



FULCO LANCHESTER *

DUE GIURISTI E UN MANUALE PER L'EUROPA**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli autori. – 3. Le loro opere. – 4. Il manuale.

1. Premessa

Il libro che presentiamo oggi è pensato e frutto di una elaborazione stratificata da parte di due Autori che analizzano la realtà complessa dell'Unione euro-nazionale¹. In questa breve introduzione mi soffermerò brevemente sulle biografie di Nicola Lupo e di Andrea Manzella, sulle loro opere e evidenzierò in modo estremamente sintetico i tratti caratteristici del volume sul *Parlamento europeo*, che verrà esaminato nel dibattito tra i relatori e i due coautori.

2. Gli autori

Maestro e allievo rappresentano due generazioni differenti della dottrina costituzionalistica italiana, secondo la classificazione di Michael Stolleis².

Manzella è nato negli anni Trenta e l'anno scorso si è preso la soddisfazione di produrre un libretto dal titolo *Amarcord '90*³, evocativo di alcuni episodi della sua intensa esistenza. Come figlio di un ufficiale di marina, Egli ha vissuto in diverse parti d'Italia (tra cui Bari dal 1943-44, dove ha frequentato l'Istituto dei gesuiti Di Cagno Abbrescia e poi, durante il primo anno d'Università, ha seguito le lezioni di Filosofia del diritto di Renato dell'Andro e Aldo Moro).

Manzella si è laureato in Giurisprudenza a Napoli nel 1956 abitando a Salerno; è poi entrato nell'amministrazione prefettizia nel 1957 (assegnato a Benevento), indi in

* Professore emerito di Diritto costituzionale italiano e comparato – Sapienza Università di Roma.

**Intervento alla presentazione del volume N. Lupo, A. Manzella, *Il Parlamento europeo* (Luiss University Press 2024), svoltasi il 24 maggio 2024 presso la Sala delle Lauree, Edificio di Scienze politiche della Sapienza – Università di Roma.

¹ N. LUPO - A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, Roma, LUISS University Press, 2024:

² M. STOLLEIS, *O'ffentliches Recht in Deutschland. Eine Einführung in seine Geschichte* (16.–21. Jahrhundert), München, Beck, 2014, in particolare il cap. XIX: *Globalisierung und Zukunft des Staates*, 385 ss.

³ A. MANZELLA, *Amarcord '90*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

magistratura (1957-1961); e infine nell'amministrazione della Camera dei deputati come consigliere parlamentare (1961-1980). Nel 1980 Consigliere di Stato ma anche Segretario generale della Presidenza del Consiglio (1980-1987), Manzella è divenuto professore ordinario di Diritto parlamentare dal 1987, deputato europeo (1994-1999), Senatore (1999-2008), deputato nazionale (2008-2013) Manzella ha fatto di tutto anche il ministro *ombra*.

Chi fosse interessato alla sua biografia non universitaria può fare riferimento alla intervista con Guido Melis del 3 febbraio 2017⁴. In sostanza Manzella ha seguito tutto lo sviluppo dello Stato nazionale, che si è oramai articolato nella Costituzione multilivello a livello europeo.

Nicola Lupo, classe 1968 e allievo di Manzella alla Luiss (Facoltà di Scienze politiche), è invece divenuto consigliere parlamentare negli anni Novanta e poi dal 2005 associato di Diritto pubblico e ordinario nel 2006 sempre alla "Guido Carli". Egli gira per l'Europa e per il mondo, brillante e instancabile, dopo aver avuto responsabilità di rilievo per il PNNR (consigliere giuridico del Ministro dell'economia e delle finanze dal 2018 con precedenti governi rispetto a quello attuale. Particolare non secondario, in questa Sala delle Lauree si è laureata Sua Madre Rosa Oliva con Costantino Mortati nel 1958, dando origine alla sentenza della Corte costituzionale del 1960 sull'accesso delle donne ai concorsi della carriera prefettizia e molto altro.

3. Le loro opere

3.1. Manzella ha scritto i suoi primi articoli sul controllo parlamentare e sull'organizzazione dei lavori parlamentari sulla rivista di Fabrizio Onofri *Tempi moderni* tra il 1965 e il 1968; su *Studi parlamentari e di politica costituzionale (Maggioranza e opposizione in Parlamento)*, il suo primo volume sui *Controlli* nel 1969 (Milano, Giuffrè) ed ha seguito dalle origini un tema che aveva affascinato il giovane funzionario del Senato Leopoldo Elia sin dagli anni Cinquanta: ovvero l'Europa. E non un caso che Manzella abbia introdotto i *discorsi parlamentari* dello stesso Elia (Bologna, Il Mulino, 2018).

Già nel 1971, periodo in cui agiva all'interno della Giunta per il regolamento e venivano approvati i nuovi regolamenti parlamentari, ad un Convegno su *L'integrazione europea* Manzella redasse uno scritto su *Le funzioni del parlamento in Italia* e poi nel 1974 una relazione al Convegno di Lussemburgo, pubblicata dalla *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1974 (v. anche Segretariato generale della Camera dei deputati, 1975, *I parlamenti della Comunità europea*). Proprio nel 1975, quando frequentavo il Seminario parlamentare di Firenze (oggi dedicato a Silvano Tosi) i presidenti dei parlamenti coinvolti nel processo di integrazione finanziarono una serie di borse per significare il processo che avrebbe portato nel 1976 alla decisione sulla elezione diretta del Parlamento europeo, sostanziatosi nel 1979.

Era quello il periodo di convergenza nelle Assemblee politiche, dopo il fallimento dell'alleanza di centro-sinistra e la teoria degli *equilibri più avanzati*, cui corrispondeva

⁴ Intervista ad Andrea Manzella, vita e carriera tra istituzioni e università.

l'europeismo del Pci, che accedette già dal 1969 (così come i rappresentanti socialisti italiani) al Parlamento europeo.

Era il periodo della centralità del parlamento e delle Assemblee elettive che diedero vita alla riflessione di Manzella sulla *esperienza parlamentare repubblicana* sugli *Annali della Facoltà di Scienze politiche di Genova*, 1974 e al saggio su *Nord e Sud (1975) sul compromesso parlamentare*.

Nel 1976 esce il volume sul *Parlamento* (Bologna, il Mulino), in cui il diritto parlamentare non viene solo descritto, ma è inserito in una precisa idea di dinamica istituzionale che nel tempo si modifica in funzione della situazione materiale dei rapporti interni ed internazionale.

Nel 2003 presentai, con altri, la ulteriore edizione del volume⁵ e dissi che lo stesso era manzellocentrico perché nella coerenza intellettuale aveva seguito il suo autore dalla centralità dell'Assemblea a quella dell'Esecutivo, passando per la lega calcio e i mondiali e concludersi in Europa. Nel DNA di Manzella c'è però sempre l'Assemblea, anche se con un *tuttavia* (*Elogio dell'assemblea, tuttavia*, Modena, Mucchi, 2020).

3.2. La produzione di Nicola Lupo ha seguito, invece, da un lato lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni (prima *opera Deleghe e decreti legislativi "correttivi": esperienze, problemi, prospettiva*, (Bologna, il Mulino, 1996; *Dalla legge al regolamento*, (Bologna, il Mulino, 2003). Seminale è, in argomento, il suo *Corso di Diritto parlamentare* con Luigi Gianniti (Bologna, Il Mulino, 2008 I ed.) Tra le più recenti pubblicazioni spiccano quelle in inglese con Marta Cartabia sulla Costituzione italiana e il volume su *Parlamenti e democrazie: federalismi asimmetrici e integrazione differenziata*, con Fason e Sanchez.

4. Il manuale

Come dicevo all'inizio è un libro pensato e ripensato, frutto di una elaborazione stratificata e condizionata dalle cinque crisi della situazione storico- spirituale contemporanea.

Le enumero: lo spostamento degli assi geopolitici; la crisi dello Stato sociale; la crisi della democrazia rappresentativa; la difficoltà dell'UE dopo Maastricht e Lisbona; la crisi del nostro sistema politico non riallineato né normalizzato⁶.

Al di là delle affermazioni di questo volume (già apparso nel 2019) sul federalismo continentale, il tema è quello che il Parlamento europeo si inserisce in una forma istituzionale ancora non definita, per cui alcuni sostengono che dipenda da una costituzione sostanziale, altri ancora da un trattato.

Nelle teorizzazioni istituzionali contemporanee mi sembra che il modello tedesco guglielmino e il quello austro—ungarico si contrappongano nel tentativo di spiegare

⁵ (<https://www.radioradicale.it/scheda/152760/il-parlamento-1993-2003>).

⁶ F. LANCHESTER, *Il costituzionalismo contemporaneo e l'incubo di Weimar*, Milano, Wolters Kluwer – Cedam, 2023, passim.

sviluppi contemporanei di un ordinamento in trasformazione. Per praticare il primo manca la Prussia, per il secondo gli Asburgo. In secondo luogo la periferizzazione dell'Europa nell'ambito dello spostamento degli assi geopolitici verso l'*Asian Pivot* scopre l'insufficienza in politica estera e militare di un continente europeo, indebolito anche dal punto di vista economico.

A me sembra, dunque, forzato sostenere che non esista un deficit democratico (p. 15), sottolineando l'esistenza di un circuito euronazionale (pp. 16/7), che controbilancerebbe tutti i difetti della situazione di incertezza. Le contraddizioni si rilevano, ad es., per quanto riguarda il sistema elettorale e la presenza della clausola di esclusione in alcuni ordinamenti, cancellata invece in Germania; i gruppi parlamentari e le famiglie politiche europee (pp. 27 ss) e la *Sperrklausel* per i gruppi. Il finanziamento della politica e le deficienze nazionali in materia (p. 30) confermano che il Parlamento europeo esercita ancora influenza (*Einfluss*) più che potere reale di indirizzo politico. E poi – al di là della *conventio* del cordone sanitario (pp. 31-32) per Paesi e formazioni non allineate – ho soprattutto dubbi sulla ricostruzione del continuum Parlamento Governo (pp. 51 ss.) fondata sul gioco organizzazione- ordinamento (p. 51), dove si incontra nel rapporto con il Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione il concetto strategico di influenza.

Qui il ricordo va – appunto alla frase di George Washington del 1786 riportata da Bluntschli nel 1867 che *Einfluss ist nicht regieren* (*Influence is no government*), che convinse i Padri fondatori a recarsi a Filadelfia. Simile giudizio per il rapporto con la Commissione europea (p. 53) *quasi fiduciario* o per gli *Spietzenkandidaten* (p. 54 ss) e per l'*iniziativa legislativa che spetta alla Commissione* (p. 58), *I trolghi* (p. 63) e *la revisione dei trattati* (p. 70).

È per questo che la realtà dei passi avanti fatti in questi Settanta anni devono essere compensati dalla consapevolezza che siamo ancora in mezzo al guado organizzazione costituzionale e istituzione internazionale. Le due facce della medaglia girano troppo velocemente per trovare ancora stabilità di classificazione, confermando la necessità di un salto di qualità verso il diritto pubblico interno.