AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare
ISSN 2038-3711

I "tempi" della decisione nel rapporto tra Assemblee elettive ed Esecutivi·

Nicola Lupo

SOMMARIO: 1. Premessa: i Parlamenti "fanno sistema" – 2. L'elevata politicità del "fattore tempo" – 3. L'uso del tempo in Parlamento: la programmazione dei lavori e il contingentamento dei tempi – 4. I "tempi certi" del Parlamento europeo – 5. Tempi della società, tempi delle istituzioni: sui caratteri propri dei procedimenti parlamentari (e sulla loro scomparsa nel caso dei maxi-emendamenti) – 6. Uno spunto conclusivo: l'inutilità delle polemiche politiche sui tempi della decisione parlamentare

1. Premessa: i Parlamenti "fanno sistema"

Sono estremamente grato alla Scuola superiore Sant'Anna per l'invito a partecipare al seminario odierno, anche perché avverto, e non da oggi, una profonda sintonia con l'approccio che ispira questi cicli di seminari: sia per ragioni legate al mio percorso professionale, che si colloca in qualche modo a cavallo tra le istituzioni parlamentari e l'accademia, così come l'idea che mi sembra essere alla base di questi seminari; sia perché trovo particolarmente utile – e fors'anche necessaria, ove si vogliano esaminare scientificamente i fenomeni in questione – la comparazione tra le diverse assemblee elettive, che si è andata sviluppando soprattutto negli ultimi cicli di seminari pisani.

La comparazione, come ad esempio nel seminario odierno, tra una delle due Camere del Parlamento italiano, da un lato, e il Parlamento europeo, dall'altro, così come in altri casi la comparazione con i Consigli regionali, o anche semplicemente tra Camera e Senato (sembra assurdo, ma i seminari pisani costituiscono spesso una delle principali occasioni di confronto, quando non di conoscenza, tra i funzionari parlamentari che svolgono lo stesso mestiere) sono comparazioni a mio avviso assolutamente utilissime tanto per chi opera nelle istituzioni, quanto per chi le studia.

Nello specifico, credo che il tema del ciclo di seminari di quest'anno sia particolarmente cruciale, perché l'idea di esaminare le assemblee elettive non prese una per una, ma andare a vedere come queste si rapportano e "fanno sistema" con le altre istituzioni, come dal titolo di questo ciclo di seminari, è secondo me un approccio molto utile. In questo caso, devo dire che, come spesso capita, la sintonia è

· Testo rivisto dell'introduzione al seminario su "*Assemblee elettive ed Esecutivi: la questione dei 'tempi' della decisione"*, svoltosi a Pisa il 20 aprile 2009, nell'ambito del ciclo di seminari su "*Le Assemblee elettive in 'sistema' con le altre istituzioni*", organizzato dalla Scuola superiore Sant'Anna, in collaborazione con il Senato della Repubblica, con la Camera dei deputati, con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e con il Parlamento europeo. In corso di pubblicazione in *Studi pisani sul Parlamento*, a cura di Emanuele Rossi.

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare
ISSN 2038-3711

naturale anche con il mio maestro, Andrea Manzella, il quale, in un recente contributo a conclusione di un convegno sull'evoluzione dei regolamenti parlamentari in Italia dal 1848 ad oggi, sottolinea proprio come il periodo migliore della storia parlamentare repubblicana sia stato quello in cui le Camere hanno saputo reagire rispetto ai mutamenti e ai condizionamenti derivanti dall'esterno, recuperando nei loro ordinamenti regolamentari il risultato e la ricaduta di alcune grandi leggi di organizzazione. Proponendo, perciò, una lettura non isolazionistica dell'autonomia parlamentare: "siamo ben consci del bene pubblico dell'autonomia parlamentare, della riserva di regolamento. Ma questa autonomia sarebbe soltanto un'autonomia di privilegio se non si manifestasse anche nella reattività, cioè nella capacità parlamentare di saper intrecciare le sue norme 'interne' con l'ordinamento costituzionale in senso lato" (cfr. A. Manzella, *Qualche considerazione finale*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*. Numero monografico del *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15, 2008, p. 201 s.).

E' sotto gli occhi di tutti che la tendenza, in questi anni, è quella ad accentuare decisamente le interrelazioni tra le assemblee parlamentari e gli altri poteri: si può anzi dire che esse sono sempre meno istituzioni isolate, ma sono chiamate sempre più spesso a fare sistema con altri organi, nell'ordinamento costituzionale italiano e, in qualche misura, anche al di fuori di questo.

2. L'elevata politicità del "fattore tempo"

In questa logica direi che il tema al centro del seminario di oggi, sui rapporti tra assemblee ed esecutivi quanto ai "tempi" della decisione, è particolarmente importante e, per più aspetti, cruciale. Sia perché gli interlocutori più naturali delle assemblee tendono ad essere, da sempre, gli esecutivi; sia perché il "fattore tempo" nell'attività parlamentare è un elemento tutt'altro che marginale. A supporto di quest'ultima affermazione posso citare un elemento tratto dall'analisi dottrinale e un altro ricavato, invece, dalla mia esperienza pratica.

Quanto al dibattito dottrinale, basti anche in questo caso richiamarsi a quanto osserva Manzella, laddove rileva che l'uso del tempo in parlamento "non è solo un problema di economia procedimentale, di razionale ed equa distribuzione di una risorsa scarsa", ma è anche e soprattutto un problema di politica istituzionale, "per almeno tre gravi ragioni. La prima è quella di dare all'intero sistema di governo certezza e predeterminazione sui tempi della decisione parlamentare. La seconda è quella di assicurare il coordinamento temporale alla moderna legislazione d'intervento (che ha vincoli d'interdipendenza nei tempi altrettanto importanti che nei contenuti). La terza è la necessità di garantire il diritto della maggioranza a decidere, superando eventuali ostruzionismi di minoranza" (così A. Manzella, *Il parlamento*, III ed., Il mulino, Bologna, 2003, p. 155). Si può, inoltre, qui segnalare che la recente

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare
ISSN 2038-3711

monografia di Lorenzo Cuocolo, dedicata al più ampio tema del rapporto tra tempo e potere nel diritto costituzionale, rivolge un'attenzione non certo episodica alla questione dei tempi della decisione parlamentare, riscontrando, tra le ragioni alla base della crisi della legge e dei Parlamenti, la cosiddetta "dromocrazia" (cfr. L. Cuocolo, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2009, spec. p. 188 s., ove tra l'altro è richiamato il passaggio di Manzella appena riprodotto).

Quanto al dato di esperienza, una delle poche cose che ho capito nel corso della mia esperienza di funzionario parlamentare è stato il fatto che la decisione sui tempi con cui si deve decidere è, quasi sempre, la decisione più politica di tutte le altre, di quelle cioè relative ai contenuti della decisione. Il che potrebbe suonare paradossale, ma solo per chi non considera che la tempestività della decisione ne determina, spesso, l'utilità o meno; che l'ordine delle decisioni può agevolare operazioni di scambio e di accordo; che la politica è, in qualche modo per definizione, la sede in cui si deve fare una sintesi, ed una sintesi collocata nel tempo e nello spazio, delle diverse domande sociali.

Gli esempi potrebbero essere tantissimi. Il caso che ho studiato un po' più da vicino negli ultimi tempi è quello dell'*iter* di formazione del cosiddetto "lodo Alfano", ossia della legge n. 124 del 2008. In quel caso, il disegno di legge governativo, presentato il 2 luglio 2008, è stato collocato nel calendario dei lavori della Camera, nella seconda settimana del mese di luglio 2008, al posto del disegno di legge di conversione del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica; ed è stato approvato dalla Camera il 10 luglio e dal Senato, senza modifiche, il successivo 22 luglio. Ossia, rispettivamente, a distanza di appena 8 e 20 giorni dalla sua presentazione da parte del Governo in Parlamento (per indicazioni ulteriori e osservazioni critiche sulle decisioni procedurali che hanno consentito, specie alla Camera, tali tempi di approvazione cfr. C. Bergonzini, *A proposito dell'iter parlamentare della legge n. 124 del 2008*, in *Il lodo ritrovato. Una* quaestio *e un* referendum *sulla legge n. 124 del 2008*. Atti del Seminario di Ferrara, 27 marzo 2009, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Guazzarotti, A. Pugiotto, P. Veronesi, Giappichelli, Torino, 2009, ebook, p. 47 s., S. Curreri, *Sui vizi procedimentali del c.d. lodo Alfano*, ivi, p. 101 s. e, volendo, N. Lupo, *Una legge approvata in gran fretta, sulla base dei "peggiori" precedenti*, ivi, p. 163 s.).

I tempi che si sono appena richiamati non sono affatto casuali, così come non lo è il "sorpasso" operato dal disegno di legge Alfano sul disegno di legge di conversione del decreto-legge "sicurezza": all'interno di quest'ultimo (il cui esame doveva necessariamente concludersi, salvo decadenza, entro 60 giorni dalla sua emanazione, ossia entro il 25 luglio) era stata inserita, infatti, nel corso dell'*iter* svoltosi presso il Senato, una norma (prontamente denominata, nel dibattito giornalistico, "bloccaprocessi") che stabiliva la sospensione dei processi penali relativi a fatti commessi fino al 30 giugno 2002. E, ad avviso dei costituzionalisti e

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare
ISSN 2038-3711

dei processualpenalisti, gli effetti di tale disciplina, sia in termini di incostituzionalità sia in termini di impatto sull'ordinamento, sarebbero stati, con ogni probabilità, assai più dirompenti di quelli derivanti dal "lodo Alfano" (peraltro poi giudicato costituzionalmente illegittimo, per violazione del combinato disposto degli artt. 3 e 138 Cost., dalla sentenza n. 262 del 2009 della Corte costituzionale).

3. L'uso del tempo in Parlamento: la programmazione dei lavori e il contingentamento dei tempi

Ciò detto su un piano generale circa il tema di questo seminario, limiterei il mio contributo essenzialmente a quattro osservazioni, volte a sollecitare coloro che interverranno dopo di me.

La prima osservazione si collega a quello che dicevo poc'anzi, al fatto cioè che il Parlamento non è più solo (semmai lo sia stato). L'immagine che si costruisce intorno al Parlamento ottocentesco è quella di un Parlamento legislatore, tendenzialmente solitario e quasi "onnipotente", in quanto non deve fare i conti con altri centri di produzione normativa (al di là del Governo, in particolare nelle situazioni di guerra) e non è limitato da una Costituzione rigida. La realtà è oggi molto diversa da questa immagine: i centri di produzione normativa, al di sopra e al di sotto del Parlamento, si sono moltiplicati in misura impressionante e la legge tende ad essere meno libera, in quanto sempre più condizionata dai vincoli costituzionali e da quelli che attraverso la Costituzione vengono riconosciuti come tali. Eppure, nel Parlamento italiano, e non solo in quello, ci troviamo ad operare ancora con molti degli istituti del Parlamento ottocentesco: e questo, ovviamente, comporta una serie problemi.

Se il Parlamento era il solo legislatore, evidentemente era il signore assoluto dei suoi tempi: nessuno poteva dirgli nulla, perciò, se decideva di legiferare, riguardo ad un certo oggetto, in un mese, in un anno, in due anni, in tre anni; o persino se decideva non farlo affatto. Oggi il quadro è profondamente diverso e il Parlamento è solo uno dei tanti legislatori. Allora, da questo punto di vista, sarebbe interessante vedere come un Parlamento nazionale con tradizioni antiche e nobili come quello italiano, da un lato, e un Parlamento relativamente recente quale è il Parlamento europeo, dall'altro, si siano strutturati per rispondere a questo mutamento.

Richiamo, ad esempio, un istituto tradizionale, nel diritto parlamentare italiano, che consiste in una vecchia regola che si insegna ai funzionari parlamentari appena hanno preso servizio e che, proprio nella ricordata decisione sul "lodo Alfano" anche il Presidente della Camera ha ribadito: mi riferisco alla regola per cui tutti i termini prescritti dai regolamenti parlamentare sono di norma da intendersi come meramente ordinatori, cioè la loro scadenza non produce effetti giuridici. Questa è una regola che, ormai, probabilmente non tiene più, e che ha ben poco senso nel momento in cui i tempi per l'intervento delle Camere sono, sempre più spesso, dettati dall'esterno: si

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare
ISSN 2038-3711

pensi al procedimento per l'espressione del parere delle commissioni parlamentari sugli schemi di atti normativi del Governo o ai procedimenti che chiamano i Parlamenti ad intervenire nella "fase ascendente" dei processi decisionali che hanno luogo in ambito di Unione europea (procedimenti su cui non mancano gli studi, promossi dalla Scuola Superiore Sant'Anna: tra gli altri, cfr., sul primo, *Il Parlamento "consulente". Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, a cura di E. Rossi, Jovene, Napoli, 2002 e *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, a cura di E. Rossi, Cedam, Padova, 2009; nonché, sul secondo, *Le "nuove" fonti comunitarie*, a cura di P. Bianchi, E. Catelani, E. Rossi, Cedam, Padova, 2005; cui *adde*, per gli ultimi sviluppi, C. Fasone, *I Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea nel* decision-making *comunitario*, in *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, Luiss University Press, Roma, 2009, p. 159 s.).

Più in generale, ovviamente, parlare del "fattore tempo" in Parlamento significa fare riferimento alla programmazione dei lavori e al contingentamento dei tempi. Si tratta, come è noto, di due istituti fondamentali, rispetto ai quali nel Parlamento italiano si sono verificati, negli ultimi 40 anni, evoluzioni molto significative: sia nei nuovi regolamenti di Camera e Senato approvati nel 1971, in partircolare rispetto ai regolamenti – che poi erano sostanzialmente i medesimi regolamenti vigenti prima del fascismo – che hanno governato il Parlamento repubblicano dal 1948 ad allora, sia nelle numerose riforme successive. I regolamenti del 1971, infatti, hanno introdotto il principio della programmazione dei lavori parlamentari, ma l'hanno introdotto in modo più formale che sostanzale: da un lato, ogni forma di programmazione era rimessa alla decisione unanime in seno alla Conferenza dei capigruppo; dall'altro, erano trascurati i meccanismi con cui dare attuazione alla programmazione, garantendo il mantenimento della tempistica definita in quella sede.

E' per questo che perchè possa dirsi realizzata un'effettiva programmazione dei lavori parlamentari bisogna arrivare, al Senato, almeno al 1988, e alla Camera al 1997, quando alla programmazione dei lavori si affianca in modo abbastanza generalizzato l'istituto del contingentamento dei tempi.

Sono percorsi probabilmente noti (e accuratamente ricostruiti anche nei passati cicli di seminari pisani: cfr., tra gli altri, G. Castiglia, *Maggioranza e opposizioni nella programmazione dei lavori parlamentari. L'esperienza del Senato*, in *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, a cura di E. Rossi, Cedam, Padova, 2004, p. 3 s., G. Lasorella, *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera: la riforma del 1997 e la prassi attuativa*, ivi, p. 13 s., D. Ravenna, *I Presidenti delle Camere in Assemblea*, in *Studi pisani sul Parlamento*, II, a cura di E. Rossi, Plus, Pisa, 2008, p. 69 s).

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare
ISSN 2038-3711

Ma forse non guasta, comunque, anche nell'ambito di questo seminario, approfittado in particolare della presenza del consigliere Giacomo Lasorella, ritornare sul parallelo tra Camera e Senato, posto che in queste materie si registrano assai significative differenze. Basti pensare al diverso ruolo spettante, ai sensi della vigente disciplina regolamentare, al Presidente del Senato e al Presidente della Camera. O, soprattutto, alla regola oggi vigente solo alla Camera, per effetto della disposizione transitoria di cui all'art. 154, comma 1, del regolamento, che vieta il ricorso al contingentamento dei tempi per i disegni di legge di conversione decreti-legge (per la cui origine cfr. in dottrina, A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 162 s., G. Rizzoni, *La programmazione dei lavori alla prova: l'esperienza della XIV Legislatura*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 203 s., spec. 214 s., e G. Lasorella, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci ed ombre*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, a cura di V. Lippolis, Jovene, Napoli, 2008, p. 57 s., spec. p. 76 s.). Regola che ha un suo sapore paradossale, se si esamina il problema con un certo distacco, perché fa sì che proprio nell'unico procedimento legislativo che per Costituzione è caratterizzato da urgenza non sia applicata la regola relativa all'uso del tempo come risorsa limitata, che è appunto quella del contingentamento dei tempi. Eppure, se riflettiamo sull'uso che del decreto-legge si è fatto nella prassi di questi decenni, ci rendiamo conto che forse proprio questo istituto sembra rappresentare uno dei pochi baluardi rispetto ad un uso del tutto incontrollato della decretazione d'urgenza.

4. I "tempi certi" del Parlamento europeo

Anche la comparazione tra le due Camere italiane e il Parlamento europeo è assai utile riguardo a questo tema, perché ci dice – e vengo così alla seconda osservazione – che tutto sommato il cammino fin qui percorso quanto all'uso del tempo parlamentare è stato sicuramente molto significativo, ma risulta ancora incompiuto.

Il Parlamento europeo, infatti, come è noto e come credo ci spiegherà la la dottoressa Sabina Magnano, si caratterizza per delineare, sin dall'inizio, tempi di intervento assai ristretti per i singoli parlamentari: da due a quattro minuti quando si parla a nome del gruppo; uno o due minuti quando si parla a titolo individuale (cfr. O. Costa-F. Saint Martin, *Le Parlement européen*, La documentation Française, Paris, 2009, p. 59). A questa tempistica il Parlamento italiano si è oggi molto avvicinato, per effetto dell'applicazione del contingentamento dei tempi. Mentre fino agli anni '80 l'idea di limitare i tempi di intervento, al di là delle questioni incidentali, a dieci o

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare
ISSN 2038-3711

a cinque minuti era considerata una specie di follia, oggi mi pare che anche i parlamentari italiani stiano incominciando ad abituarsi ad esprimersi in tempi brevi. Peraltro, alla Camera si sono forse toccati, nella prassi più recenti, eccessi in senso opposto: a tempi contingentati esauriti la Presidenza di assemblea è arrivata a dare la parola per 30, 20 e poi anche per 15 secondi (per quest'ultimo precedente, cfr. P. Gambale, *Quale è la durata minima degli interventi a titolo personale in presenza di ostruzionismo parlamentare?*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 18 ottobre 2005.): un tempo evidentemente insufficiente ad esprimere anche un'idea piuttosto elementare (in proposito, cfr. A. Di Capua *Il tempo dei parlamentari. Fino a che punto si può comprimere la libertà di parola?*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., p. 239 s., spec. 254 s.; in replica, sottolineando come la Presidenza, in tali occasioni, abbia "realizzato un ampliamento del dibattito e non una sua compressione", cfr. G. Lasorella, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti*, cit., p. 81,).

Un punto su cui ancora si riscontra una differenza significativa tra Parlamento europeo e Parlamento italiano è quello della programmazione dei lavori e, in particolare, della certezza dei tempi di svolgimento dei lavori.

Nel Parlamento europeo, probabilmente perché tale organo deve fare i conti con una serie di vincoli di tipo organizzativo legati alla sua composizione multinazionale e al multilinguismo, esiste una programmazione rigida e a lunga gittata. Mentre la programmazione dei lavori di Camera e Senato ha sì, nella pratica, un orizzonte temporale di regola mensile (visto che il programma dei lavori, specie al Senato, tende a perdere di importanza), ma viene comunque ad essere aggiornata a cadenza settimanale (con mutamenti, in genere, tutt'altro che di lieve entità), quella del Parlamento europeo ha un orizzonte temporale ben maggiore, di regola annuale, che indica in modo vincolante i giorni, le sedi e gli orari di seduta. Non solo: se, ad esempio, oggi andiamo sul sito del Parlamento europeo troviamo la programmazione delle sedute di commissione e di assemblea per i mesi di settembre, ottobre, novembre prossimi; e ciò benché da qui ad allora, nel giugno 2009, siano previste le elezioni per il suo rinnovo. Questa, in particolare, è un'informazione di cui, con riguardo al Parlamento italiano assolutamente non disponiamo: e che sarebbe, i questo caso, inconcepibile, perché alla Camera come al Senato non possiamo avere una programmazione che superi la legislatura.

La giustificazione tradizionale che si dà a questa diversità tra Parlamento europeo e Camere italiane mi convince fino ad un certo punto: si dice, perlopiù, che la programmazione a lunga gittata del Parlamento europeo è dovuta al fatto che esso avrebbe un minor peso politico, che, in sostanza, conterebbe assai meno del Parlamento nazionale.

Certo, è vero che nel Parlamento europeo la dinamica tra maggioranza e opposizione è meno presente, o almeno non è presente in termini così significativi,

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare
ISSN 2038-3711

così unificanti, come lo è nei Parlamenti nazionali (cfr., in proposito, G. Rizzoni, *Il problema dell'opposizione politica nella forma di governo dell'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, p. 905 s.). Tuttavia, sostenere oggi, come ancora si sostiene in editoriali apparsi di recente su autorevoli quotidiani (cfr. A. Panebianco, *Un continente marginale*, in *Corriere della sera*, 6 aprile 2009, il quale addirittura propone di rinunciare all'elezione diretta del Parlamento europeo; in senso diverso, cfr. sul medesimo quotidiano, rispondendo ad una lettera, il 10 aprile 2009, S. Romano, *Il deficit democratico paradosso dell'Unione*), che il Parlamento europeo è un Parlamento dimezzato, è un Parlamento che conta assai meno dei Parlamenti nazionali mi sembra falso dal punto di vista scientifico. A me pare che il Parlamento europeo sia un Parlamento ormai a tutti gli effetti, e dunque come un Parlamento vero e proprio (come ha riconosciuto la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza Matthews c. Regno Unito, del 18 febbraio 1999, con riferimento ad un Parlamento decisamente più debole rispetto a quello ora disegnato dal trattato di Lisbona), il quale, per certi aspetti e nell'esercizio di alcune funzioni, esercita un peso maggiore rispetto a quello di molti Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea. E ciò fors'anche per la già segnalata assenza di quel rapporto maggioranza-opposizione, che rende l'istituzione europea un po' più libera dai vincoli di maggioranza (in questo senso, ad esempio, N. Nugent, *Governo e politiche dell'Unione europea. II. Istituzioni e attori politici*, ed. it. a cura di S. Gozi, Il mulino, Bologna, 2006, spec. p. 137).

Quella del confronto tra Parlamento europeo e Parlamento nazionale è una questione che già ho avuto modo qualche volta di rivolgere a politici che erano stati eletti, in tempi diversi, sia parlamentare europeo, sia parlamentare nazionale. Avendo qui con me due autorevolissimi funzionari appartenenti alle due istituzioni mi sento in dovere di porla anche quest'oggi.

5. Tempi della società, tempi delle istituzioni: sui caratteri propri dei procedimenti parlamentari (e sulla loro scomparsa nel caso dei maxi-emendamenti)

Un'ulteriore (e penultima) sollecitazione trae origine dal dibattito sulla riforma dei regolamenti parlamentari, che sembra essersi riavviato nel primo anno della XVI legislatura.

E' noto che una delle critiche fondamentali che si muovono nelle democrazie contemporanee nei confronti dei Parlamenti, a tutti i livelli, è quella di costituire soltanto una perdita di tempo, un luogo in cui si perde tempo. E' una critica non nuova, che fa leva sul rapporto con i tempi della società (che subiscono una costante accelerazione a causa dell'evoluzione tecnologica): detto in parole semplici, la società va sempre più veloce e il Parlamento deve adeguare i suoi tempi di lavoro ai tempi della realtà sociale.

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare
ISSN 2038-3711

Non a caso, questa è una delle chiavi di volta in nome delle quali si sono realizzati interventi riformatori importanti. Si pensi, ad esempio, alla riforma del regolamento della Camera approvata nel 1997, che fu stimolata dal Presidente Violante sotto lo slogan del "Parlamento decidente": il Parlamento non deve solo discutere, ma deve anche saper decidere. Ancora oggi, se andiamo a leggere le numerose proposte di modifica dei regolamenti parlamentari depositate all'inizio di questa legislatura – specie quelle della maggioranza, ma non solo – vediamo che queste si muovono in una logica, se si vuole per certi versi analoga, ma forse ancora più accentuata: sono cioè dirette ad assicurare al Parlamento una capacità di decidere in tempi ancora più rapidi rispetto a quelli attuali (per ulteriori indicazioni cfr. *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, a cura di Eduardo Gianfrancesco e Nicola Lupo, Luiss University Press, Roma, 2009).

In qualche modo, vengono qui in rilievo anche le difficoltà di funzionamento che sembra aver originato, almeno nelle sue primissime applicazioni, la modifica del meccanismo di voto elettronico, alla Camera, con l'introduzione della rilevazione dell'impronta digitale e le provocazioni recentemente avanzate dal presidente del consiglio Berlusconi, nel senso di consentire, in alcune occasioni, il voto ai capigruppo, a nome di tutti i parlamentari appartenenti al proprio gruppo. Se queste ultime le leggiamo come provocazioni, esse appaiono, in questa ottica, non del tutto prive di un qualche fondamento, nel senso di evidenziare grosse insoddisfazioni sul piano della funzionalità dei lavori parlamentari. E' chiaro che si tratta di una proposta, di per sé, inapplicabile, posto che originerebbe assai cospicua una serie di problemi, anzitutto in ordine alla compatibilità con la carta costituzionale (e giustamente essi sono stati evidenziati in varia sede), tuttavia va anche ricordato che l'approvazione delle leggi direttamente nelle commissioni in sede deliberante e legislativa, che come è noto ha riguardato la maggior parte delle leggi approvate nelle prime dieci legislature repubblicane, non era così dissimile da una ipotesi di questo tipo: in sostanza, erano i capigruppo in commissione che decidevano la linea politica, a nome dei partiti di appartenenza; e, pur essendo un piccolo numero, potevano approvare le leggi senza bisogno che alcune centinaia di parlamentari stessero ore e ore a votare in Assemblea testi alla cui definizione contribuiscono in misura assai limitata.

Nonostante ciò, e grazie all'applicazione del potente strumento del contingentamento dei tempi – unitamente ad interpretazioni presidenziali delle norme regolamentari che, alla Camera come al Senato, seppure seguendo diversi itinerari interpretativi, sono andate ritenendo sostanzialmente comprimibili a piacere i tempi di esame in Commissione in sede referente – iniziative legislative anche assai controverse e su temi estremamente delicati possono essere approvate nel giro di pochi giorni. Si pensi alla già richiamata vicenda del "lodo Alfano" o all'ancor più significativo caso della iniziativa legislativa sul testamento biologico, che era stata

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare
ISSN 2038-3711

immaginata sull'onda del caso Englaro, e dopo il mancato assenso del Presidente della Repubblica all'emanazione di un decreto-legge: in quell'occasione, i Presidenti delle Camere hanno affermato – chi in modo più netto, chi in modo un po' più sfumato – che una legge in una settimana su di un tema pur così delicato si sarebbe potuta approvare (e al Senato il Presidente e la Conferenza dei capigruppo già avevano predisposto un calendario che avrebbe consentito di approvare, tra commissioni e assemblea, in poco più di un giorno, entro le ore 11 di martedì 10 febbraio 2009, il disegno di legge governativo trasmesso il venerdì precedente ed assegnato alle commissioni il giorno successivo: cfr. A.S., XVI legislatura, res. sten., 9 febbraio 2009, p. 2 s.).

È evidente che la questione appena richiamata, quella dei tempi di esame dei progetti di legge, è una questione complicata, che è altresì connessa con l'uso e con l'abuso dei decreti-legge. Senza entrare nel merito, non posso però non ricordare la lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'economia, che risale al 9 aprile 2009, ma che è stata resa pubblica, almeno parzialmente, in un comunicato del Quirinale tre giorni or sono, ossia il 17 aprile, contro il progressivo arricchimento dei contenuti delle leggi di conversione che frequentemente si registra in Parlamento: in particolare, dopo aver ricordato la giurisprudenza costituzionale, che ha esercitato un sindacato incisivo sui decreti-legge anche una volta convertiti (il riferimento, con ogni probabilità, è alle sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, che finora, in effetti, non mi sembrano essere state adeguatamente valorizzate nella prassi parlamentare, riguardo anzitutto all'inammissibilità degli emendamenti alla legge di conversione), il Presidente della Repubblica avverte che "sottoporre al Presidente della Repubblica per la promulgazione, in prossimità della scadenza del termine costituzionalmente previsto, una legge che converte un decreto-legge notevolmente diverso da quello a suo tempo emanato, non gli consente l'ulteriore, pieno esercizio dei poteri di garanzia che la Costituzione gli affida, con particolare riguardo alla verifica sia della sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza sia della correttezza della copertura delle nuove o maggiori spese, ai sensi degli articoli 77 e 81 della Costituzione".

Ovviamente il tema è troppo grande per poter dire io qualcosa in questa sede, però metterlo sul tavolo mi sembrava assolutamente necessario.

Forse se mi è consentita una considerazione di ordine generale, direi che è importante per i Parlamenti avere capacità di decisione, e su questo è indubbio che i passi fatti fin qui siano stati passi avanti assai significativi. Se si vanno a ripercorrere – e non è particolarmente difficile visto che sono stati immessi *on line*, sui siti di Camera e Senato, ormai quasi integralmente – i dibattiti parlamentari degli anni '50 e '60, ci si rende conto che, effettivamente, il Parlamento era paralizzato, o comunque facilmente "paralizzabile", nella sua capacità decisionale: nel senso che allora non era in grado, senza ricorrerere a strumenti estremi, quali la posizione della questione di

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare
ISSN 2038-3711

fiducia, di assumere una decisione in tempi rapidi, ove alla base di tale decisione non vi fosse un consenso decisamente maggiore di quello della sola maggioranza di governo. Tuttavia, l'aumento della capacità decisionale delle Camere che nel frattempo si è registrato secondo me non deve far perdere di vista la necessità di salvaguarare quello che è il *proprium* dei processi decisionali che hanno luogo all'interno delle assemblee elettive: e il *proprium* delle assemblee elettive è costituito dalla pubblicità, dalla partecipazione, dal confronto e, in qualche misura, anche dalla ritualità. Il rito è un po' per definizione una ripetizione di comportamenti, a volte anche non necessari, se no non sarebbe rito. E ciò perché il confronto e la riflessione sono spesso simulati, anziché reali, ma fanno sì che vi sia, nel processo decisionale, la necessaria assunzione di responsabilità da parte dei diversi soggetti politici che vi partecipano.

E' evidente che, se si va ad accentuare solo il versante della capacità decisionale, vi è il rischio di andare a svalutare, se non di perdere completamente queste caratteristiche dei procedimenti parlamentari. La perdita di questi aspetti fa sì che il procedimento parlamentare, a quel punto, diventi uguale e indistinguibile rispetto agli altri processi decisionali che si svolgono al di fuori delle Camere. Ma, se è così, allora tanto vale saltare a piè pari il Parlamento: è chiaro, infatti, che se la mettiamo sul piano della capacità di decidere in tempi rapidi pressoché tutti gli altri soggetti, tutte le altre istituzioni pubbliche, a partire dall'Esecutivo, sono incomparabilmente più efficaci e più efficienti se comparati al Parlamento. E ciò a prescindere dall'adozione di regole assai spedite o di meccanismi di votazione che ci consentano di effettuare non so quante votazioni in ogni minuto. Ecco allora che forse, per evitare di cadere in una spirale siffatta, a mio avviso occorre preservare gelosamente queste caratteristiche del procedimento parlamentare, e i valori che sono ad esse sottesi, tutti strettamenti legati a quello che è il nucleo duro di ogni sistema democratico.

In questo senso, trovo una piccola, ma emblematica conferma nella vicende dei maxi-emendamenti. Il maxi-emendamento apparentemente dà la sensazione di poter decidere tutto in un colpo solo, senza stare a perdere tempo nel votare emendamento per emendamento, articolo per articolo. Lo si vota tutto insieme per appello nominale, con un'assunzione di responsabilità riferita non alla singola disposizione, ma all'intero testo del maxi-emendamento, come è noto composto da centinaia, quando non da migliaia di commi. Ed è evidente che è una scorciatoia – palesemente elusiva dell'art. 72, primo comma, Cost. – che è praticata, con sempre maggiore intensità, da tutti i governi e da tutte le maggioranze, perché, alla fine, finisce per convenire a tutti: ai parlamentari di maggioranza, i quali, pur chiamati ad "ingoiare qualche rospo" (magari gradito ad altri *partner* della medesima coalizione), sono comunque in condizione di dichiarare ai propri *stakeholders* che sono stati costretti a farlo solo "per non far cadere il Governo"; agli stessi parlamentari di opposizione, i quali

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare
ISSN 2038-3711

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 maxi-emendamento raccolga alcune proposte emendative di cui si sono fatti anch'essi portatori) e altresì di farsi carico dei faticosi oneri legati alle pratiche ostruzionistiche; infine, ovviamente, al Governo, il quale può così evitare di doversi esprimere sui tanti emendamenti presentati dai parlamentari della maggioranza ed è posto in condizione di dire la parola definitiva sul testo da sottoporre "a scatola chiusa" al voto finale.

Tuttavia, se andiamo a vedere un po' più da vicino quali siano gli esiti di questo processo decisionale vediamo che la suddetta sensazione si rivela essere, in più sensi, ingannevole. Ci accorgiamo, infatti, che spesso il ricorso ai maxi-emendamenti produce "frutti avvelenati" (così G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, spec. p. 301 s.). Ci accorgiamo, cioè, che assai frequentemente le norme approvate in questo modo, che necessariamente sono state oggetto di minor riflessione, per esempio perché non sono state concertate, nell'ambito del sistema delle Conferenze, con le regioni e le autonomie locali, tendono ad essere dichiarate contrastanti con l'art. 117 della Costituzione; oppure, non essendo state specificamente esaminate quanto al profilo della compatibilità comunitaria, risultano inefficaci perché contrastanti con il diritto dell'Unione europea; oppure, più semplicemente, si caratterizzano per un numero maggiore di errori ed imprecisioni – o presunti tali – di quanti normalmente non si trovino nei testi legislativi, i quali necessitano perciò di interventi "correttivi", nelle successive letture parlamentari o – come ormai tende ad accadere con una certa frequenza – all'indomani dell'approvazione della legge (e magari contestualmente alla sua pubblicazione in *Gazzetta ufficiale*). Allora, occorre domandarsi se il gioco vale la candela, ossia se queste "prove di forza", agevolino effettivamente il percorso decisionale o non siano invece di ostacolo all'approvazione di una legislazione tempestiva sì, ma non per questo frettolosa e, alla fin fine, inapplicabile.

6. Uno spunto conclusivo: l'inutilità delle polemiche politiche sui tempi della decisione parlamentare

Mi sia consentito concludere con una sollecitazione che prova a muoversi su un piano un po' diverso da quello che ho seguito finora. Se si vuole, su un piano attinente non al diritto parlamentare, bensì alla tattica politica prescelta dall'opposizione – ovviamente, da quella attuale, come da qualunque opposizione – nell'ambito di un confronto politico che appare sempre più caratterizzato, come è noto, da una comunicazione pubblica assai semplificata nei suoi contenuti e di breve, se non di brevissima durata.

Se ascoltiamo un po' i dibattiti parlamentari ci accorgiamo che presso la Camera e presso il Senato l'opposizione molto spesso conduce battaglie che hanno al

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare
ISSN 2038-3711

centro, appunto, i tempi o i modi con cui la decisione sta per essere assunta, lamentandosi della strozzatura del dibattito, della compressione dei tempi, della "blindatura" dei testi legislativi, del ricorso eccessivo ai maxi-emendamenti, della posizione della questione di fiducia, dell'eccessivo ricorso alle deleghe legislative o ai decreti-legge.

Se riflettiamo un attimo, ci accorgiamo che quella appena ricordata è una tattica politica apparentemente assai facile e redditizia: perché, evidentemente, non costringe le forze di opposizione a confrontarsi sui contenuti della singola disposizione legislativa, su cui magari una parte dell'opposizione può essere d'accordo, ad esempio. La linea secondo cui, comunque, è sbagliato fare tutto così in fretta è una linea su cui è abbastanza facile raccogliere il consenso di tutta (o di quasi tutta) l'opposizione. Ed è, al contempo, una linea facilissimamente argomentabile: credo che chiunque tra i presenti sarebbe in grado, pur non conoscendo la materia specifica trattata da un provvedimento, di svolgere un intervento in aula contro l'eccessivo ricorso a questioni di fiducia sui maxi-emendamenti o contro l'abuso di decreti-legge. E', invece, molto più difficile andare a fare l'opposizione in concreto, mettendo in discussione punto per punto il provvedimento di volta in volta esaminato.

Tuttavia, a me pare che le battaglie politiche – che sono altra cosa, ovviamente, rispetto alla posizione di chi, tra i costituzionalisti, analizza e critica questi istituti e anche rispetto alle azioni intraprese allo scopo di assicurare l'effettiva osservanza delle procedure parlamentari – le quali facciano leva, in modo pressoché esclusivo, sul "fattore tempo", ossia sull'eccessiva fretta o sulla procedura non corretta con cui una certa misura è stata adottata, risultino assai difficilmente sostenibili, oggi, davanti all'opinione pubblica. Per intenderci, andare a fare una dichiarazione, in 20-30 secondi, destinata a passare al telegiornale serale nella quale si dice "il mio gruppo, a prescindere dal merito, è contrario ai tempi con cui si è approvata questa legge" finisce per essere una posizione assolutamente perdente nel dibattito politico contemporaneo. E ciò forse proprio per effetto di quel ragionamento che si accennava in precedenza, sulla differenza crescente tra i tempi della società e i tempi delle istituzioni.