

IX.

**SULLA NATURA DEI REGOLAMENTI
DELLE CAMERE PARLAMENTARI***

SOMMARIO: I. 1. Oggetto del presente studio; 2. Limiti della trattazione. – II. 3. Il concetto di regolamento come categoria generale insufficiente a precisare la natura degli atti cui si riferisce. Preliminari; 4. La dottrina che considera come leggi i regolamenti parlamentari; 5. Esame critico di essa. Se la facoltà regolamentare delle Camere sia una *funzione* legislativa delegata; 6. L'art. 61 dello Statuto e il fondamento della facoltà regolamentare parlamentare; 7. Altri lati del problema: rinvio; 8. I regolamenti delle Camere e i regolamenti delle autorità amministrative; 9. I regolamenti parlamentari e la figura dell'autonomia; 10. Posizione del problema se essi contengano norme giuridiche. – III. 11. Necessità di distinguere dal diritto di sovranità generale alcuni diritti subbiettivi speciali dello Stato; 12. I diritti di supremazia speciali come diritti autonomi; 13. Segue. Loro carattere pubblico; 14. Motivi per cui non possono considerarsi come facoltà comprese nel diritto di sovranità; 15. Punti di divergenza e di contatto fra tali diritti e quello di sovranità generale; 16. Analogo esame per i poteri così detti organici dello Stato. – IV. 17. La figura del potere così detto organico ne' rapporti fra le Camere e le loro diverse parti o sezioni; 18. Potere di supremazia speciale delle Camere sui singoli deputati o senatori, in confronto al potere di sovranità generale su di essi; 19. Segue; 20. Poteri di supremazia speciale delle Camere su persone che non sono loro membri: sugli impiegati; 21. Su persone che cooperano altrimenti alla loro attività (ministri); 22. Segue (persone che vengono in rapporto con la funzione giurisdizionale delle Camere); 23. Poteri di supremazia speciali sul pubblico e loro distinzione dai poteri di polizia; 24. Segue. – V. 25. La figura dei poteri speciali in riguardo agli atti cui dà luogo il loro esercizio, confrontati cogli atti che derivano dalla sovranità generale; 26. La posizione di norme giuridiche come funzione derivante dal diritto di sovranità generale; 27. I regolamenti parlamentari come atti fondati su poteri speciali. Impossibilità che essi diano vita a norme giuridiche nuove; 28. In che senso i regolamenti parlamentari contengono disposizioni generali; 29. Segue. Differenze fra tali disposizioni e quelle che derivano dal diritto di sovranità generale; 30. Conclusioni ed esame di alcuni caratteri secondari dei regolamenti delle Camere; 31. I regolamenti parlamentari e gli atti amministrativi che si fondano su poteri speciali; 32. Alcune considerazioni sul carattere degli atti interni delle Camere e la loro sindacabilità; 33. Riepilogo. – VI. 34. Le disposizioni dei regolamenti parlamentari contenenti interpretazioni di norme giuridiche. Carattere ed efficacia di tali interpretazioni; 35. Rapporti fra esse e le norme cui si riferiscono; 36. Applicazioni in riguardo al regolamento giudiziario del Senato. – VII. 37. Influenza indiretta dei regolamenti parlamentari sulla formazione di norme giuridiche nuove; 38. Segue.

* *Originariamente in Archivio giuridico, LXXV, Modena 1905.*

La versione scansionata è tratta dagli Scritti minori, raccolti e pubblicati da Guido Zanobini. – Vol. 1: Diritto costituzionale, Milano, Giuffrè, 1950, pp. 213-258.

I.

1. – Alla determinazione della natura giuridica, che è da assegnarsi ai regolamenti delle Camere parlamentari, non è stata mai dedicata, nè nella nostra letteratura nè in quelle straniere, un'analisi apposita e soddisfacente. I trattati generali o anche opere speciali, talvolta notevolissime, contengono un'esposizione più o meno particolareggiata ed un commento più o meno profondo delle disposizioni di tali argomenti: ma il problema, che pur bisognerebbe porre per primo, relativo al carattere e al valore specifico, che tutte queste disposizioni possiedono in comune, non solo non è mai adeguatamente affrontato, ma, il più spesso, non è nemmeno posto. È un gran che se su di esso si trova qualche cenno, che, di solito, si cercherebbe invano, e che, quando si rinviene, è sempre fuggevole, non di rado insignificante o, peggio, impreciso. Eppure sono varie e non trascurabili le ragioni, che dovrebbero consigliare allo studioso di portare il contributo della propria ricerca su un punto che, non privo d'importanza pratica e di difficoltà, si presenta altresì con una spiccata attrattiva di eleganza. Si tratta in vero di porre nella giusta luce una competenza delicata, che le carte costituzionali hanno avuto cura di formalmente riconoscere alle assemblee legislative e il cui esercizio è necessario preliminare dell'esercizio di ogni altra loro competenza; si tratta di stabilire i confini di una facoltà, che di tale determinazione ha in tanto maggiore bisogno in quanto, spettando ad organi indipendenti ed autonomi, e sottratta ad un costante controllo esteriore, che ne possa, almeno direttamente, reprimere le facili esorbitanze; si tratta anche di sapere che conto possa farsi, e in teoria e in pratica, di quella qualsiasi formulazione, che, nei regolamenti di cui è parola, ricevono spesso principii, che toccano momenti importantissimi della vita costituzionale dello Stato, sia pure a proposito del modo con cui essi vengono applicati e della pratica parlamentare, che, con l'efficacia della tradizione,¹ vi influisce. Ed è inoltre facilmente prevedibile, che una ben compiuta ricerca su questi punti può dare luce, non soltanto di riflesso, su parecchi problemi d'ordine generale, che più o meno strettamente vi si riconnettono.

2. – Da questa connessione però è bene rilevare che il presente saggio intende prescindere, tranne, naturalmente, che per quanto sarà necessario. Anzi, limitando ancora di più i suoi confini, non solo tali escursioni in campi non di sua stretta pertinenza, sebbene finitimi, esso vuole interdirti, ma non si prefigge altro scopo che quello di portare il modesto contributo di alcune osservazioni alla

(¹) A ragione il LABAND, *Das Staatsrecht des d. Reiches*, Tübingen u. Leipzig, 4^a ed., I, pag. 320 (ed. francese: Paris 1900, I, pag. 515), osserva per il regolamento del Reichstag, che almeno le sue grandi linee hanno pel diritto dell'impero un'importanza più durevole di quella che vi si attribuisce teoricamente, in vista del modo con cui sono state stabilite.

determinazione della natura giuridica dei regolamenti parlamentari e dei loro caratteri fondamentali, astraendo, fin dove è possibile, anche da ogni diretta e specifica considerazione della loro varia e complessa materia.

II.

3. – La parola ‘regolamento’, usata da sola, richiama il concetto di una manifestazione di volontà, che possiede i requisiti di una certa generalità ed astrattezza in riguardo o ai subbietti cui si rivolge o a casi cui si riferisce o anche, il più delle volte, ai primi e ai secondi insieme, ma, tranne questo carattere troppo largo ed ora, per l’esame che si vuole compiere, poco importante, essa non ce ne rivela alcun altro. Può anzi ritenersi che a tale espressione, più comune che tecnica, non risponda un’unica figura o più figure che sia utile raffrontare, ma, viceversa, una serie di concetti che interessa non confondere: ad esempio, i diversi regolamenti, che anche fra loro è necessario distinguere, dell’autorità amministrativa, i quali rientrano, com’è naturale, nel campo del diritto pubblico e i regolamenti o d’un opificio industriale o di una società commerciale o di un circolo, che non possono esser considerati che dal diritto privato. Nemmeno dal punto di vista della c.d. teoria generale del diritto, può essere, a quel che sembra, concludente accomunare forme giuridiche tanto disparate. E in fatti ciascuna di esse è di solito dall’analisi scientifica vagliata in sé e per sé, senza un soverchio riferimento a quel carattere generico, di fronte al quale di gran lunga preponderanti appaiono i diversi caratteri specifici. Ma per l’appunto dove l’analisi scientifica è rimasta difettosa o è mancata del tutto, come è avvenuto pei regolamenti parlamentari, ivi o è sembrato che la parola ‘regolamento’ bastasse a designare un concetto positivo e sostanziale, o, intuendo la deficienza di questo, si è identificata la figura di cui è parola con altre meglio investigate, o, infine, ad una grossolana identificazione si è preferito un riavvicinamento di figure simili, che, se può essere non erroneo e se può anche giovare, non dispensa certo da una ricerca più intima. Giacchè delle categorie giuridiche, più e prima che gli elementi di analogia, è bene mettere in rilievo quelli di antinomia.

Così e da questo primo punto di vista, è lecito saggiare il valore, in gran parte negativo, che è da attribuirsi alle teoriche, se pure così possono chiamarsi, che sono state enunciate, più che svolte, sulla natura dei regolamenti delle Camere, avvertendo che non sempre riesce facile determinare, pel modo con cui sono state formulate, il loro preciso significato.

4. – Ciò è anzi tutto e principalmente da rilevare in rapporto alla affermazione che i regolamenti medesimi costituiscono delle ‘leggi’ e all’altra contraria e più comune, che essi non debbono come ‘leggi’ considerarsi. Qualche volta

sembra dubbio, che a certe espressioni, con cui si potrebbe aver voluto esprimere siffatti concetti, debba darsi un significato intenzionalmente preciso.² Altre volte in vece un tale dubbio non è possibile. Così quando nel Senato si discusse l'attuale regolamento per l'Alta Corte di giustizia, si cominciò in seno alla commissione a ritenere 'che il regolamento interno votato, per la propria organizzazione, da un'assemblea legislativa, è, per concessione statutaria speciale, assimilato alla legge ed obbligatorio; e tanto più lo è il regolamento giudiziario per l'alta Corte, le cui disposizioni sono in parte obbligatorie anche fuori l'ambiente del Senato...'³. E siffatta opinione, vivamente combattuta da qualcuno,⁴ si affermò anche nella discussione generale, ove, a prescindere da qualche mezzo termine, che non risolveva certo la controversia, come quando si ebbe a definire il regolamento medesimo come un 'regolamento legislativo'⁵ in parte affine a quello esecutivo, predominò il concetto che esso dovesse considerarsi come una 'vera legge',⁶ la quale potrebbe riguardare direttamente la libertà dei cittadini, nei casi, per esempio, in cui si autorizza il presidente del Senato a ordinare degli arresti.⁷ Prescindendo dal rilevare tutte le incertezze e le inesattezze, che, in tali discussioni parlamentari, sembra che siano quasi inevitabili, è bene notare, fin da ora, che il motivo, che diede luogo alla controversia, fu che si credette, che dal risolverla in un senso o nell'altro dipendesse la legittimità di talune disposizioni, che, essendo trionfata la soluzione più larga, vennero in fatti accolte.⁹ Ora si vedrà a suo tempo come, per diversi motivi, cui adesso non è il caso di accennare, la questione male allora si ponesse e che la costituzionalità o meno delle disposizioni medesime può, anzi deve farsi dipendere da altri criteri. Il che non è trascurabile, se è vero che un problema che sorge per un motivo ingiustificato induce una certa presunzione anche contro la sua generica e teorica ammissibilità.

Tuttavia, poiché, da una parte, esso si è fatto, e, dall'altra, son parecchi gli

(2) P. es., quando si dice che il regolamento è «legge interna» della Camera: vedi POUDRÀ e PIERRE, *Trattato pratico di diritto parlamentare* (Biblioteca del BRUNIALTI, I serie, vol. IV, parte II), pag. 403; BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni* (Biblioteca, cit., 2ª serie, vol. VII), pagg 735-6.

(3) Vedi la relazione dell'on. Taiani e la difesa di tali vedute fatta dal Taiani stesso nella tornata del 28 novembre 1900.

(4) Vedi il discorso dell'on. Guameri nella tornata del 27 novembre 1900.

(5) Vedi il discorso dell'on. Municchi nella tornata medesima.

(6) Così l'on. Pierantoni sempre nella stessa tornata.

(7) Su questo punto insistette specialmente il ministro di grazia e giustizia on. Gianturco nel suo discorso del 30 novembre.

(8) Disposizioni, che, naturalmente, da coloro che, anche in seguito e nel campo scientifico posero il problema negli stessi termini e lo risolvettero in senso contrario, furono giudicate illegali: vedi ARANGIO-RUIZ, *Il nuovo regolamento giudiziario del Senato*, nell'*Archivio giur.*, vol. VII (2ª serie), 1901.

autori, anche stranieri,⁹ i quali, dando così a vedere che non si tratta di cosa molto ovvia, sentono il bisogno di affermare che i regolamenti parlamentari non sono 'leggi', è bene precisare in proposito qualche concetto, anche per rettificare le ragioni non sempre giuste di questa giusta opinione negativa.

Rimandando ogni esame diretto a stabilire se le disposizioni regolamentari delle Camere debbano considerarsi come delle vere norme giuridiche, e perciò come leggi in senso materiale, a quando si saranno stabiliti alcuni presupposti indispensabili per una siffatta ricerca, è bene, per ora, indagare se ed in che senso ad esse si può attribuire il carattere e l'efficacia di leggi formali.

5. – Ed anzi tutto è ovvio che, perchè si abbiano in riguardo ad una manifestazione di volontà che sia opera di un solo organo legislativo e nel caso attuale, di una sola Camera, gli estremi per cui una tale veduta sarebbe sostenibile, è necessario ammettere che l'atto medesimo sia emanato in virtù ed in seguito di una delegazione collettiva dei tre rami del Parlamento. Soltanto la legge delegata, da distinguersi, come oramai non ci sarebbe quasi più bisogno di rilevare, dal così detto regolamento delegato, è, fra le manifestazioni di volontà, che insieme non siano approvate dalle due Camere e sanzionate dalla Corona, una legge formale o che, almeno, è a considerarsi giuridicamente equivalente a quest'ultima. Una specie di delegazione – dato anche il senso poco preciso in cui tale parola molte volte si usa – fatta a prò delle singole Camere da chi allora aveva la pienezza della potestà legislativa, si potrebbe vedere nell'art. 61 dello Statuto, che, come è noto, riconosce ad esse il potere di determinare le norme interne secondo le quali abbiano ad esercitare le proprie funzioni. Il motivo di ricorrere a tale figura, comunque intesa, potrebbe esser dato dal fatto che, per un principio generalmente ammesso, i regolamenti parlamentari si sottraggono a quei controlli e sindacati, cui sono invece sottoposti, di regola, gli atti che non sono leggi o non ne hanno l'efficacia. Le Camere, si dice, nello stabilire il contenuto dei propri regolamenti, godono di una piena indipendenza, e questa affermazione facilita il passaggio all'altra, che tale specie di sovranità concepisce come un riflesso della potestà legislativa, della quale sarebbero, in rapporto ad essa, investite.¹⁰ Siffatte vedute però si dimostrano errate da parecchi punti di vista.

(9) Oltre lo scritto cit. dell'ARANGIO-RUIZ, vedi LABAND, *Op. cit.*, pag. 253 (ed. francese, I, pag. 412); DICEY, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel* (trad. franc.), Paris 1902, pag. 49, che però parla, in genere, delle deliberazioni di una sola Camera; SCHOLLENBERGER, *Das Bundestaatsrecht der Schweiz*, Berlin 1902, pag. 241; etc.

(10) Vedi p. es., MARTITZ, *Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes*, Leipzig, 1868, pag. 83, secondo il quale la Camera decide sovranamente sui suoi regolamenti nell'esercizio di una «Befugniss der gesetzgebenden Gewalt». Vedi anche la relazione del Taiani già citata sul regolamento giudiziario del Senato: il regolamento sarebbe «per concessione statutaria speciale assimilato alla legge».

In primo luogo, è da affermarsi che l'insindacabilità, da parte di controlli esterni, degli atti interni delle Camere, non dipende già da un valore assoluto, legislativo, che essi abbiano in sè e per sè, ma non è che un effetto della posizione di organi costituzionali autonomi, che alle Camere medesime compete,¹¹ e talvolta deriva anche (e ciò è pel caso attuale più importante) dal fatto, generalmente non notato, che si tratta di manifestazioni di volontà giuridicamente irrilevanti, rispetto a quella sfera di diritto alla cui difesa i controlli ordinari sono preposti. Su questo concetto sarà d'uopo tornare in seguito: per ora basti rilevare che esso si fonda sul presupposto che gli atti di cui è parola, lungi dall'aver carattere legislativo o superiore a quello delle leggi,¹² hanno, qualunque sia la loro importanza pratica, un valore giuridico *minore* di altri atti sindacabili posti in essere da organi diversi. Anche ammesso che ciò avvenga in omaggio al principio della c. d. autonomia delle Camere, il fatto resta sempre questo: che, sia pure per assicurare tale autonomia e in conseguenza di essa, si è, per dir così, *detrato* qualche cosa a certe loro manifestazioni di volontà e, facendone degli 'interna corporis', si è limitata la sfera giuridica in cui esse son contenute, in modo che non toccano quel diritto su cui interessa che si esercitino i comuni controlli.¹³ Non solo quindi non è lecito riscontrare i termini della delegazione, ma, se mai, si verserebbe in un'ipotesi, in certo senso, opposta, giacchè la delegazione legislativa ha effetto di rafforzare, di avvalorare gli atti che in virtù di essa sono emanati, uguagliandoli a quelli dell'autorità superiore delegante.

In secondo luogo, come altra volta si è notato, non può nemmeno concepirsi una delegazione che venga fatta come regola da una legge generale,¹⁴ quale sarebbe l'art. 61 dello Statuto: contenuto di questa può essere un'attribuzione di competenza, mentre la delegazione presuppone che, in via eccezionale è per un caso speciale, la competenza comune venga oltrepassata. Essa quindi si esaurisce volta per volta con l'esercizio delle facoltà che ne derivano ed, esauritasi,

⁽¹¹⁾ Vedi DICEY, *Op. cit.*, pag. 49 e segg.

⁽¹²⁾ L'ORLANDO, nel suo articolo *L'immunité des locaux parlementaires* (*Rev. de dr. public.*, X, 1898, pag. 68), accenna a spingersi anche più in là dell'opinione che vede nei regolamenti parlamentari delle leggi; «on pourrait même affirmer qu'il (il regolamento di una Camera) a une autorité supérieure à celle des lois ordinaires, en raison de cette consideration qu'il a une base statutaire directe dans l'art. 61 du Statut du royaume, qui reconnait aux Chambres la faculté de s'administrer intérieurement en vertu de règlements faits par elles».

⁽¹³⁾ Comunemente invece tale carattere degli «interna» parlamentari è trascurato e si mette in rilievo solo il principio dell'autonomia delle Camere: vedi p. es., FADDA e BENZA, note alle *Pandette* del WINDSCHEID, vol. I, parte I, pag. 110; RACIOPPI, *Il sindacato giudiziario sulla costituzionalità delle leggi* (*La legge*, XLV, 1905, col. 722), il quale osserva che non si deve intendere che «certe materie, per essere sostanzialmente interna corporis, sfuggono ai sindacati esterni, ma... che certe materie, per essere sottratte ad ogni estraneo controllo, si possono sinteticamente dire interna corporis»; etc.

⁽¹⁴⁾ ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione* (*Filangieri*, 1898), pag. 5 dell'estr. Conf. nel medesimo senso anche ARANGIO-RUIZ, *Op. cit.*, pag. 3 dell'estr.

non può rivivere per virtù propria, ma ha bisogno di essere rinnovata. Il che non si verifica certamente per la facoltà regolamentare delle Camere, che è propria di esse, ordinaria, permanente ed istituzionale.

6. – Tale rilievo anzi fornisce un terzo argomento, che risulterà dimostrato da quanto sarà detto appresso, ma che giova in parte anticipare. Non sembra che possa in alcun modo sostenersi che l'art. 61 dello Statuto attribuisca alle Camere una competenza che esse, senza quella disposizione, non avrebbero: sembra invece che tale articolo non faccia, per quanto concerne l'attuale punto di vista, che riconoscere puramente e semplicemente un principio d'ordine generalissimo, che potrebbe anche non trovarsi scritto in nessuna legge, senza perder nulla nell'estensione e nel carattere della sua applicabilità. Ogni collegio, sia pertinente all'ordine costituzionale sia rientrante nell'organizzazione amministrativa, può, con un regolamento interno, disciplinare l'esercizio delle sue funzioni, nella parte in cui tale esercizio non è regolato da leggi.¹⁵ Queste possono, come per le Assemblee parlamentari fa il nostro Statuto in vari articoli, e come, più largamente, fanno altre costituzioni e leggi straniere,¹⁶ dettare esse delle norme in proposito; può, in ipotesi, darsi che tali norme siano così minute e complete, da rendere inutile che il collegio ne aggiunga delle altre, in modo che, di fatto, la sua facoltà regolamentare non trovi luogo di esplicarsi; ma ciò non importa che essa non continui a sussistere, in diritto, piena ed intera. Si tratta in sostanza di una facoltà connaturata con la qualità stessa dell'organo cui compete, di un attributo specifico che non gli si può togliere senza distruggere l'organo stesso o paralizzarlo, di una competenza che è sottintesa nelle altre che gli si deferiscono. Chiunque ha un'attività da esercitare molte volte deve, sempre può proporsi una norma, una disciplina, una regola da seguire. Tale principio, che, com'è noto, si pone anche a base della facoltà regolamentare amministrativa, è un principio generalissimo e larghissimo, la cui natura, più che giuridica, sembra che sia logica:¹⁷ non può impedirsi che un atto di volontà particolare retrotragga ed abbia le sue radici, i suoi motivi in un atto di volontà generale; poter volere in un modo, in un caso concreto, implica poter volere nello stesso modo

(¹⁵) Confr., p. es., HAURIUO, *Précis de droit admin. et de droit public générale*, Paris 1903 (5^a ed.), pag. 355: «toute assemblée délibérante a le droit de se taire un règlement interieur».

(¹⁶) Vedi per gli Stati tedeschi le leggi citate da G. MEYER, *Lehrbuch des d. Staatsrechts*, Leipzig 1899 (5^a ed.), pag. 294 nota 2^a e ARNDT, *Das Staatsrecht des d. Reiches*, Berlin 1901, pag. 148 nota.

(¹⁷) Confr. GNEIST, *Engl. Verwaltungsrecht*, pag. 118 e nel *Rechtslexicon* dell'HOLTZENDORFF, III, pag. 1059; CODACCI PISANELLI, *Legge e regolamento*, nei suoi *Scritti di diritto pubblico*, 1900, pag. 34; CAMMEO, *La manifestazione della volontà dello Stato*, nel *Trattato di diritto amm.* dell'Orlando, III, pag. 128; ecc. L'ESMEIN, *Eléments de dr. consitutionnel* (3^a ed.), Paris 1903, pag. 745 rileva precisamente che la facoltà regolamentare delle Camere non è necessario che sia espressamente accordata.

in tutti i casi eguali e ciò conduce inevitabilmente a potere formulare delle regole.

Si è però detto¹⁸ che lo Statuto, nel suo art. 61, non intende riferirsi a quest'ordine di regole, pertinenti in tutto e per tutto al congegno interno delle Camere e che quindi non avrebbero bisogno di essere autorizzate, ma a delle altre, che sarebbero sempre interne, perchè inerenti ai membri e alle funzioni dell'assemblea, ma che, nello stesso tempo, sarebbero obbligatorie anche per tutte le persone che abbiano rapporti con quest'ultima. E qui si è sentito il bisogno di distinguere fra quelli di tali rapporti, che sarebbero 'intrinseci' o 'giuridici' e quelli invece che sarebbero soltanto 'estrinseci'. I primi, che riguarderebbero, per esempio, i diritti e i doveri degli avvocati, dei testimoni e dei periti, che prendono parte alla funzione giudiziaria del Senato, non possono essere determinati che dalla legge; i secondi invece, concernenti, tanto per continuare nell'esempio, i giorni delle udienze, la visione dei documenti, la durata delle arringhe potrebbero essere oggetto di disposizioni regolamentari. Non sembra che questo ragionamento, sia pure esatto, prescindendo dal modo con cui è formulato, per la conclusione, cui vuole giungere, di escludere dalla competenza regolamentare delle Camere ogni norma che riguarda i rapporti della prima natura, possa, in quanto è riferibile all'attuale dimostrazione, accettarsi. Invero quelle che si è voluto designare con l'espressione di 'relazioni estrinseche' degli estranei con le assemblee rientrano per l'appunto fra quegli obbiettivi cui, per dire così, naturalmente ed inevitabilmente, debbono riferirsi i regolamenti delle assemblee medesime. Esse riguardano sempre il loro congegno interno, non sono che determinazioni generali di ciò che caso per caso si potrebbe discrezionalmente determinare ed imporre, non riguardano gli estranei che per riflesso e per incidenza, perchè, in prima linea e direttamente, non si riferiscono che a delle facoltà delle Camere, derivano in fine, come meglio si vedrà appresso, da quella medesima potestà sulla quale si fonda qualsiasi altra norma dei regolamenti in cui si contengono. Nemmeno per esse dunque può dirsi che dallo Statuto è 'attribuita' la competenza di sancirle, nè di esse lo Statuto aveva necessità di occuparsi: la sua disposizione che, anche a leggerla semplicemente, è comprensiva e non distingue regolamenti da regolamenti o norme da norme, ma accenna in genere al modo con cui le Camere esercitano le proprie funzioni, non fa che 'riconoscere' quel principio di cui si è fatto parola. Che se poi si obbietta che, così interpretata, troppo tenue valore avrebbe la disposizione medesima, che pure è statutaria, si potrebbe osservare che questo è il suo significato, che qui importava mettere in vista, ma non si esclude che altri più importanti essa ne abbia, come quello di rendere obbligatoria siffatta competenza delle Camere, che altrimenti sarebbe facoltativa; di sancire implicitamente il principio che esclude, per quanto si riferisce ai loro 'interna corporis', la competenza di

(18) ARANGIO-RUIZ, *Op. cit.*, pag. 13.

altri organi, come la Corona; e, forse, di vietare che, almeno direttamente, si legiferi su una materia che si è voluta riserbare a ciascuna assemblea.

7. – Comunque, da quanto si è detto, anche a prescindere dagli ulteriori sviluppi, che converrà trarne in seguito, è lecito desumere che i regolamenti parlamentari, almeno dal loro lato formale, non hanno alcun punto di attacco e di riferimento con la funzione legislativa e, in nessuno caso, sono da riconnettersi ad una delegazione di quest'ultima.

Resta a vedere, come già si è rilevato, se l'affermazione che essi sono delle leggi o debbono alle leggi assimilarsi, abbia qualche valore rispetto al loro contenuto sostanziale e all'efficacia che ne deriva, il che vuol dire se contengono delle vere norme o principii giuridici: esame questo che, per la sua delicatezza e importanza, converrà intraprendere in seguito, nella parte ricostruttiva del presente studio. Per ora, è da continuarsi nella rassegna delle varie figure, cui quei regolamenti sono stati accostati.

8. – E, fra queste figure, c'è anche quella del regolamento esecutivo o, meglio, della così detta ordinanza in genere.¹⁹ L'analogia in vero, se si ha riguardo ad alcune manifestazioni della facoltà regolamentare amministrativa, non può negarsi, anzi essa è più forte di quanto generalmente si crede. Coincidenti, in certo senso, nello scopo di rendere possibile o agevolare l'applicazione e l'esecuzione della legge, i regolamenti delle Camere e quelli dell'amministrazione hanno anche in comune un limite entro il quale le loro disposizioni hanno efficacia, limite segnato per l'appunto dalle leggi. Nè l'indipendenza dei primi dal sindacato dei giudici può esser motivo, come si vorrebbe,²⁰ di non comparare le due figure, perchè tale indipendenza, quando non dipende dalla posizione degli organi, che solo di riflesso può influire sulla natura sostanziale dei loro atti, è in intima connessione col carattere interno di quest'ultimi, carattere che, con effetti più o meno analoghi, possono avere anche i regolamenti dell'autorità amministrativa.²¹ Il vero si è che non è d'uopo negare analogie senza dubbio esistenti, ma è

(¹⁹) Vedi tale riaccostamento in MOHL, *Kritische Bemerkung über die Wahlen zum d. Reichstag* (*Zeitschrift f. die ges. Staatswissenschaft*, XXX, 1874), pag. 12 dell'estr. Del MOHL, vedi anche *Die Geschäftsordnungen der Ständeversammlungen*, in *Staatsrecht, Völkerrecht u. Politik*, I, pag. 281 segg.

(²⁰) ARANGIO-RUIZ, *Op. cit.*, pag. 19-20. Vedi anche il LABAND, *Op. cit.*, I, pag. 313, (ed. franc. I, pag. 514), il quale respinge pure il parallelo.

(²¹) Sulla limitazione, riguardo ai regolamenti amministrativi interni, del controllo dei tribunali ordinari, vedi VACCHELLI, *La difesa giurisdizionale dei diritti di cittadini verso l'aut. amm.* nel *Trattato* dell'ORLANDO, III, pag. 456, e delle giurisdizioni speciali amministrative, vedi ROMANO, *Le giurisdizioni speciali amm.*, ibid., III, pag. 609. Può essere utile ricordare a questo proposito che, anche in diritto francese, nonostante il sistema in esso vigente del contenzioso amministrativo, la violazione di un regolamento interno di un'assemblea amministrativa non dà luogo a ricorso per eccesso di potere o violazione di legge: vedi HAURIOU, *Op. cit.*, pag. 295, 356 nota.

da affermarsi che esse non esauriscono l'analisi che si deve compiere per mettere in rilievo le note caratteristiche e differenziali dei regolamenti parlamentari. Anche ammesso che queste note, in tutto o in parte, con gli stessi o con diversi atteggiamenti, si riscontrino pure in manifestazioni di volontà degli organi amministrativi, ciò non implica che esse siano per quest'ultime specifiche come per i primi: sostanziali per gli uni, possono avere carattere secondario e, magari, non costante per le altre. Ed è altresì da rilevarsi che non una, ma parecchie, intrinsecamente diverse, sono le categorie dei regolamenti emanati da autorità amministrative, in modo che, caso mai, occorre specificare a quale di queste categorie, che può, per avventura, essere delle meno tipiche ed importanti, è lecito ravvicinare i regolamenti delle Camere. Ma tutto ciò non potrà farsi fruttuosamente se non dopo che si saranno fermati alcuni presupposti.

9. – Procedendo oltre, è da tenersi conto di una figura, che nella dottrina italiana ha avuto scarso rilievo, nel senso che si è compresa in quella della facoltà regolamentare in genere, mentre, nella dottrina germanica, ha ottenuto una propria e distinta elaborazione: si tratta della c.d. 'autonomia', nella quale molto comunemente si fanno rientrare i regolamenti parlamentari. In vero tale riferimento, nel modo laconico e generico con cui vien fatto, non risolve alcun problema e si presta a diverse interpretazioni. Com'è noto, di fatti, la parola autonomia viene, volta per volta, adoperata per designare dei concetti che mal si riducono ad unità: ora il potere legislativo di Stati; che siano membri di una maggiore associazione statale; ora il potere di porre delle norme giuridiche attribuito a corporazioni, limitatamente ai loro affari interni; ora, persino, il regolamento di un singolo rapporto giuridico mediante un negozio di diritto privato ('Privatverfügungsrecht', 'Privatautonomie').²² E mentre l'opinione comune, prescindendo da quest'ultimo caso, ne fa una vera e propria fonte di diritto,²³ non manca chi crede abbia diverso carattere e vede in essa dei semplici negozi giuridici, con i quali, secondo il diritto vigente, si attribuiscono facoltà esclusivamente soggettive.²⁴ Comunque, anche prescindendo da ciò e riferendosi alla dottrina più diffusa, è da notare che per autonomia s'intenderebbe una vo-

(²²) REGELSBERGER, *Pandekten*, I, Leipzig 1893, pag. 105.

(²³) Vedi citazioni in REGELSBERGER, *Op. e loc. cit.*, e in WINDSCHEID, *Diritto delle Pandette* I, § 19.

(²⁴) Vedi GERBER, *Civ Arch.*, XXXVII, pag. 35 segg.; *Jhering's Jahrbücher*, III, pag. 411 segg.; *Grundzüge des d. Staatsrechts*, 3^a ed., Leipzig 1880, pag. 145 nota: nel diritto moderno l'autonomia non può concepirsi che come «das Recht der Korporationen ein Einzelnen, ihre inneren Verhältnisse sachgemäss durch feste und dauernde Bestimmungen zu regeln... in der Form von Rechtshandlungen... welche sich lediglich als die Anwendung und Ausführung bestehenden Rechtsinstitute und Rechtssätze darstellen».

lontà diretta a stabilire norme giuridiche, diversa da quella dello Stato.²⁵ E allora il comprendervi i regolamenti delle Camere, non solo non ha senso, ma, s'è vero che queste ultime debbono concepirsi come organi statuali – il che ammettono anche coloro che ai regolamenti medesimi attribuiscono il carattere dell'autonomia – è una vera improprietà ed inesattezza. E in fatti, accanto ai molti che continuano per tali regolamenti ed in genere per le analoghe manifestazioni di volontà dei corpi collegiali, a parlare di autonomia,²⁶ altri ha cercato di attenuare, pur mantenendolo, il riferimento,²⁷ ed altri ancora ha rilevato che espressione e concetto sono da rifiutarsi, perchè le Camere mancano di quel giuridico 'Selbst', che la figura dell'autonomia necessariamente presuppone.²⁸ Molto probabilmente, siffatte vedute sono un residuo dell'antica dottrina, che nelle assemblee legislative vedeva, non organi dello Stato, ma corporazioni poste fuori ed accanto lo Stato medesimo, dotate di propria personalità giuridica. Venuta meno del resto non totalmente, questa concezione, è naturale che se ne siano conservate le tracce, quasi si direbbe per disavvertenza, in quei punti che come la facoltà regolamentare di cui è parola, non sono stati sottoposti ad accurata revisione. Si aggiunga che, in genere, il concetto e la natura degli organi, nonostante i noti e pregevoli studi che vi si riferiscono, non appaiono così chiari e netti che

(²⁵) Cfr. WINDSCHEID, *Op. e loc. cit.*; MERKEL, *Juristische Encyclopädie* 2^a ed. Berlin 1900, § 67; GIERKE, *Grundzüge des d. Privatrechts*, nell'*Encyklopädie der Rechtswissenschaft* dell'HOLTZENDORFF e del KOHLER, 6^a ed., Leipzig, 1904, pag. 442; ecc.

(²⁶) Vedi G. MEYER, *Lehrbuch des d. St. R. cit.*, pag. 193, che fra le fonti del diritto pubblico annovera le «autonomische Normen» e fra queste i regolamenti delle Camere così come fra le «autonomische Festsetzungen», fonti del diritto amministrativo, aveva posto «die Geschäftsordnungen der kollegialisch organisierten Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte». (*Lehrbuch des d. Verw. R.*, 2^a ed., Leipzig 1893, pag. 8); LABAND, *Op e loc. cit.*, per cui il regolamento appartiene alla autonomia della Camera ed ha la forza obbligatoria di uno «statuto»; BLODIG, *Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff*, Wien u. Leipzig 1894, pag. 15; SCHOLLENBERGER, *Op. cit.*, pag. 241; PERELS, *Das autonome Reichstagsrecht (die Geschäftsordnung u. die Observanz des Reichstags in System. Darstellung)*, Berlin 1903, pag. 3. Si accosta forse a tale opinione HUBRICH, *Die parlamentarische Redefreiheit u. Disciplin*, Berlin 1899, che spesso accenna, sembra in tal senso, all'autonomia delle Camere e contrappone i loro regolamenti come «statutarisches Recht» al «Gesetzesrecht»: vedi p. es. a pag. 410.

(²⁷) SCHOLLENBERGER, *Op. e loc. cit.*: i regolamenti delle Camere «sind nicht Gesetze, sondern Statute, die vom betreffenden Rath selbst, quasi als autonomer Körperschaft, erlassen werden».

(²⁸) ANSCHÜTZ, *Deutsches Staatsrecht*, nell'*Encyklopädie* dell'HOLTZENDORFF e del KOHLER cit., II, pag. 584. Il GIERKE, *Die Genossenschaftstheorie u. die d. Rechtssprechung*, Berlin, 1887, aveva analogamente osservato: «die sog. Autonomie der parlamentarischen Körperschaften ist kein eignes gemeinheitliches Recht, sondern selbständig getibtes staatliches Recht». (pag. 173, nota 2). Vedi anche negato il carattere di autonomia ai regolamenti interni delle autorità governative e giudiziarie da O. MAYER, *D. Verw. Recht*, Leipzig, 1895, I, pag. 126 segg. (ed. franc. I, Paris 1903, pag. 164).

la spontanea tendenza di considerarli alla medesima stregua di enti a sè non abbia modo di infiltrarsi insidiosamente, quando meno si sospetterebbe.²⁹

10. – E così con gli argomenti, che sono sembrati più sicuri, tralasciando gli altri, che potevano dar luogo a dubbi, si è venuto dimostrando che i regolamenti parlamentari non hanno la figura medesima che le leggi, le ordinanze delle autorità amministrative e la così detta autonomia. Ma già in quanto si è detto ha fatto qua e là capolino, sebbene si sia evitato di pregiudicarne la soluzione, un problema fondamentale, anzi pregiudiziale agli altri, che, tanto per sgombrare il terreno e per completezza di indagine, si sono esaminati: il problema, cioè, se le disposizioni dei regolamenti delle Camere possano considerarsi, come sembra che, il più delle volte implicitamente, tal'altra esplicitamente, ritenga la dottrina comune, delle vere e proprie norme giuridiche, avuto riguardo sia al loro contenuto sia alla loro efficacia.

Intorno a questo punto conviene tentare un'apposita ricerca, risalendo anche, per necessità, a qualche concetto molto generale, ma intimamente legato con quelli che occorrerà fissare.

III.

11. – Mentre tutti quanti i rapporti e gli istituti di diritto pubblico, generalmente e non a torto, se ben se ne determina il senso, si fanno convergere verso la nozione centrale e fondamentale della potestà o sovranità, che dir si voglia, dello Stato, questa nozione, considerata in sè medesima, è rimasta così scarsa di sviluppi e così rigida, nell'eccessiva semplicità delle sue linee, che, così com'è, si rivela insufficiente all'importantissimo scopo dogmatico cui dovrebbe servire, in modo che non sempre si riesce a trarne tutti quei principii, che sia pure in embrione, dovrebbe contenere. Per converso, la incompleta investigazione dei suoi vari aspetti e le soverchie generalizzazioni sulla sua natura, permettono talvolta, cagionando confusioni dannose, che vi si includano concetti e figure, che invece se ne dovrebbero accuratamente distinguere. Così l'analisi dei vari diritti di supremazia, che allo Stato competono, la quale non potrebbe, come è ovvio, non influire su quella correlativa e dipendente delle sue funzioni, può dirsi che sia del tutto mancata e, generalmente, si crede che questi diritti siano sempre e in ogni caso particolari manifestazioni e concretazioni della sua

(²⁹) Cfr. JELLINEK, *System der sub. off. Rechte*, Freiburg i. B., 1892, pag. 136 segg.; *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1900, pag. 512 segg., e autori ivi citati. Per le Camere vedi inoltre G. MEYER, *Lehrb. des d. St. R. cit.*, pag. 265; ROMANO, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, Palermo 1898, pag. 28 segg.; KULISCH, *Beiträge zum österreichischen Parlamentsrecht*, Leipzig 1900, pag. 8, ecc.

sovranità, non aventi una propria autonomia. Tranne che nel campo delle relazioni patrimoniali e, più specialmente, di quelle che si svolgono sotto il regime del diritto privato, per le quali si è forse esagerato nel senso contrario, per tutti gli altri diritti la dipendenza e la connessione di cui si è fatto cenno sono state accentuate oltre ogni misura: il che, a dir poco, ha prodotto un'assoluta mancanza di rilievo in vari atteggiamenti importantissimi della vita statale. Non è possibile, in occasione del presente studio, di compiere una ricerca apposita su tale argomento, che, per molti suoi lati, condurrebbe fuori la strada che è necessità percorrere, ma una prova abbastanza evidente di quanto si è affermato si può ottenere anche restando nei limiti del tema attuale.

Ed anzi tutto è da rilevare che, quando di sovranità si parla, a prescindere, ciò si intende, dal senso con cui tale parola si riferisce anche ai rapporti con altri Stati, si ha sempre l'idea di un potere da esso esercitato sulla generalità di sudditi. La sovranità è un diritto che, naturalmente, nel suo concreto esercizio, può investire la sfera giuridica di questa o quell'altra persona individualmente determinata, ma che, nella sua originaria affermazione, nell'insieme ideale delle facoltà che esso implica, nella sua potenzialità sovrasta indistintamente su tutti i subbietti nello Stato compresi e, in certo senso, ne prescinde, giacché è, per natura sua, non già per motivi da tali subbietti dipendenti, esercitabile 'erga omnes'. Nella grande distinzione fra diritti assoluti e relativi, la sovranità prende posto fra i primi. Da ciò tutta una serie di conseguenze, cui non è nemmeno il caso di accennare, riguardo alla costruzione, che è da darsi al rapporto di sudditanza, all'improprietà di considerare quest'ultimo, come troppo spesso avviene, alla stregua di un rapporto di obbligazione, all'indole delle varie facoltà, singolarmente considerate, in cui la sovranità può scomporsi, e così via via. Quel che importa si è di rilevare che a torto, per tali motivi e per altri su cui non è necessario insistere, si comprendono nella nozione del diritto di sovranità alcuni diritti statuali, che da quest'ultimo sono, senza dubbio, in vario modo influenzati, ma che, pur nondimeno, non ne hanno i caratteri e non può dirsi che, a stretto rigore, ne dipendano.

12. – Fra essi si presentano in prima linea quelli che si potrebbero convenientemente designare come diritti di supremazia speciali, cui qualche volta, a proposito di particolari argomenti, la dottrina accenna, attribuendovi i nomi che nel caso concreto si convengono, ma non arrivando spesso a comprenderli tutti insieme in unica categoria e, sopra tutto, non emancipandoli dal riferimento esplicito o sottinteso al diritto di sovranità generale.³⁰ Poiché non è qui possi-

⁽³⁰⁾ Al concetto si è accennato specialmente in riguardo al rapporto d'impiego (LABAND, *Op. cit.*, I, pag. 405 segg.; ed. franc. II, pag. 106 segg.). Cenni più generali, ma sempre fuggitivi, vedi in EHRENBURG in *Arch. f. öff. R.*, III, pagg. 52 seg.; JELLINEK, *System*, pag. 201 segg., *Allgemeine Staatslehre*, pag. 386 segg.; O. MAYER, *Deut. Verw. R.*, I, pag. 109 nota, pag.

bile entrare in quei dettagli, che troverebbero campo per una fine analisi in uno studio che chi scrive le presenti pagine da tempo vagheggia, e poiché non è nemmeno possibile una disamina di ciascuno di questi diritti, basterà il rilievo di alcune loro note essenziali.

Essi si presentano anzi tutto con un carattere più o meno spiccato di relatività: nel senso che esistono e possono farsi valere, non verso la generalità dei sudditi, nè verso categorie indeterminate di persone, ma verso subbietti che vengono in considerazione come singoli e in virtù di uno speciale rapporto in cui questi si trovano. La relazione di sudditanza presupposta dal diritto di sovranità in senso stretto, ora non è, per questa categoria, necessaria ora è sufficiente: si potrà tutto al più ammettere che si tratta di diritti, che, per varie ragioni, non possono appartenere che ad enti sovrani come lo Stato o che a tale sovranità partecipino, ma è da escludersi che il vincolo che essi implicano, considerato in sé e per sé, sia una emanazione o un semplice riflesso di quest'ultima. Ciò risulta dal suo stesso carattere, che è quello di un rapporto che si stringe fra persone individualmente determinate e solo fra queste esplica ed esaurisce i suoi effetti. Possano o meno a queste figure riferirsi con frutto i comuni concetti e principii delle obbligazioni, resta fermo che i diritti che ne derivano non sono assoluti, ma relativi.

Siffatta diversità sostanziale basta, ove non fosse altro, ad impedire che, ricorrendo alla nota distinzione fra diritti subbiettivi e facoltà giuridiche, intese quest'ultime come parti integranti, manifestazioni immediate, pertinenze dei primi,³¹ si neghi la consistenza e l'autonomia ai diritti di cui si parla, concependoli come altrettante facoltà concorrenti a formare il contenuto della sovranità statale. Certamente, questa, come del resto ogni diritto, è un centro di facoltà, che non possono, nemmeno logicamente, staccarsi da essa senza farla venir meno: e un centro anzi molto ampio e comprensivo, da cui si irradia una quantità infinita di estrinsecazioni della vita statale, una vera fonte di poteri e, per averne il concetto integrante, è necessario non disunire tutti quegli elementi, che,

438; II, pag. 243, 325 (nell'ed. franc., oltre i luoghi corrispondenti, vedi anche I, pag. 137); HUBRICH, *Op. cit.*, pag. 11-12; ROMANO, *I poteri disciplinari delle pubbliche ammin.* (*Giurispr. it.*, 1898), n. 8 seg.; *Principi di dir. amministrat. it.*, Milano 1901, nn. 29, 52, 317, 325 etc.; ULBRICH, *Lehrbuch des österreichischen Verw. R.*, Wien 1903, pag. 168. Ma, giova ripeterlo, generalmente, o dei diritti di supremazia speciali si fa una figura che non sarebbe propria del diritto pubblico (Jellinek, Hubrich), o non si distinguono dal diritto di sovranità, sia perchè di questo diritto in senso subbiettivo non si ammette resistenza (MAYER, I, pag. 110) sia perchè si ritiene che i primi altro non siano che una categoria dei vari diritti che alla sovranità si riconnettono: così l'ULBRICH, pag. 187 segg., divide tutta i «iura eminentia» della sovranità statale in «iura eminentia realia, publicae obligationes, iura potestatis specialis, iura eminentia personalia».

(³¹) Vedi REGELSBERGER, *Op. cit.*, pagg. 76-7; DUSI, *Diritti subbiettivi e facoltà giuridiche*, negli *Studi senesi XIX*, 1902, pag. 12 seg. dell'estr.

non sommati, ma fusi assieme, per l'appunto la costituiscono. Ma i diritti di supremazia speciale non rientrano in questa organica unità: essi sono dei veri e propri diritti, alla lor volta centri autonomi di facoltà subordinate; non sono frammenti di poteri maggiori, ma hanno una vita giuridica a sè regolata da particolari principii; non sono sottoposti, come dovrebbe avvenire se di semplici facoltà si trattasse, solo alle norme che si riferiscono all'esercizio, ma anche alle altre che riguardano la nascita, le modificazioni e l'estinzione dei diritti.

13. – Così, tanto per fare degli esempi, che direttamente interessano l'attuale tema, i rapporti che si stringono fra lo Stato e le persone che entrano a far parte della sua organizzazione, anche a prescindere da quelli che si potrebbero credere di diritto privato, sono da distinguersi dai veri e propri rapporti di sovranità. Lo Stato ha dei poteri speciali di supremazia su tali subbietti, che, viceversa, hanno degli obblighi di subordinazione, ma si tratta di una supremazia e, correlativamente, di una subordinazione, che non possono confondersi con la sovranità e la sudditanza in senso specifico. Ugualmente, ed anche questo esempio interessa, come si vedrà, il presente studio, è a dirsi di quelle particolari relazioni che si stabiliscono fra gli enti pubblici e coloro che vengono in certo contatto giuridicamente rilevante con un loro istituto o ufficio, intese queste parole in senso largo (ospedali, scuole, ospizi, ecc.). Le persone che di tali istituti si servono si riducono in uno speciale stato di soggezione, che importa, da parte di esse, l'obbligo di rispettare una così detta disciplina e da parte degli enti, speciali poteri pel mantenimento di quest'ultima.³² Anche qui sarebbe erroneo vedere un rapporto di sovranità. Già la differenza fra le due figure si trova, per altri fini, accennata da qualche scrittore,³³ che però ha forse soverchiamente allargato il concetto del potere di supremazia, concependolo come un diritto che può essere posseduto anche da privati e che quindi non appartiene esclusivamente alla sfera del diritto pubblico: si tratterebbe di una categoria generale, che comprenderebbe assieme potestà disparatissime, quelle, ad esempio, che lo Stato avrebbe sulle persone che costituiscono i suoi organi, e alcune facoltà del padrone verso il servo o del direttore di una fabbrica verso l'operaio. Si comprende che, muovendo da tali premesse, è necessità ritenere implicitamente erroneo in tutte queste relazioni l'elemento della sovranità statale. Ma alle medesime conseguenze sembra che si debba venire anche da chi, non approvando una siffatta confusione di figure pertinenti al diritto pubblico con altre proprie del diritto privato, che invero tutto induce a valutare da ben altri punti di vista, non vuole trascurare quanto di tipico offrano le prime. Queste hanno per caratteristica la posizione disuguale fra i subbietti che, negli speciali rapporti che qui si

(32) Vedi MAYER, *Op. cit.*, II, pag. 335; ROMANO, *I poteri disciplinari*, loc. cit.; *Principi di d. amm.*, nn. citt.

(33) JELLINEK, *System*, pag. 202 segg.

considerano, vengono in contatto; non si tratterà di quella disuguaglianza, per dir così, massima, che intercede fra sovrano e sudditi, ma una disuguaglianza giuridica si avrà pur sempre, tanto da permettere di qualificare le facoltà che ne derivano come poteri di supremazia e di rimanere nel campo del diritto pubblico. Il diritto privato invece presuppone, per la sua stessa natura, subbietti giuridicamente uguali e il parlare di supremazia o subordinazione rispetto ad essi potrà essere un richiamo di disuguaglianze di fatto, che effettivamente esistono, ma che non sono valutabili dal giurista, almeno come tali e direttamente. E si aggiunga che, oltre che per questi motivi, sembra necessario mettere in rilievo che le figure di cui è parola appartengono al diritto pubblico, perchè solo così si potranno non escludere dal novero di esse alcuni rapporti, che, manifestamente per certi loro lati, non troverebbero riscontro in altri privatistici, mentre hanno in comune con le prime i caratteri sostanziali.

14. – Ciò accentua il bisogno di distinguer bene gli speciali diritti di supremazia dal diritto di sovranità. Che quelli non si debbano considerare come facoltà comprese in quest'ultimo, oltre che dall'anzi detto, risulta dimostrato dalle seguenti osservazioni. È principio generale che le semplici facoltà siano emanazioni *perenni* del diritto da cui derivano: se si tratta di un potere che nasce una sola volta, allora si ha un diritto subbiettivo autonomo,³⁴ Ora i poteri di supremazia tolti in esame hanno per l'appunto il carattere di avere una vita in questo senso indipendente: la loro nascita può non essere in alcun rapporto col diritto di sovranità e, non perchè questo continua a sussistere, è possibile che quelli continuamente rinascano. Il che vien meglio provato, se si ha altresì riguardo ad un secondo principio, interessantissimo anche da per sè, per cui il titolare di un diritto subbiettivo, quando esercita le facoltà in esso comprese, non fa che usare del proprio diritto senza intaccare quello altrui.³⁵ Che ciò non si verifichi per i poteri di supremazia appare evidente sol che si pensi che essi implicano tale una diminuzione dell'altrui sfera giuridica non consentita dal diritto generale di sovranità, che, molte volte, possono esercitarsi soltanto quando il subbietto passivo, nonostante che sia già suddito, abbia volontariamente accettato il rapporto da cui derivano.

15. – A questo punto, è però bene mettere espressamente in rilievo che l'indipendenza degli speciali diritti di supremazia dal diritto di sovranità non deve esagerarsi sino a negare ogni relazione tra quest'ultimo e i primi: l'indipendenza deve intendersi solo nel senso indicato, che si tratta, cioè, di più diritti, non di vari momenti o poteri di un solo diritto. E ciò non esclude che l'origine

(34) Confr. DUSI, *Op. cit.*, pagg. 17-18.

(35) Confr. DUSI, *Op. cit.*, pag. 17 segg.

giuridica degli uni possa rinvenirsi nell'altro. Così, per esempio, una persona può essere ricoverata in uno stabilimento, dietro un ordine che rappresenti l'esercizio del diritto di sovranità dello Stato, come sarebbe una condanna giudiziaria; nell'organizzazione statuale si potrà entrare per un dovere che dipenda direttamente dalla qualità di suddito, come quando si tratta del servizio militare, e così via. Ma quel che è necessario non dimenticare è che, in questi casi ed in altri analoghi, il potere che dalla sovranità in senso stretto deriva non fa che iniziare uno speciale rapporto di supremazia, di cui rappresenta, per dir così, il titolo, e che, una volta iniziato, ha una vita propria, facoltà proprie, effetti propri. La disciplina cui è sottoposto il soldato non ha in sé e per sé niente a che fare con gli obblighi che spettano al suddito. Dovere di quest'ultimo è di entrare nel servizio militare e di prestarlo, ma le restrizioni particolari della sua libertà che dalla disciplina accennata gli sono imposte, quando in tale servizio è entrato, non lo riguardano più come cittadino, ma soltanto come persona che si trova in uno speciale vincolo con lo Stato. I poteri che su di lui verranno allora esercitati saranno di tal natura che l'ordinamento giuridico non può di regola consentirli se non a subbietti che abbiano anche una sovranità; serviranno anche ai fini di quest'ultima e da quest'ultima sarà determinata la loro origine, ma tutto ciò non impedisce di contrapporli ad essa come diritti a sé.

16. – Finora si è parlato di relazioni intercedenti fra lo Stato e i singoli, ma il concetto che alcune potestà giuridiche del primo non debbano immedesimarsi con il suo diritto di sovranità, è da affermarsi, prescindendo da altri casi che qui non interessano, anche quando si tratta di alcuni rapporti che si stabiliscono fra i vari suoi organi e in quanto tali rapporti non tocchino direttamente altri subbietti. Qui in vero si dovrebbe in primo luogo dimostrare che essi, contrariamente all'opinione comune, hanno carattere giuridico; che la mancanza di personalità negli organi statuali non è di ostacolo a che la loro interna contrapposizione sia riguardata come una relazione di diritto; che è necessario ammettere che un ente così complesso come lo Stato possa, senza distruggere la sua unità, in quanto assume un aspetto e si concreta in un organo, venire in rapporto con sé medesimo, in quanto si presenta con un lato diverso e per mezzo di un diverso organo; che tali rapporti, per quanto semplicemente riflessivi, sono dal diritto regolati e perciò sono rapporti giuridici nel vero e proprio senso della parola. Ma per tutto ciò conviene limitarsi ad un semplice rinvio a quanto altre volte si è cercato di mettere in luce.³⁶ Qui interessa soltanto notare come ricorrere al concetto di sovranità, per spiegare i poteri di natura puramente interiore dello Stato, si dimostra ancora più improprio di quanto tale ricorso non fosse nel caso precedentemente esaminato. E ciò non solo per quelle ragioni accennate

(³⁶) Vedi lo studio già cit. *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, pag. 28 segg., e la bibliografia ivi indicata.

a proposito dei poteri speciali di supremazia, che, in parte, qui si potrebbero senz'altro ripetere, ma anche perchè, se l'analogia di quest'ultimi col diritto di sovranità si lascia facilmente cogliere in quanto i primi, come il secondo, implicano un rapporto fra persone di posizione giuridica ineguale, una tale analogia difetta totalmente quando si tratta dei poteri che si potrebbero chiamare interorganici dello Stato. E in fatti non è necessario che i diversi organi statuali siano fra loro in relazioni che implicino superiorità e inferiorità correlative dell'uno verso l'altro; che, anzi, in riguardo agli organi costituzionali, sembra che si abbia un rapporto di pura coordinazione, fondato sulla reciproca indipendenza e sulla giuridica eguaglianza della posizione rispettiva. Per essi viene quindi a mancare ogni presupposto che autorizzi un riferimento al concetto della sovranità statale.

IV.

17. – Da quanto fin qui, forse con brevità sproporzionata alla delicatezza dell'argomento, si è venuto dicendo, sono da trarsi alcuni corollari che interessano i rapporti giuridici, che sono particolarmente da valutarsi nel presente studio. Tali rapporti possono riguardare:

- 1) la Camera dei Deputati o il Senato, comprensivamente considerati nella loro rispettiva entità di organi dello Stato;
- 2) i deputati o i senatori singolarmente considerati;
- 3) le persone estranee alle Camere, che con esse possono venire in qualche contatto.

In ordine ai primi, è da rilevare che i regolamenti parlamentari, avendo carattere puramente interno, possono concernere solo una parte di essi: non quelli, cioè, che si stabiliscono fra una Camera ed altri organi dello Stato, dei quali rapporti è quindi superfluo far qui parola, ma quelli che possono intercedere fra la Camera ed una sua parte o sezione o fra diverse sue parti o sezioni, intese queste parole in senso larghissimo. Siffatti rapporti presentano, secondo i casi, una duplice figura: o si svolgono su un terreno di eguaglianza, per esempio, da un ufficio ad un altro, o implicano una supremazia ed una correlativa subordinazione, come quando si contrappongono la maggioranza alla minoranza, l'ufficio di presidenza al resto della Camera, e così via. Che anche in questo secondo caso – si intende in quanto tali 'interna' si considerino in sè e per sè – sia da escludersi che si tratti di relazioni di sovranità e di esercizio del relativo diritto, ammetterò facilmente chi già avrà ammesso, in genere, le distinzioni sopra tracciate: si tratta di poteri organici, che rappresentano dei momenti della vita interiore dello Stato, e sovranità non vi può essere se non quando tal vita si esplica al di fuori.

18. – Meno evidente, sotto taluni aspetti, questo principio può sembrare per quanto si riferisce alla posizione dei singoli deputati e senatori. Anzi qui conviene distinguere due ordini sostanzialmente diversi di rapporti. Per una parte di essi, nessun dubbio che i diritti e i doveri di chi appartiene ad una delle Camere siano in immediata dipendenza con la sovranità statale: è questa che stabilisce le condizioni necessarie per assumere la funzione relativa, che investe di prerogative le persone che l'esercitano, che, regolando i caratteri della funzione medesima, traccia loro per riflesso la linea di condotta, ecc. Ma un'altra serie di rapporti assume una figura giuridica che non può confondersi con quella che si è accennata. Per essi lo Stato, in quanto appare nell'esercizio del suo diritto di sovranità, si limita ad attribuire alle Camere un diritto di supremazia sui singoli loro membri. Questo potere, come ogni potestà giuridica, è riconosciuto o, se si vuole, attribuito da una norma, da un principio posto in vita dalla sovranità statale, la quale però si limita a tale riconoscimento o attribuzione, in modo che le speciali facoltà che ne derivano sono da riconnettersi immediatamente, non ad essa, ma al potere medesimo, nel senso sopra indicato. La Camera, in altri termini, facendo uso di tale supremazia, non appare rivestita della sovranità, ma di un diritto particolare, che si esplica, naturalmente, nei limiti dalla prima segnati, ma che non si confonde con essa. È il diritto di darsi una propria *organizzazione interna*, di affermare una propria volontà in un campo lasciato libero dai principii giuridici che lo circoscrivono, e questo diritto si afferma, non in modo generale, per tutta la serie di persone, che potranno essere chiamate a far parte della Camera, ma soltanto per quelle che già a questa appartengono. Esso potrà, in seguito, esercitarsi nel modo medesimo e con le medesime particolarità, anche sulle persone che successivamente la comporranno, ma questa estensione, possibile e non necessaria, non deriva dal concetto e dal carattere del diritto di cui è parola, il quale è un diritto concreto che si rivolge a subbietti particolarmente determinati, e l'investe singolarmente, per quanto in maniera uniforme. I deputati e i senatori entrano così in uno speciale stato di soggezione, di cui non importa indagare la natura specifica, i dettagli ed i limiti, ma che si può ben ritenere – per quel lato che qui interessa e salve molte diversità anche sostanziali – analogo allo stato di soggezione in cui si trovano le persone chiamate al servizio, in senso stretto, dello Stato. Come quest'ultime, essi sono sottoposti alla volontà che l'organo statale di cui fanno parte esplica in quanto è rivestito di un potere, che può per l'appunto dirsi organico, e tale volontà si manifesta e consegue i suoi effetti, non con la forza del comando proveniente dalla generale sovranità dello Stato, ma con l'efficacia, da quest'ultima permessa, inerente allo speciale vincolo che il loro ufficio implica. Ed è un'efficacia che ha caratteri suoi propri. Le trasgressioni, per esempio, di un dovere imposto al deputato o al senatore mediante una norma emanata in forza del diritto di sovranità, potrebbero, ove non ci fosse l'immunità speciale stabilita dall'art. 51 dello Statuto, esplicare i suoi effetti, supponiamo penali, anche quando l'ufficio fosse

cessato, così come avviene per le analoghe trasgressioni della generalità dei funzionari statuali. Invece, l'efficacia dei comandi o divieti derivanti dallo speciale diritto di supremazia di cui si è fatto parola, non si estende al di là della durata del diritto medesimo e cessa quindi con la cessazione dell'ufficio da cui quest'ultimo deriva. Egli è che, nel primo caso, si ha un rapporto che riguarda, il deputato o il senatore come suddito, sia pure a causa ed in occasione della funzione che esercita, e il rapporto di sudditanza continua sempre a sussistere; nel secondo caso, invece, si ha una relazione che lo concerne nella sua particolare qualità ed esclusivamente in questa, in modo che la perdita di essa induce l'impossibilità giuridica di prolungare l'esercizio di un potere, che mancherebbe della sua base. Ugualmente, in tutti i casi in cui una trasgressione agli obblighi imposti per mezzo del diritto di sovranità implica, di riflesso, una trasgressione degli obblighi derivanti dal particolare stato di soggezione, gli effetti che conseguono dalla prima, o, meglio, conseguirebbero, se l'art. 51 non ci fosse, sono perfettamente indipendenti da quelli che conseguono dalla seconda, e potrebbero quindi verificarsi assieme e cumulativamente, senza offesa della nota regola 'ne bis in idem' che, in astratto, ove esse fossero della medesima natura, potrebbe ricorrere. Sono questi principii di generale applicazione in riguardo a tutti i pubblici funzionari e anche a tutte le persone su cui si esercitano speciali poteri di supremazia, implicanti facoltà disciplinari.³⁷ Il carattere di quest'ultime, che non possono colpire il funzionario come cittadino, ma solo come funzionario, finchè egli resta tale; l'ammissibilità del cumulo della punizione disciplinare con la penale, e così via, sembra che possano spiegarsi solo distinguendo il rapporto di sudditanza generale e quelli di soggezione speciale, nonché i relativi diritti ed obblighi che ne derivano.³⁸ Negli effetti accennati, che sono i più visibili ed indiscutibili, ma non i soli, la distinzione medesima, per quanto riguarda i deputati e i senatori, si giudicherebbe, a prima vista, del tutto paralizzata dall'immunità loro concessa. Ma un esame un po' più attento dimostra invece che è necessario che essa si faccia, anche da questo lato. Così quando la di-

(37) Vedi LABAND, *Op. cit.*, I, pag. 453 segg. (ed. fr. II, pag. 181 seg.); HARSEIM, nel *Worterbuch* dello STENGEL, voce *Disciplin*, I, pag. 267; BRUSA, *Staatsrecht des Konigreichs Italien*, Freiburg i. B., 1892, pag. 294; G. MEYER, *Lehrb. des d. St. R. cit.*, pag. 469 seg.; ROMANO, *I poteri disciplinari*, n. 17 segg.; ecc. Vedi anche J. GOLDSCHMIDT, *Das Verwaltungsstrafrecht*, Berlin 1902, pag. 558 segg. Vedi, da ultimo, NÉZARD, *Les principes généraux du droit disciplinaire*, Paris 1903, pag. 113 segg.

(38) È appena necessario rilevare che il riconnettere, come si fa nel testo, il potere disciplinare con un potere speciale distinto da quello di sovranità è cosa del tutto diversa che il concepire il potere disciplinare medesimo come un diritto speciale, nel senso puramente negativo, e perciò non molto concludente, di dimostrare che la sua natura non è quella stessa del diritto penale o di alcune figure di diritto privato. Vedi questa concezione in NÉZARD, *Op. cit.*, pag. 103 segg., 394 segg.: essa tuttavia può esser presa in considerazione perchè è un indice significativo del bisogno di costruire la teoria relativa su basi proprie, che sembra non possano essere che quelle cui si è accennato.

sposizione ricordata dello Statuto stabilisce che ‘i senatori e i deputati sono insindacabili per ragione delle opinioni da loro emesse e dei voti dati nelle Camere’ essa non esclude certamente quella sindacabilità, che è un presupposto perchè l’ufficio, cui è affidato il potere disciplinare della Camera stessa, possa esercitare tale potere. E questa non esclusione non può risultare dall’articolo citato, che si esprime in termini ampi e recisi, se non ammettendo che esso, conforme alla sua origine e al carattere fondamentale della legge che lo contiene, si occupa solo della sindacabilità cui si connettono sanzioni proseguite dal diritto di sovranità, non di quella che si riannoda a speciali poteri di supremazia.

19. – L’esistenza di questi ultimi e la loro autonomia resta dunque provata anche da tale punto di vista. Indagare, dopo ciò, l’estensione e i limiti di siffatti poteri non è necessario allo scopo particolarissimo del presente studio e non sarebbe del resto possibile se non valutando le varie funzioni, cui le Camere adempiono; in termini generalissimi può dirsi che essi si riferiscono al modo con cui tali funzioni sono da esercitarsi e alle sanzioni che garantiscono l’efficacia dei poteri medesimi. In seguito sarà utile insistere in ordine a ciò su qualche punto interessante direttamente il tema attuale: per ora, importa soltanto notare che si tratta di poteri che, per quanto riguarda il loro fondamento, non può dirsi che ne abbiano uno specifico. Essi riposano su un principio che ricorre per tutta quanta l’organizzazione dello Stato e, in genere, degli enti pubblici: ciascun organo li possiede verso le persone che lo costituiscono, se è di natura collegiale; se invece consta di una sola persona, li possiede talvolta verso organi inferiori ed esso stesso è sottoposto in analogo modo verso un organo superiore. Il carattere costituzionale delle Camere influisce su aspetti secondari dei rapporti che ne derivano, sulla misura dei diritti che implicano, ma non sulla loro essenza, che resta quella che può dirsi comune. Ne viene che essi non hanno bisogno di un esplicito riconoscimento delle leggi: il principio da cui derivano è presupposto da tutto l’ordinamento statale, che, in molti suoi atteggiamenti, vi si fonda come su una necessità, senza che, nella maggior parte dei casi, vi accenni direttamente.

20. – Non meno, anzi più interessanti, in ragione della poca considerazione in cui generalmente son tenuti, appaiono alcuni rapporti delle Camere con altre persone, che, in vario senso, possono venire con esse a contatto. Talvolta sono rapporti stabili, in tutto e per tutto analoghi a quelli cui dà luogo la figura dell’impiego: non altrimenti che come impiegati debbono infatti considerarsi coloro che prestano alle Camere, stabilmente e per ottenerne una retribuzione, i loro servizi.³⁹ Che su di essi si esercitino dei veri diritti di supremazia non può

(³⁹) G. MEYER, *Op. cit.*, pag. 450 nota 5, 458; ARNDT, *Op. cit.*, pagg. 115, 675.

quindi dar luogo a dubbi, e le particolari osservazioni, cui si presterebbe l'esame dei vari momenti della loro relazione giuridica, non interessano il presente studio.

Invece più attentamente meritano di essere riguardati i rapporti delle Camere con subbietti, che ben possono dirsi del tutto estranei ad esse. Anche qui, in vero, nulla di sostanzialmente diverso si riscontra, almeno dal punto di vista che solo per ora importa mettere in luce, quando si paragonino tali figure ad altre, che si rinvengono, con una certa frequenza, nel campo del diritto pubblico: ma, poiché anche quest'ultime sono per solito trascurate, così, per le prime, non sarà sufficiente limitarsi ad un semplice riferimento, che poco le chiarirebbe.

21. – Sembra che i rapporti di cui è parola possano con profitto raggrupparsi, senza, del resto, trascurare le differenze di ciascuno, in due categorie. In una si potrebbero comprendere tutti quelli che si stringono fra le Camere e le persone, che pur non appartenendo ad esse o venendo in considerazione per tutt'altra qualità, che non sia quella di deputato o senatore, cooperano in vario modo alle funzioni esercitate dalle Camere medesime o costituiscono l'oggetto per cui tali funzioni sono esercitate. Così, per esempio, i Ministri, che, per l'art. 66 dello Statuto, hanno l'ingresso nelle assemblee e si debbono sentire sempre che lo richieggano, vengono con queste in continuo contatto e al loro lavoro contribuiscono in quella larga misura e con quella grandissima influenza, che è una delle più spiccate caratteristiche del Governo parlamentare. Non è certo qui il luogo di riprendere in esame le delicate controversie che sorgono quando si voglia determinare con precisione quale sia la natura del rapporto che nasce da tale contatto; l'estensione dei poteri che alle Camere debbono esser riconosciuti, anche in confronto dei ministri, per regolare quel lavoro, che, nonostante la partecipazione più o meno diretta di questi ultimi, resta proprio di esse; l'applicabilità o meno ai membri del Gabinetto delle sanzioni disciplinari che da siffatti poteri conseguono:⁴⁰ tutte questioni che richiederebbero delle ricerche non stret-

(⁴⁰) Vedi MANCINI e GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento, it.*, Roma 1887, pag. 97; GALEOTTI, *Il regolamento della Camera dei deputati commentato*, Roma 1902, pag. 165; GERBER, *Op. cit.*, pag. 134 n. 6; SCHLEIDEN, *Die Disciplinar u. Strafgewalt parlamentarischer Versammlungen über ihre Mitglieder*, Berlin 1879, I, pagg. 20, 33, 52, 53 (cenni di legislazione comparata); SCHULZE, *Lehrb. des d. Staatsrechts*, I (Leipzig 1881), pag. 69; KIRCHENHEIM, *Lehrb. des d. Staatsrechts*, Stuttgart 1887, pag. 263; BORNHAK, *Preuss. Staatsrecht*, Freiburg i. B. 1888, I, pag. 424; SEYDEL, *Commentar zur Verfassungs-Urkunde f. das d. Reich* 2^a ed., Freiburg i. B. 1897, pag. 208; HUBRICH, *Op. cit.*, pag. 415 segg.; NÉZARD, *Op. cit.*, pag. 238 segg. Ciò che si dice dei ministri può ripetersi anche pei Commissari del Governo (art. 59 Statuto). Nel dir. germanico, inoltre, si fanno questioni in certo senso analoghe circa la riferibilità della disciplina del Reichstag ai rappresentanti del Bundesrath: vedi SCHLEIDEN, *Op. cit.*, I, pag. 52 segg.; II, pag. 59 segg.; HUBRICH, *Op. cit.*, pag. 421; ARNDT, *Staatsrecht cit.*, pag. 151; PERELS, *Op. cit.*, pag. 96; ecc.

tamente necessarie per quanto qui preme di stabilire. Gioverà soltanto rilevare che il principio, senza dubbio esatto, per cui, essendo il Gabinetto un organo costituzionale, non può concepirsi giuridicamente dipendente, nel senso tecnico della parola, dalle Camere, non ha una portata che esclude l'obbligo dei suoi componenti di sottomettersi alla volontà delle Camere tutte le volte che queste dispongono sui modi e sul procedimento della propria attività. L'indipendenza dei ministri trova luogo per tutto quanto attiene all'esercizio delle funzioni loro riserbate e per quanto riguarda quei loro rapporti con le assemblee, che possono dirsi istituzionali, che sono, cioè, determinati da principii derivanti dalla natura stessa di siffatti organi e dalla reciproca posizione ad essi costituzionalmente assegnata. Ma quando il ministro entra nella Camera e assiste ai lavori di quest'ultima, quando, sia pure in forza di un suo diritto, siede in un ufficio che non è il suo, è indispensabile che egli osservi e rispetti tutte quante le disposizioni che l'assemblea prende per assicurare il suo funzionamento. Tali disposizioni non dovranno, com'è naturale, contenere nulla che contrasti coi diritti che i membri del Gabinetto possiedono, ma questo non può considerarsi che come un limite dei poteri che alle Camere debbono riconoscersi perchè possano disporre sulla loro attività, in riguardo non solo alle persone che ad esse appartengono, ma anche a tutti coloro che sull'attività medesima possono influire. Da ciò dipende il corollario, che, pure in confronto dei ministri, il Senato e la Camera dei deputati possono esercitare dei poteri, che saranno diversi per intensità e per finalità da quelli esercitabili sui propri membri, ma che saranno sempre dei veri poteri di supremazia.⁴¹ Essi, appunto perchè non toccano, come si è rilevato, alla posizione costituzionale del Gabinetto, sono da distinguersi da altri diritti che alle Camere competono come organi della sovranità in senso proprio, per esempio da quelli diretti a far valere la responsabilità ministeriale. E la distinzione può essere praticamente importantissima anche per affermare il principio che, nell'esercizio di questi ultimi diritti, che si fondano su norme la cui origine è estranea alle Camere e la cui efficacia può anche ad esse imporsi, non debbono avere alcuna diretta influenza quei rapporti che derivano dagli speciali poteri di supremazia cui si è accennato.

22. – Ad analoghe considerazioni si presterebbero altri rapporti appartenenti sempre alla medesima categoria, s'intende dal punto di vista che qui interessa: basterà soltanto rammentarli. La figura dello speciale potere di supre-

(⁴¹) La controversia se questi poteri siano di disciplina, come crede, p. es., il BORNHAK, *Op. e loc. cit.*, o se si debbano riconnettere ai poteri che hanno per oggetto il mantenimento della c. d. «polizia delle sedute», come crede lo ZORN, *Das Staatsrecht des d. Reiches*, 2^a ed., I (Berlin 1895), pag. 237, o se infine siano da riannodarsi al così detto «diritto di casa» (*Hausrecht*), come crede l'HUBRICH, *Op. cit.*, pag. 422 segg., non ha importanza per quanto si vuole nel presente scritto dimostrare.

mazia si lascia ugualmente cogliere, a parte le modalità di estensione e di esercizio, nelle relazioni intercedenti, per esempio, fra il Senato, da una parte, e dall'altra, i membri della Camera dei deputati sostenenti dinanzi ad esso l'accusa dei ministri, gli avvocati, i testimoni, i periti, ecc., che esercitano il loro ufficio o disimpegnano il loro obbligo dinanzi l'Alta Corte di giustizia, e anche, in certo senso, gl'imputati tradotti innanzi a quest'ultima. Si potrebbero altresì ricordare i rapporti che si stabiliscono fra la Camera dei deputati o la apposita Giunta da essa delegata e coloro che in qualità di difensori, di testi, di protestatari, prendono parte al procedimento per la verifica delle elezioni. Va da sé che negli esempi sono da distinguersi le facoltà e gli obblighi derivanti dalle norme che regolano sostanzialmente la funzione cui si riferiscono, da quelli che attengono alla disciplina dell'assemblea. Solo per essi la volontà di quest'ultima è decisiva, e dà luogo a poteri che presentano un'evidente analogia con quelli che hanno per oggetto di assicurare la disciplina nei giudizi affidati ad altri organi statuali. La diversità non consiste nel loro carattere giuridico, ma, se mai, deriva soltanto dal fatto che la posizione di tutti coloro che prendono parte ai giudizi comuni è più determinata nei suoi diversi momenti, nei diritti e nei doveri che ne risultano da disposizioni generali, in modo che il campo entro cui possono svolgersi i rapporti particolari di supremazia è più circoscritto di quello che rimane riserbato alle Camere.

23. – La seconda serie delle relazioni, che possono stabilirsi fra le Camere ed altre persone ad esse non appartenenti, fa capo ad un ordine diverso di concetti, che invero si potrebbe anche riannodare a quello di cui fin qui si è fatto parola, ma che giova tener distinto. Infatti, non si tratta più del diritto che hanno le assemblee parlamentari di disciplinare l'esercizio delle proprie funzioni, in riguardo alle persone che a queste funzioni partecipino, ma del diritto medesimo in rapporto a coloro che, perfettamente estranei a tale partecipazione, possono con le Camere venire in un contatto accidentale e temporaneo, pel semplice fatto di trovarsi nei loro locali. Sono i rapporti delle assemblee col pubblico che qui vengono in considerazione. Si comprende che in fondo le disposizioni che ad essi si riferiscono non possono essere determinate da altro fine che quello, comune ai rapporti della prima categoria, di garantire nel miglior modo l'attività parlamentare, ma ciò non impedisce che fra i primi ed i secondi vi siano gravi differenze, che fanno, a prima vista dubitare che essi abbiano il medesimo carattere giuridico. E questo dubbio sarebbe rinforzato da alcune espressioni generalmente usate per designare i poteri, che in proposito alle Camere competono: espressioni che, se fossero esatte, implicherebbero l'impossibilità irriducibile di considerarli come poteri di supremazia speciale. Così si parla della 'polizia' delle Camere e delle tribune, come della 'polizia' delle aule giudiziarie, delle sale di un museo, delle adunanze di consigli locali, ecc., ed il potere di polizia, nel senso proprio della parola, è senza dubbio una delle più di-

rette e tipiche manifestazioni del diritto di sovranità.⁴² Ora, per quanto riguarda le Camere, sembra che sia necessario distinguere nettamente due ordini di facoltà, che ad esse competono. In primo luogo, è certo che nella sede del Parlamento, per una norma forse implicitamente racchiusa nell'art. 59 dello Statuto e confermata dalla pratica, la polizia in senso stretto debba esercitarsi da organi appartenenti alla stessa Camera.⁴³ Non è qui il caso di indagare quale sia la posizione giuridica, che così vien fatta a tali locali, se sia esatto parlare, come comunemente si fa, di un privilegio di immunità che sarebbe ad essi concesso, fino a che punto debba arrestarsi la competenza delle autorità ordinarie preposte alla tutela della pubblica sicurezza; ma, anche a prescindere da tutte queste controversie, è lecito affermare che c'è una serie di difficoltà, che fanno capo al concetto ed alla funzione di polizia, direttamente affidata alle Camere. Queste, nell'esercizio di tali facoltà non possono certamente trarre motivo per la propria azione che da quei principii generali, stabiliti nelle leggi vigenti, che attengono alla natura della funzione medesima: non trovano, per conseguenza, luogo, in questo campo, determinazioni speciali che traggono origine dalla volontà autonoma delle assemblee, e il rapporto in cui esse si trovano con gli individui non è suscettibile, per tale volontà, di atteggiarsi in modo particolare, di produrre particolari restrizioni di libertà. Tutto ciò che alle Camere in siffatta materia può esser lasciato libero, non riguarda direttamente la sostanza dei loro poteri, ma soltanto la maniera del loro esercizio e, in specie, la determinazione degli organi per esso competenti. Così quando si dispone che il presidente può ordinare l'arresto di qualcuno del pubblico che assiste all'adunanza, con questa disposizione non viene stabilita la facoltà dell'arresto, che è data invece da un principio più generale e non ha bisogno che la Camera se la attribuisca da sè, ap-

(⁴²) Vedi RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, nel *Trattato* dell'ORLANDO, IV, pag. 283 segg. Sia qui notato di passaggio che non giustamente il RANELLETTI (pag. 284, nota 1), distinguendo il potere di polizia dal potere disciplinare, mi fa appunto di aver limitato il concetto di quest'ultimo al solo rapporto di servizio o di dovere, mentre io avevo precisamente combattuto tale opinione: vedi i miei *Poteri disciplinari*, *passim* e specialmente n. 8, pag. 26 segg. dell'estr. Invero il concetto di potere speciale di supremazia e del relativo rapporto di speciale sudditanza al quale, secondo la mia opinione, è da riconnettersi il diritto disciplinare, io avevo, fin da allora, formulato in modo da farvi rientrare anche quei rapporti che, a quel che sembra, ne sarebbero dal Ranelletti esclusi (poteri cui sono sottoposti gli avvocati, gli studenti, i passeggeri su navi mercantili etc.). O. MAYER, *Op. cit.*, I, pag. 25 (ed. franc. II, pag. 24) fa rientrare nel concetto di polizia anche la c.d. Anstaltpolizei, che egli stesso (II, pag. 335) ricollega ad uno speciale potere di supremazia. Analogamente l'ULBRICH, *Op. cit.*, pag. 169 comprende fra i *iura potestatis specialis* alcuni poteri di polizia. Il che si spiega se si pone mente alla mancata distinzione presso tali scrittori della figura della supremazia particolare dalla sovranità generale, nel senso sopra indicato.

(⁴³) Vedi l'articolo sopra cit. dell'ORLANDO, *L'immunità des locaux parlementaires* (*Rev. d. dr. publ.*, 1898, pag. 62 segg.); MANCINI e GALEOTTI, *Op. cit.*, pag. 503 segg.; GALEOTTI, *Regolamento*, pag. 171; ecc.

punto perchè le viene concessa dalla sua natura e dalla sua posizione costituzionale: una tale disposizione non può avere che lo scopo di affidare al presidente un ufficio, che, in astratto, si potrebbe affidare anche ad altri. Con essa la Camera non fa quindi che esercitare il suo speciale potere di organizzazione. E così pure è a ritenersi per tutte quelle disposizioni che stabiliscono le competenze degli organi del Senato per le varie funzioni di polizia giudiziaria, che gli sono deferite. A torto si riterrebbe, come si è ritenuto, traendone inaccettabili conseguenze,⁴⁴ che tali determinazioni debbano esser fatte per legge, come quelle che riguardano direttamente la libertà dei cittadini: questa di fatti non viene limitata da esse, che non regolano, ma presuppongono i poteri cui si riferiscono, e non fanno che specificare chi, in nome e per conto dell'assemblea, debba esercitarli.

24. – Senonchè accanto al diritto di polizia in senso stretto, bisogna riconoscere un altro, che a torto si confonderebbe con esso: il designarlo col medesimo nome non è che un'impresione di linguaggio. Le Camere, come del resto ogni pubblico ufficio o istituto,⁴⁵ hanno dei poteri che si esplicano immediatamente sui locali dove esse risiedono e mediamente sulle persone che in questi possono venire a trovarsi. Si tratta di poteri che hanno l'obbietto di disporre sui modi e sulle condizioni, la cui osservanza è necessaria perchè gli estranei siano ammessi nella sede del Parlamento, di facoltà circoscritte all'ambito di tale sede, che richiamano quelle, fino ad un certo punto simili, che derivano dal principio che anche un privato è e deve essere padrone in casa sua. È per l'appunto una specie di 'diritto di casa', che, evidentemente, non ha la medesima natura giuridica del diritto di sovranità e dei poteri di polizia che ne derivano. In forza di esso chi viene in contatto con le Camere, il pubblico ammesso alle loro adunanze, perde una parte della sua personale libertà, entra in un particolare rapporto di soggezione ed è tenuto ad osservare quei precetti che gli sono imposti durante la sua permanenza in quei locali, si potrebbe quasi dire una specie di disciplina, se questo nome non fosse dall'uso comune riserbato per quei poteri, aventi del resto analoghi caratteri, che si esplicano in relazioni non temporanee, ma destinate a prolungarsi, come quelle cui da luogo l'ammissione in scuole, ospizi, ospedali, ecc.⁴⁶ In fin dei conti, ed un momento fa si è ricorso a tale pa-

(44) Vedi le discussioni già cit. avvenute in Senato pel suo regolamento giudiziario e lo scritto pure cit. dell'Arangio-Ruiz.

(45) Vedi O. MAYER, *Op. cit.*, II, pag. 335, ricordando che, come si è osservato, egli fa rientrare nel diritto di polizia i poteri di cui è parola; HUBRICH, *Op. cit.* pag. 414 427 nota, il quale invece li distingue dal primo, pur dando di questo un concetto che non si saprebbe accettare.

(46) L'HUBRICH, *Op. cit.*, pag. 419 segg., 424 segg., crede che si debba distinguere l'«Hausrecht», il quale si esercita su una cosa, per quanto possa riflettersi sulle persone che si trovano nel recinto di essa, dal diritto di disciplina, che presuppone dei poteri immediati e durevoli su persone: per il presente studio, non è necessario approfondire il problema.

ragione, questo diritto delle Camere corrisponde a delle facoltà che ognuno può esercitare nel recinto della sua abitazione; la differenza, giova accennarla, sta in ciò: che quest'ultime sono giuridicamente irrilevanti e l'unica sanzione che possono avere cioè quella dell'esclusione di coloro che non vogliono sottomettersi, è di regola, com'è naturale, indifferente al diritto; il primo, invece, pur avendo la medesima sanzione, si ricollega, per l'appunto mediante l'esercizio di essa, col principio costituzionale che stabilisce la pubblicità delle sedute delle Camere e quindi col diritto, che da tale principio deriva, di non essere arbitrariamente esclusi dalle sedute medesime. Siffatta differenza però, se basta per far comprendere nell'ambito del diritto pubblico delle facoltà che, altrimenti, nè da questo nè dal diritto in genere, potrebbero prendersi in considerazione, non autorizza evidentemente a farne una manifestazione del diritto di sovranità: è molto più modesta la loro natura e molto più limitati ne sono gli effetti.

V.

25. – Quanto fin qui si è venuto dicendo, si è proposto soltanto lo scopo di dimostrare, attenendosi a quel che è sembrato strettamente necessario ed evitando ogni sviluppo, verità della seguente proposizione: le Camere, oltre le facoltà derivanti dal diritto di sovranità, di cui esse sono, com'è naturale, investite, possiedono speciali diritti, che dalle prime sono nettamente da distinguersi. È da vedere adesso se a questa distinzione ne corrisponde, come facilmente si può prevedere, un'altra correlativa riguardo agli atti, che di quei diritti rappresentano le manifestazioni. Anche tale indagine sarà indispensabile restringere a ciò che interessa il tema attuale, nonostante che dal medesimo punto di vista sembra che potrebbero riprendersi con utilità parecchi problemi di diritto pubblico, che rimangono tuttora insoluti.

Un'osservazione generale intanto non può tralasciarsi, ed è la seguente. Per quanto i poteri speciali degli enti pubblici abbiano caratteri sostanziali propri, pure le forme del loro esercizio e della loro estrinsecazione presentano una spiccata somiglianza con quelle del diritto di sovranità. Ciò da un lato contribuisce a spiegare come i primi si siano con quest'ultimo potuti sempre confondere, mentre, per quella reazione così frequente degli effetti sulle cause, la somiglianza medesima può anche considerarsi come una conseguenza della mancata distinzione fra gli uni e l'altro, per cui non si è dubitato di poter rendere uniforme la loro esteriorità. Ed è da aggiungersi che una siffatta comunanza di caratteri estrinseci è non solo facilitata, ma anche legittimamente autorizzata dal motivo, che i diritti di cui è parola, per quanto diversi, rimangono sempre nel medesimo campo del diritto pubblico, appartengono ai medesimi subbietti e rispetto ai singoli verso i quali possono esplicarsi, generano rapporti in cui quest'ultimi si trovano in una posizione, che non è mai di eguaglianza di fronte allo

Stato, il quale appare sempre rivestito, se non di sovranità, almeno di supremazia. È evidente però che ogni indagine, che non voglia rimanere superficiale, non deve lasciarsi trarre in errore da analogie o identità, che sono soltanto apparenti, ma deve aver riguardo alla sostanza, che è diversissima, dei due ordini di rapporti ed istituti. Il che non è facile in tutti i casi: in molti anzi di essi, il perpetuarsi di controversie, che si direbbero insolubili, è forse dipeso dal fatto che è mancato quel criterio distintivo che si è cercato di porre, e ciò ha reso quelle controversie simili al problema della quadratura del circolo, per cui le soluzioni che se ne danno spesso non rappresentano che delle approssimazioni di un grado maggiore o minore, contenenti sempre qualche cosa di irriducibile. Così, tanto per accennare a degli esempi che sembrano significanti, sono noti gli sforzi in vario senso con cui la dottrina ha tentato di rendersi conto della vera natura dei così detti poteri disciplinari, specialmente delle sanzioni ad essi relative, ed è noto parimenti come si sia andati da un'opposta teoria all'altra: da quella che li considera come figure giuridiche sostanzialmente non dissimili dal diritto penale vero e proprio, a quella che ne dà una spiegazione che si potrebbe dire privatistica. Ambedue hanno in comune il difetto iniziale di ignorare che fra i rapporti di pura sovranità, cui si riannodano le manifestazioni del diritto punitivo in senso stretto, e quelli che si svolgono nell'ambito del diritto privato, si deve far posto, ed un posto rilevante, a quei pubblici rapporti di supremazia speciali, di cui la disciplina è un lato tipico e caratteristico. Parimenti accade non di rado, sebbene oramai, pur senza risalire ad un concetto generale, la distinzione spesso venga fatta, che certi atti dell'autorità amministrativa emanati in forza di tali poteri, come le istruzioni, le circolari, le normali, ecc., si confondano con la vera facoltà regolamentare. E si potrebbe anche rilevare che, forse, si sarebbe meno esitato a riconoscere il vero carattere di certi istituti di giustizia amministrativa, che, a torto, si considerano giurisdizionali, se si fosse riflettuto che l'efficacia con cui essi agiscono, puramente interna e soltanto di riflesso avente effetti pei singoli, deriva, anziché dal diritto di sovranità, da rapporti interorganici dello Stato, da concepirsi nel senso sopra brevemente accennato. E l'esemplificazione si potrebbe anche estendere, se l'anzi detto non bastasse a dimostrare che sembra un errore, altrettanto comune quanto fondamentale, che ricorre in parecchie dottrine del diritto pubblico, quello che identifica istituti diversi, perchè non si assurge alla concezione di diritti pubblici subbiettivi dello Stato, che non sono il diritto di sovranità. E se in parecchi punti questa identificazione si è talvolta dimostrata erronea per altre vie per ragioni contingenti e particolari indizi, non è chi non veda come essa si sarebbe meno faticosamente superata e come meno facili sarebbero i continui ricorsi alle vecchie opinioni, se quel criterio direttivo non fosse mancato.

26. – Un principio sembra che possa fermarsi senza dar luogo a gravi dubbi, ed è il seguente. Quando, classificando le varie funzioni dello Stato, si isolano,

per dir così, dalla rimanente attività la funzione legislativa e la giurisdizionale, in queste figure s'intende sempre comprendere solo le manifestazioni della sovranità statale: il porre la norma giuridica e l'imporla nei singoli casi è parso, in tutte le dottrine che si riferiscono almeno al diritto moderno, la più tipica e la più elevata affermazione del potere in cui la sovranità si concreta, il fenomeno in cui quest'ultima si delinea con la maggiore purezza ed efficacia. Non altrettanto potrebbe dirsi dell'amministrazione, complessa funzione, in cui trovano posto accanto ad attività che si considerano proprie, specifiche dello Stato, delle altre che spesso e volentieri si affermano non necessarie pel concetto di esso e non facenti parte integrante e sostanziale de' suoi fini. Non è certo questo il luogo d'indagare, ciò che all'attuale studio non interessa, se ed in che modo la comune classificazione delle funzioni statuali possa meglio precisarsi. Qui è da aver riguardo solo alla legislazione, intesa in senso materiale, giacchè è al suo concetto che spesso si ricorre, come si è visto, per spiegare la natura dei regolamenti parlamentari, che invece rimangono estranei ad ogni riferimento alla giurisdizione e all'amministrazione. Ora, rispetto alla legislazione, sembra, che il principio, cui si è accennato, che cioè essa non può concepirsi altrimenti che come una estrinsecazione, una posizione del diritto di sovranità, risulta generalmente, sebbene spesso implicitamente, ammesso: l'accordo anzi è intanto più significativo in quanto non se ne pone nemmeno il problema. La dottrina più comune riconosce che, se il contenuto di una norma giuridica può anche, in taluni casi, esser fissato da chi non è rivestito della sovranità statale e di questa non è organo,⁴⁷ almeno il comando che siffatta norma rende efficace ed obbligatoria oppure la autorizzazione di emanarla fa capo sempre al potere di sovranità. Se nemmeno oggi lo Stato, come titolare di questo potere, può considerarsi, pure avendo molto esteso tale sua funzione, l'unico produttore ed elaboratore del diritto, sembra che si possa affermare che esso sia il solo che gli imprime la sua forza specifica, legandolo così alla sua autorità.⁴⁸ Anche la consuetudine, da cui, in ogni caso, si potrebbe qui prescindere come quella che non può farsi rientrare nel concetto di 'legislazione' e, in genere, nella categoria delle funzioni dello Stato, conferma il principio sudetto, in quanto essa, facendosi valere nei singoli casi dagli organi statuali competenti rivestiti di sovranità, come quelli giurisdizionali, può ben dirsi che stia in intimo legame, almeno da questo punto di vista, con la sovranità medesima, se pure non si preferiscono le noti teoriche, che accentuano maggiormente siffatto legame, estendendolo ad altri lati e ad altri an-

(47) Vedi le osservazioni del LABAND, *Op. cit.*, II, pag. 4 (ed. fr. II, pag. 264); JELLINEK, *Gesetz u. Verordnung*, Freiburg i. B. 1887, pag. 314 segg.; ecc., sebbene fatte per altri scopi.

(48) vedi MERKEL, *Op. cit.*, pag. 21 segg.; RUMELIN, *Das Gewohnheitsrecht in Jhering's Jahrbücher XXVII*, pag. 190 segg.; JELLINEK, *Allgem. Staatslehre*, pag. 330-331; VANNI, *Lezioni di filosofia del diritto*, Bologna 1904.

teriori momenti della sua obbligatorietà. E per quanto si riferisce ai trattati internazionali, che possono contenere norme giuridiche messe in vita da subbietti posti in condizione di eguaglianza e solo per essi efficaci, non è qui il caso di esaminare come e in che senso i trattati medesimi rimangano influenzati e penetrati dall'elemento della sovranità interna degli Stati singoli, elementi che in certo modo presuppongono e da cui sono resi, per dir così, possibili, poiché, se anche questa influenza si negasse, si potrebbe sempre rilevare che qui è necessario preoccuparsi solo del diritto interno, oltre al dire che si tratta di fonti del diritto, che rimangono, come la consuetudine, escluse dal più comprensivo significato che si possa volere attribuire alla parola 'legge'. E la legge, cioè qualunque norma giuridica, che sia posta in essere dallo Stato, con qualsivoglia suo organo e procedimento, porta sempre con sé il suggello della sovranità statale. Anche se si dubitasse, contrariamente a quanto sembra che per necessità si debba, della possibilità di estendere tale principio ad altre norme, fra queste non sarebbero certo a comprendersi i regolamenti particolari, che, essendo emanati dagli organi dello Stato, a quel principio certo non si sottraggono per i particolari motivi che potrebbero far ciò ritenere per la consuetudine, e tanto meno, data la loro sfera di efficacia, sono suscettibili di assumere quei caratteri che, anche per i trattati internazionali, potrebbero far ammettere un'altra eccezione a quella che incontrastabilmente è a considerarsi come regola fondamentale del diritto moderno.

27. – Il problema dunque se i regolamenti parlamentari debbano comprendersi nella categoria degli atti dello Stato che costituiscono delle norme giuridiche, dipende dall'altro, se essi si fondano sulla sovranità statale, se di questa rappresentano delle manifestazioni o se, almeno, ne traggono la loro efficacia. E al problema così posto non può non risponderci in modo negativo, contrariamente all'opinione comune più o meno implicita in quelle teorie, che accostano i regolamenti medesimi o alle leggi o ai regolamenti dell'autorità amministrativa o all'autonomia.⁴⁹ Se difatti si passa in rassegna il loro contenuto, è facile constatare, dopo quanto si è detto, che le loro disposizioni non si riferiscono che a quei

(⁴⁹) Vedi sopra citati, ciascuno a suo luogo, gli autori che rispettivamente sostengono tali opinioni. Si aggiunga l'ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, 4^a ed., 1905, pag. 50, il quale a proposito delle fonti del diritto costituzionale, annovera fra le «leggi» i regolamenti parlamentari e per legge intende «la dichiarazione di una norma giuridica fatta con segni esterni e rivestita di un impero assoluto dalla competente autorità dello Stato». Del medesimo A., vedi, nello stesso senso, l'articolo più volte citato, *L'immunità des locaux parlementaires* (*Rev. de dr. public*, X, pag. 68). Pare che nei regolamenti parlamentari veda delle norme giuridiche l'ESMEIN, *Eléments de dr. constitutionnel* cit. pag. 745-6: secondo lui il regolamento «est le complément indispensable de la Constitution; il en est la mise en oeuvre en ce qui concerne l'action des Assemblées non pas quant aux détails seulement, mais même quant aux principes. Il joue un rôle capital dans notre organisme constitutionnel».

diritti particolari di pura organizzazione e di supremazia, che si è cercato di lumeggiare. Essi stabiliscono gli uffici, intesa questa parola in senso largo, delle singole Camere; determinano il procedimento della loro attività in quanto tale procedimento non è regolato dalle leggi ed è quindi giuridicamente, rispetto queste, irrilevante: assicurano la disciplina dei deputati e dei senatori; si occupano degli impiegati limitatamente a ciò per cui un siffatto rapporto d'impiego non dipende da principii generali; provvedono al rispetto dell'ordine da parte del pubblico; e così via. Tutte queste disposizioni, se qui fosse il luogo di esaminarle partitamente, dimostrano che esse si riferiscono ai rapporti di cui si è fatta parola solo nei limiti consentiti dal diritto speciale che alle Camere è riconosciuto e rappresentano quindi un semplice esercizio di tale diritto, un uso di facoltà in questo comprese. Caratteristica della norma giuridica vera e propria, prescindendo dall'entrare nei dettagli così controversi della sua natura, è quella certamente di influire sul regolamento dei rapporti cui si riferisce, rapporti che non esisterebbero od esisterebbero in maniera diversa se la norma medesima non ci fosse: la teoria che pone il carattere distintivo della legge in senso materiale nella sua novità, per quanto dia luogo a dei dubbi, sé la si formula in certo modo troppo assoluto o se, come spesso avviene, si fraintende, molta parte di vero innegabilmente contiene e, almeno nel senso ora indicato, sembra che si debba ritenere esatta.⁵⁰ Senza volere da ciò trarre alcuna conseguenza, che dovrebbe ben dimostrarsi e mettere in luce, riguardo all'argomento cui, di solito, tale dottrina si connette, cioè riguardo alla natura della legge soltanto formale e, per converso, della facoltà regolamentare dell'amministrazione che forse troppo si è voluta, in talune sue manifestazioni, identificare colla legislazione, è bene insistere su tale principio per ciò che riguarda il tema attuale. Esso implica che i regolamenti delle Camere non fanno parte integrante del sistema del diritto obiettivo, al quale non solo nulla potrebbero togliere, perchè non hanno evidentemente forza derogatoria, ma nemmeno nulla aggiungono. L'interprete che ricerca la norma regolatrice di un qualsiasi rapporto di diritto pubblico, dovrà cercarla, a prescindere dalle consuetudini, nelle leggi vere e proprie, che vi si riferiscono o direttamente o per forza di analogia; in mancanza di esse la rintraccerà nei così detti principii generali, ma i regolamenti delle Camere, almeno come tali e tranne che nel senso di cui sarà detto più avanti, non potranno esser presi in considerazione. Le Camere stesse, nel dettare tali regolamenti, sarà necessario che prima valutino i rapporti che le riguardano secondo quei criteri d'interpretazione, dai quali risulterà o meno un loro diritto o un loro dovere e, sol-

(⁵⁰) Vedi LABAND, *Op. cit.*, II, pag. 2-3, 161 (ed. fr. II, pag. 261, segg., 506); JELLINEK, *Gesetz u. Verordnung*, pag. 241; ANSCHÜTZ, *Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz u. formellen Gesetz*, Leipzig 1891, pag. 26 segg.; *Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt* 2^a ed., Leipzig 1901; *Deutsches Staatsrecht*, nell'*Encyclopädie* cit. dell'HOLTZENDORFF e del KOHLER, II, pag. 592 segg.; ORLANDO, *Principi*, cit., pag. 132.

tanto in conseguenza dei risultati così ottenuti, potranno emanare delle disposizioni che, senza nulla togliere alla natura, alla estensione e alla consistenza di tale diritto e dovere, si propongano lo scopo di esercitarlo o di adempierlo. Siffatte disposizioni dunque non influiscono sui rapporti medesimi, per quanto riguarda la loro configurazione, ed hanno il medesimo valore dei provvedimenti concreti con cui ciascun soggetto agisce nella sfera giuridica che gli è riservata. Diversamente si comportano quei regolamenti delle autorità amministrative, ai quali non si possono negare i caratteri di norme di diritto. Con quelli parlamentari essi hanno in comune che possono emanarsi in conformità delle leggi e che rappresentano l'esercizio di un potere discrezionale, di un diritto che da queste è concesso. Ma qui finiscono le analogie: una volta emanati, il loro effetto caratteristico è quello di dar vita a norme giuridiche su tale potere, per cui l'interprete, che cerca di stabilire i limiti di quest'ultimo, dovrà tener conto e delle leggi cui il regolamento fa capo e del regolamento medesimo, che si aggiunge, per dir così, alle prime, entrando a far parte dell'intero sistema del diritto obiettivo. E tale effetto è possibile che sia raggiunto se ed in quanto l'amministrazione agisce rivestita del diritto di sovranità, in modo che le sue disposizioni possono avere efficacia anche in riguardo alla generalità dei cittadini. Che se ciò non avviene, è chiaro che questi dovranno misurare e valutare i loro rapporti giuridici con l'autorità amministrativa, prescindendo dai regolamenti che non si rivolgono ad essi, alla stregua quindi delle sole leggi e dei principii generali, il che vuol dire che i regolamenti medesimi non hanno valore di norme giuridiche. È precisamente il caso di quei regolamenti che la dottrina tedesca qualifica come amministrativi, in contrapposto a quelli giuridici, e che qui non importa indagare come e quando ricorrano anche nel diritto italiano, ed è pure il caso dei regolamenti parlamentari che, emanati in virtù di diritti che non sono di sovranità, non hanno la forza di produrre tali effetti.⁵¹

28. – Se queste sono le conclusioni cui si perviene muovendo dalla teoria che considera il carattere della così detta novità come proprio della norma giuridica, alle medesime conclusioni si giunge, muovendo dall'altra teorica che stima necessario, se non sufficiente, il carattere della generalità.⁵² Il modo assoluta-

(⁵¹) È bene rilevare che le considerazioni fatte nel testo si riferiscono esclusivamente ai regolamenti parlamentari, quali essi si presentano nel diritto italiano e, pare, anche nel diritto degli Stati europei continentali. Nel diritto inglese, invece, la figura dei regolamenti medesimi è così diversa che non è ammissibile neppure un lontano raffronto. Essi di fatti sembra possano contenere disposizione non solo *secundum* e *praeter legem*, ma anche *contro legem*, in modo che hanno il carattere di una vera fonte di diritto autonoma, che sta accanto alla Common law e alle leggi: confr. HATSCHKEK, *Englisches Staatsrecht*, I, Tübingen 1905, pag. 366 e autori ivi citati.

(⁵²) Del resto, anche da coloro che credono essenziale al concetto di norma giuridica la sua generalità, si ammette che ci possano essere disposizioni generali che non siano fonti di

mente vago ed impreciso con cui tale dottrina è non di rado formulata — e qui non è davvero il luogo di vedere se ed in quanto essa sia accettabile — può far nascere degli equivoci. È ovvio, sebbene ciò spesso si dimentichi, che se di una manifestazione di volontà statuale si dice che costituisce una norma di diritto perchè generale, deve trattarsi di una generalità che influisca sull'efficacia, sulla portata, su qualche elemento della manifestazione stessa. Che se questa è perfettamente equivalente ad una quantità qualsiasi di manifestazioni di volontà concrete insieme sommate, vien meno la ragione di distinguere fra l'una e le altre. Ora, a chi ben guardi, ciò si verifica tutte le volte che una disposizione generale deve produrre i suoi effetti riguardo a subbietti perfettamente e singolarmente determinati, ai quali sarebbe possibile impartire dei comandi, far divieti o concessioni, rivolgendosi a ciascuno di essi. E non è necessario che questi siano determinati in seno alla disposizione, che potrà così avere l'apparenza di rivolgersi a *personae incertae*, se ci sono altri criteri con cui le persone medesime possono precisarsi. La generalità dunque della norma giuridica, più che la pluralità, implica l'indeterminatezza di coloro cui riguarda, la quale sovente è dalla prima causata, talvolta deriva da altri motivi, ma, comunque, può certo non esistere nonostante siffatta pluralità. In altri termini, anche ammesso — e c'è tanto da dubitarne — che il criterio delle generalità possa considerarsi essenziale, ciò non sarebbe che una conseguenza del principio che la vera norma giuridica è emanazione del diritto di sovranità, il quale, avendo carattere di diritto assoluto, produce i suoi effetti su una quantità indeterminata e indeterminabile di persone.⁵³ Che se invece si tratta di atti di volontà che riguardano subbietti, con cui si hanno speciali rapporti ed a questi rapporti si ricollegano, non può non essere indifferente che si rivolgano ad un solo o a più di essi assieme, nel qual caso si ha non una norma, ma una somma di provvedimenti concreti. Così le disposizioni dei regolamenti parlamentari che si rivolgono al pubblico, quelle, cioè, che, rispetto alle altre, possono sembrare le più indeterminate e generali, sono tanto poco norme giuridiche, quanto, per esempio, il divieto di fumare imposto alle persone che frequentano un teatro o l'ordine di sciogliersi, che pure non si fonda su uno speciale potere di supremazia, impartito ad una folla assembrata in una piazza.

diritto obbiettivo: vedi MEYER, *Lehrb. des d. St. R.*, pag. 501, 515-516; CAMMEO, *Op. cit.*, pag. 25, ecc.

(⁵³) In fondo in fondo, nonostante l'equivoca e inesatta formulazione, la teoria tradizionale prevalentemente francese che vede nella norma giuridica l'espressione della volontà generale, è probabile che contenga una intuizione giusta del concetto accennato nel testo. Anche adesso i due criteri della generalità delle persone cui la legge si rivolge e della volontà da cui emana, si trovano qualche volta accennati assieme, quasi che si sospettassero dipendenti l'uno dall'altro: vedi p. es., HAURIOU, *Op. cit.*, pag. 15: «règle générale, la loi l'est au point de vue de sa forme en ce sens que la force exécutoire s'impose également à tous les sujets de l'Etat, en ce sens aussi qu'elle est présumée l'expression de la volonté générale».

29. – Riguardo poi alle disposizioni che si rivolgono ai componenti le Camere in forza del loro stato di soggezione, che è così concreto, gioverà un raffronto con le norme giuridiche vere e proprie che regolano i loro rapporti. Tali norme possiedono il requisito della generalità in tutta la sua estensione e portata: esse non sono fatte per le persone che, in un dato momento, costituiscono le Camere, ma per tutti coloro che anche nell'avvenire potranno farne parte; preesistono alla loro assunzione in ufficio e possono ben considerarsi come norme, che si rivolgono ai cittadini come tali, in previsione del caso che siano chiamati all'esercizio della funzione che tendono a regolare, e così come preesistono a siffatta chiamata, possono eventualmente esplicitare degli effetti, anche dopo che è cessata l'appartenenza all'assemblea. I regolamenti parlamentari invece, che sono appunto perciò interni, non hanno giuridica esistenza per coloro che ancora o non più appartengono alle Camere; e quindi, non solo non vincolano chi di queste non sia già membro, il che si avvererebbe anche se fossero di natura diversa, ma restano paralizzati in ogni loro efficacia rispetto a chi perde siffatta qualità: solo finché questa continua a sussistere, la violazione di essi ha modo di produrre le sue conseguenze. Si può dire dunque che siano disposizioni che presuppongono determinata nella sua composizione la Camera che l'emanata e determinati singolarmente i subbietti cui si rivolgono. Il che se è meno visibile pel Senato, che si rinnova sempre parzialmente, riesce evidente e produce notevolissime conseguenze per la Camera dei deputati che, dopo il suo scioglimento, si rinnova per intero, in modo da non avere, fino a certo punto, rapporti di continuità con la Camera precedente. Nessun dubbio che il suo regolamento cessa allora di aver vita giuridica e, se, come di fatto suole avvenire, la nuova Camera si sottopone al regolamento medesimo, ciò dipende da un suo atto di volontà per lo più tacito, col quale essa si dà delle disposizioni, perfettamente identiche nel loro contenuto alle antiche, ma che debbono considerarsi come emanate nel momento in cui essa comincia a funzionare e uniformandosi di fatto a quelle disposizioni dimostra di volerle adottare.⁵⁴ Tale intimo legame che intercede fra

(⁵⁴) Confr. fra gli altri, LABAND, *Op. cit.*, pag. 320, (ed. franc., I, pag. 514-5); PERELS, *Op. cit.*, pag. 4. All'opinione contraria, che cioè il regolamento sia obbligatorio per tutte le legislature che si succedono, fino a tanto che la stessa Camera non lo modifica o lo abolisce, accenna il MICELI, *La chiusura della sessione parlamentare ed i suoi effetti giuridici*, negli *Annali* dell'Università di Perugia, vol. V (n. serie), 1895, pag. 142-143. Il raffrontare i nostri regolamenti parlamentari agli *standing orders* del Parlamento inglese è ingiustificato, perché il diritto italiano, così scritto che consuetudinario, sconosce tanto questa figura come quella dei *sessional orders*; il raffronto può farsi solo con gli «ordini indeterminati», per i quali in Inghilterra vige il principio che cessino con la proroga della sessione, sebbene praticamente continuino ad osservarsi senza formale conferma, come dichiarazioni della pratica parlamentare: vedi MAY, *Op. e loc. cit.*, pag. 151; HATSCHEK, *Op. cit.*, pag. 363-364. Del resto sul carattere sostanzialmente diverso dei regolamenti parlamentari inglesi, che possono costituire una vera fonte di diritto, vedi quanto si è rilevato sopra.

le vicende dell'assemblea e il regolamento che le segue sempre e in ogni caso, è, nello stesso tempo, una riprova ed una conseguenza dell'impossibilità di porre come base del regolamento medesimo un potere diverso da quello concreto e contingente, che ciascuna Camera ha sulle determinate persone che ne fanno parte.

30. – E così riassumendo in breve quanto finora si è detto, sembra che il carattere di norme giuridiche debba escludersi nei regolamenti parlamentari per tre criteri che, del resto, sono soltanto in apparenza diversi, e non rappresentano in sostanza che aspetti vari di un medesimo principio: pel difetto, cioè, in essi di novità, quando si raffrontino con l'intero sistema del diritto positivo, cui non possono nè derogare nè aggiungere; pel difetto di generalità, nel senso giuridicamente rilevante che a tale parola può riferirsi; e, infine, perchè si fondano – carattere decisivo che determina gli altri due – su un potere particolare, che non è il diritto di sovranità statale.

Da altri argomenti, che potrebbero, fino a un certo punto, suffragare tale tesi si può anche prescindere. Così si potrebbe rilevare che i regolamenti delle Camere non vengono di solito pubblicati. Ma sarebbe argomento assai debole, sia perchè la pubblicazione non è un elemento integrante, un momento necessario della norma di diritto, sia perchè, in taluni casi, come pel regolamento giudiziario del Senato, si suole procedere alla sua inserzione nella Gazzetta ufficiale, senza che se ne possa trarre appoggi per la tesi contraria.⁵⁵ Ed in vero si tratta di una pubblicazione che, in certo senso, non può dirsi tale, sia perchè non avviene nel modo prescritto per le vere leggi e per i veri regolamenti, sia perchè non ha lo scopo di segnare il momento in cui comincia la obbligatorietà delle relative disposizioni, la cui andata in vigore si verifica indipendentemente, ma solo quello di portarle a conoscenza delle persone che a ciò potrebbero essere di fatto interessate. Non si ha quindi una pubblicazione in senso tecnico, ma solo una divulgazione, una notizia, non ufficiale e giuridicamente irrilevante, di un atto che per essa non perde i suoi caratteri e la cui efficacia resta limitata all'interno dell'assemblea che lo emana. I membri di questa ne hanno legale conoscenza anche prima, quando viene proclamato l'esito della votazione che lo pone in vita, e le altre persone, cui eventualmente può riferirsi, basta che tale conoscenza abbiano nel momento in cui, mettendosi a contatto con le Camere, entrano in quel rapporto che può dar luogo all'applicazione di esso anche a loro riguardo. Dato che la Camera nel suo regolamento non introduce alcun principio o norma nuova, che non sia compresa in quei poteri che, in precedenza, le attribuiscono le leggi, le consuetudini e i principii generali, viene a mancare il pre-

(55) Confr. ARANGIO-RUIZ, *Op. cit.*, pag. 18-19. Ad un'opinione contraria avea accennato l'on. Gianturco, nel suo discorso al Senato del 30 novembre 1900.

supposto che renderebbe necessaria giuridicamente una conoscenza anteriore: poiché, di regola, il titolare di un diritto subbiiettivo non è tenuto a far sapere prima in qual modo lo eserciterà, sarebbe anche concepibile che, volta per volta e caso per caso, si adottassero provvedimenti concreti, ad arbitrio della Camera stessa.⁵⁶

31. – Dall'anzi detto risulta che, se si vogliono raffrontare i regolamenti parlamentari ad altre manifestazioni di volontà degli enti pubblici, tale raffronto può farsi, usando la debita discrezione, con tutte le disposizioni, abbastanza frequenti, che si fondano su quei vari poteri speciali, che sono da contrapporsi al diritto di sovranità: con le norme disciplinari d'ogni genere, con le norme interne dei pubblici istituti, con le circolari e le istruzioni per gli impiegati, con gli altri regolamenti dalla dottrina tedesca detti amministrativi, in contrapposto ai giuridici, in quanto tale figura ha motivo di essere adottata, il che qui non importa stabilire,⁵⁷ e così via via. Si tratta di atti, ciascuno dei quali ha o può avere, sotto aspetti diversi, una natura propria, a seconda che variano i poteri che ne formano il presupposto e il fondamento: mettendoli assieme – è bene avvertirlo – non si intendono trascurare le differenze che intercedono fra essi, ma s'intende solo affermare l'esistenza di una categoria di manifestazioni di volontà, che non si fondano sul diritto di sovranità statale, e che quindi è utile mettere di fronte all'altra categoria di manifestazioni, che da quest'ultimo derivano. Qui basti l'aver spinto la presente analisi sino ad ottenere questo risultato: il procedere ad indagini più minute e ad ulteriori differenziazioni, richiederebbe l'esame di figure, che non rientrano nel tema.

(⁵⁶) Anche da questo punto di vista si potrebbero esaminare alcune questioni circa il modo con cui i regolamenti parlamentari possono modificarsi, e, sopra tutto, circa la possibilità di derogarvi, quando non si facciano a ciò opposizioni, ecc., ma i limiti del presente studio non consentono tali indagini particolari.

(⁵⁷) L'opinione che nega il carattere di norme giuridiche alle ordinanze amministrative che hanno efficacia interna o si fondano sul rapporto di servizio è quasi unanimemente accolta dagli scrittori tedeschi: vedi, fra i molti, LABAND, *Op. cit.*, II, pag. 78 segg., 166 segg. (ed. fr., II, pag. 379 segg.; 518 segg.); JELLINEK, *Gesetz u. Verordnung*, pag. 384; HAENEL, *Studien zum d. Staatsrechte*, Leipzig, 1888, II, pag. 62 segg.; SELIGMANN, *Begriff des Gesetzes in mat. u. form. Sinne*, Berlin, 1886, pag. 41, nota 2; G. MEYER, *St. R.*, pagg. 115-116; MAYER, *Op. cit.*, I, pagg. 103, 120, 125 segg. (ed. franc., I, pagg. 131, 156, 160); ANSCHÜTZ, *Kritische Studien* cit., pagg. 55, 70; *D. Staatsrecht* cit., pag. 604; ULBRICH, *Das österreichische Staatsrecht*, Tübingen, 1904 (3^a ed.), pagg. 137-8; *Lehrb. des österreichischen Verwaltungsrechts* cit., pag. 13 segg.; Contra: vedi ZORN, *Das Staatsrecht d. d. Reiches*, I (2^a ed. Berlin, 1895), pag. 485; BIERLING, *Iuristische Prinzipienlehre*, II (Freiburg i. B., 1898), pag. 188 segg. Neganò, fra di noi, il carattere di norme giuridiche alle circolari, istruzioni ecc.: CAMMEO, *Op. cit.*, pag. 25 segg.; 136; e in *Giurispr. it.*, 1900, III, col. 273 segg.; ORLANDO, *Le fonti del dir. ammin.*, nel suo *Trattato*, I, pag. 1050-1; RAGGI, *L'atto ammin. e la sua revocabilità*, Città di Castello, 1904, pag. 63.

32. – E così risulta meglio confermato un principio di notevole importanza, a cui già si è di passaggio accennato e che tutto il seguito del ragionamento è venuto lueggiando e precisando. Di solito, gli atti interni delle Camere si considerano come sottratti ad ogni controllo esteriore, a causa della posizione di autonomia che costituzionalmente è ad esse assegnata, dell'indipendenza assoluta che è loro garantita, in altri termini, per l'indole non degli atti medesimi, ma degli organi che li pongono in essere. E ciò può essere esatto, sia per taluni di questi atti, sia perchè quello cui si è accennato sembra un principio generale che paralizza, fino ad un certo punto, l'efficacia di altri principii che potrebbero concorrere al medesimo scopo. Per tale motivo, per esempio, è a credersi assolutamente infondata l'opinione che, distinguendo fra le norme regolamentari e le disposizioni sulla procedura delle Camere contenute nello Statuto, ammette, per l'inosservanza di talune di queste nella formazione delle leggi, il sindacato dei giudici.⁵⁸ Ma ciò non toglie che sia utile, almeno teoricamente, affermare che tale insindacabilità, se è imposta dalla natura delle Camere, talvolta è anche una conseguenza della natura dei loro atti, per modo che se il primo motivo assorbente non si verificasse, il secondo produrrebbe da solo quell'effetto per cui il primo basta. Si tratta in vero di atti che debbono considerarsi, quando non oltrepassano i limiti per essi consentiti,⁵⁹ come irrilevanti riguardo al diritto cui si riferiscono i comuni controlli. Questi sono manifestazioni del diritto di sovranità statale e agiscono per la tutela delle norme che di quest'ultima sono ugualmente manifestazioni. Le altre norme, invece, che si fondano su poteri speciali e che hanno natura interna, si mantengono, come già si è ripetuto, in una sfera che in nessuno dei suoi punti viene a toccare quella che è propria delle prime. Da ciò deriva l'effetto cui si è accennato, e che non è esclusivo ai regolamenti parlamentari, ma si estende alle analoghe manifestazioni di volontà di qualunque altro organo dello Stato: quando si afferma che i tribunali ordinari sono incompetenti ad applicare le disposizioni delle circolari dirette ai funzio-

(⁵⁸) Per ultimo, vedi difesa tale opinione dal RACIOPPI, *Il sindacato giudiziario ecc.*, loc. cit., col. 722 segg.

(⁵⁹) Che se questi confini oltrepassino e, nello stesso tempo, ledano un diritto qualsiasi di un cittadino, esperibile dinanzi i tribunali, allora è chiaro che non può mettersi in campo l'insindacabilità e l'autonomia delle Camere. Il che conferma quanto nel testo si sostiene: che, cioè, i tribunali sono incompetenti a tutelare l'osservanza dei regolamenti parlamentari, non già perchè ciò sarebbe contrario all'indipendenza delle Camere stesse, ma perchè i regolamenti medesimi non fanno parte di quel diritto che essi sono chiamati a garantire; chè, se questo diritto viene da quelli leso, la competenza dei giudici non è arrestata dalla posizione costituzionale degli organi di cui è parola. Così un provvedimento che una Camera eventualmente prendesse a carico di un suo impiegato, se illegale, nonostante la sua conformità al regolamento interno, potrebbe dar luogo a dei rimedi giurisdizionali; così pure una deliberazione sulla gestione economica della Camera medesima, per cui si verificassero gli estremi suddetti; ecc.

nari o a sanzionarne l'osservanza, oppure che non possono valutare ciò che rientra nell'ordine disciplinare, e così via, accade, non di rado, che ci si riferisce più o meno direttamente a tale principio. Di regola, le garanzie e le sanzioni delle norme interne, intesa quest'espressione nel senso di norme che derivano da poteri speciali, non possono essere che interne esse stesse, appunto perchè debbono fondarsi su quei poteri da cui emanano le prime. Ed in ciò può darsi che si palesi una differenza, anche per quanto riguarda la loro sindacabilità, fra le norme statutarie che si riferiscono alla procedura parlamentare e i regolamenti delle Camere, non con l'effetto di rendere competenti i giudici comuni a garantire l'osservanza di quelle, ma in modo ben diverso, più fine, ma non meno convincente. Sembra di fatti che, per il lavoro legislativo, si possa e sia anzi per taluni aspetti utile il concepire i tre organi che vi partecipano in una posizione, fra le altre, di reciproco controllo, diretto ad assicurare, con quel mezzo che solo è ammissibile, cioè negando il proprio assentimento, il rispetto di quei principii giuridici che regolano la funzione legislativa.⁶⁰ Fra i principii suscettibili di essere così tutelati, possono prender posto talune disposizioni contenute nello Statuto, ma non le norme regolamentari delle Camere, che, interne a ciascuna di queste, non hanno per l'altra e per la Corona nemmeno giuridica esistenza.

33. – Ed anche da siffatto punto di vista, che conferma l'inferiorità, per dir così, dei regolamenti parlamentari rispetto alle norme giuridiche vere e proprie, risulta l'improprietà di considerarle alla stregua di quest'ultime. Egli è che, come l'attuale studio, talvolta sollevandosi un po' dal suo tema, ha cercato di mettere in luce, l'antitesi tra le figure di diritto pubblico, che gravitano intorno al concetto di un potere speciale, e quelle che invece si raggruppano facendo capo al diritto di sovranità, può essere attenuata, ma non mai eliminata per le analogie intercedenti fra le une e le altre. Le prime riproducono spesso, sia pure in proporzioni più modeste, le forme delle seconde; il potere speciale, in sè e per sè, e qualche cosa di omogeneo al diritto di sovranità, un'imitazione ridotta, ci si passi l'espressione, di quest'ultimo. E si comprende benissimo per quale facile illusione i regolamenti delle Camere si siano potuti considerare ora come delle vere leggi ora, attenuando il loro carattere e, quindi avvicinandosi di

(⁶⁰) Confr. ROMANO, *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel dir. italiano*, nell'*Archivio del dir. pubblico*, I (1902), pag. 232 segg., 243. Che nella sanzione regia sia implicito pure un controllo sulla regolarità del provvedimento legislativo è parso anche al MORTARA, *Commentario del Codice e delle leggi di procedura civile*, I, pag. 112. Contra, vedi RACIOPPI, *op. e loc cit.*, col. 716, il quale ritiene che il concetto di un reciproco controllo degli organi legislativi sia contrario alla loro indipendenza, il che, se è senza dubbio esatto per quanto riguarda l'osservanza dei veri «interna corporis», non sembra ammissibile per quanto riguarda invece l'osservanza di quei principii, che non ad un solo di tali organi si rivolgono, ma a più di essi assieme, che riguardano momenti essenziali del lavoro legislativo.

più al vero, come quelle norme autonome, che, a torto o a ragione, si credono comunemente fonti di diritto obbiettivo. Ma, comunque, la distinzione posta è necessaria e profila il diritto pubblico come diviso in due sfere, l'una maggiore, l'altra minore, che però non deve da quella essere assorbita. Se, a proposito dei regolamenti parlamentari, le presenti pagine fossero riuscite a dimostrare la generalità e l'importanza della distinzione medesima, esse avrebbero ottenuto un risultato ben maggiore di quello che si proponevano, in riguardo al loro tema specifico.

VI.

34. – Ma se i regolamenti delle Camere non può dirsi che abbiano carattere e forza di norme giuridiche, ciò non implica che, direttamente o indirettamente, essi non contengano talvolta dei riferimenti a quest'ultime, con le quali vengono quindi a stare in un rapporto che mette conto di studiare. L'aver trascurato tale aspetto del problema è stato, non di rado, causa di opinioni che non potrebbero accettarsi. Così, parecchie disposizioni del regolamento giudiziario del Senato sono state giudicate, come si è detto, incostituzionali, laddove sembra che tale accusa, se, per particolari motivi, può anche essere vera per alcune di esse si dimostri per altre infondata, ove si tenga conto di alcune rettificazioni, che bisogna apportare nell'opinione cui si accenna.

Ed in vero è anzi tutto da ricordare, ciò che, del resto, è notissimo, che una buona parte delle norme giuridiche che regolano l'attività delle Camere e, in genere, la vita costituzionale dello Stato che con quest'ultime può avere qualche relazione, lungi dall'esser chiare e precise, non si lasciano interpretare e, spesso, anche accertare nella loro esistenza, se non con gravi difficoltà. A ciò contribuisce e la delicatezza delle norme medesime e il fatto che esse non sono, molte volte, consacrate in leggi, ma debbono desumersi dai principii generali o da consuetudini. Nessun dubbio che, di fronte a tali regole giuridiche, l'ufficio di ciascuna Camera sia quello di ottemperarvi, senza modificarne il contenuto o alterarne l'efficacia. Ma ciò non esclude, anzi implica che la Camera debba, perchè possa ad esse uniformarsi, interpretarle. E se si tratta di norme che siano di continua, generale o, semplicemente, di molto difficile applicazione, non si sa vedere perchè siffatta interpretazione debba farsi caso per caso e volta per volta e non debba invece fissarsi in modo stabile in seno ad un regolamento. Il medesimo potere, con cui l'assemblea, per mezzo della sua maggioranza, è sempre in grado d'imporre, man mano che se ne presenti il bisogno, una determinata interpretazione, si può esercitare in via più generale, ossia regolamentare. È stata invece accennata l'opinione contraria e alcune disposizioni del regolamento per l'Alta Corte di giustizia sono sembrate, come si è detto, illegali, solo perchè in-

terpreterebbero lo Statuto, il che non si potrebbe fare che per via di legge.⁶¹ Molto probabilmente, anzi senza dubbio, siffatta opinione è stata suggerita dal non aver visto nell'interpretazione di cui si parla altri caratteri che quelli dell'interpretazione autentica, e il noto articolo dello Statuto (73) che, riferendosi a quest'ultima in termini alquanto vaghi, stabilisce che solo gli organi legislativi possono interpretare le leggi in modo obbligatorio per tutti, ha fornito un argomento che, a torto, è sembrato decisivo. Pare di fatti che si debba distinguere la interpretazione autentica, la quale, assumendo la forma della legge, ha di questa l'efficacia assoluta e si fa valere quindi *erga omnes*, dall'altra, la quale non è imposta dal diritto di sovranità, ma da speciali poteri di supremazia alle persone che si trovano in un particolare stato di soggezione. Qui si tratta d'interpretazione obbligatoria, non per tutti, ma solo per subbietti determinati, poco importa, ciò s'intende, il loro numero. Anche ad essa possono riferirsi le considerazioni superiormente fatte per dimostrare che ai regolamenti parlamentari non è da attribuire il carattere della generalità in senso giuridicamente rilevante. E se queste considerazioni sono esatte, se ne può anche dedurre che l'interpretazione che nei regolamenti medesimi può trovarsi di leggi o di altre norme giuridiche, efficace solo per una categoria speciale di persone, in virtù degli speciali poteri che le legano al corpo cui appartengono, non è da confondersi con quella autentica e quindi può, anzi deve farsi, perchè non perda la sua indole, dalle singole Camere. Essa potrebbe esattamente qualificarsi come *un'interpretazione di massima*, la cui figura, del resto, è bene notare che non ricorre soltanto nei regolamenti parlamentari, ma forma oggetto delle disposizioni, aventi, nel senso sopra indicato, carattere analogo, di altri organi dello Stato. Così è noto che le istruzioni e le circolari contengono per l'appunto infinite norme interpretative di leggi e regolamenti e, molte volte, non hanno altro scopo che di chiarire i punti oscuri del diritto relativo alla loro materia; che i collegi di qualsivoglia natura ogni giorno si accordano per stabilire, una volta per tutte, il senso che è da darsi a qualche principio; e non si saprebbe trovare il perchè ciò debba essere interdetto alle Camere. E sarebbe evidentemente inesatto il sostenere l'inammissibilità di tale interpretazione di massima, perchè essa potrebbe riguardare anche cittadini, sui quali la Camera non esercita uno speciale potere di supremazia, almeno nel senso e con l'efficacia che si richiederebbe per vincolarli in tal modo, per esempio gl'imputati tradotti innanzi al Senato, gli avvocati, i testimoni, ecc. Infatti non può certamente dirsi che queste persone debbano ritenere siffatta interpretazione come obbligatoria, ma, dall'altra parte, ne potranno risentire gli effetti, così come le interpretazioni imposte nelle circolari ai funzionari dai loro superiori si riverberano naturalmente e necessariamente su coloro che hanno rapporti coi funzionari stessi. La differenza è soltanto questa

(⁶¹) Così l'ARANGIO-RUIZ, *Op. cit.*, pagg. 18, 37, 43, 44, 47.

che, nel primo caso, essendo le Camere organi supremi, contro i loro atti di volontà non si hanno tutti quei rimedi che possono aversi nel secondo caso. Del resto, non è in astratto da escludersi che, per esempio, durante un giudizio, si possa richiamare l'attenzione del Senato su un errore d'interpretazione commesso nel dettare un articolo del suo regolamento, perchè possa riconoscerlo e ripararvi. E certo, se un impiegato della Camera si ritiene leso da un provvedimento che, sebbene conforme ad una disposizione regolamentare, è contrario a qualche principio di diritto, egli potrà provvedersi dinanzi i tribunali, che ristabiliranno essi la giusta interpretazione di tale principio, senza tener conto di quella contenuta nella prima. In altri termini, non è da dimenticarsi che l'interpretazione di cui è parola, non avendo i caratteri dell'autentica, concretamente si comporta con la medesima efficacia di un'interpretazione cui le Camere potrebbero procedere nei casi singoli, non consiste essa stessa in una norma giuridica, ma rappresenta un puro mezzo di semplificare e agevolare l'applicazione di norme precedenti, alle quali non deroga nè aggiunge.

35. – Considerate con tali criteri, molte disposizioni dei regolamenti parlamentari che, a prima vista, si direbbe che sanciscono alti principi di diritto costituzionale e che quindi o dovrebbero considerarsi viziate d'incompetenza o suffragherebbero l'opinione che vede in esse carattere legislativo, acquistano ben altra luce. In sostanza, il loro contenuto è quello di vere norme giuridiche, ma queste non sono stabilite dai regolamenti medesimi, i quali non fanno che riferirle, trascriverle, tradurle nella forma e nell'interpretazione che alla Camera è sembrata doversi ad esse dare. La loro efficacia non deriva per conseguenza dal testo in cui si leggono, ma è anteriore, ed è l'efficacia propria a ciascuna delle norme medesime, variabile secondo la loro fonte. Così un principio consuetudinario resta tale e non muta in nulla la sua natura, anche quando si rinviene in un articolo dei regolamenti di cui è parola, e non è un paradosso il dire che nonostante questa riproduzione fatta solo per determinati fini e per una sfera limitata di persone, esso rimane un principio di diritto non scritto. Come talvolta nei regolamenti delle autorità amministrative, seguendo una cattiva abitudine che accenna a scomparire, si riproducono, allo scopo di riunirle con le norme di esecuzione che vi si riferiscono, disposizioni contenute in leggi, senza che con ciò esse acquistino un diverso carattere, così accade di trovare nei regolamenti parlamentari, sia per fissarne l'esistenza nei casi dubbi, sia per darne l'interpretazione di massima, non pochi principi di diritto costituzionale, che hanno ben altra fonte che i regolamenti medesimi. In tal modo, quest'ultimi potrebbero in astratto formare oggetto delle loro disposizioni una materia che è altrettanto vasta quanto quella delle leggi, delle consuetudini e, in genere, delle regole di diritto, che le Camere, nell'esercizio della loro complessa attività, possono sentire il bisogno di interpretare e di applicare. All'estensione materiale però, che, da questo punto di vista, viene ad avere la facoltà regolamentare di

esse, non corrisponde la sua efficacia giuridica, che nonostante tutto, resta in quei ristretti limiti che si sono tracciati. Vero è che, data l'estesa incontrollabilità di cui le assemblee parlamentari godono, l'interpretazione delle leggi che esse compiono, a proposito della regolamentazione della loro procedura interna, acquista un valore pratico maggiore di quello che non sarebbe il teorico; ma ciò evidentemente non può influire sui caratteri dell'interpretazione medesima, che resta, anche in parecchi de' suoi effetti concreti, quella che realmente è, e non si muta in funzione normativa.⁶²

36. – Per dimostrare le gravi conseguenze che discendono da tali vedute, basti accennare ad uno solo degli argomenti, che sarebbero suscettibili di essere con utilità ripresi ed esaminati secondo siffatti criteri. La questione, già accennata, che s'agitò nel nostro Senato, per stabilire se il suo regolamento giudiziario dovesse considerarsi o meno come una legge, in sostanza ebbe origine e fu allora risolta in senso affermativo, movendo dalla constatazione che, per quanto si costringa e si riduca ai minimi termini, la materia che forma oggetto di tale regolamento e che riguarda così da vicino la libertà dei singoli e l'esercizio di un'altissima giurisdizione, è materia da per se stessa legislativa. E viceversa chi sostenne l'opinione contraria, dovette, movendo sempre dalla medesima constatazione, troppo evidente per non imporsi a tutti, concludere affermando l'incompetenza di una sola Camera e la necessità di tradurre in legge l'attuale regolamento. Gli uni e gli altri però non posero il problema nei suoi veri termini. Essi credettero che il Senato dovesse determinare, dettare *ex novo* le norme di procedura che sono da applicarsi nei suoi giudizi, norme che, naturalmente, non possono farsi rientrare, almeno in gran parte, nella figura dei semplici 'interna corporis'. Che una tale competenza al Senato non sia in nessun caso da riconoscersi, è così evidente, che non si sa vedere nemmeno come se ne possa aver dubitato. Dall'altra parte, non è esatto il dire che la procedura dell'alta Corte di giustizia non si trova nel nostro diritto disciplinata, anche all'infuori delle disposizioni del regolamento senatorio, che questo contenuto e quest'efficacia non è concepibile che abbia. Non importa che essa non trovi norme apposite, che la contemplino e la riguardino direttamente, perchè non bisogna dimenticare l'art. 3 delle disposizioni preliminari al codice civile, che, in mancanza di precise disposizioni, vuole che si ricorra, per rinvenire il diritto obiettivo da applicare,

(⁶²) Da ciò discende che nessun confronto almeno diretto può farsi fra il richiamo di norme giuridiche da parte dei regolamenti parlamentari, sia che questi ne riproducano o non ne riproducano il contenuto, e il richiamo medesimo, che vien talora fatto di una norma da parte di un'altra norma giuridica di fonte diversa: le acute indagini che l'odierna letteratura ha compiuto in riguardo alla recezione di un diritto in un altro diritto e ad altre figure simili (vedi specialmente TRIEPEL, *Völkerrecht u. Landesrecht*, Leipzig 1899, pag. 156-252) sono quindi poco usufruibili per l'argomento ben diverso di cui si tratta nel testo.

a quelle che regolano casi simili o materie analoghe e, in fine, ai principii generali. Tale articolo dà il modo, anzi impone l'obbligo al Senato di precisare la sua procedura, non già creando norme nuove e invadendo per conseguenza il campo della funzione legislativa, ma interpretando il nostro diritto positivo, le cui lacune non possono, almeno in casi di tal genere,⁶³ essere che apparenti e debbono colmarsi con l'elasticità che ogni sistema giuridico possiede. Il regolamento può compiere tale interpretazione, ma non può andare al di là di essa; le sue disposizioni non sono, o non dovrebbero essere che trascrizioni di principii già vigenti; sono le norme stesse che il Senato applicherebbe anche nel caso (in ipotesi ammissibile) che non avesse un regolamento e, ciò nonostante, dovesse esplicitare le sue funzioni giurisdizionali; sono nè più nè meno che interpretazioni di massima nel senso sopra indicato. Ognun vede così come non a proposito la questione agitata per sapere se e fino a che punto possa dinanzi l'Alta Corte di giustizia trarsi partito dal codice di procedura penale, si facesse dipendere dalla natura della facoltà regolamentare e dalla sua competenza nello statuire in ordine a ciò: giacché siffatta applicabilità dipende dall'esistenza o meno di un'analogia fra i giudizi ordinari e quelli che si svolgono innanzi al Senato. Il regolamento deve, per dettare le sue disposizioni, risolvere prima tale punto e a questa soluzione deve uniformarsi: in altri termini, non si può dire, come si disse,⁶⁴ che esso 'adatta' il codice di procedura penale alle esigenze dell'Alta Corte e quindi 'modifica' il codice medesimo, perchè in vece non fa che interpretarlo per dei casi analoghi, e se di adattamento o di modificazione vuol parlarsi guardando al risultato materiale cui si perviene, è certo che si tratta di quell'adattamento e di quella modificazione cui conduce sempre, da chiunque e comunque venga fatta, l'interpretazione per analogia, senza perciò mutarsi in posizione di diritto nuovo.⁶⁵ Non appaiono quindi, da questo punto di vista, giustificate le accuse di illegalità mosse all'attuale regolamento, il quale, nel suo complesso e in riguardo alla materia che ne forma il contenuto, sembra che sia ri-

(63) Che un sistema di diritto possa offrire delle vere lacune non colmabili col rimedio dell'interpretazione analogica o per mezzo dei principii generali, ho ammesso anch'io nello studio *La instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, estr. dall'*Arch. giur.* IX (1901), pag. 35 segg.; ma lo stesso non può certamente dirsi per la funzione giudiziaria del senato. Non è infatti da dimenticarsi che anche coloro che negano un valore assoluto alla regola affermata nel testo, l'ammettono per tutti i casi in cui è possibile una pronuncia giurisdizionale, come fondamento dell'obbligo indeclinabile del giudice di non denegare la giustizia; vedi p. es. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre* cit., pag. 325: «das Dogma von der Geschlossenheit des Rechtssystems gilt nur für jene Teile der Rechtsordnung, in denen dem Richter die letzte Entscheidung des Einzelfalles zusteht». Sul problema in genere, vedi ZITELMANN, *Lücken im Recht*, Leipzig, 1903 e gli autori citati ivi, a pagg. 38-39.

(64) Vedi la relazione cit., del TALANI; vedi anche ARANGIO-RUIZ, *Op. cit.*, pag. 33.

(65) FADDA e BENZA, in nota alle *Pandette* del WINDSCHEID, vol. I, parte I, pag. 128 segg.; ZITELMANN, *Op. cit.*, pag. 25.

masto nei limiti che gli debbono esser riconosciuti. Il che non toglie che a parecchie delle sue disposizioni – non importa quali – si possano effettivamente muovere delle censure, non già perchè riguardano rapporti su cui debbono provvedere le leggi, non già perchè abbiano interpretate quest'ultime, chè anzi altro non avrebbe dovuto essere il loro scopo, ma perchè contengono interpretazioni erronee. I compilatori di fatti non ebbero il concetto di doversi restringere a tale ufficio interpretativo; per fortuna, l'intuito che li consigliava a scostarsi il meno possibile dal codice di procedura penale, li salvò da più frequenti e più gravi esorbitanze, ma anche quelle si sarebbero evitate, se del loro compito avessero avuto un'idea più precisa.

A stretto rigore si deve anzi aggiungere che il principio che si è posto è da intendersi nel senso che non solo il regolamento di cui è parola non può aggiungere norme nuove a quelle che implicitamente e esplicitamente offre di già il diritto positivo, ma nemmeno può dettare, come potrebbe un'autorità amministrativa, vere e proprie norme giuridiche dirette all'esecuzione delle prime. Senza qui indagare quale sia il carattere che ai così detti regolamenti esecutivi deve attribuirsi – materia questa che rimane ancora molto oscura – è soltanto da notare che essi possono indirizzarsi alla generalità dei cittadini, il che è interdetto ad ogni regolamento parlamentare. In modo che se quest'ultimo contiene prescrizioni, il cui scopo sia quello di agevolare o di rendere possibile l'esecuzione delle leggi cui si riferisce, non è da dimenticare che si tratta di manifestazioni di volontà che si fondano sui poteri speciali dell'assemblea e che obbligano quindi con la forza che a tali poteri è consentita, secondo i principii posti dianzi.

VII.

37. – Lasciando da parte tutti gli sviluppi di cui i concetti sopra esposti potrebbero essere suscettibili e, talvolta, anche abbisognare, rimane un'ultima osservazione a farsi, non trascurabile perchè giova a mettere nel giusto rilievo quell'importanza che ai regolamenti parlamentari è da attribuirsi⁶⁶ e che non si valuterebbe del tutto esattamente, ove si tenesse conto solo dei loro caratteri giuridici. Essi di fatti, se non possono annoverarsi tra le fonti del diritto, nel senso che le loro disposizioni non danno vita a norme nuove, possono però efficacemente, per quanto indirettamente, influire anche in questo senso, e ciò in modi diversi. In primo luogo, è noto come la semplice interpretazione delle leggi, quando vien fatta in maniera costantemente eguale, a poco a poco può conse-

(⁶⁶) L'importanza dei regolamenti parlamentari è stata non di rado anche esagerata: vedi p. es., ESMEIN, *Op. cit.*, pag. 746; FERNEUIL, *La réforme parlementaire par la revision du règlement de la Chambre*, nella *Rev. polit. et parlam.* 1894, pag. 18 segg.; SPIEGEL, nella *Zeitschrift f. das priv. u. off. Recht*, XXIV (1897), pag. 185.

guire l'effetto di assegnare ad esse una posizione nel sistema del diritto vigente diversa da quella originaria. In fondo in fondo, ogni norma, massime quando variabile è l'estensione che possiede, delicata ed elastica la sua materia, non ha altra efficacia all'infuori di quella che generalmente e tradizionalmente le si attribuisce. Le sue disposizioni stanno in funzione, se la parola è esatta, con tutta una serie di dottrine, di concetti, di preconetti, variando i quali variano anch'esse, pur restando formalmente identiche. Ove i regolamenti parlamentari, in quanto contengono interpretazioni di massima e, per conseguenza, abbastanza stabili; in quanto tali interpretazioni sono quasi sempre analogiche – e si sa che l'analogia, fino ad un certo punto e in un senso non tecnico, offre dei punti di attacco con la creazione di principii nuovi – sono in grado di contribuire efficacemente a questa evoluzione, per dir così, intima del nostro diritto costituzionale. E si può anche ammettere che, col mezzo di una siffatta interpretazione evolutiva, in taluni casi e gradatamente si dia vita a delle vere consuetudini, non esclusa la forma più grave che queste possono assumere, quella cioè della desuetudine.⁶⁷

38. – E da un altro punto di vista non meno importante, è da credersi che i regolamenti parlamentari possono influire, sempre indirettamente, sulla formazione di nuove norme. È oramai comune il rilievo che, oltre che da principii giuridici nel senso stretto della parola, la vita costituzionale dello Stato è regolata da tutta una serie di precetti che con quelli, per quanto se ne distinguano, stanno in istretto rapporto: sono principii di correttezza, di costume, di moralità politica, che non si rinvengono scritti nelle leggi, ma che, ciò nondimeno, può ben dirsi che rappresentino, per usare l'espressione inglese, dei loro 'sottointesi', che viggono accanto alla costituzione stessa come un'altra costituzione 'convenzionale', di efficacia variabile secondo i casi.⁶⁸ La osservanza di esse, almeno secondo l'opinione generalmente adottata, non può dirsi che sia giuridicamente garantita, non essendo da nessuna legge, almeno in modo diretto, imposta: il che, in parecchi casi, può spiegarsi con l'insufficiente consistenza e indeterminazione di siffatti principii, che non permette siano elevati al grado di vere

(⁶⁷) Il che si ammetterà tanto più facilmente se si accetta la geniale dottrina accennata dal LABAND, *Op. cit.*, II, pagg. 69-70 (ed. franc. II, pag. 362-365) per cui la così detta virtù derogatoria del diritto consuetudinario si ridurrebbe a niente più che ad un'interpretazione della legge, la quale non deve applicarsi nel caso che, mutando le relazioni, le istituzioni, le situazioni che ne sono il tacito e naturale presupposto, vien meno il fondamento della legge stessa. In genere, circa l'efficacia della interpretazione sulla formazione di diritto nuovo, vedi, per ultimo, MICELI, *Le fonti del diritto dal punto di vista psichico-sociale*, Palermo 1905, pag. 148 segg.

(⁶⁸) Vedi DICEY, *Op. cit.*, 20 segg.; 320 segg.; ANSON, *Loi et pratique constitutionnels de l'Angleterre. Le Parlement* (trad. franc.), Paris, 1903, pag. 85-87; BRYCE, *La république américaine* (trad. franc.), Paris, 1900, I, pag. 551 segg.

regole giuridiche. Ora ciò che le leggi non fanno, ed è bene che non facciano, può anche darsi che, talvolta, sia suscettibile di formare oggetto di regolamenti parlamentari. Fra le norme di condotta che le Camere possono imporsi, non è escluso che anche a queste di cui è parola si faccia un posto quale esso sia: la ristrettezza dell'ambito in cui esse troverebbero applicazione; le tenui sanzioni d'indole più morale che giuridica ad ogni modo sempre interne alla Camera stessa, che vi si potrebbero apporre; i loro evidenti rapporti con la materia che rientra nel concetto e dei fini della disciplina dell'assemblea, e così via via, sono tutti motivi che potrebbero influire nel determinare il passaggio di talune 'conventions' da uno stato amorfo, nelle disposizioni positive, dirette o indirette, di un regolamento parlamentare. E questo, a sua volta, assicurandone l'osservanza e provocandone lo sviluppo, potrebbe agevolare una consolidazione ed una oggettivazione di tali regole, in modo da renderle adatte, se, quando e come ne abbiano la suscettibilità, ad essere assunte nel sistema delle vere norme giuridiche, sia pure consuetudinarie.

Modena, nel maggio del 1905.