputati, nonché agli articoli 97 e 100, comma 8, del Regolamento del Senato della Repubblica. Disposizioni specifiche sono previste per i provvedimenti di finanza pubblica all'articolo 121, comma 5, del Regolamento della Camera dei Deputati e agli articoli 128, comma 6, e 129, comma 3, del Regolamento del Senato della Repubblica, nonché per i provvedimenti "collegati" all'articolo 123-bis, comma 3-bis, del Regolamento della Camera dei Deputati e all'articolo 126-bis, commi 2-ter e 2-quater del Regolamento del Senato della Repubblica. Per i disegni di legge europea e di delegazione europea la normativa sull'ammissibilità è contenuta all'articolo 126-ter, comma 4, del Regolamento della Camera dei Deputati e all'articolo 144-bis, comma 4, del Regolamento del Senato della Repubblica. Infine, l'articolo 42, comma 2, del Regolamento del Senato affronta l'ammissibilità degli emendamenti in caso di procedura in Commissione in sede redigente. Si rimanda altresì alle indicazioni contenute in merito nella circolare dei Presidenti delle due Camere del 10 gennaio 1997. Sulla disciplina delle ammissibilità degli emendamenti, cfr. A. MENÉ, *Ammissibilità degli emendamenti alla Camera nella XII legislatura*, in *Rassegna Parlamentare*, 1996, pag. 918, G. PICCIRILLI, *op. cit.*, 2008, pag. 121-165, L. GIANNITI e N. LUPO, *op. cit.*, 2018, pag. 265, C. BERGONZINI, *I Presidenti di Assemblea in sessione di bilancio, tra Governo e Parlamento*, in *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, di E. Gianfrancesco, N. LUPO e G. RIVOCCHI (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2014, pag. 269-271, nonché R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Jovene editore, Napoli, 2018, pag. 143-145. Sulla riforma del Regolamento del Senato del 2017, con particolare riferimento alle conseguenze procedurali della questione di fiducia nel procedimento legislativo, cfr. A. CARBONI e M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del regolamento del Senato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2018, pag. 53 e ss., nonché N. LUPO, *op. cit.*, 2019, pag. 4-5.

<sup>35</sup> Alla luce della richiamata prassi parlamentare, si potrebbe tentare di individuare, sia pure sommariamente, alcuni indicatori di "criticità" della riformulazione, sotto l'aspetto dei profili di inammissibilità e della trasparenza della decisione. In primo luogo, una proposta riformulata che prevede l'aggiunta di commi o addirittura di articoli rispetto all'emendamento originario presenta un maggior rischio di disomogeneità rispetto a modifiche meramente puntuali

Un possibile filtro alle “degenerazioni” delle riformulazioni dovrebbe derivare dall’utilizzo più puntuale del vaglio di ammissibilità, almeno per evitare stravolgimenti integrali delle proposte emendative nel corso dei lavori in Commissione.

Su quest’aspetto, tuttavia, sono note le problematiche di tale istituto, tanto da rendere in taluni casi necessari interventi “drastici” per rimediare a valutazioni eccessivamente permissive circa l’ammissibilità degli emendamenti presentati in Commissione.

Al riguardo, appare paradigmatico quanto avvenuto in occasione dell’iter di conversione del decreto legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante “Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione” (c.d. “semplificazioni”) con specifico riferimento allo stralcio da parte del Presidente del Senato della maggior parte degli emendamenti approvati in sede referente dalle Commissioni riunite 1<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> (62 su 85) per carenza di omogeneità con il decreto legge, probabilmente anche a seguito della *moral suasion* da parte del Presidente della Repubblica per l’eterogeneità di tali proposte rispetto ai contenuti del citato provvedimento d’urgenza<sup>36</sup>.

Più recentemente, all’atto della promulgazione della legge di conversione del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, il Presidente della Repubblica ha sottolineato la presenza nel provvedimento di diverse disposizioni introdotte in sede parlamentare, in particolare quelle contenute all’articolo 49 di modifica organica di quindici articoli del Codice della Strada, non riconducibili alle finalità di

---

dell’emendamento iniziale, soprattutto se in tal modo vengono aggiunte disposizioni “nuove” rispetto ai contenuti del provvedimento. Ai fini dell’ammissibilità, appare meno problematica una riformulazione che, pur aggiungendo ulteriori commi all’emendamento di partenza, incide su disposizioni già presenti nel provvedimento, fermo restando il problema della trasparenza del procedimento legislativo qualora il nuovo testo sia conosciuto dai membri della Commissione in sede referente in una fase avanzata dei lavori parlamentari. In secondo luogo, una riformulazione meramente ordinamentale appare maggiormente “sospetta” rispetto a una riscrittura dell’emendamento originario a carattere prettamente finanziario. In tale ultimo caso, infatti, il nuovo testo potrebbe trovare giustificazione nell’esigenza tecnica di assicurare la copertura degli oneri ed evitare la mancata “bollinatura” da parte della Ragioneria Generale dello Stato, tenuto conto dell’effetto significativo dei pareri della Commissione bilancio sull’eventuale violazione dell’articolo 81, Cost. (L. GIANNITI e N. LUPO, *op. cit.*, 2018, pag. 261-262) che “vincolano” il presentatore a preoccuparsi degli effetti sul bilancio della propria proposta in linea con le inderogabili regole di contabilità pubblica e, spesso, ad accettare giocoforza una riformulazione necessaria per assicurarne la sostenibilità finanziaria. In sintesi, quanto più la riformulazione agisce direttamente sul testo dell’emendamento iniziale e/o attiene a profili finanziari, minori risultano essere i margini per un “abuso” di tale istituto; quanto più la riformulazione si discosta dall’emendamento originario ovvero dal provvedimento cui si riferisce e/o presenta un carattere specificamente ordinamentale, maggiori risultano essere i rischi di un aggiramento delle regole del diritto parlamentare e, conseguentemente, di una dilatazione oltre misura del contenuto della proposta stessa a detrimento dell’omogeneità rispetto ai contenuti del provvedimento.

<sup>36</sup> Cfr. R. IBRIDO, *op. cit.*, 2019, pag. 18. Al riguardo, appare paradigmatico che la rigorosa declaratoria di improponibilità di 62 emendamenti già approvati dalla Commissione in sede referente da parte del Presidente del Senato possa essere derivata dall’attività di *moral suasion* del Capo dello Stato; in caso contrario difficilmente si sarebbe potuto immaginare un intervento di tale portata *motu proprio* da parte del Presidente dell’Assemblea.

semplificazione proprie del predetto decreto legge né ai relativi contenuti. In tale occasione, il Capo dello Stato ha richiamato per il futuro il Governo e il Parlamento affinché sia evitato l’inserimento di contenuti estranei alla materia oggetto dei provvedimenti d’emergenza<sup>37</sup>.

Pur in presenza di criteri consolidati per la valutazione dell’ammissibilità degli emendamenti, derivanti anche dalla nota giurisprudenza costituzionale in materia, gli effetti non appaiono univoci e, spesso, sorge il dubbio che in alcuni casi il “rigore” della decisione sulle ammissibilità derivi dalla necessità di ovviare alla mancata “segnalazione” delle proposte emendative da parte dei gruppi e consentire così un più agevole svolgimento dei lavori parlamentari<sup>38</sup>, oltre che da quelle “sollecitazioni esterne” sopra evocate. Ciò ovviamente viene ulteriormente amplificato dall’abuso dell’istituto della riformulazione, che rende ancora più difficile assicurare un metro di giudizio univoco anche all’interno del medesimo procedimento legislativo.

In relazione a quanto precede, emerge come il tema dell’omogeneità delle proposte emendative rispetto ai provvedimenti aventi un contenuto “proprio” (quali i decreti legge o i disegni di legge di bilancio) rilevi ai fini della disamina dell’istituto della riformulazione e, pertanto, le criticità derivanti da un abuso di quest’ultimo si riverberano inevitabilmente sui contenuti del “prodotto” legislativo finale.

Il tema dell’ammissibilità degli emendamenti non può comunque essere trattato senza fare un cenno al tema più generale del ruolo svolto dal Presidente di Assemblea, che alla luce della prassi non sembra in grado di utilizzare tutti gli strumenti pur riconosciuti a norma di Regolamento al fine di assicurare, per quanto possibile, un ordinato svolgimento del procedimento legislativo, tanto da

---

<sup>37</sup> “Nel caso in esame, attraverso un solo emendamento approvato dalla Commissione di merito al Senato in prima lettura, si è intervenuti in modo rilevante su una disciplina, la circolazione stradale, che, tra l’altro, ha immediati riflessi sulla vita quotidiana delle persone. L’emendamento è stato quindi trasfuso nel più ampio emendamento interamente sostitutivo dell’articolo unico del provvedimento, testo sul quale il Governo, sia al Senato che alla Camera, ha posto la questione di fiducia. Ho proceduto alla promulgazione soprattutto in considerazione della rilevanza del provvedimento nella difficile congiuntura economica e sociale. Invito tuttavia il Governo a vigilare affinché nel corso dell’esame parlamentare dei decreti legge non vengano inserite norme palesemente eterogenee rispetto all’oggetto e alle finalità dei provvedimenti d’urgenza. Rappresento altresì al Parlamento l’esigenza di operare in modo che l’attività emendativa si svolga in piena coerenza con i limiti di contenuto derivanti dal dettato costituzionale” (Comunicato della Presidenza della Repubblica dell’11 settembre 2020).

<sup>38</sup> Sul punto, la Presidenza è intervenuta in modo particolarmente rigoroso sugli emendamenti presentati all’AS 1883 “Conversione in legge del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale”, dichiarando l’inammissibilità di oltre mille proposte, solo in parte “recuperate” a seguito di accoglimento del ricorso avanzato dai proponenti. Nel senso, cfr. Resoconto n. 20 dell’11 agosto 2020 delle Commissioni riunione 1<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> del Senato della Repubblica.

far ricadere l'onere di frenare le degenerazioni che si registrano nel corso dell'*iter legis* sul Presidente della Repubblica nonché, soprattutto, sulla Corte Costituzionale<sup>39</sup>.

In altri termini, il fatto che un intervento “deciso” del Presidente d'Assemblea nella valutazione di inammissibilità possa derivare dall'opera di *moral suasion* esercitata dal Capo dello Stato, come nel caso precedentemente esaminato relativo al c.d. decreto legge “semplificazioni”, sottolinea la difficoltà per tale organo a svolgere tale funzione, tanto da richiedere in alcuni casi “limite” un “sostegno” esterno, sia pure autorevole, per assicurare il rispetto delle regole di diritto parlamentare e, per tale via, dei principi costituzionali in materia<sup>40</sup>.

Di contro, un penetrante vaglio presidenziale di ammissibilità delle proposte emendative non richiederebbe un coinvolgimento del Quirinale, sia pure informale, nel corso del procedimento parlamentare e, soprattutto, avrebbe una indubbia rilevanza anche ai fini di un eventuale giudizio di costituzionalità, come dimostra il fatto che in recenti pronunce la Corte Costituzionale ha fatto espresso riferimento a tale attività.

Al riguardo, giova soffermarsi su un aspetto che emerge dalle recenti ordinanze n. 274 e n. 275 del 2019 con le quali la Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato presentato da senatori di opposizione in merito alla modalità di approvazione

<sup>39</sup> Si vedano, al riguardo, le considerazioni di M. GIANNELLI (*Il monito mancante. Una riflessione sul ruolo del presidente di assemblea (a margine di corte cost. ordinanza n. 17 del 2019*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 1, 2019), il quale evidenzia come nell'ordinanza n. 17 del 2019 “la Corte si sarebbe potuta soffermare con un monito, capace di suonare come una vera e propria supplenza, sul ruolo del Presidente di Assemblea e sulla necessità di una netta inversione sul punto, proprio perché questi si è rivelato in realtà uno dei soggetti che ha concorso a produrre questa degenerazione”. Sull'evoluzione del Presidente di Assemblea, cfr. F. BILANCIA, *L'imparzialità perduta (a proposito dei Presidenti di Assemblea parlamentare)*, in *Studi in onore di Giuseppe Ferrara*, Giappichelli, Torino, 2005, pag. 311 ss., N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. IV di aggiornamento, Utet giuridica, Milano, 2010, pag. 444-480, nonché V. LIPPOLIS e N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere - Il Filangieri. Quaderno 2012-13*, Jovene Editore, Napoli, 2013. Si veda anche A. MENÈ, *Ammissibilità ed ordine di votazione degli emendamenti tra ostruzionismo, integrazione normativa e qualità delle leggi*, in S. TRAVERSA e A. CASU (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Giuffrè, Milano, 1998, pag. 203 e ss. Peraltro, come evidenziato da R. Ibrido (*op. cit.*, 2019, pag. 24) spesso i Presidenti di Assemblea hanno sovradimensionato il criterio teleologico di ammissibilità degli emendamenti, oltre a ricorrere ad un uso alterno del divieto di inserimento di deleghe legislative in sede di conversione dei decreti legge.

<sup>40</sup> Sui rapporti tra Presidenti di Assemblea, Presidente della Repubblica e Corte Costituzionale, cfr. F. ROSA, *I Presidenti di Assemblea nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSECCI, *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 2014, pag. 311 ss., N. LUPO, *La difficile “tenuta” del diritto parlamentare, tra Corte costituzionale, Presidente di Assemblea e Presidente della Repubblica*, in A. MANZELLA (a cura di), *I Regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna, 2012, pag. 199 ss., D. CHINNI, *Le “convergenze parallele” di Corte Costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto legge*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2012, pag. 2499-2504.

dell'emendamento 11.0.43 (testo 4), asseritamente "intruso" rispetto ai contenuti del decreto legge n. 135 del 2018.

I proponenti avevano lamentato la violazione delle prerogative parlamentari garantite dagli articoli 67, 68, primo comma, 70, 71, primo comma, e 72 della Costituzione, anche in relazione all'articolo 77, Cost., in ragione dell'estraneità della proposta emendativa approvata che, in quanto tale, delineava un'ipotesi di grave abuso del procedimento legislativo.

Il rigetto del ricorso è stato motivato dalla Corte in ragione dell'assenza di adeguati elementi tali da fondare l'asserito difetto di omogeneità dell'emendamento in esame nonché la conseguente, palese violazione delle prerogative dei senatori ricorrenti. Tuttavia, proprio lo stralcio da parte del Presidente di Assemblea di numerosi emendamenti approvati in sede referente è stato inteso dalla Corte (specificamente nell'ordinanza n. 274 del 2019) quale indice circa la sussistenza di un effettivo confronto parlamentare sui contenuti delle singole proposte e sulla loro ammissibilità, desumendo da ciò l'assenza di manifeste violazioni delle prerogative parlamentari sancite in Costituzione<sup>41</sup>.

Il tema dell'ammissibilità degli emendamenti rispetto al decreto legge cui fanno riferimento assume così un duplice aspetto: da una parte, appare necessario assicurare l'omogeneità dei contenuti delle proposte emendative rispetto alle previsioni del decreto legge, dall'altra, si dovrebbe procedere ad un utilizzo "accorto" dello strumento della riformulazione affinché non diventi uno stratagemma per evitare, o quantomeno fortemente ridimensionare, la portata del filtro di ammissibilità, "stretto" in molti casi tra la presentazione "improvvisa" di nuovi testi e la necessità della Commissione di concludere l'esame del provvedimento e pervenire all'approvazione finale del disegno di legge di conversione nei tempi massimi costituzionalmente previsti<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Nell'ordinanza n. 274 del 2019 la Corte ha precisato che "d'altra parte, dalla narrativa offerta dal ricorso appare non essere del tutto mancato il confronto parlamentare, né sui contenuti dell'emendamento, né sulla sua ammissibilità, come dimostra il dibattito culminato con la comunicazione del 28 gennaio 2019 (Senato della Repubblica, XVIII legislatura, 84<sup>a</sup> seduta) con cui il Presidente di assemblea ha reso noto di avere stralciato, proprio per carenza di omogeneità con il decreto-legge, 62 degli 85 emendamenti approvati in sede referente dalle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e VIII (Lavori pubblici, comunicazioni (...)) in queste specifiche circostanze, dalla prospettazione del ricorso «non emerge un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari», rilevabili «nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione», che assurgono a requisito di ammissibilità di questo tipo di conflitti (ordinanza n. 17 del 2019)".

<sup>42</sup> Con riferimento all'emendamento 11.0.43 testo 3, oggetto del ricorso su cui si è espressa la Corte Costituzionale con ordinanza n. 274 del 2019, giova evidenziare che, rispetto al testo 1, la riformulazione non ha "stravolto" il contenuto originario della proposta emendativa, tenuto conto che le novità principali hanno riguardato l'inserimento di

Il ricorso eccessivo alla riformulazione degli emendamenti, soprattutto quando ne favorisce la sottrazione di fatto al necessario vaglio di ammissibilità incidendo vieppiù sulla chiarezza e sulla razionalità del procedimento legislativo, potrebbe risultare lesiva dei diritti costituzionali a tutela dei parlamentari.

## 5. Conclusioni

Molteplici sono i contributi e gli spunti di riflessione che provengono dalla dottrina e dalla giurisprudenza circa l'esigenza di garantire l'omogeneità degli emendamenti approvati rispetto al provvedimento sul quale intervengono, specie nel caso dei decreti legge e dei disegni di legge di bilancio. Invece, minore attenzione è stata dedicata al tema delle riformulazioni degli emendamenti, nonostante il peso crescente e "patologico" che tale fenomeno sta assumendo nella prassi parlamentare e sui riflessi che determina sulla qualità del prodotto legislativo finale.

Nel presente lavoro si è preso spunto dalla "trasformazione" di una proposta emendativa nel corso del procedimento di conversione di un decreto legge per sottolineare l'esigenza di assicurare nel concreto svolgimento dell'*iter legis* una disamina trasparente degli emendamenti, secondo quella logica di razionalità che dovrebbe permeare l'intera fase legislativa in Parlamento, soprattutto nel caso di conversione dei decreti legge e di approvazione della manovra annuale di finanza pubblica.

Indubbiamente, il ricorso "stravagante" al meccanismo della riformulazione costituisce un riflesso, sia pure indiretto, delle criticità del processo di formazione delle leggi, al cui apice si pone il corto circuito tra decreto legge, maxi-emendamento e questione di fiducia; tuttavia, è evidente che il travalicamento delle regole che attengono alla presentazione e votazione degli emendamenti appare ulteriormente problematico in presenza di riformulazioni che si discostano notevolmente dalle proposte originarie e vengono presentate nella fase conclusiva dei lavori di Commissione ove risulta prioritaria la conclusione dei lavori, rendendo più facilmente aggirabile il vaglio di ammissibilità presidenziale.

---

due nuovi commi, il 2 e il 5, strettamente connessi al Piano per la Transizione Energetica Sostenibile delle Aree Idonee previsto dall'emendamento, nonché i commi 11 e 12 di natura prettamente finanziaria.

Indubbiamente, l'abuso della riformulazione degli emendamenti rimarca ancora una volta la necessità di dare corso a un organico intervento di riforma dell'*iter legis*, almeno a livello regolamentare, al fine di correggerne, quantomeno, le storture più evidenti. In ogni caso, è interessante rilevare come accanto alla prassi dei maxi-emendamenti governativi, anche il ricorso alla riformulazione degli emendamenti parlamentari costituisca un indicatore importante delle patologie del procedimento legislativo, poco appariscente ma non per questo meno rilevante.