

**Innovatività e impatto di oltre cinquanta anni di attività scientifica, a cavallo tra università e istituzioni. Recensione ad A. Manzella, *Passaggi costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2023, pp. 1-432**

NICOLA LUPO\*

---

**Abstract:** *A book review of Andrea Manzella's Passaggi Costituzionali (Il Mulino, Bologna, 2023).*

**Keywords:** *Book review.*

---

Indice disponibile all'indirizzo: <https://mulino.it/isbn/9788815383204>.

Data della pubblicazione sul sito: 19 maggio 2023

#### **Suggerimento di citazione**

N. LUPO, *Innovatività e impatto di oltre cinquanta anni di attività scientifica, a cavallo tra università e istituzioni. Recensione ad A. Manzella, Passaggi costituzionali, Il Mulino, Bologna, 2023, pp. 1-432*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2023. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nel Dipartimento di Scienze politiche della Libera università internazionale degli studi sociali "Guido Carli" di Roma. Indirizzo mail: [nlupo@luiss.it](mailto:nlupo@luiss.it).

1. Non è mai facile parlare di un libro del proprio maestro. A maggior ragione quando si tratta di un volume che raccoglie, in esito ad un'accurata selezione compiuta dall'autore (assieme ad Andrea Razza), una serie di scritti pubblicati nell'arco degli ultimi cinquantacinque anni, con l'intento – senz'altro riuscito – di far cogliere la varietà e la rilevanza della riflessione scientifica e dell'azione politico-istituzionale di una figura per definizione poliedrica come quella di Andrea Manzella. Si tratta peraltro solo di una minima parte di riflessioni che si sono sviluppate anche in una miriade di altri contributi scientifici (e sulla stampa quotidiana), oltre che all'interno di libri di notevole successo, come le tre edizioni de *Il Parlamento* (1977, 1991, 2003, tutte per Il mulino, ognuna a sintesi di una stagione del parlamentarismo italiano); o pubblicati assai di recente, come ad esempio nel denso e originale pamphlet *Elogio dell'Assemblea, tuttavia* (Mucchi, 2020), uscito non a caso in sostanziale coincidenza con il referendum costituzionale sulla riduzione dei parlamentari.

I ventiquattro scritti, preceduti da una splendida prefazione di Giuliano Amato e, ciascuno, da poche righe volte a ricostruirne il contesto e il significato in chiave attuale, mostrano una straordinaria influenza dell'autore nel proporre letture originali degli istituti analizzati, e dunque nel determinare, grazie a queste letture, tanto il corso degli studi costituzionalistici e parlamentaristici, quanto l'evoluzione delle istituzioni di volta in volta esaminate o "praticate".

Nei termini con cui oggi si valuta l'attività scientifica, potremmo perciò dire che quella di Andrea Manzella, raccolta nel volume, presenta livelli assai elevati tanto riguardo all'innovatività, quanto relativamente al suo impatto. A titolo esemplificativo, basti qui richiamare anzitutto alcune nuove chiavi di lettura introdotte nel dibattito scientifico; poi una serie di istituti e procedure che sono stati plasmati con il concorso dell'autore; e infine alcune "operazioni culturali" a cui Andrea Manzella ha attivamente contribuito, in qualità di promotore o co-promotore, e che appaiono tuttora vitali.

2. Seguendo, in particolare, l'ordine dei saggi contenuti nel volume, può anzitutto segnalarsi la tesi delle immunità parlamentari come strumenti posti a tutela della funzione, e solo indirettamente del deputato o del senatore che pure ne beneficia. Una tesi che è stata formulata nel lontano 1968 e che è stata poi fatta propria, com'è noto, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, conducendo altresì a conseguenze procedurali di non poco momento, come ad esempio la votazione a scrutinio palese delle relative questioni, presso le due Camere.

Ma anche, in secondo luogo, la formula del Governo "in" Parlamento: una locuzione che dà il titolo a un fortunato (e ancora attualissimo) saggio del 1977, e che si è rivelata essere di straordinario successo nella letteratura successiva, dando il titolo, tra l'altro, a più di un lavoro monografico: con essa ormai si identifica la dimensione parlamentare che è propria, nella nostra forma di governo, di ogni

Esecutivo, il cui coordinamento, in concreto, tende ad essere affidato al Ministro per i rapporti con il Parlamento.

Assai fertile e in anticipo sui tempi è, in terzo luogo, l'idea dell'Unione europea come una "unione di costituzioni", prospettata in un contributo apparso nel 1999: un'idea che appare sintetizzare in modo assai felice un dibattito che si diffonderà soprattutto negli anni successivi, intorno all'esistenza o meno di una Costituzione europea, e sui caratteri di quest'ultima, da alcuni letta, specie nella letteratura in lingua inglese, come una Costituzione *multi-level* o come una Costituzione composita (uno stato dell'arte è, ad esempio, in G. DAVIES, M. AVBELJ (eds.), *Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law*, Edward Elgar, 2018). In questa chiave, Manzella affronta e risolve anche temi scottanti ma necessari, quali quelli dell'identità costituzionale, evidenziando come nell'Unione abbia luogo "un'integrazione di ordinamenti costituzionali", e non solo di istituzioni, mediante "una Costituzione composta da tratti di diritto costituzionale europeo e tratti di diritto costituzionale nazionale". E come, correlativamente, negli Stati membri – divenuti, per riprendere il titolo di un altro saggio, del 2003, "Stati comunitari" – le Costituzioni non siano "più Costituzioni nazionali (italiana o francese o tedesca...) perché hanno introiettato elementi costituzionali sovranazionali, sia nel funzionamento dei poteri politici, sia nelle condizioni di cittadinanza": per cui "si possono avere ormai soltanto una Costituzione euro-italiana, una euro-tedesca, una euro-francese e così via".

Ovviamente, il pensiero dell'autore registra una sua evoluzione, che scorre parallela a quella dei Trattati e dell'integrazione europea: la formula più recente, in proposito, è quella del "sistema parlamentare euro-nazionale" (corrispondente al titolo di un volume collettaneo uscito per Giappichelli nel 2014), a cui, nell'ambito della raccolta, è dedicato un contributo pubblicato nel 2015. Una formula che non intende soltanto sottolineare, come Manzella fa sin dai suoi primi scritti in materia, l'esigenza di intensificare i poteri e i meccanismi di cooperazione tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, ma che è pensata al fine di identificare l'intera forma di governo dell'Unione: quello euro-nazionale è, infatti, un sistema parlamentare nel quale partecipano a pieno titolo anche gli Esecutivi, rappresentati sia dai Governi di ciascuno degli Stati membri (responsabili di fronte ai loro rispettivi Parlamenti), sia dalle tante istituzioni che concorrono a comporre il "Governo" dell'Unione europea. Si tratta perciò di una formula che mira ad evidenziare le molteplici e multiformi "connessioni sistemiche" riscontrabili nelle istituzioni dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, alla costante ricerca di meccanismi e procedure che parlamentarizzino gli Esecutivi e accrescano così la loro *accountability* e, ove possibile, la stessa responsabilità politica, necessariamente da ripensare in profondità in un sistema politico articolato su più livelli democratici.

3. Se ci si limitasse però al solo seguito nel dibattito scientifico si offrirebbe della produzione di Manzella una ricostruzione decisamente limitante. La sua attività è stata, infatti, sempre diretta a concorrere alla realizzazione di nuovi istituti e di procedure originali: un abbinamento di pensiero e azione, che trova puntuale riscontro nella struttura del volume qui recensito, il quale si conclude con il testo di tre “discorsi parlamentari” tenuti dall’autore: uno nelle vesti di parlamentare europeo, uno nelle vesti di senatore e uno a Camere riunite, in occasione di una visita del segretario generale dell’ONU. Per inciso, un genere letterario, quello dei “discorsi parlamentari”, ormai non più di moda e che, pur essendo per definizione caratterizzato da un tasso di pubblicità assai elevato (resoconto stenografico, audio/video), finisce per essere spesso misconosciuto, financo nella ristretta cerchia degli studiosi.

In questa chiave, ad esempio, non si può certo tralasciare il ruolo svolto da Manzella, allora giovane consigliere della Camera dei deputati, nell’elaborazione dei nuovi regolamenti parlamentari del 1971: un’elaborazione che fu avviata, dopo le elezioni del 1968, dai Presidenti del Senato Fanfani e della Camera Pertini, il quale si avvale appunto dell’apporto di un dinamico e qualificatissimo drappello di neo-assunti funzionari, oltre che dell’elaborazione che si sviluppò, in quella fase, all’interno delle principali forze politiche su come riqualificare il Parlamento e la rappresentanza politica. Ebbene, ai regolamenti parlamentari del 1971 sono dedicati due appassionati e lucidi contributi, elaborati in occasione del quarantennale e del cinquantennale della loro entrata in vigore: volti a ri-discutere, alla luce degli accadimenti poi avvenuti ma anche e soprattutto del contesto storico di allora, le critiche mosse nei loro confronti, in sede parlamentare o in sede dottrinale. Una sede, quest’ultima, in cui peraltro gli stessi consiglieri parlamentari, a partire dall’allora segretario generale Francesco Cosentino, fecero sentire la loro voce, a tratti anche critica, sul testo approvato: a riprova di un prestigio e di un’autonomia che dovrebbero sempre caratterizzare le migliori strutture amministrative.

Un’altra connessione importante è quella tra lo statuto dell’opposizione, cui è dedicata una voce enciclopedica uscita nel 1990, e la importante revisione del regolamento del Senato approvata nel 1988, durante la Presidenza Spadolini: in quest’ultima, infatti, figurano i primi tentativi di introdurre nel nostro Parlamento alcuni strumenti tipici dello statuto dell’opposizione. Tentativi che troveranno qualche altro seguito, all’indomani dell’adozione di sistemi elettorali prevalentemente maggioritari, anche nella riforma del regolamento della Camera del 1997, sotto la Presidenza Violante, ma che, nonostante corpose riflessioni dottrinali sviluppatesi in materia in quegli anni, saranno caratterizzati da un’attuazione parziale e in chiaroscuro.

L’attività di Andrea Manzella non si è però incentrata esclusivamente sulle istituzioni parlamentari. Da costituzionalista “a tutto tondo”, ha riflettuto a fondo,

con contributi compresi nel volume, anche su temi più generali (sovranità, rappresentanza, partiti politici, cittadinanza, diritti fondamentali: per rimanere a quelli inclusi nella raccolta) e in particolare sull'istituzione Governo. Pure qui, con un proficuo abbinamento tra pensiero e azione: va ricordato, in proposito, il contributo attivo all'approvazione della legge n. 400 del 1988, sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri e sull'attività normativa del Governo. Come già per i regolamenti parlamentari del 1971, si trattò di una tappa tardiva ma essenziale nel faticoso percorso di attuazione della Costituzione repubblicana, che ebbe un *iter* travagliato, trascinoso per ben tre legislature, al quale Manzella contribuì, da Palazzo Chigi, sia nella fase di avvio (durante i governi Spadolini), sia nella fase finale (durante il governo De Mita); ma anche successivamente, allorché, tornato segretario generale della Presidenza del Consiglio durante il governo Ciampi, diede un apporto decisivo, in particolare, all'istituzionalizzazione della "riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri" (il cosiddetto "preconsiglio"), attraverso l'approvazione del regolamento interno del Consiglio dei Ministri, tuttora vigente (il dPCM 10 novembre 1993). A tale legge e alle correlative evoluzioni della Presidenza del Consiglio sono dedicati due importanti saggi inclusi nella raccolta: uno del 1990, che riproduce una lezione al Seminario di studi e ricerche parlamentari di Firenze, tenuta a ridosso dell'entrata in vigore della legge; l'altro del 2022, contenente un'accurata ricostruzione storica della figura del Presidente del Consiglio (il "Presidente del Governo"), a partire dall'epoca statutaria e per finire ai giorni di oggi, nei quali "la comparazione con più solidi assetti di governo nell'Unione indica da tempo come insostenibile – per l'interesse nazionale – la precarietà della posizione del nostro Presidente del Consiglio, soggetta a ricorrenti 'degenerazioni' coalizionali o parlamentari".

In ambito europeo, un ruolo da protagonista Manzella lo ha giocato altresì, assieme agli altri rappresentanti italiani Piero Melograni, Elena Paciotti e Stefano Rodotà (con i quali scrisse un utile libretto, uscito per Il Mulino nel 2001), in seno alla prima Convenzione, che si riunì nel 2000, sotto la presidenza di Roman Herzog, e che elaborò il testo di quella che è diventata la carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la cosiddetta "carta di Nizza"). Nel volume la vicenda è ricostruita, vent'anni dopo, da un breve ma denso contributo scritto a quattro mani con Íñigo Méndez de Vigo, che di quella Convenzione fu attivo vicepresidente, dopo essere stato relatore, in seno al Parlamento europeo, della risoluzione che, già nel 1997, prefigurava l'esigenza di passare dalla "integrazione attraverso il mercato" alla "integrazione attraverso i diritti".

Ovviamente, l'impatto e l'influenza di Andrea Manzella si potrebbero misurare anche in tanti altri modi, guardando per esempio ai frutti che ha contribuito a concepire e che tuttora persistono in esito alla – spesso sottaciuta – dimensione accademica e culturale della sua attività: dalla fondazione della rivista *Quaderni costituzionali*, attiva dal 1981 e che prese forma, a stare ad alcune testimonianze

(per tutti, E. CHELI, *I quarant'anni dei Quaderni Costituzionali*, in questa *Rivista*, 2021, n. 4, p. 220 s.), in una riunione svoltasi attorno al suo tavolo, al Servizio studi della Camera dei deputati, fino all'istituzione, presso la LUISS, del Centro di studi sul Parlamento, nel 1995 (nella cui collana è pubblicato il volume qui discusso), e del Master in Parlamento e Politiche Pubbliche, nel 2004 (sulla scorta di un'iniziativa avviata un paio di decenni prima da Paolo Ungari e che ebbe come sua prima direttrice Melina Decaro).

4. Percorsi intellettuali e, per riprendere l'evocativo (ma forse un po' vago) titolo del volume, "passaggi costituzionali" come quelli che si sono qui riassunti non possono non sollevare un dubbio di metodo: può, nella scienza costituzionalistica, esistere la figura di uno studioso esterno, imparziale rispetto alla realtà costituzionale e istituzionale che lo circonda? È un dubbio ovviamente legittimo, che si è riaffacciato, di recente, nelle pagine di articoli apparsi sulle più prestigiose riviste costituzionalistiche, che hanno evidenziato i rischi derivanti dalla combinazione di studi scientifici e attivismo nelle istituzioni (tra gli altri, T. KHAITAN, *On scholactivism in constitutional studies: Skeptical thoughts*, in *International Journal of Constitutional Law*, 20, 2022, n. 2, pp. 547–556, pubblicato assieme a numerosi contributi che ne discutono la tesi di fondo) e le connesse responsabilità proprie del costituzionalista, in particolare del "costituzionalista europeo", con un invito a favorire il pensiero critico e a resistere al pensiero collettivo (cfr. J. KOMÁREK, *Freedom and Power of European Constitutional Scholarship*, in *European Constitutional Law Review*, 17, 2021, n. 3, pp. 422-441).

Confesso che, sarà per l'influenza esercitata dal maestro, o per le poche e assai meno prestigiose esperienze istituzionali che ho avuto modo di sperimentare, tendo a rispondere negativamente all'interrogativo appena posto.

Il costituzionalista è, infatti, inevitabilmente parte dell'oggetto dei suoi studi, in quanto concorre a non solo a far conoscere, ma anche a identificare e a far evolvere la Costituzione, che è, com'è noto, una realtà dinamica e non cristallizzata, al cui movimento contribuiscono, com'è ovvio, anche le elaborazioni della dottrina. In ciò mi pare risiedere appunto il *proprium* degli studi costituzionalistici, che si muovono lungo un difficile crinale: essi sono inevitabilmente chiamati a leggere e a "inverare" la Costituzione, possibilmente – secondo il celebre insegnamento di Vezio Crisafulli – *magis ut valeat*, ma altresì, ove occorra, a criticarla ed eventualmente a delineare eventuali ipotesi per una sua riforma. Un crinale che pone spesso al costituzionalista veri e propri dilemmi, dai quali non è facile, ma è comunque necessario individuare utili vie di uscita, sì scientificamente coerenti e rigorose ma non per questo asettiche o imparziali.

Ebbene, nelle interpretazioni fatte proprie – perlopiù con successo, come si è visto – da Manzella, la via di uscita la si trova grazie ad una marcata originalità di pensiero, ad una lettura innovativa della carta costituzionale, italiana o europea che

sia, e delle prassi sviluppatesi nelle istituzioni che sono chiamate ad applicarla. Un guardare “oltre” le parole del testo, che è spesso anche guardare “dentro” il testo medesimo, per scovare significati che erano sfuggiti ai più, la cui valorizzazione consente di operare collegamenti nuovi, sempre alla ricerca di una maggiore funzionalità o di un migliore equilibrio dei procedimenti decisionali che vi sono disciplinati. Il tutto mostrando sempre piena consapevolezza del contesto politico in cui il problema di interpretazione costituzionale si pone, evitando perciò di rifugiarsi nell’astrazione pura, ma senza neppure mai cadere in quel rischio, purtroppo latente, di strumentalizzare la Costituzione e il diritto costituzionale per asservirli a finalità di politica contingente.

Lo dimostra il fatto che, anche negli scritti più risalenti, il lettore troverà nel volume numerosissime interpretazioni innovative, tuttora assai utili ad affrontare, e possibilmente a risolvere, molti degli snodi costituzionali che caratterizzano la fase attuale. Così, tanto per fare qualche limitato esempio, le pagine sulla funzione di controllo parlamentare e sulla sua valorizzazione (p. 67 s.) possono aiutare a trovare il modo di recuperare un ruolo per il Parlamento nel momento attuale, dopo gli ulteriori “colpi” inferti a questa istituzione durante la pandemia. Quelle sull’annoso tema del bicameralismo e la sua riforma (p. 105 s.) possono contribuire a spiegare il fallimento di tutti i numerosi tentativi di revisione del nostro sistema bicamerale e anche le prassi invalse successivamente al referendum costituzionale del 2016, nel senso del cosiddetto “monocameralismo di fatto”. Le riflessioni dedicate nel lontano 1977 al sistema delle commissioni permanenti (p. 156 s.) ben si prestano a rappresentare un punto di riferimento per rimettere mano alla loro articolazione a seguito della riduzione di senatori e deputati, auspicabilmente senza accentuare, com’è invece sin qui accaduto, le asimmetrie tra Camera e Senato. La sottolineatura, nel medesimo saggio (p. 154 s.) del persistente e decisivo ruolo degli Stati membri delle dinamiche europee, e dell’importanza della funzione di coordinamento perché questo ruolo sia svolto efficacemente, contribuiscono a spiegare la costante dialettica tra Presidenza del Consiglio e Ragioneria dello Stato circa l’esercizio di questa funzione, da ultimo anche a proposito dell’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Più in generale, le complesse dinamiche che ruotano intorno all’attuazione del PNRR e allo sviluppo del semestre europeo acquistano nuova luce ove si adotti per l’uno e per l’altro la categoria delle “connessioni sistemiche” tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali (p. 384 s.): ossia, dei procedimenti euro-nazionali, nell’ambito dei quali gli organi costituzionali italiani sono chiamati a confrontarsi costantemente con le istituzioni dell’Unione. Infine, i vivaci contrasti giurisprudenziali, da parte delle Corti costituzionali dei vari Stati membri e della Corte di giustizia, accentuatasi nell’ultimo decennio, in tema di usi e abusi del concetto di identità costituzionale nazionale (da ultimo, ad esempio, O. SCARCELLO, *Radical Constitutional Pluralism in Europe*, Routledge, 2023, spec. p. 109 s.), si stemperano e persino si risolvono

ove l'accento si ponga invece, come suggerito da Manzella sin dal secolo scorso (p. 303 s.), sull'identità costituzionale (necessariamente composita) dell'Unione europea.

Un'attività scientifica, culturale e istituzionale, che è dunque volta non a strumentalizzare la Costituzione e il diritto costituzionale, bensì, all'esatto opposto, a dare all'una e all'altro – e ai loro principi e valori – il massimo rilievo, in tutte le pieghe dell'ordinamento e non solo nella giurisprudenza costituzionale: in modo da far sì che a tali principi e tali valori si ispirino costantemente le dinamiche politiche e istituzionali, che troppo spesso tendono a svolgersi, e ad essere lette dagli interpreti, quali mere lotte per l'esercizio del potere.