

Sul valore costituzionale del termine per la presentazione degli emendamenti

di Giovanni Piccirilli *

1. La rilevanza costituzionale delle fasi endoprocedimentali dell'*iter* di approvazione della legge rischia troppo spesso di essere sottovalutata, venendo queste derubricate (al meglio) a *querelles* politiche fisiologiche nel confronto tra maggioranza ed opposizione all'interno del dibattito parlamentare. Tuttavia, sembra invece opportuno approfondire alcuni di questi aspetti, al fine di coglierne la rilevanza di livello costituzionale non solo nel sistema delle fonti, ma anche negli equilibri della forma di governo e nella stessa natura democratica del confronto politico.

In questa ottica, ciò che potrebbe apparire una *technicality* del diritto parlamentare, quale il termine per la presentazione degli emendamenti (e dei subemendamenti), risulta ricoprire una rilevanza tale da accendere lo scontro politico e far emergere la necessità di una piena legittimità costituzionale della legge, sin dal suo procedimento di formazione.

2. Prima di passare alla descrizione di un caso concreto, che fa emergere diversi nodi problematici, giova ricordare sommariamente alcune norme regolamentari che risiedono alla base del procedimento emendativo.

Innanzitutto, vale la pena sottolineare come la sede propria per la presentazione e la discussione delle proposte emendative sia la Commissione, presso la quale l'art. 86, comma 1, del Regolamento della Camera assegna "di regola" la presentazione e lo "svolgimento". Tale disposizione va letta anche alla luce dell'art. 121, comma 2, del Regolamento che, specificamente per il disegno di legge finanziaria, prevede che gli emendamenti che modificano i limiti del saldo netto da finanziare siano presentati alla Commissione bilancio.

Nel corso della trattazione in Assemblea, entro il giorno precedente la seduta in cui avrà inizio la discussione degli articoli a cui si riferiscono, è possibile ripresentare emendamenti ed articoli aggiuntivi già respinti dalla Commissione, o anche proposte nuove che rientrino comunque nel quadro del testo o degli emendamenti dichiarati ammissibili durante il dibattito in Commissione. In questo caso, il comma 4 del citato art. 86 permette la presentazione di subemendamenti fino ad un'ora prima della seduta.

Infine, il comma 5 dello stesso art. 86, attribuisce alla Commissione ed al Governo la possibilità di presentare ulteriori proposte di modifica anche nel corso della discussione, "addirittura" fino a che sia iniziata la votazione dell'articolo cui si riferiscono. In questo caso si verifica quella che è, probabilmente, la maggiore "tensione" nel procedimento emendativo, venendo a mancare la parità tra i soggetti titolari del potere di emendamento (e di subemendamento), dato che gli eventuali subemendamenti, nel termine fissato dalla presidenza, non potranno essere presentati da singoli deputati, ma solo congiuntamente da trenta deputati, da uno o più presidenti di gruppi di pari consistenza numerica o dai relatori di minoranza (ma questi ultimi potranno presentare una sola controproposta per ogni emendamento). Qualora gli emendamenti presentati con queste modalità comportino conseguenze onerose per il bilancio dello Stato, il comma 5-*bis* prevede che la discussione non possa avvenire prima del giorno successivo alla loro presentazione.

I conclusivi commi 9 e 10 dell'art. 86 dispongono che gli emendamenti presentati siano distribuiti almeno tre ore prima della seduta e che, in casi particolari, il Presidente della Camera abbia la facoltà di modificare i termini per la presentazione e la distribuzione degli emendamenti in Assemblea.

3. Alla luce delle norme regolamentari richiamate, si riporta di seguito una breve cronaca di una recente seduta dell'Assemblea della Camera dei deputati.

La seduta antimeridiana del 9 novembre 2006, convocata per le ore 10.00, si è aperta con un intervento dell'on. La Russa (An), che ha lamentato come la sera prima il Governo avesse presentato dodici emendamenti alla legge finanziaria (A.C. 1746-*bis*-A, XV leg.) e che il termine per la presentazione dei subemendamenti fosse già scaduto, in quanto fissato dalla presidenza della Camera per le prime ore della stessa mattina, ovvero a meno di dodici ore di distanza (notte compresa) dalla presentazione degli emendamenti.

È necessario puntualizzare la cadenza temporale degli eventi, anche a rischio di tramutare la cronaca in una elencazione di orari, al fine di comprendere a pieno la questione sollevata e gli effetti che ne sono - o meglio, ne

sarebbero - conseguiti.

Il Governo aveva presentato i dodici emendamenti al ddl finanziaria, alcuni dei quali riferiti all'art. 3 che modifica le aliquote Irpef, intorno alle ore 20.30 di mercoledì 8 novembre. A breve distanza (ore 21.43) è seguita la comunicazione via fax della presidenza di Assemblea ai gruppi parlamentari, che ha diviso in due categorie gli emendamenti governativi, fissando due termini distinti per la presentazione dei subemendamenti, di cui uno alle ore 9.00 e l'altro alle ore 10.00 della mattina seguente (9 novembre). Materialmente il plico con il testo degli emendamenti governativi è però giunto ai gruppi non prima delle ore 22.30, lasciando in pratica dieci ore (notturne!) per la lettura e la eventuale preparazione dei subemendamenti.

Di fronte alle proteste reiterate dell'opposizione, riportate in Aula oltre che dall'on. La Russa, dagli onn. Volontè (Udc), Leone (Fi), Giorgetti (An) e Cota (Lnp), il Presidente Bertinotti ha precisato che termini così ristretti erano stati posti al fine di permettere all'Assemblea di poter votare sin dall'inizio della seduta, convocata come detto alle ore 10.00.

Successivamente la presidenza ha deciso, sentito il relatore ed il presidente della V Commissione, di differire il termine per la presentazione dei subemendamenti relativi all'art. 3 (ormai scaduto) alle ore 12.30 della stessa giornata, al fine di garantire "che alla presentazione degli emendamenti da parte del Governo [corrisponda] il tempo adeguato per l'esercizio delle prerogative del Parlamento e della Commissione". Nella stessa sede la presidenza si è altresì impegnata, per il futuro, "a far corrispondere ai tempi di presentazione degli emendamenti da parte del Governo il tempo adeguato per l'esercizio delle prerogative da parte dei deputati e della Commissione".

Se in questa vicenda specifica il dibattito politico ha permesso di trovare una soluzione "equitativa", forse anche conseguente alla presa di coscienza della inopportunità della decisione precedente, non si può non rilevare come sia impossibile affidarsi costantemente alla "buona volontà" dei *veto players* politici ed istituzionali, nella inesistenza di effettivi meccanismi di tutela delle prerogative parlamentari.

4. Un riferimento comparato che può, sul punto, risultare interessante è costituito dalla decisione n. 2005-526 DC del 13 ottobre 2005 del *Conseil constitutionnel* francese, che ha posto una riserva di tipo direttivo alla dichiarazione di compatibilità con la Costituzione della riforma del Regolamento della *Assemblée nationale* approvata con risoluzione del 6 ottobre dello stesso anno, che ha adeguato il procedimento parlamentare alla riforma delle regole della sessione di bilancio, apportata con legge organica n. 2001-692 (LOLF).

Accanto ad una disciplina generale per il termine di presentazione degli emendamenti di provenienza parlamentare alla *loi de finances*, la novella regolamentare inseriva la possibilità, da parte della Conferenza dei presidenti, di fissare termini più restrittivi (commi 3 e 4 del novellato art. 118), quando ciò fosse reso necessario al fine di assicurare un dibattito consapevole e trasparente.

L'intervento del *Conseil constitutionnel* è andato nel senso di considerare la congruità del termine differente dalla disciplina generale, eventualmente deciso dalla Conferenza dei presidenti, come condizione per l'ammissibilità della nuova disciplina regolamentare, sottolineando che ove il termine non fosse tale da garantire *clarté* e *sincérité* al dibattito parlamentare, verrebbe ad intaccarsi la pienezza del diritto parlamentare di emendamento, evidenza diretta della partecipazione dei rappresentanti eletti dal popolo alla formazione della decisione. Oltre alla violazione dell'art. 44, primo comma, della Costituzione francese, che a differenza di quella italiana tutela espressamente il diritto di emendamento, un termine incongruo comprometterebbe il rispetto di parametri costituzionali quali il principio di sovranità popolare mediata dalla rappresentanza, sancito dall'art 3 della Costituzione, ed il principio secondo cui la legge è espressione della volontà generale, affermato nella *Déclaration* del 1789, cardine della dottrina costituzionalistica francese e ritenuto comunemente dotato di piena vigenza nell'ordinamento.

5. Pur nella differenza del parametro costituzionale (e dei modi di accesso al giudizio di costituzionalità), non sfugge la rilevanza dell'argomentazione del *Conseil constitutionnel*. La necessità di un'effettiva partecipazione parlamentare alla decisione, anche attraverso il potere di emendamento, appare con maggiore evidenza nelle procedure finanziarie, nelle quali la preponderanza dell'indirizzo determinato dall'esecutivo (e forse anche la mole di votazioni e la natura "necessitata" della decisione finale) rischiano di svuotare la prerogativa parlamentare dell'approvazione "dei bilanci", che in ogni caso, l'art. 81 Cost. riserva allo stesso Parlamento.

* Dottorando in Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi presso la Facoltà di giurisprudenza

Forum di Quaderni Costituzionali



i Costituzionali