

MAXIEMENDAMENTI, RIFORMA PER I DUE POLI

di Vincenzo Lippolis

Un sistema politico deve produrre decisioni. Se non lo fa è destinato all'asfissia. Il marchingegno di porre la questione di fiducia sui cosiddetti maxiemendamenti, che sostituiscono in gran parte, se non per intero, un progetto di legge, è l'estremo sussulto dei governi per sfuggire all'impotenza decisionale. E' una prassi cui hanno fatto ricorso governi di diverso colore politico in più di un'occasione a partire dagli anni Ottanta. Essa utilizza il legittimo potere del governo di porre la fiducia sull'approvazione di un testo e tende fino al limite di rottura il disposto dell'art. 72 della Costituzione per il quale le leggi vanno approvate articolo per articolo.

Poiché nella Costituzione non è detto che cosa sia un articolo dal punto di vista contenutistico ed è difficile stabilirlo a priori, alla norma costituzionale si rende un tributo puramente formale: in un unico articolo ne vengono accorpati quanti più se ne può e vengono inanellate disposizioni tra loro concettualmente distinte. Insomma, il maxiemendamento è una sorta di pozzo senza fondo normativo che assicura al governo l'approvazione del testo desiderato, senza possibilità di modifiche e nei tempi rapidi del dibattito sulla questione di fiducia.

Le conseguenze sono lo strozzamento della discussione parlamentare e la produzione di leggi di acrobatica lettura ed enigmatica comprensione.

Questo straripante atto di forza nei confronti del Parlamento nasconde in realtà una debolezza. I governi di coalizione, come sono sempre stati quelli italiani, hanno la necessità di trovare punti di mediazione tra i partiti che li compongono. L'eterogeneità politica delle coalizioni, paradossalmente accentuatasi dopo l'introduzione del maggioritario, rende difficile la trattativa e fa rinviare all'ultimo momento utile le decisioni. Nel contempo, la fragilità della mediazione raggiunta deve essere protetta attraverso la posizione della questione di fiducia, perché essa potrebbe saltare in un ordinario dibattito con la votazione di emendamenti.

Necessità di far presto e necessità di non cambiare il testo legislativo concordato spingono il governo a presentare i maxiemendamenti.

A questo elemento, che attiene alla struttura del sistema partitico, se ne aggiunge un altro che riguarda la disciplina costituzionale del procedimento legislativo. Il governo non vi trova infatti alcuno strumento che garantisca la tempestività dell'attuazione legislativa del proprio indirizzo politico. La questione di fiducia, che pure discende da principi costituzionali, ha la sua disciplina nei regolamenti parlamentari e costituisce un'arma a volte anche eccessiva e di non agile utilizzazione per gli appesantimenti procedurali che le sono connessi (in particolare, alla Camera, il termine di ventiquattro ore tra annuncio e votazione).

Se si riflette, il maxiemendamento è il surrogato italiano del *vote bloqué* previsto dalla Costituzione francese, con il quale il governo può far approvare un intero progetto di legge con le modifiche gradite mediante un solo voto. La differenza è che il voto bloccato francese non ha il valore di votazioni di fiducia.

In Italia, il dibattito sulle "corsie preferenziali" per i disegni di legge governativi risale agli anni Ottanta e non ha mai trovato adeguata sistemazione. E' vero che le riforme dei regolamenti parlamentari successive al passaggio maggioritario hanno accentuato la capacità di decisione del Parlamento e ristretto i tempi dei dibattiti, ma il governo non è titolare di poteri propri che possano orientare la discussione entro termini predefiniti.

Il richiamo del Presidente della Repubblica sulla prassi dei maxi emendamenti, prontamente raccolto dai Presidenti delle Camere, che hanno collocato il problema nel più ampio contesto della qualità della legislazione, può trovare uno sbocco positivo con un riequilibrio dei ruoli del governo e del Parlamento, della maggioranza e della opposizione, rafforzando le rispettive funzioni oggi avviliti dalla distorsione provocata dalla tecnica dei maxi emendamenti.

Si potrebbe riflettere sull'idea, contenuta nel progetto di riforma costituzionale approvato dalla commissione bicamerale D'Alema (e ripresa nella riforma attualmente all'esame delle camere), di conferire al governo la possibilità di veder votati i propri disegni di legge articolo per articolo a data certa e senza dover ricorrere alla questione di fiducia, ma con distinte votazioni per ogni articolo.

Nel contempo, per non rendere il Parlamento una sede di mera registrazione di decisioni prese altrove, si dovrebbe garantire una tempestiva conoscenza dei testi definitivi sui quali il governo chiede la deliberazione in modo da poter avere un dibattito non strozzato e reso inutile dalla apposizione della questione di fiducia.

Probabilmente, è possibile ottenere questi risultati anche senza giungere a modifiche costituzionali, operando sui soli regolamenti parlamentari.

Il prerequisito per giungere ad una soluzione è comunque che l'approccio al problema prescindano dall'attuale clima di tensione tra i due schieramenti politici. È necessario uno sforzo di tutti, altrimenti all'espedito dei maxi emendamenti continueranno a far ricorso tutti allorché si troveranno al governo. Governare significa decidere, ma la democrazia esige che la decisione parlamentare faccia seguito ad un adeguato confronto delle opinioni.