

LA PARIFICAZIONE DELLE PROCEDURE DI ESAME DEGLI EMENDAMENTI
AI DECRETI-LEGGE TRA CAMERA E SENATO: PRIME PROPOSTE DI RIFORMA
DEL REGOLAMENTO

ANDREA RAZZA*

Suggerimento di citazione

A. RAZZA, *La parificazione delle procedure di esame degli emendamenti ai decreti-legge tra Camera e Senato: prime proposte di riforma del Regolamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università "La Sapienza" di Roma.

Contatto: andre.razza@gmail.com

2 LA PARIFICAZIONE DELLE PROCEDURE DI ESAME DEGLI EMENDAMENTI AI DECRETI-LEGGE TRA CAMERA E SENATO

1. Lo scorso ottobre è stata depositata una proposta di riforma del Regolamento del Senato della Repubblica d’iniziativa dei gruppi di maggioranza,¹ volta a modificare le modalità di esame in Assemblea degli emendamenti approvati dalle Commissioni permanenti, in relazione ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

Come è noto, mentre alla Camera dei deputati le proposte emendative approvate dalla Commissione entrano a far parte del testo sottoposto all’Assemblea (il c.d. “testo-A”), al Senato invece, ai sensi del comma 6 dell’articolo 78 del Regolamento, esse sono presentate nuovamente in forma emendativa e come tali devono essere riapprovate con ulteriori, singoli, voti in Assemblea. La proposta di riforma abroga pertanto il suddetto comma 6, al fine di allineare la disciplina del regolamento del Senato a quella già vigente presso la Camera dei deputati.

2. Non vi sono precedenti di proposte di riforma sulla omogeneizzazione dell’esame degli emendamenti ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge.² Nel 1996 fu proposta una nuova procedura per decreti-legge già esaminati dal Senato e che cadevano per decorrenza dei termini prima di esaurire l’esame alla Camera, ipotizzando di abbreviare alcune norme procedurali. La questione, come è noto, fu poi successivamente “sanata” dall’intervento della Corte costituzionale, che sancì l’illegittimità costituzionale della reiterazione dei decreti-legge non convertiti.³ Nella stessa legislatura, un’altra proposta di modifica dell’art. 78, peraltro di autorevole iniziativa, era invece volta a rivedere la procedura di conversione dei decreti-legge, applicando di diritto il meccanismo della «corsia preferenziale», ritornando implicitamente al tradizionale sistema per cui la Commissione avrebbe elaborato un proprio testo e non si

¹ *Doc. II, n. 2, 18 ottobre 2018*, d’iniziativa dei senatori Calderoli, Perilli e Patuanelli, rispettivamente appartenenti, il primo al gruppo parlamentare “Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d’Azione”, i secondi al gruppo “Movimento 5 Stelle”.

² Al momento in cui si scrive, consultando i siti storici del Senato della Repubblica (www.legislature.senato.it) è possibile prendere visione solamente dei documenti, relativi alle proposte di riforma del Regolamento, a partire dalla XII legislatura in avanti (1992-1994).

³ Sent. n. 360 del 1996. Cfr. XIII legislatura, *Doc. II, n. 5*, 10 giugno 1996, d’iniziativa dei senatori La Loggia, Bucci e Ventucci: la proposta introduceva un nuovo comma all’art. 78 r.S. ai sensi del quale: «per i disegni di legge di conversione di decreti-legge che riproducano il testo di precedenti decreti-legge, decaduti per mancata conversione nei termini costituzionali, i cui relativi disegni di legge di conversione erano stati già approvati dal Senato, e che accolgano le eventuali modifiche approvate dal Senato stesso nel precedente esame, non si procede all’esame di cui ai commi 3 e 4 del presente articolo ed essi vengono deferiti alle Commissioni competenti che deliberano, senza discussione, di adottare la relazione già in precedenza presentata. I disegni di legge di conversione sono, quindi, posti immediatamente all’ordine del giorno dell’Assemblea stabilendo che la votazione finale avvenga entro cinque giorni dal deferimento. Non sono ammessi emendamenti, ordini del giorno, questioni pregiudiziale e sospensiva, né lo stralcio di una o più norme». La proposta riproduceva un’identica iniziativa, presentata nella legislatura precedente, cfr. *Doc. II, n. 11*, a firma Zaccagna, del 21 ottobre 1994.

sarebbe limitata a presentare proposte emendative all'Assemblea («secondo l'innovazione introdotta nel 1988, che non ha dato esiti particolarmente soddisfacenti, ma ha reso più faticoso l'esame in Aula») e definendo l'ambito di emendabilità del decreto, nella considerazione del carattere di urgenza del provvedimento.⁴ Nella legislatura precedente invece, nel 1994, una proposta d'iniziativa del senatore Speroni (Lega-Nord), era volta ad abrogare i commi 3 e 4 dell'art. 78, con l'obiettivo di eliminare il vaglio di costituzionalità operato dalla 1^a Commissione Affari costituzionali e quello operato dall'Assemblea, che erano stati valorizzati con la riforma regolamentare del 1988.⁵ Nessuna di tali proposte ebbe mai un seguito.

Negli anni più recenti invece, nell'ambito di una più organica revisione del Regolamento del Senato (c.d. "decalogo Grasso"), nel dicembre 2017 è stata approvata una modifica all'art. 78, che ha disposto l'abrogazione del "filtro di costituzionalità" di cui al comma 3. Di conseguenza, i disegni di legge di conversione dei decreti-legge non sono più sottoposti all'esame della Commissione Affari costituzionali: la valutazione sulla sussistenza o meno dei requisiti di un provvedimento d'urgenza viene attribuita direttamente all'Assemblea, presso la quale, entro cinque giorni dall'annuncio di presentazione o di trasmissione al Senato del disegno di legge di conversione, un Presidente di gruppo o dieci senatori possono presentare una proposta di questione pregiudiziale nonché, ove la Presidenza ne ritenga i termini compatibili con il procedimento di conversione, una questione sospensiva.⁶ La riforma non è però intervenuta sul tema in commento, lasciando irrisolta l'asimmetria tra i due Regolamenti parlamentari.

3. Da tempo la dottrina si è occupata delle marcate differenze nelle procedure d'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge tra Camera e Senato. Dall'applicazione o meno del c.d. contingentamento dei tempi, agli effetti della questione di fiducia abbinata ai c.d. maxi-emendamenti, all'esame degli emendamenti in Commissione Bilancio.⁷ Per ciò che attiene la presentazione e

⁴ XIII legislatura, *Doc. II, n. 9*, 2 ottobre 1996, d'iniziativa del senatore Elia, nell'ambito di una revisione organica del Regolamento del Senato.

⁵ XII legislatura, *Doc. II, n. 4*, 15 aprile 1994.

⁶ XVII legislatura, *Doc. II, n. 38*, 14 novembre 2017. Sul punto, e più ampiamente sul complessivo intervento di riforma, si v. A. CARBONI e M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, spec. pp. 35 ss.

⁷ Cfr. A. SIMONCINI, *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, Edizioni Università di Macerata, Macerata, 2006; N. LUPO, *Il potente strumento del "contingentamento dei tempi" e i suoi effetti sulle dinamiche del Parlamento italiano*, in A. D'ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 605-633. Sugli effetti della questione di fiducia abbinata ai maxi-emendamenti ne avevamo già dato conto in *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016. Sulle procedure di bilancio si v., più ampiamente, il volume di C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, FrancoAngeli, Milano, 2014.

la votazione degli emendamenti ai disegni di legge di conversione,⁸ la Camera dei deputati prevede uno “scrutinio stretto” di ammissibilità, escludendo dalle votazioni tutti quelli «che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge» (art. 96-*bis*, comma 7).⁹ Tale disposizione non è presente invece nel Regolamento del Senato, dove è così possibile “caricare” il decreto-legge di contenuti eterogenei, amplificando ulteriormente il grave fenomeno dei c.d. decreti-legge “*omnibus*”, nonostante un parere della Giunta per il regolamento del 1984 abbia imposto dei limiti rigorosi.¹⁰ L’impostazione del Regolamento della Camera sembra infatti più fedele alle prescrizioni di legge (art. 15, comma 3, legge n. 400 del 1988)¹¹ e ai recenti orientamenti della Corte costituzionale, la quale, in particolare con le sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014, ha chiarito che la legge di conversione deve avere «un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge» e che pertanto sono da ritenersi inammissibili quegli emendamenti volti ad «immettere nell’ordinamento una disciplina estranea, interrompendo il legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall’art. 77, secondo comma, Cost.».¹²

⁸ Si v. in particolare i contributi di G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC* n. 4/2012; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, spec. pp. 195 ss.

⁹ La «stretta attinenza» deve essere valutata con riferimento ai «singoli oggetti e alla specifica problematica affrontata dall'intervento normativo» (criterio materiale), mentre il riferimento alla connessione finalistica all'intervento del decreto-legge (criterio finalistico) è seguito (in aggiunta a quello materiale) solo in via eccezionale per i provvedimenti di proroga-termini o di manovra finanziaria, come precisato dal Presidente della Camera nella seduta del 21 febbraio 2007 e come ricordano V. DI CIOLO e L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V. ed., Giuffrè, Milano, 2013, p. 39, nota 15

¹⁰ «Quando il Senato, in sede di valutazione dei presupposti, giudica per un decreto-legge sussistenti i requisiti richiesti dell'articolo 77 della Costituzione, accetta che al provvedimento sia riservato un tragitto preferenziale, con la garanzia che per questo tragitto non si debbano far passare ipotesi normative del tutto svincolate dalla necessità e dalla urgenza che giustificarono l'emanazione del decreto-legge. Pertanto, in sede di conversione di un decreto-legge, la norma del primo comma dell'articolo 97 del Regolamento – secondo la quale non sono proponibili emendamenti che siano estranei all'oggetto della discussione – deve essere interpretata in modo particolarmente rigoroso, che tenga conto anche della indispensabile preservazione dei caratteri di necessità e di 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». (Parere della Giunta per il Regolamento dell'8 novembre 1984).

¹¹ «I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo». Con circolare del Presidente del Consiglio del 3 ottobre 1997 è stato inoltre precisato che «relativamente ai decreti-legge, inoltre, gli emendamenti dovranno attenersi rigorosamente alle prescrizioni di cui all'art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400, particolarmente per quanto attiene alla omogeneità delle disposizioni».

¹² In questo senso N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, in F. BASSANINI e A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli editori, Firenze, 2018, pp. 77 e 78.

Passato il vaglio dell'ammissibilità, permane però un'ulteriore differenza (in relazione a tutti i disegni di legge in esame): alla Camera si procede alla votazione dei c.d. emendamenti "segnalati", pertanto ad ogni Gruppo parlamentare è assegnato un certo numero di emendamenti che saranno effettivamente posti in votazione in Commissione, rimettendo così a decisioni politiche interne a tale Gruppo l'individuazione di quali proposte saranno "segnalate". Al contrario, al Senato ogni singola proposta emendativa in Commissione, se ritenuta ammissibile, è posta in votazione, con conseguente aggravio delle procedure e dei tempi d'esame. Senza contare l'importante "filtro" della Commissione Bilancio al Senato: se manca infatti il parere consultivo di tale Commissione su una singola proposta emendativa, questa non può essere posta in votazione presso la Commissione di merito dove si svolgono le votazioni degli emendamenti.

4. Appare quindi evidente come la profonda asimmetria del Regolamento del Senato – che la proposta *Calderoli e altri* intende sanare – renda notevolmente complesso l'esame dei decreti-legge in Parlamento, già afflitto, come si è accennato, da ulteriori aggravii procedurali, peraltro differenti tra le due Camere.

Alla Camera, gli emendamenti approvati confluiscono in un nuovo testo (il cd. "testo-A" o "testo Aula"). Si tratta di una nuova versione dell'atto parlamentare, distinto da quello originario, che è sottoposto all'Assemblea, con la facoltà di presentarvi questioni sospensive o pregiudiziali, ordini del giorno e soprattutto nuovi emendamenti. Il "nuovo" documento reca il testo a fronte che compara le disposizioni della proposta originaria con quelle "consolidate", così come risultanti dall'approvazione in sede referente. Ciò consente al Governo, ad esempio, di porre più facilmente la questione di fiducia, ai sensi dell'art. 116 del Regolamento della Camera, sul testo così come approvato dalla Commissione.

Al Senato tutto ciò non è possibile, per via della disposizione regolamentare che la proposta in commento si propone di abrogare. Gli emendamenti approvati in Commissione non confluiscono in un nuovo testo, bensì sono riproposti in Assemblea, unitamente a tutti gli altri. Quando poi, per esigenze connesse al calendario dei lavori parlamentari, la scadenza dei termini per la presentazione di emendamenti in Commissione è particolarmente ravvicinata a quella prevista per l'Aula, al Senato si verifica peraltro il fenomeno della "doppia presentazione": identici emendamenti, a firma dello stesso senatore, sono depositati sia in Commissione sia in Assemblea.

È evidente l'aggravio procedurale: la stessa proposta emendativa, pur se già approvata in Commissione, deve essere nuovamente (!) approvata anche in Assemblea, dopo aver ricevuto nuovamente (!) il parere favorevole della Com-

missione Bilancio. Quasi un *bis in idem*. Peraltro con il rischio, per la maggioranza, che il voto possa essere difforme a quanto avvenuto in Commissione, ad esempio a causa del noto fenomeno dei c.d. “franchi tiratori”, laddove il Regolamento prevede votazioni a scrutinio segreto.¹³

La *ratio* originaria della previsione dell’art. 78 è stata evidentemente disattesa: se l’obiettivo era quello rendere più difficile la modifica del testo del decreto-legge (già in vigore) e dunque mantenere un’idea meno “innovativa” di intervento in sede di conversione, la prassi si è dimostrata radicalmente opposta. Il testo che giunge in Assemblea è politicamente “debolissimo”: l’attività referente in commissione è sostanzialmente inutile perché gli accordi politici devono essere nuovamente negoziati in Aula.

Tutto ciò, negli anni, si è accompagnato all’affermarsi della prassi dei c.d. maxi-emendamenti, composti da un articolo unico e centinaia (a volte migliaia) di commi, nati “storicamente” sulle leggi finanziarie e poi applicati anche alla conversione dei decreti-legge:¹⁴ non potendo porre al Senato la questione di fiducia su un “testo-A”, il Governo predispone un “contenitore”, il maxi-emendamento, che racchiude tutte le proposte approvate in Commissione e che è nuovamente sottoposto al parere della Commissione Bilancio, previa verifica positiva della Ragioneria generale dello Stato.¹⁵ Il maxi-emendamento non è però un “testo-A”: in primo luogo perché pur potendo contenere tutte le proposte approvate in Commissione non vi è però alcuna norma che impedisce al Governo di inserirvi (o espungervi) ulteriori disposizioni. Vi è soltanto un “*gentlemen’s agreement*” (c.d. lodo Franceschini), risalente al 2013, tra il Ministero per i rapporti con il parlamento e le Camere, secondo il quale il Governo si è impegnato a non inserire nel maxi-emendamento disposizioni che non siano state approvate, o quantomeno presentate, in Commissione. Ulteriori disposizioni, se non esaminate o approvate in Commissione, potrebbero essere inserite nel maxi-emendamento solamente con l’accordo *nemine contradicente* di tutti i presidenti dei gruppi parlamentari di maggioranza. Ma la forza di tale accordo è evidentemente tutta politica: nella recente approvazione del c.d. decreto-legge sicurezza (S. 840), ad esempio, durante l’esame al Senato, nell’ottobre del 2018, il Governo ha scelto di inserire nel maxi-emendamento alcune disposizioni mai presentate in Commissione, ma comunque ritenute

¹³ Sul punto si v. in particolare S. CURRERI e C. FUSARO, *Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere. Il Filangieri-Quaderno 2007*, Jovene, Napoli, 2008, pp. 243-285.

¹⁴ Cfr. M. MANETTI, *La via maestra che dall’inemendabilità dei decreti legge conduce all’illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2012, pp. 292-298.

¹⁵ Su tale fenomeno si v. ampiamente il volume a cura di N. LUPO, *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo: atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Cedam, Padova, 2010.

meritevoli di essere approvate, contravvenendo pertanto alla convenzione costituzionale che si era mantenuta per tutta la legislatura precedente.

In secondo luogo, il maxi-emendamento non è un “testo-A” perché la sua redazione rimane nell’esclusiva disponibilità del Governo fino al momento della presentazione: i parlamentari non possono dunque avere contezza del complesso delle norme approvate in Commissione, se non affidandosi ai resoconti oppure a “testi-A” non ufficiali, spesso redatti da società private di informazione e monitoraggio dei lavori parlamentari. Appare dunque politicamente molto ben diverso, per la maggioranza, dover presentare un emendamento per sopprimere una norma approvata in Commissione (alla Camera) anziché semplicemente espungerla in sede di redazione del maxi-emendamento (al Senato).

5. Ancora una volta, il bicameralismo italiano si dimostra quindi decisamente “imperfetto”, men che mai simmetrico: proprio le differenze procedurali tra Camera e Senato, inducono infatti i Governi a presentare un decreto-legge presso un certo ramo del Parlamento, potendo sfruttare, in base alle esigenze politiche del momento, la “comodità” della segnalazione degli emendamenti, la “pulizia” del testo-A oppure la “tempestività” del maxi-emendamento.

Tali asimmetrie, come è stato acutamente osservato, discendono da una diversa lettura che i Regolamenti parlamentari hanno voluto dare all’orientamento dottrinale sul rapporto tra decreto-legge e relativa legge di conversione: la disciplina della Camera si è attestata sulla prima posizione, quella della “funzionalizzazione” del procedimento di conversione. Questo sarebbe solamente un mezzo per convertire in legge il decreto e dunque l’attività emendativa deve essere limitata allo stretto indispensabile, anche al fine di mantenere l’omogeneità originaria del testo. Al contrario, la disciplina del Senato è stata modellata su posizioni più tradizionali, ritenendo l’approvazione della legge di conversione un procedimento “separato ed autonomo” e pertanto non soggetto a vincoli di omogeneità.¹⁶

La proposta *Calderoli e altri* appare sicuramente meritoria dal punto di vista della semplificazione dei procedimenti legislativi e della qualità della redazione degli atti normativi: se approvata, permetterebbe di superare il fenomeno dei maxi-emendamenti, imponendo al Governo di porre anche al Senato la questione di fiducia sul testo uscito dalla Commissione, e dunque su un corpo normativo sicuramente più omogeneo e armonico dal punto di vista della sua redazione. Ciò non toglie però che permarrebbero significative differenze con la disciplina della Camera dei deputati nell’esame dei decreti-legge e che un in-

¹⁶ Ben ricostruisce tale dibattito dottrinale G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, op. cit., spec. pp. 195 ss.

tervento singolo di riforma, seppur meritorio, dovrebbe forse essere considerato nell'ambito di una revisione più organica, volta non tanto a "parificare" le norme dei due Regolamenti parlamentari, bensì ad "armonizzare" i procedimenti delle due Camere.

Nell'attesa, intanto, con la valorizzazione di quel che la Costituzione già offre per l'esercizio «collettivo» della funzione legislativa (i procedimenti abbreviati per i disegni di legge dichiarati urgenti, art. 73, comma 2) si potrebbero, forse, contrastare un po' di più quegli «opposti abusivismi», governativi e parlamentari, che rendono tanto appetibile il continuo ricorso a decreti-legge "urgenti" emendati però di «ordinarissime questioni amministrative non degne neppure di un atto legislativo».¹⁷

¹⁷ In questo senso, già A. MANZELLA, *Il parlamento*, III ed, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 359.