

Nato con la funzione di migliorare una proposta di legge, troppo spesso usato per ostacolare la maggioranza.

La moda della modifica

L'emendamento, ormai, ha una cattiva reputazione. Equiparato a trucchi, trappole, espedienti, viene visto come una sorta di corruzione dell'attività legislativa, una scappatoia alla quale ricorrono governi deboli, maggioranze traballanti, parlamentari maneggoni. Invece di essere un aggiustamento di una proposta di legge, si dilata, mangia tutto il testo a cui si riferisce, lo sostituisce integralmente. Entra così a far parte di un mondo che sempre più ha bisogno della grande dimensione, dove tutto tende a diventare "maxi". Abbiamo avuto il maxi processo, siamo approdati al maxi emendamento. Torna alla memoria l'imperativa insegna di un negozio di New York, "Think Big", dove oggetti della vita ordinaria vengono venduti in dimensione inusitata.

"Emendare", dicono i dizionari, è "liberare da imperfezioni e difetti", "correggere", addirittura "guidare verso un miglioramento morale". L'emendamento, dunque, dovrebbe essere il risultato di questo virtuoso modo di procedere. Perché questa lettura positiva si è rovesciata nel suo contrario? Fermiamoci un momento. Non tutti gli emendamenti sono figli di una perversione del lavoro parlamentare. Ma, come si suol dire, la moneta cattiva scaccia la buona. E così accade che il prevalere di pessime abitudini, non solo nella prassi italiana più recente, oscuri la funzione positiva della tecnica dell'emendamento.

La legge "prendere o lasciare"

"La votazione degli emendamenti agli articoli è forse la più sottilmente ardua di tutte le procedure legislative", scrive Andrea Manzella. Ma non è solo qui, nelle finezze parlamentari, che va ricercata la natura profonda dell'emendamento. Essa appartiene alla laicizzazione della legge, non più rivelazione del Signore o atto del Sovrano, ma interamente consegnata alla libera determinazione degli uomini. E, dunque, alla democratizzazione



della legge e del procedimento che ad essa conduce.

Quando entra in Parlamento, quale che sia la sua origine, la proposta di una legge non ha, o non dovrebbe avere, il carattere di un diktat, di un prendere o lasciare. E' un atto sul quale si eserciterà la capacità del dialogo, del confronto. Non l'immutabilità, ma la modificabilità, è il suo carattere. E lo strumento per raggiungere questo risultato è appunto il potere di emendare attribuito al singolo "rappresentante del popolo", al parlamentare, che così può pienamente assumere quel ruolo di

"legislatore" che la sua funzione esige.

Collaborazione e opposizione

Emblema della virtù dialogica della democrazia, l'emendamento trova le sue regole che lo adattano alla variabilità dei sistemi istituzionali, alle attitudini ed agli scopi di chi lo formula. Può essere lo strumento per limare le punte troppo aguzze di una proposta, per correggere una sgrammaticatura, ma può spingersi fino ad incarnare un "controprogetto", modificando la proposta nei suoi punti essenziali o addirittura prospettando



L'emendamento è quindi da stroncare? Attenzione, perché è un ingrediente fondamentale della democrazia

di Stefano Rodotà



Dorian Stroligo

una sua integrale sostituzione. Ma non deve essere necessariamente letto nella logica oppositiva. L'emendamento è anche espressione di una logica collaborativa. Tra il Governo e il Parlamento, quando è il primo ad aver preso l'iniziativa. Tra gli stessi parlamentari, se la proposta è scaturita dal loro interno. Quando, però, i corretti circuiti di comunicazione all'interno del Parlamento e nelle sue relazioni con l'esecutivo si alterano, allora l'emendamento può divenire trincea, strumento di resistenza, motore importante dell'ostruzionismo. Da anni le cronache ci parlano di

migliaia di emendamenti presentati su una proposta di legge, che non hanno affatto il fine di migliorarne la qualità, bensì quello di impedirne l'iter, di bloccarne l'approvazione. Il fiume di emendamenti proposti da un singolo o da un gruppo parlamentare riproduce in un'altra dimensione la volontà di resistenza illustrata dalla maratona oratoria con la quale James Stewart riuscì a bloccare le mire degli speculatori nell'indimenticabile *Mr. Smith va a Washington* di Frank Capra.

Una specie a rischio estinzione

Qui, tuttavia, nasce un altro interrogativo. Quali sono i limiti del potere di emendamento, quali gli abusi ai quali si può prestare? Terreno scivolosissimo, perché spinge a sindacare un potere che il parlamentare dev'essere libero di esercitare. Se alcuni limiti o filtri sono accettabili, in primo luogo quelli che subordinano l'ammissibilità dell'emendamento alla sua aderenza alla materia trattata dalla proposta in discussione, altri possono divenire la via attraverso la quale l'esecutivo torna ad appropriarsi della signoria assoluta sul procedimento legislativo.

Questa attitudine viene favorita dalla trasformazione dell'emendamento in puro strumento ostruzionistico, utilizzato in forme ripetute e massicce. Ecco, allora, l'accusa di trasformarsi in puro ostacolo, tradendo la sua origine, che apre le porte alla previsione di casi in cui la proposta del Governo è inemendabile o addirittura sottratta al voto parlamentare, come accade con l'articolo 49.3 della Costituzione francese. Così, in nome dell'efficienza e della speditezza del procedimento legislativo, i governi manipolano diversamente la tecnica dell'emendamento: o escludendola; o adoperandola come un lenzuolo, con la quale coprono un intero testo di cui chiedono l'approvazione a scatola chiusa. Sopravviverà l'emendamento come strumento essenziale della demo-

crasia, o sarà sempre più stretto tra pulsioni negative e utilizzazioni strumentali? Un segnale da cogliere viene dalle tecnologie dell'informazione, che in diversi paesi cominciano ad essere utilizzate per aprire nuovi canali di comunicazione tra Parlamento e cittadini, ai quali viene attribuito un accesso diretto al procedimento legislativo con la possibilità di presentare appunto "emendamenti" ai testi in discussione, sia pure con rilevanza formale diversa da quella dell'emendamento classico. Qui il dialogo, il controllo del potere, la collaborazione diffusa, insieme ad una adeguata misura da parte dei parlamentari, possono aprire una strada che rinvigorebbe l'istituto dell'emendamento nel suo insieme.

STRUMENTO LEGISLATIVO L'EMENDAMENTO

- > **Che cos'è:** una proposta di modifica ad una legge in corso di approvazione in una delle due Camere del Parlamento
- > **Caratteristiche:** dev'essere "proponibile", cioè non estraneo alla materia, e "ammissibile", cioè avere una reale portata modificativa
- > **Ordine:** nell'esaminarli e nel votarli, si parte da quelli che apportano le modifiche più radicali al testo originario, giungendo via via a quelli da esso meno distanti
- > **Perversioni:** possono essere presentati anche emendamenti a un emendamento, i cosiddetti subemendamenti
- > **Record:** per l'approvazione della Finanziaria 2007 sono stati presentati ben 1787 emendamenti. Molti meno degli anni scorsi, hanno precisato i parlamentari dell'Unione. Ma il vero record è che per la prima volta nella storia della Repubblica, la maggioranza ne ha presentati più dell'opposizione: 982 contro 805
- > **Gli zii d'America:** gli emendamenti alla Costituzione degli Stati Uniti non sono proposte di variazioni, ma modifiche approvate. In particolare i primi 10, ratificati nel 1789 cioè appena due anni dopo la Costituzione stessa, costituiscono il noto Bill of Rights, la carta dei diritti fondamentali dei cittadini