



S. TRAVERSA, *Studi sul Parlamento (1990-2015)*, Napoli, Jovene, 2015, pp. 366.

Il volume di Silvio Traversa “*Studi sul Parlamento (1990-2015)*” raccoglie numerosi scritti dell’Autore, incentrati sulle dinamiche parlamentari italiane. Il periodo storico abbracciato dalle analisi dello studioso è di per sé notevolmente significativo. Con esso si ricostruisce il periodo delle riforme dei Regolamenti parlamentari degli anni Ottanta, per poi ripercorrere le vicende della seconda fase della storia repubblicana, interessata da considerevoli mutamenti nei rapporti tra gli organi istituzionali e tra questi e gli altri soggetti di rilevanza costituzionale – *in primis*, i partiti politici –, su cui la dottrina tanto ha riflettuto. Al lettore è offerto un interessante spaccato dell’evoluzione della forma di governo italiana negli ultimi venticinque anni. Importanza centrale è data al Parlamento, considerato per lungo tempo il fulcro del sistema costituzionale ed oggi, da un lato, oggetto di equilibrismi tra imperativi efficientistici e ineludibili esigenze rappresentative; dall’altro lato, indebolito dall’inevitabilità storica di processi politici, economici e sociali globalizzati, che non permettono più di ragionare in termini di entità nazionali atomizzate ed unilateralmente sovrane, ma all’opposto delineano realtà statuali necessariamente armonizzate in un contesto sovranazionale.

I temi trattati dall’Autore – già allievo di Carlo Esposito – sono sviluppati non soltanto attraverso la lente cristallina della sua dottrina, ma altresì alla luce delle esperienze professionali, che Silvio Traversa ha affiancato all’insegnamento universitario. Lo studioso, infatti, mette a disposizione del lettore gli anni trascorsi come co-Segretario generale della Camera dei Deputati, Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, membro dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Consigliere di Stato e, infine, Segretario Generale dell’Istituto per gli studi e la documentazione legislativa (ISLE). Siffatto modo di procedere giova alla trattazione delle tematiche affrontate nel volume, giacché può beneficiare sia della lucidità dell’accademico sia della concretezza empirica del tecnico delle Istituzioni.

Gli scritti riproposti nel quaderno della Rassegna parlamentare, originariamente pubblicati in diverse sedi – in larga parte proprio sulla rivista dell'ISLE “Rassegna parlamentare” –, sono organizzati in progressione cronologica all'interno di tre sezioni.

La prima sezione, significativamente intitolata «Il Parlamento nel sistema», propone la collocazione degli studi dell'Autore in un quadro storico-giuridico, all'interno del quale vengono affrontate tanto le problematiche concernenti l'organizzazione interna dell'organo parlamentare, quanto quelle connesse con le dinamiche scaturenti dai reciproci rapporti tra il Parlamento e gli altri organi costituzionali. In tutto questo, risulta di grande interesse l'attenzione posta sulle vicende politiche, le quali, lungi dall'essere sacrificate in favore di un'analisi di puro diritto, assumono notevole importanza nell'esegesi dei mutamenti istituzionali enucleati dal Traversa. In tal senso, le riflessioni dello studioso sulle importanti riforme dei Regolamenti parlamentari intervenute nel corso degli anni Ottanta sono svolte ripercorrendo i fatti politico-parlamentari del tempo, corredati da aneddoti e ricordi personali dell'Autore, che si trovava allora a ricoprire la carica di consigliere parlamentare della Camera dei Deputati. Nell'ambito delle novità introdotte rispetto ai Regolamenti del 1971, Silvio Traversa dedica una peculiare attenzione alla modifica della normativa sul contingentamento dei tempi e della disciplina del voto segreto per la Camera dei Deputati. Si tratta di questioni che per molti versi hanno costituito un vero e proprio spartiacque tra la dottrina della «centralità del Parlamento» – in linea con la quale il Regolamento del '71 affidava all'organo parlamentare il “ruolo nuovo di «motore del sistema»” (p. 143) – e la necessità di adeguare i meccanismi deliberativi alle sopravvenute e sempre più pressanti esigenze di governabilità e rapidità decisionale. L'autore ricorda come la necessità di intervenire sulla regolamentazione endoassembleare per rendere più efficiente la macchina legislativa scaturisse, in quel periodo, in particolar modo dalla strategia adottata dalla componente radicale, che aveva fatto propria la condotta parlamentare del ricorso sistematico alla pratica ostruzionistica, portando l'organo assembleare sull'orlo dell'*impasse* deliberativa.

Col prendere le mosse dalle modifiche dei Regolamenti parlamentari del 1971, intervenute al termine della stagione del compromesso storico, il Traversa abbraccia una prospettiva di analisi di sistema, sottolineando come molte delle innovazioni regolamentari abbiano condizionato il funzionamento della forma di governo nel suo complesso. Nello specifico, in più momenti egli si sofferma sull'importanza del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, entrando nel merito delle problematiche relative al c.d. «doppio voto» collegato alla posizione della questione di fiducia, nonché delle dinamiche politiche sulla parlamentarizzazione delle crisi di Governo e sull'istituto della mozione di sfiducia individuale. Per quanto concerne quest'ultima, lo studioso ricorda come nel 1995 si fosse proceduto all'approvazione di una mozione di sfiducia individuale nei confronti dell'allora Ministro della Giustizia Filippo Mancuso, sulla cui

conformità al dettato costituzionale egli nutriva forti dubbi, ma che fu successivamente avallata dalla Corte costituzionale nel giudizio per conflitto d'attribuzioni tra poteri dello Stato sollevato dallo stesso Guardasigilli. Le ragioni ostative all'ammissibilità di una mozione di sfiducia individuale – a detta dell'Autore – erano ricavabili dal combinato disposto degli artt. 92 e 94 della Costituzione. Tuttavia, come lo stesso Traversa ammette, “una volta inserito [l'istituto] nell'ordinamento non si poteva non prenderne atto” (p. 190).

In linea con l'attenzione posta dall'Autore sulle dinamiche evolutive della forma di governo parlamentare, nel volume è dedicato ampio spazio al tema del procedimento legislativo. Silvio Traversa ricostruisce con lucidità fonti e tipologie del procedimento di formazione delle leggi, rilevandone anche patologie o deformazioni. E' il caso della prassi della reiterazione dei Decreti legge, che aveva condotto la gran parte della dottrina e degli operatori istituzionali a denunciare lo snaturamento della decretazione d'urgenza. Il sempre più frequente ricorso ai Decreti da parte dei Governi, reso appetibile dalla rapidità del relativo *iter* parlamentare e dall'immediatezza del dispiegamento degli effetti giuridici di questa fonte di produzione legislativa, aveva prodotto due specifici effetti: per un verso, aveva condotto all'elusione della prescrizione relativa alle specifiche motivazioni di necessità e urgenza, nonché dei requisiti di specificità, omogeneità e corrispondenza al titolo; per altro verso, aveva comportato la compressione del potere legislativo del Parlamento, insieme con la distorsione dell'ordinario procedimento di formazione delle leggi. La possibilità di emendare il testo dei Decreti legge durante la fase di conversione aveva cagionato un notevole allungamento dei tempi del passaggio parlamentare, rendendo inevitabile il ricorso alla reiterazione. Ciò aveva aggravato le summenzionate criticità, portando oltre che “ad una alterazione dell'ordine delle fonti di produzione”, anche “ad una assoluta incertezza, non solo per i cittadini ma per gli stessi operatori, sulla normativa vigente e, in ultima analisi, ad una ripetuta violazione dei principi costituzionali” (p. 61). Per far fronte a tutto ciò, il Traversa – prima che la svolta giurisprudenziale della Consulta della metà degli anni Novanta intervenisse dichiarando costituzionalmente illegittima la prassi di reiterazione e riservandosi in ogni caso un controllo di merito sulla decretazione d'urgenza –, avanzava alcune proposte di soluzione. Suggeriva un intervento con Legge costituzionale che disponesse la inemendabilità del Decreto in sede di conversione, ovvero “una sorta di convenzione costituzionale tra gli organi coinvolti nel procedimento” (p. 64) finalizzata ad un'interpretazione stringente dei requisiti costituzionali del Decreto legge, presidiata da Presidente della Repubblica e Presidenti delle Camere, con effetti responsabilizzanti sull'azione di Governo.

I temi trattati dall'Autore, osservati alla luce dell'avvicinarsi delle stagioni politiche, rimangono di estrema attualità. Il tempo d'oggi, segnato dal già avanzato processo di

revisione della seconda parte della Costituzione repubblicana, ne è l'esempio lampante. La presente opera può, a questo proposito, offrire interessanti spunti di riflessione e angoli di visuale, per aiutare il lettore a districare la complessa matassa dell'intervento di riforma costituzionale attualmente al centro del dibattito pubblico, in vista della consultazione referendaria confermativa. Il Traversa, infatti, ripercorre i tentativi di revisione costituzionale delle Commissioni bicamerali Bozzi, De Mita-Iotti e D'Alema, per arrivare alla Legge costituzionale n. 3 del 2001 e alla riforma del 2005, poi bocciata in sede referendaria. L'*excursus* giova alla ricostruzione del dibattito politico e alla ricognizione dei nodi centrali su cui questo si incentrava, permettendo di valutare criticamente gli elementi a favore e contro il progetto attuale e offrendo strumenti utili per l'esercizio di un voto consapevole.

A tale scopo, il lettore può fare affidamento anche sulla strumentazione offerta dalle «Voci per un dizionario parlamentare» - cui è destinata la seconda sezione dell'opera -, in cui sono raccolti studi focalizzati su singoli istituti del diritto parlamentare. Queste pagine – insieme con quelle dedicate al ricordo di grandi personalità del diritto e delle Istituzioni come Antonio Maccanico e Leopoldo Elia, collocate nella terza sezione del volume – per la loro chiarezza espositiva hanno il pregio, a nostro parere, di rivolgersi oltre che al giurista anche al lettore laico, consentendogli di avvicinarsi a concetti tecnicamente complessi, difficilmente fruibili al di fuori della cerchia degli operatori del diritto. In tal senso, si può affermare che oltre a costituire un'utilissima risorsa scientifica, *Studi sul Parlamento (1990-2015)* di Silvio Traversa ha anche un importante valore come strumento di pedagogia civile.

Matteo Pati