

## TENDENZE E PROSPETTIVE EVOLUTIVE DEL MAXIEMENDAMENTO NELL'ESPERIENZA DELLA XV E XVI LEGISLATURA

1. Introduzione. – 2. Una prassi solida...con qualche eccezione. – 3. Risvolti sul piano della forma di governo. – 4. Intorno all'assimilabilità al voto bloccato francese. – 5. Il maxiemendamento fra bicameralismo perfetto e "monocameralismo di fatto". – 6. Un procedimento redigente "atipico"? – 7. Conclusioni.

### 1. Introduzione.

L'istituto del "maxiemendamento"<sup>1</sup>, in combinato con la posizione della questione di fiducia<sup>2</sup>, rappresenta il punctum crucis di alcuni importanti filoni tematici del diritto costituzionale e parlamentare. A tacere di quelli legati alla certezza del diritto, che si riduce con l'affievolirsi della capacità della legge di farsi veicolo di un'istanza di razionalità formale, si allude in particolare al concreto dispiegarsi dei rapporti di forza fra Governo e Parlamento, al concorso delle due assemblee parlamentari e delle commissioni alla deliberazione normativa, alla fisionomia assunta dal procedimento legislativo nell'effettività ordinamentale.

In questo lavoro soffermeremo l'attenzione su una prassi che si è andata affermando in modo carsi-co, rafforzandosi nel corso della XV e della XVI Legislatura: quella secondo la quale il testo dei maxiemendamenti tende a muoversi entro il perimetro dei contenuti approvati, o quantomeno esaminati, dalla commissione di merito. In altri termini, al contrario del passato, il contenuto dei maxiemendamenti assume nella più parte dei casi profili "conservativi" e non "innovativi"<sup>3</sup>.

La tendenza in parola costituisce il risvolto applicativo di un principio, affermato per la prima volta alla Camera nella XV Legislatura come criterio presidenziale d'ammissibilità per il maxiemendamento<sup>4</sup>, e poi

---

\* Cultore della materia in Diritto costituzionale presso l'Università LUISS-Guido Carli. [ [fdelungo@libero.it](mailto:fdelungo@libero.it) ].

<sup>1</sup> Al quale la dottrina variamente si riferisce anche come "controprogetto", cfr. E.SPAGNA MUSSO, voce *Emendamento*, in *Enc.del dir.*, XIV, Milano, 1965, p.829 nonché M.OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, p.250 ss.; "emendamento *monstre*", cfr. C.DECARO, *Ostruzionismo e maxi-emendamenti*, in N.LUPO, a cura di, *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1 ottobre 2009*, Padova, 2010, p.37; "emendamento accorpativo" o "emendamento totale", cfr. ancora E.SPAGNA MUSSO, voce *Emendamento*, in *Enc.del dir.*, XIV, Milano, 1965, p.828.

<sup>2</sup> Combinazione immancabile: le ri-articolazioni del testo in cui il maxiemendamento si sostanzia «sono ammesse solo ed esclusivamente in considerazione del fatto che [...] il Governo pone la questione di fiducia [...] Come si vede, maxiemendamento e questione di fiducia sono unite». Cfr. l'intervento del Presidente Bertinotti in Camera dei deputati, res. sten., seduta n. 187 del 11 luglio 2007. È superfluo sottolineare come non valga la reciproca, non ogni questione di fiducia essendo necessariamente accompagnata dal maxiemendamento.

<sup>3</sup> Riprendendo la terminologia di E.GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quad. cost.* 4/2005, pp.807 ss.

<sup>4</sup> Il "dies a quo" del fenomeno in esame può individuarsi nell'intervento del Presidente della Camera Bertinotti, in occasione del vaglio d'ammissibilità del maxiemendamento, con relativa questione di fiducia, presentato dal Governo Prodi Il rispetto all'articolo unico del disegno di legge finanziaria per il 2007: «Sulla base di scambi di opinioni, ripetutamente costruiti con i presidenti dei gruppi, tenuto conto del carattere così consistente e così ampio che assumeva la natura del nuovo maxiemendamento, la Presidenza ha ritenuto di porre un perimetro entro cui definire i confini nei quali il Governo sarebbe stato chiamato ad operare per determinarne l'ammissibilità. Pertanto, ha ritenuto di ammettere la presentazione di un unico maxiemendamento, nella misura in cui il testo si muovesse scrupolosamente entro i confini rappresentati da quell'articolo originariamente all'esame dell'Assemblea e dagli emendamenti già presentati dal Governo e dal relatore e ritenuti ammissibili. E, sulla base di tale criterio, è stato effettuato il vaglio di ammissibilità». Cfr. Camera dei deputati, res. sten., seduta n.74 del 17 novembre 2006.

assunto come “ideale regolativo”, in via di autolimitazione, dai Governi Berlusconi IV e Monti nella successiva Legislatura<sup>5</sup>.

Il fenomeno si è sviluppato in modo incrementale e senza soluzione di continuità attraverso tre declinazioni profondamente distinte degli assetti di forza Governo-Parlamento: il Gabinetto Prodi II, appoggiato da una “maggioranza risicata”<sup>6</sup> e assai frammentata; il Gabinetto Berlusconi IV, almeno all’inizio espressione di due soli partiti e nettamente prevalente sulle opposizioni in termini di seggi; la *Große Koalition* montiana, nata con gli auspici della più ampia maggioranza della storia repubblicana. Questo dato, ancor più del pur rilevante aspetto della reiterazione costante nel tempo, non consente di liquidare la prassi delineata come sommatoria casuale di puntiformi contingenze politiche, ma suggerisce al contrario di analizzarla quale possibile elemento sintomatico di un moto sistemico.

Il presente lavoro si propone, dunque, di ricostruirne le cause e di analizzarne gli effetti sul piano della forma di governo e del procedimento legislativo.

Anticipando parzialmente le conclusioni, la recente evoluzione del maxiemendamento restituisce l’immagine inaspettata di un Parlamento pienamente attivo nella definizione delle scelte politiche di maggior rilievo, e, per converso, di un monopolio governativo della decisione legislativa meno granitico di quanto possa a prima vista apparire.

## 2. Una prassi solida ... con qualche eccezione

Come anticipato, le premesse di principio per la prassi in commento sono poste alla Camera nella XV Legislatura, allorché nella seduta del 17 novembre 2006, con decisione confermata successivamente<sup>7</sup>, il Presidente Bertinotti ha dichiarato l’ammissibilità del maxiemendamento subordinandola alla condizione che il relativo testo si mantenesse «scrupolosamente entro i confini rappresentati da quell’articolato originariamente all’esame dell’Assemblea e dagli emendamenti già presentati dal Governo e dal relatore e ritenuti ammissibili»<sup>8</sup>.

La cornice politica sullo sfondo di questa giurisprudenza presidenziale, è noto, si caratterizzava per la irriducibile eterogeneità delle forze componenti la maggioranza, che si traduceva nel totale, quotidiano stravolgimento dei contenuti dei provvedimenti in corso d’approvazione. Nell’impossibilità di addomesticare in sede parlamentare la conflittualità delle anime che lo appoggiavano, al Governo, almeno con riferimento alle manovre finanziarie e alla conversione dei decreti-legge, non restava che dilatare i tempi della trattativa,

---

<sup>5</sup> Ciò fin dal primo maxiemendamento, con relativa questione di fiducia, presentato dal Governo Berlusconi IV, in riferimento al disegno di legge di conversione del decreto-legge 27 maggio 2008, n.93. Significative in proposito, anche per i passaggi conclusivi di natura programmatica, le dichiarazioni del Ministro per i rapporti col Parlamento Elio Vito: «Voglio subito dichiarare all’Assemblea, essendo un po’ esperto di vicende parlamentari, che rispetto alle polemiche che vi sono state anche nei mesi precedenti e negli anni passati, il Governo ha inteso rispettare il lavoro della Commissione riportando integralmente nel maxiemendamento le modifiche al testo originario del decreto-legge che la Commissione ha introdotto, non introducendo alcuna questione non trattata preventivamente. Ritengo che anche per il futuro il Governo confiderà sulla collaborazione delle Commissioni parlamentari, oltreché dell’Aula. Allorché le circostanze renderanno necessario il ricorso al voto di fiducia per il Governo sarà assolutamente prioritario rispettare il lavoro svolto dalle Commissioni e se possibile non ricorrerà allo strumento, tante volte criticato, di un maxiemendamento; verrà posta la questione di fiducia direttamente sul testo varato dalla Commissione. Anche in questo caso si va in questa direzione tranne che per alcune modifiche che non è stato possibile presentare in Commissione». Cfr. Camera dei deputati, res. sten., seduta n.22 del 24 giugno 2008.

<sup>6</sup> Riprendendo, pur con una certa consapevole decontestualizzazione, la nota terminologia di A.LIJPART, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, 2001, pp. 30 ss.

<sup>7</sup> Ad esempio, con l’intervento del Presidente Bertinotti del 13 dicembre 2007: «La Presidenza ha ritenuto di ammettere la presentazione di maxiemendamenti soltanto nella misura in cui il testo si muovesse sostanzialmente entro i confini rappresentati dalle materie contenute nel testo all’esame dell’Assemblea e dagli emendamenti ritenuti ammissibili già presentati dal Governo e dalla Commissione, di cui il Comitato dei nove ha avuto modo di avere contezza, escludendo, viceversa, le disposizioni volte ad introdurre elementi di novità rispetto a tale quadro. Con ciò, la Presidenza - supplendo per quanto possibile al deficit di discussione parlamentare che la fiducia inevitabilmente ha determinato - ha inteso tutelare in qualche modo le prerogative del Parlamento, non ammettendo l’inserimento nei maxiemendamenti di quelle parti che non sono state oggetto di previa valutazione in sede di Commissione». Cfr. Camera dei deputati, res. sten. seduta n. 257 del 13 dicembre 2007. O ancora, con l’intervento del Presidente Fini del 23 luglio 2009: «A fronte di un provvedimento così complesso e delle caratteristiche che ne hanno seguito l’iter, la Presidenza ha assicurato il suo impegno perché venisse garantita la maggiore aderenza possibile dell’emendamento al testo licenziato in Commissione e a tale criterio si è conformata la valutazione di ammissibilità. Pertanto, pur rendendomi conto delle ragioni che hanno indotto il Governo a proporre l’inserimento, comunico che devono intendersi espunte dall’emendamento le disposizioni aggiunte che non erano state oggetto di approvazione in sede referente». Cfr. Camera dei deputati, res. sten., seduta n.207 del 23 luglio 2009.

<sup>8</sup> Si rimanda alla nota 4 per più ampie indicazioni.

spostarla all'interno del "circolo di coalizione" e blindarne gli esiti con l'accoppiata maxiemendamento-voto di fiducia<sup>9</sup>.

Vincolando il testo del maxiemendamento al perimetro tracciato dall'esame in commissione, non solo si evita di vanificare il lavoro istruttorio, ma si cerca di non svilire l'assemblea a mera sede di ratifica di decisioni sovente ad essa completamente "sconosciute"<sup>10</sup>.

Il criterio d'ammissibilità elaborato alla Camera non ha trovato però accoglimento al Senato dove, in base a differente ed univoca<sup>11</sup> giurisprudenza presidenziale, la posizione della questione di fiducia «assorbe ogni considerazione in merito all'eventuale conformità o meno» delle disposizioni del maxiemendamento «alle norme della legge ordinaria o dei regolamenti parlamentari che ne disciplinano il contenuto»<sup>12</sup>. È tuttavia prevista la trasmissione del maxiemendamento alla Commissione bilancio, affinché essa operi le necessarie valutazioni inerenti la copertura finanziaria, che il Governo è solito recepire.

Solo con la XVI Legislatura il criterio enucleato alla Camera ha trovato applicazione tendenzialmente generalizzata, venendo assunto come principio guida, in via di autolimitazione, dai Governi Berlusconi IV e Monti. La trasfigurazione della regola da criterio d'ammissibilità del maxiemendamento a misura di *self-restraint* governativo nella formulazione dello stesso consente, infatti, di superare la difformità di giurisprudenza nei due rami del Parlamento, come pure di rimodulare i termini del confronto e del concorso dei supremi organi di indirizzo politico nella deliberazione legislativa.

Fin dal primo maxiemendamento, con relativa questione di fiducia, presentato dal Gabinetto Berlusconi IV, il Ministro dei rapporti col Parlamento Vito sottolinea<sup>13</sup> come il Governo abbia «inteso rispettare il lavoro della Commissione riportando integralmente nel maxiemendamento le modifiche al testo originario del decreto-legge che la Commissione ha introdotto, non introducendo alcuna questione non trattata preventivamente»; il Ministro comunica inoltre l'impegno programmatico del Governo a rispettare per l'intero arco della Legislatura il lavoro delle commissioni, con la posizione della questione di fiducia, ogni volta che ciò sia possibile, direttamente sul testo da esse licenziato.

Dichiarazioni di analogo tenore, con adozione di condotte conseguenti, si registrano in tutto il periodo di permanenza in carica del Gabinetto Berlusconi IV<sup>14</sup>, tanto che non mancano allusioni al formarsi di una vera e propria "consuetudine" (pur in senso atecnico)<sup>15</sup>. Parallelamente, è da segnalare il sorgere di un ulteriore autovincolo del Governo, che usa dare espresso conto dell'introduzione di disposizioni nuove o diverse (nella maggior parte dei casi di contenuto tecnico o dettate da esigenze di coordinamento) rispetto a quelle esaminate o approvate in commissione<sup>16</sup>. Si tratta, a ben vedere, di una sorta di *comply or explain*, ulteriore indice del superamento della totale discrezionalità del Governo nella predisposizione dei contenuti del maxiemendamento.

---

<sup>9</sup> Per una rappresentazione colorita ma efficace della situazione descritta, si veda l'intervento dell'on. Teodoro Buontempo, Camera dei deputati, res. sten., seduta n.74 del 17 novembre 2006, p. 34.

<sup>10</sup> Si direbbe: uscite "dalle stanze del Governo come Minerva dalla testa di Giove". Cfr. D. RAVENNA, *La patologia dei maxi-emendamenti e i possibili rimedi*, in N.LUPO, a cura di, *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1 ottobre 2009*, Padova, 2010, p.30.

<sup>11</sup> Merita precisare che un'eccezione si è registrata nella seduta del 13 novembre 2006: il Presidente Schifani ha giudicato inammissibile la parte del maxiemendamento contenente disposizioni relative alla Banca del Sud, in quanto afferenti una materia non trattata in Commissione bilancio. Si tratta, tuttavia, di una eccezione di portata non generalizzabile: la rottura del dogma che vuole ogni valutazione di conformità del maxiemendamento alle norme che ne disciplinano il contenuto assorbita dalla posizione della questione di fiducia, trova fondamento esplicito nell'art.128 Reg. Sen., a tenore del quale sono inammissibili proposte emendative alla legge finanziaria, presentate in Aula, non riconducibili a proposte emendative o, a tutto concedere, a materie trattate in Commissione bilancio. Tale soluzione non può tuttavia essere estesa ai maxiemendamenti sostitutivi dell'articolo unico del disegno di legge di conversione dei decreti legge, mancando ogni previsione di analogo contenuto.

<sup>12</sup> Comunicato del Presidente del Senato Pera del 27 dicembre 2004.

<sup>13</sup> Si rimanda alla nota 5 per più ampie indicazioni.

<sup>14</sup> Ex multis, si vedano per la Camera dei deputati, res. sten., seduta n.61 del 6 ottobre 2008; res. sten., seduta n.69 del 21 ottobre 2008; res. sten., seduta n.22 del 24 giugno 2008; res. sten., seduta n.113 del 13 gennaio 2009; . Per il Senato res. sten., seduta 147 del 10 febbraio 2009.

<sup>15</sup> Cfr. per la Camera l'intervento del Ministro Vito, in Camera dei deputati, res. sten., seduta n.61 del 6 ottobre 2008, p.2; per il Senato gli interventi del sen. Azzolini, in Senato, res.sten., seduta n.581 del 14 luglio 2011, p.19 e res. sten., seduta n.846 del 29 novembre 2012.

<sup>16</sup> Si vedano ad esempio per la Camera dei deputati res. sten., seduta n.34 del 14 luglio 2008; res. sten., seduta n.439 del 24 febbraio 2011; per il Senato, res. sten. seduta n.581 del 14 luglio 2011.

Benché su un totale di 46 questioni di fiducia poste su provvedimenti legislativi, 23 siano state relative a maxiemendamenti e solo 3 abbiano riguardato direttamente il testo licenziato dalle commissioni<sup>17</sup>, l'impegno assunto dal Governo può dirsi sostanzialmente rispettato: l'intrusione di disposizioni estranee all'esame svolto in commissione è stata sporadica e nel complesso politicamente poco significativa<sup>18</sup>.

È tuttavia con il Gabinetto Monti che tali sviluppi si rafforzano in modo palmare, costituendo oggetto di un processo di istituzionalizzazione tanto rapido quanto solido.

Il nuovo Governo, che fin dagli esordi ha dichiarato di operare sotto gli auspici della piena collaborazione con le commissioni e l'Aula<sup>19</sup>, per ben 30 volte ha posto la fiducia direttamente sul testo confezionato dalle commissioni<sup>20</sup>, cui vanno aggiunte 12 questioni di fiducia poste su maxiemendamenti sostanzialmente "conservativi"<sup>21</sup>. Il medesimo intento di preservare la possibilità d'esame parlamentare sull'intero testo del maxiemendamento da approvare è sotteso inoltre ai casi di rinvio dall'aula in commissione, onde apportare le eventuali modifiche resesi necessarie, soprattutto con riferimento alla copertura finanziaria<sup>22</sup>.

Il contegno orientato al massimo rispetto del lavoro istruttorio parlamentare è stato orgogliosamente rivendicato dal Ministro per i Rapporti con il Parlamento Giarda che, pur riconoscendo il frequente ricorso alla questione di fiducia<sup>23</sup> da parte del Governo Monti, ha avuto cura di rimarcare come essa sia stata posta «sempre sul testo licenziato dalle commissioni permanenti o, qualora lo richiedessero ragioni di tipo tecnico, su maxi-emendamenti che riproducevano tale lavoro istruttorio. In nessun caso si è assistito alla presentazione di maxi-emendamenti contenenti disposizioni nuove rispetto a quelle approvate o almeno esaminate dalle Commissioni»<sup>24</sup>.

Questa giustificazione, che non senza significato funge da premessa alla relazione circa l'operato del Governo in Parlamento nella XVI Legislatura, si colloca appieno nel solco del meccanismo *comply or explain* poc'anzi richiamato, restituendo in controluce la conferma del consolidarsi di una tendenza, pur non priva di qualche eccezione<sup>25</sup>.

---

<sup>17</sup> In tutti e 3 i casi alla Camera, con riferimento ai disegni di legge di conversione dei decreti legge n. 134 e n.185 del 2008, nonché rispetto all'art.2 della legge finanziaria per il 2010.

<sup>18</sup> Per alcuni casi cfr. Camera dei deputati, res. sten., seduta n.157 del 1 aprile 2009; Senato, res. sten. seduta n.404 del 14 luglio 2010; V Commissione, res.somm. n.484 del 15 febbraio 2011.

<sup>19</sup> Così ad esempio le dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri Monti in occasione della posizione della prima questione di fiducia al Senato: «Signor Presidente, onorevoli senatori, quest'Aula oggi conclude il lavoro rapido, responsabile, approfondito condotto nel rispetto e nella valorizzazione assoluta, da parte del Governo, di questo Parlamento [...] Mentre entravo in quest'Aula mi è parso di cogliere espressioni secondo le quali questo Governo sarebbe venuto meno ad un rispetto nei confronti del Parlamento. Sappiamo tutti che è profondamente vero il contrario [...] vorrei concludere queste mie parole con un ringraziamento veramente sentito e profondo, perché il passaggio attraverso il Parlamento non è stato solo istituzionalmente necessario e politicamente doveroso, ma perché l'enorme lavoro condotto dai due rami del Parlamento nelle Commissioni e in Aula - lo abbiamo riconosciuto più volte - ci ha consentito di migliorare da ogni punto di vista l'impianto e i dettagli di questa importante e gravosa operazione di politica economica. Io so che la grandissima parte del Parlamento si riconosce in questo modo di lavorare con il quale ci siamo portati a voi sin dal primo giorno». Cfr. Senato, res. sten., seduta n. 651 del 22 dicembre 2011.

<sup>20</sup> Relativamente: al decreto legge 201/2011; al decreto legge 216/2011; al decreto legge 211/2011; al decreto legge 5/2012; al decreto legge 2/2012; al decreto legge 1/2012; al decreto legge 16/2012; ad AC 4434; al decreto legge 74/2012; al decreto legge 83/2012; al decreto legge 74/2012; al decreto legge 95/2012; ad AC 5291-A; al decreto legge 158/2011; ad AC 4434-B; al decreto legge 174/2012 (cfr.infra note 22 e 26); alla legge di stabilità per il 2013; al decreto legge 179/2012; al decreto legge 207/2012.

<sup>21</sup> I maxiemendamenti più in particolare hanno riguardato: il decreto legge 216/2011; il decreto legge 1/2012; il decreto legge 16/2012; legge 92/2012; il decreto legge 95/2012; l'AC 5291-A; il decreto legge 158/2012; la legge di stabilità per il 2013. Più controversa è la possibilità di ricomprendere o meno all'interno di tale novero il maxiemendamento presentato rispetto all'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto 174/2012, presentando esso alcuni profili di innovatività (cfr. infra nota 26).

In tutti i casi tranne quello relativo ad AC 5291-A, i maxiemendamenti sono stati presentati al Senato, che durante il Governo Monti ha funto da "Camera decidente" (cfr. infra paragrafo 5); a spiegare il dato concorrono peraltro le esigenze ingenerate dal disposto dell'art.78, comma 6 Reg. Sen., giusto il quale, non procedendosi alla predisposizione del cd. "Testo A", è necessario riproporre in aula tutti gli emendamenti approvati in commissione.

<sup>22</sup> Si veda ad esempio l'iter di conversione del decreto-legge 2 marzo 2012, n.16 e del decreto-legge 13 settembre 2012, n.158.

<sup>23</sup> 51 casi, tutti riguardanti provvedimenti legislativi.

<sup>24</sup> Cfr. Il Governo in Parlamento. XVI Legislatura, a cura dell'Ufficio di Gabinetto del Ministro e del Dipartimento per i Rapporti col Parlamento, su [www.rapportiparlamento.it](http://www.rapportiparlamento.it), cit. p.7.

<sup>25</sup> Un caso di maxiemendamento recante norme intrusive è messo in luce dal Presidente della V Commissione del Senato Azolini, in occasione della conversione in legge del decreto 174/2012. Cfr. Senato, res. sten., seduta 846 del 29 novembre 2012.

Sul piano dell'analisi politica, uno sforzo teso a ricostruire l'eziologia del fenomeno oggetto del presente lavoro deve partire dai diversi presupposti e dalle distinte prospettive che hanno caratterizzato il Gabinetto Berlusconi IV ed il Gabinetto Monti.

Quanto a quest'ultimo, è intuitivo cogliere le ragioni del *self restraint* nella necessità di tessere prima, attraverso un'effettiva dialettica parlamentare, e di preservare poi la trama del difficile compromesso fra partiti tradizionalmente contrapposti, superandone le diffidenze e colmando il proprio *deficit* di legittimazione<sup>26</sup>. Il "peso" numerico, senza precedenti, dello schieramento che sosteneva il Governo è stato, come prevedibile, ridimensionato dall'eterogeneità delle sue singole componenti, in piena consonanza con le meccaniche funzionali tipiche delle coalizioni a maggioranza eccedente<sup>27</sup>.

Meno agevole individuare le motivazioni che hanno indotto all'autolimitazione il Gabinetto Berlusconi IV, dotato, almeno nella prima fase, di una forza e di una coesione tali da imporre agevolmente la propria volontà alle Camere. Può ipotizzarsi che la valorizzazione del confronto parlamentare sia stata accolta come fisiologico canale di compensazione fra le anime distinte ma sostanzialmente omogenee della maggioranza, scevro dal rischio di irriducibili fibrillazioni. E ciò sia in virtù, sul versante interno, delle elevate prestazioni in termini di compattezza delle forze politiche che sostenevano il Governo, razionalizzate e disciplinate *de facto* in due<sup>28</sup> soli gruppi parlamentari; sia, sul versante esterno, grazie ad un consistente scarto di seggi rispetto all'opposizione.

### 3. Risvolti sul piano della forma di governo

Dato sinteticamente conto delle linee di sviluppo della prassi, si tratta ora di analizzare gli ambiti di incidenza che essa chiama in causa: anzi tutto, la fisionomia della forma di governo.

Al riguardo, è significativo che il ricorso al combinato maxiemendamento-questione di fiducia interessi, pressoché integralmente, la conversione dei decreti-legge e i provvedimenti della manovra finanziaria. Nel contesto attuale, infatti, gli uni e gli altri veicolano nell'ordinamento le coordinate fondamentali dell'indirizzo politico, rappresentando in pari tempo le principali leve di riforma strutturale del sistema.

Se così è, un dato di rilevante interesse emerge dalla variazione quantitativa in aumento (assumendo il numero dei commi come indice) che i decreti-legge presentati in Parlamento subiscono nell'*iter* di conversione<sup>29</sup>, la quale si attesta su una media del 44% nella XV Legislatura e del 40%<sup>30</sup> nella XVI. Notevoli anche le percentuali relative all'incremento dei commi, durante l'esame parlamentare, dei provvedimenti legati alla manovra finanziaria: si consideri (a titolo di esempio generalizzabile) che la legge di stabilità per il 2013 è passata dagli originari 195 commi in cui si articolava il disegno di legge a 561.

Gli elementi poc'anzi riportati devono essere messi a sistema con le statistiche inerenti il numero e la provenienza degli emendamenti approvati: con il Gabinetto Monti, la media degli emendamenti apportati a ciascun decreto convertendo è pari a 40 (provenienti per l'89% della maggioranza, per l'8% dalle opposizioni, per il 3% dal Governo), mentre si attesta intorno ai 30 (provenienti per il 73% dalla maggioranza, per il 7% dalle opposizioni, per il 20% dal Governo) per i disegni di legge governativi<sup>31</sup>; percentuali e dati quantitativamente analoghi caratterizzano l'esperienza dei Gabinetti Prodi e Berlusconi.

---

<sup>26</sup> Esigenze del tutto coincidenti muovevano anche i Governi "tecnici" guidati rispettivamente da Amato, da Ciampi e da Di Ni, che non a caso ricorsero ampiamente all'accoppiata maxiemendamento-fiducia.

<sup>27</sup> Il riferimento è ovviamente ancora ad A. LJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2001, p.111.

<sup>28</sup> Nel computo si è tenuto conto dei gruppi Pdl e LNP, che esprimevano 336 dei 344 seggi della coalizione di centrodestra alla Camera e 172 dei 174 al Senato; la terza forza coalizzata, il MpA, deteneva rispettivamente solo 8 e 2 seggi. Il quadro degli assetti, è noto, muta prima a seguito della costituzione in autonomo gruppo, il 30 luglio 2010, di FLI, poi con l'uscita di questo dalla coalizione, il 14 dicembre 2010, rimpiazzato da IR/PT e infine con la creazione dei gruppi CN e FdS al Senato.

<sup>29</sup> Le leggi di conversione rappresentano una parte significativa della produzione legislativa delle Camere: il 28,57% nella XV Legislatura, il 27,08% nella XVI Legislatura. Per la XV Legislatura i dati sono tratti da Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza. Relazione presentata al Comitato per la legislazione dal Presidente On. Lino Duilio, p.13; per la XVI Legislatura da La produzione normativa nella XVI Legislatura, Appunti del Comitato per la legislazione, n.14, p.5.

<sup>30</sup> Per la XV Legislatura i dati sono tratti da Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza. Relazione presentata al Comitato per la legislazione dal Presidente On. Lino Duilio, p.16; per la XVI Legislatura da Il Governo in Parlamento. XVI Legislatura, a cura dell'Ufficio di Gabinetto del Ministro e del Dipartimento per i Rapporti col Parlamento, p.20.

<sup>31</sup> Dati elaborati da Il Governo in Parlamento. XVI Legislatura, a cura dell'Ufficio di Gabinetto del Ministro e del Dipartimento per i Rapporti col Parlamento.

Non è dunque lontana dal vero la conclusione che «nell'attuale assetto istituzionale il Parlamento svolge un ruolo assai incisivo nella concreta definizione dei contenuti degli atti legislativi»<sup>32</sup> più rilevanti ai fini della determinazione dell'indirizzo politico: sebbene, invero, la principale co-protagonista della deliberazione normativa non sia l'opposizione, ma la maggioranza, quest'ultima nondimeno recupera nell'esercizio del potere d'emendamento la propria alterità rispetto al Gabinetto, e con essa quella del Parlamento nei confronti del Governo, sovente annullata dalla fusione monista fra i due organi tipica del parlamentarismo maggioritario<sup>33</sup>.

La prassi che vede il Governo, nella presentazione del maxiemendamento e nella posizione della fiducia, ossequioso in linea di massima dell'istruttoria parlamentare, è un nuovo fattore che consente il dispiegarsi di tale alterità, schiudendo prospettive di recupero per margini decisionali autonomi del Parlamento<sup>34</sup>. Ciò, in modo particolare, perché configura come controparte dialettica del Governo le commissioni, sulle quali esso ha un potere direttivo piuttosto attenuato<sup>35</sup>, anche in ragione della naturale tendenza allo stemperamento o al rimescolamento dei *cleavages* che si registra nelle sedi decentrate e nei consessi ristretti.

Merita da ultimo considerare come quanto finora si è venuto esponendo si integri col portato della sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale. La pronuncia, come noto, ha qualificato il procedimento di conversione dei decreti-legge come espressione di un potere tipico a "competenza predeterminata"<sup>36</sup>, da ciò ricavando a carico della legge di conversione un vincolo di omogeneità, materiale o teleologica, rispetto ai contenuti del decreto convertendo<sup>37</sup>. Non si stenta a cogliere sullo sfondo della sentenza in commento

---

<sup>32</sup> Il Governo in Parlamento. XVI Legislatura, a cura dell'Ufficio di Gabinetto del Ministro e del Dipartimento per I Rapporti col Parlamento, cit. p.6.

<sup>33</sup> La «concezione dei partiti quali mandatarî dell'elettorato ha originato la subordinazione oggettiva» del Parlamento, «in modo che l'esistenza di quest'ultimo corre parallela a quella delle formazioni politiche che lo compongono [...] L'incidenza del partito sul momento istituzionale si produce attraverso la maggioranza parlamentare, sulla base della quale si configura una composizione compatta Governo-Parlamento. A partire da qui si può considerare in disuso [...] il principio di separazione dei poteri. Fino al punto che può affermarsi che non è il Parlamento che in realtà controlla l'azione del Governo, ma è quest'ultimo che controlla se stesso» e l'assemblea «attraverso la propria maggioranza parlamentare»: cfr. L. MEZZETTI, V. PIERGIGLI, a cura di, *Presidenzialismi, semipresidenzialismi e parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Giappichelli, Torino, 1997, cit.p.77.

<sup>34</sup> Non si vuole con ciò nascondere tutte le criticità che, sul tema, permangono intatte, professando un credo in sorti necessariamente magnifiche e progressive. Alcuni profili problematici sono scolpiti nell'intervento del Presidente della Camera Fini del 13 gennaio 2009: «È la prima volta che ascolto il rappresentante del Governo porre la questione di fiducia in onore del lavoro della Commissione [...] ed è la prima volta che sento dire che la questione di fiducia viene posta in omaggio alla centralità del Parlamento [...] Ricordo sommessamente al rappresentante del Governo che il procedimento legislativo, a Costituzione vigente, prevede l'esame in Commissione e quello in Aula: porre la questione di fiducia è certamente un diritto del Governo, ma credo che sia doveroso, da questo punto di vista, esprimere valutazioni di tipo squisitamente politico, perché l'omaggio al Parlamento e alla centralità del medesimo - che credo stiano a cuore a tutti, senza eccezione alcuna - lo si fa nello stesso momento in cui si consente alle Commissioni di lavorare e si consente ai deputati in Aula di esprimersi sugli emendamenti [...]Le motivazioni che vengono poste per la questione di fiducia sono certamente legittime e attengono al dibattito politico. Ve ne sono state tante in passato e ve ne saranno altrettante in futuro, tuttavia mi assumo la responsabilità di affermare ciò che ho appena pronunciato, perché mi creda, Ministro Vito, la centralità del Parlamento e la sua funzione nel processo legislativo non si possono liquidare con un omaggio alla Commissione, salvo poi porre la questione di fiducia, impedendo di fatto ai deputati di pronunciarsi in Aula». Cfr. Camera dei deputati, res. sten., seduta n.113 del 13 gennaio 2009.

<sup>35</sup> Secondo Giuseppe Ieraci, la capacità dell'Esecutivo di proteggere le proprie politiche è direttamente proporzionale all'accentramento del processo legislativo; questo dipende da 5 fattori:1)specializzazione delle commissioni, 2)continuità delle commissioni, 3) autonomia delle commissioni, 4)decisività delle commissioni, 5) bicameralismo simmetrico/asimmetrico ovvero assente. In presenza di un bicameralismo simmetrico, e all'aumentare dell'incidenza delle commissioni nel procedimento legislativo, aumenta la difficoltà per il Governo di controllare direttamente gli esiti del procedimento legislativo. «È intuitivo che una struttura parlamentare unicamerale, quindi con un grado relativamente elevato di centralizzazione del processo legislativo, facilita molto il compito delle organizzazioni partitiche parlamentari, che devono controllare le condotte dei deputati iscritti nelle loro file. All'opposto, una struttura legislativa bicamerale e/o considerevolmente decentrata favorisce il moltiplicarsi delle occasioni di negoziazione e di esercizio di veto nel processo legislativo». Infatti «la spiccata decentralizzazione del processo legislativo ostacola la penetrazione delle organizzazioni partitiche nelle sedi decidenti e, in questo modo, le commissioni preservano la loro autonomia. A sua volta, l'autonomia delle commissioni alimenta il comportamento indipendente dei commissari rispetto alla linea politica ufficiale del partito di appartenenza e incentiva, per questa via, le loro scelte "incoerenti" [...]Ne consegue che i partiti non si identificano pienamente con i ruoli istituzionali dell'opposizione e del governo, ma oscillano piuttosto tra una duplicità di ruoli, talvolta accettando la veste istituzionale (sia come governo sia come opposizione) e talaltra cedendo alle tentazioni partigiane». Cfr. G. IERACI, *Presidenti, governi e parlamenti: analisi comparata delle istituzioni di vertice in 27 democrazie contemporanee*, EUT, Trieste, 2010, cit. p.65; ID, *Governo e opposizione nelle arene parlamentari. Uno schema concettuale per lo studio della capacità del governo nelle democrazie parlamentari*, in *Quaderni di Scienza Politica*, VII, 2000, pp.197 ss.

<sup>36</sup> Cfr. G. SERGES, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), cit. p.1.

<sup>37</sup> Da ultimo si veda sul tema (anche per i riferimenti bibliografici più ampi, cui si rimanda): N. LUPO, *L'omogeneità dei de-*

l'esigenza, fra l'altro, di arginare l'imponente e caotica superfetazione che i decreti subiscono durante l'*iter* di conversione.

Invero, la limitazione all'esercizio della funzione legislativa che ne discende per le Camere è più penetrante di quanto appaia. In un'Assemblea costantemente "affollata" di decreti da convertire nel breve volgere delle strette scadenze costituzionali, dove poco o punto spazio residua per l'esame di altri provvedimenti (fra i quali quelli di origine non governativa hanno scarsa probabilità di esitare nell'approvazione), il procedimento di conversione costituisce uno dei principali canali attraverso cui il Parlamento interloquisce nella deliberazione normativa. E tuttavia, il vincolo di omogeneità non va drammatizzato oltremodo, essendo ampie le virtualità espressive di una volontà parlamentare che comunque si muova nel perimetro della continuità con l'originario disposto del decreto.

Nella specifica prospettiva della prassi che qui ci occupa, il contegno di *self restraint* del Governo ed il rapporto di leale collaborazione con le commissioni che ne deriva potrebbero contribuire a porre un freno almeno alle distorsioni più manifeste che la Corte costituzionale, come pure il Presidente della Repubblica<sup>38</sup>, hanno inteso censurare: il disordinato affastellarsi di disposizioni dai contenuti e dagli effetti scarsamente ponderati in termini di coerenza ordinamentale, con pregiudizio per la certezza del diritto; l'intrusione felpata di norme dalla matrice opaca; la chiara forzatura degli artt. 72 e 77 Cost., sotto i profili dell'obbligo di deliberazione (ove non anche di redazione) articolo per articolo e con votazione finale, nonché dei presupposti e delle modalità d'esercizio dei poteri di decretazione d'urgenza e di conversione.

#### 4. Intorno all'assimilabilità al voto bloccato francese

Si è ritenuto in dottrina che i maxiemendamenti «costituiscono il surrogato italiano del *vote bloqué* previsto dalla Costituzione francese»<sup>39</sup>.

A suffragio della tendenziale, ma certo non totale convergenza, è significativo che la Relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali insediata dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013 proponga, *de iure condendo*, di introdurre il divieto di presentazione dei maxiemendamenti, in cambio del riconoscimento al Governo di uno strumento procedurale non distante dal *vote bloqué*, il cui *proprium* risiederebbe nella possibilità di chiedere durante l'esame in assemblea che venga posto prioritariamente in votazione il proprio testo (fermo il voto articolo per articolo), con l'automatica reiezione di tutti gli altri emendamenti in caso di approvazione<sup>40</sup>. Sulle analogie e differenze fra i due istituti diversi Autori hanno concentrato la propria riflessione<sup>41</sup>. Messa da parte la circostanza che i maxiemendamenti italiani sono il frutto di una forzatura distorsiva<sup>42</sup> del dato costituzionale e regolamentare, sviluppatasi tutta all'interno dell'alveo della prassi parlamentare, mentre il voto bloccato è figura espressamente disciplinata dalla Carta della V Repubblica<sup>43</sup>, entrambi gli strumenti pongono il Parlamento di fronte alla secca alternativa fra prendere o lasciare il

---

*creti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in G.D'ELIA- G.TIBERI- M.P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandro Concaro*, Giuffrè, Milano 2012, p.419 ss.; D. CHINNI, *La decretazione d'urgenza tra abusi e controlli. Qualche considerazione quindici anni dopo la sent. n. 360 del 1996 della Corte costituzionale*, in *Diritto e società*, 1/2012, p.78 ss.; A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Giuffrè, Milano, 2011, p.277 ss.

<sup>38</sup> Cfr. i messaggi alle Camere del Presidente della Repubblica del 29 marzo 2002 e del 16 dicembre 2004, nonché la lettera del 22 febbraio 2011 inviata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, che ha ricevuto vasta eco in sede parlamentare grazie alle iniziative dei Presidenti Fini e Schifani.

<sup>39</sup> Cfr. V.LIPPOLIS, *Maxi-emendamenti, riforma per i due poli*, su *Il Messaggero* del 29 dicembre 2004, cit.p.25.

<sup>40</sup> Cfr. Relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali, punto 18 b), p.14. Va segnalato che già la Commissione bicamerale presieduta dall'on. D'Alema aveva proposto una riforma costituzionale per l'introduzione di un meccanismo di voto bloccato (art. 102, comma 3 del progetto di giugno; art.95, comma 4 del progetto di novembre): cfr. sul tema S.CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante"*, in *Quaderni costituzionali*, 1998, XVIII, pp.157-172.

<sup>41</sup> A.A.CERVATI, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con "voto bloccato" nella Quinta Repubblica francese*, in *Giur.Cost.*, 1969 p.2711; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano, 1996; si vedano poi i contributi di N. LUPO, V. LIPPOLIS, G. GUZZETTA, E. GRIGLIO, in E.GIANFRANCESCO- N.LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007.

<sup>42</sup> Cfr. P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, in E.GIANFRANCESCO-N.LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007.

<sup>43</sup> L'art.44, comma 3, dispone: "Se il Governo lo richiede, l'assemblea investita si pronuncia con un solo voto su tutto o parte del testo in discussione, con i soli emendamenti proposti o accettati dal Governo".

testo in discussione, senza possibilità di emendamenti, stralci, divisioni o aggiunte, e con priorità della relativa votazione. Solo il maxiemendamento, tuttavia, chiama formalmente in causa il vincolo fiduciario, realizzando «una perversa compenetrazione tra funzione legislativa e di controllo»<sup>44</sup>. La stessa proposta recata nella succitata Relazione, nel riconoscere per un verso l'assimilabilità fisionomica e teleologica, per l'altro la reciproca fungibilità<sup>45</sup>, presuppone una distinzione ontologica fra le due figure.

Diverso peraltro (per ragioni ampiamente ascrivibili alle modalità d'accesso al giudizio della questione e al momento in cui esso si colloca rispetto all'entrata in vigore dell'atto), è stato l'atteggiamento dei tribunali costituzionali italiano e francese nel valutare le relative esperienze applicative<sup>46</sup>: assai più cauta è sembrata la Corte costituzionale<sup>47</sup>, più aperto ad un certo interventismo il Conseil constitutionnel<sup>48</sup>. Per quel che in tal sede rileva, ci si può chiedere se le recenti tendenze emerse in materia di maxiemendamento abbiano attenuato ovvero ampliato i margini di sovrapposibilità delle due figure. Ebbene, la torsione "conservativa" dei maxiemendamenti, con la conseguente valorizzazione del ruolo istruttorio e co-decisionale della commissione, è pienamente consonante con i concreti risvolti<sup>49</sup> che in Francia la disciplina costituzionale del potere d'emendamento ha prodotto sull'atteggiarsi dei rapporti fra Governo e Parlamento: garantire al Gabinetto una cospicua capacità direttiva sul procedimento legislativo, senza per questo deprimere oltremodo il margine d'interlocuzione parlamentare.

Tuttavia, permane una siderale distanza fra i due istituti in esame con riferimento alla struttura del testo legislativo: mentre, infatti, il voto bloccato può essere richiesto su testi o parti di testo, senza che ciò intacchi in alcun modo l'ordinaria partizione in articoli e commi, il maxiemendamento, essendo collegato in modo inscindibile con la questione di fiducia in vista della posizione della quale viene modellato, esige l'accorpamento dell'intero provvedimento in un unico articolo.

Tale profilo, che denuncia l'origine "patologica" dell'istituto, ne costituisce tuttora una delle criticità principali e più difficilmente superabili.

---

<sup>44</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *I maxiemendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia: tendenze opposte nel sindacato dei vizi del procedimento legislativo*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, cit. nota 30 p.373.

<sup>45</sup> Aspetti confermati dal fatto che il *vote bloqué* «rappresenta forse il più forte fattore deflattivo nei confronti dei maxi-emendamenti», tanto che in Francia questi ultimi, così come li conosciamo in Italia, «semplicemente non esistono» (a ciò contribuendo peraltro anche il distinto strumento della questione di fiducia di cui all'art.49, comma 3 Cost. e il disposto dell'art.98, comma 4, reg. Ass. Nat.): cfr. G. PICCIRILLI, *I maxiemendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia: tendenze opposte nel sindacato dei vizi del procedimento legislativo*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007cit. pp. 372 e 383.

<sup>46</sup> Si rimanda sul tema, per la dottrina italiana a P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo: le esperienze italiana e francese a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002, e più di recente a F. DURANTI, *Francia: regolamenti parlamentari e giustizia costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2007; per la dottrina francese, a V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, LGDJ, Paris, 2002.

<sup>47</sup> Le pronunce più significative in materia sono senz'altro la n.391/1995 e la 398/1998: la prima sostiene che l'approvazione articolo per articolo e con votazione finale, sancita dall'art.72 Cost., riguardi il solo procedimento legislativo ordinario, non anche quelli speciali (fra i quali figura appunto quello cui da origine la posizione della questione di fiducia), la cui configurazione è rimessa ai regolamenti parlamentari, senza possibilità peraltro per la Corte di sindacare le eventuali violazioni; la seconda lascia intendere che, in ipotesi (davvero difficile da immaginare per vero), un eventuale giudizio d'incostituzionalità su un maxiemendamento possa essere promosso solo in via incidentale, giacché alle Regioni è preclusa l'azione diretta per censurare vizi dell'iter di formazione della legge.

<sup>48</sup> Merita menzionare in primo luogo le sentenze n.75-57 DC del 23 luglio 1975, n. 86-221 DC del 29 dicembre 1986, n. 86-225 DC del 23 gennaio 1987, con cui il Conseil ha elaborato la teoria dei "limites inherentes", che ha condotto ad un controllo più penetrante sull'esercizio del diritto d'emendamento: in particolare, quest'ultimo, alla stregua dell'indirizzo in commento, sarebbe sottoposto non solo al rispetto delle disposizioni costituzionali che reggono il procedimento legislativo, ma pure ai principi di aderenza all'oggetto della legge e di limitazione della portata innovativa della modifica. Un secondo filone di pronunce, che origina dalla n.2001-445 DC del 19 giugno 2001 e 2001-450 DC dell'11 luglio 2001, recepisce le aspre critiche avanzate da parte della dottrina e segna l'attestarsi del Conseil su posizioni più caute: viene abbandonata la teoria dei limiti intrinseci ed accolto un criterio di giudizio caso per caso sulla legittimità degli emendamenti, da verificarsi sulla base della non manifesta estraneità degli stessi rispetto all'oggetto dell'articolo sottoposto al voto del Parlamento.

<sup>49</sup> E ciò in una singolare "eterogenesi dei fini" rispetto alla *voluntas* storica del Costituente. Infatti, la costituzionalizzazione del diritto d'emendamento, pur essendo concepita con scopi limitativi in piena aderenza al complessivo disegno di rafforzamento del Governo a scapito del Parlamento perseguito dalla Carta della V Repubblica, ha finito «per assicurargli una tutela di rango costituzionale, garantita anche mediante l'intervento del Conseil constitutionnel». In tal senso cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, cit. p.62.



## 5. Il maxiemendamento fra bicameralismo perfetto e “monocameralismo di fatto”

È stato evidenziato, da più voci e a più riprese, che l'ampio ricorso all'accoppiata maxiemendamento- questione di fiducia consente di operare una sistematica deviazione rispetto all'assetto bicamerale perfetto del procedimento legislativo disegnato dalla Costituzione, riconfigurandolo come “monocameralismo di fatto”<sup>50</sup>, “monocameralismo procedurale”<sup>51</sup> o “bicameralismo alternato”<sup>52</sup>. Soprattutto con riferimento alle ultime due Legislature, si registra la sempre più frequente tendenza ad istruire i provvedimenti (in particolare, e non casualmente, quelli di carattere economico-finanziario e le leggi di conversione dei decreti-legge) e a determinarne i relativi contenuti nell'ambito della Camera che li esamina in prima istanza, per poi sottoporli ad una mera ratifica “a scatola chiusa” della Camera che interviene per seconda, grazie alla presentazione del maxiemendamento e alla posizione della fiducia<sup>53</sup>.

La prassi in esame, a ben vedere, costituisce una obliqua valvola di sfogo creata, negli interstizi della disciplina costituzionale e regolamentare, per superare i limiti del bicameralismo italiano da parte di quelle stesse forze politiche che stentano nel porvi rimedio a mezzo di un'organica riforma.

I vantaggi che essa è in grado di produrre sono presto individuabili: una drastica riduzione della durata complessiva del procedimento legislativo e una maggior protezione dei contenuti dei provvedimenti, che non ridondano tuttavia nel sacrificio dell'istruttoria, del dibattito e del potere d'emendamento parlamentare, i quali restano intatti, sia pure sostanzialmente concentrati in capo alla Camera che interviene per prima.

Evidentemente, sussistono diversi profili di possibile censura in una così netta asimmetria di ruoli e poteri fra “Camera decidente” e “Camera ratificante”. Tuttavia, la loro incidenza viene ridimensionata (quanto meno nella percezione delle opposizioni) là dove a tale prassi si accompagnano forme di *self-restraint* da parte del Governo: ne costituiscono esempio proprio la recente tendenza da parte dell'Esecutivo a presentare maxiemendamenti ricompresi nel perimetro dei contenuti approvati o esaminati dalle commissioni di merito<sup>54</sup>; o ancora, la prassi<sup>55</sup> invalsa secondo cui un membro del Gabinetto o lo stesso Presidente del Consiglio

<sup>50</sup> La locuzione è utilizzata ad esempio già dall'on. Luciano Violante alla Camera nella seduta dell'aula dell'11 febbraio 2003; ancora alla Camera, dall'on. Massimo Vannucci nella seduta dell'aula del 18 febbraio 2009. Cfr. anche A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, p.126; E. GRIGLIO, *La transizione dai maxi-emendamenti: un problema politico che richiede (anche) una soluzione pattizia*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia e nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre*

2009, CEDAM, Padova, 2010, p.93; C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Le prospettive di un nuovo bicameralismo*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), cit.p.5.

<sup>51</sup> La locuzione è utilizzata da C. ANTONUCCI, *Il bicameralismo nell'opera di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 2007, p.76; cfr. anche E. GRIGLIO, *La transizione dai maxi-emendamenti: un problema politico che richiede (anche) una soluzione pattizia*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia e nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, CEDAM, Padova, 2010, p.93.

<sup>52</sup> La locuzione è utilizzata ad esempio dal sen. Viespoli in Senato nel corso della seduta dell'aula del 13 ottobre 2011; dall'on. Bergamini nella seduta delle Commissioni Riunte IX e X della Camera del 7 dicembre 2012. Cfr. anche E. GRIGLIO, *La transizione dai maxi-emendamenti: un problema politico che richiede (anche) una soluzione pattizia*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia e nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, CEDAM, Padova, 2010, p.93.

<sup>53</sup> Nella XV Legislatura, nella seconda Camera si è posta la fiducia direttamente sul testo approvato dalla prima Camera per ben 8 volte. Nella XVI Legislatura ciò è avvenuto 20 volte con il Gabinetto Berlusconi e 4 con il Gabinetto Monti, con riferimento al quale devono però computarsi in aggiunta 10 questioni di fiducia poste sul testo delle commissioni di merito della seconda Camera, ricalcante però sostanzialmente quello approvato dalla Camera prima interveniente. I dati sono elaborati sulla base de Il Governo in Parlamento. XVI Legislatura, a cura dell'Ufficio di Gabinetto del Ministro e del Dipartimento per i Rapporti col Parlamento, su [www.rapportiparlamento.it](http://www.rapportiparlamento.it), pp. 40-54 nonché sulla pagina dedicata del sito istituzionale della Camera (<http://legxv.camera.it/organiparlamentarism/241/4405/5339/5348/documentotesto.asp>)

<sup>54</sup> È di planare evidenza invece la palese lesione alle attribuzioni parlamentari ove il Governo ponga alla prima Camera un maxiemendamento “innovativo”, e alla seconda Camera la fiducia sul medesimo testo: un provvedimento legislativo venuto ad esistenza alla stregua di un siffatto procedere sarebbe contestualmente sottratto all'istruttoria, al dibattito e al potere d'emendamento parlamentare.

<sup>55</sup> Tale prassi è stata seguita in particolare dal Governo Monti. Su come essa sia stata accolta dai parlamentari e, più in generale, sulla “deviazione” monocamerale del procedimento legislativo, è indicativo l'intervento del sen. Pistorio del 22 dicembre 2011, in occasione della votazione sulla prima questione di fiducia posta dal nuovo Gabinetto: «Quello di oggi in Senato è indubbiamente un passaggio meramente formale, una sorta di visto notarile su un provvedimento che ha già esaurito appieno la sua fase legislativa e che in qualche modo interroga - diciamo così francamente - il nostro sistema di bicameralismo perfetto. Anche chi, come me, pensa che la doppia lettura parlamentare sia un valore aggiunto, che garantisce la qualità della legislazione, si chiede se non sia il caso di porre mano, in qualche modo, a meccanismi di ammodernamento che distinguano meglio i due rami del Parlamento e le loro funzioni, rendendole complementari, magari prevedendo clausole di salvaguardia per garantire la qualità della legislazione».

si presenta, prima dell'avvio del procedimento legislativo, alla Camera futura "ratificante" per illustrare e dibattere gli aspetti fondamentali, così recuperandone parzialmente ed ex ante un peso decisionale nella determinazione normativa

Un'ultima riflessione deve appuntarsi sui criteri attraverso cui viene selezionata l'assemblea che fungerà da "Camera decidente", relativamente all'approvazione dei provvedimenti sui quali il Governo preventivo il probabile ricorso all'accoppiata maxiemendamento-fiducia.

Sulla base dei dati<sup>56</sup>, emerge un orientamento costante<sup>57</sup> a scegliere come Camera di prima lettura il Senato. Ciò pare doversi ragionevolmente imputare a tre elementi: l'assenza del vaglio presidenziale d'ammissibilità sul maxiemendamento, assorbito dalla posizione della questione di fiducia; il più lasco regime di ammissibilità degli emendamenti ai decreti-legge in sede di conversione; l'impossibilità, presso la Camera dei deputati, di applicare il contingentamento dei tempi al procedimento di conversione, con la conseguente esposizione del decreto al rischio di decadenza<sup>58</sup>59.

## 6. Un procedimento redigente "atipico"?

Come è noto, l'istituto della sede redigente ha conosciuto una scarsissima applicazione nella storia repubblicana.

Fino a quando la dialettica fra maggioranza e opposizione è stata improntata a moduli consensuali e consociativi, si è avuto un diffuso ricorso alla sede legislativa/deliberante. Con la torsione maggioritaria e avversariale del sistema politico, invece, è il procedimento ordinario a divenire quello statisticamente più rilevante<sup>59</sup>60. Nell'un contesto e nell'altro, la sede redigente non ha mostrato alcuna specifica attrattività per le forze politiche: se nella "Prima Repubblica" l'ampio accordo consentiva di risolvere interamente la deliberazione normativa in sede decentrata, nella "Seconda Repubblica" l'aspra contrapposizione fra i poli e lo scarto di seggi garantito dalle leggi elettorali fa sì che, da un lato, la maggioranza non abbia alcun bisogno di ricercare il consenso dell'opposizione, dall'altro che la minoranza pretenda fisiologicamente di contrastare la maggioranza sul più visibile palcoscenico dell'Aula, senza accordare alcuna abbreviazione o sgravio procedurale.

Benché tale dato non appaia formalmente smentito nelle ultime due Legislature<sup>60</sup>, i tratti caratterizzanti del procedimento in sede redigente sembrano riaffiorare dai "ripostigli del teatro regolamentare"<sup>61</sup>, in-

---

one. In tempi di efficienza e di modernizzazione, forse abbiamo tutti bisogno di maggiore tempestività [...] Lei ebbe la cura, signor Presidente, di venire il 5 dicembre in quest'Aula [cfr. Legislatura 16<sup>a</sup> - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 641 del 05/12/2011] malgrado il provvedimento fosse destinato alla Camera dei deputati, per annunciarci gli elementi essenziali di questa manovra, e già in quella sede svilupparammo un dibattito ricco, offrendo anche il nostro contributo di riflessione. Tra l'altro, venne qui dopo aver incontrato le forze politiche da lei ritenute legittimamente le più rappresentative, non tutte, ma certamente quelle più rappresentative che sostengono il suo Governo, e con esse aveva sviluppato una interlocuzione e acquisito spunti di riflessione che avevano arricchito il provvedimento. Le dico questo perché anche alla Camera si era assicurato il sostegno parlamentare già in quella fase. Infatti il provvedimento, per quanto modificato in modo non banale - lo ha ricordato oggi - è rimasto confermato nel suo impianto sostanziale, quindi si è trattato di una scelta oculata e avveduta che conferma la piena correttezza istituzionale di questo percorso». Cfr. Senato, res. sten., seduta n. 651 del 22 dicembre 2011.

<sup>56</sup> Anch'essi elaborati sulla base del sito <http://legxv.Camera.it/organiparlamentarism/241/4405/5339/5348/documentotesto.asp> e de Il Governo in Parlamento. XVI Legislatura, a cura dell'Ufficio di Gabinetto del Ministro e del Dipartimento per i Rapporti col Parlamento, su [www.rapportiparlamento.it](http://www.rapportiparlamento.it), pp. 40-54.

<sup>57</sup> Indicativamente in circa il 60% dei casi con i Governi Prodi e Berlusconi, in poco più del 70% col Gabinetto Monti.

<sup>58</sup> Quelle indicate sono solo alcune fra le più evidenti asimmetrie che punteggiano la disciplina del funzionamento delle due assemblee. Sul tema si veda C. CHIMENTI, *Un parlamentarismo agli sgoccioli*, Giappichelli, Torino, 1993, pp.162-163, secondo cui complessivamente le differenze fra i due regolamenti sarebbero tali da "inclinare il principio di bicameralismo paritario sancito dalla Costituzione"; cfr. anche, più di recente, N.LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in A.MANZELLA-F.BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Il Mulino, Bologna, 2007, p.62.

<sup>59</sup> Cfr. in proposito T.MARTINES, G.SILVESTRI, C.DECARO, V.LIPPOLIS, R.MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2011, pp.272-273. Per un contributo relativamente recente in materia, si rimanda a S. MURGA, *Il "modello redigente" nella recente esperienza della Camera dei deputati*, in *Rassegna parlamentare*, 1996, p.169.

<sup>60</sup> La sede redigente non è mai stata attivata nella XV Legislatura, mentre nella XVI Legislatura vi si è fatto ricorso solo 2 volte. I dati sono tratti da Servizio Studi Camera dei Deputati-Osservatorio sulla legislazione, Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni e UE, vol.2, Tomo I, p.382 e da Servizio Studi Camera dei Deputati-Osservatorio sulla legislazione, La produzione normativa nella XVI Legislatura, n.14, p.11.

<sup>61</sup> Parafrasando ovviamente H. KELSEN, *La giustizia costituzionale*, 1928.

formando i reciproci ruoli delle commissioni di merito e dell'assemblea in occasione della confezione dei contenuti destinati ad essere riversati nel maxiemendamento governativo e della successiva votazione su quest'ultimo (*rectius*: sulla questione di fiducia ad esso relativa). Come si è visto, le recenti tendenze ascrivono infatti alla commissione che esamina il provvedimento in sede referente un peso assai rilevante nella delimitazione contenutistica del successivo maxiemendamento (sempre più spesso di carattere "conservativo"), su cui poi, una volta posta la fiducia, l'assemblea sarà chiamata a pronunciarsi col voto finale, senza possibilità di emendamenti, stralci, divisioni o aggiunte; un ruolo redigente puro deve riconoscersi alla commissione referente, ove il Governo ponga la fiducia direttamente sul testo da esse licenziato.

Si delinea così una sorta di procedimento redigente "atipico", strutturalmente assimilabile a quello previsto dal regolamento del Senato (giacché al contrario di quanto avviene alla Camera resta al *plenum* il solo voto finale e non anche quello sui singoli articoli), che recupera la bontà razionale dello schema concettuale sotteso all'originario modello, preordinato a decongestionare l'assemblea e a concentrare la predisposizione di testi particolarmente complessi dal punto di vista tecnico in collegi più ristretti e competenti. La valorizzazione delle commissioni permanenti, peraltro, si colloca appieno nel solco delle recenti riforme, che hanno notevolmente ampliato l'orizzonte dei poteri istruttori di cui esse dispongono.

Residuo tuttavia degli aspetti critici in punto di pubblicità dei lavori: alla concentrazione di potere decisionale in capo alla commissione che operi in sede "redigente atipica" non si accompagna in effetti l'incremento delle garanzie di conoscibilità, che restano quelle della sede referente, così ledendosi un principio implicito ma chiaramente scolpito nei regolamenti parlamentari.

Tutti i profili appena evocati trovano pieno riscontro nella relazione finale del Gruppo di Lavoro sui temi istituzionali, ove si auspica una riforma che configuri quello redigente come procedimento ordinario, in modo da «privilegiare il confronto sul merito dei provvedimenti e [...] consentire all'Aula di concentrarsi sul significato politico delle proposte»; ciò, però, a patto di estendere ai lavori di commissione le medesime forme di pubblicità previste per il *plenum*<sup>62</sup>. Nel senso di ritenere opportuno l'affidamento di un «un compito centrale» alle commissioni permanenti «per soddisfare contestualmente l'esigenza di speditezza del procedimento legislativo [...] e quella di recupero di un ruolo positivo del Parlamento» si è espressa anche la Giunta per il regolamento della Camera, nella seduta del 22 maggio 2013<sup>63</sup>.

Un cenno merita da ultimo il ruolo svolto dalla Commissione Bilancio di ciascuna Camera: la particolare copertura, costituzionale e regolamentare, dei pareri che essa è tenuta a rendere, amplificata dalle pressanti esigenze di rigore della finanza pubblica imposte dallo scenario di crisi e dalla possibilità ormai attuale per la Corte costituzionale di "brandire la scure del pareggio"<sup>64</sup> di bilancio, circonfonde il suo intervento nella determinazione dei contenuti del provvedimento di una peculiare vis giuridica e politica. Di talché, frequentemente essa finisce per sostituire le altre commissioni permanenti e finanche la stessa assemblea nella posizione di interlocutore reale (attrezzato e "contrattualmente" forte) del Governo. Nell'ambito di que-

<sup>62</sup> Cfr. Relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali, punto 18 d), p. 15.

<sup>63</sup> Sostiene la Presidente Boldrini che le commissioni «dovrebbero diventare la sede ordinaria di elaborazione dei testi legislativi e di esame degli emendamenti, assicurando un opportuno bilanciamento fra tempestività delle decisioni e qualità dell'approfondimento e dell'istruttoria. Concentrare in Commissione la fase di definizione puntuale dei testi (su cui l'Assemblea dovrebbe poi esprimere valutazioni di sintesi) consentirebbe – in una sede che è insieme politica e tecnica – una effettiva interlocuzione con il Governo e con tutti gli altri soggetti coinvolti nella decisione legislativa, ivi comprese le istanze della società civile, in ordine al provvedimento da esaminare. Potrebbero poi valorizzarsi appieno gli apporti dati dalle altre Commissioni e dal Comitato per la legislazione. Si potrebbe infine porre mano alla valutazione degli emendamenti secondo schemi procedurali rigorosi quanto al rispetto delle norme regolamentari, ma non rigidi e, come tali, poco funzionali allo svolgimento di un positivo dibattito. In funzione di tale obiettivo occorre dunque: 1) riorganizzare il procedimento legislativo, prevedendo tempi certi ma adeguati per ogni sua fase, sia in Commissione sia in Aula; 2) dare maggiore strutturazione al procedimento di esame dei testi nelle Commissioni, che dovrebbero avere in materia una competenza pressoché esclusiva, riservando all'Assemblea le valutazioni complessive e le votazioni di sintesi. A tal proposito, nel richiamare alla mente dei colleghi un episodio recentemente verificatosi in Aula, osserva come esso non faccia altro che testimoniare ulteriormente come attualmente il procedimento in Assemblea appaia, in pratica, una duplicazione di quello svolto in Commissione: in Aula infatti vengono riproposti generalmente gli stessi emendamenti presentati in Commissione; all'Aula addirittura vengono talvolta rinviate decisioni tipiche della fase istruttoria. Inoltre il procedimento in Assemblea è caratterizzato da fasi oratorie molto lunghe e ripetitive, in quanto tali difficilmente comprensibili dall'opinione pubblica. Qualora, invece, si riuscisse a pervenire a quella diversa impostazione del procedimento cui ha inteso fare cenno, in futuro si potrebbero concentrare i dibattiti in Assemblea, limitando le votazioni a pochi emendamenti qualificati (come ad esempio i testi alternativi dei relatori di minoranza e gli emendamenti delle Commissioni Bilancio e Affari costituzionali) [...] 4) Pervenire all'integrale pubblicità dei lavori delle Commissioni – su mezzi come il canale televisivo satellitare e la web tv – per ogni loro attività». Cfr. Giunta per il regolamento della Camera, Seduta 22 maggio 2013, pp. 10-11 del Bollettino.

<sup>64</sup> Cfr. G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *AIC*, 3/2012, cit. p. 20

sto confronto, la Commissione Bilancio non di rado giunge ad imporre all'Esecutivo<sup>65</sup> (ma anche alle altre commissioni) modifiche che esulano dalla mera copertura finanziaria, penetrando a fondo nel merito del provvedimento<sup>66</sup>.

## 7. Conclusioni

La ricostruzione delle linee evolutive che, nelle ultime due Legislature, hanno caratterizzato la prassi in materia di maxi-emendamenti restituisce l'immagine inaspettata di un Parlamento pienamente partecipe della definizione concreta dei provvedimenti di più significativo rilievo politico: in particolare, quelli rientranti nella manovra finanziaria e i decreti-legge in sede di conversione.

Certo, la circostanza che la quota di potere co-decisionale dell'assemblea dipenda in misura non secondaria dal *self restraint* del Governo, ne rende allo stato malcerto il ruolo nel processo di deliberazione legislativa e nella stessa forma di governo. Tuttavia, alla luce della "storica" debolezza della capacità direttiva del Gabinetto sulle maggioranze parlamentari, sistemicamente poco coese, catalizzata dal limbo di delegittimazione e frazionalizzazione<sup>67</sup> in cui si dibattono attualmente le forze politiche, non è implausibile predire per gli assetti prospettati una stabilità maggiore di quanto possa a prima vista sembrare.

In ogni caso, in prospettiva de iure condendo, la prassi di cui si è tentato di dar conto evidenzia come sarebbe forse sufficiente la formalizzazione di pochi, circoscritti e non traumatici accorgimenti per sottrarre i margini d'interlocuzione parlamentare dal magma precario della casistica e della contingenza politica, dotando così le camere di strumenti per fronteggiare in parte l' "arma annichilente"<sup>68</sup> costituita dall'accoppiata maxi-emendamento-fiducia<sup>69</sup>.

Ci si riferisce innanzi tutto all'introduzione di un vaglio presidenziale d'ammissibilità del maxi-emendamento anche al Senato, volto ad espungere le eventuali "disposizioni intrusive", non approvate o almeno esaminate dalla commissione di merito; corrispondentemente, sarebbe opportuno che i parametri dello scrutinio in discorso fossero resi stringenti ed omogenei in entrambe le Camere<sup>70</sup>. Si conseguirebbe così un presidio a salvaguardia dell'istruttoria e dell'esame parlamentare, oltre che una valorizzazione del confronto dialettico fra Governo, maggioranza ed opposizione. Peraltro, alla commissione di merito verrebbe così indirettamente intestato, oltre alle ordinarie funzioni referenti, anche un novero di attribuzioni *lato sensu* "redigenti", essendo questa chiamata a delimitare il perimetro esterno entro cui potranno muoversi i contenuti del successivo maxi-emendamento.

---

<sup>65</sup> Non è un caso che al Senato, nonostante il vaglio presidenziale d'ammissibilità sul maxi-emendamento sia escluso per l'assorbente rilievo politico della scelta di porre la fiducia, questo debba comunque essere preventivamente inviato alla Commissione Bilancio affinché essa operi le valutazioni di propria spettanza, che restano pressoché intatte.

<sup>66</sup> Non senza che ciò ingeneri malumori e resistenze nelle altre commissioni: si veda, per tutti, il resoconto della seduta del 17 ottobre 2012 della XII Commissione della Camera.

<sup>67</sup> Il concetto di "frazionalizzazione", elaborato da D.W.Rae, designa un contesto politico-parlamentare caratterizzato dalla pluralità degli attori e dalla sostanziale equivalenza della quota in seggi da ciascuno detenuta: cfr. D.W.RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven, 1971.

<sup>68</sup> Riprendendo l'immagine di V.LIPPOLIS, *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia e nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, CEDAM, Padova, 2010, p.43.

<sup>69</sup> Non essendo affatto all'orizzonte, a sommo parere di chi scrive, la scomparsa o finanche il ridimensionamento di tale espediente procedurale. Benché, infatti, in questo senso si muovano da tempo gli auspici di larghissima parte della dottrina e, più di recente, la stessa Relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali (cfr. punto 18 b) e c) pp.14-15), resta insuperabile il rilievo che «quest'arma fa comodo ad ogni governo, di qualunque colore esso sia [...] e l'opposizione di turno preferisce avere l'occasione di lamentarsi della prepotenza della maggioranza, invece di contribuire a definire regole più chiare». Cfr. V. LIPPOLIS, *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia e nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, CEDAM, Padova, 2010, cit. p.43. In buona sostanza, «nessuno è "senza peccato" e quindi nessuno scaglierà la prima pietra»: cfr. F.SORRENTINO, *Per una soluzione giurisprudenziale al problema dei maxi-emendamenti*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia e nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, CEDAM, Padova, 2010, cit. p.46.

<sup>70</sup> La conclusione di cui al testo è condivisa da G. Piccirilli, secondo cui «nei confronti dei maxi-emendamenti appare ipotizzabile un intervento limitati unicamente a livello parlamentare, operato in sede di sindacato di ammissibilità da parte del Presidente d'Assemblea». Cfr. G. PICCIRILLI, *I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia: tendenze opposte nel sindacato dei vizi del procedimento legislativo*, in E.GIANFRACESCO- N.LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007cit. p. 383.

Un secondo ordine di correttivi consiste nell'opportunità di prevedere anche al Senato, come già avviene presso la Camera, un più rigoroso sindacato d'ammissibilità degli emendamenti ai decreti-legge convertendi. Tale misura spiegherebbe la sua efficacia in una fase prodromica a quella della formulazione del maxiemendamento (cui, è risaputo, sovente si ricorre in fase di conversione), preservando l'omogeneità materiale/finalistica delle disposizioni che la commissione, entro le brevi scadenze costituzionalmente imposte, si trova ad esaminare.

La terza innovazione auspicabile consiste nel rafforzamento, sul modello americano<sup>71</sup>, delle commissioni permanenti, tanto sul piano strutturale (mediante la dotazione di più cospicui apparati serventi) quanto su quello funzionale (con un ulteriore *enlargement* dei poteri istruttori e delle attività conoscitive): la concentrazione, cui si è più volte fatto cenno, di funzioni istruttorie o addirittura *de facto* redigenti relative a provvedimenti tecnicamente complessi e politicamente decisivi non può prescindere, ove si intenda consentire alla commissione di recitare il ruolo di interlocutore effettivo del Governo, in rappresentanza del *plenum*.

Nell'attesa di eventuali interventi di riforma, *rebus sic stantibus* non resta che confidare nell'ulteriore consolidarsi delle tendenze recenti e nel perdurare della ri-configurazione "conservativa" del maxiemendamento: isole nel mare di un diritto parlamentare solitamente impegnato ad inseguire il "precedente peggiore"<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Resta sul punto icastica e quanto mai rispondente al vero la considerazione di Wilson: «It is not far from the truth to say that Congress in session is Congress on public exhibition, whilst Congress in its committee rooms is Congress at work». Cfr. W. WILSON, *Congressional government: a study in American politics*, Houghton, Mifflin, 1885.

<sup>72</sup> Come rilevato da N.LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E.GIANFRANCESCO-N.LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 42 ss. Nello stesso senso si v. anche L.GIANNITI, N.LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2008, p.24.