



A. MANZELLA, *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 251.

Il volume curato da Andrea Manzella arriva a più di quarant'anni dalla "grande riforma" dei regolamenti parlamentari del 1971, e raccoglie saggi scritti da testimoni di allora ed esperti di oggi.

Nella prima parte vengono narrate le origini dei nuovi regolamenti adottati dalle due Camere. Manzella ricorda che a quei tempi i nuovi regolamenti furono interpretati da alcuni come uno scivolamento verso un regime assembleare, da altri al contrario come uno strumento di potere oligarchico esercitato dai gruppi maggiori; per Manzella al contrario essi rappresentarono "un'operazione di cultura istituzionale" che trasformò il Parlamento in un'istituzione aperta e centrale nel sistema istituzionale. Bisogna infatti inquadrare il tema dei regolamenti parlamentari in un'ottica istituzionale complessiva, come fa Carlo Chimenti affrontando il tema del legame tra regolamenti parlamentari e forma di Governo. Come è noto, ai tempi della riforma regolamentare del 1971 il nostro regime parlamentare era collocato tra quelli a multipartitismo estremo, sostenuto da un sistema elettorale proporzionale. Nella stretta connessione esistente nel diritto parlamentare tra "giuridicità" e "politicità" va inquadrato il collegamento tra la *conventio ad excludendum*, che poneva fuori comunisti e destre post-fasciste dal Governo, cui faceva da contraltare la *conventio ad includendum* esistente in parlamento, dove le sinistre erano massicciamente presenti e spesso decisive in commissione. Tuttavia dal 1971 i regolamenti parlamentari hanno subito poche revisioni incisive, rivelandosi, di legislatura in legislatura, sempre meno adeguati a supportare una forma di governo che - a prescindere dalle classificazioni - è assai diversa da quella para o semi consociativa sviluppatasi tra la fine degli anni sessanta ed i primi anni novanta. Il fatto è, come osserva Chimenti, che esiste una contraddizione di fondo tra l'aspirazione, condivisa trasversalmente, ad una maggiore efficienza del sistema di governo tramite il potenziamento dei poteri dell'esecutivo, e la preoccupazione, anch'essa diffusa, di salvaguardare se non di accrescere il consenso dei cittadini preservando i poteri del Parlamento. Paolo Armaroli ripercorre la storia dei regolamenti parlamentari dal 1848, rilevando come essi abbiano di volta in volta o codificato l'esistente o anticipato gli eventi futuri, con ripercussioni sulla stessa forma di Governo.

Nella seconda parte del volume vi è l'esame delle novelle introdotte nei regolamenti negli anni successivi con uno sguardo anche ai riflessi della riforma del 1971 sulle amministrazioni parlamentari. Melina Decaro sottolinea come le strutture parlamentari si siano adeguate con successo al passaggio ad un sistema di governo multilivello (Unione europea, regioni, autorità indipendenti), e come si siano

indirizzate sempre di più verso l'analisi delle politiche pubbliche. Il Segretario generale del Senato Elisabetta Serafin legge l'evoluzione del Regolamento del Senato come prodotto dell'esperienza. Come è noto, infatti, il diritto non è identificabile con la sola norma scritta; in tale contesto si inseriscono i "precedenti", che arricchiscono i regolamenti di una poderosa raccolta di prassi in costante divenire, andando a formare il diritto parlamentare. A tal proposito è interessante notare che mentre le modifiche ai regolamenti del 1971 afferenti l'attività legislativa sono state redatte innovando le disposizioni scritte, quelle relative all'attività di indagine, controllo, inchiesta e indirizzo e quelle riguardanti la composizione degli organismi interni (a più alto impatto costituzionale) sono avvenute in via di prassi (basti pensare alla mozione di sfiducia individuale al singolo ministro o alla "informativa urgente del Governo").

Il segretario generale della Camera Ugo Zampetti analizza i riflessi delle riforme del 1971 su quel ramo del Parlamento, sottolineando che gli istituti parlamentari, nel loro continuo processo di adeguamento, hanno finito per rappresentare il fattore più dinamico nel funzionamento della nuova forma di governo che si è delineata, dopo la riforma elettorale in senso maggioritario, a partire dalla XII legislatura. Significativamente tali riforme sono state per lo più approvate con maggioranze superiori a quelle previste, a dimostrazione che tali interventi prescindono dalla logica di schieramento politico. Analizza poi le più importanti modifiche introdotte negli anni: la programmazione dei lavori, il contingentamento dei tempi, lo snellimento del procedimento legislativo con strumenti selettivi per la selezione degli emendamenti, la maggiore attenzione alla qualità dei testi normativi, il rafforzamento del ruolo del presidente d'Assemblea. A suo avviso tali riforme hanno apportato correttivi all'assetto del 1971, senza tuttavia stravolgerne la fisionomia. Un altro gruppo di modifiche si è invece caratterizzato per un maggiore grado di innovatività; il mutamento dei rapporti tra Parlamento e Governo ha infatti condotto ad una ridefinizione delle procedure di conversione dei decreti legge o legate all'esercizio della potestà normativa delegata, che si è caratterizzata come una vera e propria attività di codecisione.

Infine, nella terza parte, vi è la rilettura delle interpretazioni che dei regolamenti del 1971 sono state proposte, al fine di verificare la loro tenuta a fronte delle spinte derivanti da un lato dalla prassi e dall'altro dall'evoluzione in senso maggioritario del sistema politico-istituzionale. Salvatore Curreri analizza il rapporto tra sistema elettorale e regolamenti parlamentari, rilevando negli ultimi anni una tendenza in base alla quale le esigenze della politica, in assenza di un organico processo riformatore, sono sfociate in interpretazioni forzate del regolamento consolidatesi in *bad practices*. Curreri propone così una distinzione tra necessario adeguamento delle funzioni parlamentari, basata sulla logica bipolare maggioranza-opposizione, ed adeguamento delle funzioni parlamentari, il cui svolgimento non può essere improntato ad una logica esclusivamente bipolare per non impoverire il confronto politico. Eduardo Gianfrancesco analizza ciò che è vivo e ciò che è morto dei regolamenti del 1971, concludendo che l'elemento di maggiore vitalità di quei regolamenti è la configurazione di canali di accesso diretto del Parlamento alla società civile; tuttavia il cambiamento del contesto sociale e culturale di riferimento ha determinato l'obsolescenza di alcuni istituti su cui bisognerebbe intervenire. Guido Rivosecchi analizza la lettura che la dottrina e la politica hanno dato dei regolamenti nel corso degli anni, mentre Nicola Lupo si occupa della difficile tenuta del diritto parlamentare, tra Corte costituzionale, Presidente di Assemblea e Presidente della Repubblica.

Il volume si chiude con un contributo di Paolo Ridola sulla centralità della democrazia parlamentare, ritenuta inseparabile dal "principio di responsabilità", ovvero la capacità, condizionata sia da fattori politici che procedurali, di riuscire a trasformare "arene di comunicazione pubblica" in soggetti istituzionali capaci di sostenere e guidare l'indirizzo politico; su questo terreno si gioca la difficile

scommessa di future ulteriori riforme dei regolamenti del 1971. Come afferma Serafin, infatti, la storia parlamentare italiana ha dimostrato che si sta privilegiando una visione antica e insieme modernissima del Parlamento non tanto e non solo come luogo di decisione legislativa, bensì come luogo di formazione di opinione e atti di indirizzo, ma soprattutto di controllo sull'operato del Governo, che è poi la ragione per cui storicamente sono nati i Parlamenti.

Valentina Tonti