

## **L'emendamento premissivo *omnibus*: un nuovo modo di legiferare?**

di **Luigi Ciaurro** - Docente di diritto parlamentare presso il Dipartimento di giurisprudenza della LUMSA di Roma

SOMMARIO: 1. La vicenda del c.d "emendamento Esposito". - 2. Gli emendamenti premissivi. - 3. La contestata ammissibilità dell'emendamento 01.103. - 4. Plurimi effetti costitutivi parziali, a forte potenziale preclusivo.

### 1. La vicenda del c.d "emendamento Esposito".

Spesso, troppo spesso, le innovazioni procedurali (ancorché rilevanti) nel diritto parlamentare avvengono non dopo un'adeguata e consapevole riflessione dialettica, con argomentazioni e contro-argomentazioni, bensì quasi *par hasard*, laddove il francesismo rende bene (pure nella lingua italiana) anche il contesto deliberativo non causale e forse arrischiato.

E la giornata del 21 gennaio 2015, probabilmente, farà da ottimo *pendant* a quella pomeridiana del 21 gennaio 1985: si tratta infatti di due date simbolo, relative a due sedute del Senato della Repubblica, distanti l'una dall'altra trent'anni, ma accomunate dall'aver fondato ciascuna un nuovo modo accelerato di legiferare, a disposizione evidentemente della maggioranza di governo, che non solo potrebbe stridere (seppur ad una diversa intensità) con una pedissequa lettura dell'art. 72, primo comma, della Costituzione, ma anche comportare un'ulteriore frattura rispetto alle centenarie "regole di Bentham" concernenti l'ordine di votazione degli emendamenti secondo razionali criteri di logica procedurale (a cominciare dal principio della lontananza dal testo da emendare quale elemento di priorità nella messa in votazione), cui, come noto, si legano poi i tradizionali istituti decadenziali della preclusione<sup>1</sup> e dell'assorbimento.

---

<sup>1</sup> L'istituto della preclusione di emendamenti nel procedimento legislativo si lega all'esigenza della razionalità delle deliberazioni, al principio di non contraddizione ed alla regola del *ne bis in idem* e trova fondamento negli articoli 97, comma 2, e 102, comma 2, Reg. Senato e negli articoli 89 e 87, comma 3, Reg. Camera. Differente è l'istituto della preclusione del procedimento legislativo, vale a dire l'improcedibilità semestrale per i progetti di legge riproducenti il contenuto di proposte di legge respinte (artt. 76 e 124, comma 3, Reg. Sen. e artt. 72, comma 2, e 100, comma 3, Reg. Cam.), su cui ci si permette di rinviare a S. Mattarella, *La preclusione del procedimento legislativo*, Palermo 1969, il quale fra l'altro ha espresso dubbi di compatibilità fra le precedenti disposizioni regolamentari (che vietavano addirittura la presentazione di tali progetti di legge e non solo l'assegnazione, com'è attualmente) e l'art. 71 della Costituzione (p. 22).

Nella circostanza del 1985, a quanto pare per la prima volta ha avuto inizio la prassi di condensare per motivi procedurali l'intero contenuto di un disegno di legge in un articolo unico, oppure tutt'al più, in due o tre articoli (i c.d. "maxiemendamenti"). Invece, nel recente caso del 2015 per la prima volta il contenuto essenziale di un disegno di legge, addirittura in materia elettorale, è stato sintetizzato in un emendamento volto ad aggiungere un articolo premissivo all'articolo 1 (l'emendamento 01.103, il cosiddetto "emendamento Esposito").

Difatti l'emendamento 01.103, presentato in splendida solitudine dal senatore Stefano Esposito, si compone del rituale alinea, redatto con formula imperativa (*All'articolo 1, premettere il seguente:*), e di un "sottotesto" (volendo parafrasare la nota espressione di Sabino Cassese<sup>2</sup>), che riassume in nove lettere di un articolo premissivo i contenuti essenziali (e non soli i principi generali) della legge elettorale: la ripartizione del territorio nazionale in venti circoscrizioni elettorali, suddivise a loro volta in cento collegi; la natura plurinominale dei collegi; l'attribuzione dei seggi su base nazionale; il ricorso al metodo di assegnazione dei quozienti interi e dei più alti resti; la clausola di sbarramento al 3% dei voti; l'assegnazione (quale premio di maggioranza, se necessario) di 340 seggi alla lista con almeno il 40% dei voti; in caso di mancato raggiungimento di tale *quorum*, un eventuale turno di ballottaggio tra le due liste con il maggior numero di voti; l'implicita eliminazione della competizione per coalizioni di liste; un sistema misto di candidature, con i capilista nei collegi plurinominali e gli altri candidati che competono con il voto di preferenza; una serie di disposizioni per favorire le pari opportunità tra i generi; la priorità della proclamazione per i capilista, che possono presentarsi come tali in non più di dieci collegi; il differimento dell'efficacia della legge al 1° luglio 2016.

L'emendamento 01.103 - passato del tutto inosservato al momento della presentazione - non ha potuto essere subemendato, pur dopo che l'Assemblea ha avuto contezza del suo rilievo politico, in quanto già era scaduto il termine per la presentazione delle proposte modificative<sup>3</sup>, mentre non ha potuto essere votato nemmeno per parti separate poichè una richiesta in tal senso del senatore Candiani (riferita a tutte le singole lettere dell'emendamento) non è stata suffragata dal voto dell'Assemblea, chiamata dal Presidente a pronunciarsi ai sensi dell'art. 102, comma 4, del Regolamento del Senato<sup>4</sup>.

Proprio in materia elettorale è stato evocato un lontano precedente, vale a dire la seduta della Commissione affari costituzionali del Senato del 23 marzo 1999, quando fu presentato e ritenuto

---

<sup>2</sup> Il riferimento è alla pluricommentata sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2012, con la quale sono stati dichiarati inammissibili i quesiti referendari riguardanti la legge elettorale n. 270 del 2005 (redattore Cassese).

<sup>3</sup> Inoltre, nella seduta pomeridiana del Senato del 20 gennaio 2015, il Presidente ha chiamato eccezionalmente l'Assemblea - ai sensi dell'art. 92, comma 3, Reg. Sen. - a pronunciarsi su un richiamo al Regolamento del senatore Calderoli, il quale aveva invocato l'art. 100, comma 5, Reg. Sen., che consente la presentazione di subemendamenti in corso di seduta da parte di otto senatori; disposizione disapplicata da diverse legislature, ma a dire il vero pur sempre vigente. E l'Assemblea ha votato contro il predetto richiamo al Regolamento. Si ricorda infine che la prassi del Senato consente la presentazione di emendamenti a subemendamenti (v. ad esempio l'emendamento 1.7000/1 testo 2/100 approvato nella seduta del 23 gennaio 2015), mentre quella della Camera è negativa (per un'esplicitazione v. ad esempio la seduta dell'8 febbraio 2007).

<sup>4</sup> V. proprio nella seduta del 21 gennaio 2015 la votazione (di reiezione) immediatamente precedente il voto (di approvazione) sull'emendamento 01.103. Invece, alla Camera (v. di recente seduta del 20 gennaio 2015 in relazione all'emendamento 2.500) la decisione di procedere o meno alla votazione per parti separate spetta esclusivamente al Presidente, se del caso dopo espressa richiesta in tal senso. Comunque sia, a volte in Senato (per contestazioni v. la seduta del 10 giugno 2004) la votazione per parti separate è avvenuta non su espressa votazione dell'Assemblea, il cui consenso è stato dalla Presidenza dato per implicito in mancanza di osservazioni.

ammissibile un emendamento premissivo del relatore Villone<sup>5</sup>, il quale però si limitava ad indicare, nella sostanza, il metodo elettorale del doppio turno per eleggere la Camera dei deputati in 570 seggi. Tuttavia, tale precedente non appare del tutto conferente, non solo per il suo limitato contenuto non certo paragonabile alle puntuali prescrizioni di cui all'emendamento Esposito, ma anche e soprattutto perché l'ambito era quello dell'esame presso la Commissione in sede referente, che come noto si caratterizza per l'elasticità e la flessibilità delle procedure, meno rigide anche nel regime delle preclusioni rispetto all'Assemblea.

## 2. Gli emendamenti premissivi

La tecnica normativa, seppur non frequentissima<sup>6</sup>, degli emendamenti (c.d. premettivi o *rectius* premissivi) volti a proporre articoli aggiuntivi, che debbono essere collocati prima dell'articolo 1, trova una prima codificazione esplicita nel testo interistituzionale riguardante: "Regole e raccomandazioni sulla formulazione tecnica dei testi legislativi" (pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* 29 maggio 1986, n. 123, suppl. ord.) ed emanato dalle Presidenze delle Camere (Circolari del 28 febbraio 1986) e della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Circolare del 26 febbraio 1986)<sup>7</sup>: "articoli aggiuntivi che debbano essere collocati prima dell'articolo 1 di un atto legislativo previgente e vanno contrassegnati con il numero 01 (02, 03, ecc.)"<sup>8</sup>.

In linea generale, gli articoli cosiddetti "premissivi" hanno una natura ed una valenza del tutto particolari<sup>9</sup>. In realtà, di per sé anche gli emendamenti volti ad inserire articoli aggiuntivi si connotano per la loro specialità, innanzitutto perché sono finalizzati non ad incidere (con una modifica, una sostituzione o addirittura una soppressione) su un articolo in discussione, ma in quanto sono destinati di per sé ad introdurre nuovi articoli<sup>10</sup>. Non a caso - prima della modifiche all'articolo 85 del Regolamento della Camera, approvate nella seduta del 14 novembre 1981 - l'esame degli emendamenti riguardanti articoli aggiuntivi dava luogo presso quel ramo del

<sup>5</sup> Lo stesso M. Villone (*Autodistruzione della democrazia*, su *Il Manifesto* del 28 gennaio 2015) ha reputato inammissibile l'emendamento Esposito, in quanto non rispettoso del principio dell'esame articolo per articolo di cui all'art. 72, primo comma, Cost. e all'art. 100, comma 2, Reg. Sen.

<sup>6</sup> Può segnalarsi però la seduta ant. del Senato del 24 marzo 2009, nella quale furono presentati in chiave ostruzionistica circa 1609 emendamenti premissivi all'art. 1 del progetto di legge sul "fine vita", i quali vennero poi rapidamente esaminati e respinti con la tecnica del c.d. "canguro".

<sup>7</sup> Nel più recente atto interistituzionale in materia ("Guida alla redazione dei testi normativi": Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92, su *G. U.* 3 maggio 2001, n. 105, suppl. ord.) viene confermata la regola, con la specificazione che l'articolo premissivo va numerato come 01 anche quando si colloca prima dell'articolo unico non recante la numerazione cardinale.

<sup>8</sup> La medesima indicazione è contenuta nei documenti sul *drafting* formale elaborati a livello regionale: dal testo del 1991, Osservatorio legislativo interregionale, *Regole e raccomandazioni per la redazione dei testi normativi*, volume a c. del Dipartimento servizi legislativi del Consiglio regionale della Toscana, Firenze 1991 (v. n. 67) a quello del 2007, OIL, *Regole cit.* (Centro stampa del Consiglio regionale della Toscana, Firenze 2007 - Terza edizione) (v. n. 73).

<sup>9</sup> Fra gli altri fa notare R. Dickmann (*L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli 2006, p. 130, nt. 152) che anche nel caso degli emendamenti premissivi "si segue il criterio sistematico con l'ovvia peculiarità che, seguendo il criterio dell'ordine di collocazione delle parti normative da modificare, tali emendamenti sono votati prima delle soppressioni o delle modifiche riferite alle parti normative successive. Gli articoli aggiuntivi premissivi si votano pertanto prima dell'articolo cui si riferiscono".

<sup>10</sup> Sulla distinzione fra emendamenti volti a premettere articoli aggiuntivi all'art. 1 (artt. 01, 02, 03 ecc.) ed emendamenti finalizzati ad inserire articoli aggiuntivi dopo l'art. 1 (art. 1-bis, art. 1-ter, art. 1-quater, ecc.) v. G. Piccirilli, *L'emendamento ne lprocesso di decisione parlamentare*, Padova 2008, p. 237.

Parlamento ad una fase autonoma, addirittura successiva alla votazione degli articoli del progetto di legge cui erano riferiti<sup>11</sup>.

E l'eccezionalità degli articoli premissivi è stata in un certo senso consacrata, ancorché non risolta, nella seduta della Camera del 13 luglio 1995, in cui - a seguito della posizione della questione di fiducia sull'approvazione di un emendamento del governo - fu affrontata la problematica della sorte degli emendamenti relativi ad articoli premissivi, che nel caso di specie erano formalmente riferiti all'articolo 1, oggetto dell'emendamento del governo. Avendo il governo richiesto l'approvazione del proprio emendamento "senza subemendamenti né articoli aggiuntivi", quegli emendamenti premissivi non vennero posti in votazione. Tuttavia, la Presidenza non poté sottrarsi dal rilevare la problematicità della soluzione adottata: "infatti gli emendamenti volti a premettere emendamenti all'articolo 1 di un progetto di legge presentano una loro specificità recando il più delle volte - come nel caso in esame - norme aventi un loro contenuto autonomo rispetto all'articolo cui - per prassi - fanno formale riferimento; essi in realtà mirano a premettere determinate disposizioni all'intero testo della legge, precisando sovente, in via generale, i caratteri e le finalità del provvedimento nel suo complesso. Infatti, ove approvati, costituirebbero articoli a sé stanti"<sup>12</sup>.

Generalmente gli emendamenti volti a premettere un articolo all'art. 1 hanno soprattutto una valenza espositiva, al fine cioè di illustrare - ad esempio - le finalità della legge, i principi generali della materia, la definizione delle nozioni contenute nel testo, il richiamo ai pertinenti articoli della Costituzione, i riferimenti alla normativa dell'Unione europea, le connessioni con trattati internazionali, la possibile attuazione di contenuti della giurisprudenza costituzionale e/o sovranazionale e così via.

### 3. *La contestata ammissibilità dell'emendamento 01.103.*

La specialità e l'innovatività dell'emendamento Esposito consistono nel fatto che l'*intentio* premissiva del proponente era volta piuttosto ad inserire un *incipit* prederminativo, non assimilabile ad una sorta di preambolo normativo, come solitamente accade secondo gli esempi accennati *supra*, bensì finalizzato a specificare sinteticamente ed essenzialmente i contenuti (non generici ma) di dettaglio di cui agli articoli successivi.

Un emendamento premissivo di questa portata - che quindi si potrebbe definire *omnibus* per la sua virtuale ampiezza normativa, seppur con una formulazione per riassunto - pone innanzitutto un problema pregiudiziale di ammissibilità, potendo avere addirittura degli effetti assorbenti rispetto a tutto l'articolato del progetto di legge.

A nostro avviso, onde affrontare *funditus* tale problematica, essa va inquadrata in un contesto procedimentale più ampio, che chiama in causa - soprattutto con riferimento alla Camera dei deputati e a partire dalla XIII legislatura - la casistica di un certo interesse rinvenibile a proposito delle tecniche procedurali volte a razionalizzare l'esame degli emendamenti mediante

<sup>11</sup> Cfr. M. Corso, *La discussione degli emendamenti su Quad. cost.*, 1982, n. 1, p. 217.

<sup>12</sup> Infine, la Presidenza della Camera così concludeva interlocutoriamente: "E' emersa pertanto l'opportunità di una specifica riflessione sulle questioni procedurali poste da tali categoria di emendamenti, anche al fine di eliminare ogni lacuna interpretativa o incertezza di applicazione, che possano scaturire dalla lettura delle vigenti norme. La Presidenza si riserva pertanto di investire del problema, non appena possibile, la Giunta per il Regolamento". Non si ha traccia di ulteriori approfondimenti, mentre la prassi (sia alla Camera che al Senato) è rimasta quella della citata seduta del 1995.

votazioni semplificate; casistica che dimostra innanzitutto la necessità di affrontare con categorie innovative la stessa questione dell'ammissibilità dell'emendamento premissivo *omnibus*.

A tal proposito si può sinteticamente far riferimento alla seguente tipologia di votazioni:

- a) votazioni a scalare. Si tratta di una procedura tipica, in quanto prevista esplicitamente dall'art. 85, comma 8, Reg. Cam., e consistente nell'individuazione da parte del Presidente di emendamenti "simbolo" circa le cifre, i dati o le espressioni altrimenti graduate che differenziano le varie proposte modificative, le quali si intenderanno quindi implicitamente decadute dalla reiezione degli emendamenti selezionati;
- b) votazioni per principi. La tecnica consiste nella votazione per principi testuali comuni a più emendamenti (cioè per parti di testo identiche o equivalenti), oppure (nel caso inverso) per principi non testuali (una sorta di votazione di indirizzo) sempre comuni a più emendamenti. Il fondamento viene individuato negli articoli 85, comma 8, ultimo periodo (facoltà di modificare l'ordine delle votazioni) e 87, comma 4 (possibilità di voto per parti separate) del Regolamento della Camera;
- c) votazioni riassuntive. L'Assemblea è chiamata a deliberare su un testo riassumendo (*rectius*, concentrando) in un'unica votazione tutte quelle riferibili a tale partizione di testo. Pertanto in caso di approvazione del testo, vengono al contempo esclusi tutti gli emendamenti volti a modificarlo. Tale istituto, per la drasticità dei suoi effetti, è stato sempre applicato con cautela e solo in casi straordinari: anche'esso non è espressamente previsto e trova fondamento esclusivamente nella facoltà di cui all'art. 85, comma 8, ultimo periodo, Reg. Cam.;
- d) Votazioni in linea di principio<sup>13</sup>. Presso le Commissioni in sede legislativa alla Camera dei deputati è consolidata la prassi delle cosiddette "votazioni in linea di principio": sono mere deliberazioni di natura orientativa su emendamenti, sostanzialmente volte ad appurare l'esistenza o meno di una volontà della Commissione di richiedere quei pareri alla cui positiva espressione è condizionata l'approvazione definitiva dei medesimi emendamenti<sup>14</sup>.

Di tale casistica, ai nostri fini può essere opportuno soffermarsi sulle "votazioni per principi", il cui carattere comune consiste nello "svolgimento di una valutazione pregiudiziale su un contenuto normativo comune. Esse hanno natura di deliberazioni normative parziali, nel senso che, in caso di approvazione del principio, è proceduralmente necessaria una successiva ricognizione della volontà normativa dell'Assemblea attraverso la specifica votazione degli

---

<sup>13</sup> Su questo istituto v. *amplius* V. Lippolis, *Il procedimento legislativo*, in T. Martines - G. Silvestri - C. Decaro - V. Lippolis - R. Moretti, *Diritto parlamentare*, Milano 2011, p. 316, il quale in particolare precisa: "Tali votazioni hanno un effetto definitivo solo in caso di reiezione, mentre se hanno esito positivo, gli emendamenti vengono sottoposti ad una seconda definitiva approvazione, solo dopo l'espressione del parere".

<sup>14</sup> Per un'applicazione v. la seduta della Commissione XII della Camera del 29 maggio 2014, nella quale cui al riguardo il Presidente ha altresì precisato che se, a seguito della votazione in linea di principio, l'emendamento risulta approvato, la deliberazione della Commissione ha solo valore procedurale, poiché l'approvazione in linea di principio rappresenta la condizione per la trasmissione della richiesta di parere; una volta acquisito il parere della Commissione-filtro, la Commissione in sede legislativa deve procedere, infatti, ad una seconda votazione avente carattere definitivo. La votazione definitiva può avere esito diverso rispetto a quello della votazione in linea di principio, data la diversità di natura delle due deliberazioni (meramente procedurale la prima in caso di approvazione dell'emendamento; volta alla definizione normativa del testo la seconda); pertanto, la Commissione può respingere definitivamente un emendamento precedentemente approvato in linea di principio.

emendamenti compresi nella serie"<sup>15</sup>. Tale esempio dimostra come la prassi parlamentare già conosca le cosiddette "deliberazioni normative parziali" (cfr. *amplius infra*), vale a dire procedure emendative "a due tempi", in cui ai fini della compiutezza della manifestazione di volontà parlamentare sono necessarie due (collegate) votazioni favorevoli.

Ritornando al c.d. "emendamento Esposito", la discussione circa la sua ammissibilità durante la seduta pomeridiana del Senato del 20 gennaio 2015 è stata non priva di ragionamenti di una certa suggestione. Significativamente al riguardo possono ricordarsi alcune definizioni riferite a tale emendamento: un "emendamento trappola" (Crimi); un emendamento che contiene, di fatto, una delega al Parlamento stesso per gli articoli successivi (Mario Ferrara); avrebbe una natura ibrida a metà tra un ordine del giorno e un emendamento vero e proprio (Bonfrisco); oppure si connoterebbe per la natura non precettiva tipica dell'ordine del giorno (De Petris). Si è pure sostenuto (Lo Moro) che l'emendamento avrebbe dovuto essere dichiarato inammissibile, ai sensi dell'articolo 100, comma 8, del Regolamento del Senato, in base al quale non sono ammissibili gli emendamenti privi di portata modificativa, vale a dire di contenuto non innovativo e non precettivo.

E forse quest'ultima notazione merita una riflessione in più. A nostro avviso, il contenuto dell'emendamento Esposito non è una mera dichiarazione di intenti senza alcuna valenza precettiva, come se fosse una sorta di "preliminare articolo di indirizzo", con il risultato di connotarsi quale una delega non vincolante riferita ai successivi articoli del progetto di legge. Invece, a ben guardare, si tratta sì di una deliberazione normativa, ma "parziale", nel senso che per raggiungere la pienezza del risultato precettivo necessita dell'approvazione dell'altra parte dell'occorrente deliberazione normativa, vale a dire le corrispondenti modifiche di adeguamento riferite a disposizioni contenute in successivi articoli del progetto di legge.

In ogni caso, è fuorviante l'analogia con un ordine del giorno privo di carattere normativo poichè, seppure in modo parziale, la valenza normativa già sussiste, in quanto - ad esempio - impedisce che possa aver corso una successiva deliberazione non conforme ai contenuti dell'articolo premissivo così approvato. E tale impedimento avviene in un duplice modo: con la decadenza per preclusione degli emendamenti non conformi riferiti ai successivi articoli; con l'arresto dell'*iter* in caso di mancata approvazione degli emendamenti di adeguamento, stante la contraddittorietà del testo. In sintesi: affinché la norma assuma compiutezza e definitività sono necessarie ulteriori deliberazioni conformi; ma qualora non fossero approvate (tutte le indispensabili) deliberazioni conformi, l'approvazione dell'articolo premissivo sarebbe sufficiente ad impedire l'ulteriore *iter* del progetto di legge avente contenuti difformi. *Et de hoc satis* per ritenere dimostrata, e non solo postulata, la valenza normativa (e non meramente esortativa) dell'emendamento Esposito.

Per queste considerazioni a nostro avviso non sono fondati i rilievi circa la mancata natura normativa della proposta emendativa *de qua*, che è stata da alcuni reputata strutturalmente assimilabile piuttosto ad un ordine del giorno, vale a dire ad un atto di indirizzo preliminare rivolto dall'Assemblea a se stessa<sup>16</sup>. Difatti l'emendamento Esposito invece ha un evidente carattere (sin

<sup>15</sup> Cfr. C. Rizzuto, *Strumenti procedurali per la razionalizzazione delle deliberazioni della Camera dei deputati sugli emendamenti*, su AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma 2001, vol. XI.2, pp. 674 s. Il quale cita anche il caso in cui la parte comune consiste in un'espressione normativa in sé compiuta: pertanto, alla semplice deliberazione favorevole sul principio comune consegue una modifica immediata del testo, qualora esso sia testuale ed abbia pure una propria autonomia logico-normativa (v. ad esempio la seduta della Camera del 16 luglio 1997, riguardo alla votazione sul principio comune contenuto negli emendamenti da 1.489 a 1.4807).

<sup>16</sup> In quest'ottica è evidente l'assimilazione con la recente novità procedurale presso la Commissione affari costituzionali del Senato dell'ordine del giorno preliminare in sede referente, vale a dire di un atto di indirizzo rivolto

troppo) normativo, contenendo enunciati linguistici di tipo dispositivo e costitutivo, semmai immediatamente efficaci nell'*iter* legislativo (a partire dalla decadenza per preclusione degli emendamenti contrastanti riferiti ai successivi articoli del progetto di legge elettorale).

Pertanto, a nostro avviso *a contrario*, i problemi di ammissibilità sorgono piuttosto proprio perché la valenza "a raggiera" dell'emendamento Esposito potrebbe non essere ritenuta rispondente ad una pedissequa lettura dell'art. 72, primo comma, Cost., laddove prevede l'approvazione di un progetto di legge "articolo per articolo", mentre nel caso *de quo* si pone in votazione un articolo premissivo che, se approvato, incide su disposizioni (a contenuto diverso) di articoli successivi.

Ma - a parte che, come evidenziato da attenta dottrina gius-parlamentaristica, possono annoverarsi altre fattispecie derogatorie rispetto ad una visione tassativa del primo comma dell'art. 72 Cost.<sup>17</sup> - il ragionamento restrittivo, come suol dirsi, "prova troppo", in quanto allora dovrebbe reputarsi inammissibile qualsiasi emendamento che, seppur formalmente riferito ad un determinato articolo, vada ad incidere direttamente o indirettamente su disposizioni contemplate da articoli diversi. E tale rigida conseguenza restrittiva non è mai appartenuta alla tradizione delle nostre procedure legislative.

Tuttavia, *ex adverso* - non tanto sotto il profilo della ammissibilità formale, quanto circa l'ordine di votazione (che poi nella fattispecie dell'emendamento Esposito ha avuto un peso decisivo ai fini della declaratoria di decadenza per preclusione di migliaia di emendamenti) - può ricordarsi un risalente, ma significativo, precedente verificatosi nella seduta pomeridiana della Camera dei deputati del 14 novembre 1995, quando la Presidenza, dopo aver avvertito della presentazione di circa 1.500 emendamenti formulati come articoli premettivi all'articolo 1 della proposta di legge in esame, comunicava che, ai fini dell'ordine di votazione, si sarebbe attenuta "ad un criterio sostanziale, non ponendo in votazione, prima dell'articolo 1, gli emendamenti premettivi concernenti disposizioni oggetto del medesimo articolo 1 ovvero quelli che implicano necessariamente, una volta approvati, una modifica del testo".

Tali emendamenti - proseguiva la Presidenza della Camera - avrebbero dovuto essere votati infatti come modificativi degli articoli della proposta di legge, indipendentemente, quindi, dalla formulazione con cui erano stati presentati, essendosi riservata la Presidenza di ricollocarli, di volta in volta, ai sensi dell'articolo 85, comma 8, del Regolamento della Camera, nell'ordine di votazione più congruo.

Pertanto, in questa circostanza solo in parte analoga a quella dell'emendamento 0.1.103, la Presidenza della Camera si è avvalsa del potere regolamentare di modificare l'ordine delle votazioni, quando ritenuto opportuno ai fini dell'economia o della chiarezza delle votazioni stesse. Tuttavia, in quel caso la Presidenza esercitò una facoltà (e non un obbligo) procedurale (a scopo

---

dalla Commissione a se stessa, in cui sono indicati i contenuti essenziali delle disposizioni che dovranno essere contenute nell'articolo; ordine del giorno fra l'altro considerato di dubbia ammissibilità e le cui conseguenze procedurali sono state oggetto di contestazioni. Sul punto, se si vuole, sia consentito rinviare a L. Ciaurro, *L'ordine del giorno preliminare in sede referente*, su *Rassegna parlamentare*, 2014, n. 4, pp. 895-910.

Per quanto concerne la Camera dei deputati, in ogni caso tale procedura non sembra facilmente "esportabile", sia perché la prassi esclude in sede referente i tradizionali ordini del giorno rivolti al Governo, sia in quanto la trattazione degli ordini del giorno avviene al termine dell'esame degli articoli di un progetto di legge (e non prima come in Senato).

<sup>17</sup> Cfr. C. Rizzuto, *op. cit.*, p. 716 (nt. 51), il quale cita in particolare la prassi dei maxi-emendamenti e degli articoli aggiuntivi recanti la copertura finanziaria di emendamenti votati in precedenza. Tale Autore sostiene altresì il carattere non assoluto del principio della votazione articolo per articolo di cui all'art. 72, primo comma, Cost., consentendo il secondo comma di derogarvi in caso di dichiarazione di urgenza, ancorché a nostro avviso appare dubitabile che l'*abbreviazione* del procedimento possa comportare di per sé anche la mancata votazione articolo per articolo.

decadenziale) nei riguardi di 1500 emendamenti di carattere ostruzionistico, mentre una finalità esattamente opposta (rispetto a questi ultimi) aveva l'emendamento 01.103 proprio per la sua natura *omnibus* e riassuntiva, per cui il richiamo a quel precedente non può che essere estremamente problematico.

Certo in questa fattispecie del Senato è stata evidente la macroscopica invadenza su disposizioni contenute, in particolare, nel successivo articolo 1. Però - anche alla luce della ormai consolidata prassi in tema di maxi-emendamenti, ma non solo - non può ipotizzarsi una sorta di "riserva di contenuto" a favore dei singoli articoli di un progetto di legge, così come elaborati dal proponente o approvati da una Commissione in sede referente<sup>18</sup>.

Comunque sia, la ricordata macroscopica (e non marginale od occasionale) invadenza dell'emendamento premissivo *omnibus* lega i ricordati rilievi di ammissibilità ad ulteriori problematiche attinenti alla sistematica coerenza contenutistica del testo. In sintesi: una volta approvato tale emendamento premissivo, *quid agendum* nei riguardi delle divergenti disposizioni contenute in articoli successivi?

Sotto il profilo generale ed astratto avrebbero potuto adombrarsi tre possibili soluzioni.

1) Come pure è stato ipotizzato in sede parlamentare, l'eventuale approvazione dell'emendamento premissivo *omnibus* avrebbe potuto comportare la conseguente e puntuale modifica implicita delle disposizioni di articoli successivi, affidata al coordinamento della Presidenza. Ma a parte il fatto che a volte i contenuti delle conseguenti modifiche potrebbero essere opinabili - e come tali non sempre agevolmente compilabili *ex officio*<sup>19</sup> - in ogni caso nessuna disposizione regolamentare e nemmeno una pur elastica prassi in materia, affidano alla Presidenza un coordinamento di tipo marcatamente sostanziale come quello ipotizzato (in definitiva di stampo emendativo)<sup>20</sup>.

2) Oppure l'emendamento premissivo *omnibus* potrebbe essere strutturato in modo composito: una prima parte relativa agli enunciati linguistici di cui si compone l'articolo 01; una seconda parte, introdotta dall'avverbio "conseguentemente", concernente la puntuale indicazione degli effetti emendativi sui commi dei successivi articoli del progetto di legge, scaturenti dall'approvazione dell'articolo 01.

In effetti altri due emendamenti premissivi, presentati nella medesima occasione dal senatore Gotor (emendamenti nn. 01.101 e 01.102), erano redatti in cotal guisa e sono stati ritenuti ammissibili dalla Presidenza, tant'è che sono stati messi ai voti e respinti (prima dell'emendamento

---

<sup>18</sup> Tutto sommato possono condividersi le conclusioni di G. Piccirilli, *Tutto in un voto (premissivo)! La fissazione dei principi dell'Italicum nel suo esame presso il Senato*, su [www.forumcosituzionali.it](http://www.forumcosituzionali.it), n. 1 del 2015, p. 4., secondo il quale "in definitiva, non può non rilevarsi che - per quanto *ardita* - la soluzione percorsa dall'emendamento Esposito si collochi nel delicatissimo crinale tra ciò che il regolamento non vieta e ciò che la prassi parlamentare registri come possibile, ancorchè non troppo frequente".

<sup>19</sup> Come è emerso proprio con riferimento all'emendamento 01.103: nonostante l'approvazione di emendamenti di adeguamento (ad esempio, quelli nn. 1.7000 e 3.7000 della senatrice Finocchiaro), si è reso necessario votare successivamente un'ampia proposta di coordinamento (v. seduta del Senato del 27 gennaio 2015), la cui natura non meramente formale fra l'altro è stata lamentata dalle opposizioni.

<sup>20</sup> Infatti, l'art. 90, comma 2, del Regolamento della Camera prevede che l'Assemblea possa autorizzare il Presidente al coordinamento *formale* del testo, mentre al Senato vige una prassi dello stesso tenore, utilizzata in caso di approvazione di numerosi emendamenti e riassunta con la comunicazione all'Assemblea che "la Presidenza si intende autorizzata a procedere ai coordinamenti che si rendessero necessari" (v. *ex pluribus* seduta del Senato dell'11 novembre 2005).



Esposito, in quanto più lontani rispetto ai contenuti dell'art. 1 e quindi da votare precedentemente secondo i principi di cui all'art. 102, comma 2, Reg. Sen. ).

Pur comprendendo le ragioni sottese alla decisione della Presidenza - volte a privilegiare la più ampia possibilità di pronunciamento dell'Assemblea, anche sulla scorta del principio di democrazia processuale che nel dubbio la regola è l'ammissibilità e che quindi la triade "inammissibilità-improponibilità-improcedibilità" degli emendamenti è in linea di massima di stretta esegesi quanto alle fattispecie applicative - non possiamo che nutrire seri dubbi sulla ricevibilità di un emendamento premissivo (non solo) *omnibus* (ma anche) *a scavalco* rispetto agli articoli successivi. Vero è che una tecnica emendativa di questo tipo è generalmente seguita, in particolare, durante la sessione di bilancio per indicare la copertura finanziaria degli emendamenti onerosi al disegno di legge di stabilità, a valere su altri articoli rispetto a quello contenente l'incremento di spesa,. Ma si tratta evidentemente di una fattispecie tecnica particolare, a contenuto limitato, fra l'altro al fine di ottemperare al terzo comma dell'art. 81 Cost..

Ma nel caso di cui sopra, di un emendamento premissivo, direttamente plurimodificativo *a scavalco*, appare a nostro avviso difficile contestare la possibile violazione del dettato costituzionale dell'esame e della votazione "articolo per articolo".

Fra l'altro anche a ritenere forzatamente ammissibile questo tipo di emendamento, il "cerchio" comunque non si chiuderebbe, in quanto resterebbero pur sempre da votare e da approvare i singoli articoli successivi, così come emendati (anche, quindi, mediante l'approvazione dell'emendamento premissivo *a scavalco*). Pertanto, si tratterebbe di un'inutile forzatura di una corretta lettura dell'art. 72, primo comma, Cost., che non preserverebbe del tutto - pur attenuandolo, in quanto non vi sarebbe più la necessità anche dell'approvazione degli emendamenti di adeguamento ai contenuti dell'articolo premissivo - dal rischio di pronunce difformi da parte dell'Assemblea rispetto ai medesimi contenuti normativi.

3) Infine, si situa la soluzione "aperta" dell'emendamento Esposito, che con un *self-restraint* formale si limita ad una proposta premissiva *omnibus*, ma senza pretendere di risolvere e di decidere anche le conseguenze normative sugli articoli successivi. Ed un *self-restraint* del genere, a nostro giudizio, rende più agevole l'ammissibilità dell'emendamento, che formalmente riguarda solo gli enunciati dell'articolo 01 e non incide direttamente su quelli degli articoli successivi; e quindi - da un punto di vista più squisitamente formale, ma nei procedimenti parlamentari la lettura formale degli istituti non può che essere la migliore "bussola" per orientarsi - a ben guardare l'*iter legis* prosegue "articolo per articolo", anche dopo l'eventuale approvazione dell'emendamento premissivo *omnibus*, nel senso che gli articoli successivi a quello 01 saranno esaminati nel testo (ancora non modificato) del proponente o licenziato dalla Commissione.

#### 4. *Plurimi effetti costitutivi parziali, a forte potenziale preclusivo*

Se quindi, sotto il profilo dell'ammissibilità formale, l'emendamento premissivo *omnibus* a nostro avviso oltrepassa seppur a raso le "strette" della prescrizione costituzionale dell'esame articolo per articolo, da un punto di vista sostanziale però in tal modo si produce una duplicità di conseguenze, che per comodità espositiva possiamo distinguere fra una parte *destruens* ed una parte *construens*.

Da un lato, infatti, con imprecisa formula giornalistica, si sono evocate le conseguenze procedurali di una sorta di "supercanguro", vale a dire la decadenza per preclusione di circa 35.000

emendamenti (su 47.000), cioè di tutte le proposte modificative pur riferite ad articoli successivi, ma incompatibili per contenuto normativo con gli enunciati dell'articolo 01<sup>21</sup>. Va precisato che comunque il meccanismo decadenziale è quello della preclusione di tipo classico per incompatibilità di contenuti, nel rispetto del principio aristotelico di non contraddizione, e non è affatto assimilabile alla tecnica cosiddetta del "canguro", sovente utilizzata in presenza di un elevato numero di emendamenti, basata sull'artificio procedurale di porre in votazione per parti separate una prima frazione di un emendamento comune ad un numero X di altri emendamenti, i quali si intendono poi tutti respinti in caso di reiezione di quella prima frazione comune, pur nella diversità delle loro seconde parti.

Sul punto sufficientemente chiarificatore, pur con qualche margine di ambiguità, è apparso lo *speech* della Presidenza del Senato sulle problematiche procedurali connesse all'emendamento 01.103, laddove ha precisato: "pertanto, tale contenuto non pregiudica successive votazioni attuative ed integrative delle finalità e definizioni sopra richiamate. Di conseguenza, da un eventuale accoglimento dell'emendamento risulterebbero preclusi esclusivamente subemendamenti ed emendamenti in contrasto diretto con le stesse linee fondamentali ivi introdotte".

Se pertanto la conseguenza di inammissibilità sopravvenuta (per preclusione) non rappresenta di per sé – a parte il fattore quantitativo – una novità procedimentale, tuttavia in questo caso un contrasto di contenuti è ravvisabile anche rispetto al testo (ancora non emendato) dei successivi articoli del progetto di legge. In ipotesi: qualora non venissero approvati conformanti emendamenti *ad hoc* riferiti a tali articoli, l'*iter legis* si arresterebbe. Ordinariamente è proprio il meccanismo delle preclusioni che impedisce il verificarsi di insanabili contraddizioni contenutistiche. Ma sempre in questo caso è necessario non solo impedire la votazione di proposte difformi, ma anche approvare emendamenti *ad hoc*, senza i quali quindi il procedimento legislativo non può concludersi in quel ramo del Parlamento. Pertanto a ben guardare – ed in questo consiste la *pars construens* dell'emendamento premissivo *omnibus* – si produce sul piano delle procedure l'ulteriore conseguenza sistematica della "approvazione necessitata" di emendamenti conformanti, che fra l'altro dovranno essere innanzitutto presentati da qualche parlamentare o dal Governo.

Come accennato inizialmente, l'emendamento premissivo, ancorché non espressamente previsto nell'elencazione tipologica di cui all'art. 102, comma 2, del Regolamento del Senato, per prassi è da sempre considerato ammissibile e viene in senso lato ricompreso nel *genus* degli emendamenti aggiuntivi, laddove la sua particolarità consiste nel voler "aggiungere" un articolo prima (e non dopo, come normalmente accade) dell'articolo 1 di un progetto di legge. In questo senso viene coerentemente votato con priorità, anche prima di un eventuale emendamento soppressivo dell'articolo 1, in linea del resto con il criterio generale di cui alla seconda parte del citato comma 2 dell'art. 102 Reg. Sen.: le votazioni degli emendamenti avvengono anche "secondo l'ordine in cui si oppongono, si inseriscono o si aggiungono al testo originario"<sup>22</sup>.

Tale consolidata prassi di ammissibilità non appare affatto criticabile, essendo logicamente plausibile che possa esservi – rispetto al testo in esame – la legittima volontà emendativa del

<sup>21</sup> In particolare, ha sottolineato come le proposte premissive abbiano "un grandissimo potenziale preclusivo", derivante dal momento assai precoce in cui vengono votate, G. Piccirilli, *op. ult. cit.*, p. 3, reputando conclusivamente "irrituale (ma, all'apparenza, non perciò illegittimo)" l'emendamento Esposito.

<sup>22</sup> Questa specificazione a dire il vero non è espressamente contenuta nell'art. 87, comma 3, del Regolamento della Camera, che si limita ad esplicitare il criterio della lontananza dal testo originario. In ogni caso anche alla Camera evidentemente si segue il criterio logico-razionale delle votazioni riferite all'ordine di incisione testuale.

singolo parlamentare finalizzata (per ragioni logico-sistematiche di *drafting* formale) a porre un articolo in apertura del progetto di legge, da premettere quindi all'articolo 1 dello stesso.

È facile prevedere che nella seduta del Senato del 21 gennaio 2015 sia stata "battezzata" una nuova modalità irrituale, ancorché non illegittima, di legiferare, aspettando (ma sono quasi trentacinque anni) il "Godot" di una riforma costituzionale che risolva soprattutto la questione della rapida approvazione dei progetti di legge voluti dalla maggioranza o dal Governo (come se poi fosse questo il nodo fondamentale del funzionamento del parlamentarismo, ma ci permettiamo sommessamente di dubitarne).

E in questa attesa il "voto bloccato all'italiana" si potrebbe arricchire quindi di una nuova procedura, che si aggiungerebbe alla ricorrente e consolidata tecnica del maxi-emendamento (che concentra in un unico articolo i contenuti di tutti gli articoli del progetto di legge), in combinato disposto con la posizione della questione di fiducia (che determina la priorità nelle votazioni, con conseguente decadenza di tutti gli emendamenti – ed al Senato anche degli ordini del giorno – in caso di approvazione del maxi-emendamento).

Si tratta dello strumento che abbiamo definito "emendamento premissivo *omnibus*", e che si contraddistingue per i portentosi vantaggi procedurali e sostanziali a disposizione della maggioranza, ancorché minori rispetto a quelli tipici del maxiemendamento.

Può infatti determinare, innanzitutto, un massiccio effetto "sgombero", qualora approvato, con la decadenza per preclusione di tutte le proposte emendative, riferite a qualsiasi articolo, non conformi con i contenuti dell'emendamento premissivo: quindi, all'occorrenza può avere una efficace e tempestiva valenza anti-ostruzionistica<sup>23</sup>.

Sotto il profilo teorico, per completezza, occorre porsi l'interrogativo anche delle conseguenze procedurali di un'eventuale reiezione di un emendamento premissivo *omnibus*.

A dire il vero l'istituto della "preclusione da reiezione" non appare del tutto agevole nella sua definizione. Infatti, se esso fa parte della prassi del Senato<sup>24</sup>, alla Camera lo si è ritenuto ammissibile in particolare nella XIII legislatura (caratterizzata dalla Presidenza Violante), almeno "nel caso in cui la precedente manifestazione di volontà dell'Assemblea non lascia alcun dubbio sull'incompatibilità dell'emendamento successivo rispetto ad essa"<sup>25</sup>. Tuttavia, più di recente - ma solo alla Camera dei deputati - si è ritenuto che la reiezione di un emendamento non possa considerarsi una manifestazione di volontà univoca di tale intensità da poter comportare effetti preclusivi rispetto ad altri emendamenti<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Certo nel caso dell'emendamento Esposito - presentato all'ultimo momento ed in incognita *uti singulus* - l'effetto "sorpresa" (esaltato a nostro avviso esageratamente da G. Piccirilli, *op. ult.cit.*, p. 5, che ha fatto riferimento ad un *modus procedendi* dato da un *mix* "difficilmente superabile di fantasia, intuizione, decisione e velocità d'esecuzione") e la novità procedurale hanno fatto sì che non vi fossero riferiti subemendamenti in chiave ostruzionistica, come invece è probabile possa avvenire in future circostanze analoghe in presenza di emendamenti premissivi *omnibus*.

<sup>24</sup> V. ad esempio *ex pluribus* la seduta pom. del Senato del 10 luglio 2002, riguardo alle preclusioni da reiezione di emendamenti riferiti all'art. 32.

<sup>25</sup> Cfr. C. Rzzuto, *op. cit.*, p. 666, che cita significativi precedenti verificatisi nella seduta della Camera del 12 marzo 1998 e sottolinea come la preclusione da reiezione potesse operare soprattutto in caso di votazione per principi, "poiché la reiezione del principio comporta l'incongruità della deliberazione sugli emendamenti accomunati dalla medesima finalità".

<sup>26</sup> Mentre il presupposto logico delle preclusioni per approvazione di altro emendamento è dato dalla sostanziale *alternatività* degli emendamenti proposti, tale che, una volta approvazione uno, non sia possibile riferire al medesimo testo una proposta alternativa, nel caso della preclusione da reiezione il fondamento logico risiede nell'*identità sostanziale* di emendamenti che, anche se formulati diversamente, così da non poter essere posti in votazione congiuntamente, perseguono la medesima finalità: cfr. A. Menè, *Ammissibilità ed ordine di votazione degli*

In ogni caso proprio la Presidenza del Senato, nella seduta pomeridiana del 21 gennaio 2015, dopo aver chiarito gli effetti preclusivi in caso di approvazione dell'emendamento 01.103, ha precisato altresì che "viceversa, laddove l'emendamento fosse respinto, non risulterebbe alcun effetto preclusivo sulle successive votazioni".

La conclusione appare condivisibile, pur nell'ambito di una prassi che contempla l'istituto della preclusione anche da reiezione: infatti, proprio il carattere *omnibus* dell'emendamento premissivo impedisce, anche volendo, di rendere ipotizzabili effetti preclusivi nei riguardi di emendamenti, ad esempio, riproducenti singoli contenuti dell'emendamento premissivo *omnibus*. In ipotesi ed in sintesi: la volontà negativa dell'Assemblea avrebbe potuto riguardare un insieme indistinto di contenuti normativi, ma ciò non avrebbe potuto escludere *a priori* un eventuale consenso nei confronti dell'uno o dell'altro di quei contenuti individualmente intesi.

In secondo luogo, passando alla parte *construens* legata all'approvazione di questo tipo di emendamento – pur non producendosi anche l'ulteriore effetto delle conseguenziali modifiche "chirurgiche" delle pertinenti disposizioni di cui agli articoli successivi (come sarebbe nell'ipotesi del c.d. emendamento premissivo *omnibus* e *a scavalco*), nel qual caso si avrebbe anche la decadenza per assorbimento di tutte le proposte emendative conformi ai contenuti dell'emendamento premissivo -, il contenuto del progetto verrebbe con una votazione anticipata e preliminare in un certo qual modo "blindato", nel senso che o il testo viene adeguato alle prescrizioni dell'articolo 01, oppure l'*iter* si ferma. In quest'ottica non sembra peregrino evocare al riguardo una specie di "ricatto contenutistico", ancora una volta a disposizione della maggioranza.

La tecnica modificativa implicata dall'emendamento 01.103 - pur con la sua indiscutibile peculiarità innovativa - non è del tutto asistemica rispetto alle procedure normative "d'eccezione" (cui si è accennato *supra*) in voga soprattutto alla Camera dei deputati a partire dagli anni Novanta in funzione antiostruzionistica e riassuntivamente definibili quali "deliberazioni normative parziali"<sup>27</sup>.

Anche in questo caso occorre far riferimento ad una data simbolo, che è quella della seduta pomeridiana della Camera dei deputati del 5 dicembre 1991<sup>28</sup>, quando per la prima volta la Presidenza - avvalendosi dei poteri di cui all'art. 85, comma 8, del Regolamento della Camera ed applicando il metodo della votazione per parti separate - ha provveduto a porre preliminarmente in votazione la parte comune a ciascuno dei tre gruppi nei quali erano stati suddivisi gli oltre 1500 emendamenti presentati, con l'avvertenza che, qualora l'Assemblea avesse respinto tali parti, comuni a più emendamenti, si sarebbero intesi respinti tutti gli emendamenti contenenti tali parti.

Questo artificio procedurale antiostruzionistico, come noto, è stato successivamente definito in chiave giornalistica e nell'ambiente politico-parlamentare come "tecnica del canguro".

La prassi poi ha visto concretizzarsi il metodo delle "deliberazioni normative parziali" secondo, nella sostanza, due principali impostazioni applicative. In primo luogo, se la parte comune preliminarmente posta in votazione dalla Presidenza della Camera contiene un'espressione

---

*emendamenti tra ostruzionismo, integrazione normativa e qualità delle leggi*, su AA.VV., *Il Parlamento nella transizione*, a C. di S. Traversa e di A. Casu, Milano 1998, p. 238.

<sup>27</sup> Per una ricostruzione dell'istituto si rinvia a P. Nuvoli, *Deliberazioni normative parziali*, su *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1993, n. 1-3, pp. 151-154, il quale attribuisce all'esclusiva responsabilità della Presidenza la decisione di applicare tale istituto, pur facendo notare che essa può essere sollecitata dal relatore o condivisa in Conferenza dei Capigruppo.

<sup>28</sup> Per quanto concerne il Senato v. la seduta ant. del 18 luglio 1996, in cui si è avuta la prima applicazione della c.d. "tecnica del canguro", a seguito del parere della Giunta per il regolamento del 17 luglio 1996.

normativa in sé non definita, in caso di sua approvazione, risulterebbe indispensabile anche il voto favorevole su almeno una delle parti residue contenute negli emendamenti, ai fini di una compiuta manifestazione di volontà sul piano normativo, altrimenti risultando priva di effetti la prima deliberazione. Sinteticamente ed efficacemente si è fatto riferimento ad "una deliberazione normativa parziale ad integrazione necessaria".

Inoltre, però, si sono anche avuti casi in cui la prima parte comune posta in votazione contenesse un'espressione normativa in sé compiuta, per cui la votazione delle parti residue degli emendamenti sarebbe finalizzata soltanto ad integrare o a precisare meglio il contenuto della parte comune in precedenza approvata. Si tratta in questo caso delle cosiddette "deliberazioni normative parziali ad integrazione eventuale".

A ben guardare la tecnica modificativa sottesa all'emendamento premissivo *omnibus* si colloca in modo ibrido fra le due tipologie di "deliberative normative parziali", nel senso che da un lato la prima deliberazione ha già di per sé un suo contenuto logicamente definito, ma dall'altro lato, per la sua compiutezza normativa, è necessaria una seconda deliberazione (gli emendamenti di adeguamento), per cui proceduralmente può farsi riferimento, in conclusione, ad una "deliberazione normativa parziale ad integrazione necessaria".

A quest'ultimo proposito, la stessa Presidenza del Senato (seduta del 23 gennaio 2015) ha precisato che, nell'ipotesi in cui non avesse dovuto essere approvato un emendamento (riferito ad articoli successivi) riguardante il recepimento di uno dei principi contenuti nell'emendamento Esposito, si sarebbe assistito "all'esplosione dell'intera legge elettorale in quanto non ci sarebbe più coincidenza fra i presupposti e ciò che si scrive".

Ma *quid agendum* sotto il profilo procedurale nel caso teoricamente ipotizzato dalla Presidenza del Senato? Sul piano generale e astratto possono ipotizzarsi diverse soluzioni: ad esempio, l'applicazione dell'art. 100, comma 11, del Regolamento del Senato, laddove prevede che il Presidente, nell'interesse della discussione, possa disporre l'accantonamento e il rinvio alla Commissione competente di singoli articoli e dei relativi emendamenti, stabilendo la data nella quale la discussione degli stessi dovrà essere ripresa in Assemblea. Ma forse sarebbe opportuna una decisione ancora più drastica, vale a dire il rinvio dell'intero provvedimento in Commissione. O, ancora, forse a quel punto potrebbe essere politicamente più opportuno, ancorché blando sotto il profilo procedurale, limitarsi a sospendere l'*iter* del provvedimento, rinviandone il seguito dell'esame a data futura e incerta (e di fatto interrompendolo per sempre).

Per tutte queste ragioni a chiunque sappia ben osservare non sfuggirà l'appetibilità procedurale e sostanziale di questo nuovo strumento<sup>29</sup>, che consente *ex ante* di definire i contenuti di un articolato di un progetto di legge e che potrebbe diventare non solo un *second best* rispetto al maxiemendamento, ma anche un suo succedaneo qualora questa tecnica procedurale, come noto ampiamente contestata dalla dottrina e stigmatizzata in passato dallo stesso Presidente della Repubblica, fosse una volta per tutte dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Sinteticamente significative sono le parole pur polemiche di M. Villone, *op. cit.*: "Seguendo la logica dell'emendamento Esposito basterebbe - sotto le mentite spoglie di emendamento - anteporre a qualsiasi disegno di legge un riassunto dei suoi contenuti e approvarlo per far ritenere preclusi tutti gli emendamenti. Un bavaglio istantaneo e, se fatto dal governo, una sostanziale ghigliottina disponibile *ad libitum*".

<sup>30</sup> Non appare peregrino infatti pronosticare che, prima o poi, la Corte costituzionale interverrà sulla prassi dei maxiemendamenti in rapporto all'art. 72 Cost.: come di recente sottolineato da M. Manetti, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, su *Giur. cost.*, 2014, n. 3, p. 21103 ss., l'aspettativa più importante riguarda "... il sindacato sugli atti del procedimento legislativo alla luce della

Pur nella convinzione della sua ammissibilità formale per le ragioni sopra esposte, tuttavia – insieme a coloro che non si lasciano sedurre dalle lusinghe dell’asserto ossimorico *à la page* secondo cui un Parlamento che funzioni dovrebbe essere funzionale paradossalmente proprio alle esigenze dell’antiparlamentarismo - parafrasando *pour cause* Hans Kelsen, "*Let us hope that there is no such precedent*"<sup>31</sup>.

---

Costituzione, e non alla luce che ne danno i regolamenti parlamentari - sindacato che appare garanzia tanto più irrinunciabile nel contesto del sistema maggioritario -. Se un tempo lo schermo rappresentato dall'autonomia delle Camere sembrava impenetrabile, oggi la Corte può a ben diritto rivendicare il compito che per definizione le spetta, e del quale ha già mostrato di essere consapevole (nella contigua materia dei decreti-legge), imponendo il rispetto delle norme costituzionali sui procedimenti delle Camere come necessaria conseguenza del rispetto dei diritti inviolabili".

<sup>31</sup> Con questa espressione H. Kelsen ha concluso lo scritto: *Will the judgment in the Nuremberg trial constitute a precedent in international law?*, in *International Law Quarterly*, vol. I, n. 2, summer 1947 (se si vuole, in tr. it. di L. Ciaurro, *Il processo di Norimberga e il diritto internazionale*, su *Nuovi studi politici*, 1989, n. 4, pp- 99-126, con la nota: *Postilla alla critica giuridica di Kelsen sul processo di Norimberga*).