Francesco Costanzo

La valutazione di ammissibilità in commissione degli emendamenti riferiti ai progetti di legge d'iniziativa del Governo: profili costituzionali, prerogative dei parlamentari e del Governo

Premessa; 1 - Il divieto del mandato imperativo e la responsabilità politica del Governo; 2 - Il sindacato costituzionale delle norme dei Regolamenti parlamentari e delle decisioni adottate sulla base degli stessi; 3 - Il fondamento costituzionale del potere di emendamento; 4 - Il potere generale di valutazione di ammissibilità *ex* articolo 89 del Regolamento della Camera dei deputati; 5 - La valutazione di ammissibilità degli emendamenti riferiti ai progetti di legge (in particolare a quelli del Governo) per i quali il Regolamento non prevede l'applicazione di norme differenti da quelle contenute nell'articolo 89; 6 - La valutazione di ammissibilità degli emendamenti riferiti ai decreti-legge; 7 - La valutazione di ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di bilancio e finanziaria, ai disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica e ai disegni di legge di approvazione del rendiconto e di assestamento; 8 - La valutazione di ammissibilità degli emendamenti riferiti al disegno di legge comunitaria; 9 - Considerazioni conclusive.

Premessa

Uno degli strumenti più importanti per lo svolgimento dei lavori parlamentari è costituito indubbiamente dalla possibilità per i parlamentari di presentare emendamenti (cioè proposte di modifica) ai documenti discussi dalle commissioni parlamentari, siano tali documenti progetti di legge, proposte di risoluzione o altri atti, quali, ad esempio, i documenti approvati da una commissione di merito relativamente a sentenze della Corte costituzionale esaminate ai sensi degli articoli 108 e seguenti del Regolamento della Camera dei deputati.

In particolare, si può affermare che uno degli aspetti più qualificanti dell'attività dei parlamentari si risolve nella possibilità di proporre modifiche ai progetti di legge discussi in commissione.

Attraverso tale attività i parlamentari cercano, infatti, di convogliare all'interno dei progetti di legge all'esame della commissione istanze politiche, che talvolta possono prescindere da esigenze di semplice aderenza alle direttive del gruppo di appartenenza e che trovano il loro fondamento giustificativo nel divieto di vincolo del mandato imperativo previsto dall'articolo 67 della Costituzione ([1]).

Quanto più ampio è il potere per i singoli parlamentari di presentare emendamenti tanto maggiore sarà, quindi, il riconoscimento ai singoli parlamentari di una propria specifica individualità, anche in considerazione del fatto che la presentazione di progetti di legge o di atti di sindacato ispettivo non hanno sicuramente il peso degli emendamenti approvati nel corso dei lavori di una commissione; lavori che rappresentano il fulcro dell'attività parlamentare, ove si pensi anche al potere che può essere attribuito ad una commissione di approvare in sede legislativa un progetto di legge ([2]).

Il potere del singolo parlamentare di presentare emendamenti ai progetti di legge deve, peraltro, essere contemperato con l'esigenza di garantire uno svolgimento dei lavori delle commissioni e dell'Assemblea funzionale all'approvazione di leggi che siano connotate dalla presenza di disposizioni che omogeneamente perseguono determinati obiettivi.

Il riconoscimento al singolo parlamentare del potere di presentare emendamenti non comporta, cioè, automaticamente come conseguenza che ogni ipotesi di modifica proposta debba essere esaminata, in quanto, oltre al potere del singolo parlamentare di presentare emendamenti, sussiste anche l'esigenza che le leggi approvate dall'Assemblea e previamente discusse in commissione (o approvate dalle commissioni in sede legislativa) siano costituite da un insieme di disposizioni che formano un blocco unico volto a perseguire una serie di obiettivi.

Proprio a tal fine, è previsto un sindacato generale di ammissibilità sugli emendamenti, esercitato ai sensi dell'articolo 89 del Regolamento della Camera dei deputati dal Presidente della Camera e, in via di interpretazione analogica, dai presidenti delle commissioni, sindacato che è rivolto principalmente a verificare l'attinenza per materia dell'emendamento presentato rispetto al progetto di legge in discussione.

Occorre, inoltre, ricordare che il potere dei singoli parlamentari di presentare emendamenti può trovare in linea teorica un limite non solo nella rilevanza attribuita dalla Costituzione (articolo 49) e dai Regolamenti parlamentari alle decisioni dei gruppi parlamentari – che possono incidere teoricamente in modo rilevante sulla volontà di un deputato di presentare

un determinato emendamento – ma anche, per quel che riguarda le iniziative legislative del Governo, nella necessità di garantire a quest'ultimo l'esercizio del potere di attuare le linee generali della politica dello Stato, ovvero di adempiere ai compiti di responsabilità politica assunti nei confronti del Paese e del Parlamento.

Tale responsabilità politica è delineata negli articoli 94 e 95 della Costituzione e si esplica anche attraverso la presentazione di progetti di legge da parte del Governo (che vengono definiti, nella prassi parlamentare, disegni di legge).

Tra i disegni di legge assumono, peraltro, una rilevanza particolare quelli di conversione dei decreti-legge, provvedimenti questi ultimi attraverso i quali il Governo ha mirato a realizzare talvolta, negli ultimi anni, in modo rapido, punti cruciali e urgenti del proprio programma e che sono disciplinati, per quel che riguarda le loro caratteristiche fondamentali, dalla Costituzione.

Per i decreti-legge il Regolamento della Camera dei deputati prevede all'articolo 96-*bis* un controllo di ammissibilità degli emendamenti più rigoroso di quello esercitabile normalmente nei confronti di tutti i progetti di legge ai sensi dell'articolo 89. Regole più stringenti rispetto a quelle ordinarie contenute nell'articolo 89 del Regolamento sono previste anche per la valutazione di ammissibilità degli emendamenti riferiti ad altri disegni di legge: ai disegni di legge di bilancio e finanziaria (art. 121 comma 5), ai disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (art. 123-*bis* comma 3-*bis*), ai disegni di legge di approvazione del rendiconto e di assestamento (art. 119 comma 8) e al disegno di legge comunitaria (art. 126-*ter* comma 4).

La previsione di limiti più stringenti per la valutazione di ammissibilità degli emendamenti riferiti ai disegni di legge appena indicati può, quindi, teoricamente restringere notevolmente il potere dei singoli deputati di presentare emendamenti e sembra, quindi, funzionale all'obiettivo di facilitare il soddisfacimento dell'esigenza di garantire al Governo la possibilità di raggiungere gli obiettivi del proprio programma politico attraverso l'approvazione di specifici disegni di legge.

Il potere di presentare emendamenti da parte dei singoli parlamentari non sembra, comunque, sacrificabile al di là di una certa soglia per quel che riguarda i progetti di legge di iniziativa governativa sopra citati, in considerazione del fatto che tale potere trova una sua legittimazione – come si vedrà nel seguito della trattazione – nella Costituzione.

Scopo del presente lavoro è, quindi, quello di individuare, anche attraverso l'esame della prassi parlamentare delle ultime tre legislature, le modalità attraverso le quali è possibile contemperare le due esigenze poc'anzi individuate con riferimento alle valutazioni di ammissibilità in commissione degli emendamenti riferiti ai disegni di legge ovvero: l'esigenza di garantire che emendamenti presentati da singoli parlamentari a disegni di legge siano discussi e votati dalle commissioni e quella del Governo di realizzare attraverso proprie iniziative di legge (alcune delle quali espressamente previste dalla Costituzione) il proprio programma.

1 - *Il divieto del mandato imperativo e la responsabilità politica del Governo*

L'articolo 67 della Costituzione prevede che «ogni membro del Parlamento rappresenta la nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato».

Tale disposizione affonda le sue radici nell'articolo 41 dello Statuto albertino, dove si stabiliva che «i deputati rappresentano la nazione in generale e non solo le province in cui furono eletti» e che «nessun mandato imperativo può darsi dagli elettori».

Agli albori del parlamentarismo, quando le sessioni risultavano assai brevi e i problemi da risolvere erano noti in partenza, poteva infatti accadere che gli elettori cercassero di vincolare i loro rappresentanti per mezzo di mandati imperativi ben precisi.

Nonostante fosse riferito a tali specifiche circostanze, il divieto di mandato imperativo non può peraltro essere considerato un relitto storico, e costituisce anzi la norma che riconosce nell'ordinamento vigente l'autonomia del parlamentare per quel che riguarda lo svolgimento dei lavori parlamentari.

Il divieto del mandato imperativo opera, infatti, in due direzioni: nei confronti degli elettori e nei confronti dei partiti politici.

Dal primo punto di vista, il divieto di mandato imperativo esclude che possa essere considerata costituzionalmente legittima una legge elettorale che prevedesse l'anticipata cessazione dell'ufficio di un deputato o di un senatore in virtù di un voto di revoca o di mancata conferma da parte del corpo elettorale interessato.

Quanto poi ai partiti politici di appartenenza, l'articolo 67 non vuole certamente disconoscere l'importanza dei legami tra singolo parlamentare e singolo partito di appartenenza, legami che hanno una loro indiscussa rile-

vanza, se si considera che l'articolo 49 della Costituzione affida in sostanza ai partiti la determinazione della politica nazionale.

Tali legami peraltro – e questo è il significato più importante da attribuire all'articolo 67 della Costituzione – non hanno un loro rilievo giuridico, non intaccano cioè l'autonomia nelle decisioni assunte nel corso dei lavori parlamentari dal singolo parlamentare.

Ciò è confermato dal fatto che, anche qualora un parlamentare assumesse una decisione non in linea con le direttive del proprio partito, può incorrere nella sanzione dell'espulsione dal gruppo parlamentare di appartenenza, ma non decade in ogni caso dal suo ufficio di parlamentare ([3]).

Dall'analisi delle norme costituzionali in materia di divieto di mandato imperativo appare quindi chiaro che il singolo parlamentare gode di una propria autonomia costituzionalmente garantita per quel che riguarda lo svolgimento dei lavori parlamentari.

Tale autonomia si concretizza attraverso la possibilità di presentare progetti di legge, possibilità che è esplicitamente prevista dalla Costituzione (articolo 71), ma anche attraverso altri strumenti, non disciplinati direttamente dalla Costituzione, ma dai Regolamenti parlamentari: l'interrogazione, l'interpellanza, l'emendamento.

La responsabilità della definizione della politica dello Stato è attribuita, invece, dagli articoli 94 e 95 della Costituzione al Governo. Tale responsabilità implica la definizione di un programma di governo, che viene attuato anche attraverso l'approvazione di atti normativi in Parlamento ([4]).

L'articolo 71 assegna esplicitamente al Governo la possibilità di farsi promotore presso le due Camere di appositi progetti di legge, che vengono definiti nella prassi parlamentare disegni di legge.

La Costituzione prevede, inoltre, alcune ipotesi specifiche di disegni di legge: i disegni di legge di conversione in legge dei decreti-legge (art. 77 della Costituzione), i disegni di legge di bilancio e dei rendiconti consuntivi (art. 81 della Costituzione) e i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (art. 80 della Costituzione) ([5]).

Per quel che riguarda in particolare i decreti-legge, la Costituzione prevede requisiti molto stringenti per la loro adozione, riferendosi in particolare ai presupposti di necessità e urgenza che devono accompagnare tali provvedimenti.

L'esistenza di rigidi paletti per l'adozione dei decreti-legge non ha evitato, peraltro, che si consolidasse una prassi, negli ultimi anni, che di fatto legittima l'uso dello strumento del decreto-legge nelle situazioni più disparate,

rendendo quindi spesso la decretazione d'urgenza uno strumento per il perseguimento di obiettivi di politica generale molto importanti rientranti nel programma di governo.

In ogni caso, dal dato costituzionale si evince l'esistenza di un potere e di una responsabilità del Governo di attuare il proprio programma e l'esistenza di un potere di iniziativa legislativa da parte dell'Esecutivo strumentale alla realizzazione di tale responsabilità.

L'autonomia nello svolgimento dei lavori parlamentari da parte dei singoli parlamentari e la necessità di attuare il proprio programma da parte del Governo costituiscono, pertanto, due esigenze esplicitamente contemplate dalla Costituzione e il contemperamento delle stesse, per quel che riguarda l'esame in commissione dei progetti di legge di iniziativa governativa, spetta ai Regolamenti parlamentari.

Ai Regolamenti parlamentari è, infatti, affidato il compito di prevedere nel dettaglio le varie fasi in cui si articola il procedimento per l'approvazione delle leggi, dato che le disposizioni costituzionali tracciano le coordinate fondamentali in materia e rinviano appunto ai Regolamenti delle due Camere per la disciplina di dettaglio (articolo 72 della Costituzione).

In particolare, il contemperamento delle due esigenze in questione viene effettuato attraverso le norme del Regolamento della Camera che attribuiscono al Presidente dell'Assemblea e ai presidenti delle commissioni il potere di valutare l'ammissibilità degli emendamenti presentati ai progetti di legge del Governo (articoli 119 comma 8, 121 comma 5, 123-*bis* comma 3-*bis*, 126-*ter* comma 4 per alcune tipologie di progetti di legge del Governo e 89 per tutti i progetti di legge del Governo non rientranti in una delle tipologie previste dalle quattro norme regolamentari ora ricordate), ed è quindi affidato in definitiva alle decisioni in materia di inammissibilità degli emendamenti adottate dal presidente di commissione o dal Presidente della Camera.

2 - *Il sindacato costituzionale delle norme dei Regolamenti parlamentari e delle decisioni adottate sulla base degli stessi*

Prima di illustrare le norme in questione e di esaminare possibili modalità di composizione delle esigenze sopra citate, occorre preliminarmente interrogarsi sull'eventuale esistenza di strumenti di tutela, esterni all'Assemblea parlamentare, configurabili in capo a un deputato che giudicasse l'esercizio del potere presidenziale di ammissibilità non rispettoso delle prerogative

spettanti a ciascun deputato, ai sensi dell'articolo 67 della Costituzione, in materia di autonomia nella conduzione dei lavori parlamentari.

In sostanza, premesso che, come si vedrà nel seguito della trattazione, a fronte di una pronuncia di inammissibilità di un presidente di commissione di un emendamento di un deputato riferito a un disegno di legge, esiste la possibilità – prevista esplicitamente dal Regolamento nel caso di emendamenti riferiti ad alcune tipologie di progetti di legge d'iniziativa del Governo e dal punto 5.4 della lettera circolare del Presidente della Camera sull'istruttoria legislativa nelle commissioni del 10 gennaio 1997 per tutti gli altri progetti di legge – per il deputato stesso di ottenere una nuova pronuncia sulla dichiarazione di inammissibilità da parte del Presidente dell'Assemblea, il tema che si vuole affrontare in questo paragrafo è quello della configurabilità in capo a un deputato del potere di adire la Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione al fine di ottenere l'annullamento della pronuncia presidenziale violativa delle proprie prerogative costituzionalmente riconosciute.

Si tratta, evidentemente, di un'ipotesi-limite e di difficile realizzazione, in quanto normalmente è evidente che difficilmente un deputato, per ragioni politiche e di rispetto dell'istituzione in cui opera, porterebbe al di fuori della stessa una questione che appare avere una rilevanza esclusivamente interna all'istituzione stessa.

Inoltre, l'utilità pratica di ottenere una revoca della dichiarazione di inammissibilità dell'emendamento presentato potrebbe essere vanificata dal fatto che, nello spazio di tempo intercorrente tra il momento della proposizione del ricorso presso la Corte costituzionale e il momento della pronuncia della Corte sul ricorso stesso, potrebbe essersi già concluso l'esame del provvedimento a cui si riferisce l'emendamento in questione.

Ciò nonostante, il tema non sembra essere privo di rilevanza, in quanto non si può escludere *a priori* che la dichiarazione di inammissibilità riguardi un tema di grossa rilevanza politica – considerato dall'emendamento – e che quindi il deputato autore dell'emendamento stesso, sganciato da logiche di rispetto rigido della disciplina di partito, voglia proprio attraverso la proposizione di un simile ricorso dare quanto più possibile risalto alla questione stessa, utilizzando canali non convenzionali.

Si tratta pertanto, in questa sede, di interrogarsi non tanto sulla conformità costituzionale delle norme in precedenza citate che disciplinano l'ammissibilità degli emendamenti riferiti ai progetti di legge del Governo – in quanto tali norme, dovendo ovviamente porre regole generali da applicare di

volta in volta agli emendamenti presentati rispetto ai singoli provvedimenti, non si prestano ad essere suscettibili di una valutazione di tal fatta – quanto sulla possibilità che sia oggetto di un conflitto di attribuzione presso la Corte costituzionale una pronuncia di inammissibilità del Presidente della Camera (o del Senato) relativamente a un emendamento riferito a un progetto di legge del Governo.

Il punto di partenza del ragionamento che si intende svolgere deve peraltro essere identificato con la riflessione relativa al rapporto tra norme regolamentari e Costituzione, dato che in ogni caso l'esercizio dei poteri presidenziali in materia di valutazione di ammissibilità degli emendamenti deriva da norme regolamentari e attua le norme regolamentari stesse.

A tal proposito, occorre rilevare come la giurisprudenza costituzionale abbia finora sempre riconosciuto l'impossibilità di dichiarare l'illegittimità costituzionale di una legge adottata in violazione di norme regolamentari di una delle due Camere, salvo che nel l'ipotesi in cui il ricorso sia proposto nei confronti di una legge che contrasti con una disposizione costituzionale che contenga una disposizione immediatamente precettiva in materia di procedimento di formazione della legge ([6]).

Tale ultima ipotesi ha in verità pochissime possibilità di avverarsi, in quanto le disposizioni costituzionali in materia di procedimento di formazione della legge prevedono pochissime regole puntuali e lasciano invece alle Camere il potere di esplicitare le norme in materia ([7]).

La giurisprudenza costituzionale, muovendo quindi dalla considerazione che i Regolamenti parlamentari costituiscono strumenti attraverso i quali viene garantita l'autonomia dell'Istituzione parlamentare nel suo complesso, autonomia che può essere esercitata con amplissimi margini di discrezionalità (considerato che le norme che pongono vincoli specifici nel procedimento di approvazione delle leggi sono molto poche), arriva alla conclusione della sostanziale intangibilità da parte della Corte di leggi adottate senza il rispetto puntuale delle norme contenute nei Regolamenti parlamentari.

Tale intangibilità è stata poi riferita dalla Corte costituzionale anche alle norme dei Regolamenti parlamentari (oltre che alle leggi adottate senza il rispetto delle norme dei Regolamenti stessi), sulla base del presupposto che le stesse regolano questioni interne agli organi parlamentari e sulla base della considerazione che l'articolo 134 della Costituzione non include tra gli atti che possono essere oggetto del giudizio di legittimità costituzionale i Regolamenti ma solo gli atti aventi forza di legge ([8]).

La dottrina è invece molto meno propensa a escludere che le norme dei Regolamenti parlamentari possano essere oggetto di sindacato costituzionale.

In primo luogo, si sottolinea infatti, da parte della dottrina, come le norme dei Regolamenti costituiscono in ogni caso fonti del diritto, che pur potendo normare con alto grado di discrezionalità materie ad esse riservate dalla Costituzione, devono in ogni caso rispettare le norme contenute nella Costituzione, che, essendo le norme fondamentali del nostro ordinamento, devono essere rispettate da tutte le altre norme dell'ordinamento stesso.

In secondo luogo, la dottrina evidenzia che le norme regolamentari possono in certi casi avere incidenza esterna e non regolare quindi solo questioni interne agli organi parlamentari, come nel caso in cui vadano ad esempio ad impattare su prerogative riconosciute dalla Costituzione al Governo. In tal senso si è inoltre sottolineato che le norme dei Regolamenti parlamentari possono incidere anche su diritti di soggetti esplicitamente riconosciuti dalla Costituzione come quelli delle minoranze, che non si configurano quindi come questioni meramente interne. Sempre in tale ottica, la dottrina ha inoltre evidenziato che non è escluso che norme regolamentari possano comprimere prerogative dei singoli parlamentari previste esplicitamente dalla Costituzione.

Da tali considerazioni, la dottrina fa conseguire non solo la possibilità che i Regolamenti possano formare oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale (sia nel caso in cui vi sia, nel procedimento di approvazione di una legge violazione di norme regolamentari che non hanno rilevanza solo interna sia nel caso in cui i Regolamenti violino direttamente norme costituzionali che riconoscono diritti del Governo, di minoranze o dei singoli parlamentari), ma anche il riconoscimento della possibilità per il Governo, per le minoranze o addirittura per singoli parlamentari di elevare conflitto di attribuzione nei confronti di una norma regolamentare o di altri atti interni che comprimessero prerogative riconosciute agli stessi soggetti dalla Costituzione ([9]).

Applicando pertanto tale ragionamento alla problematica esaminata con il presente lavoro, sembra pertanto possibile ipotizzare, in linea teorica e sulla base dei ragionamenti svolti dalla dottrina al riguardo, che un deputato, a difesa delle prerogative riconosciutegli in base all'articolo 67 della Costituzione, possa elevare conflitto di attribuzione nei confronti di una decisione presidenziale di inammissibilità di un emendamento ([10]).

Ovviamente, nel caso in cui una norma regolamentare escludesse del tutto la possibilità di presentare emendamenti nei confronti di progetti di legge del Governo, il conflitto di attribuzione potrebbe essere sollevato direttamente nei confronti di tale norma, che in questo caso, non essendo generale, equivarrebbe a una pronuncia di inammissibilità *tout court* di tutti gli emendamenti presentati ad un dato provvedimento

Il ragionamento appena svolto implica, ovviamente, che il potere di proporre emendamenti da parte dei deputati in commissione sia una delle modalità – riconosciute dalla Costituzione –, attraverso le quali si esercitano le prerogative del libero mandato ai sensi dell'articolo 67 della Costituzione. Nel prossimo paragrafo sarà quindi affrontato il tema del fondamento costituzionale del potere di emendamento.

3 - *Il fondamento costituzionale del potere di emendamento*

In dottrina si distingue tra potere di emendamento e facoltà di proporre emendamenti, facendo riferimento con il primo dei due termini al potere delle due Camere nell'esercizio della funzione legislativa di modificare i progetti di legge sottoposti all'esame delle Camere stesse e con il secondo dei due termini alla facoltà per il singolo deputato (o senatore) di presentare modifiche a progetti di legge ([11]).

Il potere di emendamento viene agganciato dalla dottrina alle norme della Costituzione che disciplinano il procedimento legislativo.

In sostanza, il potere di emendare i progetti di legge viene ricondotto all'articolo 72 primo comma della Costituzione, il quale prevede che le Camere debbano approvare un progetto di legge articolo per articolo oltre che nel suo complesso (votazione finale).

Il riferimento operato dalla Costituzione all'approvazione «articolo per articolo» lascia, cioè, intendere che le Camere devono potere esaminare nel dettaglio i progetti di legge e poterli quindi modificare, cioè emendare con riferimento ai singoli articoli di cui si compongono.

Ciò esclude, quindi, che le Camere possano essere obbligate a esprimersi su un determinato progetto di legge secondo la formula prendere o lasciare, dovendo essere, invece, messe nella condizione di poter discutere analiticamente i contenuti del progetto di legge all'esame ([12]).

Dalla disposizione costituzionale in esame la dottrina ha tratto, quindi, spunti significativi al fine di contestare la legittimità costituzionale della

prassi dei maxiemendamenti presentati, ad esempio dal Governo in fase di approvazione della legge finanziaria, rilevando come l'accorpamento in un solo articolo di tutte le disposizioni contenute nei vari articoli che compongono il disegno di legge finanziaria, di fatto sottrae alle Camere il potere di pronunciarsi articolo per articolo su una proposta del Governo ([13]).

L'analisi di tale disposizione costituzionale (cioè dell'articolo 72 primo comma della Costituzione) ha, quindi, permesso alla dottrina di rilevare come un significativo potere di proporre emendamenti debba quindi essere in ogni caso riconosciuto alle Camere, e quindi ai singoli parlamentari, anche se non è escluso che tale potere possa essere in qualche caso limitato al fine di salvaguardare interessi anch'essi costituzionalmente tutelati.

Ragionando, quindi, nell'ottica della compatibilità dei Regolamenti parlamentari con le disposizioni della Costituzione, non è quindi da escludere che per una determinata tipologia di progetti di legge possa essere compresso il potere di emendamento, ma deve in ogni caso essere salvaguardata in linea di principio la possibilità di emendare i singoli articoli di un progetto di legge ([14]).

Il potere di proporre emendamenti da parte del singolo parlamentare è stato, invece, ricavato dall'esame dell'articolo 71 della Costituzione, che assegna a ciascun parlamentare l'iniziativa legislativa.

La facoltà di presentare progetti di legge è stata, quindi, assimilata al potere di proporre emendamenti, in quanto quest'ultimo potere è ricompreso nel primo, dato che se il deputato può singolarmente essere l'autore di un progetto di legge, a maggior ragione deve potere anche incidere sui singoli progetti di legge, proponendo modifiche agli stessi ([15]).

Per quel che riguarda, più in particolare, il potere di proporre emendamenti in commissione da parte dei singoli parlamentari, occorre rilevare che non esistono nella Costituzione riferimenti specifici in tal senso.

Tuttavia, occorre considerare la circostanza che l'articolo 72 primo comma della Costituzione non solo prevede che ogni progetto di legge debba essere approvato articolo per articolo e con votazione finale, ma anche che esso debba essere previamente esaminato da una commissione.

Tale esame non può, anche in questo caso, risolversi in una decisione del tipo prendere o lasciare, dato che, così facendo, si svilirebbe il ruolo delle commissioni parlamentari ([16]).

Naturalmente, ciò non significa che non possano essere stabiliti in assoluto dei limiti al potere di proporre emendamenti da parte dei singoli parlamentari in commissione.

L'apposizione di tali limiti non può però completamente svuotare di contenuto il potere del singolo deputato di proporre emendamenti in commissione, dato che seppure la Costituzione lascia ai Regolamenti parlamentari il compito di regolare le fasi attraverso le quali si svolgono i lavori in commissione, il riferimento alla necessità che ogni progetto di legge debba essere previamente esaminato da parte della commissione implica il riconoscimento di un ruolo importante alla commissione stessa, concretizzantesi nella possibilità di emendare il testo che l'Aula nel suo complesso successivamente esaminerà ([17]).

Inoltre, il potere di proporre emendamenti in commissione per ogni singolo parlamentare (salvi i limiti necessari, come già detto, a tutelare determinati altri interessi costituzionalmente rilevanti) deriva direttamente dall'articolo 71 della Costituzione, il quale, attribuendo ai singoli parlamentari l'iniziativa legislativa e il correlativo potere di proporre emendamenti, non esclude che tale ultimo potere possa essere tutelato sia nel caso in cui venga esercitato in Aula, sia nel caso in cui venga esercitato in commissione: risulterebbe anzi non sufficientemente tutelato il potere di proporre emendamenti, se si opera un riconoscimento esplicito di tale potere attraverso il collegamento all'iniziativa legislativa, dato che l'iniziativa legislativa del deputato viene esaminata di norma prima in commissione e poi in Aula e la commissione risulta, quindi, essere il luogo nel quale (per esplicito riconoscimento costituzionale) vengono esercitate in prima battuta le prerogative del singolo parlamentare.

4 - *Il potere generale di valutazione di ammissibilità* ex *articolo 89 del Regolamento della Camera dei deputati*

Il ruolo cardine riconosciuto dalla Costituzione alle commissioni per quel che riguarda la presentazione degli emendamenti e, più in generale, per quel che riguarda lo svolgimento dell'istruttoria legislativa non comporta come conseguenza che le commissioni (ovvero i presidenti di commissione) siano legittimate a decidere sull'ammissibilità degli emendamenti presentati presso le stesse sempre in modo esclusivo.

In coerenza con l'impostazione generale del Regolamento, che assegna al Presidente della Camera dei deputati il ruolo di soggetto che garantisce l'applicazione corretta del Regolamento stesso, il Regolamento prevede in generale (con riferimento, cioè, a tutti i progetti di legge per i quali il Rego-

lamento non prevede regole speciali per la valutazione di ammissibilità degli emendamenti), all'articolo 89, che sia il Presidente della Camera a decidere dell'ammissibilità degli emendamenti presentati, specificando che gli stessi devono essere non solo formulati in modo non sconveniente, ma anche non essere affatto estranei alla materia trattata.

La valutazione di ammissibilità effettuata dai presidenti di commissione è, quindi, una valutazione svolta sulla base di un'interpretazione di sistema, che fa discendere indirettamente dall'articolo 89 l'attribuzione ai presidenti di commissione del ruolo di garanti di prima istanza del rispetto delle norme regolamentari in materia di ammissibilità degli emendamenti.

In via di prassi i presidenti di commissione svolgono quindi una valutazione di ammissibilità di primo grado, nel senso che, a fronte di una valutazione di inammissibilità di un presidente di commissione il parlamentare, il cui emendamento sia stato dichiarato inammissibile, può proporre appello al Presidente della Camera (punto 5.4 della lettera circolare del Presidente della Camera sull'istruttoria legislativa nelle commissioni del 10 gennaio 1997).

In tal senso, occorre peraltro ricordare che il comma 5 dell'articolo 121, il comma 3-*bis* dell'articolo 123-*bis* e il comma 4 dell'articolo 126-*ter* del Regolamento della Camera prevedono esplicitamente con riferimento ai disegni di legge di bilancio e finanziaria, ai progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica e al disegno di legge comunitaria che, qualora sorgano questioni relativamente alle valutazioni di ammissibilità svolte dai presidenti di commissione, le stesse siano sottoposte ai fini della decisione finale al Presidente dell'Assemblea. Per quel che riguarda tutte le altre tipologie di progetti di legge, la prassi registra invece pochi casi di appello avverso decisioni di inammissibilità dei presidenti di commissione ([18]).

Nelle more della decisione sull'appello, non si deve procedere alla votazione dell'emendamento. Ove peraltro tale decisione non intervenga in tempi utili (e cioè qualora i tempi di esame dei provvedimenti in commissione non consentano di attendere la decisione presidenziale), il presentatore dell'emendamento può ripresentare l'emendamento in Assemblea per verificarne in quella sede l'ammissibilità (punto 5.4 della lettera circolare del Presidente della Camera sull'istruttoria legislativa nelle commissioni del 10 gennaio 1997).

Invece di dichiarare direttamente l'inammissibilità di un emendamento, in caso di dubbio, il presidente di commissione può inoltre interpellare il Presidente della Camera in via preventiva, ai sensi del secondo comma dell'articolo 41 del Regolamento della Camera (punto 5.4 della lettera circo-

lare del Presidente della Camera sull'istruttoria legislativa nelle commissioni del 10 gennaio 1997) ([19]).

La lettera circolare del 10 gennaio 1997, con riferimento al concetto di affatto estraneo, specifica, inoltre, che la disposizione dell'articolo 89 del Regolamento deve essere applicata nel senso di dichiarare inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi affatto estranei all'oggetto della discussione, non solo ove non siano inerenti al contenuto del provvedimento in esame, ma anche ove esulino dalla funzione propria dell'atto legislativo o del tipo di strumento legislativo all'esame della commissione (punto 5.1).

Ai sensi del punto 5.2 della lettera circolare debbono, quindi, essere dichiarati inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi palesemente incongrui rispetto al contesto logico e normativo e quelli manifestamente lesivi della sfera di competenza riservata ad altre fonti del diritto (leggi costituzionali, Regolamenti parlamentari, legislazione regionale, regolamenti comunitari) o che comunque modifichino in modo del tutto frammentario e parziale disposizioni contenute in atti normativi non aventi forza di legge.

Una valutazione positiva di ammissibilità di un emendamento in base al concetto dell'affatto estraneo presuppone, pertanto, che l'emendamento affronti uno dei problemi che il provvedimento tende a risolvere, che si occupi, cioè, delle materie affrontate dal provvedimento ([20]).

Risulta inoltre fondamentale, a tal fine, che l'emendamento sia riferito all'articolo del progetto di legge che contiene la materia trattata dall'emendamento ([21]).

Per quel che riguarda, infine, la finalità sottesa al potere generale di valutare l'ammissibilità degli emendamenti, spettante ai sensi dell'articolo 89 del Regolamento della Camera dei deputati al Presidente della Camera e ai presidenti di commissione, occorre sottolineare che tale potere è finalizzato a garantire la coerenza interna e la qualità della legislazione ([22]).

5 - *La valutazione di ammissibilità degli emendamenti riferiti ai progetti di legge (in particolare a quelli del Governo) per i quali il Regolamento non prevede l'applicazione di norme differenti da quelle contenute nell'articolo 89*

La valutazione di ammissibilità degli emendamenti viene quindi effettuata dai presidenti di commissione tenendo in considerazione due piani distinti: quello dell'estraneità di materia (che in base alla lettera circolare del Presidente della Camera sull'istruttoria legislativa nelle commissioni del

10 gennaio 1997 comprende anche le valutazioni in merito alla manifesta lesività da parte di un emendamento della sfera di competenza riservata ad altre fonti del diritto (leggi costituzionali, Regolamenti parlamentari, legislazione regionale, regolamenti comunitari) o in merito all'eventuale proposta da parte dell'emendamento di modifiche del tutto frammentarie e parziali di disposizioni contenute in atti normativi non aventi forza di legge) e quello della sconvenienza delle espressioni usate nell'emendamento.

La valutazione relativa al primo dei due profili è quella che maggiormente interessa in questa sede, in quanto la valutazione relativa al secondo dei due profili non sembra presentare particolari rischi con riferimento a possibili violazioni delle prerogative costituzionali dei parlamentari, in considerazione del fatto che l'eventuale recepimento di un'espressione sconveniente in un testo di legge non sembra trovare alcuna giustificazione dal punto di vista costituzionale e sembra anzi dovere essere evitata, al fine di assicurare alle Camere di esercitare la funzione legislativa in modo da non violare precetti costituzionali ([23]).

La valutazione di ammissibilità per estranietà di materia del presidente di commissione è quella, quindi, che può incidere in modo determinante sulle prerogative dei singoli parlamentari, in quanto una valutazione eccessivamente severa del concetto di affatto estraneo può compromettere l'esigenza di un parlamentare di presentare un emendamento, che può trovare le sue ragioni giustificatrici nei più svariati motivi.

Il parametro dell'affatto estraneo sembra in grado peraltro, generalmente, di fornire sufficienti garanzie al parlamentare, dato che tale parametro, nonostante le indicazioni contenute nella lettera circolare del Presidente della Camera sull'istruttoria legislativa nelle commissioni del 10 gennaio 1997, è alquanto elastico e dovrebbe, pertanto, consentire di considerare ammissibili tutti gli emendamenti che non siano appunto completamente, del tutto (affatto) estranei rispetto alle materie trattate dal provvedimento.

Anzi, si potrebbe affermare che è proprio la lettera circolare in questione, laddove specifica che l'estraneità di materia deve essere intesa nel senso di considerare inammissibili gli emendamenti palesemente incongrui rispetto al contesto logico e normativo, che consente di dichiarare ammissibili tutti gli emendamenti che trattino materie analoghe a quelle contenute nel progetto di legge.

Discende da ciò che quanto più il provvedimento affronterà materie di carattere generale (ad esempio, la realizzazione di opere pubbliche su tutto il

territorio dello Stato italiano), tanto più sarà difficile negare ad un emendamento la possibilità di incidere sul provvedimento.

Spesso, peraltro, le leggi intervengono su questioni specifiche, e ciò in relazione alla crescita di interessi particolaristici che assumono, però, rilevanza per la collettività generale.

E così, di volta in volta, il Parlamento può trovarsi a discutere di progetti di legge che riguardano il trattamento economico di una categoria di lavoratori o la realizzazione di opere su un determinato territorio (ad esempio, sul territorio di una regione colpita da una calamità naturale), tutti interventi su materie molto specifiche che possono quindi, in teoria, limitare fortemente il potere di proporre emendamenti da parte dei singoli parlamentari, dato che la possibilità concreta di proporre proposte emendative è, di fatto, teoricamente meno ampia in ragione della circostanza che la materia trattata dal provvedimento è delineata in modo particolareggiato nei suoi contenuti, e consente quindi ai parlamentari di presentare emendamenti solo con riferimento alla materia stessa.

In sostanza, se di fronte a progetti di legge parlamentari riguardanti argomenti più di carattere generale, la valutazione di ammissibilità sarà necessariamente meno severa in ragione del fatto che il provvedimento non perseguendo un unico obiettivo lascia uno spazio maggiore alle iniziative emendative dei singoli parlamentari, di fronte a progetti di legge che affrontano argomenti specifici, sembra assolutamente coerente con i dettami costituzionali una valutazione d'ammissibilità maggiormente rigorosa, al fine di evitare che possa essere compromesso il raggiungimento degli obiettivi specifici perseguiti dal provvedimento.

Esemplificativa di questa impostazione, per quel che riguarda i progetti di legge del Governo non rientranti nelle tipologie per le quali il Regolamento prevede l'applicazione di norme speciali in materia di ammissibilità degli emendamenti, risulta essere la valutazione di ammissibilità di un emendamento effettuata da parte di un presidente di commissione nella XIV legislatura nel corso dell'esame a commissioni riunite (II e IV) del progetto di legge (A.C. 5433 e abbinati) recante delega al Governo per la revisione delle leggi penali militari di pace e di guerra, nonché per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, approvato, in un testo unificato dal Senato (tra i vari progetti unificati vi è anche un disegno di legge del Governo) ([24]).

L'emendamento in questione (nel caso di specie si trattava di un articolo aggiuntivo) viene considerato inammissibile per estraneità di materia rispetto al contenuto del provvedimento. Mentre quest'ultimo era, infatti,

volto a delegare il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi al fine della revisione delle leggi penali militari di pace e di guerra, nonché dell'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, il proposto articolo aggiuntivo delegava il Governo a disciplinare, sulla base di disposizioni di carattere generale, l'azione dell'Italia per la tutela della pace e dell'ordine pubblico internazionale.

L'articolo aggiuntivo, infatti, definiva la nozione di guerra, prevedeva condizioni particolari affinché l'Italia potesse partecipare a missioni militari all'estero, poneva una serie di divieti in relazione all'attuazione del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari ed alle mine antiuomo ed alla produzione e utilizzo di ogni altro sistema d'arma vietato dalle convenzioni internazionali ed interveniva sull'attuazione degli obblighi derivanti dal Trattato di Roma del luglio 1998, istitutivo della Corte penale internazionale. Da ciò derivava, quindi, l'estraneità di tale articolo aggiuntivo rispetto alla materia trattata dal provvedimento, la quale si limitava a disciplinare la giustizia penale militare.

Pronunce dichiarative dell'inammissibilità di emendamenti presentati in presenza di argomenti specifici trattati da un disegno di legge sono anche quelle che riguardano – nel corso della XIII legislatura – emendamenti relativi al testo unificato dei progetti di legge A.C. 465 e abbinati (tra i progetti di legge abbinati vi è il disegno di legge A.C. 5925) recante interventi legislativi in materia di sicurezza dei cittadini ([25]).

Maggiori perplessità suscita, invece, un'altra valutazione (in questo caso volta a dichiarare l'ammissibilità di un emendamento) resa nel corso della XIV legislatura nell'ambito dell'esame del disegno di legge recante «Misure contro la pedofilia»(A.C. 4599 e abbinate).

In tale circostanza, si è in presenza di un provvedimento che tratta di questioni "molto specifiche", con disposizioni penali in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet e senza un intervento diretto sulla materia della prostituzione minorile ([26]).

Nonostante ciò, una proposta di articolo premissivo riguardante la prostituzione minorile viene giudicata ammissibile, in quanto «la materia della prostituzione minorile non può essere considerata estranea rispetto a quella oggetto del provvedimento in esame, poichè tale materia è strettamente connessa a quella della pedofilia, in quanto in entrambi i casi vi è una situazione di sfruttamento sessuale del minore» ([27]).

Al riguardo, occorre notare che il disegno di legge del Governo era quasi esclusivamente composto da modifiche puntuali ad articoli del codice penale e che la proposta di emendamento giudicata ammissibile riguarda un articolo del codice penale che non viene preso in considerazione dal disegno di legge ([28]).

Meritano, infine, di essere ricordati due casi nei quali, a fronte di disegni di legge contenenti disposizioni eterogenee (unite tra loro dal perseguimento di una finalità generale) e quindi non trattanti un solo specifico argomento, i presidenti di commissione hanno invece esteso il più possibile le maglie del controllo di ammissibilità, al fine di considerare ammissibili quanto più emendamenti possibili.

Il primo di tali casi si colloca nell'ambito della XIII legislatura e riguarda un disegno di legge esaminato dalla VII Commissione dal titolo generico («Disposizioni riguardanti il settore universitario e della ricerca scientifica»).

In tale occasione, il presidente della VII Commissione, pur ritenendo comunque che taluni emendamenti e articoli aggiuntivi presentassero dubbi di ammissibilità e pur ritenendo opportuno sottoporre tali emendamenti alla valutazione del Presidente della Camera, esprimeva l'avviso che tali emendamenti potessero essere ritenuti ammissibili in considerazione del fatto che l'ambito dell'intervento normativo era definito dal titolo del provvedimento che faceva riferimento in generale al settore universitario e della ricerca scientifica; che il provvedimento recava già disposizioni eterogenee; che il Senato aveva già introdotto nel provvedimento norme estranee al contenuto dell'originario progetto di legge e che il medesimo arrivava dal Senato ([29]).

Nella seduta successiva, il Presidente della Camera confermava in parte le valutazioni del presidente della VII Commissione, giudicando ammissibile la gran parte degli emendamenti sottopostigli ([30]).

Il secondo caso riguarda, invece, un disegno di legge della XV legislatura, ovvero l'A.C. 2272-*bis* contenente «Misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali, nonché interventi in settori di rilevanza nazionale» (testo risultante dallo stralcio deliberato dall'Assemblea il 17 aprile 2007).

In quel caso, furono presentati al disegno di legge un numero considerevole di emendamenti (oltre quattrocento), dei quali oltre centocinquanta aggiuntivi. Il presidente della commissione ritenne, anche se parte considerevole di tali articoli aggiuntivi trattava di argomenti non rientranti nelle disposizioni dei singoli articoli che componevano il disegno di legge, di valutare comunque come ammissibili tutte le proposte emendative. Infatti, in

considerazione sia della natura del provvedimento – un disegno di legge – sia della sede in cui si procedeva – esame in referente – fu ritenuto prioritario consentire il dibattito più ampio possibile in relazione ad «un provvedimento che nella sua stessa impostazione e composizione spazia tra argomenti vari e unificati tra loro prevalentemente dalle finalità, che sono quelle di tutelare il cittadino consumatore e agevolare le attività produttive» ([31]).

Tale impostazione venne poi confermata dal Presidente della Camera, il quale dichiarò inammissibili solo emendamenti che non erano stati ancora presentati in commissione ([32]).

In particolare, quindi, in quest'ultimo caso le prerogative dei parlamentari per quel che riguarda la possibilità di proporre emendamenti vengono salvaguardate in una misura molto ampia, e ciò è da ricollegare al fatto che il disegno di legge A.C. 2272 in materia di liberalizzazione ha rappresentato un provvedimento di portata generale, che ha toccato una serie di argomenti anche molto distanti tra loro, seppure tutti volti al perseguimento di un'unica finalità generale.

In una circostanza simile fu, quindi, ritenuto necessario guardare alle finalità generali del provvedimento, desumendole anche dalle rubriche dei singoli articoli, al fine di consentire al singolo parlamentare la partecipazione al lavoro della commissione nel suo complesso.

Tale modo di operare, peraltro, non solo consente di salvaguardare le prerogative dei singoli parlamentari, ma anche quelle del Governo, dato che dovendo necessariamente essere unico il parametro per la valutazione di ammissibilità degli emendamenti – sia che essi siano formulati dal Governo sia che siano presentati dai parlamentari –, una valutazione eccessivamente rigorosa degli emendamenti dei singoli deputati priverebbe anche il Governo della possibilità di proporre quelle modifiche che possono rendersi necessarie nell'ambito dell'esame di un disegno di legge di portata generale (di un disegno di legge, cioè che per le proprie caratteristiche, è ontologicamente costruito in modo tale da poter assorbire eventuali aggiustamenti in corsa, resisi necessari a seguito di approfondimenti su aspetti non considerati o di suggerimenti provenienti dall'opposizione su tematiche afferenti ad aspetti molto tecnici).

6 - *La valutazione di ammissibilità degli emendamenti riferiti ai decreti-legge*

Per i decreti-legge il Regolamento della Camera prevede criteri per la valutazione di ammissibilità degli emendamenti più stringenti rispetto a

quelli ordinariamente previsti in generale per tutti i progetti di legge dall'articolo 89 del Regolamento stesso. Mentre quest'ultima norma prevede, infatti, che debbano essere dichiarati inammissibili gli emendamenti affatto estranei rispetto alle materie trattate da un progetto di legge, l'articolo 96-*bis* comma 7 dispone che il Presidente deve dichiarare inammissibili gli emendamenti che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge.

La lettera circolare del Presidente della Camera sull'istruttoria legislativa nelle commissioni del 10 gennaio 1997 precisa inoltre, al punto 5.3, che la materia deve essere valutata con specifico riferimento ai singoli oggetti e alla specifica problematica affrontata dall'intervento normativo.

La previsione regolamentare di una maggiore severità per quel che riguarda la valutazione di ammissibilità degli emendamenti ai decreti-legge è coerente con le disposizioni del comma 3 dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, il quale prevede che il contenuto dei decreti-legge deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo ([33]).

La previsione regolamentare è, inoltre, ispirata alla finalità di garantire al Governo la possibilità di esercitare in concreto il potere di decretazione d'urgenza, esplicitamente previsto dall'articolo 77 dalla Costituzione.

Tale ultimo articolo prevede, infatti, non solo che i decreti-legge possano essere adottati solo in casi straordinari di necessità e urgenza, ma anche che i decreti-legge perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione e che al fine di ottenere la conversione in legge dei decreti, il Governo deve presentarli il giorno stesso dell'adozione alle Camere.

Se da una parte sussiste quindi un obbligo per l'Esecutivo di presentare alle Camere i disegni di legge di conversione al fine di ottenere da parte delle stesse la conferma dell'efficacia dei decreti-legge adottati, da un altro punto di vista deve essere consentito al Governo di ottenere tale conferma, considerati i tempi ristretti previsti dalla Costituzione per la conferma stessa (sessanta giorni).

La previsione di un regime più stringente per quel che riguarda la presentazione degli emendamenti ai decreti-legge sembra, quindi, finalizzata a porre il Governo nelle condizioni di potere ottenere in concreto la conversione in legge del decreto, dato che prevedere una disposizione più stringente per la valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti comporta in teoria una riduzione del numero degli emendamenti presentabili, accorciando i tempi di discussione del provvedimento e aumentando quindi, di fatto, le possi-

bilità per l'Esecutivo di ottenere la conversione del decreto-legge nei tempi previsti dalla Costituzione ([34]).

Le norme speciali in materia di ammissibilità degli emendamenti al decreto-legge sono ispirate, d'altronde, anche alla finalità di garantire il Parlamento, e quindi i singoli parlamentari, rispetto ad un uso da parte del Governo dello strumento della decretazione d'urgenza secondo modalità non previste dalla Costituzione.

L'articolo 77 della Costituzione prevede infatti che i decreti-legge possano essere adottati solo in casi di necessità e urgenza, escludendo quindi che attraverso il decreto-legge possano essere disciplinati aspetti della politica dello Stato che possono essere trattati nell'ambito di un procedimento legislativo ordinario ([35]).

La disposizione regolamentare di cui all'articolo 96-*ter,* comma 7, mira quindi a conciliare due esigenze parimenti previste dalla Costituzione per quel che riguarda i decreti-legge: quella del Governo di potere convertire nei termini previsti i decreti-legge adottati e con un contenuto omogeneo rispetto alle scelte effettuate in sede di presentazione del decreto stesso e quella del Parlamento a difendere le proprie prerogative rispetto ad un uso improprio dei decreti-legge (cioè al di fuori dei presupposti di necessità e urgenza).

La mancanza di una definizione dei casi in cui ricorrono i presupposti di necessità e urgenza ha, peraltro, consentito spesso ai Governi che di volta in volta si sono succeduti negli anni di adottare decreti-legge, che più che occuparsi di situazioni urgenti, hanno disposto interventi fondamentali per la politica del Governo. Basti pensare, ad esempio, ai decreti-legge collegati alla finanziaria emanati negli ultimi anni o ai cosiddetti decreti *omnibus*, scaturenti dall'inserimento nel decreto-legge di proroghe di termini di disposizioni di varia natura nel corso della conversione in legge del decreto presso le Camere.

E proprio il fatto che, in particolare negli ultimi anni, spesso si è registrata una certa difficoltà per quel che riguarda la tutela della seconda delle esigenze sopra richiamate a causa della mancanza di una definizione rigorosa contenuta in Costituzione e nella legge ordinaria dei presupposti di necessità ed urgenza, impone quanto meno di tutelare il più possibile le prerogative dei parlamentari per quel che riguarda la presentazione degli emendamenti ai decreti-legge.

In sostanza, riprendendo il ragionamento già svolto per quel che riguarda i disegni di legge del Governo per i quali non si applicano norme differenti

in materia di ammissibilità degli emendamenti da quelle contenute nell'articolo 89 del Regolamento, stante la difficoltà per il Parlamento di bloccare decreti-legge per mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza (considerata quindi difficilmente controvertibile la decisione della maggioranza parlamentare che sostiene un Governo di considerare necessarie e urgenti determinate norme), deve quantomeno essere riconosciuta la possibilità ai singoli parlamentari di presentare emendamenti con un margine più ampio rispetto agli angusti limiti tracciati dall'articolo 96-*ter,* comma 7, del Regolamento, in tutti quei casi in cui il decreto-legge persegue comunque delle finalità di carattere generale.

Si tratta chiaramente di un'interpretazione che sembra forzare le disposizioni regolamentari e quelle contenute nella lettera circolare del Presidente della Camera sull'istruttoria legislativa nelle commissioni del 10 gennaio 1997, ma che viene presa esplicitamente in considerazione da due precedenti verificatisi uno nella XIII e uno nella XV legislatura.

Nel corso della XIII legislatura, il presidente della IV Commissione, in sede di esame del disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 28 gennaio 1999, n. 12, recante disposizioni urgenti relative a missioni internazionali di pace, sottoponeva al Presidente della Camera la questione di ammissibilità di alcuni articoli aggiuntivi e di un emendamento (sottoscritti da deputati appartenenti a gruppi della maggioranza e dell'opposizione) volti a prorogare l'autorizzazione già recata in altri provvedimenti legislativi in ordine alla partecipazione di militari italiani a talune missioni internazionali, diverse da quella oggetto del decreto-legge (missione in Kosovo).

Il presidente della IV Commissione rilevava che il disegno di legge in esame era volto a convertire in legge un decreto-legge che nel titolo si limitava a far riferimento in generale a missioni internazionali di pace, mentre le disposizioni che lo componevano erano tutte relative all'autorizzazione alla partecipazione di un contingente di centocinquanta militari alla missione in Kosovo di osservatori dell'OSCE in attuazione della risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU n. 1203 del 24 ottobre 1998 ed all'autorizzazione alla partecipazione di un contingente di duecentocinquanta militari da inviare in Macedonia in appoggio alla citata missione.

Il presidente della IV Commissione sottolineava, peraltro, che proprio l'ampiezza del titolo del decreto-legge poteva indurre a ritenere conciliabili con le disposizioni in esso già contenute ulteriori disposizioni aventi natura analoga, ancorché riferite a diverse missioni in atto, e che gli emendamenti in questione corrispondevano all'esigenza di non privare di copertura legi-

slativa la partecipazione di contingenti militari italiani a talune importanti missioni internazionali in atto ([36]).

Nella seduta del 9 febbraio 1999 il presidente della IV Commissione comunicava quindi ai membri della commissione che il Presidente della Camera dei deputati aveva espresso avviso favorevole in ordine all'ammissibilità dei citati articoli aggiuntivi e del ricordato emendamento ([37]).

Il secondo caso si è verificato nel corso dell'esame in VI Commissione del disegno di legge di conversione (A.C. 2112) del decreto-legge 27 dicembre 2006, n. 297, recante disposizioni urgenti per il recepimento delle direttive comunitarie 2006/48/CE e 2006/49/CE e per l'adeguamento a decisioni in ambito comunitario relative all'assistenza a terra negli aeroporti, all'Agenzia nazionale per i giovani e al prelievo venatorio.

In tale sede, il presidente della Commissione giudicò ammissibili tre emendamenti (due del Governo e uno di un deputato della maggioranza), nonostante i contenuti degli emendamenti stessi, singolarmente considerati, non attenevano direttamente a materie oggetto del decreto-legge.

Tali emendamenti erano, peraltro, finalizzati ad eliminare contrasti tra la normativa nazionale e quella comunitaria, onde consentire la chiusura di procedure di infrazione per tale motivo avviate dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia.

Pertanto, si ritenne che le proposte emendative fossero omogenee rispetto all'elemento unificante delle disposizioni recate dal testo originario del decreto-legge, il quale era anch'esso costituito dalla finalità di adeguare l'ordinamento nazionale a quello comunitario, assicurando in tal modo il rispetto degli obblighi comunitari ([38]).

Tale impostazione fu peraltro successivamente smentita in Assemblea dal Presidente, il quale dichiarò inammissibili una serie di emendamenti volti ad adeguare l'ordinamento italiano a quello europeo ([39]).

La possibilità di dare maggiore rilievo, ai fini della valutazione della stretta attinenza, anche al criterio costituito dalla finalità del decreto-legge, quale oggettivamente desumibile dal testo del provvedimento, è stata inoltre presa espressamente in considerazione dallo stesso Presidente della Camera nell'ambito del dibattito svoltosi nel 2007 presso la Giunta per il Regolamento riguardo ai criteri di ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione di decreti-legge, con specifico riferimento, peraltro, alla necessità di trovare soluzioni al problema della asimmetria nelle valutazioni di ammissibilità adottate dalle Presidenze delle due Camere in merito agli emendamenti ai decreti-legge ([40]).

Infatti, l'esistenza di valutazioni di ammissibilità della Presidenza del Senato molto meno rigorose (legittimate, peraltro, dalla diversità stessa delle discipline in materia contenute nei due Regolamenti parlamentari) (41) rispetto a quelle del Presidente della Camera dei deputati, hanno portato recentemente il presidente della I Commissione della Camera, in sede di esame del decreto-legge sulla proroga termini ad affermare che da tale diversità di valutazioni «deriva un problema rilevante in termini di disparità del potere emendativo dei decreti-legge tra i due rami del Parlamento, con conseguenti riflessi negativi sull'esercizio della rappresentanza da parte dei deputati e sullo stesso principio del bicameralismo perfetto» (42).

La sopra citata posizione assunta dal Presidente della Camera nell'ambito della Giunta per il Regolamento trae quindi spunto dal dibattito avviato dalle considerazioni del presidente della I Commissione in sede di esame del decreto-legge sulla proroga termini. Nel corso dell'esame in Assemblea del provvedimento in questione, il Presidente della Camera sottolineava infatti la necessità di un'armonizzazione delle norme vigenti nei due rami del Parlamento, rimarcando tuttavia che da «tale differenza di regime non può in alcun modo derivare una scelta interpretativa che vanifichi, nella sostanza, le norme regolamentari che la Camera si è data nell'esercizio della propria autonomia costituzionale e le relative consolidate prassi applicative» (43).

Infine, occorre ricordare che nell'ambito dell'esame del disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee (A.C. 6), la Presidenza della Camera ha dichiarato ammissibili una serie di emendamenti non strettamente attinenti alla materia trattata dal decreto-legge, in quanto «volti all'adempimento di obblighi comunitari», applicando quindi oltre al «criterio materiale» anche un «criterio finalistico» (44).

La Presidenza della Camera, nel caso di specie, ha peraltro sottolineato che la decisione di dichiarare ammissibili emendamenti non strettamente attinenti alla materia trattata dal decreto-legge è stata presa «in via del tutto eccezionale» e in ragione del complesso «di circostanze oggettive ... che caratterizzano in modo del tutto peculiare l'esame da parte della Camera di questo decreto». Viene infatti sottolineato che i criteri interpretativi ordinariamente seguiti nel caso dei decreti-legge «conoscono per prassi le sole deroghe relative ai decreti-legge in materia di proroga di termini e ai decreti collegati alla manovra finanziaria, per i quali, in ragione del loro specifico carattere, oltre al criterio materiale si applica anche un criterio finalistico».

E che «tale ultimo criterio non è stato, invece, fatto valere con riferimento ai provvedimenti come quello in esame, che recano disposizioni eterogenee, il cui elemento unificante è rappresentato dalla loro finalizzazione all'adempimento di obblighi comunitari».

Infatti – ricorda la Presidenza – «questa possibilità è stata in passato considerata negativamente dalla Presidenza (si veda la seduta del 31 gennaio 2007) in ragione del fatto che l'applicazione di un criterio finalistico ad una siffatta tipologia di decreti-legge avrebbe comportato un ampliamento del loro ambito materiale di intervento; specie considerando che proprio con riferimento all'adempimento di tale tipologia di obblighi, l'ordinamento prevede uno specifico strumento, cioè la legge comunitaria (il relativo disegno di legge è presentato dal Governo all'inizio di ciascun anno). Nel caso di specie, tuttavia, va rilevata la circostanza del tutto particolare che il disegno di legge comunitaria presentato dal Governo precedente è decaduto con la fine della legislatura e che il Governo in carica dovrà elaborare un nuovo disegno di legge, che dovrà poi – con i tempi necessari – essere sottoposto all'esame delle Camere».

Di conseguenza, secondo la Presidenza della Camera «nel frattempo non può evidentemente essere elusa l'esigenza di far fronte ad obblighi comunitari, in relazione a situazioni di incompatibilità affermate in sede europea tra normativa comunitaria e normativa nazionale, da cui discende l'esigenza di un adeguamento» ([45]).

7 - *La valutazione di ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di bilancio e finanziaria, ai disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica e ai disegni di legge di approvazione del rendiconto e di assestamento*

Il comma 5 dell'articolo 121 del Regolamento prevede regole specifiche per la valutazione di ammissibilità riferita agli emendamenti ai disegni di legge finanziaria e di bilancio. Tale valutazione deve fare riferimento al contenuto proprio delle leggi di bilancio e finanziaria così come definito dalla legislazione contabile (legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni) e deve, inoltre, tenere conto delle regole contabili (aventi il loro referente diretto nell'articolo 81 comma 4 della Costituzione ([46])) in materia di copertura finanziaria degli oneri recati dagli emendamenti stessi.

In sostanza, la valutazione di ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di bilancio e finanziaria prende in considerazione due distinti aspetti: quello del rispetto dei limiti contenutistici (di materia) definiti dalla legislazione vigente per quel che riguarda i disegni di legge in questione e quello della copertura finanziaria.

Nonostante sia stata ormai superata la concezione classica che tendeva a qualificare la legge di bilancio come una legge puramente formale, è da rilevare, peraltro, che ai fini dei ragionamenti sviluppati nel presente lavoro, l'esigenza di tutelare le prerogative dei singoli parlamentari per quel che riguarda il disegno di legge di bilancio si pone in termini meno problematici rispetto al disegno di legge finanziaria.

Nonostante la natura non formale della legge di bilancio e la possibilità quindi di emendare il disegno di legge di bilancio, esistono infatti dei limiti di materia molto puntuali a tale emendabilità, che di fatto riducono molto la possibilità da parte dei singoli parlamentari di proporre emendamenti al bilancio dello Stato. Tali limiti derivano dal fatto che la legge di bilancio reca indicazioni in larga parte riferite a stanziamenti determinati per legge, che non possono quindi essere modificati. Non è inoltre ammissibile la modifica di stanziamenti riconducibili a spese obbligatorie o ad obbligazioni assunte dall'amministrazione ([47]). Per quel che riguarda il secondo aspetto sopra citato, quello della copertura finanziaria, soccorrono invece regole tecniche a basso contenuto di discrezionalità, derivanti anche dalla prassi, che non sembrano quindi poter inficiare le prerogative dei singoli parlamentari ([48]).

Il discorso si fa invece più complesso per quel che riguarda il disegno di legge finanziaria, in particolare per quel che riguarda la valutazione del profilo dell'estraneità di materia. Mentre infatti anche in questo caso, come in quello del disegno di legge di bilancio, le regole per la valutazione della copertura finanziaria sono norme tecniche che garantiscono normalmente giudizi ancorati a criteri oggettivi per gli emendamenti presentati dai singoli deputati, problemi più delicati si pongono con riferimento all'estraneità di materia.

In particolare, la legislazione di contabilità prevede che nella legge finanziaria possano essere contenute norme che comportano aumenti di spesa o riduzioni di entrata, a patto che le stesse favoriscano il sostegno o il rilancio dell'economia e con esclusione di interventi di carattere localistico o microsettoriale ([49]). Si tratta di una locuzione molto generica, che è suscettibile quindi di far ritenere aderente al contenuto proprio della legge finanziaria

questo o quell' intervento a seconda che lo si giudichi comportante sviluppo economico o meno ([50]).

Inoltre, la legislazione di contabilità (articolo 11, comma 3, della legge 5 agosto 1978, n. 468) prevede che non possono essere inserite nella finanziaria norme a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio. Anche tale limite appare alquanto generico. La conseguenza di ciò e che – salvo il rispetto delle altre previsioni contenute nell'articolo 11 citato ([51]) – il quadro legislativo in esame comporta la possibilità per il Governo di inserire nella finanziaria disposizioni afferenti alle materie più disparate.

Proprio in relazione a ciò, risulta essere determinante il potere di stralcio delle disposizioni che non attengono al contenuto proprio della legge finanziaria da parte del Presidente della Camera, ai sensi dell'articolo 120 comma 2 del Regolamento, e risulta inoltre determinante l'esercizio del potere presidenziale di valutazione di ammissibilità degli emendamenti.

In tal senso, una valutazione elastica da parte dei presidente di commissione del concetto di sviluppo economico e dei correlati concetti di interventi ordinamentali, organizzatori, localistici, o microsettoriali consente al singolo deputato di poter sviluppare efficacemente il proprio potere di proporre emendamenti in commissione ([52]).

In linea con tali argomentazioni è la decisione del presidente della Commissione bilancio relativamente alla sessione di bilancio 2007-2008, che qualifica in termini ampi il concetto di sviluppo economico. In tale occasione sono infatti state ritenute ammissibili le proposte emendative recanti misure di sostegno del reddito, purché per la loro entità risultino direttamente funzionali al sostegno o al rilancio dell'economia e suscettibili di incidere sulle grandezze del reddito nazionale. In particolare, sono stati dichiarati ammissibili gli interventi di sostegno al sistema produttivo, purché riferiti ad interi comparti ovvero a promuovere la ricerca e l'ammodernamento tecnologico. Sono invece stati giudicati inammissibili quelli rivolti a fronteggiare situazioni localizzate nel territorio, ovvero settori estremamente circoscritti di limitato impatto sull'economia nazionale. Sono state poi ritenute ammissibili le proposte emendative volte a prevedere la realizzazione di opere infrastrutturali, anche se riferite ad ambiti territorialmente definiti, purché gli interventi risultino inseriti nell'ambito di programmi generali rilevanti a livello nazionale, quali quelli compresi nel programma delle infrastrutture strategiche di cui alla legge n. 443 del 2001.

Sono, inoltre, stati dichiarati ammissibili gli emendamenti volti alla realizzazione di interventi, che interessino il territorio di più regioni o la cui realiz-

zazione sia intesa a collegare il territorio nazionale a quello di Stati esteri, nonché gli emendamenti volti all'istituzione di fondi di carattere nazionale la cui ripartizione sia affidata a successivi provvedimenti sulla base di apposite procedure ([53]).

Appare inoltre in linea con tali argomentazioni la prassi che consente a volte presso le commissioni di settore di riformulare gli emendamenti recanti una compensazione non correttamente formulata oltre che il precedente in cui si specifica che gli emendamenti al disegno di legge finanziaria che non rientrano nelle materie di competenza della commissione deputata ad esaminare il provvedimento in sede consultiva, sono dichiarati irrecivibili, dichiarazione che non pregiudica la possibilità di ripresentare gli stessi presso la Commissione bilancio ([54]).

Il discorso appena fatto non vuole peraltro disconoscere il ruolo di direzione politica del Governo in cui si sostanzia l'approvazione della legge finanziaria, ruolo che, se non è direttamente previsto dalla Costituzione, è comunque indirettamente presupposto sia dalle previsioni costituzionali in materia di responsabilità politica dell'Esecutivo (articoli 94 e 95 della Costituzione), sia dagli strumenti legislativi posti a disposizione del Governo stesso dalla legge di contabilità ([55]).

La prassi degli ultimi anni ha, peraltro, evidenziato il consolidarsi dell'utilizzo dei maxiemendamenti da parte del Governo, con la determinazione di tutta una serie di interventi che, se da una parte devono muoversi «scrupolosamente entro i confini rappresentati dall'articolato originariamente all'esame dell'Assemblea e degli emendamenti già presentati dal Governo e dalla Commissione e ritenuti ammissibili» ([56]), dall'altro costituiscono uno strumento attraverso il quale – nonostante il vaglio di ammissibilità esercitato dal Presidente della Camera – il Governo può intervenire su svariate materie (tutte unite dal comune denominatore di essere funzionali all'ottenimento di un maggiore sviluppo economico) con discipline anche molto dettagliate, lasciando alle Camere nel loro complesso il compito di accettare o meno il pacchetto di interventi sul quale è posta la fiducia.

A fronte di tale ampia possibilità di incidere sull'ordinamento da parte del Governo sembra, quindi, ragionevole pensare a un "contrappeso", consistente nella possibilità di presentare emendamenti da parte dei deputati ricadenti nell'ambito di un concetto di sviluppo economico quanto più ampio possibile, considerando peraltro che tali emendamenti possono concorrere, nell'ambito degli accordi tra maggioranza e opposizione, alla composizione del maxiemendamento o dei maxiemendamenti ([57]).

Per i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, anche il comma 3 dell'articolo 123-*bis* prevede regole speciali (rispetto a quelle ordinariamente previste per tutti i progetti di legge dall'articolo 89 del Regolamento).

Si prevede, in particolare, che i presidenti delle commissioni a cui sono assegnati i progetti di legge in questione debbano dichiarare l'inammissibilità degli emendamenti che concernono materie estranee al loro oggetto come definito dalla risoluzione parlamentare di approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria o che contrastino con i criteri per l'introduzione di nuove o maggiori spese o minori entrate, come definiti dalla legislazione vigente sul bilancio e sulla contabilità dello Stato.

Anche in questo caso, quindi, come nel caso dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, la valutazione di ammissibilità degli emendamenti deve essere effettuata avendo riguardo a un duplice profilo: quello dell'estraneità di materia e quello della copertura finanziaria.

Si tratta, pertanto, di una valutazione di ammissibilità che deve essere informata a criteri molto più stringenti rispetto a quelli previsti dall'articolo 89 del Regolamento.

Tale rigorosità nella valutazione di ammissibilità degli emendamenti ai progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica è da ricollegare al fatto che la legislazione di contabilità, e cioè il comma 1 lettera *c)* dell'articolo 1-*bis* e i commi 2 lettera *f)* e 4 dell'articolo 3 della legge n. 468 del 1978, così come modificati dalla legge n. 208 del 1999, assegnano ai progetti di legge collegati la funzione di attuare la strategia del Governo per quanto riguarda le riforme strutturali per i diversi settori di intervento.

Gli interventi strutturali per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, suddivisi (anche) per settore, collegati alla manovra di finanza pubblica devono essere indicati nel Documento di programmazione economica-finanziaria con la valutazione di massima dell'effetto economico-finanziario attribuito a ciascun tipo di intervento in rapporto all'andamento tendenziale.

Inoltre, i progetti di legge contenenti gli interventi strutturali in questione devono avere un contenuto omogeneo per materia e possono essere presentati entro il termine – avente per prassi costante natura ordinatoria – del 15 novembre (e non più quindi entro il 30 settembre –, termine fissato dalla legge per la presentazione dei disegni di legge di bilancio e finanziaria) e ciò al fine di interrompere il fenomeno che si verificava in precedenza, della presentazione da parte del Governo di un collegato di sessione *omnibus*

contenente vere e proprie riforme strutturali, esaminato dalla Commissione bilancio nel corso della sessione di bilancio.

La riforma attuata dalla legge n. 208 del 1999 persegue, quindi, l'obiettivo di dividere l'agenda dei lavori parlamentari in due semestri: dal 30 giugno a fine anno (cioè dalla presentazione del DPEF all'approvazione della legge finanziaria), il Parlamento dovrebbe occuparsi principalmente di politica economica, esaminando la connessa manovra di finanza pubblica; nel periodo gennaio-giugno, invece, il Parlamento dovrebbe esaminare i progetti di legge recanti riforme strutturali (i progetti di legge collegati), organizzati nei diversi settori di intervento ([58]).

A breve distanza di tempo dall'approvazione della legge n. 208 del 1999 i due rami del Parlamento, al fine di dare attuazione alla riforma dalla stessa recata, hanno quindi provveduto ad approvare alcune modifiche regolamentari volte a tutelare la tipicità del contenuto dei collegati e la loro funzione specifica.

In particolare, per quel che riguarda il Regolamento della Camera dei deputati, si è provveduto, oltre che ad introdurre la norma citata in materia di inammissibilità degli emendamenti per estraneità di materia e per mancanza di copertura finanziaria (comma 3-*bis* dell'articolo 123-*bis* ([59])), ad attribuire al Presidente della Camera il potere di stralciare le disposizioni estranee all'oggetto dei progetti di legge collegati così come definito dalla legislazione vigente in materia di bilancio e contabilità dello Stato, nonché dalla risoluzione di approvazione del Documento di programmazione economica e finanziaria.

Il potere di stralciare le disposizioni estranee, così come il potere di dichiarare inammissibili gli emendamenti estranei al contenuto proprio del progetto di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, sono quindi funzionali all'obiettivo di consentire al Governo l'approvazione di progetti di legge che omogeneamente contengano una riforma strutturale in una data materia (consentendo in corrispondenza al Parlamento di esaminare approfonditamente tali progetti di riforma) e sono strettamente collegati al modo in cui sono individuati dal Documento di programmazione economico-finanziaria (e quindi dalla risoluzione parlamentare di approvazione del Documento stesso) i contenuti dei progetti stessi. In particolare, ove la risoluzione parlamentare individui in modo particolareggiato il contenuto dei successivi disegni di legge collegati, il vaglio di ammissibilità per materia può risultare piuttosto agevole, mentre qualora le indicazioni contenute nella risoluzione parlamentare siano piuttosto generiche, l'individuazione del

contenuto del progetto di legge collegato può essere più difficile e il vaglio di ammissibilità per materia risulterà pertanto più difficile ([60]).

Al fine, quindi, di tutelare le prerogative dei singoli parlamentari, la valutazione di ammissibilità degli emendamenti presentati dovrebbe essere svolta, nel caso in cui non vi sia una determinazione puntuale del contenuto del progetto di legge collegato – di volta in volta esaminato dalla commissione – nella risoluzione di approvazione del DPEF, con minor rigore rispetto al caso in cui vi siano riferimenti dettagliati al contenuto del progetto di legge collegato nella risoluzione stessa.

Per quel che riguarda, invece, il profilo della copertura finanziaria si richiamano le considerazioni in precedenza svolte rispetto alla valutazione che deve essere svolta rispetto ai disegni di legge di bilancio e finanziaria.

Per quel che riguarda, infine, i disegni di legge di approvazione del rendiconto e di assestamento, per i quali l'articolo 119 del Regolamento prevede l'applicazione (tra le altre) delle norme contenute nell'articolo 121, non si pongono particolari questioni per quel che riguarda la tutela delle prerogative dei parlamentari quanto alla presentazione degli emendamenti, in quanto, per quel che riguarda il disegno di legge di assestamento, possono essere svolte le stesse considerazioni precedentemente evidenziate con riferimento al disegno di legge di bilancio (limitata possibilità di emendamento in considerazione del fatto che gli stanziamenti – quelli del bilancio – sui quali il disegno di legge di assestamento incide sono per la maggior parte stanziamenti predeterminati da leggi di spesa e che non possono quindi essere modificati ([61])), mentre il rendiconto, contenendo una ricognizione degli intereventi attuati sulla base delle previsioni di bilancio riferite all'anno finanziario precedente, non lascia spazi particolari alle iniziative emendative dei parlamentari, dato che con il rendiconto viene effettuata una radiografia di quel che è accaduto nel passato e non si dispongono invece interventi per l'avvenire.

8 - *La valutazione di ammissibilità degli emendamenti riferiti al disegno di legge comunitaria*

Regole speciali sono previste anche per la valutazione di ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge comunitaria.

Il Regolamento prevede all'articolo 126-*ter* una procedura speciale, in base alla quale le commissioni esaminano per le parti di rispettiva compe-

tenza il disegno di legge comunitaria, approvando una relazione ed emendamenti, che sono trasmessi alla XIV Commissione (politiche dell'Unione europea), la quale trasmette poi una relazione generale all'Assemblea con le relazioni approvate dalle singole commissioni (commi 1, 2 e 3).

Gli emendamenti vengono presentati e approvati presso le singole commissioni di settore e la XIV Commissione ai sensi del comma 5 dell'articolo 126-*ter* può respingere tali emendamenti solo per motivi di compatibilità con la normativa comunitaria o per esigenze di coordinamento generale.

La prassi prevede infatti che, nel caso in cui vengano presentati emendamenti direttamente presso la XIV Commissione, gli stessi, effettuato il vaglio di ammissibilità, vengano inviati alle commissioni competenti al fine dell'acquisizione di un parere. Qualora non venga espresso parere dalla commissione o venga dato parere contrario, l'emendamento non sarà preso in considerazione, mentre nel caso in cui la commissione competente esprima un parere favorevole sull'emendamento trasmesso, lo stesso si intende come "approvato" dalla commissione di settore e quindi la Commissione XIV potrà respingerlo (al pari degli emendamenti approvati dalle commissioni di settore) solo per motivi di compatibilità con la normativa comunitaria o per esigenze di coordinamento generale ([62]).

Il comma 4 dell'articolo 126-*ter* prevede che siano dichiarati inammissibili dai presidenti delle commissioni competenti per materia (e dal presidente della Commissione XIV) gli emendamenti che riguardano materie estranee all'oggetto proprio della legge comunitaria così come definita dalla legislazione vigente ([63]).

In generale sono considerati ammissibili gli emendamenti concernenti materie già comprese nel testo originario del disegno di legge (ancorché concernenti modifiche di vigenti normative di attuazione non interessate da procedure d'infrazione in sede europea), nonché gli emendamenti volti a modificare la normativa vigente attuativa di direttive, qualora riferiti a norme per le quali sono in corso procedure di infrazione nei confronti dell'Italia ([64]). Di contro, sono considerati inammissibili, per estraneità al contenuto proprio della legge comunitaria, gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi recanti modifiche di vigenti discipline attuative di direttive – anche se si tratta di precedenti leggi comunitarie – non incluse nel disegno di legge ([65]). Per espressa previsione regolamentare gli emendamenti dichiarati inammissibili in commissione non possono essere ripresentati in Assemblea.

Nonostante la legge n. 11 del 2005 (vedi nota 60) contenga un'elencazione piuttosto tassativa delle norme che possono essere contenute nel disegno di

legge comunitaria, la prassi ha allargato le maglie della valutazione di ammissibilità, prevedendo in sostanza la possibilità di intervenire su normativa di attuazione della normativa comunitaria nel caso in cui tale normativa abbia ad oggetto una materia che rientra nel testo del disegno di legge comunitaria così come presentato dal Governo nella stesura iniziale o di modificare normative che, anche se non ricompresse nel testo iniziale, siano comunque oggetto di procedure d'infrazione in sede europea.

La seconda delle suddette estensioni delle maglie della valutazione di ammissibilità sembra coerente con le finalità stesse del disegno di legge comunitaria. Attraverso tale atto il Governo mira infatti, sostanzialmente, a fare in modo che l'ordinamento italiano non si ponga in contraddizione con quello comunitario.

Tale responsabilità non è attribuita esplicitamente dalla Costituzione, ma deriva in ogni caso dalla previsione operata dal comma 5 dell'articolo 117 della Costituzione di un potere sostituivo esercitabile da parte dello Stato nei confronti delle regioni e delle province autonome che non si adeguino agli atti dell'Unione europea.

Sebbene la Costituzione non espliciti a chi in concreto spetti l'esercizio di tale potere, l'attribuzione dello stesso al Governo sembra implicito, considerando che normalmente il potere sostitutivo è un potere di carattere amministrativo e che appunto il Governo costituisce la massima istituzione dal punto di vista amministrativo.

Emendamenti volti a incidere su normative che generano procedure d'infrazione sembrano, quindi, garantire non solo il diritto del parlamentare a presentare emendamenti, ma anche quello del Governo a svolgere il proprio compito di garante della compatibilità dell'ordinamento italiano rispetto a quello comunitario.

Più difficile da comprendere è, invece, la prima delle estensioni sopra citate, dato che il solo fatto che un emendamento attenga a normative di attuazione di normative comunitarie non implica che l'emendamento possa di fatto contribuire a rendere l'ordinamento italiano maggiormente compatibile con quello comunitario.

Tuttavia, anche tale estensione appare comunque ragionevole nell'ottica di garantire, comunque, quanto più possibile il diritto dei parlamentari a presentare emendamenti, se si considera che la XIV Commissione ha in ogni caso la possibilità di respingere gli emendamenti approvati dalle commissioni di settore per motivi di compatibilità comunitaria o di compatibilità con la normativa generale.

Tale potere della XIV Commissione può, quindi, scongiurare che vengano approvati emendamenti che rendono meno compatibile l'ordinamento italiano con quello comunitario, consentendo pertanto di tutelare adeguatamente anche le prerogative (e connesse responsabilità) del Governo in materia.

9 - *Considerazioni conclusive*

L'analisi delle norme relative alla valutazione di ammissibilità degli emendamenti riferiti ad alcune tipologie di progetti di legge del Governo ha evidenziato come la formulazione delle norme riservi ai presidenti di commissione e di Assemblea generalmente uno spazio di decisione abbastanza ampio.

Si tratta, infatti, di norme che quasi sempre fanno riferimento a criteri che necessitano di essere ulteriormente specificati da parte dei presidenti.

Solo nel caso del disegno di legge comunitaria, il rinvio effettuato alla definizione dei contenuti della legge comunitaria contenuto nel Regolamento della Camera sembra garantire un contemperamento abbastanza efficace del potere di emendamento dei singoli deputati (riconducibile, come si è visto, agli articoli 67, 71 e 72 della Costituzione) con le responsabilità politiche del Governo.

In particolare, la puntualità con la quale la legge n. 11 del 2005 delinea i contenuti della legge comunitaria lascia pochi spazi a decisioni eccessivamente discrezionali da parte dei presidenti di commissione.

D'altra parte, la natura della materia in questione (l'adeguamento dell'ordinamento italiano a quello comunitario) facilita nettamente il compito del legislatore, dato che le responsabilità del Governo (in quanto rappresentante dello Stato) nei confronti dell'Unione europea non lasciano molte alternative al legislatore stesso, che è chiamato infatti a stabilire una disciplina rigida, al fine di evitare che si possano verificare situazioni di incompatibilità, che comporterebbero non solo perdita di prestigio per lo Stato, ma anche l'applicazione di sanzioni pecuniarie ingenti derivanti dall'apertura di procedure d'infrazione.

In questo quadro, il rinvio operato dal Regolamento alla definizione della legge comunitaria contenuta nella legislazione consente da una parte di perseguire gli obiettivi di adattamento all'ordinamento comunitario perseguiti dal Governo e dall'altra di non penalizzare eccessivamente le prero-

gative dei parlamentari, consentendo agli stessi di presentare emendamenti (che verranno nella generalità dei casi giudicati ammissibili) ogni qualvolta si proponga, con l'emendamento, una modifica dell'ordinamento vigente, volta ad adeguare lo stesso maggiormente all'ordinamento comunitario.

Il discorso si fa, invece, più complicato nel caso di decreti-legge o del disegno di legge finanziaria o dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica. In questi casi, i criteri previsti consentono un margine di manovra più ampio per i presidenti di commissione (e, conseguentemente, per il Presidente della Camera), in quanto nel caso dei decreti-legge il criterio della stretta attinenza per materia degli emendamenti presentati potrebbe essere in teoria valutato differentemente a seconda che l'intervento normativo sia concentrato in modo specifico su un tema determinato e delimitato (ad esempio la costruzione di un'opera pubblica in una data regione) o meno; nel caso del disegno di legge finanziaria il criterio dello sviluppo economico, alla stregua del quale sostanzialmente deve essere valutata l'ammissibilità degli emendamenti, costituisce con tutta evidenza un criterio alquanto elastico; mentre, infine, nel caso dei disegni di legge collegati, la valutazione di ammissibilità degli emendamenti sarà tanto più difficile quanto meno dettagliatamente specificato sarà da parte del DPEF il contenuto dei singoli progetti di legge collegati.

In tale quadro, al fine di garantire l'esercizio delle prerogative parlamentari in materia di potere di proporre emendamenti, i criteri di valutazione di ammissibilità previsti dalle norme speciali che disciplinano i vari tipi di progetti di legge del Governo passati in rassegna nell'ambito del presente lavoro (più rigidi rispetto a quelli previsti ordinariamente per i progetti di legge dall'articolo 89 del Regolamento), sembrano suscettibili di essere adeguati al caso concreto.

E così, nel caso dei decreti-legge, ferma restando la necessità per il Governo di ottenere la conversione in legge dei decreti-legge emanati nei tempi previsti dalla Costituzione, la valutazione di ammissibilità potrebbe essere meno rigorosa nel caso in cui il decreto-legge intervenga su materie eterogenee e disparate unite da una medesima finalità generale. Allo stesso modo, l'inserimento in finanziaria di norme eterogenee volte a perseguire finalità di sviluppo economico (fermo restando il baluardo costituito dal potere di stralcio del Presidente della Camera) può consentire attraverso un'interpretazione elastica del concetto di sviluppo economico di dare il giusto risalto alle istanze emendative provenienti dai singoli deputati, così come una delineazione generica da parte del DPEF delle materie affrontate

dai progetti di legge collegati alla manovra di finanzia pubblica dovrebbe consentire un ampliamento dei poteri emendativi dei singoli deputati.

In definitiva, pur non essendo dubitabile che le norme in materia di ammissibilità degli emendamenti ai progetti di legge d'iniziativa governativa hanno il compito di comporre interessi configgenti e difficilmente componibili, e che proprio in ragione di ciò la loro formulazione è spesso caratterizzata dalla presenza di termini generici, sembra possibile adeguare al caso concreto le singole norme in materia di ammissibilità delle proposte emendative riferite ai progetti di legge di iniziativa governativa attraverso gli strumenti a disposizione delle commissioni parlamentari, fermo restando che una definizione più puntuale, in via legislativa, del contenuto di alcuni disegni di legge (finanziaria e progetti di legge collegati), o dei presupposti di necessità e urgenza per l'adozione dei decreti-legge, potrebbe avere come effetto quello di rendere le decisioni in materia di inammissibilità degli emendamenti da parte dei presidenti di commissione più agevoli.

Note

(1) A. Menè, «Ammissibilità ed ordine di votazione degli emendamenti tra ostruzionismo, integrazione normativa e qualità delle leggi», in *Il Parlamento nella transizione* a cura di S. Traversa e A. Casu, Milano, 1998, p. 216, richiamando le molteplici funzioni connesse all'esercizio del diritto di emendamento, evidenzia che attraverso l'esercizio del diritto stesso «anche il singolo deputato, muovendosi in rapporto a volte dialettico o anche di contrapposizione al proprio gruppo di appartenenza, può trovare il canale istituzionale, quanto meno, per dare rappresentazione a specifici interessi, altrimenti non presenti nella sintesi delle proposte di maggioranza od opposizione».

(2) Ricorda in tal senso A. Menè, *op. cit.,* p. 214 che «l'emendamento, come il diritto di iniziativa legislativa, è un diritto tipico di ciascun parlamentare, con la specificità, a favore del primo, di essere oggetto sicuro di confronto politico e di decisione, dal momento che si riferisce, potendone mutare il contenuto, ad un provvedimento che la Camera ha stabilito di votare; la proposta di legge, viceversa può anche non giungere mai ad essere oggetto di deliberazione e ciò anzi accade per il numero maggioritario di esse». Tale ragionamento può essere applicato anche allo svolgimento dei lavori in commissione, laddove l'emendamento presentato ad un progetto di legge che la commissione ha deciso di esaminare ha evidentemente un peso maggiore rispetto ad un progetto di legge che la commissione non esaminerà mai.

(3) In tal senso vedi L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1995, p. 261 ss. e R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 57 ss., i quali se da una parte evidenziano «la centralità dei partiti» nel nostro sistema, centralità frutto di precisi riconoscimenti costituzionali (articolo 49 Costituzione) e di una legislazione di sostegno degli stessi partiti, d'altra parte sottolineano che l'articolo 67 della Costituzione costituisce una norma di garanzia che assicura al parlamentare la possibilità di sottrarsi alla disciplina di partito. Vedi anche G. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 2007, p. 334, il quale precisa che «la disciplina di partito si sovrappone di fatto al divieto di mandato imperativo senza annullarlo. In linea di diritto il parlamentare resta libero di decidere come meglio crede, e nessuna sanzione legale, di nessun genere, può venirgli irrogata qualunque violazione egli compia di precedenti impegni politici. Se anche il parlamentare abbandona il partito nelle cui liste è stato eletto, egli resta parlamentare».

Anche R. Scarciglia, *Il divieto di mandato imperativo*, Cedam, Padova, 2005, p. 1 ss., sottolinea che il principio del libero mandato parlamentare rappresenta un patrimonio comune del parlamentarismo, pur ritenendo possibile prevedere a costituzione invariata la decadenza dall'ufficio di parlamentare nel caso di passaggio da un gruppo ad un altro, a condizione che sia riconosciuta al parlamentare la possibilità di non incorrere nella decadenza stessa esercitando i propri diritti come parlamentare non iscritto in nessun gruppo. A. Mannino, «L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto di mandato imperativo», in *Quaderni costituzionali,* Anno XXI, numero 1, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 135 ss., pur auspicando che si discuta dell'ipotesi di far derivare dall'abbandono del gruppo parlamentare la decadenza del seggio e ritenendo prevalenti le esigenze sottese alle disposizioni costituzionali relative ai gruppi parlamentari (artt. 72 e 82) rispetto a quelle sottese all'articolo 67 della Costituzione, rileva in ogni caso che «la discrezionalità della disciplina regolamentare non può tuttavia spingersi, senza violare la Costituzione, fino al punto di annullare totalmente la libertà del parlamentare ..». N. Zanon, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del Convegno Milano 16-17 marzo 2000, Giuffrè, Milano, 2001, p. 140, sostiene invece che potrebbe essere giudicata conforme alla Costituzione una legge ordinaria o una norma di Regolamento che prevedesse la decadenza del mandato parlamentare per il parlamentare che abbandoni in corso di legislatura il partito nelle cui fila è stato eletto per aderire ad altro partito o gruppo, in quanto l'articolo 67, riferendosi al termine «mandato» potrebbe essere inteso nel senso che esso si limita a sottrarre la configurazione del rapporto rappresentativo alla sola disponibilità dei privati, ma non impedisce la sottoponibilità dello stesso a modalità pubblicistiche di disciplina.

(4) A. Menè, *op. cit.*, p. 253, rileva che la determinazione del contenuto dei provvedimenti del Governo, stante il rapporto fiduciario con la maggioranza e le decisioni assunte in sede di programmazione dei lavori parlamentari dalla Conferenza dei presidenti di gruppo, costituisce «l'asse portante dell'attività legislativa parlamentare» e che il Governo predeterminando l'ambito delle materie oggetto dell'intervento normativo, entro i cui limiti possono muoversi le potestà emendative dei deputati, attua il proprio indirizzo politico di maggioranza.

(5) L. Paladin, *op. cit.*, p. 323, il quale sottolinea come «la primazia» dal punto di vista politico dell'iniziativa governativa discende dalla considerazione che, dato il rapporto fiduciario che lega il Governo al Parlamento, quest'ultimo non può bocciare sistematicamente le proposte governative, poiché un tale atteggiamento comporterebbe sfiducia e condurrebbe ad una crisi.

(6) Vedi in tal senso S. Cassese, *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 5044 ss., il quale ricorda che tale impostazione della Corte costituzionale contenuta nella sentenza n. 9 del 1959 è confermata dalle sentenze n. 78 del 1984, n. 154 del 1985, n. 444 del 1993 e n. 445 del 1993.

(7) Sottolinea S. Cassese, *op. cit.*, p. 5045, che la sentenza della Corte costituzionale n. 78 del 1984, ribadisce che a ciascuna Camera è costituzionalmente riconosciuta l'autonoma potestà di disciplinare il procedimento legislativo in tutti quegli aspetti che non risultano direttamente e puntualmente disciplinati dalla Costituzione e che la Corte stessa mette in luce nella sentenza in questione come la lettera della Carta costituzionale lasci «un margine piuttosto ampio e che l'interpretazione e l'attuazione in parola sono di esclusiva spettanza di ciascuna Camera».

(8) A. Sciortino, «Brevi note sui Regolamenti parlamentari come parametro e come oggetto del giudizio di legittimità costituzionale», in *Il parametro nel giudizio di costituzionalità: atti del semi-*

nario di Palermo, 28-29 maggio 1998, a cura di G. Pitruzzella, F. Teresi, G. Verde, Giappichelli, Torino, 2000, p. 576 ss, rileva al riguardo cha la Corte costituzionale ha agganciato l'insindacabilità dei Regolamenti parlamentari non ad una valutazione circa la loro natura ontologica, ma alla qualità dell'organo che li pone in essere sulla scorta della considerazione che la «posizione guarentigiata» è argomento assorbente rispetto al problema del riconoscimento o meno della loro forza di legge.

(9) L. Cassetti, «I Regolamenti parlamentari nei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato», in *Le Camere nei conflitti* a cura di G. Azzariti, Giappichelli, Torino, 2002., p. 145 ss., ricorda che una possibile ipotesi di conflitto di attribuzione sollevato dal Governo potrebbe configurarsi nel caso in cui una norma regolamentare non riconoscesse, in contrasto con quanto disposto dall'articolo 72 della Costituzione, la possibilità per il Governo di richiedere in ogni caso che un progetto di legge assegnato ad una commissione in sede legislativa venga esaminato dall'Assemblea. La stessa autrice sottolinea, inoltre, che ammettendo il ricorso in sede di conflitto di attribuzione delle minoranze parlamentari ovvero del singolo parlamentare si otterrebbe l'importante risultato di individuare altrettante occasioni in cui rendere giustiziabili violazioni dei diritti delle minoranze e del singolo parlamentare (che potrebbe essere considerato come la più piccola delle minoranze immaginabili) fondati sulla Costituzione, evitando quindi che "incursioni" della maggioranza possano mettere in discussione i diritti stessi.

(10) In tal senso vedi N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 315 ss., il quale ritiene che la funzione rappresentativa senza vincolo di mandato presuppone, secondo il combinato disposto tra gli articoli 67, 68, 69 e 71, primo comma, Cost., la sussistenza di diritti soggettivi dei singoli parlamentari e quindi la legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione da parte del singolo parlamentare a tutela dei diritti medesimi. In particolare, lo stesso autore distinguendo tra potere di iniziativa legislativa del singolo e potere legislativo dell'Assemblea, individua in tale diritto del singolo parlamentare uno dei possibili casi di esperibilità del ricorso. G. Rivosecchi, «Sull'inammissibilità del singolo deputato a sollevare conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato di fronte alla Corte Costituzionale», in *Gazzetta giuridica* Giuffrè Italia Oggi. – 6, 1998, p. 5, pur ammettendo l'esistenza di attribuzioni costituzionalmente fondate del singolo membro del Parlamento, dubita che essa sia riferibile alla generalità delle funzioni parlamentari, dato che ciò determinerebbe la possibilità di accedere alla Corte per ogni singolo membro delle Camere per la tutela della propria partecipazione – anche se di carattere incidentale – al procedimento di decisione parlamentare nello svolgimento di una qualsiasi funzione, venendo di conseguenza a mancare il requisito soggettivo primo richiesto dalla legge per l'ammissibilità del conflitto (capacità di esprimere in via definitiva la volontà del potere cui l'organo appartiene).

(11) Così A. Pisaneschi, «Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia», in *Diritto e società, 1*, Cedam, Padova, 1988, p. 217 ss., il quale rileva peraltro che la se la distinzione è sicuramente valida dal punto di vista ontologico, occorre peraltro rilevare che le due fasi difficilmente potrebbero essere scisse nella pratica, dato che non avrebbe alcun senso parlare di un diritto di proporre emendamenti se contemporaneamente non esistesse la possibilità che l'organo competente potesse esprimere una manifestazione di volontà sugli emendamenti in questione. In sostanza, secondo tale autore, «il diritto di proporre emendamenti potrebbe a buona ragione essere considerato come implicitamente ricompreso in quel generale potere spettante alle Camere di introdurre modificazioni nel testo legislativo».

(12) N. Lupo, «Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario», in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Collana del Centro studi sul Parlamento, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 57, specifica, in tal senso, che «l'approvazione articolo per articolo svolge, oltre alla funzione di permettere ai singoli parlamentari un'attenta valutazione di ogni singola disposizione legislativa – evidentemente presupponendo una qualche omogeneità materiale di ciascun articolo – quella di rendere più agevole la presentazione degli emendamenti ai singoli articoli e di consentire peraltro, dopo l'eventuale approvazione degli emendamenti, una valutazione d'insieme sul singolo articolo». Secondo l'autore, inoltre, il potere di emendamento sarebbe indirettamente riconosciuto da altre disposizioni costituzionali, quali l'articolo 70 che attribuisce collettivamente alle due Camere l'esercizio della

funzione legislativa; l'articolo 94 quarto comma, il quale, ove esclude che il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo importi in capo a quest'ultimo un obbligo di dimissioni, fa riferimento con il termine «proposta» anche all'emendamento; l'articolo 81, il quale attribuendo alle Camere ogni anno la funzione di approvare i bilanci, sembra attribuire un potere emendativo al Parlamento anche per quel che riguarda la legge di bilancio.

(13) Vedi per tutti in tal senso N. Lupo, *op. cit*.

(14) A. Pisaneschi, *op. cit*., p. 225 ss., rileva in proposito che la norma regolamentare nel prevedere eventuali limitazioni al potere di emendamento non deve sopprimere la concreta funzione ed utilizzabilità dello stesso, chiarendo che i principi costituzionali che costituiscono il fondamento del potere, debbono operare come limiti impliciti all'esercizio dello stesso, in considerazione del fatto che i Regolamenti parlamentari sono vincolati al rispetto delle norme costituzionali, rispetto alle quali si configurano pertanto come fonti subordinate. N. Lupo, *op. cit*., p. 71 ss., ricorda che con riferimento ad alcune tipologie di iniziative legislative configurate in modo peculiare dalla stessa Costituzione (trattati internazionali, intese con le confessioni non cattoliche, gli statuti delle regioni ordinarie) il potere di emendamento può essere fortemente compresso, se non azzerato. Ricorda inoltre che a tale potere possono essere posti alcuni limiti di carattere generale sia di ordine procedurale che di ordine formale.

(15) N. Lupo, *op. cit*., p. 61.

(16) N. Lupo, *op. cit.,* p. 56 e L. Elia, «Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo», in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, vol. XXIX, Mucchi, Modena, 1961, p. 42 ss.

(17) A. Pisaneschi, *op. cit*., p. 226 ss., chiarisce che i limiti costituzionali all'esercizio del diritto di emendamento (che come ricordato *sub* nota 11 ricomprende in sé il potere di proporre emendamenti), «dovranno essere resi operativi attraverso quegli organi e quei procedimenti che le stesse norme regolamentari prepongono alla valutazione dei limiti di ammissibilità previsti dal Regolamento».

(18) In tal senso vedi *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 21 ottobre 1997, p. 166, e in particolare per quel che riguarda "appelli" proposti nei confronti di dichiarazioni di inammissibilità relative a emendamenti riferiti a decreti-legge la seduta della X Commissione del 20 febbraio 2007, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 20 febbraio 2007, p. 113 ss.

(19) A. Menè, *op.cit*, p. 254, il quale ricorda che «nulla osta a che una decisione sia modificata in sede di Assemblea, stante la titolarità propria del Presidente della Camera dell'esercizio di tale potere, che è ordinariamente esercitato in sua vece dai presidenti di commissione. Tuttavia, di norma, le pronunce in sede di commissione sono in larga parte confermate in Aula».

(20) A. Menè, *op. ci*t., p. 271, il quale ricorda che «sull'interpretazione del concetto finalistico di estraneità per materia indicato nel citato punto 5.1 si deve ricordare l'importante dibattito svoltosi l'11 dicembre 1996 in Giunta per il Regolamento (vedi *Bollettino delle Giunte e della Commissioni parlamentari* dell'11 dicembre 1996, p. 3 ss.). In tale sede si esaminava la possibilità di un'interpretazione finalistica della inammissibilità sostenuta dalla circolare e si precisava, con unanimità di accenti, come tale criterio non debba intendersi come il fine politico del provvedimento ma come la sua oggettiva ragion d'essere ovvero come l'ambito di problemi che esso tende a risolvere».

(21) A. Pisaneschi, *op. ci*t., p. 239 e A. Menè, *op.cit*, p. 257. Peraltro è evidente che nel caso in cui l'emendamento fosse riferito ad una articolo avente un contenuto diverso rispetto a quello della proposta emendativa, ma vi fosse comunque la possibilità di riferire l'emendamento a un altro articolo avente contenuto analogo a quello della proposta emendativa, la dichiarazione di inammissibilità potrebbe essere evitata dagli uffici della commissione, che potrebbero autonomamente salvare l'emendamento riferendolo ad altro articolo.

(22) A. Menè, *op. ci*t., p. 264, sottolinea al riguardo che «la valutazione d'inammissibilità rileva anche sotto il profilo della qualità delle leggi. L'omogeneità delle materie trattate da una legge è uno degli obiettivi da perseguire per un innalzamento della qualità dei testi normativi: troppo spesso

leggi aventi un contenuto *omnibus* intervengono su argomenti disparati, recando intrusione di norme estranee in testi che disciplinano fattispecie non altrimenti collegate, favorendo i ben noti fenomeni di dispersione delle norme e di difficile conoscibilità delle norme».

(23) A. Menè, *op.cit*, p. 265 ss., chiarisce al riguardo che la sconvenienza non deve essere intesa in senso meramente lessicale, ma anche secondo l'accezione della "sconvenienza istituzionale". L'autore cita una serie di casi "giurisprudenziali" rientranti nel concetto di "sconvenienza istituzionale". Si tratta di tutta una serie di ipotesi di inammissibilità che appaiono in un certo senso rappresentare "casi di illogicità manifesta", cioè ipotesi in cui vi è un contrasto con "i principi costituzionali nel loro complesso". Basti ricordare per tutti il caso citato di una inammissibilità dichiarata nei confronti di un emendamento che riproduceva il testo di un decreto-legge già in vigore e in corso di conversione presso il Senato. Nel caso di specie l'emendamento è sconveniente in quanto non è capace di apportare modifiche all'ordinamento vigente, dato che le norme che si volevano introdurre con l'emendamento spiegavano già i loro effetti.

(24) Vedi *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 15 febbraio 2005, p. 7 ss.

(25) Vedi *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 15 febbraio 2000, p. 183 ss e del 16 febbraio 2000, p. 51 ss. Il presidente della II Commissione in questo caso rimette al Presidente della Camera la decisione su una serie di emendamenti considerati inammissibili in quanto, interpretando in maniera ampia la nozione di "sicurezza", intervengono su aspetti che non vengono toccati dal provvedimento (ordinamento penitenziario, contrabbando, immigrazione). Il Presidente della Camera conferma le valutazioni di inammissibilità svolte dal presidente della II Commissione, rilevando che «il testo ha per oggetto solamente alcuni degli aspetti della sicurezza pubblica puntualmente individuati dalla stessa commissione nel corso dell'esame del provvedimento».

(26) Vedi *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 19 gennaio 2005, p. 45.

(27) Vedi *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 19 gennaio 2005, p. 45.

(28) Si tratta dell'articolo 600-*bis* del codice penale, mentre il disegno di legge prende in considerazione gli articoli 600-*ter*, 600-*quater* ecc. del codice penale.

(29) Vedi *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 4 dicembre 1997, p. 71.

(30) Vedi *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* dell'11 dicembre 1997, p. 36.

(31) Vedi *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 9 maggio 2007, p. 125. Varie sono le misure contenute nel disegno di legge, che vanno dalla rimozione di ostacoli nell'ambito di attività commerciali alla semplificazione delle procedure necessarie per modificare le caratteristiche funzionali e costruttive dei veicoli a motore (articoli 1 e 3), da misure in materia di trasporto ferroviario (articolo 6) a misure più specifiche per le imprese (delega al Governo ad adottare, nel termine di un anno dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi recanti norme dirette a favorire l'intervento da parte di organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM) nel capitale di rischio delle società; semplificazione degli adempimenti burocratici delle imprese prevedendo la possibilità di sostituire con autocertificazioni le certificazioni dovute per l'ottenimento di una autorizzazione o concessione da parte della pubblica amministrazione o dei concessionari di servizi pubblici e la partecipazione a procedure di evidenza pubblica, articoli 21 e 25). È da rilevare, inoltre, che oltre alle disposizioni in materia di scuola (articoli 28-31) stralciate dell'Assemblea il 17 aprile 2007 e confluite nel disegno di legge 2272-*ter*, sono stati stralciati anche gli articoli da 50 a 57 in materia di semplificazione del regime della circolazione giuridica dei veicoli in data 12 giugno 2007, confluiti nel disegno di legge 2272-*quinquies*. Inoltre gli articoli da 9 a 15 e 18 in materia di abolizione e semplificazione degli adempimenti amministrativi per gli impianti produttivi sono stati soppressi nell'ambito dell'esame in commissione del provvedimento, in quanto la commissione aveva già affrontato la materia in questione nell'ambito dell'esame del progetto di legge A.C. 1428 Capezzone ed altri e abbinati. Al riguardo, occorre segnalare che le decisioni di stralciare alcune disposizioni del disegno di legge, assegnandole ad altre Commissioni (VII e IX) appaiono rispettose delle prerogative dei singoli parlamentari per quel che riguarda l'esercizio del potere di proporre emendamenti, in quanto assegnare alle commissioni competenti disposizioni

che le riguardano permette ai parlamentari che sono più "specializzati" nella materia da trattare di proporre modifiche che deputati di altre commissioni non possono proporre, non avendo competenza specifica sulla materia. Anche la soppressione delle disposizioni in materia di abolizione e semplificazione degli adempimenti amministrativi per gli impianti produttivi può essere vista in quest'ottica, in quanto salvaguarda il lavoro già svolto dalla commissione sul tema e gli emendamenti già proposti, conciliando tale esigenza con quella di garantire al Governo la possibilità di attuare riforme che costituiscono punti cardine del suo programma.

(32) Vedi *Resoconto stenografico dell'Assemblea* del 29 maggio 2007, p. 81.

(33) In tal senso vedi A. Menè, *op. ci*t., p. 261, il quale specifica che ammettere per via di emendamento modifiche eterogenee per materia, potrebbe determinare una lesione delle prescrizioni di cui al comma 3 dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1998, che hanno una particolare rilevanza nell'assetto istituzionale vigente. L'autore ricorda, inoltre, che la specialità delle regole in tema di inammissibilità ben si accorda con la natura speciale del procedimento di conversione, per il quale sono previste una serie di disposizioni particolari: l'assegnazione del disegno di legge il giorno stesso della presentazione, la convocazione anche apposita di una seduta della Camera entro cinque giorni; i termini brevi per l'esame dei presupposti di necessità e urgenza ecc. L'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 prevede inoltre al comma 2 che il Governo non può mediante decreto-legge: a) conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione; b) provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione; c) rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere; d) regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti; e) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.

(34) Vedi in tal senso A. Menè, *op.cit*, p. 261, il quale ricorda che dopo la sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale, che ha stabilito l'illegittimità della pratica delle reiterazioni dei decreti-legge non convertiti, «il principio di maggiore selettività dell'ammissibilità degli emendamenti riferiti ai decreti appare coerente con la necessità di giungere nel termine di sessanta giorni alla conversione in legge, stante la non reiterabilità dei decreti.»

(35) A. Menè, *op.cit*, p. 261 specifica che attraverso le norme speciali in materia di ammissibilità degli emendamenti al decreto-legge si cerca di evitare che il decreto-legge possa essere trasformato da strumento di carattere eccezionale a canale legislativo privilegiato.

(36) Vedi *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 4 dicembre 1999, p. 39 ss. Interessante notare che il presidente della IV Commissione in quella circostanza colse l'occasione per sottolineare che «Ove tali emendamenti, da tutti condivisi, non dovessero poter essere approvati, probabilmente il Governo sarebbe costretto all'adozione di un ulteriore provvedimento d'urgenza».

(37) Vedi *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 9 febbraio 1999, p. 14.

(38) Vedi *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 24 gennaio 2007, p. 95.

(39) Vedi *Resoconto stenografico dell'Assemblea* del 31 gennaio 2007, p. 20 ss.

(40) Vedi *Resoconto della Giunta per il Regolamento* del 13 marzo 2007, p. 7, nel quale viene anche specificato da parte del Presidente della Camera che «si tratterebbe in sostanza di verificare se possa estendersi – in via generale – quel criterio finalistico attualmente applicato, alla Camera, ai disegni di legge di conversione di decreti-legge connessi alla manovra finanziaria (nel senso che sono ritenuti ammissibili gli emendamenti comunque volti a conseguire gli obiettivi finanziari del decreto) e per i decreti-legge riguardanti proroghe di termini (nel senso che sono ammessi gli emendamenti comunque volti a prorogare termini in scadenza). L'ipotesi interpretativa così prefigurata potrebbe essere ricollegata alle precisazioni contenute nella circolare del Presidente della Camera del 10 gennaio 1997, laddove essa fa riferimento, ai fini della valutazione della stretta attinenza degli emendamenti al decreto-legge, alla loro riconducibilità alla "specifica problematica affrontata dall'intervento normativo", lasciando aperta, in tal modo, la strada ad un giudizio di ammissibilità degli emendamenti comunque connessi – sia pure finalisticamente – alle materie trattate dal decreto-legge».

(41) Vedi *Resoconto della Giunta per il Regolamento* del 28 febbraio 2007, p. 27, laddove si chiarisce che «il Regolamento del Senato non fissa alcuna specifica regola in ordine alla valutazione di ammissibilità degli emendamenti ai decreti legge, per i quali vale quindi solo il criterio generale dell'improponibilità di quelli "estranei all'oggetto della discussione" (articolo 97 Regolamento Senato). Peraltro, l'articolo 78, comma 6, stabilisce che «gli emendamenti proposti in commissione e da questa fatti propri debbono essere presentati come tali all'Assemblea»: essi cioè, a differenza che alla Camera, non entrano a far parte integrante del testo del decreto, ma devono essere nuovamente votati dall'Assemblea. Tale circostanza, come emerge dai lavori preparatori sulla riforma dell'articolo 78 (e in particolare nella relazione presentata dalla Giunta per il Regolamento il 4 marzo 1982), costituisce un indice del rilievo assegnato, da quel Regolamento, al testo originario del decreto-legge nel corso del procedimento di conversione in legge, evidenziando l'esigenza di una disciplina restrittiva dell'ammissibilità degli emendamenti. Esigenza che, peraltro, ha trovato conferma nella pronuncia della Giunta per il Regolamento dell'8 novembre 1984 (secondo cui il criterio generale di ammissibilità "in sede di conversione dei decreti-legge (...) deve essere interpretato in modo particolarmente rigoroso") e nella circolare del Presidente del Senato del 10 gennaio 1997 sull'istruttoria legislativa (contestuale a quella del Presidente della Camera sopra citata), che connette tale valutazione rigorosa alla necessità di "tener conto della indispensabile preservazione dei caratteri di necessità e urgenza già verificati con la procedura prevista dall'articolo 78 del Regolamento, con riferimento sia al decreto-legge che al disegno di legge di conversione".

Se questo è il quadro delle norme e procedure vigenti alla Camera ed al Senato, si deve rilevare che le prassi applicative risultano differenziate consentendo al Senato una maggiore estensione del potere di emendamento».

(42) Vedi *Resoconto della Giunta per il Regolamento* del 28 febbraio 2007, p. 27. In occasione dell'esame in prima lettura del decreto-legge in questione (decreto-legge n. 300 del 2006), il presidente della I Commissione ha espunto alcune parti problematiche sotto il profilo dell'ammissibilità nonostante tali parti fossero state inserite nel testo del decreto-legge attraverso l'approvazione di specifici emendamenti in tal senso in commissione.

(43) Vedi *Resoconto stenografico dell'Assemblea* del 24 gennaio 2007, p. 4. Il Presidente della Camera in tale circostanza ha inoltre espunto ulteriori parti del testo approvato dalla commissione, in considerazione del fatto che in caso di dubbi relativamente all'ammissibilità degli emendamenti, l'ultima parola spetta in ogni caso al Presidente della Camera. Si ricorda che il Presidente della Camera ha scritto una lettera al Presidente del Senato in data 25 gennaio 2007 al fine di trovare una soluzione al problema dell'armonizzazione delle norme regolamentari in materia di ammissibilità degli emendamenti ai decreti-legge. La Giunta per il Regolamento ha dedicato una serie di sedute all'argomento tra febbraio e aprile del 2007 (28 febbraio, 13 marzo, 20 marzo, 24 aprile): Vedi *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 28 febbraio (p. 3 ss.), 13 marzo (p. 3 ss.)., 20 marzo (p .3 ss.)., 24 aprile 2007 (p .3 ss.).

(44) Vedi *Resoconto stenografico dell'Assemblea* del 22 maggio 2008, p. 2 ss.

(45) Nel caso in esame la Presidenza ha inoltre ricordato (Vedi *Resoconto stenografico dell'Assemblea* del 22 maggio 2008, p. 2 ss.) che «ai sensi dell'articolo 86, comma 1, del Regolamento – nella fase dell'esame in Assemblea possono essere presentati oltre agli emendamenti respinti in commissione, soltanto articoli aggiuntivi ed emendamenti che si riferiscano ad argomenti già considerati nel testo o negli emendamenti presentati e giudicati ammissibili in commissione», sottolineando peraltro che «per quanto riguarda la necessità di previa presentazione degli emendamenti in commissione, occorre considerare che il provvedimento è stato esaminato dalla commissione speciale, istituita ai sensi dell'articolo 22, comma 2, del Regolamento, nella seduta dello scorso 13 maggio, immediatamente dopo la formazione del Governo e in coincidenza con la presentazione dello stesso alle Camere. Alla luce di tale circostanza risulta comprensibile che il Governo, così come i deputati, possano non essere stati nelle condizioni di elaborare tempestivamente il complesso delle proposte emendative per la fase dell'esame in commissione».

(46) Il comma 4 dell'articolo 81 prevede infatti che «ogni altra legge [diversa da quella di approvazione del bilancio] che importi nuovi o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte»

mentre il comma 5 dell'articolo 121 prevede che siano dichiarati inammissibili gli emendamenti che «contrastano con i criteri per l'introduzione di nuove o maggiori spese o minori entrate, così come definiti dalla legislazione vigente sul bilancio e sulla contabilità dello Stato e dalle deliberazioni adottate ai sensi del comma 2 dell'articolo 120» (potere di stralcio delle disposizioni estranee da parte del Presidente della Camera). La dizione della previsione regolamentare ricalca quindi la previsione costituzionale, aggiungendo il riferimento alle «minori entrate», riferimento che è peraltro presupposto dall'articolo 81 comma 4 della Costituzione, dato che una minore entrata costituisce comunque un onere per il bilancio dello Stato che deve essere coperto.

(47) Lo stesso articolo 81 comma 3 della Costituzione laddove prevede che «con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese» circoscrive peraltro entro limiti ben precisi le possibilità di emendamento al bilancio.

(48) A. Menè, *op.cit*, p. 258, ricorda che «l'articolo 121 contempla specifiche cause di inammissibilità per il mancato rispetto dei vincoli di copertura finanziaria. La prassi ha evidenziato al proposito molteplici profili riconducibili a tali cause: l'assenza *tout court* di compensazione o la sua mancanza a partire dal secondo anno del triennio; l'utilizzazione di copertura inidonea; l'insufficienza quantitativa della compensazione; la copertura con capitoli di bilancio la cui entità è definita dalla legge». Lo stesso autore qualifica i profili di copertura finanziaria come « vincoli di compensatività delle norme recanti conseguenze finanziarie» e ricorda inoltre che per tali vincoli il Regolamento rinvia a «parametri oggettivi contenuti nella legislazione di contabilità generale dello Stato».

(49) Vedi l'art. 11 comma 3 lettera i-*ter)* della legge 5 agosto 1978, n. 468. Tale lettera è stata aggiunta dall'art. 2, comma 17, L. 25 giugno 1999, n. 208.

(50) In tal senso vedi D. Perotta, P. Gambale, «I profili problematici delle procedure di bilancio nella recente evoluzione in Italia: il crescente rafforzamento del ruolo dell'esecutivo e la possibile definizione di "controlimiti parlamentari"», in *Rassegna parlamentare,* Anno XLVII Fasc. 2, Giuffrè, Milano, 2005, p. 508, i quali analizzando gli esiti del vaglio di ammissibilità presso la Camera degli emendamenti riferiti ai documenti di bilancio relativamente alla sessione di bilancio del 2004 ed evidenziando le diverse valutazioni in materia adottate dal Senato, improntate a criteri di ammissibilità maggiormente laschi, rilevano che tale esperienza conferma «la difficile applicazione di disposizioni legislative (in particolare la lettera i-*ter*, comma 3 art. 11, l. 468/78), anche quando rigorosamente specificata dalle prassi e dalle fonti di diritto parlamentare (come nel "lodo Pera.")». Con l'espressione «lodo Pera» ci si riferisce alla circolare con la quale la Presidenza del Senato, d'intesa con quella della Camera, ha inteso precisare all'inizio della sessione di bilancio 2003 i criteri-guida adottati per quel che riguarda i lavori parlamentati concernenti l'esame dei documenti di bilancio, fornendo, come ricordano gli autori citati, p. 488 «un'interpretazione non espansiva in ordine a: a) ai limiti di contenuto della legge finanziaria; b) all'obbligo di copertura finanziaria delle proposte emendative onerose; c) alle modalità della loro presentazione in relazione alle diverse fasi dell'esame in Commissione ed in Assemblea». La circolare è reperibile integralmente in *http:// www.senato.it/ istituzione/circolari del presidente.*

(51) Il comma 3 dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 prevede, in particolare, che la legge finanziaria non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio. Essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale e in particolare : a) il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale comprese le eventuali regolazioni contabili pregresse specificamente indicate; b) le variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni, le altre misure che incidono sulla determinazione del *quantum* della prestazione, afferenti imposte indirette, tasse, canoni, tariffe e contributi in vigore, con effetto, di norma, dal 1° gennaio dell'anno cui essa si riferisce, nonché le correzioni delle imposte conseguenti all'andamento dell'inflazione; c) la determinazione, in apposita tabella, per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale, delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati; d) la determinazione, in apposita tabella, della quota da iscrivere nel bilancio di ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale per le leggi di spesa permanente,

di natura corrente e in conto capitale, la cui quantificazione è rinviata alla legge finanziaria ; e) la determinazione, in apposita tabella, delle riduzioni, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di autorizzazioni legislative di spesa; f) gli stanziamenti di spesa, in apposita tabella, per il rifinanziamento, per non più di un anno, di norme vigenti classificate tra le spese in conto capitale e per le quali nell'ultimo esercizio sia previsto uno stanziamento di competenza, nonché per il rifinanziamento, qualora la legge lo preveda, per uno o più degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di norme vigenti che prevedono interventi di sostegno dell'economia classificati tra le spese in conto capitale ; g) gli importi dei fondi speciali previsti dall'articolo 11-*bis* e le corrispondenti tabelle; h) l'importo complessivo massimo destinato, in ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego, a norma dell'articolo 15 della legge 29 marzo 1983, n. 93, ed alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente da pubbliche amministrazioni non compreso nel regime contrattuale; i) altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge finanziaria dalle leggi vigenti; i-*bis*) norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, salvo che esse si caratterizzino per un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi di cui alla lettera a) ; i-*ter*) norme che comportano aumenti di spesa o riduzioni di entrata ed il cui contenuto sia finalizzato direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, con esclusione di interventi di carattere localistico o microsettoriale; i-*quater*) norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui all'articolo 11-*ter*, comma 7.

(52) M. Caputo, *Disegni di legge finanziaria nella XIV Legislatura*, *Rivista trimestrale ISLE*, n. 2, Giuffrè, Napoli, 2006, p. 524, rileva che ove si considerasse la finanziaria l'atto politicamente più rilevante del Governo e ammettendo quindi la possibilità che su tale atto le Camere possano pronunciarsi secondo la formula "prendere o lasciare", tale impostazione cozzerebbe contro il disposto dell'articolo 71 della Costituzione, il quale attribuisce indirettamente ai singoli parlamentari il diritto di presentare emendamenti, diritto che può essere disciplinato per quel che riguarda le modalità concrete del suo esercizio dai Regolamenti delle Camere, ma che non può essere radicalmente negato.

(53) Vedi *Bollettino delle Giunte e della Commissioni parlamentari* del 3 dicembre 2007, p. 5. In particolare, sembra privilegiare il diritto dei singoli parlamentari a presentare emendamenti l'avere dichiarato ammissibili proposte emendative riferite alla realizzazione di opere infrastrutturali, anche se riferite ad ambiti territorialmente definiti e l'avere dichiarato ammissibili emendamenti riferiti alla realizzazione di interventi che interessino il territorio di più regioni.

(54) Vedi *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 10 ottobre 2002, p. 15.

(55) Vedi D. Perrotta, P. Gambale, *op. ci*t., p. 485 ss, i quali rilevano che «...nel nostro ordinamento l'Esecutivo è stato progressivamente dotato di strumenti normativi – il disegno di legge finanziaria e i "collegati" – attraverso i quali incidere sostanzialmente sul piano degli obiettivi di politica economica...».

(56) Vedi al riguardo il *Resoconto stenografico dell'Assemblea* del 17 novembre 2006, p. 12 e per quel che riguarda l'esame della legge finanziaria per il 2008 il *Resoconto stenografico dell'Assemblea* del 13 dicembre 2007, p. 11 ss., laddove il Presidente, con riferimento al vaglio di ammissibilità effettuato dalla Presidenza stessa sui "maxiemendamenti" presentati dal Governo, specifica che «la Presidenza ha verificato la completezza del testo ed ha svolto il vaglio di ammissibilità su tali proposte emendative, verificando che le stesse riproducono in larga parte il testo elaborato dalla commissione, salvo taluni adeguamenti del tenore di alcune disposizioni. Analogamente ai criteri seguiti in occasione dell'esame della legge finanziaria per il 2007, la Presidenza ha ritenuto di ammettere la presentazione di maxiemendamenti soltanto nella misura in cui il testo si muovesse sostanzialmente entro i confini rappresentati dalle materie contenute nel testo all'esame dell'Assemblea e dagli emendamenti ritenuti ammissibili già presentati dal Governo e dalla Commissione, di cui il Comitato dei nove ha avuto modo di avere contezza, escludendo, viceversa, le disposizioni volte ad introdurre elementi di novità rispetto a tale quadro. Con ciò, la Presidenza – supplendo per quanto possibile al deficit di discussione parlamentare che la fiducia inevitabilmente ha determinato – ha inteso tutelare in qualche modo le prerogative del Parlamento, non ammettendo l'inserimento

nei maxiemendamenti di quelle parti che non sono state oggetto di previa valutazione in sede di commissione».

(57) In tal senso vedi M. Caputo, *op.cit*, p. 526, il quale rileva che «la presentazione di maxiemendamenti può essere letta paradossalmente come una manifestazione di una tendenza opposta verso un'eccessiva emendabilità dei documenti di bilancio, poiché il Governo dovendo acquisire il necessario consenso di tutte le forze della coalizione, è costretto ad inserire nel testo della sua proposta una serie di interventi che, secondo i sostenitori dell'inemendabilità non dovrebbero avere cittadinanza nella legge finanziaria». Le leggi finanziarie sono state peraltro spesso accompagnate dalla emanazione di decreti-legge in questi ultimi anni. Si è posto il problema a tal proposito dei criteri di valutazione di ammissibilità degli emendamenti riferiti a provvedimenti, che hanno la natura di veri e propri provvedimenti collegati alla finanziaria. In tali casi, valutare l'ammissibilità degli emendamenti solo con riferimento alle norme previste per i decreti-legge e non con riferimento ai criteri previsti per i provvedimenti collegati potrebbe ingenerare disparità di trattamento tra deputati e senatori nel caso in cui vi fosse un orientamento diverso presso le due Camere in tal senso.

(58) Vedi in tal senso S. Banchetti, «I disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica», in *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione* a cura di G. Recchia e R. Dickmann, Cedam, Padova, 2002, p. 96 ss., il quale osserva che la previsione da parte della legge n. 468 del 1978, così come modificata dalla legge n. 208 del 1999, di una omogeneità di contenuto dei singoli progetti di legge riferiti ai singoli settori dovrebbe consentire una maggiore organicità delle produzione legislativa che potrebbe risultare utile anche al fine di garantire la qualità degli interventi normativi. Prima della riforma del 1999, oltre al collegato di sessione, la prassi aveva previsto anche collegati fuori sessione, che potevano sia concorrere ad attuare il quadro complessivo degli strumenti di programmazione economico-finanziaria, sia rivestire natura esclusivamente ordinamentale. Peraltro, l'obiettivo avuto di mira dal legislatore di suddividere l'agenda parlamentare in due periodi (30-giugno-fine anno per l'esame della manovra finanziaria e gennaio-giugno per l'esame delle riforme strutturali contenute nei disegni di legge collegati) non esclude che il Parlamento possa approvare un disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica nel periodo di norma dedicato all'esame della manovra finanziaria. Un esempio di tale modo di procedere è costituito dal disegno di legge A.C.3178 «Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale» presentato il 23 ottobre 2007 e qualificato come «collegato alla manovra di finanza pubblica» in base alle determinazioni assunte in sede di nota di aggiornamento del DPEF, che è stato approvato dalla Camera il 20 novembre 2007 e definitivamente dal Senato il 21 dicembre 2007, divenendo quindi la legge 24 dicembre 2007, n. 247 «Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonchè ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale». D'altronde, il comma 4 dell'articolo 119 del Regolamento prevede esplicitamente che durante la sessione di bilancio deve essere sospesa ogni deliberazione da parte dell'Assemblea e delle Commissioni in sede legislativa sui progetti di legge che comportano nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate, fatte salve alcune eccezioni tra le quali appunto rientrano le deliberazioni relative ai «progetti di legge collegati alla manovra contenuta nel Documento di programmazione economica-finanziaria approvato dal Parlamento».

(59) Il comma 3-*bis* dell'articolo 123 citato prevede che gli emendamenti dichiarati inammissibili in Commissione non possono essere ripresentati in Assemblea.

(60) S. Banchetti, *op.cit*, p. 104, il quale ricorda che la questione della "genericità" delle indicazioni contenute nella risoluzione parlamentare di approvazione del DPEF si è posta nel corso dell'esame da parte della VII Commissione cultura del disegno di legge A.C. 6560 recante disposizioni in materia di «istruzione, formazione, ricerca e trasferimento tecnologico» collegato alla manovra finanziaria 2000-2003. Nel DPEF era indicato come settore di intervento quello dell' «istruzione, formazione, ricerca e trasferimento tecnologico». Il testo del disegno di legge presentato dal Governo comprendeva una serie di interventi tra loro diversi, rientranti comunque

nell'ambito delle materie indicate nel DPEF. A fronte di una valutazione piuttosto rigorosa da parte del presidente di commissione che aveva ritenuto inammissibili emendamenti estranei rispetto alle materie incluse nell'articolato iniziale, il Presidente della Camera al quale era stata sottoposta la questione di ammissibilità di una serie di emendamenti, ne riammetteva alcuni in quanto vertenti su materie ricompresse nel DPEF e nelle risoluzioni nonché indicate nel titolo del disegno di legge. Vedi al riguardo *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 23 febbraio 2000, p. 93 ss. e *Bollettino delle Giunte e della Commissioni parlamentari* del 9 marzo 2000, p. 63 ss.

(61) Vedi *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 20 settembre 2006, p. 38.

(62) Si vedano le sedute della XIV Commissione del 30 luglio 1997, 20 gennaio 1999 e 21 marzo 2000, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* di pari data, rispettivamente pp. 91 ss.; 151 ss.; 162 ss.

(63) Il rinvio deve intendersi effettuato all'articolo 9, comma 1, della legge n. 11 del 2005, in base al quale formano oggetto della legge comunitaria: a) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea e espressamente elencati all'articolo 1 della legge n. 11 del 2005; b) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti oggetto di procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia; c) disposizioni occorrenti per dare attuazione o assicurare l'applicazione degli atti del Consiglio o della Commissione delle Comunità europee di cui alle lettere a) e c) del comma 2 dell'articolo 1, cioè quegli atti a cui il Governo è chiamato a dare attuazione, anche mediante il conferimento al Governo di delega legislativa; d) disposizioni che autorizzano il Governo ad attuare in via regolamentare le direttive; e) disposizioni occorrenti per dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea; f) disposizioni che individuano i principi fondamentali nel rispetto dei quali le regioni e le province autonome esercitano la propria competenza normativa per dare attuazione o assicurare l'applicazione di atti comunitari nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione; g) disposizioni che, nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome, conferiscono delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi recanti sanzioni penali per la violazione delle disposizioni comunitarie recepite dalle regioni e dalle province autonome; h) disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, in conformità ai principi e nel rispetto dei limiti di cui all'articolo 16, comma 3, della legge n. 11 del 2005.

(64) Si veda in questo senso la seduta della XIV Commissione del 28 marzo 2000, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* dello stesso giorno, p. 147 ss.

(65) Si veda in questo senso il *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 23 marzo 2000, p. 76.