

MICHELE AINIS

**Parere *pro veritate* circa la legittimità e la giustiziabilità dell'*iter*
di formazione delle leggi della Regione Lazio nn. 10 e 11/2011**

(reso al Gruppo consiliare Lista Bonino Pannella-Federalisti Europei, d'intesa con il Partito Democratico, l'Italia dei Valori, Sinistra Ecologia Libertà, Federazione della Sinistra, Partito Socialista Italiano, Verdi, Lista civica di cittadini/e e Alleanza per l'Italia nel Consiglio regionale del Lazio)

SOMMARIO: 1. I termini della questione. – 2. La configurazione del potere di emendamento. – 3. Le inadempienze istituzionali della Regione Lazio. – 4. La nozione costituzionale di articolo e l'uso fraudolento della prassi. – 5. I cinque quesiti su cui verte il parere. – 6. La giustiziabilità dei vizi formali delle l. reg. Lazio 13 agosto 2011, n. 10, e 13 agosto 2011, n. 11. – 7. Sul vizio di legittimità sostanziale delle due leggi.

1. *I termini della questione.* – Il Gruppo consiliare Lista Bonino Pannella-Federalisti Europei (d'intesa con il Partito Democratico, l'Italia dei Valori, Sinistra Ecologia Libertà, Federazione della Sinistra, Partito Socialista Italiano, Verdi, Lista civica di cittadini/e e Alleanza per l'Italia presenti nel Consiglio regionale del Lazio) chiede un parere *pro veritate* circa la legittimità e la giustiziabilità dell'*iter* di formazione delle leggi della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 10, e 13 agosto 2011, n. 11. In entrambi i casi viene in rilievo la compatibilità della procedura emendativa adottata dalla Giunta e consentita dalla Presidenza del Consiglio regionale rispetto alle norme regolamentari, statutarie e costituzionali.

Più in particolare, quanto alla legge 10/2011, il dubbio di legittimità investe: *a)* la proposizione di un maxi subemendamento della Giunta non preceduto da un maxiemendamento; *b)* la ripetizione di un voto consiliare sul medesimo testo normativo; *c)* la proposizione di un subemendamento volto a sopprimere 172 emendamenti aggiuntivi; *d)* la proposizione di un emendamento soppressivo di un intero articolato normativo, con modalità anomale e con effetti surrettizi. Quanto poi alla legge 11/2011, il dubbio

investe la proposizione (nonché l'immediata discussione) di un maxi subemendamento recante un articolo di 172 commi.

2. *La configurazione del potere di emendamento.* – Entrambe le vicende normative postulano anzitutto la definizione del concetto di emendamento, nonché di subemendamento e di maxiemendamento; e in secondo luogo il loro trattamento nell'ordinamento giuridico italiano, con specifico riguardo all'ordinamento della Regione Lazio. Quanto al primo aspetto, l'emendamento consiste in una proposta di modifica di un testo normativo, avanzata durante l'*iter* della sua formazione (G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, in «Quaderno n. 5 dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari», Torino 1995, pag. 220; G. PISTORIO, *Emendamento*, in «Digesto discipl. pubbl.», Aggiornamento, I, Torino 2008, pag. 353 s.); il subemendamento consiste in una proposta di modifica di un emendamento, e dunque non è che un emendamento ad altro emendamento (G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova 2008, pag. 234); il maxiemendamento consiste in un emendamento interamente sostitutivo, formalmente riferito a un solo articolo, ma di fatto esteso all'intero testo in discussione, o a larga parte del medesimo (E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in «Quaderni costituzionali», 2005, pag. 808).

Da tali caratteristiche del potere emendativo deriva il suo statuto logico, ancor prima che giuridico. In sintesi: *a)* ogni emendamento andrebbe riferito a un solo articolo, e comunque mai all'intero progetto di legge, perché altrimenti l'emendamento si fonde e si confonde con l'iniziativa legislativa; *b)* ogni subemendamento andrebbe riferito a un solo emendamento, sia perché altrimenti non si comprenderebbe la regola procedurale che impone di votare il subemendamento prima dell'emendamento cui si riferisce, sia perché altrimenti s'innesci un meccanismo perverso

di preclusione, che finisce per azzerare le manifestazioni dello stesso potere di emendamento, anche se intervenute in precedenza; c) a causa della gerarchia fra articoli, emendamenti e subemendamenti, ogni proposta di modifica deve incidere sul livello immediatamente superiore (dunque un subemendamento non può aggredire l'articolo, bensì l'emendamento); d) ogni emendamento può essere emendato, ma nessun subemendamento può venire emendato a propria volta, altrimenti s'aprirebbe una catena all'infinito.

Da qui la configurazione del potere di emendamento: in astratto, se così può dirsi. Ma almeno in questo caso l'astrattezza reca in sé un profilo esigibile e concreto. D'altronde nessun sistema normativo è concepibile senza talune regole di funzionamento preliminari alla formazione stessa del fenomeno giuridico. Si tratta di regole *formali* piuttosto che sostanziali: esse dipendono cioè dalle forme esteriori con cui si manifestano i fenomeni di produzione giuridica, dalle strutture che il diritto usa per raggiungere le proprie finalità specifiche. Non indicano «che cosa» o «chi», ma piuttosto *come* deve legiferarsi; e perciò descrivono altrettanti requisiti di riconoscibilità del fenomeno giuridico, che si situano al di fuori e prima di qualsiasi codificazione positiva, nella sfera del «sopradiritto» (*Überrecht*) di cui ha parlato E. ZITELMANN (*Sfera di validità e sfera di applicazione delle leggi*, 1919, trad. it. a cura di T. Ballarino in «Diritto internazionale», 1961, pag. 153). Come a suo tempo scrisse J. BENTHAM: «Che cos'è una norma? Che cosa la parte di una norma? L'oggetto di tali domande, occorre precisare, è l'insieme logico, ideale, intellettuale, non quello fisico: il *diritto*, non la *legge*» (il brano è tratto da *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, 1789, e viene discusso da J. RAZ, *Legal Principles and the Limits of Law*, in «The Yale Law Journal», 1972, pagg. 825 ss.).

Quanto al potere di emendamento, questi limiti «logici» vennero illustrati già da T. JEFFERSON (*A Manual of Parliamentary Practice: for the Use of the Senate of the United States*, Washington 1812, section XXXIII) e non è raro che siano codificati espressamente nell'esperienza costituzionale contemporanea. È il caso, soprattutto, della Francia, dove il regolamento dell'Assemblea nazionale (art. 98, co. 4) richiede che l'emendamento si riferisca a un solo articolo, il subemendamento a un solo emendamento; e dove la giurisprudenza del Conseil constitutionnel ha progressivamente elaborato, e poi in parte superato, la teoria dei *limites inhérentes* al diritto di emendamento (v. per tutti B. BAUFUME', *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, Paris 1993, pag. 268 s., e più di recente D. CHAGNOLLAUD, *Droit constitutionnel contemporain*, Paris 2003, pag. 307). È il caso altresì della Germania, dove l'art. 75 del regolamento del Bundestag definisce l'emendamento come una proposta «non autonoma», sicché sono inammissibili gli emendamenti che incidano su più articoli del progetto di legge in discussione (R. KABEL, *Die Behandlung der Anträge im Bundestag: Rechte, Formen und Verfahren*, in Aa.Vv., «Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland», a cura di H.P. Schneider-W. Zeh, Berlin-New York 1989, pagg. 900 ss.). Per certi versi è anche il caso dell'Austria, dove le direttive di legistica del 1990 (*Handbuch der Rechtssetzungstechnik*, Teil 1) pongono limiti stringenti contro il gigantismo degli articoli, che a sua volta costituisce l'effetto più vistoso degli usi distorti del potere di emendamento: non più di 3500 battute per ciascun articolo, non più di 20 parole per frase, non più di 8 commi per articolo (R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, Milano 2004, pag. 121).

3. *Le inadempienze istituzionali della Regione Lazio.* – Se tali limiti specifici all'emendabilità dei testi normativi fossero codificati anche

in Italia, pressoché tutti i quesiti da cui muove il presente parere otterrebbero un facile responso, senza la necessità d'indagini ulteriori. Più in particolare, verrebbe esclusa *prima facie* l'ammissibilità dei maxiemendamenti, che formano oggetto di una prassi deteriore sia nel Parlamento nazionale sia nei Consigli regionali.

Non è esatto, tuttavia, che il nostro ordinamento complessivo sia del tutto sprovvisto di anticorpi rispetto all'uso parossistico del potere emendativo. La fattispecie più eloquente concerne l'ordinamento della Regione Toscana, ed è maturata – non a caso – dopo l'approvazione di una legge sull'immigrazione (l. reg. Toscana 9 giugno 2009, n. 29), a sua volta frutto di un maxi subemendamento sostitutivo di 32 articoli non ancora votati e composto da 78 commi (G. PICCIRILLI, *Il maxi(sub)emendamento alla legge toscana sull'immigrazione. Ovvero: se ci si mettono anche le Regioni...*, in «Il Filangieri», 2009, pagg. 440 ss.). Una vicenda che presenta molte analogie con i due casi dai quali muove questo parere, benché per certi aspetti meno grave. Sennonché dopo tale episodio l'Assemblea legislativa della Regione Toscana ha sostituito il proprio regolamento interno, anche per evitare la ripetizione di esperienze simili. E il nuovo regolamento – entrato in vigore il 23 aprile 2010 – per un verso stabilisce l'inammissibilità degli emendamenti eterogenei rispetto al testo cui si riferiscono, per altro verso vieta a chiare lettere i subemendamenti omnibus, ossia recanti norme intrusive o comunque incoerenti con il testo da emendare.

La sussistenza di regole procedurali cangianti da una Regione all'altra pone in primo luogo un dubbio sulla tutela dei diritti (quelli del consigliere regionale, ma anche quelli del cittadino, come si vedrà più avanti), tutela che dovrebbe pur sempre esprimere un denominatore comune, sia pure nella varietà delle esperienze e delle scelte normative: i diritti, infatti, o sono di tutti oppure si

trasformano in altrettanti privilegi. Invece in Toscana i diritti delle minoranze consiliari vengono difesi, nel Lazio vilipesi. In secondo luogo mette in rilievo l'inadempienza «istituzionale» della Regione Lazio, che in 7 anni non ha ancora provveduto a correggere il regolamento interno del Consiglio regionale (approvato con delibera 4 luglio 2001, n. 62), benché sia intervenuto nel frattempo un nuovo Statuto (legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1). Da qui varie distonie, tali da tradursi in altrettanti vizi delle leggi regionali, in virtù della posizione “costituzionale” dello Statuto nel sistema delle fonti regionali. E infatti la dottrina giuridica non ha risparmiato critiche circa l'infedeltà della Regione Lazio alle proprie stesse istituzioni (G. DI COSIMO, *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, in «Osservatorio sulle fonti 2007», a cura di P. Caretti, Torino 2009, pagg. 8 e 10).

Ma l'inadempienza della Regione Lazio non investe unicamente il regolamento dei lavori. Lo Statuto (all'art. 68) contempla l'istituzione del Comitato di garanzia statutaria, quale organo regionale indipendente, con funzioni di controllo circa la conformità ai principi statuari delle leggi regionali approvate dal Consiglio. Dopo 7 anni, neppure tale organismo ha visto mai la luce, a differenza di quanto è avvenuto in varie altre Regioni (M. MEZZANOTTE, *Gli organi regionali di garanzia statutaria: le norme, la prassi*, in «Rassegna parlamentare», 2010, pagg. 427 ss.).

Ne deriva che il canone illuminista della chiarezza delle leggi (recepito nell'art. 36, co. 2, del nuovo Statuto, attraverso il rinvio al regolamento interno del Consiglio regionale e attraverso la vigilanza del Comitato di garanzia statutaria) rimane, fin qui, lettera morta. Una doppia inadempienza, che a sua volta si traduce in un formidabile fattore di oscurità delle leggi laziali per una doppia ragione: sia perché a livello regionale manca lo strumento adottato a livello nazionale dopo la c.d. legge Bassanini (n. 127 del 1997), ovvero la rubricazione dei commi, che rappresenta uno strumento

per recuperare la conoscibilità dei testi quando i commi siano troppo numerosi; sia perché l'ammissibilità degli emendamenti – anche in relazione alla chiarezza complessiva del progetto di legge in discussione – viene affidata al giudizio di un organo politico qual è il Presidente del Consiglio regionale, senza peraltro ancorare il suo giudizio a canoni stringenti. Un rimedio zoppo, e infatti l'esperienza è in generale sconcertante (v. già F. CERRONE, *Art. 71*, in «Commentario breve alla Costituzione», a cura di V. Crisafulli-L. Paladin, Padova 1990, pag. 430).

Non solo: i ritardi della Regione Lazio nel processo di attuazione del proprio Statuto – che ricordano il “congelamento” della Costituzione repubblicana durante gli anni Cinquanta del secolo scorso – hanno finito per alterarne, di fatto, la stessa forma di governo. Difatti l'uso e l'abuso dei maximendamenti ricalca lo schema tipico della questione di fiducia posta dal governo nazionale dinanzi al Parlamento, ma senza le garanzie apprestate dai regolamenti parlamentari, senza la sanzione potenziale delle dimissioni della Giunta, senza dunque mettere in gioco la responsabilità dell'esecutivo regionale, come viceversa accade in varie altre Regioni (cfr. ad esempio, circa la possibilità di porre la questione di fiducia sull'approvazione o sulla reiezione di emendamenti, art. 49 St. Campania e art. 44 St. Liguria, e in via generale G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale*, in «Il Filangieri», 2009, pagg. 125 ss.). Di più: mancando, a livello regionale, un'istanza superiore di controllo, come quello esercitato dal Presidente della Repubblica sulle leggi statali prima della promulgazione, l'intero sistema ne risulta sbilanciato. E il risultato è un potere senza contropoteri: tutto l'opposto dei principi elaborati nel Settecento da Charles Louis de Montesquieu, sui quali si regge ogni Stato di diritto.

4. *La nozione costituzionale di articolo e l'uso fraudolento della prassi.* – Corrisponde inoltre a un elementare canone di civiltà giuridica la redazione di atti normativi pienamente comprensibili dalla platea dei loro destinatari (una legge illeggibile è difatti un ossimoro, una contraddizione in termini), nonché approvati attraverso un procedimento che garantisca la libertà dei singoli parlamentari (o consiglieri regionali) nell'espressione del voto. Qui viene in evidenza una serie di principi impliciti nella carta del 1947, ma invece espliciti nello Statuto laziale del 2004, come si vedrà nel § 7.

Quanto alla prima, la Costituzione italiana non offre una definizione dell'articolo, né dell'emendamento: tale nozione non è posta bensì presupposta, per le ragioni già illustrate *retro*, § 2. Ciò nonostante, la letteratura costituzionalistica è pressoché unanime nel denunciare l'incostituzionalità dei maxiemendamenti, sia nell'ordinamento statale che in quello regionale (v. fra gli altri A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in «Diritto e società», 1988, pag. 246 s.; M. AINIS, *Intervento* in Aa.Vv., «Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme», a cura di C. Desideri e G. Meloni, Milano 1998, pag. 118; G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna 1998, pag. 139 s.: «una indecorosa e spudorata frode alla Costituzione»; A. MANZELLA, *Se l'emendamento diventa un blitz*, in «la Repubblica», 15 settembre 2002; S. LABRIOLA, *Editoriale*, in «Rassegna parlamentare», 2004, pag. 589 s.; N. LUPO, *Tecnica e politica della legislazione nelle circolari sulla redazione degli atti normativi*, in «Quaderni regionali», 2004, pag. 113 s.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, cit., pag. 816 s.; S. SCAGLIARINI, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, in «Diritto pubblico», 2005, pag. 274 s.; B.G. MATTARELLA, *Riflessioni sulla legittimità costituzionale delle ultime leggi finanziarie*, in «Quaderni

costituzionali», 2006, pag. 783 s.; V. ONIDA, *Incostituzionale concentrare tutto in un solo articolo*, in «Il Sole-24 Ore», 26 ottobre 2006; P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in «Commentario alla Costituzione», a cura di R. Bifulco e altri, Torino 2006, II, pag. 1391 s.; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., pag. 292 s.).

In sintesi, l'incostituzionalità dei maximendamenti poggia su almeno otto ragioni: *a)* perché distorce il concetto di «articolo» evocato nell'art. 72 della Costituzione, come unità minima e omogenea di materiale normativo, che viene pertanto sottoposto a un'unica votazione; *b)* perché si traduce in un fattore d'oscurità dei testi normativi; *c)* perché offusca la trasparenza del processo di decisione legislativa, privandolo dei caratteri di pubblicità che lo distinguono rispetto alla produzione normativa del governo o della Giunta regionale; *d)* perché alla stessa stregua occulta la *ratio* della disposizione normativa, dato che quest'ultima viene elaborata nel chiuso degli uffici ministeriali o assessorili, senza sottoporla ad alcuna illustrazione preventiva; *e)* perché priva di significato l'istituto della riserva di legge, nella sua accezione garantistica, basata essenzialmente sul concorso delle minoranze all'elaborazione dei testi legislativi; *f)* perché altera gli equilibri del procedimento, che si fondano su una precisa progressione nelle manifestazioni di volontà dell'assemblea, cui deve sempre consentirsi un voto (quantomeno implicito) su ciascuna delle opzioni presenti; *g)* perché confisca i diritti delle minoranze e sequestra la stessa volontà della maggioranza, relegando la decisione dell'assemblea legislativa a mero atto plebiscitario; *h)* perché, in conclusione, nega la libertà del voto parlamentare o consiliare, ponendo ciascun membro dell'assemblea legislativa di fronte all'alternativa secca fra «sì» e «no» rispetto a un blocco di norme eterogenee, che giocoforza riceverebbero voti differenziati ove fossero votate una per una.

D'altronde per la medesima ragione la Corte costituzionale (sentenza n. 16 del 1978) ha vietato i referendum su una pluralità di disposizioni eterogenee, proprio per non coartare la libertà degli elettori. Nella fattispecie i radicali domandavano l'abrogazione di 97 articoli del codice penale; la Corte oppose il suo rifiuto, sicché per simmetria dovrebbero intendersi proibiti anche gli articoli omnibus, frutto di maxiemendamenti. Non è razionale che la libertà del voto sia protetta nelle urne elettorali e al contempo negata in seno alle assemblee elettive. Tanto più quando si osservi che questa disparità di trattamento finisce per negare il principio fondativo delle medesime assemblee elettive, ovvero la possibilità di confrontarsi e negoziare sulle singole opzioni normative, tutelandolo invece con il massimo rigore durante le consultazioni referendarie, dove ogni negoziato è per definizione escluso (N. LUPO, *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della Costituzione*, in «Quaderni regionali», 2007, pag. 268 s.).

È appena il caso di ricordare che l'uno o l'altro di tali argomenti risuonano più volte nei messaggi formali al Parlamento resi in sede di promulgazione delle leggi, sia durante la presidenza Cossiga, sia durante la presidenza Ciampi, sia durante l'attuale presidenza Napolitano (fra i più espliciti quelli trasmessi il 29 marzo 2002, il 16 dicembre 2004, il 15 luglio 2009). Ma ai fini del presente parere *pro veritate* è altresì importante richiamare i chiarimenti del Servizio legislativo della Regione Lazio durante l'esame della proposta di legge n. 79 del 2010, rispondendo a una richiesta del consigliere Nieri (Parere del 3 agosto 2011, n. 379). Vi si legge infatti che nella circostanza si stava consumando un «utilizzo improprio del potere emendativo e sub emendativo»; che ogni emendamento, nella fisiologia del procedimento legislativo, dovrebbe restare circoscritto a un solo articolo; che del pari ogni subemendamento non dovrebbe mai sfiorare l'ambito dell'emendamento cui si riferisce; che in caso contrario ne derivano

vari effetti negativi, «in termini di contrazione del dibattito assembleare e di disomogeneità dei testi normativi approvati»; che infine i maxiemendamenti violano «lo spirito dell'art. 72 della Costituzione e dell'art. 38, comma 1, dello Statuto» (in realtà le norme statutarie offese sono pure altre, come si vedrà più avanti).

Sarebbe bastato per formulare un parere radicalmente ostile alle forzature procedurali che si stavano consumando nel frangente; invece il Servizio legislativo, con un'inversione logica del suo ragionamento, ha giustificato l'abuso in nome della prassi del Consiglio regionale, corroborata da almeno cinque precedenti. Come a dire che siccome nel passato si sono già registrati furti, ormai rubare è lecito. Ecco, questo è il punto decisivo, e non soltanto in relazione alla vicenda che ha poi generato la l. reg. Lazio n. 10 del 2011. Perché enfatizzare il valore della prassi equivale a sminuire il valore della regola. E perché, più in generale, tutta la nostra storia costituzionale è costellata da prassi fraudolente, che in ultimo hanno offuscato la stessa legalità costituzionale. Chi scrive ne ha contate almeno 16, ma in realtà l'elenco sarebbe ben più esteso (M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2007, pagg. 307 ss.; *L'assedio*, Milano 2011, pagg. 88 ss.). E in tutti questi casi il contrasto fra le condotte degli attori politici e le regole costituzionali si è espresso in forme oblique e surrettizie, non quale mutamento del diritto «contro» il diritto, bensì «entro e mediante il diritto» (G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova 1972, pag. 161 s.). In altre parole, la regola costituzionale è stata utilizzata contro se stessa, forzandone l'interpretazione letterale e violentandone lo spirito.

Ma svalutare le risorse dell'interpretazione letterale significa svalutare la Costituzione stessa, la sua qualità di atto normativo, la sua attitudine ad esprimere precetti pienamente vincolanti. Significa trattare il *testo* costituzionale come un semplice *pretesto*, aperto alle convenienze del vincitore di turno. Ecco perché le sole prassi valide

sono quelle autorizzate dalla Costituzione medesima: o direttamente – nei rari casi nei quali essa vi faccia esplicito rinvio – o indirettamente, quando il testo costituzionale lasci indeterminato lo spessore di un diritto o di un potere, l’arco d’una competenza, i rapporti fra gli organi supremi. In altre parole, la prassi può ben esercitare un ruolo quale elemento d’integrazione del diritto costituzionale, ma non già per contraddirlo: in caso contrario verrebbe confutata la stessa normatività della Costituzione, la sua efficacia precettiva. Lo ha affermato a chiare lettere, d’altronde, la stessa Corte costituzionale: sentenza n. 7 del 1996, punto 9 della motivazione in diritto.

5. I cinque quesiti su cui verte il parere. – La somma dei principi fin qui esposti – e in particolare il trattamento del potere emendativo nel *diritto* costituzionale, al di là delle degenerazioni della *prassi* (in)costituzionale – ha un’immediata ricaduta sui quesiti oggetto del presente parere. Prima di tirare le fila, conviene tuttavia esaminarli uno per uno, a partire dai quattro quesiti che investono l’*iter* di formazione della l. reg. Lazio 13 agosto 2011, n. 10, sul c.d. «Piano Casa».

a) Il primo dubbio di legittimità investe «la proposizione, contro il regolamento del Consiglio e la prassi sino ad allora maturata, di un sub maxiemendamento della Giunta, non preceduto neppure da un c.d. maxiemendamento, su una legge di settore su temi in parte completamente nuovi ai consiglieri e mai affrontati in commissione». Quanto alla formulazione del quesito, si può subito osservare – sul piano formale – che il collegamento si instaura (o meglio, *deve* instaurarsi) fra subemendamento ed emendamento principale, al di là della misura («maxi» o «mini» che sia) delle due proposte normative: e nella vicenda in questione tale collegamento esiste. Si può osservare inoltre che la prassi – sulla scorta dei rilievi fin qui esposti – non è affatto un termometro per misurare la

legittimità degli atti consiliari. Ma in ogni caso i maxi subemendamenti non rappresentano un *novus* né nell'esperienza statale (un caso eclatante si verificò alla Camera nel settembre 2005, durante la gestazione dell'attuale legge elettorale), né in quella della stessa Regione Lazio (una vicenda analoga si è consumata, per esempio, nell'agosto 2009, durante la manovra per l'assestamento di bilancio).

Ovviamente tutto ciò non giustifica – in base alle osservazioni già illustrate e a quelle che verranno sviluppate nelle pagine successive – la legittimità costituzionale dei maxiemendamenti; vale soltanto a rispondere in termini puntuali alla formulazione letterale del quesito. Continuando sulla stessa falsariga è più pertinente, invece, la denuncia della lesione del diritto all'informazione dei consiglieri regionali. Qui il parametro risiede nell'art. 67 del regolamento consiliare (in particolare attraverso il combinato disposto dei commi 2 e 5), dove si stabilisce che i subemendamenti possono venire presentati fino a un'ora prima dell'orario fissato per la seduta del Consiglio. Benché disposizioni analoghe figurino nei regolamenti di Camera (art. 114) e Senato (art. 100), l'art. 67 del regolamento consiliare è in sospetto d'incostituzionalità, sia perché ogni emendamento costituisce un'espressione, sia pure accessoria e integrativa, dell'iniziativa legislativa, ed è quindi doveroso che venga preliminarmente esaminato in commissione (A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna 1991, pag. 249, con un richiamo testuale a Livio Paladin); sia perché tale modalità temporale finisce per svuotare un principio cardine dello Stato di diritto: «conoscere per deliberare». Principio che risuona negli artt. 25 e 30 dello Statuto regionale, ma che il regolamento consiliare (art. 109) tutela solo rispetto all'informazione “esterna” dei consiglieri, ossia rispetto all'acquisizione di notizie dall'amministrazione regionale oppure dagli enti e dalle aziende da essa dipendenti. L'ennesimo effetto

deteriore conseguente all'inadempienza della Regione Lazio circa l'adeguamento del regolamento consiliare al nuovo Statuto; tanto più quando emendamenti e subemendamenti della Giunta intervengano nel corso di sedute notturne, e dopo sospensioni dei lavori per interi giorni senza alcuna riconvocazione preventiva. Come è avvenuto, per l'appunto, nel caso di specie.

b) Il secondo quesito concerne «la ripetizione di una votazione su un articolo di legge ricomprendente il medesimo testo su cui l'Aula si era già espressa, approvando un emendamento che aveva soppresso lo stesso articolo, su cui poi si è consentita la ripetizione della votazione». Qui siamo di fronte a una fattispecie diversa rispetto a quelle finora esaminate, che coinvolge un istituto cardine dell'*iter legis*: la preclusione. Istituto che a sua volta risponde a un principio di economia del lavoro legislativo, ma soprattutto tende ad evitare deliberazioni contraddittorie, riflettendo un canone di razionalità nel procedimento di formazione delle leggi (V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, in T. Martines e altri, *Diritto parlamentare*, Milano 2005, pag. 280). E infatti il regolamento del Consiglio regionale del Lazio ne offre una specifica formulazione agli artt. 56, 67 e 70.

Non è senza significato che il Servizio legislativo, investito della questione da parte del consigliere Berardo, abbia riconosciuto espressamente il vizio derivante da questa doppia votazione (Parere del 3 agosto 2011, n. 3080: vi si legge che la preclusione tende a scongiurare il rischio che l'Assemblea «possa essere chiamata ad esprimersi reiteratamente su questioni che già siano state oggetto di una propria deliberazione, *proprio come nella fattispecie sottoposta al parere dello scrivente*»). La linea difensiva dell'ufficio s'attesta dunque non sul merito bensì sul metodo del voto in questione, poiché l'inammissibilità andrebbe sempre dichiarata, e poiché nella fattispecie il Presidente del Consiglio regionale non l'ha fatto. In senso contrario può tuttavia osservarsi che l'inammissibilità (o per

meglio dire l'irricevibilità) è automatica nell'ipotesi prevista dall'art. 56 del regolamento, ossia per le proposte di legge respinte nei sei mesi precedenti: se è vero che nel più è compreso il meno, anche gli emendamenti dovrebbero ricevere il medesimo trattamento normativo. E in secondo luogo che la stessa preclusione è superabile, purché con il consenso di tutti i gruppi consiliari: come è accaduto, a livello nazionale, circa il voto sul rendiconto dello Stato (novembre 2011), che la Camera ha prima respinto e poi approvato. Nel caso di specie, viceversa, le opposizioni consiliari hanno subito, non accettato, la doppia votazione.

c) Il terzo quesito investe «la proposizione di un subemendamento a firma dell'Assessore che aveva ad oggetto esclusivo la soppressione contestuale di 172 emendamenti aggiuntivi». Qui valgono le osservazioni già illustrate *retro* (§ 2) circa lo statuto logico del potere emendativo, da cui consegue che ogni subemendamento dovrebbe orientarsi alla modifica (o all'eliminazione) di un solo emendamento. Ma nella fattispecie viene altresì in soccorso la formula impiegata nell'art. 68, co. 1, del regolamento consiliare: «I sub emendamenti sono votati prima dell'emendamento cui si riferiscono». Si noti: «prima dell'emendamento» (al singolare), sicché viene testualmente esclusa la possibilità di travolgere con un subemendamento una pluralità di emendamenti. *Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*. Ed è appena il caso d'aggiungere come nella circostanza suoni aberrante la stessa dimensione dell'effetto soppressivo, tale da azzerare ben 172 emendamenti aggiunti al corpo della proposta originaria: in pratica, l'equivalente di tre o quattro leggi messe insieme.

Oltretutto, e al di là del tenore testuale dell'art. 68 del regolamento consiliare, il *modus operandi* delle assemblee legislative esclude l'ammissibilità di subemendamenti interamente soppressivi. Le motivazioni riposano, ancora una volta, su un canone di razionalità dell'attività legislativa, e si trovano esplicate

in un intervento del Presidente della Camera dei deputati (A.C., XIII legislatura, res. sten. 19 settembre 2000, pag. 18), che è qui opportuno riportare nei suoi brani salienti: «Conformemente alla prassi costantemente seguita in materia, tali subemendamenti debbono considerarsi inammissibili, mi riferisco a quelli che prevedono la soppressione o la integrale sostituzione di altri emendamenti. La portata emendativa dei subemendamenti è infatti più limitata rispetto a quella propria degli emendamenti. Si tratta di proposte di carattere accessorio, che non possono concepirsi come strumento indipendente dall'emendamento cui si riferiscono, rispetto al quale possono proporre modifiche parziali unicamente nell'ambito testuale del medesimo. In particolare, per quello che riguarda i subemendamenti integralmente soppressivi, essi sono suscettibili di alterare l'ordine naturale delle votazioni, anticipando il momento della votazione sull'emendamento» (cfr. per ulteriore casistica V. DI CIOLO-L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2003, pagg. 419 ss.).

Di conseguenza, le apodittiche affermazioni che viceversa si leggono nella nota del Servizio legislativo (Parere del 3 agosto 2011, n. 379) devono considerarsi radicalmente errate. Scrive l'ufficio: «una volta che la prassi ha consolidato la possibilità di presentare emendamenti interamente sostitutivi o soppressivi di più articoli di una proposta di legge, risulta conseguentemente difficile negare la possibilità ad un subemendamento (che altro non è che un emendamento all'emendamento) di sostituire o sopprimere più emendamenti contemporaneamente, anche qualora questi contengano articoli aggiuntivi». Ma non è così, in primo luogo perché la prassi del Consiglio regionale si riferiva agli emendamenti (non ai subemendamenti) soppressivi, sicché quest'ultima prassi, in realtà, è stata inventata su due piedi. In secondo luogo perché nessuna presunta prassi può azzerare la distinzione concettuale fra emendamento e subemendamento di cui ha parlato il Presidente

della Camera, né usare violenza alla lettera della legge. Tanto più quando s'osservi che l'art. 68, co. 1, del regolamento consiliare reca un ulteriore enunciato normativo: «Gli emendamenti che contengono articoli aggiuntivi sono approvati autonomamente». Nella fattispecie, quindi, il voto sul subemendamento soppressivo di 172 emendamenti aggiuntivi ha violato per 172 volte l'art. 68 reg. cons., impedendo l'approvazione autonoma degli emendamenti aggiuntivi.

d) Ma dove le tecniche parlamentari adottate nella vicenda in questione raggiungono tonalità paradossali e parossistiche è in relazione al quarto quesito. Qui il vaglio di legittimità concerne «la proposizione di un emendamento, sempre a firma dell'Assessore, che modificando la letteralità dell'intestazione di un altro emendamento e contestualmente aggiungendo i numeri degli articoli della legge in discussione, ha realizzato di fatto l'eliminazione surrettizia dell'intero articolato su cui erano incardinati centinaia di emendamenti dell'opposizione, al fine di riproporre l'intero testo in un successivo maxi-subemendamento».

Tecnicamente, si tratta di un emendamento “premittivo”, ossia rivolto a premettere parole, periodi, commi o articoli al testo in discussione (R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli 2006, pag. 130). Dunque, nella sostanza, un emendamento aggiuntivo, con la peculiarità che i nuovi contenuti normativi si collocano precedentemente alla partizione cui si riferisce la proposta emendativa, anziché al termine di essa. Tuttavia lo stratagemma usato nel caso di specie esula dalle classificazioni formali, perché contraddice la forma stessa del diritto. Era stato presentato infatti un emendamento (D4/3) recante questo *incipit*: «L'articolo 6 della p.l. n. 79/2010 è sostituito dal seguente (...)». Il subemendamento poi approvato, invece, ha salvato le prime due parole dell'intestazione («L'articolo 6»), aggiungendovi una sfilza di articoli (dall'art. 7 all'art. 24) di cui stabiliva la soppressione. In

questo modo la maggioranza è riuscita a evitare altrettante votazioni, ma a costo di stravolgere la topografia stessa dell'emendamento principale. Una mostruosità giuridica, più o meno come confezionare un articolo di legge il cui testo sia tutto racchiuso dentro la rubrica.

e) Il quinto quesito si riferisce viceversa al procedimento di formazione della l. reg. Lazio 13 agosto 2011, n. 11, recante *Disposizioni collegate alla legge di assestamento del bilancio 2011-2013*. Qui il dubbio di legittimità investe «il deposito da parte della Giunta e l'immediata discussione di un maxi-subemendamento contenente un articolo di 172 commi, pari a 15 pagine in A4, riguardanti 72 argomenti diversi; ciascun comma riprodotto altrettanti articoli sino ad allora totalmente sconosciuti ai consiglieri regionali». Dunque un'altra legge, ma viziata dalle stesse aberrazioni consumate durante l'*iter* della legge n. 10, sia in termini d'abuso del potere di emendamento, sia in termini di compressione del diritto all'informazione dei consiglieri regionali, sia in termini di legittimità sostanziale d'un articolato normativo che risulta di fatto incomprensibile, come si vedrà nel § 7. Valgono dunque, anche in questo caso, le considerazioni esposte nelle pagine precedenti.

Tuttavia bisogna aggiungere un'ulteriore notazione. Nessuna modalità procedimentale, sia pur giustificata dall'intento di arginare condotte ostruzionistiche, può reputarsi costituzionalmente lecita quando finisca per negare alla radice i diritti delle opposizioni, trasformando l'*iter legis* in un canto solitario della maggioranza di governo. In una Costituzione pluralistica come quella italiana del 1947, ogni diritto – e ogni potere – deve bilanciarsi con altri diritti e poteri; altrimenti s'aprirebbe un varco alla «tirannia dei valori» di cui parlò Carl Schmitt. Se dunque il regolamento consiliare della Regione Lazio offrisse una patente di legittimità alle tecniche impiegate nelle due vicende qui in esame, il regolamento – e non la legge – sarebbe incostituzionale. Tanto più considerando che l'art.

25, co. 2, dello Statuto della Regione Lazio assegna al regolamento dei lavori l'obbligo di proteggere i «diritti delle opposizioni».

Sicché non è possibile sottrarsi a questa alternativa: o gli atti procedurali di cui sopra sono avvenuti in violazione del regolamento (come nel caso della doppia votazione, o a proposito del subemendamento soppressivo di emendamenti aggiuntivi), e allora è illegittima la legge che ne è scaturita; oppure è illegittimo il regolamento, ma la sua illegittimità finisce in qualche misura per riflettersi sulla medesima legge, viziandola *ab origine*.

6. *La giustiziabilità dei vizi formali delle l. reg. Lazio 13 agosto 2011, n. 10, e 13 agosto 2011, n. 11.* – Resta da esaminare un'ultima questione, ossia la giustiziabilità dei vizi *in procedendo* che fin qui si sono ravvisati. Una strada a prima vista impervia, stando agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale sull'insindacabilità degli *interna corporis*. Com'è noto, tale giurisprudenza prende la stura dalla sentenza n. 9 del 1959, nella quale – in nome dell'indipendenza delle Camere quali organi costituzionali – la Corte ha negato che la violazione dei loro regolamenti interni possa determinare un vizio di legittimità dell'atto legislativo: il vizio si configura unicamente attraverso violazioni dirette della Costituzione, quindi delle norme procedurali racchiuse soprattutto nell'art. 72 Cost. (la decisione ha ricevuto innumerevoli commenti: ma v. almeno P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in «Giur. cost.», 1959, pagg. 240 ss.).

Fra le molte conferme successive di tale giurisprudenza, ne vanno qui sottolineate almeno quattro, in relazione all'oggetto specifico di questo parere. In primo luogo, la sentenza n. 379 del 1996 (sui c.d. deputati “pianisti”), dove la Corte costituzionale ha espressamente rimesso al Presidente di Assemblea ogni controllo sulla regolarità dell'*iter legis*. In secondo luogo, la sentenza n. 391

del 1995, dove è stata respinta una censura concernente l'approvazione di un maxiemendamento del governo in sede di conversione di un decreto legge, argomentando come la conversione dei decreti inneschi un procedimento «speciale», dunque estraneo all'orbita dell'art. 72 Cost. e affidato *in toto* ai regolamenti parlamentari. In terzo luogo, la sentenza n. 398 del 1998, dove si nega la competenza delle Regioni a proporre ricorso diretto contro le leggi statali approvate attraverso un maxiemendamento. In quarto luogo, la sentenza n. 1 del 2008 (anch'essa resa in seguito all'impugnazione di una legge statale da parte di varie Regioni), dove la Corte precisa ulteriormente come l'approvazione di maxiemendamenti configuri «un *modus procedendi* dei lavori parlamentari, il quale resta tuttavia nell'alveo dell'autonomia del Parlamento».

Ma nonostante questi precedenti, l'oroscopo non è del tutto infausto, e non soltanto perché ogni orientamento giurisprudenziale è suscettibile di *revirement*, come è accaduto molte volte nel passato. Tanto più quando il *self restraint* della Consulta apra una zona franca nel giudizio di legittimità costituzionale, infliggendo una ferita ai principi che regolano lo Stato costituzionale di diritto. Da qui le critiche pressoché corali della dottrina giuspubblicistica (v. per tutti P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, Torino 2002, *passim*), nelle quali peraltro riecheggia la celebre lezione di J. BENTHAM (*Parliamentary Practice*, trad. it. *La tattica parlamentare*, Torino 1848, pag. 779): «Se una proposizione presentata ai vostri voti come unica ne contenga realmente due, l'una delle quali voi siate pronti ad approvare e l'altra no; se rimane indivisa, una metà dovrà passare pel nostro voto, ma contro il voler vostro; sicché per mezzo delle proposizioni complesse una Assemblea libera da ogni esteriore violenza potrebbe subire una specie di violenza intima: una buona legge potrebbe diventar lo stromento per farne passare una cattiva».

Insomma, i valori costituzionali in gioco hanno spessore sostanziale, e non solo formale. Ma pur restando nel solco della giurisprudenza costituzionale quale si è fin qui depositata, è importante aggiungere due distinte osservazioni. Primo: tale giurisprudenza dichiara insindacabile il vizio formale della legge statale, non di quella regionale. Si riferisce al lavoro legislativo del Parlamento, non a quello dei Consigli regionali. Non è differenza da poco, anche perché la Consulta ha sempre ribadito la diversa posizione costituzionale dei due organi, traendone per esempio l'inammissibilità di deroghe alla giurisdizione nei confronti dei Consigli regionali: difatti questi ultimi non sono «immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati ai vertici dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza», come per l'appunto le due Camere (sentenze nn. 110 del 1970, 81 del 1975, 290 del 1994, 291 del 2001, su cui T. GIUPPONI, *L'autonomia dei Consigli regionali e le prerogative dei consiglieri*, relazione al convegno «Nuove regole per nuovi Consigli regionali», Roma 4 maggio 2009, pag. 4 del *paper*; più in generale S. BARTOLE, *La «posizione» rispettiva dei Consigli regionali e delle Camere nella giurisprudenza costituzionale*, in «Giur. cost.», 1968, pagg. 2577 ss.). Ne deriva che l'autonomia legislativa dei Consigli occupa un grado inferiore rispetto a quella del Parlamento nazionale, e che dunque i vizi formali della legge regionale non si sottraggono al giudizio di legittimità costituzionale. In questo caso, infatti, il regolamento consiliare funge da “norma interposta” nel sindacato della Corte (M. SICLARI, *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Padova 1992), come peraltro quest'ultima ha già riconosciuto nella sentenza n. 40 del 1960 (M. PICCHI, *I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime*, in «Le Istituzioni del Federalismo», 2001, pag. 286 s.).

Secondo: per le medesime ragioni, non soltanto le leggi regionali, bensì gli stessi regolamenti interni dei Consigli hanno un

indice di sindacabilità maggiore rispetto a quello riconosciuto ai regolamenti parlamentari. Da qui la loro giustiziabilità, che a sua volta riflette il «minore rilievo normativo» e la «minore autonomia» dei regolamenti consiliari, come la stessa Corte costituzionale ha avuto modo d'affermare nella sentenza n. 288 del 1987, e come peraltro ammette la dottrina (P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino 2007, pag. 169 s.; T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2008, pagg. 48 ss.; P. MILAZZO, *La qualità della normazione nei Regolamenti parlamentari e dei Consigli regionali*, in «Osservatorio sulle fonti 2007», cit., pag. 38). Dunque il regolamento consiliare può ben essere oggetto del sindacato di costituzionalità, quando le procedure che vi sono delineate ledano diritti di rango costituzionale. Ed è per l'appunto il caso del regolamento del Consiglio regionale del Lazio, nei luoghi in cui vi si autorizza un uso abnorme del potere emendativo, violando la nozione costituzionale di articolo, quale si conserva nell'art. 72 Cost.

7. *Sul vizio di legittimità sostanziale delle due leggi.* – C'è poi un ultimo profilo: “esterno”, per così dire, anziché squisitamente interno. Sta di fatto che il varo di maxi emendamenti non si risolve soltanto in un'abnormità procedurale, non esaurisce i propri effetti deteriori all'interno dell'assemblea legislativa. Offende pure i cittadini, perché offende il valore costituzionale della chiarezza del diritto: le leggi con decine o centinaia di commi per articolo sono altrettanti labirinti, come quelli descritti da Jorge Luis Borges. Il vizio formale si trasforma dunque in vizio sostanziale, benché la giurisprudenza costituzionale appaia – una volta ancora – recalcitrante a estendere il proprio sindacato sulle leggi oscure.

Non che manchino del tutto gli episodi di segno contrario: tale per esempio la sentenza n. 292 del 1984, dove la violazione di alcune regole di *drafting* (e le sue ricadute a danno della chiarezza e

della certezza del diritto) ha determinato l'annullamento di una legge statale (una più ampia rassegna della giurisprudenza costituzionale su tale versante può leggersi in G. PASTORE, *Il valore delle regole di tecnica legislativa nel discorso del legislatore*, in «Rivista di scienze della comunicazione», 2009, pagg. 21 ss). C'è inoltre un immediato antecedente da cui può trarsi l'incostituzionalità dei maxiemendamenti: ovvero la giurisprudenza che esige l'omogeneità dei decreti legge, e in particolare l'ordinanza n. 294 del 2008. Se infatti la disomogeneità si configura come vizio autonomo rispetto alla decretazione d'urgenza, essa può ben estendersi alla legge ordinaria, rendendola annullabile quando rechi al proprio interno norme eterogenee, a loro volta frutto di maxiemendamenti (A. RUGGERI, *Esperienze di giustizia costituzionale, dinamiche istituzionali, teoria della Costituzione*, in «Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti», 14 ottobre 2008). Ma in generale la comprensibilità delle norme giuridiche entra negli itinerari argomentativi della Corte come elemento sussidiario, piuttosto che come ragione fondativa per accogliere una questione di legittimità costituzionale. E la spiegazione è presto detta: nella Carta del 1947 manca una regola espressa sulla buona confezione delle leggi, manca un parametro testuale che obblighi le assemblee legislative a rispettarlo. C'è un parametro implicito, se si vuole una regola non scritta dello Stato di diritto (M. AINIS, *La legge oscura*, Roma-Bari 2010, pagg. 117 ss.), ma al momento le sollecitazioni della dottrina costituzionalistica italiana (sulle quali *retro*, § 4) sono rimaste senza esito.

Tuttavia il nuovo Statuto della Regione Lazio, come quelli di varie altre Regioni, mette ormai nero su bianco ciò che la Costituzione sottintende; e dunque, quantomeno rispetto alle leggi regionali, modifica in profondità questo paesaggio normativo. Recita l'art. 36, co. 2, dello Statuto: «Il regolamento dei lavori del Consiglio disciplina la verifica della redazione dei testi normativi, ai

fini della chiara formulazione e agevole interpretazione delle disposizioni ivi contenute, dell'omogeneità delle materie trattate e del coordinamento con la normativa vigente». Da qui l'incostituzionalità sia del regolamento dei lavori – un'incostituzionalità *sopravvenuta*, per non essersi adeguato ai dettami del nuovo Statuto – sia delle due leggi regionali su cui verte questo parere *pro veritate*, nella misura in cui entrambe disattendono il vincolo statutario circa la «chiara formulazione» e l'«omogeneità» di ogni testo normativo. Deve infatti ritenersi che le norme sulla qualità della normazione introdotte negli Statuti regionali ne descrivano altrettanti contenuti essenziali, in quanto «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» (M. PICCHI, *Art. 45 – Controllo delle leggi*, in «Commentario dello Statuto della regione Toscana», a cura di P. Caretti e altri, Torino 2005, pag. 224; R. LIBERTINI, *Una legge regionale sulla normazione: precedenti, rapporto con le altre fonti, contenuti*, in «Materiali sulla qualità della normazione», a cura di M. Carli, Firenze 2007, pagg. 6 ss); esse appartengono perciò al contenuto necessario dello Statuto, che la Corte costituzionale reputa giuridicamente vincolante (sentenze nn. 372, 378 e 379 del 2004). E siccome lo Statuto si pone al «vertice delle fonti regionali» (sentenza n. 304 del 2002), la legge regionale che vi contrasti è invalida, come la Corte stessa ha già attestato in almeno un'occasione (sentenza n. 94 del 1995).

MICHELE AINIS

ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'università di Roma Tre
coordinatore della Scuola di scienza e tecnica della legislazione «Mario D'Antonio»
costituita presso l'Istituto per la documentazione e gli studi legislativi (Isle)

Dato in Roma, 25 novembre 2011