

Incostituzionale concentrare tutto in un solo articolo

di Valerio Onida

L'alternarsi al Governo di maggioranze diverse ha un vantaggio: l'attività del Parlamento e del Governo può essere valutata da ognuno dei due schieramenti sia dal punto di vista della maggioranza (quando è in maggioranza), sia dal punto di vista dell'opposizione (quando si trova all'opposizione): così che entrambi sono in grado di apprezzare la necessità di rispettare l'equilibrio fra le contrapposte esigenze di consentire processi decisionali efficaci, e di non alterare indebitamente il ruolo delle istituzioni. Però il vantaggio c'è soltanto se i due contendenti non adottano un atteggiamento spregiudicatamente opportunistico, per cui ciascuno, quando è al Governo, si preoccupa soltanto di assicurare il veloce passaggio parlamentare delle proprie proposte, bollando come ostruzionistiche le iniziative dell'opposizione, e quando invece è all'opposizione, grida alla violazione dei diritti del Parlamento da parte della maggioranza che fa le stesse cose.

E' il caso del ricorso al voto di fiducia, periodicamente evocato, minacciato, praticato dai vari Governi, e censurato dalle varie opposizioni. In un regime parlamentare come il nostro, l'esecutivo ha sempre la possibilità di attribuire al voto, che una Camera si accinge ad esprimere su un oggetto specifico, il valore di voto sulla fiducia: con la doppia conseguenza di condizionare al suo esito la propria permanenza in carica (e quindi di "costringere" la propria maggioranza a votare disciplinatamente, pena la crisi), e di ottenere che si voti sulla propria proposta precludendo il voto sugli emendamenti. Considerato che oggi i regolamenti parlamentari prevedono anche altri strumenti per combattere l'ostruzionismo sistematico delle opposizioni, quale soprattutto la programmazione rigida dei tempi di discussione, l'effetto più importante della questione di fiducia finisce per essere quello, oltre che di guadagnare tempo, di ricondurre ad una disciplina più o meno "forzata" una maggioranza che tenda a dividersi. Fin qui, comunque, nulla di anomalo, salvo che il ricorso al voto di fiducia divenga così frequente e sistematico da far dubitare del grado di condivisione dell'intero progetto governativo da parte dei gruppi della maggioranza. L'anomalia comincia però quando la fiducia è posta non su un singolo oggetto o su una singola misura, ma sui cosiddetti maxi-emendamenti, cioè su un testo col quale il Governo riformula integralmente in un unico articolo tutti o buona parte dei contenuti della legge, originariamente iscritti in articoli separati. Già è improprio che la legge finanziaria annuale divenga una legge "omnibus" in cui si accumulano le più disparate misure, non solo tributarie e di spesa, delle quali le varie amministrazioni statali o i gruppi di interesse chiedono e ottengono l'inserimento per usufruire della corsia preferenziale apprestata per l'approvazione di questo provvedimento. Le leggi dovrebbero essere il più possibile omogenee nel loro contenuto, per dare luogo ad un processo decisionale razionale.

Ma se poi tutti questi disparati contenuti vengono "ammassati" in un unico articolo, l'anomalia diviene vera e propria violazione di una precisa regola costituzionale: quella secondo cui ogni disegno di legge è approvato da ciascuna Camera «articolo per articolo e con votazione finale» (art. 72 della Costituzione). Il voto sui singoli articoli è inteso ad assicurare il consenso delle Camere su ognuno dei rispettivi contenuti, mentre il voto finale assicura il consenso sull'intera legge, quale risulta dopo il voto sui singoli articoli. Ma se in un testo formalmente costituito da un unico "articolo", sottoposto ad un unico voto, si includono disposizioni del tutto

eterogenee, unificate solo dalla volontà politica del Governo, si elude lo scopo voluto dalla Costituzione.

Questa prassi, a cui hanno fatto ricorso Governi dell'una e dell'altra parte, è chiaramente incostituzionale, come ha avvertito il presidente della Repubblica Ciampi in un messaggio del 16 dicembre 2004. Richiamo rimasto purtroppo inascoltato: la legge finanziaria per il 2006 (l'ultima del governo Berlusconi), è formata da un unico articolo composto di ben 612 commi!

Le difficoltà del processo decisionale in Parlamento, specie in presenza di situazioni di conflittualità esasperata, possono e debbono essere affrontate, oltre che con gli strumenti della politica, anche attraverso una eventuale revisione e un perfezionamento, là dove sia necessario, dei regolamenti delle Camere. Ma la violazione della Costituzione non può mai costituire una buona prassi di Governo.

Se, dunque, il Governo vorrà o dovrà ricorrere al voto di fiducia per ottenere l'approvazione della finanziaria per il 2007, che questo non avvenga ricorrendo ancora una volta alla prassi dei maxi-emendamenti. Si voti su ogni singolo articolo, e se per alcuni di tali articoli ve ne saranno le ragioni e la necessità, si chieda il voto e si ponga la questione di fiducia su ciascuno di essi.

Non vorremmo che il ristabilimento della correttezza istituzionale dovesse richiedere l'intervento della Corte costituzionale, come accadde nel '96, quando la prassi allora invalsa, anch'essa incostituzionale, della reiterazione ad infinitum dei decreti legge non convertiti tempestivamente dalle Camere dovette essere stroncata da una decisione dell'organo di garanzia costituzionale.