

La presentazione di emendamenti “governativi”

di Omar Caramaschi

22 giugno 2017

SOMMARIO: Premessa – 1. Inquadramento normativo del potere di emendamento del Governo – 2. Il contributo dei Ministeri proponenti, del DAGL e del MEF – 3. Il ruolo del Ministro per i Rapporti con il Parlamento – 4. Problematicità e aspetti critici – 5. La prassi dei maxi-emendamenti – 6. Caso di studio: il c.d. emendamento “Tempa Rossa”.

Premessa

Lo spostamento del baricentro dell'esercizio della funzione legislativa, in particolare quanto all'indirizzo della stessa, dal Parlamento al Governo è ormai evidente¹ e si riflette sul ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel coordinamento dell'attività legislativa del Governo. Questo fenomeno è evidente anche con riguardo agli emendamenti.

Autorevole dottrina² nota come il potere di emendamento viene presupposto dal costituente e può ricavarsi, ad esempio, dall'art. 94, quarto comma, Cost., il quale esclude che “il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo” determini come conseguenza un obbligo di dimissioni in capo all'Esecutivo. La formulazione costituzionale, facendo riferimento ad una “proposta del Governo”, risulta essere sufficientemente generica, così da includere anche gli emendamenti, o meglio, prima di essere votati ed eventualmente approvati, le “proposte di emendamenti”³. La medesima dottrina ricomprende in questa dizione di

¹ Per alcuni riferimenti dottrinali si vedano, tra gli altri, E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, p. 514; A. CASU, *L'iniziativa legislativa nei regolamenti parlamentari dopo la riforma del 1971*, in *ID.*, *Corsi e ricorsi: questioni di diritto e procedura parlamentare*, Jovene Editore, Napoli, 2007, p. 34 ss.; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2010, Jovene Editore, Napoli. Per alcuni dati a supporto di tale affermazione si veda, ad esempio, il *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea* dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati. Si consideri, infine, un ultimo dato circa le leggi approvate nella XVII legislatura, suddivise per iniziativa, elaborato dal Servizio studi dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati (v. *Appunti del Comitato per la legislazione dal titolo La produzione normativa nella XVII legislatura*, con dati aggiornati fino 15 marzo 2017): iniziativa governativi 237 (79,00%), iniziativa parlamentare 60 (20,00%), iniziativa regionale 1 (0,33%) e iniziativa mista 2 (0,67%). Dal punto di vista della iniziativa, prevale nettamente quella governativa: è la conseguenza del ruolo giocato dalle leggi di conversione, cui vanno aggiunte le leggi di bilancio e di ratifica.

² N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Astrid Rassegna*, 2007, p. 11 ss.

³ E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, cit., p. 828 ss., sostiene che “si è spesso confuso il potere di proporre emendamenti con il potere di emendamento identificando il primo attraverso il secondo. In

“proposte del Governo” anche le proposte emendative presentate direttamente dal Governo, oltre a quelle presentate dai parlamentari o dalle commissioni permanenti, ma su cui il Governo abbia espresso parere favorevole.

Il tema degli emendamenti governativi è assai intricato dal momento che vede il coinvolgimento di diversi attori, ovvero i vari Ministri proponenti, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL), il Ministero dell'Economia e delle Finanze, attraverso la Ragioneria Generale dello Stato, e il Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento. In questo senso, il Ministro per i Rapporti con il Parlamento è uno snodo fondamentale di coordinamento in quanto l'emendamento viene presentato a nome del Governo e non del singolo Ministro. Di fatto un singolo Ministro può avanzare la sua proposta al Ministro per i Rapporti con il Parlamento, avendosi poi così una istruttoria “cartacea” simile a quella del Preconsiglio, cui fa seguito uno scambio di opinioni in modo da verificare la sussistenza di una certa sintonia in seno al Governo sulla presentazione di tali emendamenti come governativi.

1. Inquadramento normativo del potere del Governo di presentare emendamenti

Il tema del potere di presentazione di emendamenti governativi merita, prima di procedere in maniera analitica e dettagliata nella descrizione dell'istruttoria e delle procedure ad essi relativi, un inquadramento normativo concernente le disposizioni che regolano la materia.

Assai rilevanti risultano le disposizioni regolamentari di Camera e Senato⁴, che costituiscono un fondamento per il potere stesso del Governo di presentare emendamenti ai disegni di legge all'esame della Commissioni parlamentari e dell'assemblea.

In tema di emendamenti, una delle principali fonti è la direttiva emanata il 26 febbraio 2009 dal Presidente del Consiglio dei Ministri recante la disciplina dell'Istruttoria degli atti normativi del Governo, con l'obiettivo di avere un procedimento tipizzato che in precedenza era sostanzialmente rimesso alla prassi

verità, il primo compete ai singoli componenti le assemblee legislative ed eventualmente, a seconda degli ordinamenti, al Governo o ad altri soggetti; inoltre, esso dà luogo ad un atto che rientra nella categoria delle proposte. Il secondo, invece, spetta unicamente all'organo legislativo unitariamente considerato e dà vita ad un atto deliberativo”.

⁴ Si vedano, in modo particolare, l'art. 86, quinto comma, del Regolamento della Camera secondo cui «La Commissione e il Governo possono presentare emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi fino a che sia iniziata la votazione dell'articolo [...]», l'art. 100 del Regolamento del Senato il quale prevede, al secondo comma, che «L'esame degli articoli si effettua con la trattazione, articolo per articolo, degli emendamenti proposti dai singoli Senatori, dalla Commissione e dal Governo», e il sesto comma del medesimo articolo che disciplina le condizioni e i termini che si applicano alla presentazione di emendamenti da parte della Commissione e del Governo.

governativa⁵.

Già nelle premesse viene messo in evidenza come la «qualità della regolazione» sia un obiettivo prioritario dell'attività di Governo da perseguire anche attraverso un'adeguata programmazione delle iniziative normative, un'approfondita analisi dell'impatto degli interventi nonché una completa istruttoria ed un efficace coordinamento delle Amministrazioni coinvolte.

La direttiva pone in evidenza poi, in particolare, l'importanza della relazione tecnica che deve accompagnare tutti i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo e gli emendamenti d'iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie⁶, oltre alla possibilità per le Commissioni parlamentari di richiederla al Governo su qualsiasi proposta di legge o emendamento. La direttiva, inoltre, prevede che le proposte di emendamento del Governo a progetti di legge all'esame del Parlamento siano redatte dagli uffici legislativi delle amministrazioni competenti, secondo le regole e le raccomandazioni sulla redazione dei testi normativi⁷ e siano accompagnate dalle relazioni previste a corredo degli atti normativi al fine di consentire una compiuta valutazione del contenuto e dell'impatto dell'intervento proposto sull'ordinamento giuridico vigente. Tali proposte sono successivamente trasmesse al Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento e al DAGL, al fine di assicurare un'efficace azione di coordinamento e di realizzare un'adeguata istruttoria che tenga conto delle diverse valutazioni dei Ministeri di volta in volta interessati.

A questa direttiva ha fatto seguito un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1 marzo 2011 che ha previsto nel dettaglio i compiti delle strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri⁸. In particolare, in tema di emendamenti governativi, rilevano gli artt. 20 e 32: il primo si occupa del Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento stabilendo che «il Dipartimento cura gli adempimenti riguardanti [...] la presentazione di emendamenti governativi», mentre il secondo è relativo al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, stabilendo a sua volta che il DAGL «provvede all'istruttoria degli emendamenti, governativi e parlamentari, relativi ai provvedimenti legislativi». Questi stessi compiti affidati al Dipartimento

⁵ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, 26 febbraio 2009, "Istruttoria degli atti normativi del Governo" (09A03923). Registrato alla Corte dei conti il 20 marzo 2009. Ministeri istituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, registro n. 3, foglio n. 86. Si consideri che l'unica fonte di regolamentazione era il regolamento interno del Consiglio dei Ministri, d.p.c.m. 10 novembre 1993 recante Regolamento interno del Consiglio dei Ministri. Si veda inoltre A. GHIRIBELLI, *L'istruttoria degli atti normativi del Governo*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, con la collaborazione di E. ALBANESI, E. BROGI e V. FIORILLO, 2009, pp. 27-31.

⁶ Si ricorda che la relazione tecnica va predisposta a norma dell'art. 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468, come evidenziato nella circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2 maggio 2001, recante la guida alla redazione dei testi normativi

⁷ Si vedano le circolari del 20 aprile e del 2 maggio 2001, "Guida alla redazione dei testi normativi"

⁸ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 1 marzo 2011, "Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri", pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 14 giugno 2011, n.136 - Suppl. Ordinario n.145

per i Rapporti con il Parlamento e al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi sono ripresi testualmente da un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1 ottobre 2012 in materia di ordinamento delle strutture della Presidenza⁹.

2. Il contributo dei Ministeri proponenti, del DAGL e del MEF

L'attività normativa del governo non si esaurisce nella fase di predisposizione e approvazione di disegni di legge, decreti legge e altri atti governativi dal momento che tutti questi atti vanno in Parlamento e affrontano la fase emendativa, quindi si rende necessaria un'azione di verifica e di coordinamento del Presidente del Consiglio; sia chiaro, non un coordinamento degli emendamenti di natura parlamentare, ma una attività di monitoraggio nei confronti degli emendamenti governativi. Questo tipo di emendamento è di particolare rilevanza poiché è espressione non già di volontà individuali, ma di quella collegiale del Governo di apportare modifiche sia al testo che esso stesso ha approvato, sia e soprattutto alle proposte di legge in discussione in Parlamento e che sono state a loro volta oggetto di modifiche a seguito degli emendamenti parlamentari. Il Governo a questo punto deve essere nelle condizioni di poter intervenire per approfondire, specificare o modificare l'esito che si è prodotto a seguito della fase emendativa parlamentare in modo tale da poter difendere l'attuazione del proprio programma di Governo, la quale avviene non soltanto predisponendo disegni di legge e decreti legislativi, ma anche attraverso la presentazione di emendamenti governativi.

Secondo il regolamento interno del Consiglio dei Ministri, gli emendamenti governativi devono transitare obbligatoriamente attraverso il DAGL e il Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento, che deve autorizzare la presentazione dell'emendamento stesso, in un "triangolo" che deve vedere coinvolta anche la Ragioneria Generale dello Stato.

Ogni amministrazione che intenda presentare un emendamento governativo lo invia al DAGL e al Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento, cui fa seguito una consultazione con tutte le amministrazioni interessate, le quali devono dare il loro parere: si apre così una fase in cui vengono raccolte le opinioni dei vari Ministri in un concerto che avviene in via cartacea, telefonica e molto spesso anche attraverso una riunione di coordinamento. Il Ministro per i Rapporti con il Parlamento autorizza la presentazione dell'emendamento o lo presenta direttamente firmandolo egli stesso. Solo successivamente l'emendamento viene eventualmente presentato alle Camere, dove seguirà un percorso parlamentare simile agli altri provvedimenti ovvero esame in Commissione referente competente per materia, esame in Commissione filtro

⁹ Si vedano gli artt. 22 e 28 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 1 ottobre 2012, "Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri", pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 11 dicembre 2012, n.288)

ovvero in Commissione Bilancio; l'emendamento, o meglio la proposta di emendamento governativo, se approvato dalla Commissione diviene parte integrante del testo che giungerà in assemblea per l'approvazione definitiva, mentre se non viene approvato potrà essere ripresentato come emendamento autonomo¹⁰.

Tutti gli atti normativi del Governo, le sue iniziative legislative e gli stessi emendamenti che provengono dall'esecutivo sono il frutto degli uffici legislativi dei Ministeri, i quali agiscono come strutture di supporto dei diversi Ministri, in stretta collaborazione e coordinamento con il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri¹¹. Le proposte di emendamenti del Governo sono quindi elaborate dalle amministrazioni competenti e sono accompagnate dalle relazioni previste a corredo degli atti normativi, ovvero le relazioni illustrativa, tecnica, tecnico-normativa (ATN) e di analisi di impatto della regolazione (AIR), al fine di consentire una valutazione compiuta del contenuto e dell'impatto dell'intervento proposto sull'ordinamento giuridico vigente. Molto rilevante il "filtro"¹², assai efficace e pervasivo, specie nelle ultime legislature, del Ministero dell'Economia, che procede, nel caso di emendamenti comportanti possibili implicazioni finanziarie (nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate), apponendo il proprio visto di conformità, ovvero attraverso la c.d. "bollinatura"¹³ dell'emendamento dopo aver positivamente valutato la relazione tecnica¹⁴, redatta

¹⁰ Cfr. C. ZUCHELLI, *Il coordinamento normativo del Governo: il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del consiglio*, in *Quaderno*, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, n. 14, 2003, pp. 199-216; C. ZUCHELLI, *Il ruolo del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi*, in E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo: atti del seminario di studi su L'attività normativa del Governo: profili procedurali e organizzativi*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 11-40.

¹¹ Cfr. N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in cit., pp. 81-134. Sugli uffici legislativi e sul DAGL cfr., B.G. MATTARELLA, *Il ruolo degli uffici legislativi dei ministeri nella produzione normativa*, in *Nomos*, 4/1993, p. 119 ss.; M.P.C. TRIPALDI, *Le strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi del Governo nelle recenti novità legislative e regolamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 1999 p. 109 ss.; G. SAVINI, *Il nuovo ruolo degli uffici legislativi: note preliminari*, in *Rassegna parlamentare*, 2005, p. 945 ss.

¹² N. LUPO nota come questo "filtro" deve almeno in parte la sua forza anche al fatto di trovare una sua significativa "sponda" parlamentare, in particolare attraverso l'attività consultiva svolta dalle Commissioni bilancio: su di essa cfr. N. LUPO, *La qualità delle leggi tra istruttoria finanziaria e istruttoria legislativa*, in G. RECCHIA, R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Cedam, Padova, 2002, p.63 ss.; E. ALBANESI, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 185 ss.

¹³ Per una analisi più dettagliata della c.d. "bollinatura" si veda, ad esempio, E. D'ALTERIO, *La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

¹⁴ Come previsto dall'art 11-ter legge 5 agosto 1978, n.468 e successive modificazioni; la legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 303 del 31 dicembre 2009 - Supplemento ordinario n. 245, prevede all'art. 17, terzo comma, che «Fermo restando quanto previsto dal comma 2, i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le

dall'Amministrazione proponente e quantificante, attraverso una valutazione ex ante, oneri attesi e copertura, mentre se non vi sono oneri vi è una attestazione della Presidenza del Consiglio e si ha comunque il visto di conformità da parte della Ragioneria Generale dello Stato che certifica l'assenza di oneri aggiuntivi, dando il proprio assenso all'emendamento.

Prima del visto di conformità della Ragioneria Generale dello Stato, del passaggio per il Consiglio dei Ministri e dell'iscrizione all'esame delle Camere, e contestualmente all'invio delle proposte di emendamenti al Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento, gli emendamenti governativi passano necessariamente anche per il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio che opera importanti funzioni di coordinamento¹⁵. Il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi è la struttura che di fatto fornisce supporto all'attività di coordinamento del Presidente ed assiste il sottosegretario alla Presidenza e il segretario generale in materia di attività normativa. Il dipartimento assicura altresì alla Presidenza la consulenza giuridica di carattere generale. Il DAGL in particolare «provvede all'istruttoria degli emendamenti, governativi e parlamentari, relativi ai provvedimenti legislativi»¹⁶. A parere di chi scrive, la presentazione di proposte emendative a testi di disegni di legge costituisce un prolungamento dell'iniziativa legislativa, che a sua volta è ritenuta parte della funzione legislativa¹⁷, motivo per cui

minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti». Il quinto comma, invece, prevede che «Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere al Governo la relazione di cui al comma 3 per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati. La relazione tecnica deve essere trasmessa nel termine indicato dalle medesime Commissioni in relazione all'oggetto e alla programmazione dei lavori parlamentari e, in ogni caso, entro trenta giorni dalla richiesta».

¹⁵ Tali funzioni di coordinamento sono sostanzialmente simili a quelle previste dal previgente ordinamento transitorio del Dipartimento (art. 13, comma 1 D.P.R. 6 agosto 1998), poi confermate dall'art. 17 dell'ordinamento delle strutture della Presidenza emanato con D.P.C.M. 23 luglio 2002, fino ai più recenti D.P.C.M. 1 marzo 2011, "Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri", si veda l'art. 32 e il D.P.C.M. 1 ottobre 2012, "Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri", si veda l'art. 28.

¹⁶ Così l'art. 28 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 1 ottobre 2012, Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si ricorda che il D.P.C.M. 1 marzo 2011 ha sostituito il D.P.C.M. 23 luglio 2002 il quale il DAGL aveva i seguenti compiti: «a) coordina e promuove l'istruttoria dell'iniziativa legislativa del Governo; b) provvede, sulla base degli elementi forniti dai Ministri competenti e in coordinamento con il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, all'istruttoria degli emendamenti, governativi o parlamentari, relativi ai disegni di legge; c) cura, nell'ambito del coordinamento di cui alla lettera a), la qualità dei testi normativi e degli emendamenti del Governo, anche con riferimento all'omogeneità e alla chiarezza della formulazione, all'efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente, al corretto uso delle diverse fonti».

¹⁷ Tra gli altri, il potere di presentare emendamenti viene ricondotto al potere di iniziativa legislativa da L. PALADIN, *Emendamento*, in *Novissimo Dig. It.*, vol. VI, Torino, 1960, p. 510 ss.; A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto (artt. 1-9 disp. prel.)*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna-Roma, 1977, p. 185; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (principi generali e funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 757 s., par. 19; A.A. CERVATI, *Commento all'art. 71*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione*,

la presentazione di proposte di emendamenti dovrebbe essere sottoposta a procedure in parte analoghe a quelle previste per il procedimento di approvazione dei testi normativi del Governo. Invece così non accade, dal momento che la collegialità del Governo spesso si piega di fronte al ruolo del Presidente del Consiglio, che viene mitigato dal coordinamento svolto dal DAGL e dal Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento. Il ruolo del DAGL è così centrale perché, salvo che il Presidente del Consiglio ritenga opportuna una discussione e deliberazione collegiale del Consiglio dei Ministri, l'esame, l'istruttoria e l'autorizzazione alla presentazione degli emendamenti avviene al di fuori del Consiglio dei Ministri e sotto la supervisione del DAGL e del Dipartimento per i Rapporti col Parlamento, spesso con il contributo del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri che, *ex art.* 19, comma 1, legge n. 400/1988, ha competenza in merito agli adempimenti riguardanti la presentazione di emendamenti governativi ai progetti di legge all'esame del Parlamento¹⁸.

Infine, va notato che qualora l'assenso delle amministrazioni coinvolte non possa essere raggiunto circa la presentazione di un determinato emendamento governativo, il DAGL provvede, in collaborazione con il Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento, ad organizzare riunioni di coordinamento nelle quali si esaminano ed analizzano i singoli emendamenti posti in esame al fine di pervenire alla soluzione tecnico-politica più opportuna. Tutto questo procedimento deve avvenire spesso molto rapidamente perché può capitare che la presentazione degli emendamenti sia *ad horas*; in ogni caso, questa è la procedura da seguire perché è inconcepibile che un singolo Ministro attraverso la presentazione di un emendamento a sua firma modifichi in modo sostanziale un provvedimento che il Consiglio dei Ministri ha approvato presentandolo in Parlamento, rendendo così evidente quanto sia importante anche la figura del Presidente del Consiglio che deve avere sotto controllo anche tutta la situazione degli emendamenti.

Bologna-Roma, 1985, p. 61 ss. *Contra*, anche in base alla diversità dei titolari, ma anche dei presupposti e degli effetti, si vedano E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, Vol. 14 (1965), p. 828-832; E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane. Vol. 1: Il potere d'iniziativa legislativa*, Jovene, Napoli, 1958; A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società*, 1988, p. 203 ss.; F. CUOCOLO, *Iniziativa legislativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, Vol. 21 (1971), p. 610-647; P. G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1968, spec. p. 18 ss.; G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 5. Seminario 1994*, Torino, 1995, p. 213 ss.

¹⁸ Cfr. P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo: problemi e prospettive*, in cit., p. 1-34

3. Il ruolo del Ministro per i Rapporti con il Parlamento¹⁹

Nelle procedure che portano un emendamento governativo dalla sua scrittura alla sua votazione in Aula ha grande rilevanza il ruolo del Ministro per i Rapporti con il Parlamento, il quale viene supportato dal relativo Dipartimento. Molto consistente è il ruolo che viene esercitato dal Dipartimento nelle diverse fasi che accompagnano l'istruttoria degli emendamenti governativi ai progetti di legge all'esame del Parlamento. Il Dipartimento, molto spesso, provvede ad una istruttoria circa la formulazione, le implicazioni normative e il rapporto con le fonti dell'emendamento. Principalmente e nella sostanza quello del Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento è un compito di coordinamento, assimilabile alla generale attività di coordinamento interministeriale relativa alla produzione legislativa, che si svolge relativamente agli emendamenti di competenza di uno o più Ministeri, sia per i disegni di legge governativi, sia per le proposte di legge parlamentari, nonché ai disegni di legge aventi effetti sulla finanza pubblica.

Il Ministero o i Ministeri interessati a presentare, a nome del Governo, emendamenti i cui contenuti coinvolgano competenze dirette o indirette di altri dicasteri, ne trasmettono il testo al Dipartimento, corredandolo con una relazione tecnica. Il Dipartimento procede quindi all'istruttoria degli emendamenti, coordinando le amministrazioni interessate ed acquisendo il parere della Ragioneria Generale dello Stato che si esprime attraverso il proprio visto di conformità. Superata la fase istruttoria, il Ministro per i Rapporti con il Parlamento, sentito il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, decide se negare la presentazione dell'emendamento governativo o se autorizzarla, in quest'ultimo caso comunicando la decisione al Ministero proponente ed a quelli eventualmente cointeressati ed invitando il Ministro designato a seguire l'iter del progetto di legge in Parlamento ad assumere le conseguenti iniziative in sede parlamentare.

La presentazione di emendamenti governativi²⁰ può avvenire anche all'interno dello stesso Consiglio dei Ministri²¹ senza che questi siano stati presentati precedentemente dagli uffici legislativi²² e gli stessi possono essere rinviati ad una

¹⁹ Sul ruolo del Ministro per i rapporti con il Parlamento si vedano S. AIMI, *Il Governo in Parlamento: compiti e funzioni del Ministro e del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 1998, p. 3 ss.; L. CIAURRO, T.E. FROSINI, *Profili costituzionali del Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, p. 975 ss.

²⁰ Cfr. A. GHIRIBELLI, *L'istruttoria degli atti normativi del Governo*, in P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento: strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Jovene, Napoli, 2011, pp. 86-88.

²¹ Cfr. G. SGUEO, *Lo scontro tra regola e prassi nelle riunioni del Consiglio dei Ministri*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2/2015, pp. 159-163.

²² È l'ufficio legislativo di ciascun Ministero che verifica gli emendamenti presentati sulle leggi che lo riguardano: esso segue i lavori anche se non è presente nelle Commissioni, nel Comitato dei Nove alla Camera e nella Sottocommissione dei Sette al Senato

ulteriore relazione tecnica ovvero approvati. Anche in questo caso l'iter è lo stesso di tutti gli emendamenti governativi, ovvero questi sono esaminati dal DAGL e dal Ministro per i Rapporti con il Parlamento, che autorizza la presentazione dello stesso²³: in effetti la presentazione di emendamenti governativi deve essere autorizzata dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per delega, dal Ministro per i Rapporti con il Parlamento. Quando gli emendamenti apportano modifiche sostanziali al disegno di legge, governativo o parlamentare, o incidono sulle linee di politica generale del Governo, devono essere sottoposti al Consiglio dei Ministri da parte del Presidente²⁴.

Il compito del Ministro per i Rapporti con il Parlamento di autorizzazione alla presentazione di emendamenti a nome del Governo si inserisce pienamente in quella che viene definita la teoria del "Governo in Parlamento"²⁵. La presenza e la partecipazione del Governo ai lavori del Parlamento²⁶, ex art. 64, ultimo comma, Cost., costituisce una condizione imprescindibile perché i due organi, legati da rapporto di fiducia, attuino l'indirizzo politico. **L'espressione Governo "in" Parlamento fa riferimento ad una serie di istituti che consentono all'Esecutivo di passare in Parlamento al fine di agevolare la realizzazione delle politiche governative, soprattutto nell'ambito del procedimento legislativo. In questo contesto ben si inseriscono gli emendamenti governativi. Al Ministro per i Rapporti con il Parlamento spetta l'ultima parola sulla presentazione degli emendamenti governativi, uno dei modi attraverso cui il Governo entra nel procedimento legislativo. In questo modo il Governo ha l'ultima parola sulla presentazione degli stessi emendamenti tramite il Ministro per i Rapporti con il Parlamento, il quale approva o non approva per diversi motivi tra cui i possibili pareri**

²³ Il Ministero che intenda presentare un emendamento governativo lo invia al DAGL e al Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento. Ha luogo una fase di consultazione tra le amministrazioni interessate. Il Ministro per i Rapporti con il Parlamento autorizza la presentazione o presenta direttamente l'emendamento; se non c'è assenso delle amministrazioni interessate, il DAGL procede ad organizzare riunioni di coordinamento nelle quali il singolo emendamento viene esaminato ed analizzato per trovare una soluzione tecnico-politica più opportuna. La materia è regolata dall'art. 5 del d.P.R. 19 luglio 1989, n.366, dagli articoli 9 e 16 del d.p.c.m. 4 agosto 2000 e, indirettamente, dall'art.4 del d.P.R. 19 luglio 1989, n.366

²⁴ Tale compito assume particolare rilevanza in occasione di disegni di legge di grande importanza per il programma di governo e soprattutto per il ddl stabilità nonché in tutti quei casi in cui possano insorgere contrasti tra le amministrazioni di settore

²⁵ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 271. Questa lettura dell'art. 64 Cost. è confermata anche da P. BARILE, *Il Governo in Parlamento: linee di azione del Governo in materia di rapporti con il Parlamento*, Roma, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, 1994, L. GIANNITI, C. DI ANDREA, *Art. 64*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 1243 ss e da M. MAGRINI, *Art. 64 Cost.*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 601 ss. La disposizione costituzionale trova conferma ed attuazione nei regolamenti parlamentari, che richiedono la presenza di un rappresentante del Governo in Assemblea e in Commissione.

²⁶ Art. 64, ultimo comma, Cost: «I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti l'obbligo, di assistere alle sedute» e che «Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono».

contrari di altre amministrazioni, la mancata “bollinatura” della Ragioneria Generale dello Stato, per ragioni di indirizzo politico del Governo (a volte anche se ci sono tutte le condizioni tecnico-politiche si preferisce non presentarlo per motivi di opportunità politica) oppure come scelta di opportunità rispetto al mezzo che si intende utilizzare per far transitare l'emendamento. Questa procedura pone però un problema di discrasia tra questo e il Ministro competente per materia o proponente.

4. Problematicità e aspetti critici

Il procedimento emendativo finora descritto contraddice in parte la centralità del Consiglio dei Ministri nell'approvazione dei testi normativi²⁷. Il testo dell'emendamento è infatti presentato dagli uffici legislativi delle amministrazioni interessate al DAGL, al Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento e alle sole amministrazioni di cui sia richiesto il concerto o l'intesa per legge; se si raggiunge il concerto, il Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento presenta il testo alle Camere, altrimenti il DAGL convoca riunioni di coordinamento tra i diversi Ministeri interessati e può proporre la convocazione del Consiglio dei Ministri se si tratta di testi rilevanti²⁸. I tempi stretti e assai ridotti nei quali si svolgono le procedure relative agli emendamenti presentati ai testi normativi al vaglio parlamentare possono indurre ad adottare decisioni rapide, talvolta sommarie, con l'obiettivo di lottare sì contro il tempo, ma con il rischio di avere effetti collaterali che incidano negativamente sulla qualità della normazione²⁹.

Alcuni autori sono giunti a sostenere addirittura che tali procedure circa gli emendamenti governativi sarebbero in contrasto con la disciplina costituzionale relativa all'iniziativa degli atti normativi del Governo: da un lato si lascerebbe ai soli Ministri proponenti e ai loro uffici legislativi un ruolo preminente nell'elaborazione finale del testo, tanto che gli altri Ministri potrebbero così non essere mai informati di modifiche operate su di un testo che in precedenza avevano esaminato e approvato in modo collegiale nella riunione del Consiglio dei Ministri, e dall'altro lato permetterebbe a singoli Ministeri di far presentare alle Camere a nome dell'intero Governo, anche subito dopo la presentazione di un testo di iniziativa governativa, proposte di modifiche normative che magari non sarebbero state approvate se fossero state discusse collegialmente da tutti i Ministeri oppure di reintrodurre nel testo, magari col facile pretesto derivante dall'andamento del dibattito parlamentare, disposizioni che erano state accantonate, riviste o superate nella precedente istruttoria

²⁷ Cfr. P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo: problemi e prospettive*, cit., pp. 1-34.

²⁸ Cfr. C. ZUCHELLI, *Il ruolo del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi*, cit., p. 32.

²⁹ B.G. MATTARELLA, *Il ruolo degli uffici legislativi dei Ministeri nella produzione normativa*, cit., p. 131.

legislativa svoltasi all'interno del Governo³⁰.

Altri autori sostengono, *de iure condendo*, che ciò non accadrebbe se i regolamenti parlamentari prevedessero per il Governo la facoltà di presentare proposte di emendamenti sui testi normativi da esso stesso presentati soltanto in alcune ipotesi limitate, come ad esempio la necessità di rimediare a nuovi ed imprevisi oneri finanziari, a obblighi comunitari o internazionali o a pronunce della Corte costituzionale o degli organi della giustizia comunitaria o internazionale ovvero necessità di evitare vizi di legittimità costituzionale, internazionale o comunitaria rilevati nei testi di emendamenti nel frattempo approvati. Tali norme avrebbero il vantaggio di favorire la prevenzione dei dissensi e un approfondimento più collegiale nell'elaborazione dei testi normativi³¹.

In dottrina si è anche rilevato che spesso le norme dichiarate incostituzionali o annullate dalla Corte costituzionale su ricorso presentato dalle Regioni per la lesione delle proprie competenze costituzionalmente garantite consistono in disposizioni mai sottoposte al parere della Conferenza Stato-Regioni, introdotte nel testo normativo dalle Camere a seguito di emendamenti magari proposti del Governo (cioè del solo Ministro competente durante la discussione parlamentare); ciò conferma, da un lato, che il singolo ufficio legislativo del Ministero proponente è inadeguato a redigere sostanzialmente da solo un testo normativo sul quale ormai non esercita più tutte le relative funzioni amministrative e, dall'altro, la grave criticità del livello del coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri circa l'elaborazione degli atti normativi nella fase della presentazione degli emendamenti³².

5. La prassi dei maxi-emendamenti

Accanto al "normale" procedimento attraverso il quale il Governo presenta i propri emendamenti, nel corso degli anni, in particolare degli ultimi decenni in concomitanza con l'incremento della decretazione d'urgenza e in parte come corollario della c.d. "democrazia maggioritaria", si è instaurata la prassi dei c.d. "maxi-emendamenti"³³, spesso in abbinamento alla questione di fiducia, nonostante la

³⁰ *Ibidem*, pp. 144-145; Cfr. P. BONETTI, cit., p. 22.

³¹ P. BONETTI, cit., p. 22.

³² N. LUPO, *Il trattamento giurisprudenziale delle fonti del diritto sanitario: alcune prime osservazioni*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Cittadinanza, Corte, salute*, Cedam, Padova, 2007, p. 171 ss.

³³ Sul maxi-emendamento si vedano, *ex multis*, E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, cit., p. 829, il quale fa riferimento a "emendamenti totali" o "controprogetti"; A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, cit., spec. p. 223; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, 2005, pp. 807-828; G. PICCIRILLI, *Iniziativa legislativa e "fichiasta" di emendamento nel processo di decisione parlamentare*, in *Quaderni regionali*, 29 (2010) n. 2, 2010, pp. 607-636; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, pp. 259-314; N. LUPO, *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della Costituzione*, in *Quaderni regionali*, 1-2, 2007, pp. 243-269.

dottrina costituzionalistica italiana sia concorde nel ritenere costituzionalmente illegittima tale prassi³⁴.

Con il termine maxi-emendamento si intende la presentazione, durante l'esame in Assemblea, di una proposta di modifica del testo del provvedimento da approvare, ovvero si tratta di un emendamento interamente sostitutivo, formalmente riferito ad un unico articolo, ma che di fatto agisce su più articoli o sull'intera proposta, in tal modo incidendone l'impianto normativo³⁵.

Lo strumento del maxi-emendamento trova ampia applicazione, in modo particolare, in sede di conversione dei decreti-legge. Di fatto, accade assai di frequente che il Governo trasformi la legge di conversione in un maxi-emendamento, operando una riformulazione di tale disegno di legge di conversione, includendo in un unico testo emendativo tutto, o quasi tutto, il contenuto del decreto-legge, originariamente suddiviso in più articoli. Così facendo, il Governo, seppur partendo dal testo modificato dalla Commissione di merito, può agire sul maxi-emendamento aggiungendo disposizioni, talvolta anche del tutto estranee alla materia, ovvero integrando nel testo le proprie proposte di emendamento, evitando che queste debbano affrontare il normale procedimento di approvazione parlamentare. Con il maxi-emendamento, quindi, il Governo recepisce gli emendamenti presentati in Commissione, allo stesso tempo integrando il testo con ulteriori modifiche, spesso rispondenti alle richieste delle varie forze politiche che compongono la coalizione di governo. Viene così a crearsi una sorta di provvedimento *omnibus*, sul quale il Governo pone la questione di fiducia, determinando una votazione in blocco del testo, comprese le nuove disposizioni introdotte dall'Esecutivo³⁶.

Di fatto, il maxi-emendamento può essere letto come una forma estrema di esercizio del potere di emendamento. Con la presentazione di maxi-emendamenti il potere di emendamento del Parlamento viene sostanzialmente azzerato, a vantaggio di emendamenti inseriti in questi provvedimenti dal Governo, ovvero di emendamenti non sempre ineccepibili e spesso elaborati in maniera dissimulata, con particolare riferimento alle parti che non riproducono gli esiti dei lavori parlamentari svolti fino a

³⁴ Si vedano, tra gli altri, A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, cit., spec. p. 246 ss.; L. CUOCOLO, *I maxi-emendamenti tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 4766 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 225 ss.; S. LABRIOLA, *Editoriale*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, (n. 3), p. 589 s., spec. 593; N. LUPO, *Tecnica e politica della legislazione nelle circolari sulla redazione degli atti normativi*, in *Quaderni regionali*, 2004, p. 97 ss., spec. 113 ss.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, cit., p. 816 ss.

³⁵ Cfr. A. GHIRIBELLI, *Il decreto legge nel rapporto maggioranza-opposizione. Il ricorso al maxi-emendamento e alla questione di fiducia*, in G. DE CESARE (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Aracne, Roma, 2011, pp. 351-401.

³⁶ Cfr. G. DE CESARE, *Maxi-emendamenti e forma di governo*, 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*, Cedam, Padova, 2010, p. 58 ss.

quel momento³⁷.

Nella sostanza, l'obiettivo che si viene perseguito con il maxi-emendamento è quello di permettere al Governo di porre la questione di fiducia su un testo unitario, potendone così ottenere l'approvazione da parte della maggioranza parlamentare, determinando la non emendabilità del testo sottoposto a votazione. Come conseguenza di ciò, decadono tutte le proposte emendative alternative, eliminando così, attraverso la questione di fiducia, alcuni inconvenienti procedurali derivanti dalla presentazione di più proposte di emendamenti.

6. Caso di studio: il c.d. emendamento "Tempa Rossa"

Un caso interessante, al fine di comprendere meglio la presentazione di emendamenti di natura governativa, è quello del c.d. emendamento "Tempa Rossa", presentato il 17 ottobre 2014 dal sottosegretario del Ministero per lo Sviluppo Economico Simona Vicari, a nome del Governo, in Commissione Ambiente presso la Camera dei Deputati, durante l'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 12 settembre 2014 n. 133 (c.d. Sblocca Italia). Il presidente della commissione Ambiente, Ermete Realacci, dichiara l'emendamento 37.52 "inammissibile per estraneità di materia" dopo le proteste delle opposizioni durante una seduta notturna; la decisione del Presidente della Commissione Ambiente arriva dopo un colloquio con il capogruppo di maggioranza in Commissione. Dopo circa due mesi l'emendamento ritorna in Parlamento, questa volta al Senato: l'emendamento 2.9818 viene presentato il 14 dicembre 2014 dal sottosegretario all'Economia, Pier Paolo Baretta e dal viceministro all'Economia Enrico Morando, in rappresentanza del Governo, in V Commissione Bilancio del Senato come emendamento al disegno di legge di stabilità 2015 (ddl S.1698), ma come emendamento generico che viene perfezionato dal relatore di maggioranza Giorgio Santini con il sub-emendamento 2.9818/4, che include la facilitazione per l'impianto petrolifero in Basilicata. L'intervento del Ministro per i Rapporti con il Parlamento si ha fin da subito, in quanto l'emendamento 2.9818 presentato dal Governo aveva ottenuto l'autorizzazione alla presentazione come governativo dal Ministro stesso e inoltre esso aveva espresso, a nome del Governo, parere favorevole al sub-emendamento³⁸ 2.9818/4 presentato dal relatore di

³⁷ N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., pp. 20-24.

³⁸ Emendamento 2.9818/4,

All'emendamento 2.9818, apportare le seguenti modifiche:

- a) al comma 223-bis lettera a), sopprimere la parola: «esistenti»;
- b) sostituire il comma 223-ter con il seguente: «223-ter. Le disposizioni di cui all'articolo 57 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n.5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 33, come modificate dal comma 223-bis si applicano, su istanza del proponente, anche ai procedimenti in corso relativi alla autorizzazione di opere rispetto alle quali sia stato adottato un decreto di compatibilità ambientale alla data di entrata in vigore della presente legge»;

maggioranza. Il testo viene approvato in Commissione e una volta arrivato in aula, il Governo ha presentato un maxiemendamento, da votare con la fiducia, con il quale ha recepito la legge di stabilità 2015, comprendendo integralmente il testo approvato in Commissione, altresì ripescando l'emendamento in questione³⁹. Un ruolo fondamentale è stato ricoperto dal Ministro per i Rapporti con il Parlamento in quanto, di prassi, ad esso spetta il compito di predisporre il maxiemendamento e su di esso ricadono la responsabilità del testo e degli emendamenti, di concerto con il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il procedimento emendativo illustrato nei paragrafi precedenti è articolato e complesso, tanto che spesso nella prassi quotidiana si seguono pratiche e procedure parzialmente diverse, come evidenziato dall'analisi descrittiva del caso concreto. Spesso gli stessi uffici del Governo, piuttosto che affrontare questo lungo avvicendamento di fasi o in attesa che questo iter si sblocchi, passano l'emendamento "governativo" direttamente al relatore o ad un parlamentare di fiducia, in modo che segua il più rapido iter parlamentare. Anche in questo caso vi è ugualmente un ruolo per la Presidenza del Consiglio in quanto il Governo deve, come per tutti gli emendamenti, esprimere un parere: se l'emendamento era precedentemente transitato per gli uffici legislativi del Governo non si tratta di un semplice emendamento parlamentare, quindi si ha da parte del Governo una attenta e delicata analisi che coinvolge il merito dell'emendamento stesso. In seguito si esprime il Ministro competente per materia che ha seguito l'iter, oppure nel caso di temi più impegnativi ed importanti si ha una consultazione con la Presidenza del Consiglio.

In alternativa, più efficace e rapida si è mostrata la prassi del maxi-emendamento, in modo particolare in occasione della conversione di decreti-legge e soprattutto in combinato disposto con l'utilizzo della questione di fiducia. Tale prassi ha consentito ai Governi di inserire nuove disposizioni estranee rispetto al testo approvato in Commissione, abbreviando e rendendo più agile il percorso di approvazione dei propri emendamenti, non più presentati come singole proposte da sottoporre all'esame parlamentare, ma come modifiche al testo che giungono in aula già all'interno del maxi-emendamento, sul quale viene posta la questione di fiducia, garantendone – quasi certamente, essendo a questa legata la sopravvivenza del Governo – l'approvazione e limitando la capacità di intervento parlamentare.

c) al comma 223-quater, sostituire le parole: «di concerto con» con le seguenti: «sentito»

³⁹ Si veda il comma 552 della legge di stabilità 2015 (legge 23 dicembre 2014, n. 190)