

Abstract

Dall'esordio, nell'ormai lontano 1953, con un maxi-emendamento, sia pur *ante litteram*, allo sviluppo nelle legislature del maggioritario, sino alle significative e più recenti evoluzioni degli ultimi anni, in senso palesemente degenerativo, il ricorso al binomio maxi-emendamento – questione di fiducia ha caratterizzato, alterato, distorto il procedimento legislativo di molte, tante, troppe leggi. A colpire, non è tanto e solo il dato quantitativo, bensì le distorsioni qualitative derivanti dall'esplosione del fenomeno. Il rilevante incremento della prassi in esame, al decrescere della produzione legislativa, ad esempio; la specializzazione in sede di conversione dei decreti-legge e in materia economico-finanziaria, accompagnata però da uno sviluppo trasversale su molteplici materie, finanche su quelle di forte impatto sociale, nonché, sulle questioni più complicate; l'aumento abnorme dei commi, di cui si compongono i maxi-emendamenti, oggetto della questione di fiducia, tale da realizzare quella mutazione genetica dell'unità di base del discorso normativo, dall'articolo al comma, che ha consentito di raggiungere il traguardo, ancor oggi ineguagliato, della legge finanziaria del 2007, composta da un solo articolo e ben 1364 commi e caratterizzata da un'incontrovertibile eterogeneità di norme che avrebbero potuto essere non solo oggetto di più articoli, ma addirittura di differenti disegni di legge.

È in tale contesto che il lavoro ricostruisce, in termini storico-istituzionali, alcuni casi, scelti proprio in ragione del differente periodo, sistema elettorale e contesto politico in cui sono inseriti, per esaminarne il filo rosso che li accomuna: l'inestricabile relazione che intercorre tra vizio *in procedendo* e prodotto legislativo.

L'apposizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti e gli effetti della “famosa trinità” a essa connessi – vale a dire priorità, indivisibilità, inemendabilità – non solo determina il brusco e totale (auto)azzeramento del potere di emendamento in cui si sostanzia il paradosso dei maxi-emendamenti, ma lede molti dei principi informatori propri del procedimento legislativo, snaturando le componenti garantiste sottese al dettato costituzionale. Qualora, poi, avvalersi delle conseguenze procedurali della prassi in esame diventa funzionale ad aggirare tempi e modi di approvazione del procedimento legislativo, indispensabile per costruire un'atipica corsia preferenziale per le proposte governative, si appalesa la degenerazione funzionale della questione di fiducia. Ne consegue, in una prospettiva di più ampio respiro, l'evidente incidenza del binomio in questione sulla progressiva erosione del ruolo decisionale del Parlamento nella produzione legislativa. Un vero e proprio paradosso della demo-

crazia maggioritaria, in cui il Governo, pur debole e diviso al suo interno, gioca un ruolo decisivo, preponderante, schiacciante, contribuendo gradualmente a espropriare le Camere della propria funzione legislativa.

Inevitabili le ripercussioni sul prodotto finale. Sotto il segno dell'emergenza, della fretta e dell'eccezione o, più acutamente, in virtù di una tattica politicamente vantaggiosa per tutti gli attori del processo decisionale, si confeziona un prodotto finale disarticolato, a livello formale – pochi articoli, se non uno soltanto, centinaia, migliaia di commi – disomogeneo, a livello sostanziale. Con un'unica certezza: l'incertezza che ne consegue. Anche senza spingersi fino ad affermare che la certezza del diritto «è elemento intrinseco del diritto, sì che il diritto o è certo o non è neppure diritto» (Bobbio), è indubbio che leggi poco chiare, mal formulate, disorganiche, in una parola «oscur» (Ainis), pregiudicano la comprensibilità delle norme, ripercuotendosi negativamente sull'osservanza e dunque sull'effettività delle stesse e, in più in generale, incidendo sulla qualità della democrazia, ostacolano un'efficace interazione tra istituzioni e cittadini.

Ineluttabile dunque l'intervento delle istituzioni.

Difficile contare su Governo e Parlamento, rafforzando il ruolo degli strumenti di natura ibrida, tra politica e diritto, da essi predisposti: sono i veri protagonisti del processo decisionale che, a prescindere dal contesto politico, dalle maggioranze di turno, di diverso segno o colore, hanno una convenienza di indubbio rilievo e se «nessuno è senza peccato (...) nessuno scaglierà la prima pietra» (Sorrentino).

Complicato e forse eccessivamente problematico, un ingresso a gamba tesa del Presidente della Repubblica in una *querelle* eminentemente politica. Ma, come già avvenuto con riguardo alla decretazione d'urgenza, non è escluso, anzi assai auspicabile, che il Capo dello Stato, quale custode della qualità della normazione, contribuisca con il proprio operato a realizzare «quell'effetto di trascinamento» nei confronti della Corte costituzionale.

D'altra parte, se è vero che la politicità delle questioni ha orientato la tendenziale riottosità del giudice, è altrettanto indubbio che, come già avvenuto, prassi illegittime, tali da condurre «a oscurare principi costituzionali di rilevanza primaria (...) principi la cui violazione o elusione è suscettibile di incidere non soltanto sul corretto svolgimento dei processi di produzione normativa, ma anche sugli equilibri fondamentali della forma di governo» (sentenza n. 360 del 1996), debbano essere rimosse per ripristinare «il nesso tra unità, Costituzione e garanzia» (Zagrebelsky).

Sembrano, dunque, maturi i tempi per invocare una decisione della Corte che contribuisca a contenere gli abusi perpetrati tramite il ricorso alla prassi in esame. Certo è, poi, che, come la storia insegna, il solo intervento del giudice costituzionale, sia pur brusco e decisivo, non sarebbe sufficiente, né ai fini del ripristino della costituzionalità violata, né per evitare nuove e ulteriori forme di abuso. Occorrono, dunque, riforme costituzionali incisive tali da correggere alla base le distorsioni che hanno consentito lo sviluppo di una prassi sì degenerativa.

Abstract

From the beginning, in 1953, with an *ante litteram* “maxi-amendment”, to its development during the legislatures under the majority rules, to the significant and more recent developments of the last few years, in a clearly degenerative direction, the recourse to the maxi amendment - confidence vote has characterized, altered, distorted the legislative process of too many legislative acts.

What is surprising is not only the quantitative element, but the qualitative distortions deriving from the massive expansion of the phenomenon. The significant increase of the practice in question, with the decrease in legislative production, for example; the specialization in the conversion of decree-laws and economic-financial matters, but accompanied by a cross-cutting development on many subjects, even on those with a strong social impact, as well as on the most complicated issues; the abnormal increase of the paragraphs, of which the maxi-amendments are made, subject to the confidence vote, such as to achieve the genetic mutation of the basic unit of the normative discourse, from the article to the paragraph, which has allowed the achievement of the goal, still unequalled today, of the 2007 Financial Law, made up of a single article and 1364 paragraphs and characterized by an incontrovertible heterogeneity of rules that could have been not only the object of several articles, but even of different legislative proposals.

In this context the publication describes, in historical-institutional terms, some cases, chosen precisely because of the different period, electoral system and political context in which they took place, to examine the common thread that unites them: the inextricable relationship existing between the procedural defects and the legislative product.

Requesting the confidence vote on maxi-amendments and the connected effects of the “famous trinity” - priority, indivisibility, immutability - not only determines the abrupt and total (self) cancellation of the power of amendment which constitutes the paradox of the maxi-amendments, but violates many of the informative principles proper to the legislative procedure, distorting the guarantees provided by the constitutional rules.

Should the use of the procedural consequences of the practice in question becomes a means to circumvent the timing and the methods of the legislative procedure, which is essential to build an atypical preferential lane for government proposals, the functional degeneration of the confidence vote becomes evident.

As a consequence, from a broader perspective, this has an evident impact of the binomial in question on the progressive erosion of Parliament’s decision-making role in legislative production.

A real paradox of majority democracy, in which the Government, although weak and divided, plays a decisive, preponderant, overwhelming role, gradually contributing to the expropriation of the Chambers of their legislative function. The repercussions on the final product are inevitable.

Because of the emergency situation, of the hurry and the exception or, more acutely, by virtue of a politically advantageous tactic for all the players of the decision-making process, a final disarticulated product is produced, at a formal level - few articles, if not only one, hundreds, thousands of paragraphs - substantially dishomogeneous.

With one certainty: the uncertainty that follows. Even without going so far as to affirm that the legal certainty "is an intrinsic element of law, so that the law is either certain or not even law" (Bobbio), there is no doubt that unclear, poorly formulated, disorganized, in a word "obscure" laws (Ainis), jeopardize the comprehensibility of the rules, negatively affecting the compliance and therefore the effectiveness of the same and, more generally, affecting the quality of democracy, hinder an effective interaction between institutions and citizens.

Therefore the intervention of the institutions is ineluctable.

It is difficult to count on the Government and on the Parliament, reinforcing the role of their hybrid instruments, between politics and law: they are the real protagonists of the decision-making process, which regardless of the political context and the relevant majority have a convenience of undoubted importance and if "no one is without sin (...) no one will throw the first stone" (Sorrentino).

Complicated and perhaps excessively problematic, an intervention of the President of the Republic into an eminently political quarrel.

But, as already happened with regard to the decree of urgency, it is not excluded, indeed very desirable, that the Head of State, in the capacity of guardian of the quality of the legislation, contributes with his own work to realize "that effect of dragging" towards of the Constitutional Court.

On the other hand, if it is true that the political nature of the issues has oriented the reluctance of the judge, it is equally undoubted that, as already happened, illegitimate practices, such as to lead "to obscure constitutional principles of primary importance (...) principles whose violation or avoidance is likely to affect not only the correct performance of the legislative processes, but also on the fundamental balance of the form of government" (Judgment No. 360 of 1996), must be removed to restore "the link between unity, Constitution and guarantee" (Zagrebel'sky).

Therefore, it seems possible to invoke a decision of the Court that helps to limit the abuses through the use of the practice in question. Certainly, then, as history teaches, the mere intervention by the constitutional court, even if sharp and decisive, would not be sufficient, neither for the purpose of restoring the constitutional rule, nor to avoid new and further forms of abuse. Therefore, incisive constitutional reforms are needed, which should be able to correct at the base the distortions that have allowed the development of a so degenerative practice.