

Osservatorio sulle fonti

APPUNTI ED ESTRATTI IN TEMA DI (IN)AMMISSIBILITÀ DEGLI EMENDAMENTI IN SECONDA LETTURA

di Fabio Pacini*

La disposizione di riferimento è l'art. 104 Reg. Senato:

Se un disegno di legge approvato dal Senato è emendato dalla Camera dei deputati, il Senato discute e delibera soltanto sulle modificazioni apportate dalla Camera, salva la votazione finale. Nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati¹.

Tale formulazione risale alla riforma del 1971, quando, come alla Camera, la disciplina di cui al secondo comma fu resa inderogabile (RIEZZO 2008, p. 771 s.)².

*Assegnista di ricerca alla Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa.

¹ La corrispondente disposizione del Regolamento della Camera è l'art. 70, che così recita: «I progetti di legge approvati definitivamente dalla Camera sono inviati al Governo; gli altri sono trasmessi direttamente al Senato.

I progetti già approvati dalla Camera e rinviati dal Senato sono riesaminati dalla Camera la quale, prima della votazione finale, delibera soltanto sulle modificazioni apportate dal Senato e sugli emendamenti ad esse conseguenti che fossero proposti alla Camera».

Tra Senato e Camera si tratta di disposizioni definibili come, di fatto, «equivalenti» (TUCCIARELLI 1993, p. 393).

² L'art. 52 del Regolamento della Camera, come emendato nel 1949, così recitava: «I progetti approvati dalla Camera sono trasmessi direttamente al Senato.

I progetti già approvati dalla Camera e rinviati dal Senato seguiranno il procedimento adottato nella prima discussione avanti alla Camera.

*Se i disegni di legge approvati dalla Camera sono emendati dal Senato, la Camera delibera **di norma** soltanto sulle modifiche apportate dal Senato.*

Nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino in correlazione con gli emendamenti introdotti dal Senato».

«Per quanto riguarda il **Senato** che, a differenza della Camera, all'inizio della I legislatura repubblicana provvide ad adottare un nuovo Regolamento, nel testo approvato nel 1948 non era contenuta una specifica disciplina della navette. Anche presso quel ramo del Parlamento, in assenza di espresse disposizioni normative, era stata seguita una prassi costante, proprio in conformità al già citato articolo 6, ultimo comma, della legge 24 dicembre 1925, n. 2263, nel senso di restringere l'esame ai soli emendamenti introdotti dalla Camera. Dopo l'approvazione delle specifiche norme regolamentari da parte della Camera, anche il Senato, nella seduta del 2 febbraio 1950, introdusse nel proprio Regolamento disposizioni pressoché identiche. Successivamente anche il Regolamento del 1971 operò sul piano sostanziale le stesse modifiche apportate alla Camera, mantenendo tuttavia – a differenza di questa – anche lo stesso impianto testuale del 1949. **Venne, infatti, soppressa l'espressione «di norma»; fu introdotto il riferimento alla votazione finale e si restrinse l'ambito di esame degli emendamenti a quelli «in diretta correlazione» con gli emendamenti introdotti dalla Camera.** Anche la disciplina del Senato non ha più conosciuto da allora alcuna modificazione» (RIEZZO 2008, p. 771 s., grassetto aggiunto).

Osservatorio sulle fonti

Un precedente interessante sulla “sacralità” del principio è quello relativo ai lavori preparatori della l.n. 277 del 2002 (in materia di liberazione anticipata): era sorto in Commissione al Senato un grave difetto di coordinamento su parti sulle quali si era già formata la “doppia conforme”, ma di fronte al rifiuto della Presidenza di ammettere emendamenti su di esse si procedette all’abbandono del testo, con presentazione contestuale di un nuovo ddl dal contenuto identico tranne, appunto, la correzione del difetto (ivi, p. 783 ss.).

I principali manuali non sembrano dare particolare peso alla questione: di recente si è parlato di «*ovvio criterio di economia procedurale*» (GIANNITI-LUPO 2013, p. 202), sottolineando però come facciano eccezione all’inammissibilità quegli emendamenti «*diretti ad aggiornare la clausola di copertura finanziaria (che anche soltanto per effetto del passare del tempo, e dello scadere dell’esercizio finanziario in corso, possono aver bisogno di una riformulazione)*» (ivi). In proposito, fa precedente la lettera del Presidente della Camera del 24 ottobre 1991, indirizzata al Presidente della X Commissione, nella quale si ribadisce che il principio di non deliberare di nuovo sul già approvato vada osservato «al massimo grado», tuttavia è necessario dare priorità al principio costituzionale di cui all’art. 81 (TUCCIARELLI 1993, p. 406 s.³).

Sempre in un manuale di edizione recente, l’art. 104 Reg. Sen. è inserito fra i «*casì in cui è richiesta la votazione finale e non la votazione dei singoli articoli*», dato che «*si delibera solo sulle modificazioni apportate dall’altra Camera*», essendo tali procedimenti «*mere prosecuzioni di un procedimento legislativo già iniziato e già perfezionato (nelle fasi precedenti)*» (DI CIOLO-CIAURRO 2013, p. 586).

Merita però una segnalazione, nello stesso libro, il riferimento a diversi casi nei quali il *nemine contradicente* ha consentito l’ammissibilità di emendamenti in contrasto con deliberazioni già adottate nel corso della discussione, oppure non trattati in Commissione; certo non si tratta della stessa ipotesi, ma potrebbe essere assimilabile (ivi, p. 576).

Sulla stessa falsariga il Manuale di Martines *et al.*, che parla di un principio che conosce «*qualche limitata eccezione*», in particolare se «*è intervenuto un nuovo bilancio che ha mutato i termini di riferimento per la spesa*» ma «*altrettanto giustificata sarebbe una deroga al principio in questione qualora, ad esempio, in pendenza del procedimento, intervenisse una sentenza della Corte Costituzionale che incidesse su parti del progetto di legge già votate in un testo identico da Camera e Senato*» (MARTINES *et al.* 2005, p. 290).

Il testo di Manzella sottolinea invece la funzione antiostruzionistica dell’ampia previsione d’inammissibilità, dato che «*si deve aver sempre presente che sugli emendamenti si giuocano ancora le possibilità di successo di eventuali ostruzionismi*» (MANZELLA 2003, p. 333 s.).

Il Manuale di Tosi fa un accenno di sfuggita, ma merita menzione la parte in cui tratta della questione con specifico riguardo alle leggi costituzionali, confermando l’applicabilità di questa disciplina: «*Qualora, sempre nell’iter relativo alla prima deli-*

³ Del resto, subito dopo questo precedente, ivi si espone anche quello relativo ai rilevanti mutamenti ordinamentali, con il precedente di un ddl sulla violenza sessuale (poi mai diventato legge) nella X legislatura di fronte al nuovo Codice di procedura penale (*ibidem*).

Osservatorio sulle fonti

berazione, si verifichi fra le due camere discordanza sul testo e conseguente modifica di esso da parte di un ramo del parlamento, il riesame da parte dell'altro ramo (e l'eventuale nuovo esame da parte della seconda camera, ove non si sia realizzato l'idem consensus) verterà unicamente sulle modificazioni apportate e gli eventuali emendamenti conseguenti, salva la votazione finale, così come avviene per la normale navette nel procedimento formativo della legge ordinaria» (TOSI 1999, p. 340 s.).

- **Il significato delle “modifiche”**

*Così Riezzo: «Per quanto riguarda poi la precisazione del significato normativo da attribuire all'espressione di cui all'articolo 70, comma 2, “modificazioni apportate dal Senato”, le espresse definizioni che di essa sono state fornite in ambito parlamentare, nonché la prassi relativa alle valutazioni di ammissibilità degli emendamenti, escludono che con tale locuzione si intendano gli articoli o i commi modificati, dovendosi intendere che essa ricomprenda invece le singole disposizioni effettivamente modificate, con esclusione quindi di modifiche meramente formali e, pertanto, prive di contenuto normativo, come, ad esempio, quelle concernenti i riferimenti normativi interni [...]. La prassi parlamentare consolidata rivela che le valutazioni di ammissibilità degli emendamenti vengono formulate secondo un approccio sostanzialistico, fondato cioè sulla verifica del rapporto dell'emendamento presentato con la modifica apportata dal Senato, intesa come disposizione sostanziale e non come singola partizione del testo normativo oggetto di modifica (articolo, comma): **ciò comporta [...] che la modifica di un comma o di un articolo non determina di per se stessa l'emendabilità integrale di quel comma o di quell'articolo, ma solo un'emendabilità circoscritta alle proposte che siano in un rapporto di oggettiva e diretta consequenzialità con la modifica introdotta dal Senato.** In realtà, la portata dell'affermazione testé riportata circa la non coincidenza tra «modificazioni» ed articoli modificati viene però ad essere parzialmente attenuata da quella prassi, affermata sia alla Camera che al Senato, secondo la quale **l'oggetto puntuale delle deliberazioni non è costituito dalle singole modifiche approvate dal Senato, ma, oltre che dagli emendamenti, dall'articolo nel suo complesso, comprensivo quindi anche eventualmente di parti non modificate.** Le Camere non deliberano quindi specificamente sulle singole modificazioni, ma sugli articoli che quelle modificazioni contengano» (RIEZZO 2008, p. 792 ss., grassetto aggiunto).*

- **La valutazione sull'ammissibilità**

Sempre Riezzo, con riferimento alla Camera ma – in virtù della “equivalenza” notata da un altro autore (TUCCIARELLI 1993, p. 393) – con spunti utili anche per il Senato: «Oggetto di accertamento, ai fini della dichiarazione di ammissibilità dell'emendamento, è [...] la sussistenza di rapporto di consequenzialità con le modifiche del Senato, che deve essere diretto, immediato ed oggettivo. La definizione delle caratteristiche del nesso di consequenzialità in termini piuttosto stringenti costituisce da tempo un'acquisizione non controversa nell'esame dei progetti di legge rinviati dal Se-

Osservatorio sulle fonti

nato; nei primi tempi di applicazione delle disposizioni regolamentari del 1971 non sono mancate tuttavia valutazioni di ammissibilità fondate su un'interpretazione del dettato regolamentare piuttosto elastica, tale da consentire l'ammissibilità di controversi emendamenti aggiuntivi [...]. Talora un temperamento alla rigidità dei criteri di ammissibilità è stato apportato sulla base dell'esigenza di assicurare l'obiettivo del buon andamento dei lavori parlamentari [...] **Nella seduta in sede legislativa delle Commissioni riunite I e IV del 4 febbraio 1981, in occasione dell'esame di un disegno di legge in materia di provvidenze per il personale di magistratura, il presidente dichiarò ammissibili due emendamenti dubbi in quanto «un'eventuale richiesta di interpretazione del Regolamento, ai sensi dell'articolo 41 del Regolamento, provocherebbe un ulteriore ritardo nell'approvazione della legge, che non sarebbe giovevole alla questione che stiamo discutendo». Su tale prospettazione il presidente acquisì dunque il consenso delle Commissioni, con la formula consueta della votazione tacita»** (RIEZZO 2008, p. 796 ss., grassetto aggiunto)

- **Il precedente della modifica dell'art. 68 Cost.**

Sempre Riezzo: *«In qualche circostanza si è ritenuto di non dar corso ad una rigida applicazione di questo criterio, in relazione al verificarsi di particolari circostanze e all'effettuazione di una valutazione concorde da parte delle forze politiche. Ci si riferisce, in particolare, a quanto ebbe a verificarsi, nella XI legislatura, alla Camera in occasione dell'esame del testo, rinviato dal Senato, delle proposte di legge costituzionale modificative dell'articolo 68.*

In quella circostanza infatti – dopo che il Senato aveva modificato parzialmente il contenuto del terzo capoverso dell'articolo 68 – presso la Commissione speciale per l'esame delle proposte di legge concernenti l'immunità parlamentare erano stati presentati emendamenti soppressivi di tale capoverso ovvero modificativi di parti rimaste immutate nel testo trasmesso dal Senato. Il presidente della Commissione aveva quindi sottoposto la questione dell'ammissibilità degli emendamenti al Presidente della Camera, il quale con lettera del 24 marzo 1993 aveva confermato l'inammissibilità degli emendamenti relativi a parti non modificate dal Senato o non conseguenti a tali modifiche, nonché, secondo una costante prassi, di quelli interamente soppressivi di singoli commi, ricordando sul punto le pronunce della Presidenza del 21 febbraio 1985 e del 28 luglio 1988 [...]. Nella seduta della Commissione del 25 marzo 1993 il presidente, sulla base di questa lettera, dichiarava inammissibili ai sensi dell'articolo 70, comma 2, gli emendamenti in questione; a seguito di una serie di interventi che evidenziavano la necessità di approfondimento delle questioni, il seguito dell'esame venne quindi rinviato, rinvio che fu confermato anche nella successiva seduta del 1° aprile 1993.

La questione fu dunque sottoposta all'attenzione della Giunta per il Regolamento nella seduta del 5 maggio 1993. In quella sede il Presidente della Camera evidenziò come fosse emersa fra i gruppi, anche sulla base di un'ulteriore serie di riflessioni, l'esigenza di reintervenire in particolar modo sul terzo capoverso del progetto che «con un giudizio largamente condiviso, si è riconosciuto sostanzialmente modificato dal Se-

Osservatorio sulle fonti

nato».

Con riferimento al problema dell'ammissibilità degli emendamenti interamente soppressivi, osservava che **«nel caso di specie è possibile ritenere che un complesso di ragioni inducano ad una riflessione su una prassi interpretativa che, se pienamente giustificata nel caso di navette tra Camera e Senato per quanto riguarda i progetti di legge ordinaria, non sembra essere altrettanto convincente qualora sia trasferita nell'esame di un progetto di legge costituzionale»**. Nel sottolineare dunque che le pronunce presidenziali precedentemente richiamate non si riferivano a progetti di legge costituzionale, esprimeva l'avviso che sia la peculiarità di tale procedimento sia la complessità dell'iter fino ad allora svoltosi, nonché l'opportunità di una rapida definizione del medesimo iter, avrebbero potuto consentire l'ammissibilità di emendamenti interamente soppressivi del capoverso modificato dal Senato [...]. In conclusione dunque la Giunta approvò all'unanimità il seguente parere:

«In relazione al procedimento di esame delle proposte di modificazione dell'articolo 68 della Costituzione, la Giunta per il Regolamento ritiene che – date la particolare disciplina del procedimento di revisione costituzionale, la complessità dell'iter finora svoltosi nel corso dell'esame delle proposte di revisione dell'articolo 68 e l'opportunità di una rapida definizione di tale iter – il Presidente possa consentire l'ammissibilità di emendamenti interamente soppressivi del comma radicalmente modificato dal Senato».

Nella stessa giornata del 5 maggio 1993 la Commissione riprese l'esame della proposta, nel cui ambito furono dunque dichiarati ammissibili gli emendamenti in questione.

Successivamente non si sono verificati casi in cui, relativamente all'esame di progetti di legge costituzionale, siano emerse esigenze particolari di valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti» (RIEZZO 2008, p. 798 ss., grassetto aggiunto).

- **La disciplina degli articoli parzialmente modificati**

«Al Senato, analogamente alla Camera, relativamente ad articoli solo parzialmente modificati dalla Camera sono, di norma, dichiarati improponibili gli emendamenti interamente sostitutivi, mentre – diversamente da questa – sono ammessi gli emendamenti soppressivi e le richieste di stralcio. [...] Peraltro, come a priori non è da escludere l'ammissibilità di un emendamento interamente sostitutivo di un comma o di un articolo parzialmente modificato quando comunque la modifica introdotta sia tale da aver determinato un cambiamento del suo complessivo contenuto normativo, così può accadere anche che una modifica integrale di un comma non comporti l'ammissibilità indifferenziata di emendamenti interamente sostitutivi [...]. Del resto anche gli emendamenti sostitutivi di nuovi commi introdotti dal Senato non sono ammissibili quando non siano consequenziali alle modifiche da questo introdotte, ovvero introducano materia non trattata dal comma in questione. Non sono inoltre ammissibili gli emendamenti che aggiungono nuove materie (inserendo parole o commi) non direttamente conseguenti alle modifiche introdotte dal Senato. [...] Ancora: sono con-

Osservatorio sulle fonti

siderati inammissibili gli emendamenti che incidono su un contenuto normativo o su un principio sul quale si sia già realizzata la doppia deliberazione conforme, anche quando essi siano riferiti a parti modificate dal Senato» (RIEZZO 2008, p. 799 ss., grassetto aggiunto).

Nella seduta del 9 novembre 2005 sono stati dichiarati inammissibili alcuni emendamenti che, sebbene riferiti a parti modificate dal Senato, tuttavia incidevano su un oggetto (l'aumento di pene previste dall'art. 416-bis c.p.) che era nella sostanza già oggetto di doppia conforme e la cui previsione era solo diversamente formulata nei due testi (Res. Sten., p. 23 ss.) (cfr. RIEZZO 2008, p. 823 s.).

In precedenza, un caso di rilievo è stato quello, alla Camera, del 28 luglio 1988, allorché si discuteva della legge di riforma della Presidenza del Consiglio, poi l.n. 400/1988: gli emendamenti di Mellini e Bassanini furono dichiarati parzialmente inammissibili in quanto incidenti sulla decisione di esentare decreti-legge e decreti legislativi dal controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti, risultante sia dal testo-Camera che dal testo-Senato (TUCCIARELLI 1993, p. 398; PICCIRILLI 2009, p. 156 s.).

- **L'ammissibilità degli ordini del giorno**

Una questione minore ma non priva d'interesse è quella, sottolineata con riguardo alla Camera ma che parrebbe senz'altro estendibile al Senato, dell'assenza di limitazioni derivanti dalla "doppia conforme" per gli ordini del giorno: *«Rispetto agli ordini del giorno una definizione progressiva della prassi, considerando anche una maggiore latitudine dei criteri di ammissibilità rispetto a quelli relativi agli emendamenti, è nel senso di considerarli ammissibili non solo con riferimento alle materie oggetto di parti modificate dal Senato, ma anche con riferimento alle parti non modificate dall'altro ramo del Parlamento, in ragione di una lettura dell'articolo 88 del Regolamento che collega lo strumento dell'ordine del giorno all'approvazione della legge nel suo complesso. A conferma di questo indirizzo vi sono casi in cui la Presidenza ha espressamente indicato la possibilità di trasformare in ordini del giorno emendamenti dichiarati inammissibili ai sensi dell'articolo 70, comma 2» (RIEZZO 2008, p. 809; in senso completamente contrario TUCCIARELLI 1993, p. 401, ma avendo riguardo, naturalmente, alla prassi di anni precedenti).*

Osservatorio sulle fonti

Contributi citati:

- DI CIOLO e CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, 2013
- GIANNITI e LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, 2013
- MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, 2003
- MARTINES *et al.*, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, 2005
- PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, CEDAM, 2009
- RIEZZO, *Bicameralismo e procedimento legislativo: note sulla navette*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei Deputati, 2008
- TOSI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, 1999
- TUCCIARELLI, *Della navette. Letture e riletture*, in *Quad. Cost.*, 1993, p. 383 ss.