



## CARLO CHIMENTI TRA UNIVERSITÀ E ISTITUZIONI PARLAMENTARI

Fulco Lanchester, [\*Le ragioni di un ricordo\*](#)

Massimo Siclari, [\*Per ricordare Carlo Chimenti\*](#)

Carlo Chimenti, [\*Le autorità indipendenti nell'evoluzione della forma di Stato\*](#)

Sandro Bulgarelli e Giuseppe Filippetta, [\*Carlo Chimenti, funzionario e bibliotecario del Senato. \(Vitalità e destino della burocrazia parlamentare\)\*](#)

Paola Piciacchia, [\*Carlo Chimenti: studioso attento \(e talvolta disincantato\) del parlamentarismo italiano.\*](#)

## Le ragioni di un ricordo

di Fulco Lanchester\*

Carlo Chimenti (Bologna, 6 febbraio 1930 – Roma, 9 agosto 2017) è stato un personaggio poliedrico e di rilievo. Magistrato ordinario, consigliere del Senato della Repubblica, docente universitario nella Facoltà di Giurisprudenza a Sassari e in quella di Scienze Politiche a Roma Tre, capo di gabinetto di Paolo Barile al ministero per i rapporti con il Parlamento (Governo Ciampi) e sottosegretario ai trasporti durante il Governo Dini, Chimenti è sempre stato un uomo libero, lucido e impegnato. La rivista *Nomos*, di cui è stato assiduo collaboratore negli ultimi venti anni, lo ricorda con la pubblicazione di un inedito, introdotto da Massimo Siclari, sulle *Autorità Amministrative Indipendenti*; da una rievocazione della sua azione come funzionario parlamentare e direttore della Biblioteca del Senato da parte di Sandro Bulgarelli e Giuseppe Filippetta, suoi successori a Piazza della Minerva; e con una bibliografia ragionata, raccolta da Paola Piciacchia, che ha collaborato intensamente con lui a Roma Tre. Dal complesso dei contributi pubblicati risalta in modo impressivo l'importanza scientifica e pragmatica dell'opera di Carlo Chimenti sia come studioso del diritto pubblico italiano e comparato, sia come operatore nell'ambito del diritto parlamentare, sia – infine – come uomo delle istituzioni durante la sua esperienza di Governo.

*Nomos*, nei prossimi numeri, dedicherà la sezione saggi al mutare del ruolo dei funzionari parlamentari nell'ambito del cambiamento della funzione delle assemblee parlamentari partendo dagli anni Sessanta. Sono sicuro che Carlo Chimenti, con Andrea Manzella uno dei tecnici che contribuirono alla riforma regolamentare del 1971, parlerà a tutti noi con il suo contributo teorico e pragmatico anche in questa occasione.

---

\* Professore ordinario di Diritto Costituzionale Italiano e Comparato presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma.

*Per ricordare Carlo Chimenti*

di Massimo Siclari<sup>1</sup>

Il testo che segue riporta il contenuto della lezione che Carlo Chimenti svolse il 13 aprile 2012 nell'ambito del seminario da me organizzato nella Facoltà (oggi, in omaggio agli iconoclastici dettami gelminiani, Dipartimento) di Scienze politiche dell'Università degli studi Roma Tre, sul tema *Le autorità indipendenti: problemi e prospettive*. L'Autore me l'aveva inviato, per consentirmi di pubblicarlo in volume assieme ai testi delle altre lezioni svolte nell'ambito del Seminario che erano state tenute da colleghi e/o componenti di autorità indipendenti, tra marzo e maggio 2012, con cadenza settimanale. Per vari motivi, tra cui la decisione di gran parte degli autori di non destinare alle stampe i testi delle loro lezioni, il libro non uscì ed il file con il contributo di Chimenti rimase nella memoria del mio pc. Sembra opportuno ora pubblicarlo, a distanza di poco più di un mese dalla sua scomparsa, per più di un motivo. Il primo è che quella sulle autorità indipendenti è stata l'ultima lezione di Chimenti a Roma Tre, l'Ateneo nel quale Egli era approdato in coincidenza con la costituzione della Facoltà di Scienze politiche ed ove insegnò per lunghi anni – anche dopo il suo pensionamento – diverse materie giuspubblicistiche (diritto costituzionale, diritto costituzionale comparato, diritto parlamentare) per le quali predispose alcuni volumi apparsi per i tipi di Giappichelli (*Addio prima Repubblica. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dodici legislature*, ult. ed.: 1997; *Noi e gli altri. Compendio di diritto costituzionale italiano e di elementi comparativi*, ult. ed.: 2001; *Principi e regole delle assemblee politiche*, 2004). La lezione sulle autorità indipendenti, dunque, costituisce la testimonianza dell'ultimo impegno didattico onorato dal suo Autore in quella che fu la struttura universitaria ove svolse il suo magistero nella parte finale della sua vita accademica.

Il secondo motivo sta nella considerazione che lo scritto – oltre a contenere delle osservazioni il cui valore rimane di grande attualità a distanza di oltre cinque anni – integra il grande mosaico di riflessioni sulle vicende istituzionali affidate via via nel tempo alle pagine (cartacee e/o telematiche) di questa rivista e di *Queste istituzioni* nonché di diversi volumi: *Il governo dei professori. Cronaca di una transizione*, Passigli 1994 (singolare testimonianza, dall'interno, dell'esperienza del governo Ciampi, durante la quale Chimenti fu Capo di gabinetto di Paolo Barile, Ministro per i rapporti con il Parlamento); *Anatomia della XIV legislatura. Cronache di un quinquennio tra innovazione e continuità*, Giappichelli, 2006; *Frammenti di critica delle istituzioni. Scritti su argomenti costituzionalistici pubblicati fra il 2004 e il 2009 raccolti in versione riveduta e corretta*, Giappichelli, 2009; *Cronache di berlusconismo terminale. Le istituzioni nella XVI legislatura: fatti e commenti*, stampato in proprio, 2013. Con tutti questi scritti, quello che segue, condivide la considerazione critica dello stato delle istituzioni e l'auspicio sia di

<sup>1</sup> Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi Roma Tre.

una modifica delle stesse sia del recupero di un senso delle istituzioni ormai smarrito da parte degli attori politici. A questi scritti va affiancato il denso contributo dal titolo *Il ruolo delle assemblee elettive nella forma di governo* ed apparso in un volume da me curato (*I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Aracne, 2008), ove può rinvenirsi, tra l'altro, un'amara riflessione sul fallimento del bipolarismo in Italia, su cui l'Autore pure aveva riposto le speranze per un proficuo rinnovamento istituzionale – in forza del quale le Camere sono «diventate ... il “luogo” lasciato all'opposizione e alle sue sconfitte» (p. 182).

Insomma, il contributo sulle Autorità indipendenti è un saggio emblematico della recente produzione di Carlo Chimenti e pertanto sembra opportuno darne pubblicazione per ricordarne la Sua opera.

*Le Autorità Indipendenti nell'evoluzione della forma di stato<sup>2</sup>*

di Carlo Chimenti

Il mio discorso prenderà le mosse da lontano, cioè da una constatazione che è ormai sotto gli occhi di tutti: l'irresistibile tendenza alla globalizzazione dell'economia, che si è prodotta a seguito della libera circolazione dei capitali e delle merci (anche là dove quella delle persone incontra limiti più o meno significativi). Tendenza dalla quale discende la prospettiva di una relazione fra potere politico e potere economico-finanziario che appare praticamente capovolta rispetto a quanto conosciuto in passato: vale a dire, sempre più squilibrata a scapito del potere politico, nel senso che è quello economico-finanziario a dettare le linee della politica generale degli Stati, e non viceversa. Fenomeno al quale non si può guardare senza allarme nella misura in cui – implicando un abbassamento della guardia contro le disparità ricchi/poveri, che sono un antico veleno inoculato nelle contemporanee società, come ha osservato il Card. Bagnasco (Corsera 1/3/2012) – appare in grado – quando metà del mondo guarda in TV, all'ora di pranzo, l'altra metà del mondo che muore di fame (Gallino “La lotta di classe) – di minare alla radice, assieme alla civiltà stessa, il paradigma dello Stato democratico. Sottraendo alla decisione politica – e dunque al controllo del continuum popolo/partiti/Parlamento/Governo (col supporto più o meno determinante delle principali organizzazioni sociali, sindacati in testa) – gran parte delle scelte riguardanti la collettività nazionale ed i suoi interessi. Quello Stato democratico la cui ultima versione – lo Stato sociale – affermata alla fine della prima guerra mondiale in concomitanza con la diffusione del suffragio universale ed in funzione della riduzione delle disparità economiche e sociali – ha cominciato ad entrare in crisi negli ultimi anni del secolo scorso, allorché la dottrina e le correnti politiche “neoliberiste” ne hanno messo in evidenza i costi elevati, gli sprechi, l'inefficienza e spesso la corruzione. Ed hanno avuto grande successo, quelle teorie, così da generalizzare il favore per un ridimensionamento degli interventi dello Stato sociale, nella convinzione che il libero mercato fosse comunque preferibile agli interventi statali (ritenuti meri strumenti delle ambizioni e della fame di potere dei politici); teorizzando quindi la “privatizzazione” di tutti i servizi pubblici (eccetto quello militare!) o addirittura che lo Stato dovrebbe funzionare come un'azienda; fino al paradosso di pretendere il finanziamento con risorse pubbliche delle grandi imprese private (“troppo grosse per fallire”: banche, ma non solo), quando la loro miope ricerca del massimo guadagno finisca – come si è visto anche negli USA – per mandarle in malora: esempio da manuale di ciò che un tempo si irrideva in quanto socializzazione delle perdite dopo avere privatizzato i profitti.

<sup>2</sup> Lezione svolta il 13 aprile 2012, nell'ambito del Seminario dedicato al tema *Le autorità indipendenti: problemi e prospettive* nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi Roma Tre.

L'allarme di cui dicevo nasce dal constatare che la sottrazione alla mano pubblica, ossia al controllo dei partiti, di determinate materie – diciamo così – “sensibili”, per conferire alla disciplina di esse una maggiore tempestività, stabilità e credibilità, mettendole al riparo dagli ondeggiamenti connessi alle pur legittime controversie politiche, lascia vedere a occhio nudo il deperimento delle istituzioni democratiche; e suggerisce di interrogarsi sulla compatibilità della democrazia in sé e per sé con la globalizzazione economica (la quale accentua la visibilità delle diseguaglianze), o quanto meno sugli aggiustamenti da apportare ad entrambe per ottenere tale compatibilità. È vero che la tipologia dei regimi democratici presenta, di tempo in tempo, numerosi modelli diversi – fra cui in particolare quello maggioritario e quello consensuale – mentre alla base dell'economia c'è stato in realtà un solo modello di sviluppo, che si chiama capitalismo; la cui ultima manifestazione – il capitalismo finanziario – essendo molto recente, non dovrebbe andare incontro all'accusa che veniva rivolta al suo capostipite da W. Benjamin che, negli anni '20 del Novecento, definiva il capitalismo tout court come una forma di religione, cioè come qualcosa di molto simile ad una fede. Ma purtroppo è anche vero che il capitalismo – dimostratosi storicamente il “sistema di organizzazione dei fattori produttivi in grado di produrre col minor costo la maggiore quantità di beni, ed in una varietà più ampia” (Galli della Loggia, Corsera 29/2/12) – è un ingrediente tipico dei regimi liberal-democratici, nel senso che tutti i paesi democratici hanno un'economia capitalista, mentre non è vera la reciproca, poiché non tutti i paesi che hanno un'economia capitalista possono dirsi democratici. Il modello di sviluppo capitalistico, infatti, è compatibile anche con regimi tutt'altro che democratici, come la Cina attuale; ma, senza andare lontano, basta ricordare che in casa nostra il capitalismo è rigogliosamente fiorito durante il fascismo. Del resto, non manca chi (R. Esposito, La Repubblica 6/12/11) osserva come, al giorno d'oggi, “la triade occidentale capitalismo-nazionalismo-liberaldemocrazia”, su cui a lungo i popoli hanno fatto affidamento per crescere, si vada rompendo “in nome di un nuovo capitalismo di tipo autoritario”, del quale l'occidente non sembra affatto disdegnare la capacità di sedurre quanti si propongono di arricchire.

Naturalmente, qui non interessa indagare se il capitalismo, inteso come religione secolare del nostro tempo, col suo culto delle merci, del profitto e del denaro, lasci spazio oppure no a qualcosa di diverso; e tanto meno se l'esperato materialismo di questi culti discenda, oppure no, dal fatto che la “vecchia religione cristiana ha progressivamente perso forza ed autorità, ed è stata messa ai margini della realtà sociale” (Galli della Loggia). A me basta constatare che il capitalismo si è rivelato come la più feroce e implacabile delle religioni, per cui la Banca ha preso il posto della Chiesa (e gli algidi banchieri il posto dei suoi sacerdoti), governando il credito in modo del tutto privo di scrupoli (G. Agamben, La Repubblica 16/2/2012): cercando cioè di lucrare denaro in qualsiasi modo, fino al punto di giungere, nel gestire il debito degli Stati, a farli abdicare più o meno docilmente – l'esempio della Grecia è lì a dimostrarlo in modo icastico – alla loro sovranità.

Venendo adesso alle AI, mi pare che nella loro nascita e soprattutto nel loro aumento debba vedersi un segno significativo del declino della politica a vantaggio dell'economia finanziaria, e più in generale un segno del deperimento dello Stato democratico, nella misura in cui lo scopo di esse è quello di sottrarre alla decisione dei partiti le scelte attinenti ad una crescente quantità di materie “sensibili”. Quali? Poiché col Governo in carica sembra essere iniziata una fase di riordinamento di esse (di cui peraltro si parlava già durante l'ultimo Governo Prodi) basterà indicarne i filoni principali in attesa che – magari attraverso una legge quadro, come auspica M.Ainis (Corsera 26/1/12) – la materia trovi un assestamento definitivo. E questi filoni possono al momento essere individuati nei seguenti tre: finanza, libertà individuali e collettive, economia. Nel settore della finanza rientra, anzitutto, quella che, al di là della denominazione, va considerata la più antica delle nostre Autorità Indipendenti, ossia la Banca d'Italia, istituita nel 1895 con compiti di vigilanza sulle aziende di credito, e la cui autonomia dalla politica è stata solennizzata nel 1981 dal cosiddetto “divorzio” dal Ministero del Tesoro, consistente fra l'altro nell'abolizione della possibilità che il Tesoro aveva di disporre di uno “scoperto” nel suo conto corrente presso la Banca stessa; ma rientrano anche la Consob, ossia la Commissione per le società e per la borsa (del 1973), finalizzata ad assicurare la trasparenza delle s.p.a.; e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (del 1990), alla quale è stato affidato (nel 2004) il compito di vigilare sul cosiddetto “conflitto d'interessi” dei governanti. Nel filone della libertà possono annoverarsi il Garante per la protezione dei dati personali (del 1996), nonché l'Autorità chiamata a vigilare sulle telecomunicazioni, la radiotelevisione, l'editoria e la pubblicità (del 1995-1997), ed anche quella competente sul diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali (del 1990). Nel filone dell'economia, troviamo l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (del 1995) e quella per la protezione dell'ambiente e dei servizi tecnici (del 2002). Collocabili entro questi filoni sono altresì le new entry previste dal Governo Monti: l'Autorità per i conti pubblici e quella per i trasporti.

Quanto alle funzioni, e sempre in attesa di un assestamento definitivo dell'istituto, esse al momento sembrano esaurirsi fondamentalmente in due categorie, che possono definirsi l'una di carattere “paragiurisdizionale” e l'altra “paranormativo”. Guardando cioè al complesso dei compiti attribuiti alle varie Autorità -e dunque alla sommatoria fra essi- si può notare che, accanto al controllo ed alla vigilanza sui settori di rispettiva competenza, possono leggersi compiti normativi e compiti di regolazione di controversie; e che l'interpretazione più diffusa e convincente delle Autorità stesse è quella che, considerandole (specialmente all'inizio) una reazione agli abusi governativi in campo economico, le qualifica come contrappeso nei confronti del potere politico in generale, ed in particolare – per la parte di esse che riflette la “trasmigrazione” della sovranità dello Stato a favore dell'UE nel settore finanziario e monetario – come contrappeso dei poteri così trasmigrati. Direi

pertanto che, volendo esaminare la situazione in chiave di evoluzione della nostra forma di Stato, sarebbe fuori luogo approfondire l'analisi delle singole Autorità per stabilire a quale titolo si giustifica -costituzionalmente parlando- il loro ingresso nel nostro ordinamento: simile analisi, infatti, somiglierebbe troppo ad una riproposizione delle problematiche che Don Ferrante si poneva dinanzi all'incombere della peste, per stabilire cioè in quale categoria aristotelica annoverarla, se in quella della sostanza od in quella dell'accidente. Ed in effetti, a parte il fatto che le AI non hanno nulla di pestilenziale, c'è da dire che esse – sebbene ignorate dalla Costituzione – fanno senz'altro parte ormai della nostra realtà ordinamentale, o se si preferisce della Costituzione vivente. E poco importa – sebbene in punto di costituzionalismo puro sia doveroso discuterne – se esse configurino, come taluno sostiene, una modifica della forma di Stato sotto il profilo della separazione dei poteri; se e come possano restare ben distinte vuoi dal potere esecutivo vuoi dal potere giurisdizionale (pur accostandosi a quest'ultimo per il connotato della “neutralità”); come conciliarle col principio di legalità, dal momento che sono bensì chiamate a rispettarlo, ma anche a tutelare il buon governo dell'economia; e come accettarle, in definitiva, in un sistema democratico-rappresentativo come il nostro, considerata la loro assoluta mancanza di legittimazione democratica (che si pretende sostituita da una legittimazione fondata sulla tecnica e sulla competenza).

Direi perciò che, senza ricercare qui risposte puntuali – che pure non mancherebbero – a tutti questi interrogativi, conviene ribadire e sottolineare le finalità delle AI: che sono di garanzia e/o di contrappeso nei confronti del potere politico in ambiti in cui se ne avverte il bisogno, nel tentativo – come scrive M. Manetti – non già di eliminare o neutralizzare la politica, ma di razionalizzarla. Senza dimenticare, ad indiretto supporto di questo ordine di idee, che le Autorità sono nate e si sono sviluppate anzitutto in contesti nazionali la cui democraticità è al di sopra di ogni sospetto, come sono quelli anglosassoni – Gran Bretagna ed USA in primo luogo –, ed hanno poi trovato terreno fertile a livello continentale non solo da noi, ma anche in Spagna. Semmai si può aggiungere, in chiave di forma di governo, che esse sembrano attecchire soprattutto in contesti maggioritari, un po' meno in contesti consensuali; e la cosa non desta troppa meraviglia, se si considera che la relativa ristrettezza delle forze politiche al potere accresce, nei sistemi maggioritari, l'aspirazione ad istanze decisionali caratterizzate dalla “terzietà”.

Comunque, il punto nevralgico della disciplina di questi organismi, da commisurare alle loro finalità di contrappeso riequilibratore rispetto alle spinte provenienti dalla politica è, con tutta evidenza, quello di assicurarne la “neutralità”, ossia di collocarli in posizione *super partes* tale da consentire loro il migliore svolgimento dei compiti in senso lato arbitrari di cui sono investiti. E da questo punto di vista non c'è dubbio che – oltre alla descrizione in termini rassicuranti, negli atti istitutivi, dei profili dei candidati a far parte delle AI, ossia



persone di “chiara fama”, di “indiscussa professionalità”, di “vasta esperienza” e così via – il nodo principale riguarda il potere di nomina: a chi spetta, cioè, e con quali procedure. Parrebbe naturale quindi che, in funzione di garantirne indipendenza ed autonomia, l'ideale sarebbe la loro nomina ad opera di organi di vertice dello Stato istituzionalmente e notoriamente al di sopra della mischia politica, come sono il CDS e la Corte Costituzionale, previa designazione di organizzazioni pubbliche e professionali del settore interessato (S. Cassese). Né sembra che un compito di questo genere rischierebbe di snaturare quegli organi di vertice, facendoli discendere nella mischia politica. Senonché, la soluzione seguita in proposito nel nostro paese è tutt'altra, ed è la nomina governativa, assistita da accorgimenti di vario tipo – prolungata permanenza in carica dei componenti e loro ristretto numero, esclusione di determinate categorie di persone (ex governanti, ex parlamentari, ecc.), pareri sui candidati (da votare a maggioranza qualificata nelle Commissioni delle Camere), e così via – reputati in grado di stemperare l'oggettiva politicità della nomina. Ma, mentre sarebbe superfluo soffermarsi sui pregi della prima soluzione, conviene piuttosto rilevare che possono esservi motivi validi anche a suffragio della seconda, specialmente quando – come oggi da noi – è in carica un Governo “presidenziale” composto da tecnici, che certamente non è apolitico (visto che si regge sulla fiducia di entrambe le Camere), ma è democraticamente legittimato pur rivelando un tasso di partiticità, o di partigianeria, molto ridotto. Ciò che tuttavia qui mi preme maggiormente evidenziare è un altro punto, che si lega ad alcuni accenni precedenti.

È innegabile che stiamo attraversando una fase storica, non soltanto in Italia, di decadenza dello Stato democratico; o quanto meno dello Stato sociale che abbiamo conosciuto fin qui e, in misura maggiore o minore, praticato negli ultimi decenni attraverso le istituzioni rappresentative, e con occasionali apporti di democrazia diretta (anch'essa peraltro strutturata ed articolata su corpi intermedi: dai partiti, ai sindacati, alle associazioni in genere). Ebbene, a me pare che il moltiplicarsi ed il consolidarsi delle AI sia un fatto che si iscrive nella medesima fenomenologia di decadenza (o, come dice Ains, nel quadro di un trasferimento dell'indirizzo di governo dalle Assemblee politiche ad organi neutrali, privi di investitura popolare): quasi una sorta di rivincita della ragione tecnica sulla ragione politica, all'interno di una società che incontra crescenti difficoltà ad accettare gli strumenti tradizionali di gestione della cosa pubblica. Si tratta, in altri termini, di un surrogato degli arnesi democratici consueti, che non soddisfano più, e quindi abbisognano – in quanto espressione di un medesimo malessere collettivo – del soccorso di Governi tecnici; e non mi riferisco soltanto alle disfunzioni dello strumento “delega politica”, ma più in generale alla “partecipazione” dei cittadini, in cui suole riconoscersi la precondizione della vitalità di una democrazia. D'altra parte – apro una digressione, ma la chiudo subito – quando si tratta di problemi tanto essenziali quanto complessi come quelli odierni (dalla permanenza o meno nell'UE, al risanamento del debito pubblico in alternativa al rifiuto di onorarlo; dal proseguire o no l'impresa della TAV, onde bilanciare vantaggi economici e tutela

dell'ambiente, al privatizzare i servizi pubblici in luogo del potenziamento di essi), viene spontaneo chiedersi quanta gente sia in grado di “partecipare” effettivamente a simili scelte; salvo poi auspicare – dinanzi all'ovvia risposta: “pochissima” – che la massima parte dei cittadini si limiti a delegare chi, presumibilmente, ne capisce qualcosa). Bisogno di Governi tecnici che, come accennavo prima, non è soltanto italiano. Se guardiamo fuori dai nostri confini, possiamo vedere che, mentre in Belgio – dove in verità c'è una lunga tradizione di crisi politiche che lasciano spazi durevoli ai Governi di ordinaria amministrazione – si è raggiunto, a fine 2011, il record di un Governo di ordinaria amministrazione durato, senza alcuna conseguenza dannosa, ben 535 giorni (circa un anno e mezzo!); d'altra parte la Germania e persino la Gran Bretagna hanno dovuto di recente ripiegare sulla formazione di Governi di coalizione fra partiti programmaticamente avversi, necessariamente portati ad annacquare – in vista di compromessi politici da raggiungere anche all'insegna di più o meno virtuose soluzioni tecniche – gli iniziali programmi di ciascuno dei partiti coalizzati. E la cosa è particolarmente significativa in Gran Bretagna, dove è nato il mito della cosiddetta democrazia dell'alternanza, di pari passo con l'allergia a quella consensuale. Forse da noi, rispetto all'estero, c'è un sovrappiù di sfiducia nei confronti dei partiti, come dimostrano i sondaggi più recenti che rilevano un consenso popolare per loro intorno al 5% degli interpellati, indubbiamente precipitato da quando è iniziata – accentuandosi progressivamente – l'esperienza maggioritaria e bipolare. Ma il bisogno di cui sto parlando è di portata assai diffusa.

Non credo dunque che sia arbitrario vedere un qualche legame, da noi, fra il consolidamento della democrazia maggioritaria e bipolare, e l'esplosione della fenomenologia delle AI. Ma di sicuro è augurabile che questa esplosione, come pure il ricorso ad un Governo “presidenziale” di tecnici (col quale senza dubbio si è raschiato il fondo del barile della legalità costituzionale, pur senza abbandonarla), inducano gli italiani – nella misura in cui viene in luce meridiana la crisi dei partiti e dei corpi intermedi in genere – a trovare sollecitamente alternative nel sostegno alla democrazia politica. Perché il montante disagio sociale prodotto dall'aggravarsi della crisi economica comporta un'insidia gravissima: quella di approdare, per via della stanchezza del demos, ad un regime autoritario guidato da un uomo solo, ma carismatico – in divisa militare, o di miliardario, o di religioso, o comunque di salvatore della patria – dopo essere passati attraverso manifestazioni di guerra o guerriglia civile, o di terrorismo, dinanzi alle quali anche una dittatura finisca per apparire preferibile. Lunga vita alle AI ed ai Governi tecnici, allora, se ci serviranno a tenere lontano quel pericolo fino a quando una rinnovata consapevolezza politica e civile, ed una nuova struttura organizzativa, sapranno sostenere da sole la nostra precaria democrazia politica. Nella quale è probabilmente utopistico – come scrive C. Crouch, “Il potere dei giganti” – ipotizzare la scomparsa delle grandi imprese multinazionali e della loro capacità di influenzare gli Stati democratici nazionali in virtù della potenza finanziaria di esse (che si traduce in potere politico); ma non sarebbe neppure auspicabile una sconfitta di esse,

qualora dovesse risolversi nel ritorno di quell'ottuso nazionalismo che tanto sangue ha fatto spargere nel mondo.

Carlo Chimenti funzionario e bibliotecario del Senato

(Vitalità e destino della burocrazia parlamentare)

di Sandro Bulgarelli e Giuseppe Filippetta

SOMMARIO: 1. Carlo Chimenti in Senato (1957-1987) – 2. I regolamenti del 1971 e il ‘posto’ della burocrazia parlamentare – 3. La vitalità culturale della burocrazia parlamentare dagli anni della centralità del Parlamento a quelli dell’immaginario neoliberalista – 4. Quale destino per la burocrazia parlamentare?

1.

Carlo Chimenti entra nell’amministrazione del Senato nel gennaio del 1957 e ne esce, da direttore della Biblioteca, nel marzo del 1987, quando opta per l’insegnamento universitario. L’incarico di direttore della Biblioteca, che Chimenti svolge a partire dal febbraio del 1979, è apparentemente distante dalla sua precedente esperienza, fortemente orientata e specializzata nel settore parlamentare. In realtà, in una prospettiva allora solamente futuribile, ma oggi chiaramente visibile, gli anni di Chimenti bibliotecario del Senato rappresentano insieme una sorta di fase “preilluministica” per il rinnovamento della Biblioteca, un arricchimento del rapporto – già intenso e originale – di Chimenti costituzionalista con le fonti e una conferma dei caratteri culturalmente originali della burocrazia parlamentare.

La Biblioteca del Senato, prima della nomina del nuovo direttore, aveva iniziato con i due direttori precedenti, Vittorio Emanuele Giuntella (1971 – 1973) e Enrico Zampetti (1975 – 1978), una fase di rinnovamento ed ampliamento della propria identità, rimasta sostanzialmente immutata – anche sotto il profilo tecnologico – dall’inizio della Seconda Guerra Mondiale, e senza un effettivo adeguamento alle nuove esigenze del Senato repubblicano.

Nel Senato del Regno, la Biblioteca aveva avuto un ruolo di grande prestigio. Dal 1870 era stato avviato il progetto – ideato dai senatori Ugo Poggi e Atto Vannucci – di creare una biblioteca «unica e singolare», che raccogliesse tutte le «leggi e le storie dei municipi italiani», cioè le fonti dello *ius proprium* e la storiografia locale. Era un modo di celebrare l’unità d’Italia rappresentandola come l’insieme dei Comuni italiani. Successivamente, grazie a Fortunato Pintor (direttore dal 1905 al 1929), la Biblioteca assume a mano a mano un carattere di biblioteca di cultura generale, documentando la produzione bibliografica,

retrospettiva e corrente, di una ampia area disciplinare, giuridica, storica, umanistica e anche scientifica (si pensi per esempio alle pubblicazioni delle accademie).

Il passaggio da Senato del Regno a Senato della Repubblica comporta una oggettiva modifica funzionale anche per la Biblioteca, non più dedicata agli *otia* di senatori intellettuali, ma strumento di documentazione per senatori eletti e impegnati, in misura paritetica ai colleghi dell'altro ramo del Parlamento, nelle attività legislative, di controllo e di indirizzo politico. Questo fatto, unito all'aumento esponenziale delle pubblicazioni e alla sempre più complessa articolazione disciplinare, comporta – a metà del secolo scorso - una nuova definizione delle materie che la Biblioteca è tenuta a documentare. In questa fase l'attività dei direttori *pro tempore* è di particolare importanza: Vittorio Emanuele Giuntella, Enrico Zampetti e, per un periodo più lungo, Carlo Chimenti, in raccordo con le Commissioni parlamentari per la Biblioteca succedutesi nel tempo, operano efficacemente questo cambiamento, ridisegnando la politica degli acquisti ed adeguandola alle nuove esigenze.

Le Commissioni per la Biblioteca che si succedono durante gli otto anni della direzione di Chimenti sono due, così composte: per l'VIII legislatura (1979 – 1983) i senatori Alessandro Carlo Faedo, Giuseppe Fassino, Giovanna Lucchi, Leo Valiani; per la IX legislatura (1983 – 1987) Aldo Sandulli, Maria Eletta Martini, Giuliano Procacci, Giovanni Ferrara Salute. Come di consueto, molti dei componenti - per la loro formazione intellettuale e politica - sono sensibili alle esigenze e alle istanze della Biblioteca. Chimenti riesce in particolare a coinvolgere la Commissione nella soluzione di alcuni problemi di particolare importanza: 1) la saturazione degli spazi per la conservazione dei volumi, a fronte di un incremento di 500 metri lineari annui; 2) la riapertura della biblioteca al pubblico esterno, sia pure contingentato e selezionato; 3) la carenza di personale specializzato, anche per garantire una successione generazionale.

Il primo problema è il più importante perché la ristrutturazione della Biblioteca in Palazzo Madama, progettata da Gaetano Koch e realizzata tra il 1926 e il 1937, non ne consentiva più una adeguata utilizzazione né un accettabile margine di crescita. La soluzione, rappresentata più volte da Chimenti e fatta propria dalla Commissione di Vigilanza in entrambe le Legislature, è il trasferimento della Biblioteca in una sede più adeguata. Nel 1986 Amintore Fanfani, Presidente del Senato, promuove un disegno di legge inteso a destinare il palazzo della Sapienza, adiacente a Palazzo Madama e sede dell'Archivio di Stato di Roma, alla Biblioteca. Ma questa soluzione incontra una decisa reazione da parte del mondo accademico e scientifico, che teme una dislocazione periferica e inadeguata per l'Archivio di Stato. Il disegno di legge, approvato in Senato, non viene mai discusso dalla Camera dei Deputati. Tuttavia il progetto di trasferimento viene ripreso da Giovanni Spadolini, Presidente del Senato dal 1987 al 1994, che, d'intesa con il Presidente del Consiglio Giulio Andreotti, ottiene nel 1991 il Palazzo di Piazza della Minerva, bene demaniale, da destinare a nuova sede della Biblioteca.

L'ubicazione di questo palazzo, adiacente alla sede della Biblioteca della Camera dei deputati (aperta al pubblico dal 1988), avrebbe consentito – secondo il lungimirante piano di Spadolini – non solo l'apertura al pubblico della Biblioteca del Senato (avvenuta nel 2003), ma anche il collegamento con la Biblioteca dell'altro ramo del Parlamento, creando di fatto un'unica struttura, realizzata con il Polo bibliotecario parlamentare nel 2007.

Gli altri problemi sono più semplici da affrontare, e Chimenti riesce a vederne la soluzione nel corso della sua direzione. La questione dell'ammissibilità del pubblico esterno, escluso durante gli anni Settanta come misura precauzionale contro il terrorismo, è affrontata da Aldo Sandulli, Presidente della Commissione dall'ottobre 1983 al febbraio 1984, quando scompare prematuramente. D'intesa con Francesco Cossiga, allora Presidente del Senato, Sandulli riammette gli studiosi esterni che potessero dimostrare l'esigenza di consultare documenti posseduti esclusivamente dalla Biblioteca, previa adeguata presentazione. Nel maggio del 1984 viene poi bandito un concorso per due posti di referendario parlamentare specializzato in materie attinenti alle biblioteche, per garantire adeguata successione alle unità assunte oltre venti anni prima.

È interessante prendere in esame il rapporto di Chimenti costituzionalista con la tipologia delle fonti presenti in Biblioteca. La curiosità nasce dal peculiare approccio dello studioso nei confronti del diritto costituzionale: la ricostruzione cioè della 'verità effettuale', l'analisi del concreto funzionamento delle istituzioni e dei comportamenti degli attori politici. Questo paradigma necessita non solo delle consuete fonti dottrinarie, ma di fonti connesse con l'attualità e la quotidianità. Scorrendo la bibliografia delle singole monografie scritte da Chimenti, si può notare una utilizzazione crescente di articoli di riviste e giornali, da – per esemplificare - *Introduzione alla forma di governo italiana* (1984), a *Un parlamentarismo agli sgoccioli* (1992), a *Addio prima Repubblica* (1997). Più evidente ancora negli scritti di stretta attualità, come *Il Governo dei professori* (1994), dallo stesso Autore definito un *instant book* di diritto costituzionale, o *Cronache di berlusconismo terminale* (2012). Non è infine trascurabile l'evidente ricorso alle fonti straniere in Biblioteca nella serie di diritto costituzionale comparato *Noi e gli altri* (2000 – 2001).

Quando Chimenti è nominato direttore della Biblioteca ha alle spalle un'esperienza di oltre venti anni di lavoro in Senato, essenzialmente nel settore parlamentare (tra l'altro come capo della segreteria della Commissione di vigilanza sulla RAI e come coordinatore degli uffici di segreteria delle Commissioni bicamerali), e anche dopo quella nomina continua a svolgere incarichi in quell'ambito, in particolare quelli di direttore *ad interim* del Servizio delle Commissioni e di capo della segreteria della Commissione per le questioni regionali. A determinare questo *continuum* tra l'essere un bibliotecario e un funzionario che segue l'attività di organismi parlamentari sono innanzi tutto la personalità, la profondità della cultura, l'ampiezza delle letture, la vivacità delle curiosità di Chimenti.

Ma se vogliamo contestualizzare storicamente la sua figura e la sua vicenda professionale dobbiamo considerare che quel *continuum* si colloca dentro una realtà amministrativa e

organizzativa caratterizzata da due elementi. Il primo è la particolare natura della Biblioteca del Senato, che a quel tempo è prevalentemente uno strumento servente rispetto all'attività degli organi parlamentari e al mandato rappresentativo dei singoli senatori. Il secondo è l'identità professionale della burocrazia parlamentare di quegli anni, fondata su una saldissima cultura (letteraria, storica e giuridica), che permette al funzionario di poter essere a un tempo direttore di una biblioteca e segretario di una Commissione parlamentare.

2. Nel 2012, volgendosi al passato per scrivere un breve saggio sui regolamenti parlamentari del 1971, Chimenti incentra la sua trattazione sulla riflessione che Leopoldo Elia svolge sulle forme di governo alla fine degli anni Sessanta e si sofferma sul ruolo avuto dallo stesso Elia nella genesi di quei regolamenti quale autorevole costituzionalista proveniente dai ranghi della burocrazia del Senato<sup>3</sup>. Un ruolo non solitario all'interno della burocrazia parlamentare degli anni Sessanta, anche perché è dall'inizio di quegli anni che il gruppo di giovani funzionari vicino all'allora segretario generale della Camera Cosentino inizia a pensare a una riforma dei regolamenti<sup>4</sup>. L'Elia che Chimenti tratteggia nelle prime pagine di quel saggio è, a un tempo, una persona a lui cara e una concretizzazione del modello ideale intorno al quale, tra gli anni Sessanta e Settanta, la burocrazia parlamentare prova a darsi, e si dà, uno stile, un carattere, una identità. Elia, difatti, è il funzionario di grande cultura che utilizza, con sicura padronanza e ampio respiro storico, categorie e dogmatiche giuridiche, che sa maneggiarle con fermezza e indipendenza e che, per questo, si muove con rispettata autonomia nella sfera delle relazioni parlamentari.

La burocrazia parlamentare degli anni Settanta e Ottanta si riconosce nel modello che per Chimenti Elia concretizza - e al quale lo stesso Chimenti corrisponde perfettamente - e lo fa perché è consapevole che quel riconoscersi apre ad essa uno spazio di presenza e di azione non solo amministrativo o di prestigio sociale, ma soprattutto istituzionale. Se andiamo a leggere la premessa e il primo capitolo della monografia sul controllo parlamentare che Chimenti pubblica nel 1974 - e che rimane tuttora di assoluto riferimento per chiunque voglia occuparsi del tema - troviamo, sparse un po' ovunque tra le righe, proprio le tracce di questa consapevolezza. Tracce che delineano un percorso preciso, che collega i nuovi regolamenti del 1971, la centralità delle Camere, le attività di controllo e conoscitive, il ruolo della burocrazia parlamentare.

Già nell'illustrare, nelle prime pagine del volume, le ragioni di interesse del tema oggetto del suo studio, Chimenti individua lo spazio messo a disposizione della burocrazia

<sup>3</sup> C. Chimenti, *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, in A. Manzella (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 21 ss. Elia diventa funzionario del Senato nel 1950 e lascia l'amministrazione di Palazzo Madama per l'Università nel 1962.

<sup>4</sup> F. Lanchester, *Regolamenti parlamentari e forma di governo. Gli anni Settanta*, in F. Lanchester (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 2.

parlamentare dai nuovi regolamenti. Quando Chimenti osserva che «fra i giuristi come fra i politici» regna ancora «una certa confusione di idee» riguardo il controllo parlamentare, egli delimita (tacitamente e *a contrario*) un altro spazio, che sta appunto fra quello dei giuristi e quello dei politici, nel quale quella confusione non c'è, o meglio nel quale ci si adopera e impegna per provare a superare quella confusione. Questo spazio, lo spazio nel quale programmaticamente va a collocarsi la monografia di Chimenti, è quello della burocrazia parlamentare quale soggetto che si fa pienamente carico della rottura che i regolamenti del 1971 segnano nella storia delle istituzioni italiane perché è culturalmente consapevole dell'orizzonte che quella rottura può aprire.

La burocrazia parlamentare, per la sua conoscenza ravvicinata e realistica dell' «ambito parlamentare», «della realtà del Parlamento»<sup>5</sup>, può fuggire più facilmente della dottrina costituzionalistica la tentazione di deformare, fraintendere e insterilire gli istituti, le funzioni e le attività parlamentari attraverso la loro forzosa riconduzione a schemi e classificazioni astratti, magari mutuati dalla scienza amministrativistica<sup>6</sup>. D'altro canto la burocrazia parlamentare, per la cultura e per il sapere giuridico che la contraddistinguono, può percepire meglio degli operatori politici la portata e la carica innovativa dei regolamenti del 1971 e le possibilità offerte dagli strumenti che questi hanno introdotto per il rafforzamento del ruolo delle Camere. La burocrazia parlamentare, per dirla in poche parole, studia e conosce la dottrina e osserva e analizza la condotta degli operatori politici; apprende da entrambi, ma ad entrambi, forte del proprio sapere tecnico e critico, mette a disposizione la consapevolezza del nuovo inizio che i regolamenti del 1971 sanciscono con il fare del Parlamento il centro del sistema istituzionale e con il configurare alcune attività parlamentari, a cominciare dal controllo, come mezzi capaci di «dare respiro e consistenza alle istanze partecipative che emergono fuori dal Parlamento»<sup>7</sup>.

Il disinteresse della dottrina costituzionalistica e degli operatori politici per le novità contenute nei regolamenti del 1971 diventa così lo spazio di azione di una burocrazia parlamentare che, forte del modello professionale e della lezione offerti da Elia, deve diffondere tra i politici e i costituzionalisti la consapevolezza e la convinzione «che nel nostro sistema è possibile partecipare al governo del paese attraverso l'uso accorto e appropriato del Parlamento; che, in altri termini, il Parlamento può diventare, se lo si vuole, un centro di potere reale senza perciò sovrapporsi ai compiti e alle responsabilità del Governo, ma senza neppure esser ridotto [...] a sede di mera ratifica ed a cassa di risonanza»<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> C. Chimenti, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 21.

<sup>6</sup> C. Chimenti, *Il controllo parlamentare, cit.*, p. 20.

<sup>7</sup> C. Chimenti, *Il controllo parlamentare, cit.*, p. 14.

<sup>8</sup> C. Chimenti, *Il controllo parlamentare, cit.*, p. 303.



La monografia di Chimenti sul controllo parlamentare – scritta da un funzionario che aveva partecipato direttamente ai lavori di elaborazione del regolamento del Senato del 1971<sup>9</sup> –, se si vuole riconoscerne anche il carattere per così dire sovraindividuale, è una risposta che la burocrazia parlamentare dà a quella crisi delle istituzioni che, a partire dalla fine degli anni Sessanta, si installa nel cuore del dibattito politico e costituzionalistico italiano. Una crisi di democraticità, di legittimazione democratica e rappresentativa – questo rimarca Chimenti - che può essere superata solo assicurando effettivamente alle Camere «quel ruolo centrale che il costituente aveva teoricamente previsto». Soltanto così, attuando finalmente per intero la Costituzione repubblicana, si può scongiurare il pericolo che il regime parlamentare si riveli in concreto un regime antidemocratico<sup>10</sup>.

Come fare questo? Come tenere insieme parlamentarismo e democrazia? La risposta che la burocrazia parlamentare dà attraverso Chimenti è chiara e netta: occorre potenziare i poteri parlamentari legislativi e di indirizzo e attivare utilmente tutti gli strumenti di controllo, ispezione e conoscitivi introdotti dai nuovi regolamenti<sup>11</sup>. In questo modo il Parlamento trarrà dalla vivacità del pluralismo sociale la forza per porsi al centro del processo di direzione politica dello Stato e porterà dentro il sistema istituzionale, operando come una apertura permanente e dinamica, le richieste e gli interessi che quel pluralismo esprime. Il Parlamento è centrale nell'assetto istituzionale se dentro di sé, nei propri procedimenti, riesce a far incontrare e a coniugare rappresentanza e partecipazione, ponendosi così al centro non solo dei rapporti tra gli organi statali, ma anche delle relazioni tra Stato e società. E la centralità del Parlamento è centralità nel processo di formazione dell'indirizzo politico: il Parlamento è essenzialmente organo di indirizzo politico e gli strumenti ad esso affidati dai regolamenti del 1971 sono strumentali innanzi tutto alla definizione dell'indirizzo politico. Come scrive Chimenti: «Il Parlamento non è un istituto di ricerca»<sup>12</sup>.

Del resto la centralità del Parlamento è dentro una vera e propria geometria dell'indirizzo politico, essendo lo spazio in cui il concorso dei cittadini alla determinazione della politica nazionale e la libertà di mandato degli eletti si incontrano in vista dell'elaborazione dell'indirizzo politico di governo. Parlamentarizzare a un tempo lo Stato e la società per evitare che la crisi di rappresentatività dei partiti si estenda alle istituzioni e ne annichisca la funzionalità e la democraticità: questa è la scommessa dei regolamenti del 1971<sup>13</sup> - per

<sup>9</sup> Come ricorda lo stesso Chimenti in *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, cit., p. 23.

<sup>10</sup> C. Chimenti, *Il controllo parlamentare*, cit., p. 297.

<sup>11</sup> C. Chimenti, *Il controllo parlamentare*, cit., p. 298.

<sup>12</sup> C. Chimenti, *Il controllo parlamentare*, cit., p. 84.

<sup>13</sup> Cfr. A. Manzella, *Le origini dei regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, in A. Manzella (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., p. 11 ss.

quanto giocata timidamente da partiti che non vogliono confrontarsi davvero con la crisi del loro monopolio della politica<sup>14</sup> - e su questa scommessa la burocrazia parlamentare degli anni Settanta impegna la propria identità e rafforza la propria credibilità e il proprio prestigio.

Non a caso solo tre anni dopo la pubblicazione della monografia di Chimenti compare *Il parlamento* di Andrea Manzella, altra figura 'idealtipica' di funzionario parlamentare di quegli anni, che con Chimenti è in primissima fila tra i funzionari cui le rispettive amministrazioni affidano il compito di 'seguire' la formazione dei nuovi regolamenti. Un'opera che è molto più di un manuale e che farà storia, anche perché 'sistematizza' il diritto parlamentare italiano sulla base dei regolamenti del 1971, contribuendo in modo decisivo alla formazione culturale dei funzionari delle Camere degli anni Settanta e Ottanta. Nel quarto capitolo del libro, dedicato agli strumenti conoscitivi del Parlamento, Manzella tira sostanzialmente le fila di una parte importante degli obiettivi e delle innovazioni dei regolamenti del 1971 osservando che «i poteri legislativi, di indirizzo e di controllo delle Camere per funzionare autonomamente devono poggiare su una rete di autonomi poteri conoscitivi». Manzella indica qui «la necessità vitale per il parlamento di assicurarsi canali di informazione indipendenti e alternativi rispetto al governo, ai partiti e ai gruppi di interesse»<sup>15</sup> e coglie perfettamente come i nuovi regolamenti declinino la centralità delle Camere anche come capacità di queste di stare al centro di un processo indipendente e autonomo di formazione delle conoscenze strumentali alla determinazione dell'indirizzo politico.

In quello stesso capitolo Manzella, con una scelta innovativa nella manualistica parlamentare italiana, dedica un lungo paragrafo a «L'apparato conoscitivo interno delle Camere»<sup>16</sup>. Questo paragrafo esplicita quello che nella monografia di Chimenti del 1974 è scritto per lo più tra le righe, ossia il 'posto' e il ruolo che i regolamenti del 1971, instaurando il modello del 'Parlamento che lavora' (specie nei 'laboratori di Commissione'), assegnano alla burocrazia parlamentare. Il funzionario dispiega ora i suoi compiti «di collaborazione tecnico-giuridica» al di là della pur importante interpretazione del regolamento e custodia dei precedenti, perché si pone sia come partecipe (in condizioni di 'ausiliarità') delle fasi preparatorie del processo di decisione delle Camere, sia come «punto di coordinamento» con la burocrazia ministeriale e pubblica<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Su questo punto P. Ridola, *I regolamenti del 1971 e la centralità della democrazia parlamentare*, in A. Manzella (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., p. 241 ss.

<sup>15</sup> A. Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna 1977, p. 124.

<sup>16</sup> A. Manzella, *Il Parlamento*, cit., p. 164 ss.

<sup>17</sup> A. Manzella, *Il Parlamento*, cit., p. 164-165.

3. Il 'Parlamento che lavora' dei regolamenti del 1971 vuole installarsi al centro dell'assetto istituzionale e del rapporto tra questo e la società e la burocrazia parlamentare è un importantissimo snodo di funzionamento di questa centralità, in quanto il sapere critico e le competenze dei funzionari parlamentari sono una garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza conoscitiva, e perciò decisionale, delle Camere. Garantiscono questa autonomia e questa indipendenza anche quando il funzionario parlamentare fa valere la propria preparazione culturale con il fungere da raccordo con le competenze di soggetti dei quali le Camere si avvalgono per specifiche e ben delimitate consulenze su profili prettamente scientifici o tecnologici di determinate questioni di interesse parlamentare<sup>18</sup>. Soggetti con i quali i funzionari parlamentari si confrontano comunque da pari a pari, forti del prestigio che deriva dalla considerazione di cui il loro spessore culturale gode anche all'esterno delle Camere e dal fatto di non porsi mai come recettori o auditori di insegnamenti impartiti dai 'tecnici competenti'. In questi casi, peraltro, l'apporto tecnico esterno costituisce soltanto uno degli elementi di una più ampia prestazione conoscitiva e non precostituisce la valutazione delle Camere, essendo quest'ultima una valutazione eminentemente politica basata su una pluralità di elementi, tra i quali anche quelli evidenziati dalle consulenze tecniche.

La vitalità culturale e la consapevolezza del proprio ruolo e del proprio valore, di cui la burocrazia parlamentare fa mostra negli anni Settanta anche attraverso i volumi di Chimenti e Manzella, è confermata dalla larghissima partecipazione di funzionari del Senato e della Camera all'intenso dibattito sulle riforme istituzionali che in quegli anni si svolge su quotidiani, periodici politici e riviste scientifiche. Ricordare qui i nomi di quei funzionari sarebbe in fondo superfluo, e si rischierebbe di non redigere un elenco completo visto il loro gran numero; la banca dati *Bibliografia del Parlamento italiano e degli studi elettorali*<sup>19</sup> può essere comunque agevolmente consultata per ricostruire i termini, quantitativi e qualitativi, di quella partecipazione.

Carlo Chimenti è un protagonista di quel dibattito e, uscito dai ranghi dell'amministrazione senatoriale, rimane, da docente universitario, un attento osservatore della vitalità della burocrazia parlamentare e assiste al persistere del protagonismo culturale di questa nei due decenni successivi agli anni Settanta. Quella vitalità e quel protagonismo culturale non vengono meno con il concludersi della fase della centralità parlamentare e persistono anche negli anni Novanta, pur indebolendosi mano a mano che prendono piede e forza le prassi, le riforme e le mitologie del 'costituzionalismo neoliberalista' della 'democrazia decidente' e mano a mano che si afferma il modello del 'Parlamento che deve decidere *just in time*'.

Si indeboliscono, ma non scompaiono, continuano a esistere e a lampeggiare negli anni Novanta e ancora, qua e là, nel primo decennio del nuovo secolo. Questo lampeggiare si

<sup>18</sup> Cfr. A. Manzella, *Il Parlamento*, cit., p. 167.

<sup>19</sup> <http://bpr.camera.it>.

colloca dentro la trasformazione epocale della globalizzazione e della finanziarizzazione dell'economia, che nel mondo dei fatti e nel cielo dell'immaginario collettivo fa della politica uno strumento al servizio delle necessità dell'economia di mercato: il mercato è il bene, l'intervento pubblico il male; l'imprenditore e il manager sono gli eroi del momento, il politico la figura negativa per eccellenza; il Governo è il luogo della rapidità delle decisioni che si impongono, il Parlamento quello della lentezza compromissoria e clientelare. A questo mutamento culturale e di immaginari simbolici si affiancano l'estendersi dello spoils system di matrice maggioritaria e il processo di leaderizzazione della politica, che mettono sotto pressione e indeboliscono ogni burocrazia indipendente<sup>20</sup>.

In questo nuovo contesto, certo per loro non facile, i funzionari parlamentari prendono sempre più a proporsi come manager aziendali, assecondando le pressioni in tal senso degli operatori politici, a loro volta influenzati, più o meno consapevolmente, dal *New Public Management*, oltre che dalla provenienza sociale (sono gli anni in cui aumenta considerevolmente il numero di parlamentari imprenditori o dirigenti di azienda). Manager dotati essenzialmente della capacità di organizzare l'amministrazione e di farla operare in modo efficace ed efficiente rispetto alle aspettative di funzionamento dei politici che rivestono le cariche di vertice delle Camere, in particolare dei questori, il cui ruolo cresce notevolmente a partire dagli anni Novanta.

Al sapere tecnico e critico del funzionario parlamentare inizia così ad essere preferito, quale paradigma identitario, un *operari* esecutivo di alto livello, per definizione inidoneo ad esprimere qualsiasi protagonismo culturale. In questa direzione spingono anche i processi universitari di formazione: la crisi delle facoltà di lettere e il frequente prevalere in quelle di giurisprudenza di giuspositivismo per nulla ben temperato, giurisdizionalizzazione del diritto e dogmatismo formalistico (orientamenti certo diversi tra loro, ma convergenti nel privare gli studi giuridici del necessario respiro storico e filosofico<sup>21</sup>) consegnano ora alle amministrazioni parlamentari funzionari di indubbio valore e di notevole preparazione, ma con una disponibilità all'elaborazione critica e culturale mediamente minore rispetto al passato, specie a quello degli anni Settanta.

4. La ridotta e timida partecipazione dei funzionari parlamentari al recente dibattito sulla riforma del bicameralismo, specie se confrontata con il pubblico *engagement*, quasi 'di massa', degli anni Settanta, è un serio segnale di indebolimento della vitalità culturale della burocrazia delle Camere e di diminuzione della propensione di questa a stare in quel 'fra' tra politici e dottrina costituzionalistica che Carlo Chimenti nella monografia del 1974

<sup>20</sup> Al riguardo si veda, per i profili generali del fenomeno, A. Malaschini, *Classi dirigenti. Tra crisi della democrazia e sistemi autoritari*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2017, p. 158.

<sup>21</sup> A. A. Cervati, *Diritto costituzionale, mutamento sociale e mancate riforme testuali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017.

individua come lo spazio proprio e tipico dei funzionari parlamentari. Sarebbe in effetti miope considerare quella ridotta partecipazione semplicemente come l'espressione di un nicodemismo o di un mimetismo indotti dal martellante battage 'anticasta' del populismo, ora pure di governo<sup>22</sup>. Anche perché ad essa si affiancano due ulteriori segnali di diminuzione di protagonismo e vitalità culturale.

Il primo possiamo coglierlo riandando ancora una volta alle pagine che Manzella dedica nel 1977 al ruolo dei funzionari parlamentari, e in particolare alla pagina in cui, illustrando la loro attività di 'collaborazione tecnico-giuridica', osserva che «La giurisprudenza parlamentare si formerà allora sui "precedenti" in gran parte creati per suggerimenti e per pareri discretamente espressi da questi funzionari ai presidenti delle Camere»<sup>23</sup>. In questa pagina – che registra l'orientamento e la concretezza operativa quotidiana della burocrazia parlamentare degli anni Settanta - il precedente è parte di una operazione ermeneutica all'interno della quale il funzionario parlamentare, forte della sua indipendenza, della sua cultura e della sua competenza giuridica, indica agli operatori politici percorsi interpretativi doverosamente conformi ai principi e alle norme costituzionali.

Da qualche tempo, invece, gli studiosi di diritto parlamentare segnalano l'affacciarsi di quella che è stata chiamata la 'ricerca del precedente', ossia la tendenza a concepire il precedente in maniera archivistica, ossia come una prescrizione o un comando non scritti, ma registrati comunque in forma scritta nei 'massimari' degli uffici. Una prescrizione o un comando che sta lì, archiviato con altri comandi o prescrizioni, impartiti in casi eguali, simili o analoghi, e come questi a disposizione dell'operatore politico per la scelta del più adatto alle circostanze del momento<sup>24</sup>. Ovviamente intendere il precedente come parte di un'operazione ermeneutica significa, per il funzionario parlamentare, impegnare, far valere ed esporre la propria autonoma competenza all'interno della naturale flessibilità e della storicità del diritto parlamentare, mentre tenere e illustrare l'archivio dei precedenti-comandi/prescrizioni significa ritrarsi e finire con il nascondersi dietro quella flessibilità e quella storicità, lasciando così posto all'occasionalismo dell'operatore politico.

Il secondo segnale è costituito dalla mancanza (almeno sino ad oggi) di un confronto e di una discussione culturali tra i funzionari parlamentari riguardo la scelta del Senato di svolgere quell'attività di valutazione delle politiche pubbliche che era stata attribuita allo stesso Senato dalla riforma costituzionale del governo Renzi, bocciata dal voto popolare del 4 dicembre 2016. Una scelta così significativa avrebbe sicuramente meritato la riflessione culturale collettiva di una burocrazia che vuole essere consapevole protagonista (in

<sup>22</sup> Su questo populismo e sui suoi effetti sul rapporto tra cittadini e istituzioni: M. Revelli, *Dentro e contro. Quando il populismo è di governo*, Laterza, Roma-Bari, 2015; *Populismo 2.0*, Einaudi, Torino, 2017.

<sup>23</sup> A. Manzella, *Il Parlamento*, cit., p. 164.

<sup>24</sup> Si vedano gli scritti raccolti in N. Lupo (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Il Mulino, Bologna, 2013.

condizioni di ‘ausiliarità’, direbbe Manzella) delle attività parlamentari e che non si rassegna all’orizzonte di un *operari* esecutivo.

Sarebbe stato possibile in primo luogo un dialogo aperto e di forte spessore culturale sul concetto di ‘politica pubblica’, visto che questa non è un dato oggettivo di cui prendere atto, ma un costrutto del pensiero da situare storicamente e da esaminare nei suoi elementi organizzativi e normativi, anche con riferimento alla relazione che intercorre tra il tutto (ad esempio, una politica pubblica di settore) e la parte (una determinata e specifica misura di settore) e al modo in cui l’attività di valutazione può avere per oggetto il tutto o la parte o entrambe.

Sarebbe stato possibile poi prendere in considerazione, sempre riflettendo e discutendo come ceti burocratici interessati al proprio destino, le poche esperienze di valutazione delle politiche pubbliche svolte da Assemblee parlamentari straniere, e quelle sperimentate da alcuni consigli regionali italiani, non tanto per limitarsi a registrarle o ad assumerle come termini di comparazione o di imitazione, ma per interrogarsi sul rapporto esistente tra esse e la vera e propria valutazione delle politiche pubbliche, che si è affermata nell’esperienza di organismi come l’OCSE, la Banca mondiale, il Fondo monetario internazionale. Una valutazione, quest’ultima, prettamente tecnica e destinata a sottoporre a un giudizio di razionalità oggettiva le decisioni di organi politici, spesso all’interno di quel contesto culturale che Joseph Stiglitz ha definito ‘*Market Fundamentalism*’<sup>25</sup> e che è stato, ed è tuttora, il grande nemico della potenza rappresentativa delle Assemblee elettive.

E da questo interrogarsi si sarebbe potuto passare a chiedersi quali particolari caratteristiche dovrebbe presentare l’attività di valutazione delle politiche pubbliche che il Senato intende svolgere per riuscire a tenere insieme, dentro di sé, nelle sue procedure e nei suoi metodi operativi, l’incontrovertibilità tecnico-scientifica tipica delle valutazioni compiute da soggetti che non sono decisori politici – e che anzi aspirano ad imporre ai decisori politici una razionalità e una normatività tecnico-scientifica – e la politicità connaturata ad ogni valutazione compiuta da un organo che è politico e che deve, per Costituzione, agire rappresentativamente, cioè politicamente. Si sarebbe potuto, cioè, porsi e porre il problema di se e come portare consapevolmente dentro il parlamentarismo italiano una attività di valutazione che comunque ha forti connessioni – storiche e culturali – con quel *genus* di valutazioni che, come ha mostrato Alain Supiot nei corsi tenuti al Collège de France dal 2012 al 2014, tende a congedare l’intero vocabolario politico della democrazia rappresentativa per sostituirlo con quello della gestione, della regolazione, di una normatività interamente calcolabile<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> J. Stiglitz, *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*, W. W. Norton & Company, New York, 2010.

<sup>26</sup> A. Supiot, *La Gouvernance par les nombres*, Fayard, Paris, 2016.

Tutto ciò è mancato, come è sinora mancata una riflessione sul rapporto tra l'attività di valutazione delle politiche pubbliche e le funzioni legislativa, di indirizzo e di controllo. Un rapporto oggi irrimediabilmente segnato dalla bocciatura referendaria della riforma Renzi, che ha radicalmente modificato il contesto costituzionale in cui va a inserirsi l'attività di valutazione delle opere pubbliche del Senato. Nella riforma Renzi quell'attività era una funzione attribuita dalla Costituzione a un Senato privo dei poteri fiduciario e di controllo e non più rappresentativo dei cittadini; ora invece si tratta di un'attività autoattribuitasi da un Senato che, per Costituzione, rappresenta i cittadini ed è titolare dei poteri fiduciario e di controllo, oltre che di quello di indirizzo politico. Non porsi né il problema del quadro costituzionale di riferimento dell'attività di valutazione delle politiche pubbliche né quello delle relazioni di questa con le funzioni per Costituzione spettanti al Senato impedisce anche di ben impostare il rapporto di quella attività con il modello (sancito dai regolamenti del 1971) del Parlamento che conosce per deliberare e per controllare e rende evanescenti e confusi i confini tra quella stessa attività e la verifica dello stato di attuazione di una legge (o di un atto normativo) e tra quella stessa valutazione e l'analisi di impatto (passato o futuro) di una legge (o di un atto normativo)<sup>27</sup>.

Questi mancati approfondimenti culturali, tra l'altro, rendono davvero problematico prevedere gli effetti che lo svolgimento dell'attività di valutazione delle politiche pubbliche potrà avere sulla burocrazia del Senato e sullo stesso livello di autonomia dell'organo parlamentare. Più che mai attuali risultano al riguardo le pagine scritte nel 1977 da Manzella sull'apparato conoscitivo interno delle Camere, costituito dalla burocrazia parlamentare. Questo apparato è un fattore di forza del Parlamento (perché ne assicura l'autonomia e l'indipendenza) se impiegato per fornire analisi, elaborazioni, informazioni, comparazioni e valutazioni delle quali è autonomamente capace, o quanto meno sulle quali ha una rilevante capacità di padronanza e controllo, in virtù della formazione culturale e della competenza tecnica che possiede. Quello stesso apparato diventa un elemento di debolezza del Parlamento (perché può minarne dall'interno l'autonomia e l'indipendenza) se impiegato per recepire, magari aggregandoli o disaggregandoli, dati, informazioni e valutazioni provenienti da altri soggetti (competenti e preparati) rispetto ai quali non dispone della preparazione e della competenza necessarie per valutarli in autonomia. Preparazione e competenza che certo non si costruiscono in pochi anni, tanto meno in pochi mesi, perché sono il frutto di intere 'vite culturali': il funzionario Carlo Chimenti insegnava nelle università e si confrontava da pari a pari con i più autorevoli docenti del suo tempo.

Nel ricordare Carlo Chimenti – e un'altra figura esemplare di funzionario parlamentare del mondo di ieri, Giovanni Bertolini, anche lui recentemente scomparso – non ci si può non domandare se questi segnali di perdita di vitalità culturale della burocrazia delle Camere

---

<sup>27</sup> Sul terreno della concreta operatività può risultare di conseguenza problematico pure percepire la differenza tra il documento elaborato nell'esercizio dell'attività di valutazione delle politiche pubbliche e i dossier di documentazione su misure o normative di settore tradizionalmente redatti dai Servizi studi e di bilancio delle Camere.

siano il segno di un destino che deve ineluttabilmente compiersi sotto la spinta delle trasformazioni che ormai da decenni investono la società, l'economia, l'università, le istituzioni, o se invece siano il frutto di una fase passeggera, nella quale elementi di incertezza e di precarietà prevalgono sulla forza e sui modelli della tradizione, ma che è destinata a chiudersi, come una parentesi, con il ritorno di quella tradizione. Soltanto le generazioni future potranno rispondere a questa domanda; chi ha avuto la fortuna di poter guardare a Carlo Chimenti come a un esempio può però non dimenticare cosa significava per lui essere un funzionario parlamentare.



Carlo Chimenti: studioso attento (e talvolta disincantato) del parlamentarismo italiano.

di Paola Piciacchia\*\*

**P**rofondo conoscitore delle istituzioni Carlo Chimenti (Bologna 6 febbraio 1930 - Roma, 9 agosto 2017), è stato un acuto e attento costituzionalista, studioso delle forme di governo e delle assemblee rappresentative, con particolare riferimento all'ordinamento italiano, alla sua forma di governo e al suo diritto parlamentare di cui ha finemente descritto l'evoluzione riuscendo ad individuare alcuni nodi problematici e tendendo lucidamente a stigmatizzare le degenerazioni del parlamentarismo italiano<sup>28</sup>.

Sin dai primi scritti negli anni Sessanta e Settanta Carlo Chimenti mostra una particolare predilezione per gli studi di diritto parlamentare, che coniuga con la sua attività di funzionario parlamentare, animato dall'intento di mettere in evidenza il ruolo dell'istituzione parlamentare nell'evoluzione della forma di governo italiana degli anni della "centralità del Parlamento". Assumono in tale ottica particolare rilievo gli scritti sui regolamenti parlamentari e sul controllo parlamentare<sup>29</sup> nei quali egli si propone di fornire sempre un'analisi fortemente ancorata al concreto funzionamento dell'istituzione parlamentare e alle sue dinamiche interne influenzate nella prassi da una molteplicità di fattori giuridici ed extragiuridici.

L'approccio metodologico che caratterizza sin dalle origini l'opera di Carlo Chimenti non verrà mai meno, anche più tardi, negli anni Ottanta e Novanta quando nei suoi scritti si orienterà – pur mantenendo intatto l'interesse scientifico per gli specifici profili del diritto parlamentare - verso una più complessiva analisi dell'ordinamento italiano del quale non mancherà di fornire una chiave di lettura saldamente ancorata al concreto funzionamento delle istituzioni, attenta alla costituzione materiale e all'effettivo svolgersi dei rapporti tra

\*\* Professore aggregato di Diritto Pubblico Comparato, Università degli studi di Roma "La Sapienza"

<sup>28</sup> V. *La forma di governo dopo le elezioni del '79: riflessioni sulle origini di una democrazia bloccata*, in *Queste istituzioni*, n. 27, 1979, 16.

<sup>29</sup> Cfr. *Le "audiienze conoscitive" delle commissioni senatoriali*, in *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, Istituto per la documentazione e gli studi legislativi, Milano, Giuffrè, 1968, Vol. 2, 173-184; *Appunti sul rafforzamento del controllo parlamentare sugli enti pubblici: le commissioni di vigilanza* in *Il foro amministrativo*, fasc. 3, mar. 1968, 225-261; *Il controllo delle Camere sull'attività governativa nei vecchi e nei nuovi regolamenti parlamentari*, in *Il foro amministrativo*, n. 4-5, 1971, 310-318; *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974; *Un bilancio dei primi anni di attuazione del nuovo regolamento del Senato*, in *Il Politico*, n. 3, 1976, 405-429; *Organi bicamerali e funzionalità del Parlamento: contributo a una discussione* in *Il Politico*, n. 1, 1977, 151-166; *Centralità e funzionalità del Parlamento in Democrazia e diritto*, n. 4, 1978, 627-655; *Appunti sulle commissioni "consultive"*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà: atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Atti del Convegno, Roma, Hotel Parco dei principi, 20-21-22 ottobre 1978, Milano, Giuffrè, 1979; *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Milano, Edizioni di Comunità, 1979.

organi costituzionali<sup>30</sup>. Tali anni coincidono appunto con l'esperienza maturata come funzionario parlamentare e direttore della Biblioteca del Senato, esperienza che gli consentirà di animare i suoi studi con un'osservazione diretta, costante e anche critica dell'istituzione parlamentare nell'ottica di sue possibili riforme<sup>31</sup> e dell'evoluzione della forma di governo.

Come nei due decenni precedenti Carlo Chimenti anche negli anni Novanta non mancherà di dare un apporto importante alla dottrina costituzionalistica italiana proprio negli anni<sup>32</sup> in cui la destrutturazione del sistema dei partiti tradizionali (legata come è noto a fattori interni ed internazionali quali tangentopoli e la caduta del muro di Berlino) e la sua ristrutturazione intorno a nuovi soggetti politici, la grande stagione referendaria (1991-1993) e la conseguente approvazione nell'agosto 1993 delle nuove leggi elettorali per l'elezione delle Camere stavano determinando l'avvento della democrazia maggioritaria con il conseguente e repentino passaggio dalla Prima alla cosiddetta Seconda Repubblica.

Con occhio vigile e non senza sottolineare gli esiti incerti dell'avvento di quest'ultima della Seconda Repubblica, Chimenti descriverà (e spesso con occhi disincantati) quegli anni di transizione che stavano determinando, a Costituzione invariata, nuove dinamiche della forma di governo e il mutamento della "costituzione materiale", non mancando di ribadire la stretta connessione tra forma di governo e sistema elettorale e rimarcando "la capacità del sistema elettorale di incidere sugli equilibri effettivi della forma di governo" e "di concorrere a determinare, nel quadro di una forma di governo parlamentare" il tipo di parlamentarismo ("di alternanza" o "consociativo").<sup>33</sup>

Sono questi gli anni in cui Carlo Chimenti si preoccuperà di analizzare non solo le cause ma anche (soprattutto) le conseguenze di tali cambiamenti cercando sempre molto attentamente di focalizzare l'attenzione sulla necessità che l'avvento del maggioritario si

<sup>30</sup> Si pensi alle edizioni dell'*Introduzione alla forma di governo italiana*, Rimini Maggioli, 1984, 1985, 1987 oppure al volume *Gli organi costituzionali nella forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli, 1989.

<sup>31</sup> Cfr. *Riformare il bicameralismo attraverso i regolamenti?* in *Quaderni costituzionali*, n. 8, 1988, n. 1, 183-189; *Bicameralismo: quali riforme per via regolamentare?* Seminario del Centro studi nuova ricerca, 1° marzo 1988, Roma, Centro Studi Nuova Ricerca, 1988, 1-62; *Note sul sindacato ispettivo dei parlamentari sul servizio pubblico radiotelevisivo*, in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, n. 2, 1982, 315-329; *Osservazioni della commissione per le questioni regionali sulle leggi nazionali*, in *Comune democratico*, n. 5, 1982, 33-41; *Il rapporto tra parlamento e pubblica amministrazione nel regolamento del Senato*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1981, n. 52-53, 89-107; *Gli apparati delle Camere*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, n. 3, 573-580; *La funzionalità del Parlamento agli inizi degli anni '80*, in *Città e regione*, n. 4, 1980, 19-35.

<sup>32</sup> Cfr. *Un parlamentarismo agli sgoccioli: lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dieci legislature*, Torino, Giappichelli, 1992; *Il governo dei professori: cronaca di una transizione*, con Prefazione di Paolo Barile, Firenze, Passigli, 1994; *Addio prima Repubblica: lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dodici legislature*, Torino, Giappichelli, 1995; *Considerazioni sui più recenti sviluppi della nostra forma di governo*, in *Quaderno del Centro Studi parlamentari*, n. 6, 1995, 3-10; *Addio prima Repubblica: lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di undici legislature*, Torino, Giappichelli, 1997.

<sup>33</sup> Si veda *Addio Prima Repubblica*, Torino, Giappichelli, 1997, cap. I, 1 ss; V cap. 340 ss.

coniughi con le opportune garanzie costituzionali, in specie per l'opposizione<sup>34</sup>, e denunciando in più di un'occasione il pericolo del venir meno di quelle esistenti.

Oltre a tornare sulla rilettura della forma di governo italiana alla luce delle tendenze evolutive più recenti, Carlo Chimenti tornerà dunque spesso con acute riflessioni sul ruolo del Parlamento nella democrazia maggioritaria.<sup>35</sup>

Sono temi, questi, che rimarranno una costante della sua produzione scientifica anche negli anni Duemila<sup>36</sup>.

Agli inizi degli anni Duemila, Carlo Chimenti (che in quel periodo insegnava all'Università degli Studi "Roma Tre") si dedicherà anche agli studi di diritto costituzionale comparato pubblicando tra il 2000 e il 2002 tre volumi, destinati ai corsi di diritto costituzionale italiano e comparato, su alcuni ordinamenti di Paesi europei ed extraeuropei. Si tratta della serie di volumi intitolati *Noi e gli altri*<sup>37</sup> (che raccolgono i contributi anche di altri studiosi), per i quali, con un approccio metodologicamente originale, concepirà una trattazione rigidamente inquadrata in una griglia di voci comuni per ciascun Paese. L'intento "dichiarato" di Chimenti era di permettere al lettore – attraverso il ripetersi delle voci - un'immediata e intuitiva comparazione tra analogie e differenze di ciascun ordinamento favorendo uno studio "orizzontale" degli ordinamenti e una visione d'insieme degli stessi utile a successive riflessioni. Sebbene si tratti di "sintesi" di ordinamenti stranieri, esse rappresentarono tuttavia il nobile tentativo di fornire elementi conoscitivi utili alla comparazione e alla comprensione dei singoli ordinamenti.

Nonostante questa parentesi, Chimenti nei volumi e nei vari scritti pubblicati in quel periodo non abbandonerà mai la trattazione dei temi relativi all'evoluzione dell'ordinamento italiano attraverso lo svolgersi delle legislature, evoluzione che analizzerà anche attraverso la lente dei tentativi di riforma delle istituzioni, non tralasciando mai altresì

<sup>34</sup> Si vedano in particolare degli anni Duemila *L'opposizione parlamentare nella nostra democrazia maggioritaria* in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2002, 741-748; *L'opposizione italiana dinanzi ad un bivio?* in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2008, 75-83.

<sup>35</sup> *Un parlamentarismo agli sgoccioli: lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dieci legislature*, Torino, Giappichelli, 1992; *Profili essenziali della forma di governo italiana*, Roma, Bardi, 1992; *Ruolo delle Camere e amministrazioni parlamentari*, in *Lo stato delle istituzioni italiane: problemi e prospettive: atti del convegno nazionale*, Roma, Accademia dei Lincei, 30 giugno - 2 luglio 1993, Milano, Giuffrè, 1994, 236-257; *Le ragioni del Parlamento (nella prospettiva di una rinnovazione della nostra forma di governo)* in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.1, 1993, 7-41.

<sup>36</sup> *Il funzionamento delle Assemblee politiche* in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2003, n. 1, 59-68; *Parlamentarismo maggioritario e garanzie presidenziali* in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2003, 17-26; *Principi e regole delle assemblee politiche*, Torino, Giappichelli, 2004; *Anatomia della 14<sup>a</sup> legislatura: cronache di un quinquennio tra innovazione e continuità*, Torino, Giappichelli, 2006; *Cronache dal sistema politico italiano: dopo il terremoto elettorale del 2008* in *Queste istituzioni*, 35, 2009, n. 152, p. 49-57; *Frammenti di critica delle istituzioni: scritti su argomenti costituzionalistici pubblicati fra il 2004 e il 2009*, raccolti in versione riveduta e corretta, Torino, Giappichelli, 2009; *Ruolo delle Camere* in *Queste istituzioni: cronache del sistema politico*, 2010, n. 156-157, 43-49.

<sup>37</sup> Complessivamente la serie consta di 4 volumi, volutamente raccolti da Chimenti in Vol. 1 del 2000 sull'ordinamento italiano e Vol. 2, di sintesi di ordinamenti stranieri, suddiviso in Parte I, sempre del 2000 su Gran Bretagna, Stati Uniti e Germania, Parte II del 2001 su Spagna, Francia e Austria e Parte III del 2002 su Svizzera, Belgio e Irlanda.

le riflessioni sull'istituzione parlamentare, talora lanciando allarmi sui pericoli del suo depotenziamento alla luce della prassi parlamentare<sup>38</sup>.

Tale approccio continuerà a caratterizzare tutta la sua produzione scientifica di quegli anni e anche quella più recente nella quale si riaffacceranno, in un discorso mai chiuso, specifiche riflessioni su regolamenti parlamentari<sup>39</sup>, sua antica creatura, e sulle procedure delle assemblee elettive, anche locali<sup>40</sup>.

Proprio nel 2004 pubblica il volume *Principi e regole delle Assemblee politiche* con il quale analizza le istituzioni parlamentari a livello nazionale, regionale, locale ed europeo e in cui mette in luce la stretta connessione tra “la quantità, la qualità e intensità dei compiti delle Assemblee politiche” e “ulteriori aspetti del sistema, e in primo luogo nel tipo di democrazia – immediata o immediata - che lo caratterizza”<sup>41</sup>, evidenziando altresì l'influenza della forma di governo sul ruolo delle assemblee politiche e non mancando di sottolineare i riflessi della crisi della rappresentanza sul ruolo delle stesse.

Negli ultimi anni la Rivista *Nomos-Le attualità nel diritto* ha pubblicato numerosi contributi<sup>42</sup> di Carlo Chimenti nei quali lo studioso, seppur talvolta in forma di brevi note, riusciva a mettere in luce alcuni specifici nodi problematici relativi ai rapporti tra Parlamento e Governo, al ruolo del Capo dello Stato, ai riflessi dell'evoluzione della normativa elettorale sulla forma di governo; talvolta essi erano frutto di riflessioni, che prima ancora di pubblicare amava divulgare attraverso quelle che era solito definire le “chiacchierate” fatte davanti a platee diverse di studenti, dottorandi, masterizzandi, specializzandi e convegnisti.

Fino alla fine i suoi occhi rimarranno puntati sulle istituzioni, che da uomo delle istituzioni amava, pronto a coglierne, sempre, ogni tendenza al mutamento.

<sup>38</sup> *Parlamentarismo maggioritario e garanzie presidenziali* in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2003, 17-26; *Anatomia della 14<sup>a</sup> legislatura: cronache di un quinquennio tra innovazione e continuità*, Torino, Giappichelli, 2006; *Cronache dal sistema politico italiano: dopo il terremoto elettorale del 2008* in *Queste istituzioni*, 2009, n. 152, 49-57; *Frammenti di critica delle istituzioni: scritti su argomenti costituzionalistici pubblicati fra il 2004 e il 2009*, raccolti in versione riveduta e corretta, Torino, Giappichelli, 2009; *Cronache di berlusconismo terminale. Le istituzioni nella XVI<sup>a</sup> legislatura: fatti e commenti*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2012, 1-63.

<sup>39</sup> *I regolamenti del 1971*, in *Giornale di storia costituzionale: semestrale del laboratorio di storia costituzionale "Antoine Barnave"*, 2008, n. 15, 135-142; *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971* (a cura di Andrea Manzella), Bologna, Il Mulino, 2012, 21-30; *Regolamenti parlamentari e forma di governo* in *Amministrazione in cammino: rivista elettronica di diritto pubblico, diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione / a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"*, 2011.

<sup>40</sup> *Il funzionamento delle Assemblee politiche* in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2003, n.1, 59-68; *Principi e regole delle assemblee politiche*, Torino, Giappichelli, 2004; *Ruolo delle Camere* in *Queste istituzioni: cronache del sistema politico*, a. 37, 2010, n. 156/157, 43-49.

<sup>41</sup> *Principi e regole delle assemblee politiche*, cit. 3.

<sup>42</sup> *Legislativo ed Esecutivo in caso di crisi di governo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2013, 1-5; *Il CdS nella congiuntura post elettorale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2013, 1-5; *Sulla riforma elettorale e su quella del Senato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.1, 2015, 1-5; *Cosa sta accadendo in Italia dopo la riforma elettorale?* in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2015, 1-8; *Il Bicameralismo fra le riforme costituzionali*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2015, 1-4; *Voto segreto e voto palese*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2016, 1-4.

### Bibliografia del Prof. Carlo Chimenti (1964-2016)

1. *Il Parlamento e la spesa pubblica* (con Federico Coen), in *Democrazia e diritto*, n. 4, 1963, Roma, Edizioni giuridiche del lavoro, 1964.
2. *I futuri esercizi e l'art. 81 della Costituzione*, in *Giurisprudenza italiana*, 1966, disp. 3, pt. 1, sez. 1.
3. *Le "udienze conoscitive" delle commissioni senatoriali*, in *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, Istituto per la documentazione e gli studi legislativi, Milano, Giuffrè, 1968. - Vol. 2, 173-184.
4. *Appunti sul rafforzamento del controllo parlamentare sugli enti pubblici: le commissioni di vigilanza* in *Il foro amministrativo*, fasc. 3, 1968, 225-261.
5. *Note sul riesame parlamentare delle leggi rinviate dal Presidente della Repubblica* in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. 4, 1969, 133-206.
6. *Raccolta di scritti di diritto costituzionale e parlamentare*, Roma, Edizioni del Tritone, 1969.
7. *Conversione dei decreti legge ed ostruzionismo parlamentare* in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 11-12, 1971, 16-53.
8. *Il controllo delle Camere sull'attività governativa nei vecchi e nei nuovi regolamenti parlamentari*, in *Il foro amministrativo*, n. 4-5, 1971, 310-318.
9. *Un'esperienza parlamentare nuova: la commissione senatoriale per i problemi ecologici*, in *Il foro amministrativo e delle acque pubbliche*, n. 4, 1972, 473-502.
10. *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974.
11. *Un bilancio dei primi anni di attuazione del nuovo regolamento del Senato*, in *Il Politico*, n. 3, 1976, 405-429.
12. *Perché aumentano gli organi comuni delle due Camere?* in *Civitas*, n. 11-12, 1976, 23-27.
13. *Organi bicamerali e funzionalità del Parlamento: contributo a una discussione*, in n. 1, *Il Politico*, 1977, 151-166.
14. *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Milano, Edizioni di Comunità, 1979.
15. *Centralità e funzionalità del Parlamento* in *Democrazia e diritto*, n. 4, 1978, 627-655.
16. *La forma di governo dopo le elezioni del '79: riflessioni sulle origini di una democrazia bloccata*, in *Queste istituzioni*, n. 27, 1979, 16.

17. *Appunti sulle commissioni "consultive"*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà: atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Atti del Convegno, Roma, Hotel Parco dei principi, 20-21-22 ottobre 1978, Milano, Giuffrè, 1979.
18. *La funzionalità del Parlamento agli inizi degli anni '80*, in *Città e regione*, n. 4, 1980, 19-35.
19. *Parlamento '80: centralità o decadenza?* Scritti di Stefano Passigli, Giuseppe Tamburrano, Carlo Chimenti in *Città e regione*, n. 4, 1980, 5-154.
20. *Il rapporto tra parlamento e pubblica amministrazione nel regolamento del Senato*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 52-53, 1981, 89-107.
21. *Gli apparati delle Camere*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1981, 573-580.
22. *Note sul sindacato ispettivo dei parlamentari sul servizio pubblico radiotelevisivo*, in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, n. 2, 1982, 315-329.
23. *Osservazioni della commissione per le questioni regionali sulle leggi nazionali*, in *Comune democratico*, n. 5, 1982, 33-41.
24. *La democrazia bloccata fra alternanza e consociazione in Parlamento*, n. 1-2, 1982, 50-52.
25. *Introduzione alla forma di governo italiana*, Rimini, Maggioli, 1984.
26. *Introduzione alla forma di governo italiana*, Rimini, Maggioli, 1985.
27. *Le commissioni di inchiesta come organi bicamerali*, in *Le inchieste delle assemblee parlamentari* (a cura di Giuseppe de Vergottini), Rimini, Maggioli, 1985, 103-114.
28. *Senato: mozioni di sfiducia individuali*, in *Queste istituzioni*, n. 67, 1985, 311-319.
29. *I partiti politici* in *Manuale di diritto pubblico* (a cura di Giuliano Amato e Augusto Barbera), Bologna, Il Mulino, 1986, 285-296.
30. *Introduzione alla forma di governo italiana*, Rimini Maggioli, 1987.
31. *Intervento, Bicameralismo: quali riforme per via regolamentare? Seminario del Centro studi nuova ricerca, 1° marzo 1988*, Roma, Centro Studi Nuova Ricerca, 1988, 1-62.
32. *Riformare il bicameralismo attraverso i regolamenti?* in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1988, 183-189.
33. *Gli organi costituzionali nella forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli, 1989.
34. *Senato: un precedente buono e uno cattivo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1990, 495-502.
35. *Considerazioni su alcune proposte di riforma delle istituzioni* in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 1991, 37-64.
36. *Il rapporto Parlamento-Governo nelle legislature repubblicane* in *Quaderno Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, n. 2, 1991, 3-12.

37. *Il Governo, il Parlamento in Queste istituzioni*, n. 87-88, 1991, 32-34.
38. *La Corte e i referendum "elettorali"*, in *Il Ponte*, n. 5, 1991, 55-62.
39. *Un parlamentarismo agli sgoccioli: lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dieci legislature*, Torino, Giappichelli, 1992.
40. *Profili essenziali della forma di governo italiana*, Roma, Bardi, 1992.
41. *Algunos rasgos fundamentales del parlamentarismo italiano*, in *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n. 75, 1992, 1-40.
42. *Le ragioni del Parlamento (nella prospettiva di una rinnovazione della nostra forma di governo)* in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 1993, 7-41.
43. *Il governo dei professori: cronaca di una transizione*, con Prefazione di Paolo Barile, Firenze, Passigli, 1994.
44. *Ruolo delle Camere e amministrazioni parlamentari*, in *Lo stato delle istituzioni italiane: problemi e prospettive. Atti del convegno nazionale*, Roma, Accademia dei Lincei, 30 giugno - 2 luglio 1993, Milano, Giuffrè, 1994, 236-257.
45. *Autorizzazione a procedere: promemoria per la prossima legislatura* in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1994, 117-124.
46. *Addio prima Repubblica: lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di undici legislature*, Torino, Giappichelli, 1995.
47. *Considerazioni sui più recenti sviluppi della nostra forma di governo*, in *Quaderno del Centro Studi parlamentari*, n. 6, 1995, 3-10.
48. *Parlamento e governabilità* in *Miscellanea di scritti in occasione del XV anniversario dell'Associazione ex dipendenti del Senato* (a cura di Marcello Berardi), Roma, Bardi, 1997, 73-81.
49. *Addio prima Repubblica: lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dodici legislature*, Torino, Giappichelli, 1997.
50. *Il rapporto Parlamento/Governo nel nuovo regolamento della Camera* in *Quaderno Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, n. 9, 1998, 83-88.
51. *Noi e gli altri: l'ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 2000.
52. *Noi e gli altri: Gran Bretagna, Stati Uniti, Germania*, Sintesi di ordinamenti stranieri, Vol. 2, Parte I, Torino, Giappichelli, 2000.
53. *Noi e gli altri: Spagna, Francia, Austria*, Sintesi di ordinamenti stranieri, Vol. 2, Parte II, Torino, Giappichelli, 2001.

54. *Noi e gli altri: Svizzera, Belgio, Irlanda*, Sintesi di ordinamenti stranieri, Vol. 2, Parte III, Torino, Giappichelli, 2002.
55. *L'"equidistanza" presidenziale nelle esternazioni di Ciampi* in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2001, 612-614.
56. *L'opposizione parlamentare nella nostra democrazia maggioritaria* in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2002, 741-748.
57. *Per una disciplina del conflitto di interesse*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2002, 25-36.
58. *Il Presidente della Repubblica nel Parlamento maggioritario*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2002, 45-51.
59. *Parlamentarismo maggioritario e garanzie presidenziali* in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2003, 17-26.
60. *Il funzionamento delle Assemblee politiche* in *Nomos. Le attualità nel diritto* n.1, 2003, 59-68.
61. *La c.d. legge Frattini (215/04), ovvero la via italiana alla soluzione del conflitto d'interessi*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2004. 29-38.
62. *Il Parlamento: 1993-2003*. Atti del seminario organizzato in collaborazione con il Centro di studi sul Parlamento della Facoltà di scienze politiche dell'Università Luiss, 20 ottobre 2003 Roma, Senato della Repubblica, 2004.
63. *Principi e regole delle assemblee politiche*, Torino, Giappichelli, 2004.
64. *Declino delle Camere nel parlamentarismo maggioritario italiano* in *Queste istituzioni*, n. 133-134, 2004, 49-68.
65. *Presidenza Ciampi: luci ed ombre di un settennato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2005, 15-23.
66. *Funzione normativa e democrazia dell'alternanza*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.1-2, 2005,
67. *Anatomia della 14<sup>a</sup> legislatura: cronache di un quinquennio tra innovazione e continuità*, Torino, Giappichelli, 2006.
68. *Breve rassegna sull'"ingorgo costituzionale" del 2006*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2006, 67-76.
69. *I regolamenti del 1971*, in *Giornale di storia costituzionale: semestrale del laboratorio di storia costituzionale "Antoine Barnave"*, n. 15, 2008, 135-142.
70. *Antiche dottrine per un Parlamento moderno* in *Queste istituzioni*, n. 148, 2008, 107-123.



71. *L'opposizione italiana dinanzi ad un bivio?* in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2008, 75-83.
72. *Il ruolo delle Assemblee elettive nella forma di governo* in *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma* (a cura di Massimo Siclari), Roma, Aracne, 2008, 165-186.
73. *Recente evoluzione del ruolo del Capo dello Stato nella forma di governo italiana*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.1-3, 2008, 413-419.
74. *Parlamento e funzione legislativa* in *La funzione finanziaria del Parlamento: un confronto tra Italia e Gran Bretagna* a cura di Giuliana Giuseppina Carboni, Torino, Giappichelli, 2009, 143-151.
75. *Cronache dal sistema politico italiano: dopo il terremoto elettorale del 2008* in *Queste istituzioni*, n. 152, 2009, 49-57.
76. *Frammenti di critica delle istituzioni: scritti su argomenti costituzionalistici pubblicati fra il 2004 e il 2009*, raccolti in versione riveduta e corretta, Torino, Giappichelli, 2009.
77. *Ruolo delle Camere* in *Queste istituzioni*, n. 156-157, 2010, 43-49.
78. *Regolamenti parlamentari e forma di governo* in *Amministrazione in cammino: rivista elettronica di diritto pubblico, diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione* / a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", 2011.
79. *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971* (a cura di Andrea Manzella), Bologna, Il Mulino, 2012, 21-30.
80. *Cronache di berlusconismo terminale. Le istituzioni nella XVI<sup>a</sup> legislatura: fatti e commenti*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2012, 1-63.
81. *Mercato del lavoro e forma di governo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2012, 1-4.
82. *Il CdS nella congiuntura post elettorale*, *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2013, 1-5.
83. *Legislativo ed Esecutivo in caso di crisi di governo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.1, 2013, 1-5.
84. *Cosa sta accadendo in Italia dopo la riforma elettorale?* in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2015, 1-8.
85. *Sulla riforma elettorale e su quella del Senato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.1, 2015, 1-5.

86. *Il Bicameralismo fra le riforme costituzionali*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2015, 1-4.
87. *Voto segreto e voto palese*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2016, 1-4.