

Alessandro Lauro

---

**“CAVALIERI LEGISLATIVI”  
E INEMENDABILITÀ DEI TESTI:  
SPUNTI PER UNA  
COMPARAZIONE  
ITALO-FRANCESE A PARTIRE  
DALLA GIURISPRUDENZA  
PIÙ RECENTE**

---

Estratto

"CAVALIERI LEGISLATIVI" E INEMENDABILITÀ DEI TESTI:  
SPUNTI PER UNA COMPARAZIONE ITALO-FRANCESE  
A PARTIRE DALLA GIURISPRUDENZA PIÙ RECENTE (\*)

SOMMARIO: 1. Premessa: alcuni casi dai quali partire. — 2. Le limitazioni al potere di emendamento nel *parlementarisme rationalisé* della V Repubblica francese: il doppio *détournement* dell'art. 45. — 3. L'origine delle regole italiane concernenti la legge di conversione e l'opera pretoria a partire dalle legge n. 400 del 1988. — 4. Razionalizzare le fonti o razionalizzare i poteri? Esigenze divergenti. — 5. L'attitudine delle giurisprudenze più recenti di fronte alle contingenze politiche: grandi coalizioni e governi minoritari. — 6. Conclusioni: dalla metafisica politica all'immanenza giuridica.

1. *Premessa: alcuni casi dai quali partire.*

Con la recente sentenza n. 215 del 2023, la Corte costituzionale ha censurato la disposizione di una legge di conversione in quanto disomogenea rispetto al testo ed agli obiettivi dell'originario decreto-legge (1).

Si tratta di una sentenza che di per sé non sembra apportare grandi novità sul piano sistematico e dogmatico fissato dalla giurisprudenza della Corte: la sua vera peculiarità è quella di essere la seconda pronuncia, nell'anno 2023, che dà continuità a questo filone giurisprudenziale dichiarando l'illegittimità di una norma intrusa (2). Si tratta quasi di un record, alla luce del fatto che il filone, a dire la verità, risulta piuttosto scarno se si considera la quantità immane di decreti-legge approvati negli ultimi anni,

---

(\*) Il testo non tiene in considerazione gli eventi accaduti in Francia nelle more della pubblicazione, che hanno condotto alla conclusione anticipata della XVI Legislatura dell'Assemblea Nazionale nel giugno 2024.

(1) La decisione dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 54-ter, comma 2, del d.l. 25 maggio 2021, n. 73. Il d.l. era già di per sé un decreto *omnibus* (recante "misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali"). La disposizione censurata introduceva una normativa transitoria per l'attuazione della riforma delle Camere di commercio nella regione Sicilia, normativa che la Corte costituzionale ha ritenuto non agganciabile a nessuna delle originarie misure previste nel decreto.

(2) L'altra sentenza dell'anno è la n. 113 del 2023, riguardante norme sulla "esterovestizione" di veicoli che erano introdotte nel d.l. n. 113/2018 in materia di protezione internazionale e sicurezza.

prima in nome dell'emergenza pandemica, poi in funzione dell'attuazione del PNRR (3).

La povertà quantitativa di decisioni in questo senso mette in evidenza un altro dato che sembra piuttosto rilevante: di queste, un numero significativo certifica l'illegittimità per vizio formale a distanza di tempo dall'adozione della norma, poiché la questione di legittimità è sollevata in via incidentale. Per fare qualche esempio recente, la sent. n. 113 del 2023 ha pronunciato su una legge di conversione del 2018; la sent. n. 245 del 2022 aveva ad oggetto il decreto-legge n. 225 del 2010, già oggetto della sentenza n. 22 del 2012. Il giudice costituzionale italiano fatica da un duplice punto di vista: da un lato, non è facile che sia investito in tempi rapidi di una norma considerata estranea al testo in cui è inserita. Dall'altro lato, vi è una naturale complicazione a tenere il punto, data l'ampia variabilità casistica con cui la Corte deve confrontarsi (4).

I limiti all'emendabilità di testi legislativi e la loro giustiziabilità costituiscono un tema che non è sconosciuto altrove e che, altrove, assume tutt'altro contorno. L'esempio più eloquente è quello francese: al di là delle Alpi, il *Conseil constitutionnel*, con una decisione destinata a far discutere sia giuristi che politici, ha da ultimo censurato un impressionante numero di articoli di un progetto di legge assai controverso (la c.d. *loi pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration* (5)) sul fondamento dell'irregolarità

---

(3) In base a rilevazioni del settembre 2023, il Governo Meloni ha adottato 39 decreti-legge in 11 mesi, con una media di 3,6 decreti-legge pubblicati al mese, contro una media di 3,2 del Governo Draghi e 3,18 del Governo Conte II (dati *Openpolis*, 23 settembre 2023). Nella legislatura precedente — in base ai dati dell'Osservatorio legislativo della Camera dei Deputati, nel dossier *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, pubblicato il 28 settembre 2022 e disponibile sul sito istituzionale — sono stati emanati 146 decreti-legge e approvate 104 leggi di conversione, le quali coprono il 38% dell'attività legislativa come tipologia di leggi, ma ben il 66,3% del totale se si prende in considerazione il numero di parole contenute nei testi coordinati dei decreti-legge convertiti.

(4) Peraltro, sia consentito rilevare come spesso le norme intruse dichiarate illegittime abbiano, da un punto di vista politico, un carattere secondario proprio perché nemmeno "hanno meritato" un atto *ad hoc*: il che potrebbe rendere il giudice anche meno circospetto nel dichiararne l'illegittimità.

(5) La legge è stata adottata il 19 dicembre 2023 in un contesto di enorme tensione, dato che la sua approvazione è giunta grazie al voto favorevole del partito di estrema destra *Rassemblement National*, che aveva visto accettati alcuni dei suoi emendamenti di bandiera. A fronte di questi alcuni deputati di maggioranza non avevano partecipato al voto e dopo l'approvazione il ministro della salute ha presentato le sue dimissioni. Poco più tardi, dopo le festività natalizie, la Prima ministra Borne ha presentato le dimissioni del suo Governo al Presidente della Repubblica.

procedurale degli stessi, considerati dall'organo di giustizia dei *cavaliers législatifs* (6).

Partendo da questi spunti di attualità, il presente scritto intende mettere a confronto le giurisprudenze di Italia e Francia in relazione alle regole di inemendabilità dei testi legislativi.

2. *Le limitazioni al potere di emendamento nel parlamentarisme rationalisé della V Repubblica francese: il doppio détournement dell'art. 45.*

La Costituzione francese, diversamente da quella italiana, dedica una corposa normativa all'*iter legis* ed alle procedure parlamentari (7), peraltro completata dal rinvio alla legge organica (8). Non è irrilevante notare come tutte queste disposizioni trovino collocazione all'interno del Titolo V della Costituzione, dedicato ai "rapporti tra Parlamento e Governo". È una scelta tutt'affatto significativa: il Governo è concepito come vero e proprio motore dell'azione legislativa, che si sviluppa nel rapporto tra esecutivo ed organo rappresentativo, ed è perciò dotato di penetranti poteri di gestione e di influenza dell'attività parlamentare. È qui che si colloca il nocciolo duro del parlamentarismo razionalizzato francese, inteso non solo e non tanto come codificazione di norme che rendano più stabile l'attività dell'Esecutivo, ma anche come regole che consentano a quest'ultimo di farsi tutore e conduttore dell'attività legislativa senza subire l'imponderabilità delle scelte parlamentari. Si tratta di una diffidenza tipicamente gollista (9), maturata nell'esperienza della IV Repubblica e perpetuata sino ad oggi, senza che la revisione del 2008 sia stata davvero in grado di riequilibrare le posizioni di Governo e Parlamento.

All'art. 44 Cost. fr. il diritto di emendamento è ufficialmente consacrato a vantaggio dei membri del Parlamento (dunque di entrambe le Camere, malgrado la prevalenza dell'Assemblea Nazionale in caso di disaccordo) e del Governo, pur nel generale rinvio ai regolamenti ed alla cornice fissata dalla

---

(6) Il termine è il calco francese dell'espressione inglese *legislative rider* utilizzata in particolare negli Stati Uniti per definire lo stesso concetto. Cfr. G.S. KRUTZ, *Hitching a ride: omnibus legislating in the U. S. Congress*, Columbus 2001.

(7) Si v. in generale l'opera di P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino 2002.

(8) Tale legge organica è la *loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, adottata all'indomani della revisione costituzionale del 2008 che ne ha previsto l'introduzione.

(9) Di ciò si trova ampio riscontro nel discorso di presentazione del progetto di costituzione, tenuto dal Primo ministro di Charles De Gaulle, Michel Debré, davanti al Consiglio di Stato del 27 agosto 1958, ad esempio quando si sottolinea come in regime parlamentare «*les assemblées [...] ne sont pas des organes permanents de la vie politique. Elles sont soumises à des sessions bien déterminées et assez longues pour que le travail législatif, le vote du budget et le contrôle politique soient assurés dans de bonnes conditions, mais aménagées de telle sorte que le Gouvernement ait son temps de réflexion et d'action*».

legge organica. Il successivo art. 45 stabilisce che l'emendamento è ammissibile in prima lettura se presenta un legame, anche indiretto, con il testo depositato (se si tratta della prima Camera ad occuparsene) o trasmesso (dall'altro ramo del Parlamento). Tale irricevibilità degli emendamenti come "cavalieri legislativi" si combina con quelle contenute all'art. 40 (irricevibilità finanziaria) e 41 (irricevibilità regolamentare), le quali però si distinguono da quella dell'art. 45 perché non attengono all'omogeneità di contenuto.

La regola dei limiti all'emendabilità del testo in funzione del suo contenuto è stata esplicitata nel 2008. Non si tratta di un'innovazione, ma piuttosto del precipitato di una tradizione repubblicana francese: già il regolamento dell'Assemblea Nazionale del 1935 (all'epoca della c.d. Terza Repubblica) prevedeva, all'art. 84, il legame fra l'emendamento e il testo del progetto di legge e questo articolo a sua volta codificava una consuetudine parlamentare preesistente (10). Peraltro, nella vigenza della Costituzione del 1958 il principio dell'omogeneità o, per meglio dire, della non estraneità degli emendamenti al testo in discussione già esisteva con riguardo alle leggi finanziarie, disciplinate dall'art. 47 Cost. fr. e dalla relativa legge organica di attuazione (11).

È interessante ricordare che il *Conseil constitutionnel* ha affermato per la prima volta nel 1985 la regola generale poi codificata dal legislatore costituzionale nel 2008, sulla base di un'esigenza costituzionale volta a limitare il *détournement de pouvoir* nella cornice dell'art. 45 (12). Tale limitazione si imponeva, però, a carico del Governo: una famosa decisione del 1987 — durante la prima coabitazione fra il Presidente Mitterrand e il Primo Ministro Chirac — aveva censurato l'adozione di un unico vasto articolo recante varie norme in materia sociale, dopo che Mitterrand aveva rifiutato di emanare alcune *ordonnances* del Governo, contenenti le medesime mi-

---

(10) «*Les amendements ou articles additionnels ne sont recevables que s'ils sont proposés dans le cadre du projet ou de la proposition et s'ils s'appliquent effectivement à l'article qu'ils visent*» (testo riportato in J.P. CAMBY, *Jurisprudence constitutionnelle et droit d'amendement. Cavaliers, entonnoir et coquille vide*, AJDA 2016, 240 ss.). E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Parigi 1924, V ed., 845 dà conto di casi ancora più risalenti di inammissibilità degli emendamenti pronunciate dai Presidenti di assemblea per estraneità al testo in discussione. Si fa riferimento a decisioni del 1849, 1871, 1880 e 1885, a dimostrazione di una tradizione parlamentare di lunga durata.

(11) Si tratta dell'art. 42 dell'*ordonnance* n. 59-2 du 2 janvier 1959 (cosiddetta LOLF: *loi organique sur les lois de finance*).

(12) La formula di principio compare nella decisione n. 85-198 DC del 13 dicembre 1985 («*Considérant que l'amendement qui est à l'origine de l'article 3-II de la loi n'était pas dépourvu de tout lien avec le projet de loi en discussion*»). In quel caso i ricorrenti erano senatori che contestavano l'abuso del potere di emendamento da parte del Governo.

sure (13). All'epoca, tale aggiunta era stata compiuta, tramite emendamento del governo, in una fase avanzata del procedimento, ovvero dopo il fallimento concertato della commissione mista paritaria (14). Il *Conseil* censurò tale procedura, richiamando *i limiti intrinseci al diritto di emendamento*: una modifica introdotta all'ultimo miglio, che cambi radicalmente il testo, svilirebbe il significato stesso della procedura legislativa, poiché i parlamentari potrebbero essere chiamati a votare su un testo scelto dal Governo senza che sia maturato il dibattito e senza l'approfondimento necessario a comprendere la portata della proposta. Il riferimento al legame almeno indiretto fra l'emendamento e il testo in discussione venne poi introdotto, sulla base di un'espressione del *Conseil* formulata ancora con riguardo ad emendamenti governativi (15), dal revisore costituzionale nel 2008.

Al proposito bisogna però domandarsi quali siano stati gli effetti di tale codificazione. A meglio guardare, sembra che si sia andati incontro ad un primo reale *détournement* poiché, una volta esplicitato, il limite di cui all'art. 45 si è reso applicabile tanto agli emendamenti del Governo quanto agli emendamenti dei parlamentari. Il problema è che il *Conseil constitutionnel* non ha smesso di essere il braccio armato dell'Esecutivo (16). Il risultato,

---

(13) Decisione n. 86-225 DC del 23 gennaio 1987, *Loi portant diverses mesures d'ordre social*. La particolarità della decisione sta nel fatto che, in realtà, non vi era un pressante interesse a limitare il potere del Governo nei confronti del Parlamento: il conflitto politico era tra Governo e Presidente della Repubblica, come emerge dagli stessi verbali del *Conseil constitutionnel* del 22 e 23 gennaio 1987. Da notare che all'epoca la maggioranza del *Conseil* era comunque riconducibile al campo presidenziale. Sicché anche in dottrina vi furono voci particolarmente critiche, come quella di L. FAVOREAU, *Le Conseil constitutionnel et la cohabitation*, oggi in ID., *La Constitution et son juge*, Parigi 2014, p. 794: «on ne peut concevoir que le Parlement soit sur-contrôlé, tandis que le Président est, lui, sans contrôle. En outre, il y a également déséquilibre entre majorité et opposition, dans la mesure où l'un des éléments de l'opposition — le Président — échappe à tout contrôle juridique et à tout responsabilité politique».

(14) Tale fallimento "concertato" era dato dal fatto che entrambi i rami del Parlamento erano controllati dalla coalizione di centro-destra, che fece adottare al Senato una questione pregiudiziale di rigetto (*question préalable*), senza nemmeno discutere il testo, così da passare direttamente al voto finale dell'Assemblea Nazionale.

(15) La formula poi entrata nella Costituzione compare per la prima volta nella decisione n. 2001-450 DC dell'11 luglio 2001, *Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel*, cons. n. 30: cfr. J. MAÏA, *Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations*, in *Titre VII*, n. 4/2020. Anche in questo caso (come nella vicenda ricordata alla nota 13) si contestava un emendamento governativo *monstre* che aveva introdotto plurime disposizioni in un testo già ampiamente discusso. Qui, però, il *Conseil* ritenne che i contenuti dell'emendamento si riconnettevano a quanto già in discussione.

(16) P. AVRIL, *Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme rationalisé?*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* 2016, 50 ss. Peraltro le nomine compiute nell'epoca della Presidenza

dunque, è che la tagliola è fatta valere a principale discapito delle modifiche parlamentari, anche con il rilievo officioso da parte del giudice nel quadro del contenzioso *a priori* (17). Il che riduce ulteriormente i margini di manovra di assemblee legislative le cui redini sono saldamente tenute dal Governo, attraverso i diversi dispositivi costituzionali di cui dispone (18), fermo restando che l'iniziativa legislativa dei membri del Parlamento è da sempre considerata poco efficace (19).

È pur vero che, di fianco all'elaborazione di questa giurisprudenza, il *Conseil constitutionnel* ha tentato di offrire qualche salvifico appiglio alle prerogative parlamentari, in particolare attraverso la consacrazione di un'esigenza costituzionale di *sincérité et clarté des débats parlementaires* (20). Questa esigenza resta però informe e non precisata (21): si tratta di una

---

Macron non hanno smentito questa tradizione, tant'è che sono stati nominati due membri ad altissima caratura politica come Alain Juppé, ex primo ministro repubblicano che aveva sostenuto Emmanuel Macron nella sua compagna elettorale dopo aver perduto le primarie del centrodestra, e Jacqueline Gourault, ministra della coesione territoriale, senza specifica formazione giuridica, nominata al *Conseil* quando era ancora in carica nel Governo Castex.

(17) Bisogna ricordare che il *Conseil constitutionnel* si è auto-riconosciuto nel 1982 (decisione n. 82-146 del 18 novembre 1982) il potere di rilevare d'ufficio l'incostituzionalità delle leggi deferitegli, tanto sul piano procedurale che sostanziale. Sul punto v. A. BEZZINA, *Les questions et les moyens soulevés d'office par le Conseil constitutionnel*, Parigi 2014.

(18) Le prerogative del Governo francese sono molteplici e concernono: la fissazione dell'ordine del giorno delle Assemblee, con due settimane al mese a questo riservate (art. 48, comma 2); l'ingaggio della procedura accelerata e la convocazione della commissione mista paritaria (art. 45); l'opposizione a emendamenti parlamentari non presentati in commissione (art. 44, comma 2); il voto bloccato (art. 44, comma 3); la questione di fiducia (art. 49, comma 3).

(19) Si tratta di una constatazione assai risalente nel tempo: cfr. E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Parigi 1924, 729.

(20) Non è indifferente che il principale manuale di diritto parlamentare francese dedichi a tale "esigenza costituzionale" solo qualche richiamo e una nota (P. AVRIL, J. JICQUEL, J.E. JICQUEL, *Droit parlementaire*, Parigi 2023, VII ed., 33 ss. e 307, nota 100), a dimostrazione della scarsa fiducia che viene riposta in una clausola generale che, pur essendo molto citata nella giurisprudenza costituzionale, pare essere stata creata dal *Conseil* per alleggerire la propria immagine di guardiano delle prerogative del Governo: da qui l'inesistenza di illegittimità pronunciate per violazione di queste esigenze.

(21) In alcuni casi, il *Conseil constitutionnel* ha enunciato delle "riserve di interpretazione" ai regolamenti parlamentari per tutelare tale esigenza, ma non ne ha mai riscontrato la violazione. Cfr. decisione n. 2006-537 DC, 22 giugno 2006, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 10; decisione n. 2009-581 DC, 25 giugno 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 28 et 29. In tutti e due i casi la riserva di interpretazione limita i poteri del presidente di modulare e costringere i tempi di intervento, nel senso che l'esercizio di tali poteri deve svolgersi al fine di preservare la sincerità e la chiarezza dei dibattiti parlamentari.

sorta di clausola generale, che potrebbe un giorno tornare utile al giudice costituzionale per censurare abusi ai danni dei parlamentari, anche per quanto riguarda l'esatto esercizio del diritto di emendamento. Sempre più di frequente, infatti, il principio in parola è invocato dai membri delle assemblee che si vedono dichiarare inammissibili dalla Presidenza le loro proposte di modifica, perché ritenute estranee all'oggetto dei testi in discussione: membri che, *ça va sans dire*, sono parlamentari di opposizione (22).

La sintesi della storia è dunque questa: assistiamo ad un *double détournement* della regola del legame indiretto che, nata per limitare gli abusi del Governo nel procedimento legislativo, viene applicata a principale discapito dei parlamentari dal giudice costituzionale, e a discapito delle minoranze da parte delle Presidenze di assemblea, saldamente ancorate alle maggioranze politiche delle Camere (dell'Assemblea Nazionale in particolare).

3. *L'origine delle regole italiane concernenti la legge di conversione e l'opera pretoria a partire dalla legge n. 400 del 1988.*

Se ci collochiamo sul versante italiano, dobbiamo anzitutto constatare come la Costituzione del 1948 contenga disposizioni piuttosto succinte sulla procedura legislativa che, peraltro, hanno goduto nel corso del tempo di un'interpretazione assai lasca da parte della Corte costituzionale, che ha sempre voluto vedervi un'ampia delega al potere regolamentare delle Camere o, per essere più aderenti alla realtà delle cose, un ampio rinvio alle scelte autonome dei loro organi.

Diversamente dall'esempio francese, in Italia la tradizione parlamentare non ha mai fatto proprie regole stringenti sulla connessione fra emen-

---

(22) Cfr. la decisione n. 2023-849 DC del 14 aprile 2023, *Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023*. In questa decisione il *Conseil constitutionnel* ha ordinato delle misure istruttorie per verificare il numero di emendamenti presentati e di quelli effettivamente votati, al fine di comprendere le ragioni di inammissibilità dell'ampio numero di proposte (più di mille e trecento) escluse dai Presidenti di assemblea tramite vari strumenti: non solo l'irricevibilità finanziaria, ma anche l'applicazione di uno strumento simile al "canguro" (il voto degli emendamenti *par priorité*). La decisione sottolinea che non si può ricorrere alla "priorità" se ciò priva di effettività le esigenze di sincerità e chiarezza del dibattito parlamentare (par. 47). L'istituto della priorità è previsto all'art. 44, comma 6, del Regolamento del Senato e su questo medesimo articolo che regola la chiusura dei dibattiti il *Conseil* ha più volte enunciato, nel giudicare della legittimità dei regolamenti, delle riserve d'interpretazione, ricordando che la modulazione dei tempi di parola e la fine della discussione non può comportare l'annichilimento dell'esigenza costituzionale sopra ricordata (cfr. decisione n. 2021-820 DC del 1° luglio 2021). Come è stato detto, il parlamentarismo è talmente "razionalizzato", da essere denaturato sia nell'essere parlamentarismo, sia nell'essere "razionale": cfr. D. BARANGER, *Débat sur les retraites: un parlementarisme "rationalisé" jusqu'à le dérégler*, in *La grande conversation*, 24 mars 2023.

damenti e testi in discussione (23), quantunque siano previsti nei regolamenti controlli presidenziali in proposito (24). L'unica regola sulla inemendabilità sancita dal giudice costituzionale è costituita dal divieto di norme intruse nei procedimenti di conversione dei decreti-legge, sicché nel nostro ordinamento solo le norme inserite all'interno della legge di conversione possono essere riguardate come veri e propri "cavalieri legislativi".

Pur essendo cosa nota, giova rammentare la traiettoria seguita dalla giurisprudenza della Corte per giungere a consacrare l'omogeneità come canone costituzionalmente indefettibile delle norme introdotte in sede di conversione. La prima operazione è stata trovare un appiglio testuale nell'art. 15 della legge n. 400 del 1988, che indica, in particolare al comma tre, le caratteristiche proprie del decreto-legge (25). Di queste, va notato come solo l'omogeneità sia stata fatta ascendere al rango costituzionale, venendo considerata un'esplicitazione della *ratio* intrinseca dell'art. 77 Cost. ed ai presupposti dell'atto d'urgenza. Così, invece, non è accaduto per l'immediata applicabilità e la specificità delle disposizioni contenute nel decreto-legge, che, invero, forse paiono persino più prossime al senso della norma costituzionale, che evoca "provvedimenti" da adottare in casi straordinari di necessità ed urgenza (26).

---

(23) Cfr. le prassi descritte in M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme ed usi del parlamento italiano: trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma 1887, 278.

(24) Art. 89 R.C.; artt. 83 e 97 R.S.

(25) Un appiglio accompagnato dall'immediata constatazione che «l'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 [...] — là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» — pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento (sent. n. 22 del 2012). Per una ricostruzione complessiva si v. M. RUOTOLO, *Sui vizi formali del decreto-legge e della legge di conversione*, in *Osservatorio sulle fonti* 2018, n. 3, 1 ss.

(26) L'"immediata applicabilità" delle misure del decreto è stata certamente ridimensionata dalla giurisprudenza della Corte sul piano pratico, anche se non vi è stata una piena sconfessione della norma ordinaria. In effetti, il giudice non sembra tanto negare che l'immediata applicazione delle misure decretate sia anch'essa una estrinsecazione logica dei "casi straordinari di necessità ed urgenza" e, soprattutto, della natura "provvedimentale" che la Costituzione riconosce al decreto-legge, come emerge dalla sent. n. 220 del 2013. Piuttosto, viene offerta una lettura "ampia" dell'immediata applicabilità, intesa non solo (e non tanto) in un significato pratico-operazionale, ma anche normativo: la modifica ordinamentale sufficit «anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito» (enfasi aggiunta), poiché provvede a far fronte ad una situazione straordinaria (cfr. le sentenze n. 16 del 2017 e n. 170 del 2017, le quali però escludono sempre che in concreto le previsioni

La seconda operazione è stata traslare — o meglio estendere — la caratteristica dell'omogeneità dal decreto d'urgenza alla sua legge di conversione (27). Si è così limitata la competenza normativa di quest'ultima, ridotta a fonte strettamente funzionalizzata a stabilizzare gli effetti del decreto-legge, nella sua pur non esclusa modificabilità. La potestà legislativa esercitata dal Parlamento tramite la legge di conversione è dunque confinata nel quadro tracciato a monte dal Governo con l'adozione del decreto.

Diversamente dal caso francese, manca in Italia la possibilità di censurare per disomogeneità i contenuti della legge di bilancio, divenuta ormai un vero e proprio atto *omnibus*. Questa evoluzione (o involuzione) è stata peraltro favorita dalla revisione della legge di contabilità intervenuta dopo la riforma dell'art. 81 Cost. In precedenza, la legge n. 468 del 1978 aveva posto dei limiti contenutistici alle leggi finanziarie, limiti che però erano stati applicati in maniera piuttosto lasca, tanto da indurre il legislatore del 2009 a restringerli ulteriormente (28). Oggi la legge n. 243 del 2012, che peraltro ha acquisito — tramite la riforma dell'art. 81 — un valore rinforzato rispetto alla legge ordinaria, consentendo un'applicazione più stringente dei suoi precetti, non contiene nessuna previsione di questo tipo e, anzi, le sue previsioni di carattere procedurale risultano sistematicamente violate nella prassi (29).

---

attaccate siano sprovviste di immediata applicabilità). In tal senso, la creazione di poteri normativi secondari che (concretamente) rinviando nel tempo l'applicazione delle finalità che legittimano il decreto-legge sono compatibili con i requisiti dell'atto, poiché viene immediatamente a crearsi la base legislativa su cui poggeranno (sentenze n. 5 del 2018; n. 99 del 2018; n. 198 del 2021).

(27) Si v. la sent. n. 32 del 2014.

(28) Art. 11 della legge n. 196 del 2009: «La legge di stabilità contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza nel triennio considerato dal bilancio pluriennale. Essa non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, *né interventi di natura localistica o microsettoriale*». Le parole sottolineate dall'enfasi sono un'aggiunta del 2009 rispetto alla previgente formulazione.

(29) L'art. 15, comma 2, della legge n. 243/2012 prevede che la prima sezione della legge di bilancio, dedicata alle modifiche legislative, sia redatta *in distinti articoli*. La costante approvazione tramite maxiemendamento e questione di fiducia viola tale previsione, dato che tutti i precedenti articoli del disegno di legge sono condensati in un articolo unico. Se è vero che «il modo in cui il processo di bilancio è concretamente regolato contribuisce a radicare in profondità una data forma di governo» (P.F. LOTTO, *La manovra di bilancio: atti di finanza pubblica, rapporti tra organi e ruolo della Corte costituzionale*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino 2001, 223), ebbene vi è da chiedersi quanto sia rimasto della forma di governo parlamentare italiana, che ha sempre più punti di similitudine con il sistema francese.

#### 4. *Razionalizzare le fonti o razionalizzare i poteri? Esigenze divergenti.*

L'approccio sintetico con cui si sono presentati i due contesti ordinali messi a confronto non nasconde la grandezza dei problemi sottesi e la complessità degli equilibri da mantenere. Nei limiti di emendabilità confluiscono (e talvolta confliggono) due esigenze diverse: da un lato, l'ordine della legislazione; dall'altro il bilanciamento fra i poteri.

Sul primo fronte, le regole di inemendabilità costituiscono fattori di "buona tecnica legislativa": la coerenza organica dei testi, il maggior grado di sicurezza giuridica che ne consegue, una maggiore possibilità di approfondimento delle questioni che si intendono regolare per via legislativa. Sul secondo fronte, le prerogative del Parlamento possono scontrarsi con quelle dell'Esecutivo, così come le relative valutazioni. Ancora, i diritti partecipativi dei singoli possono venire in contrasto con i poteri dell'Assemblea e con la direzione impressa dalla maggioranza parlamentare.

Su entrambi i versanti vigilano i giudici costituzionali, che debbono farsi carico sia dell'equilibrio dei poteri sia della certezza del diritto, che traballa di fronte a norme annullate per vizi di procedura dopo molti anni. In altre parole, si rischia una scelta "tragica" fra la garanzia dell'ordine delle fonti e l'armonioso funzionamento dei poteri costituzionali, fermo restando che le due questioni non sono completamente scindibili (30).

Se mettiamo a confronto le giurisprudenze italiana e francese è possibile notare un andamento piuttosto simile rispetto al tema che ci occupa: i limiti di emendabilità sono resi operativi — se non veramente creati — dai giudici; sono fatti valere per contenere gli abusi del Governo, accompagnato dalla sua maggioranza, ma alla fine comportano un irrigidimento delle procedure che non va a discapito dell'Esecutivo, ma dei parlamentari, i quali, da un

---

(30) Secondo autorevole dottrina (M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, *Annali*, III, Milano 2010, 586) «Resta fuori, invece, nonostante l'evidente collegamento con la forma di governo, il regime delle fonti di produzione normativa, perché la regola del rapporto fra gli organi, in questo caso, è mediata dalla regola del rapporto fra gli atti (e fatti) normativi». A modesto avviso di chi scrive l'inestricabile collegamento fra i due piani non può essere sottovalutato, ed è ampiamente testimoniato dalla stessa Costituzione francese e dalla distribuzione delle competenze normative, operata nel titolo dedicato ai rapporti fra Governo e Parlamento. È invero nel regime di produzione degli atti che si rinvergono regole di rapporto fra gli organi. In questo senso si possono leggere, per l'Italia, le parole di M. CARTABIA, *Il Governo "signore" delle fonti*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino 2011, p. XII-XIII: «in tutti questi ed altri casi siamo di fronte ad una sorta di "signoria procedurale" del Governo (presunta, supposta o comunque praticata), secondo cui l'Esecutivo si ritiene legittimato a infrangere gli argini procedurali, secondo le esigenze e gli obbiettivi sostanziali che ritiene di dover raggiungere. Questo fenomeno è qualitativamente diverso dal semplice incremento numerico degli atti governativi rispetto alla legge; esso dice di un Governo refrattario ad assoggettarsi ai limiti formali procedurali perché in definitiva si sente in condizione di disporre a piacimento del sistema delle fonti».

lato, non hanno alcun controllo sull'agenda delle Camere e, dall'altro, si vedono negate vie alternative per incidere significativamente sulla produzione normativa.

Bisogna sempre ricordare l'origine dei cavalieri legislativi: una proposta che avrebbe poche o nessuna *chance* di arrivare a buon fine da sola "cavalca" un progetto già in discussione. Sarebbe facile — ma forse un po' affrettato — leggere questo fenomeno solo nel prisma del parlamentarismo maggioritario, cioè della scissione binaria e permanente fra maggioranza e opposizione. In realtà, come è stato osservato dalla dottrina parlamentaristica (31), non di rado taluni abusi del procedimento legislativo, alla fine, convengono a tutte le forze in campo, perché anche le minoranze possono introdurre modifiche — magari poco roboanti e di nicchia — con il beneplacito della maggioranza. Alcune volte, addirittura, gli interventi sono *bipartisan*, ancorché molto settoriali e/o localistici.

Se ciò è ben presente nell'ordinamento italiano, non è men vero in quello francese, soprattutto allorquando nell'Assemblea Nazionale e nel Senato le maggioranze non sono conformi: in quel momento è possibile constatare concessioni reciproche e iniziative consonanti fra i gruppi di riferimento delle due, come testimonia la vicenda della *Loi immigration* approvata alla fine del 2023, ma anche la riforma pensionistica dell'aprile dello stesso anno (32).

Qui sorge la domanda, niente affatto banale: quanto è *davvero grave* l'approvazione da parte del Parlamento di un cavaliere legislativo? Al riguardo si possono distinguere due casi.

Un conto è giudicare di una norma estranea su cui non si è dibattuto e

---

(31) N. LUPO, *Il premio di maggioranza nella legge del 2005 n. 270 e i suoi effetti sull'organizzazione e sulle dinamiche parlamentari*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Roma 2011, 133, criticando l'abuso dell'accoppiata questione di fiducia/maxiemendamento, osserva che il ricorso a questa tecnica non è fatto nel solo interesse esclusivo del Governo, ma anche di altri soggetti «anzitutto i parlamentari di maggioranza, pur chiamati ad 'ingoiare qualche rospo' [...] i quali sono comunque in condizione di dichiarare ai propri *stakeholders* che sono stati costretti a farlo solo "per non fare cadere il Governo". Gli stessi parlamentari di opposizione possono evitare di assumersi qualsivoglia responsabilità nella formazione di un testo legislativo "approvato a colpi di fiducia", anche nei casi, tutt'altro che infrequenti, in cui il maxiemendamento raccolga qualche proposta emendativa di cui si sono fatti anch'essi portatori».

(32) Il Senato francese, anche dopo il parziale rinnovo del settembre 2023, è dominato dal gruppo dei Repubblicani, i quali, all'Assemblea Nazionale, costituiscono un drappello di deputati in grado di fornire all'Esecutivo la maggioranza assoluta. Questa situazione, pur in assenza di un accordo di coalizione in origine tentato da Macron, ha indotto il Governo ad adottare misure "ben viste" dal partito di centrodestra, così da assicurarsi il voto favorevole in entrambi gli emicicli ed anche una gestione del procedimento legislativo — soprattutto al Senato, dove non sarebbe stata garantita — conforme ai propri desiderata.

su cui magari non si è nemmeno votato grazie ai congegni che, in entrambi gli ordinamenti, consentono questo aggiramento su impulso formale (ancorché non sempre “sostanziale”) del Governo (33). In Francia ciò è possibile tramite il voto bloccato o la *question de confiance* dell’art. 49, comma terzo; in Italia ciò avviene comunemente con il maxi-emendamento (34), tanto più se abbinato alla questione di fiducia (35). In questi casi si è veramente di fronte ad un abuso che vanifica il ruolo del Parlamento, tanto come legislatore, quanto come luogo di dibattito sui temi della vita reale che si intende regolare. Dal punto di vista formale, per l’Italia, ciò si risolve in una violazione dell’art. 72 Cost., in particolare dell’esame e della approvazione articolo per articolo. In Francia un simile procedere violerebbe la già citata esigenza di sincerità e chiarezza dei dibattiti parlamentari, che il *Conseil constitutionnel* fa discendere nientemeno che dall’art. VI della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino e dall’art 3 della Costituzione, innestandola così direttamente sui capisaldi della democrazia rappresentativa (36).

Altro conto è impedire che il Parlamento per varie ragioni inserisca in un testo “di passaggio” una qualche norma considerata urgente.

In altri termini, una giurisprudenza severa sull’eterogeneità dei testi ha senso se la si àncora in primo luogo alla certezza o, meglio alla conoscibilità del diritto, e quindi alla circostanza che testi eterogenei rendano poco

(33) Non si può dimenticare il caso del voto di fiducia sulla legge elettorale n. 165 del 2017, “imposto” al governo Gentiloni dalla sua stessa maggioranza, dopo che nel discorso di insediamento il Presidente del Consiglio aveva escluso che il Governo si sarebbe ingerito nella questione elettorale. Nella seduta ciò venne denunciato con una certa veemenza dal senatore a vita Giorgio Napolitano (cfr. A.S. XVII, *Resoconto stenografico*, 25 ottobre 2017, p. 58).

(34) Cfr. M. MANETTI, *La via maestra che dall’inemendabilità dei decreti-legge conduce all’illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista AIC* 2012, 1 ss., 5. Come giustamente sottolinea l’Autrice, il fatto che il maxi-emendamento raccolga proposte non governative è irrilevante: «poco importa se i maxiemendamenti, anziché riprodurre tale e quale l’originario progetto governativo, accolgano tutti o alcuni degli emendamenti proposti da altri soggetti, non necessariamente appartenenti alla maggioranza. Conta il fatto che la “sintesi politica” non scaturisce dalla progressione dell’attività delle Camere, scandita attraverso il succedersi dei dibattiti e poi delle votazioni, ma resta affidata alla soggettiva e opaca valutazione del Governo».

(35) Nel caso italiano, come nell’applicazione dell’art. 49-3 francese, il voto si sposta dal testo legislativo al rapporto di fiducia, sicché è chiaro che la portata di gran parte dei contenuti legislativi — anche nella discussione parlamentare — svanisca a fronte di considerazioni più generali e generiche sulla tenuta dei Governi. Una messa a confronto fra le due situazioni è ben condotta da S. LEONE, *La “questione di fiducia alla francese” e la prassi italiana: un’Assemblea parlamentare che non vota e una che vota senza decidere*, in questa *Rivista* 2024, 867 ss. che peraltro correttamente osserva in conclusione (884 ss.) come, fra le due situazioni, quella più allarmante paia comunque quella italiana.

(36) L’art. VI stabilisce la famosa formula secondo cui «la legge è espressione della volontà generale». L’art. 3 invece enuncia che «la *souveraineté nationale* appartient au peuple qui l’exerce par ses représentants».

conoscibili ai consociati le modifiche normative introdotte (37). In secondo luogo, all'equilibrio tra i poteri, che, se inteso rigorosamente, imporrebbe alla Corte di dichiarare incostituzionale il maxiemendamento (sicuramente se è blindato dalla questione di fiducia, ma forse anche “semplice”) e, prima ancora, l'eterogeneità genetica dei decreti-legge (38) o l'insussistenza (non necessariamente “manifesta”) dei loro presupposti. In Francia ciò dovrebbe portare a censurare l'accumulazione di strumenti procedurali che, combinati fra loro, rendono l'esame parlamentare una mera formalità.

Se si condivide quanto sino a qui sostenuto, non è difficile osservare che, ancorché in misura diversa, le due giurisdizioni fanno un uso alquanto congiunturale dei limiti che si sono prefisse di far rispettare.

5. *L'attitudine delle giurisprudenze più recenti di fronte alle contingenze politiche: governi di minoranza e grandi coalizioni.*

Viene raccontato che il generale De Gaulle, dopo lo scioglimento anticipato del 1962, fosse quasi rattristato dal successo del suo partito alle elezioni dell'Assemblea Nazionale. La grande maggioranza conquistata dall'allora *Union pour la nouvelle République* (UNR) impediva di verificare la tenuta della Costituzione del 1958, pensata — secondo le parole di De Gaulle — per far funzionare il Governo in assenza di una maggioranza parlamentare (39). Il Generale sarebbe forse felice di vedere che oggi alcuni dispositivi pensati nel 1958 stanno funzionando secondo i suoi auspici, malgrado il (leggero) tentativo di riequilibrio istituzionale varato nel 2008; e sicuramente potrebbe dirsi soddisfatto delle prestazioni del *Conseil constitutionnel*,

---

(37) Non a caso, il *Conseil constitutionnel* trae ancora dall'art. VI l'esigenza di “intelleggibilità” della legge: cfr. il rapporto del servizio studi del Senato francese *La qualité de la loi. Note de synthèse du service des études juridiques n° 3 (2007-2008)*, 1° ottobre 2007. Tale principio è stato fatto proprio anche dalla Corte costituzionale italiana, nella sent. n. 110 del 2023, sul fondamento del principio di uguaglianza e di ragionevolezza.

(38) V. ora la sent. n. 146 del 2024, che sembra andare proprio in questa direzione: «La brevità del termine, assegnato al Parlamento per decidere se approvare la legge di conversione e con quali emendamenti, esige, affinché sia rispettata la funzione legislativa del Parlamento, che l'oggetto da disciplinare sia circoscritto» (punto 7 *Cons. dir.*).

(39) Cfr. A. PEYREFITTE, *C'était De Gaulle*, Paris 2021, 1300. De Gaulle lamentava poi la vittoria alle elezioni legislative del 1967 con questa frase: «*C'est dommage, on aurait vu comment on peut faire fonctionner la Constitution*» (*ibid.*, 1440). La citazione si ritrova in E. QUINART, *Les règlements autonomes ne reviennent pas*, in *Jus Politicum Blog*, 15 gennaio 2024.

che continua a essere il “cerbero” del Governo (40), il “cannone puntato contro il Parlamento” (41).

La XVI legislatura dell’Assemblea Nazionale, iniziata con le elezioni del giugno 2022, si caratterizza per l’assenza di una maggioranza parlamentare “presidenziale” e per l’avvenuta creazione, per volontà del Presidente della Repubblica Macron, di due governi di minoranza (42). Pur non essendo quest’ultima una novità assoluta (43), vari elementi rendono la situazione più complessa rispetto ai precedenti. Innanzitutto, lo scarto non banale fra i seggi della compagine di maggioranza relativa e la quota della maggioranza assoluta. In secondo luogo, l’*exploit* di una forza d’estrema destra come il *Rassemblement National*, oggetto di una sorta di *conventio ad excludendum*, ma che oggi rappresenta il secondo gruppo di deputati all’Assemblea Nazionale ed il primo di opposizione. In terzo luogo, l’ostilità del Senato, la cui maggioranza è opposta al Governo ed al Presidente Macron e sta facendo valere tutto il suo peso istituzionale.

Gli strumenti del parlamentarismo razionalizzato hanno così mostrato tutta la loro importanza, tanto più alla luce dell’incapacità dei gruppi di opposizione di coordinarsi e coalizzarsi fra loro. Malgrado un netto rallentamento nella legislazione e una sostanziale incapacità di portare avanti riforme politiche nette, i Governi Borne prima e Attal dopo hanno fatto più volte ricorso alla questione di fiducia dell’art. 49-3 per fare adottare alcuni testi fondamentali senza il voto dell’Assemblea. Il voto, in realtà, si è sempre traslato sul rapporto fiduciario, poiché ogni volta sono state presentate

---

(40) J. RIVERO, *Note sous CE, 23 juillet 1975*, in *L’Actualité juridique. Droit administratif*, 1976, 45.

(41) «*Canon braqué contre le Parlements*». Si tratta di un’espressione unanimemente attribuita a Charles Eisenmann, anche se non si riscontra una fonte precisa: cfr. J.J. URVOAS, *Les grandes citations de la Ve République*, Parigi 2021, 137.

(42) Il tutto ha dato luogo ad una “formula perdente”, secondo A. LE DIVELLEC, *Parlementarisme négatif, gouvernement minoritaire, présidentialisme par défaut: la formule politico-constitutionnelle perdante de la démocratie française*, in *Jus Politicum Blog*, 5 aprile 2023.

(43) Nel corso della IX legislatura francese (1988-1993) vennero formati tre governi di minoranza (Rocard, Cresson, Bérégovoy) per la difficoltà della maggioranza socialista di consolidare alleanze con movimenti di centro che, in un primo momento, avevano aderito al I Governo Rocard. Per una ricostruzione delle vicende più salienti v. A. GARRIGOU, *La politique en France. De 1940 à nos jours*, Parigi 2017, 311 ss. Peraltro, fu proprio con il Governo Rocard che si sperimentarono al massimo le possibilità del parlamentarismo razionalizzato al fine di governare senza una maggioranza: cfr. O. ROZENBERG, *Du parler-vrai au Parlement? Les gouvernements Rocard, l’Assemblée nationale et le Sénat*, in A. BERGOUNIOUX, M. FULLA (a cura di), *Michel Rocard Premier Ministre*, Parigi 2020, 89 ss. Non va dimenticato che all’epoca l’art. 49.3 era utilizzabile senza i limiti poi iscritti nel testo costituzionale dalla riforma del 2008.

mozioni di censura contro il Governo, delle quali una è stata respinta per soli nove voti (44).

In questo contesto, il *Conseil constitutionnel* — la cui composizione è ampiamente favorevole al campo presidenziale — si è dimostrato un valido alleato del Governo e del Capo dello Stato: da un lato, senza mai sposare interpretazioni restrittive delle prerogative del Governo, anche quando esse mostravano il volto di veri e propri abusi (45). Dall'altro, in *Rue de Montpensier* si è saldamente esercitato il vaglio sull'attività emendativa parlamentare, così da “ripulire”, in nome dell'irricevibilità *ex art. 45* — in particolare nel testo della *loi immigration* — i contenuti più sgraditi al (o più imbarazzanti per il) Governo. In ciò, peraltro, il *Conseil* è favorito dalla possibilità che sia lo stesso Presidente della Repubblica o il (suo) Primo ministro a deferire la legge al sindacato di costituzionalità. Insomma, l'arma contro le deviazioni del parlamentarismo, evocata da Michel Debré, ha funzionato a dovere, nonostante i tentativi di emanciparla dalla sua pesante eredità genetica.

Rimproveri simili non possono certo muoversi alla Corte costituzionale italiana, sebbene la sua giurisprudenza sull'omogeneità delle leggi di conversione, pur avendo acceso forti speranze, si sia rivelata meno efficace di quanto auspicato (46), anche perché ha avuto un seguito piuttosto timido da parte degli altri organi dello Stato (47).

---

(44) La mozione è stata votata il 20 marzo 2023 e per la prima volta tutti i gruppi di opposizione hanno convogliato unitariamente i propri sforzi, raggiungendo 278 voti a favore (sui 287 richiesti per la maggioranza assoluta). Si tratta anche dell'unico caso in cui un significativo numero di Repubblicani (19) hanno votato a favore della censura, mentre negli altri casi (su un totale di 31 mozioni di censura al governo Borne) il gruppo si astiene. È da notare che, per ragioni politiche, le opposizioni di sinistra non votano mai le mozioni presentate dal gruppo del *Rassemblement National* e tendenzialmente avviene anche l'inverso (pur con qualche eccezione, come nel caso della riforma delle pensioni).

(45) La decisione 2023-849 sulla legge di assestamento di bilancio (che portava dentro di sé la riforma del sistema pensionistico) ha quantomeno riconosciuto, seppur incidentalmente, che l'accumulo di strumenti di contenimento del dibattito «*a revêtu un caractère inhabituel, en réponse aux conditions des débats*» (par. 70).

(46) Cfr. M. FRANCAVIGLIA, *Dieci anni dopo la sentenza di incostituzionalità n. 22 del 2012: modeste eredità e inedite applicazioni della giurisprudenza costituzionale in tema di decretazione d'urgenza*, in questa *Rivista* 2022, 2771.

(47) S. BARBARESCHI, *Disomogeneità della legge di conversione e potere di rinvio del Presidente della Repubblica. Prime riflessioni a partire da alcuni recenti episodi*, in *Federalismi*, n. 14/2023, 15 ss. torna a suggerire una riforma costituzionale intesa a dotare il Capo dello Stato di un potere di rinvio parziale, che la maggioranza della dottrina peraltro ha rigettato, in quanto renderebbe il Presidente compartecipe della stesura delle leggi. Del resto non si può non sottolineare come i Presidenti della Repubblica avrebbero avuto indubbe occasioni per rinviare le leggi di conversione, senza limitarsi a semplici “richiami”, dando così effettività alla regola plasmata dalla Consulta: appare invero singolare che nel numero spropositato di decreti-legge non se ne siano rinvenuti alcuni “meno urgenti” di altri.

Diversamente da quanto accaduto per la reiterazione (sent. n. 360 del 1996), il principio giurisprudenziale non è stato acquisito fino in fondo dall'ordinamento. A modesto avviso di chi scrive ciò è in parte dovuto alla stessa giurisprudenza della Corte: non si possono considerare ammissibili decreti-legge a contenuti e a *rationes* multipli e poi adottare uno scrutinio estremamente rigoroso sulle novità introdotte negli emicicli. Ne va della “parità delle armi” fra Governo e Parlamento (che nel disegno costituzionale nemmeno dovrebbe essere tale, data la straordinarietà del decreto-legge) (48).

Anche nel caso italiano le contingenze storico-politiche non hanno lasciato indifferente il giudice costituzionale: in particolare, la “situazione coalizionale” (49) propria dei nostri Governi ha reso particolarmente attenta la Corte a non interferire con equilibri e compromessi politici faticosamente raggiunti (50), tanto più quando alle coalizioni classiche — già disomogenee — si sono sostituite le “grandi coalizioni”, di ancor più difficile tenuta. Da questo punto di vista, la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* si rivela alquanto istruttiva, proprio perché — come non ha mancato di evidenziare la dottrina tedesca (51) — proprio in concomitanza con la creazione della *große Koalition* il giudice di Karlsruhe ha allargato la soglia del suo pretorio per ascoltare le ragioni delle minoranze parlamentari sacrificate dall'accordo trasversale fra i due più grandi e storici avversari (52).

Rispetto all'intervento del giudice costituzionale italiano, una questione non secondaria attiene ai tempi con i quali si denunciano “cavalieri legisla-

(48) V. al riguardo la citata sent. n. 146 del 2024.

(49) M. CARDUCCI, *Art. 94*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino 2006, p. 1817.

(50) Sulle ragioni politiche dell'incontrollato ricorso ai decreti-legge v. F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo in Parlamento. Evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, p. 14 ss. Le Autrici sottolineano che la principale necessità politica del Governo è quella di mostrarsi “decidente” di fronte ai propri elettori, mentre sarebbe secondaria la volontà di coartare la decisione della maggioranza parlamentare. Si può forse dire che la seconda è una conseguenza — quasi naturale — della prima, soprattutto in caso di governi di coalizione. L'osservazione, peraltro, si concilia con quanto ricordato sopra, cioè che l'attuale situazione “conviene” a vari soggetti, non esclusivamente al Governo.

(51) Cfr. F. MEINEL, *Vertrauensfrage. Zur Krise des heutigen Parlamentarismus*, Monaco di Baviera 2019, p. 150.

(52) Di recente questa attitudine è stata confermata, ancorché in assenza della “grande coalizione” fra SPD e CDU, ma sempre considerate le dinamiche di composizione interna alla coalizione di governo. Nel settembre 2023 il BVerfG ha sospeso con ordinanza cautelare (BVerfG, *Beschluss des Zweiten Senats vom 05. Juli 2023*) la prosecuzione di un procedimento legislativo troppo spedito, che stava impedendo ai parlamentari di discutere di una legge sull'efficientamento energetico degli edifici (*Gebäudeenergiegesetz*), cambiata integralmente con un emendamento del Governo presentato all'ultimo momento, concordato all'interno della coalizione. Il ricorso, presentato da un deputato della CDU ha visto l'adesione processuale di altri esponenti di opposizione, anche appartenenti ai gruppi *Die Linke* e *Alternative für*

tivi” nelle leggi di conversione. L’assenza di un accesso diretto al giudice per i vizi di procedura rende questi ultimi difficili da rinvenire e da eliminare per via pretoria: il che, in verità, forse dovrebbe rendere la Corte ben più severa nel giudicare queste storture del procedimento legislativo, quando ha l’occasione di farlo. Al proposito occorre ricordare che alcune vie d’accesso al giudice renderebbero tale intervento più veloce: ad esempio, il giudizio in via principale intentato dalle regioni si è ormai da tempo aperto alla verifica dei requisiti dei decreti-legge, ma solo di recente le regioni sono state ammesse a denunciare i vizi dell’iter legislativo delle leggi di conversione (53).

Ancora, in un caso — o meglio in un *obiter* — la Corte ha avvalorato l’ipotesi che l’approvazione di un “cavaliere legislativo” possa costituire un abuso del procedimento legislativo di conversione tale da ledere la sfera di attribuzioni del singolo parlamentare e legittimarlo così al conflitto interorganico (54). Si è trattato di un *hapax legomenon*, che non appare prossimo ad una reale concretizzazione. Non va però scartata l’ipotesi che in periodi di maggioranze amplissime questo strumento possa consentire, in maniera più immediata, il rispetto dei limiti funzionali della legge di conversione e, più in generale, la reale partecipazione dei singoli parlamentari alla funzione legislativa (55).

#### 6. Conclusioni: dalla “metafisica politica” all’immanenza giuridica.

In un commento alla Carta costituzionale francese del 1814, il visconte di Chateaubriand (56) scriveva: «*Vouloir fixer des bornes au droit d’amende-*

---

*Deutschland* (AfD). Per effetto della decisione, è stato ordinato al *Bundestag* di rinviare la lettura finale, fissata nella stessa settimana, così da lasciare più tempo all’approfondimento e al dibattito.

(53) Sia consentito rinviare da ultimo a A. LAURO, *Quando le censure formali delle Regioni entrano in porto, ma non approdano (a causa del PNRR)*, in questa *Rivista* 2023, 123 ss.

(54) Cfr. ord. n. 274 del 2019: «se — in astratto — la palese estraneità delle disposizioni introdotte in fase di conversione potrebbe costituire un vizio procedimentale di gravità tale da determinare una menomazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari, tuttavia — in concreto, nel caso di specie — il ricorso non offre elementi tali da portare all’evidenza di questa Corte né l’asserito difetto di omogeneità dell’emendamento oggetto del presente conflitto, né la conseguente palese violazione delle prerogative dei senatori ricorrenti».

(55) In A. LAURO, *Il conflitto di attribuzione a tutela del singolo parlamentare. Prospettive e problematiche di una via incerta*, Bari 2022, 257-258, si è sostenuto che tale affermazione non sia così peregrina, nel momento in cui si ammette che è il “voto informato” (non il voto come mera azione meccanica) ad essere una prerogativa dei parlamentari, lesa dall’introduzione in un maxiemendamento con fiducia di una norma intrusa rispetto alla materia del decreto-legge da convertire.

(56) Noto per essere uno degli esponenti del romanticismo letterario francese, François-René de Chateaubriand ebbe un’intensa vita politica, dalle alterne fortune, nell’epoca della Restaurazione (sotto i regni di Luigi XVIII e Carlo X), come ministro e diplomatico, prima di ritirarsi dalla vita politica nel 1830, a seguito della

ment, trouver le point mathématique où l'amendement finit, où la proposition de loi commence [...] C'est se perdre dans une métaphysique politique sans rivage et sans fond» (57). Va segnalato che questa frase è estrapolata da un ragionamento molto accorato con cui Chateaubriand riteneva necessario riconoscere il diritto di iniziativa legislativa anche alle Camere, diritto che la Carta costituzionale accordava esclusivamente al Re (art. 16), su eventuale “supplica” delle assemblee (art. 19). In questo contesto, e con un afflato tutt'altro che anti-parlamentarista, Chateaubriand criticava la prassi di rigettare emendamenti perché considerati autonome proposte di legge, in violazione della prerogativa regia di iniziativa legislativa (58).

Sono trascorsi più di due secoli da allora e possiamo forse dire che la metafisica politica è ormai immanenza giuridica, anzi giurisdizionale. Identificare i confini tra l'emendamento e la proposta è attività che i giudici — in Francia e in Italia — compiono, seppur con metodi e approcci differenti. In questi due secoli le esigenze sono mutate, ancorché non totalmente.

Il punto di equilibrio fra i poteri dei pochi (il Governo) e le prerogative dei molti (il Parlamento) è ancora oggetto di una ricerca, perenne e inesaurita, che caratterizza la storia del costituzionalismo e che oggi deve sempre più commisurare, in Parlamento, il rapporto fra il potere dei molti (la maggioranza di governo) e i diritti dei pochi (le minoranze parlamentari).

Se però si discende dal metafisico all'immanente è molto più semplice avvedersi di una giurisprudenza opportunistica (come sembra talvolta quella del *Conseil constitutionnel*) o dai tratti lassisti (quale appare di tanto in tanto a Palazzo della Consulta).

Probabilmente occorrerebbe trovare una via mediana fra i due orientamenti: in Italia è ormai un'esigenza democratica recuperare l'ordine della legislazione, cui corrisponde un ordine delle sfere di competenza fra i vari

---

rivoluzione delle c.d. “*Trois glorieuses*”. Fu autore di testi politico-costituzionali rilevanti come, appunto, *De la monarchie selon la Charte*, apparso nel 1816 per descrivere e criticare il funzionamento del regime parlamentare in base alla Carta costituzionale del 1814, non senza suggerire alcune strade interpretative per rendere più “rappresentativa” la monarchia borbonica restaurata.

(57) CHATEAUBRIAND, *De la monarchie selon la Charte*, Parigi 1816, oggi in Id., *Grand écrits politiques*, II, Parigi 1933, 332. La frase è ampiamente citata dalla dottrina francese sul tema: cfr. P. AVRIL, J. JICQUEL, J.E. JICQUEL, *Droit parlementaire*, cit., 36; P. BINZAK, *Chateaubriand et le droit d'amendement: un plaidoyer moderne et méconnu*, in *Revue politique et parlementaire* 2001, n° 1013 e Id., *Le Conseil constitutionnel et le droit d'amendement: entre «errements» et malentendus* in *Revue française de droit constitutionnel* 2001, n. 3, 479 ss. Come sottolineano i contributi da ultimi citati, la posizione di Chateaubriand era tutta a difesa delle prerogative parlamentari e non, come qualcuno ha tentato di sostenere (proprio nella temperie culturale della V Repubblica), in chiave di limitazione di queste.

(58) È interessante notare che già all'epoca sorgevano i due nuclei problematici di cui si è dato conto: il contenuto materiale della legge, da una parte, e le sfere dei poteri, dall'altra.

organi (59); in Francia vi è una altrettanto forte esigenza di sciogliere il Parlamento dai vincoli che lo costringono, i quali mascherano dietro la razionalizzazione del potere la sua concentrazione nelle mani del Capo dello Stato e del suo *entourage* (60).

È evidente il peso della responsabilità che grava sui giudici costituzionali, ma già coltivare i “germi” di un parlamentarismo ordinato - e non “ingabbiato” - potrebbe rivelarsi salvifico di fronte alla crisi della democrazia rappresentativa.

ALESSANDRO LAURO

ABSTRACT

Il saggio mette a confronto le giurisprudenze costituzionali italiana e francese con riguardo all'omogeneità dei testi legislativi e i limiti alla facoltà di emendamento che ne discendono. L'occasione è data da alcune recenti decisioni emesse dai rispettivi giudici costituzionali, che inducono a formulare l'attitudine di questi di fronte alle contingenze storiche.

***“Legislative Riders” and inemendability of texts: hints for an italian-french comparison starting from the most recent case-law.***

*The essay compares Italian and French constitutional case-laws with regard to the homogeneity of legislative texts and the related limits to the faculty of amendment. The occasion is provided by some recent decisions issued by the respective constitutional judges, which lead to a formulation of their attitude in the face of historical contingencies.*

---

(59) Come dice M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano 2023, 252, serve, da parte dei giuristi, «intransigenza nei confronti di qualunque contraffazione dell'ordine costituzionale dei poteri».

(60) A. LE DIVELLEC, *Parlementarisme négatif et captation présidentielle. La démocratie française dans la «cage d'acier» du présidentielisme*, in D. CHAGNOLLAUD, B. MONTAY (a cura di), *Les 60 ans de la Constitution. 1958-2018*, Parigi 2018, 74.