

SANTI ROMANO ED IL SAGGIO MODENESE “SULLA NATURA DEI REGOLAMENTI DELLE CAMERE PARLAMENTARI”: ALCUNE CHIAVI DI LETTURA

Renato Ibrido*

SANTI ROMANO AND THE ESSAY CONCERNING “THE NATURE OF THE
PARLIAMENTARY RULES OF PROCEDURES”: SOME READING KEYS

The work analyzes the essay of Santi Romano published in Modena in 1906 concerning “*The nature of the Parliamentary Rules of Procedures*”. The essay of Romano – a landmark in the Italian Parliamentary studies – is divided in two parts. In the first part, Romano has denied the legal nature of the Parliamentary Rules of Procedures (paragraphs 1-33). In the second part, he pointed out the impact of the Parliamentary Rules of Procedures on the interpretation and informal evolution of Constitutional law (paragraphs 34-38). The work aims to highlight the close connections between these two theses.

Keywords: Parliamentary Rules of Procedures; Parliament; Source of law; Constitutional interpretation; Santi Romano.

* Università degli Studi di Firenze, renato.ibrido@unifi.it.



SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La ricostruzione internistica dei Regolamenti parlamentari e la tesi della loro giuridica irrilevanza. – 3. I Regolamenti parlamentari come strumento d'interpretazione delle “pagine bianche” della Costituzione. – 4. Alcune considerazioni finali.

1. PREMESSA

Il saggio “*Sulla natura dei Regolamenti delle Camere parlamentari*” – pubblicato nel 1906 – risale al periodo modenese di Santi Romano, una delle fasi senza dubbio più feconde del pensiero romaniano¹.

Come del resto ha sottolineato Vittorio Emanuele Orlando nella commemorazione dell'allievo ripubblicata in apertura dell'edizione del 1950 degli *Scritti minori*, già in questa fase – e nel saggio qui in commento in particolare – si toccano con mano le inquietudini che nei successivi anni pisani sarebbero germogliate nella prolusione su “*Lo stato moderno e la sua crisi*”² nonché nella prima edizione de “*L'ordinamento giuridico*”³. In particolare – questa la chiave interpretativa del saggio in commento proposta da Orlando – al centro dello scritto si pone l'idea tipicamente romaniana del gruppo sociale come «generatore di (...)»

¹ Cfr. S. ROMANO, *Sulla natura dei Regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Archivio giuridico*, LXXV, Modena, 1906, ora in ID., *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1990, 261 ss. Il saggio risulta peraltro firmato nel 1905.

² Cfr. S. ROMANO, *Lo stato moderno e la sua crisi*, Pisa, Vannucchi, 1909. Su tale prolusione, cfr., *ex multis*, C. PINELLI, *La Costituzione di Santi Romano e i primi maestri dell'età repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012, pp. 1 ss.; A. ROMANO, E. RIPEPE, P. GROSSI (a cura di), *Ricordando Santi Romano in occasione dell'inaugurazione dei corsi dell'a.a. 2010-2011 nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pisa*, Pisa, PUP, 2013.

³ Cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico: studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Pisa, Mariotti, 1917. In argomento, limitandoci alla letteratura monografica più recente, cfr. D. MARTIRE, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e Costituzione repubblicana*, Napoli, Jovene, 2020.

potenza coercitiva». Ne consegue che la legittimazione del Regolamento parlamentare finisce per ricollegarsi alla sua funzione strumentale rispetto all'obiettivo di garantire l'esercizio di quei poteri di polizia e "di casa" senza i quali la Camera non potrebbe assicurare l'ordine al proprio interno e dunque esistere come istituzione⁴.

Sono di questi stessi anni, fra l'altro, due ulteriori *Scritti minori* i cui temi e problemi si intersecano con quelli del saggio del 1906.

Il primo lavoro – pubblicato in coincidenza con il passaggio di Romano da Camerino a Modena – è il saggio del 1902 intitolato "*Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*"⁵. Dopo aver confutato la tesi che ricollega la giuridicità di una norma alla previsione di una sanzione, Romano affermerà in questo scritto l'esistenza di una «presunzione invincibile» di conformità della legge al diritto. Un punto che sarà ripreso nel saggio qui in commento, contestando in particolare l'opinione di Racioppi relativa alla sindacabilità da parte del giudice di eventuali leggi approvate in violazione dell'*iter* di formazione stabilito dallo Statuto albertino⁶. La distinzione proposta da Racioppi fra vizi *in procedendo* derivanti dal mancato rispetto dei Regolamenti parlamentari da un lato e dello Statuto dall'altro – in un certo senso anticipatrice della sent. n. 9 del 1959 Corte cost. – può rilevare semmai per Romano in relazione al diverso istituto della sanzione regia: un controllo attivabile a garanzia del testo statutario

⁴ Cfr. V.E. ORLANDO, *Santi Romano e la Scuola italiana di Diritto pubblico*, in S. ROMANO, *Scritti minori*, I, Milano, Giuffrè, 1950, pp. V ss. e spec. p. XVII.

⁵ Cfr. S. ROMANO, *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, in *Archivio del diritto pubblico*, I, Roma, 1902, ora in ID., *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 217 ss.

⁶ Cfr. F. RACIOPPI, *Il sindacato giudiziario sulla costituzionalità delle leggi*, in *La legge. Monitore giudiziario e amministrativo*, XLV, 1905, pp. 705 ss.

ma non anche di quello regolamentare, essendo quest'ultimo privo di «giuridica esistenza» per la Corona (par. 32)⁷.

Va richiamato, in secondo luogo, il discorso inaugurale dell'anno accademico modenese 1906-1907 su "*Le prime carte costituzionali*", il quale – pur non toccando direttamente temi di diritto parlamentare – rappresenta, ad avviso di chi scrive, la naturale e logica prosecuzione del ragionamento iniziato con il saggio "*Sulla natura dei Regolamenti delle Camere parlamentari*". È in occasione di questa prolusione, infatti, che Romano evocherà la celebre immagine delle «pagine bianche» al fine di descrivere gli articoli dello Statuto albertino. Tali disposizioni sono infatti considerate da Romano come intestazioni di un libro da riempire, poco a poco, dai materiali offerti dalle tradizioni, dagli usi, dai costumi politici. In altre parole, dall'«evolversi della vita pubblica». Questi articoli «accennano, più che non dicano; anziché regolare gli istituti che menzionano, li presuppongono già regolati; sono come gli indici, per

⁷ Si tratta della sentenza la quale – come è noto – ha circoscritto il controllo della Corte costituzionale relativo ai vizi *in procedendo* nell'*iter* di formazione della legge alle sole violazioni delle norme costituzionali, con esclusione della parametricità dei Regolamenti parlamentari. Sulla sent. n. 9 del 1959 d'obbligo è il riferimento ai due principali commenti dell'epoca: cfr. P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, n. 4, 1959, pp. 237 ss.; C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, *ivi*, pp. 622 ss. La tesi della natura meramente direttiva delle norme regolamentari è affermata da Esposito anche in ID., *La validità della legge*², Milano, Giuffrè, 1964, pp. 66 ss. Per una rilettura, a diversi decenni di distanza, della sent. n. 9 del 1959, cfr. N. LUPO, *I tradimenti delle "promesse" sulla sindacabilità del processo legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in *Decisione, conflitti, controlli: procedure costituzionali e sistema politico*, Napoli, Jovene, 2012, pp. 141 ss. Sui vizi *in procedendo* della legge, cfr. G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità sul vizio formale della legge. Premesse dottrinali e giurisprudenza degli anni '50*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 45, 2016, pp. 127 ss. e, anche in un orizzonte comparativo, P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo: le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002.

giunta non completi, di un codice infinitamente più ampio, al quale si riferiscono come se esistesse, ma che in realtà deve ancora venire»⁸.

Nel rileggere il saggio del 1906, riteniamo di poter dividere il lavoro in due parti fondamentali. Nella prima parte (par. 1-33), Romano afferma l'irrilevanza giuridica dei Regolamenti parlamentari, norme interne inidonee ad assumere lo *status* di fonti del diritto. Questa conclusione – che oggi può forse apparire deludente agli occhi del cultore del diritto parlamentare – viene peraltro parzialmente ribaltata nella seconda parte del saggio (par. 34-38). Con un vero e proprio “colpo di scena”, l'Autore si sforza di dimostrare come i Regolamenti delle Camere rappresentino un formidabile strumento di interpretazione, anche evolutiva, del diritto costituzionale.

Sebbene in materia di diritto parlamentare il nome di Santi Romano rimanga legato soprattutto (se non esclusivamente) alla prima delle due tesi sopra richiamate, in realtà la parte più innovativa e attuale della riflessione romaniana sul tema è rappresentata proprio dall'intuizione relativa alla capacità dei Regolamenti delle Camere di riempire le «pagine bianche» di una Costituzione. Questa è, quanto meno, la chiave di lettura che proveremo ad argomentare nelle pagine che seguono⁹.

2. LA RICOSTRUZIONE INTERNISTICA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI E LA TESI DELLA LORO GIURIDICA IRRILEVANZA

La prima parte del saggio contiene le conclusioni più note, le quali conducono Romano a declassare i Regolamenti parlamentari a norme

⁸ Cfr. S. ROMANO, *Le prime Carte costituzionali*, in *Annuario dell'Università di Modena*, 1907, ora in ID., *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 317 ss.

⁹ In coerenza con l'impostazione da noi proposta in R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, FrancoAngeli, 2015, spec. pp. 158 ss. e pp. 371 ss.

interne prive del carattere e della forza di norme giuridiche. Peraltro, come esattamente coglie Floridia, tutto il ragionamento sulla natura dei Regolamenti delle Camere non è condotto – come sarebbe naturale oggi – sul piano delle relazioni tra atti normativi (regime giuridico, condizioni di efficacia e validità, *etc.*), bensì in termini di situazioni giuridiche soggettive e di tipologia di potere che scaturisce da queste ultime¹⁰.

Andiamo tuttavia con ordine. L'Autore muove innanzitutto dalla confutazione delle teorie che riconoscevano ai Regolamenti parlamentari natura di legge, la quale deve escludersi, fra l'altro, in considerazione del loro *iter* monocamerale di formazione (par. 5). Ed in ogni caso – chiarisce Romano – «i Regolamenti parlamentari, almeno dal loro lato formale, non hanno alcun punto di attacco e di riferimento con la funzione legislativa» (par. 7).

Neppure è possibile concepire i Regolamenti parlamentari alla stregua di regolamenti esecutivi o di ordinanze amministrative (par. 8). Vero è che anche i Regolamenti parlamentari – al pari dei primi – devono muoversi nei limiti segnati «dalle leggi». Tuttavia, le manifestazioni di volontà degli organi amministrativi presentano un livello di specificità non riscontrabile nei Regolamenti delle Camere. Per dirla in termini crisafulliani, tali manifestazioni sono agli occhi di Romano ancora troppo legate alla dimensione del “*provvedere*” piuttosto che a quella del “*prevedere*”, quest'ultima decisamente più confacente ai Regolamenti parlamentari.

In terzo luogo, deve respingersi la tesi tipicamente tedesca che riconduce i Regolamenti a fonti espressione dell'autonomia parlamentare. Per Romano, le Camere – per quanto collocate in una posizione di autonomia (par. 5) – rimangono pur sempre organi statali, sicché esse non risultano assimilabili a «corporazioni poste fuori ed

¹⁰ Cfr. G. FLORDIA, *Il Regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 136.

accanto lo stato» (par. 9) come invece sostenuto, tra gli altri, da Laband¹¹. Se dunque per autonomia deve intendersi il potere di stabilire norme giuridiche diverse da quelle statali, per Romano tale categoria appare certamente inapplicabile ai Regolamenti parlamentari.

Chiarito questo punto, Romano si concentra nel dimostrare l'assenza nei Regolamenti parlamentari del «carattere» e della «forza di norme giuridiche». A sostegno di tale conclusione, Romano invoca in particolare tre argomenti.

In primo luogo, i Regolamenti delle Camere risulterebbero carenti della capacità di innovare il diritto positivo. Essi né derogano né aggiungono alle norme giuridiche (par. 27) o, per usare una immagine ancor più suggestiva, alla «vera norma giuridica» (par. 28).

Un secondo requisito della norma giuridica che ad avviso di Romano non sarebbe riscontrabile nei Regolamenti parlamentari è quello della generalità, quest'ultima intesa come indeterminatezza (par. 28). Destinatari dei Regolamenti non sarebbe infatti un complesso

¹¹ Nel quadro di una più generale sottovalutazione del principio rappresentativo, e radicalizzando una raffigurazione in termini privato-contrattualistici del diritto parlamentare, Laband ha definito il Regolamento parlamentare come lo statuto autonomo (*autonome Satzung*) di una corporazione separata sia dalla persona giuridica dello stato sia dagli organi rientranti nell'organizzazione burocratica di quest'ultimo. In questo senso, il *Reichstag* – pur potendo essere qualificato come organo dell'Impero – rimane un soggetto istituzionale privo della possibilità di esercitare poteri di sovranità. In ultima analisi, il Regolamento dell'Assemblea legislativa costituisce, nel Parlamento “*alla Laband*”, garanzia e limite dell'autonomia dell'istituzione parlamentare: da un lato, infatti, il Regolamento soggiace esclusivamente alla competenza della Camera, che anzi su di essa vanta un vero e proprio “diritto soggettivo”; dall'altro lato, peraltro, il Regolamento è atto idoneo a vincolare esclusivamente la legislatura che lo ha adottato, esplicando gli effetti obbligatori di uno statuto degli affari interni dell'organo-corporazione. Quanto all'eventuale controllo del giudice sui vizi *in procedendo* dell'atto legislativo, tale problema neppure si pone per Laband, data l'insuperabilità dell'attestazione del *Kaiser* contenuta nell'atto di promulgazione. Cfr. P. LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, I, Tübingen, Mohr, 1911, trad. it.: *Il diritto pubblico dell'Impero germanico*, in *Biblioteca di scienze politiche ed amministrative*, Torino, Utet, 1914.

indeterminato di soggetti (la generalità dei consociati), ma soltanto i membri delle Camere e tutt'al più una serie di attori che all'interno delle istituzioni parlamentari entrerebbero in contatto con questi ultimi.

Il terzo elemento di specificità è anche quello che determina gli altri due: i Regolamenti parlamentari si fondano «su un potere particolare, che non è il diritto di sovranità statale», bensì un diritto di supremazia speciale. Mentre i diritti di sovranità hanno natura di diritti assoluti e sono esercitabili *erga omnes*, i diritti di supremazia speciale si presentano con «un carattere più o meno spiccato di relatività, nel senso che esistono e possono farsi valere, non verso la generalità dei sudditi né verso categorie indeterminate di persone, ma verso subietti che vengono in considerazione come singoli e in virtù di uno speciale rapporto in cui questi si trovano» (par. 12).

Già in alcuni precedenti studi Romano aveva tracciato le caratteristiche del modello di “supremazia speciale-soggezione”, individuandone il caso paradigmatico nella relazione che si instaura rispettivamente fra lo stato ed il dipendente pubblico¹². Precisamente, il potere disciplinare dell'amministrazione era stato qualificato come un *tertium genus* rispetto al sistema privatistico e a quello penalistico. Evocando ora l'esistenza di un «principio che ricorre per tutta quanta l'organizzazione dello stato e, in genere, degli enti pubblici» (par. 19), ossia la possibilità di ogni collegio pubblico di organizzare i propri rapporti di supremazia speciale-soggezione, il saggio del 1906 non fa altro che estendere il medesimo modello al rapporto fra Assemblee e i loro componenti (par. 18). In questa prospettiva, anche in assenza di Regolamenti parlamentari, le Camere rimarrebbero comunque titolari in astratto del potere di sanzionare i componenti che hanno trasgredito ai loro doveri. E tuttavia, senza un Regolamento parlamentare non sarebbe

¹² Cfr. S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, I, Milano, Soc. editrice libraria, 1897; ID., *Poteri disciplinari delle pubbliche amministrazioni*, Torino, Utet, 1898.

possibile individuare con esattezza la procedura e soprattutto l'organo interno (ad esempio il Presidente di Assemblea) competente ad esercitare tale potere per conto della Camera (par. 23).

Con uno sforzo di pulizia concettuale, Romano chiarisce inoltre la distinzione fra diritto di polizia in senso stretto e "diritto di casa" (par. 23 e 24): con riferimento al primo, l'Autore osserva 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». Si pensi, ad esempio, alla decisione del Presidente di disporre «l'arresto di qualcuno del pubblico che assiste all'adunanza». In relazione al secondo, «le Camere, come del resto ogni pubblico ufficio o istituto, 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 derivano dal principio in base al quale «ognuno deve essere padrone in casa sua». Di conseguenza, chi viene a trovarsi nella sede delle Camere «perde una parte della sua personale libertà», entrando in uno speciale rapporto di soggezione che gli impone di osservare i precetti previsti «durante la sua permanenza in quei locali».

Paradossalmente, un momento tutt'altro che fisiologico della vita parlamentare quale quello dell'esercizio di poteri sanzionatori (siano essi espressione di un diritto di polizia o di un diritto "di casa") diviene la principale chiave ricostruttiva della natura dei Regolamenti parlamentari. Vero è che con il manifestarsi di fenomeni di ostruzionismo, la questione del fondamento di tali poteri aveva assunto un diverso spessore rispetto al passato. Del resto, era ancora viva in questi anni l'eco della durissima battaglia ostruzionistica intrapresa dalle opposizioni in occasione dell'adozione dei decreti "Pelloux". Una vicenda risolta dallo scioglimento del 1900 e dalla decisione del Presidente della Camera Villa di fare *tabula rasa* del precedente Regolamento, così negandone l'ultra-attività successivamente all'insediamento di una nuova legislatura. E tuttavia, per quanto quello dell'ostruzionismo diventi un

tema sensibile a cavallo fra Ottocento e Novecento, non si può negare l'originalità di una impostazione quale quella romaniana la quale rintraccia nel potere normativo di auto-organizzazione delle Camere un aspetto del tutto collaterale e strumentale rispetto al momento punitivo-sanzionatorio¹³.

Questa ricostruzione ha subito una parziale evoluzione nei successivi scritti di Romano. Nel volume su *L'ordinamento giuridico*, il potere di auto-normazione delle Assemblee ha parzialmente riguadagnato una centralità che nel saggio modenese – a discapito del titolo – esso in realtà non aveva¹⁴. La teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici permette infatti a Romano di spostare il baricentro del fondamento di tale potere dalla sua strumentalità rispetto al momento coercitivo-sanzionatorio a quello dell'esistenza di un ordinamento interno in grado di darsi proprie regole. Certo: i due aspetti non possono non risultare collegati in una prospettiva istituzionalista anti-kelseniana. Si tratta in ogni caso di un non trascurabile passo in avanti, in quanto esso porta a riconoscere ai Regolamenti delle Camere la giuridicità che spetta in via di principio alle norme di qualsiasi istituzione nel rispettivo ambito, per quanto tale giuridicità risulti limitata all'ordinamento parlamentare e non anche all'ordinamento generale statale¹⁵.

¹³ Sull'ostruzionismo parlamentare, cfr., fra i classici, A. FERRACCIU, *L'Ostruzione parlamentare davanti al diritto e alla politica costituzionale*, in *Il Filangieri*, 26, 1901, pp. 401 ss.; H. MASSON, *De l'obstruction parlementaire: étude de droit public et d'histoire politique*, Montauban, Bonneville, 1902. In argomento, cfr. altresì G. BERTOLINI, *Ostruzionismo parlamentare*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 476 ss.; I. TORRES MURO, *El obstruccionismo, un arma de las minorías*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 83, 1993-1994, pp. 365 ss.; V. DI PORTO, E. ROSSI, *Ostruzionismo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, Torino, Utet, 1995, pp. 546 ss.; A.P. TANDA, *Lineamenti di storia dell'ostruzionismo italiano*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, pp. 697 ss.

¹⁴ Sul punto, cfr. D. MARTIRE, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e Costituzione repubblicana*, cit., p. 360 ss. e spec. p. 363.

¹⁵ Cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico: studi sul concetto*, cit.

Peraltro, già nel saggio del 1906 si rinviene un passaggio che anticipa alcuni dei successivi sviluppi. Il riferimento è alle pagine nelle quali Romano scende in campo a favore della tesi dichiarativa delle norme costituzionali in materia di Regolamenti parlamentari, e nello specifico dell'art. 61 dello Statuto albertino¹⁶: «sembra (...) che tale articolo non faccia (...) che riconoscere puramente e semplicemente un principio d'ordine generalissimo, che potrebbe anche non trovarsi scritto in nessuna legge, senza perdere nulla nell'estensione e nel carattere della sua applicabilità. Ogni collegio (...) può, con un regolamento interno, disciplinare l'esercizio delle sue funzioni, nella parte in cui tale esercizio non è regolato da leggi» (par. 6). Da questo punto di vista, la teoria dichiarativa – saldandosi con l'idea dell'esistenza di un “diritto naturale dei collegi deliberanti” – appare come la ricostruzione decisamente più coerente con quella del pluralismo degli ordinamenti. Il punto sarà ripreso nel volume su *L'ordinamento giuridico* dove si leggerà che i

¹⁶ Il tema sarebbe riaffiorato in epoca repubblicana in relazione all'art. 64 Cost. Mentre discostandosi dall'insegnamento romaniano, un primo indirizzo ha rintracciato nell'art. 64, c. 1 Cost. una meta-norma costitutiva del potere di auto-normazione delle Camere (cfr. A. TESAURO, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Rass. dir. pubbl.*, n. 1, 1958, pp. 193 ss.), altra dottrina ha insistito sulla valenza meramente dichiarativa di tale disposizione costituzionale, anch'essa ricognitiva di un principio costituzionale implicito (cfr. T. MARTINES, *La natura giuridica dei Regolamenti parlamentari*, Pavia, Tipografia del Libro, 1952, spec. p. 76). Questa seconda ricostruzione – certamente più fedele all'interpretazione proposta da Romano – è stata portata alle sue estreme conseguenze da quegli autori i quali hanno rintracciato una analoga sfera di autonomia normativa di altri organi costituzionali (cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, il Mulino, 1977¹, spec. p. 236), così anticipando i successivi sviluppi della giurisprudenza costituzionale. In occasione delle sent. n. 129 del 1981 e 262 del 2017, la Corte costituzionale ha rintracciato nei Regolamenti delle Camere il caso paradigmatico di una più ampia categoria di fonti del diritto definibile come “regolamento di organo costituzionale”. Con la differenza, peraltro non del tutto trascurabile, che le meta-norme ricognitive dell'autonomia normativa della Presidenza della Repubblica e della stessa Corte costituzionale sono contenute nella legge, mentre quella delle Camere in Costituzione.

regolamenti parlamentari, benché richiamati dall'ordinamento generale dello stato, «non fanno corpo con questo»¹⁷.

Con la più matura evoluzione della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici sviluppata nei *Principi di diritto costituzionale generale*, Romano giungerà poi a riconoscere ai Regolamenti la natura di «atti costitutivi di diritto in senso oggettivo», per quanto ancora nell'ambito di una sfera di efficacia «speciale ed interna», e dunque limitata ai membri del collegio¹⁸. È la massima apertura oltre la quale Romano non riuscirà ad andare.

La ricostruzione internistica romaniana – nei suoi diversi stadi di sviluppo – ha senza dubbio occupato una posizione di egemonia all'interno del dibattito italiano della prima metà del Novecento, così oscurando le pur suggestive impostazioni pre-orlandiane. Ancora nei primi anni di vita della Costituzione repubblicana, il quadro dottrinario rimase pressoché invariato rispetto a quello delineatosi sotto l'interpretazione dell'art. 61 dello Statuto albertino proposta da Romano. L'irrilevanza giuridica dei Regolamenti parlamentari nei riguardi dell'ordinamento statale venne così affermata da tutti i principali studiosi di diritto pubblico¹⁹.

Un decisivo impulso verso una revisione di tale impianto concettuale venne peraltro negli anni Cinquanta dalle c.d. “teorie miste”, le quali – influenzate da Jellinek²⁰ – si diedero carico di dimostrare, sia pure con

¹⁷ Cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico: studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, cit., p. 222.

¹⁸ Cfr. S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1945.

¹⁹ Cfr. S. FODERARO, *Il concetto di legge*, Milano, Bocca, 1948, spec. p. 172; C. CARISTIA, *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Soc. Ed. Internazionale, 1949, p. 163 ss.; E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino, Utet, 1951, p. 280; P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Palermo, Mori, 1950, p. 182.

²⁰ Cfr. G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Recht*, 1905², Freiburg, Mohr, tr. it: *Sistema dei Diritti Pubblici Subbiettivi*, Milano, Società Editrice Libreria, 1912.

classificazioni difformi, che le norme espresse dai Regolamenti non possono essere considerate unitariamente e che la loro natura muta a seconda dell'oggetto da disciplinare e del loro ambito di efficacia²¹.

Ulteriori sviluppi avrebbe avuto tale dibattito dopo la sent. n. 9 del 1959 Corte cost.: da un lato, le c.d. teorie normative si proposero di assimilare i Regolamenti delle Camere alle altre fonti del diritto. Lo sforzo più significativo in questo senso fu compiuto da Vezio Crisafulli, anche affermandone la sindacabilità e parametricità nel giudizio di legittimità costituzionale²². Dall'altro lato, i Regolamenti – pur qualificati come “fonti del diritto” – furono ricondotti alla categoria degli atti di indirizzo politico e dunque considerati insindacabili nonché nella disponibilità delle forze politiche²³. Non mancarono poi posizioni volte a considerare i Regolamenti come manifestazioni dell'indirizzo politico-costituzionale²⁴.

In ogni caso, al di là del suo superamento in dottrina, l'impostazione romaniana è stata espressamente rigettata dalla Corte costituzionale. Come si legge infatti nella sent. n. 120 del 2014 Corte cost. in materia di autodichia (relatore: Amato), i Regolamenti parlamentari non sono più, «come nel lontano passato, fonti puramente interne. Essi sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza»²⁵.

²¹ Cfr. T. MARTINES, *La natura giuridica dei Regolamenti parlamentari*, cit.; M. BON VALSASSINA, *Sui Regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1955.

²² Cfr. V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 1960, pp. 775 ss.

²³ Cfr. G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari ed indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauero*, I, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 315 ss.

²⁴ Cfr. A. MANZELLA, *Il rapporto maggioranza-opposizione in Parlamento*, in ISLE, *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 246 ss.

²⁵ In senso analogo si è espressa la dottrina ampiamente maggioritaria, la quale oggi non dubita della giuridicità dei Regolamenti parlamentari (cfr., fra gli altri, N. LUPO, *Regolamenti parlamentari*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica de il Sole* 24

È significativo, inoltre, che l'unica proposta ricostruttiva che in dottrina continua a negare la giuridicità del diritto parlamentare abbia assunto quale referente privilegiato non già la costruzione internistica romaniana, bensì la tesi pan-convenzionale sviluppata da Julius Hatschek²⁶. Ci riferiamo precisamente all'ipotesi interpretativa di Michela Manetti, la quale ha degradato i Regolamenti parlamentari a mero complesso di norme convenzionali, prive di effetti esterni e tutt'al più idonee a convertirsi in consuetudini a seguito della loro stabilizzazione nel tempo²⁷.

3. I REGOLAMENTI PARLAMENTARI COME STRUMENTO D'INTERPRETAZIONE DELLE "PAGINE BIANCHE" DELLA COSTITUZIONE

La seconda parte del saggio (par. 34-38) – non sempre adeguatamente valorizzata dalla letteratura che si è occupata del rapporto di Romano con il diritto parlamentare – ha ad oggetto la funzione interpretativa del diritto costituzionale svolta dai Regolamenti delle Camere. Sono queste le pagine nelle quali Romano metterà in luce la capacità del diritto

ore, XIII, Milano, Il Sole 24 ore, 2007, pp. 214 ss.). Sulla sent. n. 120 del 2014, cfr. cfr. A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Consulta online*, 2014; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in *Federalismi*, n. 10, 2014, pp. 1 ss. e volendo, R. IBRIDO, "In direzione ostinata e contraria". *La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., pp. 1 ss.

²⁶ Cfr. J. HATSCHEK, *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*, I, Berlin-Leipzig, Göschen, 1915.

²⁷ Cfr. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990.

parlamentare di incidere sui meccanismi di funzionamento della forma di governo²⁸.

Prendendo le distanze dalla coeva dottrina che aveva segnalato in termini problematici l'intervento dei Regolamenti parlamentari su principi di alto diritto costituzionale, Santi Romano pone innanzitutto l'accento sulla oscurità delle norme giuridiche che regolano l'attività del Parlamento e più in generale la vita costituzionale dello stato. La difficoltà di una interpretazione e spesso anche di un accertamento dell'esistenza di queste norme giustifica una interpretazione da parte delle Camere la quale non ne modifichi peraltro il contenuto o l'efficacia. Se così è – si legge nel saggio del 1906 – non si vede perché una «siffatta interpretazione debba farsi caso per caso e volta per volta e non debba invece fissarsi in modo stabile in seno ad un Regolamento».

Sulla base di queste premesse, l'Autore giunge ad elaborare la distinzione fra interpretazione autentica e interpretazione di massima: la prima da far valere *erga omnes* attraverso un atto con forma di legge; la seconda, contenuta nei Regolamenti parlamentari, con carattere obbligatorio solo per alcuni particolari soggetti. Per Romano, in sostanza, l'interpretazione di massima costituisce un mezzo di semplificazione e agevolazione nell'applicazione delle norme già esistenti, senza che queste ultime risultino derogate o integrate. Considerate con questi criteri, molte disposizioni dei Regolamenti acquistano una nuova luce: benché il contenuto di queste ultime sia quello di vere e proprie norme giuridiche, l'efficacia giuridica non deriva dalla loro collocazione nel Regolamento. Quest'ultimo si limita semmai a riprodurre le interpretazioni di massima individuate dall'Assemblea. L'efficacia giuridica della norma assume invece una natura preesistente rispetto alla disposizione regolamentare scritta e varia a seconda del tipo di fonte dalla quale essa deriva: «così un principio consuetudinario resta tale e non muta in nulla la sua natura,

²⁸ Come sottolinea P. RIDOLA, *I Regolamenti del 1971 e la centralità della democrazia parlamentare*, in A. MANZELLA (a cura di), *I Regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 241 ss. e spec. p. 248.

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».

Il punto sarà ripreso, molti decenni più tardi da Leopoldo Elia, il quale osserverà come la fonte regolamentare sia in realtà decisamente «più articolata di quello che si potrebbe pensare: ci sono cioè norme regolamentari più resistenti, con una base più forte che non altre più opzionali, di carattere strumentale». Tale aspetto è in particolare evidente nelle disposizioni regolamentari nelle quali sono state trasposte regole di origine consuetudinaria. Pur presentandosi tutte come norme di uguale forza, «in realtà alcune di esse si caratterizzano, a un livello più profondo, per un grado maggiore di resistenza e di durezza normativa»²⁹.

Per certi aspetti, il concetto di interpretazione di massima elaborato da Romano finisce per anticipare e al tempo stesso per ribaltare la distinzione fra disposizione e norma che mezzo secolo più tardi sarà sviluppata da Crisafulli: mentre infatti per quest'ultimo Autore, la disposizione è generalmente il punto di partenza nel processo di formazione della norma (per quanto la prima sia solo uno degli elementi attraverso i quali ricostruire la seconda), nella lettura dei Regolamenti parlamentari proposta da Romano viene prima la norma e soltanto successivamente la disposizione regolamentare scritta³⁰.

²⁹ Cfr. L. ELIA, *Consuetudini costituzionali e regolamenti parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *I Regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, *Giornale di storia costituzionale*, 15, 2008, pp. 161 ss. e spec. pp. 162-163.

³⁰ Come è stato giustamente evidenziato, «il contributo più originale di Crisafulli non è costituito dal riconoscimento, che in sede d'interpretazione, una formulazione normativa possa essere letta in modi diversi. Questo era un risultato largamente acquisito: si pensi ad Emilio Betti, Hans Kelsen o Tullio Ascarelli». Semmai, «la scoperta di Crisafulli – e si tratta di un'autentica scoperta scientifica – è che i risultati dell'interpretazione siano altrettante 'norme'» (cfr. A. D'ATENA, *La produzione normativa tra rappresentanza e consenso nella riflessione di Esposito, Crisafulli e*

Peraltro, per Romano, quella della interpretazione di massima è figura che ricorre non soltanto nel campo del diritto parlamentare: «come talvolta nei Regolamenti delle autorità amministrative, seguendo una cattiva abitudine (...) 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 principii di diritto costituzionale, che hanno ben altra fonte che i Regolamenti medesimi» (par. 35).

Fin qui Romano cerca di tracciare un preciso perimetro oltre il quale la funzione interpretativa svolta dai Regolamenti parlamentari non dovrebbe spingersi. Le interpretazioni di massima in esse contenute sono indispensabili alla luce del carattere criptico delle Costituzioni liberali ma dovrebbero pur sempre operare *secundum constitutionem*.

E tuttavia Romano si mostra assolutamente consapevole della difficoltà pratica di ingabbiare i Regolamenti parlamentari all'interno di questo recinto, sicché egli deve ammettere che in non poche circostanze essi si sono trovati ad operare anche *praeter o contra constitutionem*. Non mancano, del resto, una serie di esempi su interpretazioni erranee contenute nei Regolamenti delle Camere. Questa seconda ipotesi di interferenza fra ordinamento giuridico e diritto parlamentare conduce dunque Romano ad ipotizzare la formazione di norme giuridiche nuove a seguito della stabilizzazione di interpretazioni di massima contenute nei Regolamenti parlamentari: «e si può anche ammettere che, col mezzo di una siffatta interpretazione evolutiva, in taluni casi e gradatamente si dia

Paladin, in ID., *Lezioni di diritto costituzionale*², Torino, Giappichelli, 2006, pp. 149 ss. e spec. 159). Sulla distinzione fra disposizione e norma, cfr. V. CRISAFULLI, *Disposizione (e norma)*, in *Enc. dir.*, vol. XIII, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 195 ss. In senso fortemente critico verso tale distinzione, cfr. M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir.*, Annali IX, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 391 ss. e spec. pp. 399 ss.

vita a delle vere consuetudini, non esclusa la forma più grave che queste possono assumere, quella cioè della desuetudine» (par. 37).

Il tema della centralità della fonte consuetudinaria nell'ambito del diritto parlamentare sarebbe stato ripreso pochi anni più tardi da un magistrato scritto di Antonio Ferracciu. Secondo Ferracciu – al quale si deve uno degli approfondimenti più imponenti sul tema della consuetudine – gli organi parlamentari solo di rado ricorrono a leggi di interpretazione per fissare il contenuto e la portata di disposizioni o principi di ordine costituzionale, spesso troppo generali od oscuri. Piuttosto essi tendono a risolvere le proprie difficoltà «in base ad una serie di pratiche costituite di precedenti, che vengono poi acquistando, col lungo uso e con la convinzione della loro conformità al diritto, la consistenza di norme giuridiche consuetudinarie». La consuetudine parlamentare – scrive Ferracciu – «è legge, ma più spesso giurisprudenza, in quanto la forma con cui sorge e si manifesta accusa lo sforzo di interpretare e di adattare la esistente legge scritta. Ed invero, nei risultati, la cosiddetta “giurisprudenza” parlamentare si confonde per lo più con la consuetudine interpretativa, nella quale si risolve». L'interpretazione consacrata della consuetudine parlamentare, benché obbligatoria solo all'interno delle Assemblee, è dunque equiparabile all'interpretazione autentica³¹.

³¹ Invero, la riflessione di Ferracciu – anticipando molti dei successivi sviluppi del dibattito sui mutamenti costituzionali informali – assumeva una valenza tale da oltrepassare l'idea della funzione interpretativa svolta dal diritto consuetudinario. E così, accanto alla consuetudine interpretativa, Ferracciu individuava due ulteriori categorie di consuetudini: quella abrogativa, per mezzo della quale si derogava il diritto esistente sostituendolo con un diritto discordante: «pur riconoscendo che nel processo formativo di una consuetudine giuridica in contrasto con la legge debba ravvisarsi una rivoluzione di forma mite (...) è innegabile che, nella sfera del nostro diritto, i fatti si impongono ineluttabilmente alle teoriche». Anzi, proprio la *lex Parliamenti* costituisce all'interno della macro-categoria delle consuetudini costituzionali il più potente mezzo di trasformazione della Costituzione grazie al «consenso tacito» di tutti quei poteri il cui concorso è richiesto per una riforma della Costituzione. E così, a poco a poco, una consuetudine parlamentare in contrasto con

Come è noto, sarà poi proprio un allievo di Santi Romano – Carlo Esposito – a scendere in campo in difesa della centralità della consuetudine, non più «fonte cenerentola»³² o «ai margini»³³, bensì elemento di chiusura dell'intero sistema delle fonti ed in particolare vero e proprio “test di riconoscimento” (per dirla in termini hartiani³⁴) delle meta-norme scritte³⁵.

L'idea che il diritto parlamentare – non importa se nella forma del Regolamento scritto o della consuetudine – rappresenti un potente strumento attraverso il quale “riempire” gli spazi non espressamente disciplinati dalla Costituzione coglie uno dei grandi fili rossi del rapporto

una disposizione costituzionale può «divenire legittima, e una volta consolidatasi, non essere attaccata più d'incostituzionalità». In secondo luogo, veniva menzionata la consuetudine introduttiva, intesa come strumento di supplenza verso le lacune del diritto scritto: «se è vero che la Costituzione dovrebbe essere (...) una codificazione effettivamente esauriente di tutti i principi supremi del diritto statale, è pur vero che ciò di rado si verifica e può verificarsi». Insomma, gli organi costituzionali che le pongono in essere, altro non fanno che provvedere, «tacitamente», a quanto il legislatore stesso avrebbe dovuto provvedere: cfr. A. FERRACCIU, *La consuetudine costituzionale*, Fratelli Bocca editore, Torino, 1921, pp. 39 ss.

³² Cfr. G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 1994, p. 290.

³³ Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, pp. 381 ss., spec. p. 411.

³⁴ Cfr. H.L.A. HART, *The concept of Law*, New York – London, OUP, 1961, tr. it.: *Il concetto di diritto*, Torino, Einaudi, 2002.

³⁵ Cfr. C. ESPOSITO, *La consuetudine (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. IX, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 456 ss. Alcune integrazioni alla voce sono contenute nello scritto pubblicato in *Studi in onore di Emilio Betti*, I, Milano, Giuffrè, 1962, p. 597 ss., ora anche in ID., *La consuetudine costituzionale*, in ID., *Diritto costituzionale vivente. Capo dello stato ed altri saggi*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 283 ss. Su questo tornante del pensiero di Esposito, cfr. A. D'ATENA, *La produzione normativa tra rappresentanza e consenso nella riflessione di Esposito*, *Crisafulli e Paladin*, in ID., *Lezioni di diritto costituzionale*², cit., pp. 149 ss.; P. RIDOLA, *Carlo Esposito*, in ID., *Esperienza Costituzioni Storia. Pagine di storia costituzionale*, Napoli, Jovene, 2019, pp. 271 ss.

fra forma di governo e Regolamenti delle Camere e mantiene intatta tutta la sua attualità nel corso dell'esperienza repubblicana.

Basti pensare all'istituto della sfiducia individuale. Benché non inserito nell'intelaiatura di congegni di razionalizzazione previsti dalla Costituzione, la possibilità di rimuovere un singolo membro del Governo ha fatto ingresso nell'ordinamento costituzionale dalla "porta secondaria" del parere della Giunta per il Regolamento del Senato del 24 ottobre 1984. Che tale istituto sia coerente con la visione espressa dal Costituente in materia di relazione fiduciaria appare perlomeno dubbio, visto che l'art. 95 Cost. non prevede alcuna forma di "parzializzazione" del rapporto fra Parlamento e Governo. E tuttavia, come si legge nella sent. n. 7 del 1996 sul caso "Mancuso", a disegnare il modello del rapporto fiduciario fra Parlamento e Governo «concorrono anche le fonti integrative del testo costituzionale», tra le quali i Regolamenti delle Camere e le relative prassi applicative³⁶.

Non meno significativa è sul punto la sent. n. 78 del 1984, con la quale la Corte costituzionale ha preso atto dell'esistenza nei Regolamenti di Camera e Senato dell'epoca di diverse modalità di computo delle astensioni. Investita della questione di legittimità costituzionale di una legge approvata alla Camera con una maggioranza inferiore alla somma di astenuti e contrari, la Corte ha chiarito che la Costituzione riconosce «a ciascuna Camera la potestà di disciplinare il procedimento legislativo in tutto ciò che non sia direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione. Ne consegue che questa lascia un margine piuttosto ampio all'interpretazione ed attuazione del pensiero del Costituente in materia e

³⁶ Con riferimento al c.d. caso "Mancuso" in materia di sfiducia individuale, cfr. S. BARTOLE, *Il caso Mancuso alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 41, 1996, pp. 67 ss.; G.U. RESCIGNO, *Il "caso Mancuso", ovvero della inesistenza dei casi di scuola, ovvero ancora del dovere dei giuristi di rispondere ai quesiti giuridicamente possibili*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 1996, pp. 235 ss. Sugli sviluppi più recenti dell'istituto, cfr. N. LUPO, *Le mozioni di sfiducia al singolo ministro e la forma di governo parlamentare (alla luce della vicenda Bonafede)*, in *Studi parl. e pol. cost.*, 207, 2020, pp. 37 ss.

che l'interpretazione ed attuazione in parola sono di esclusiva spettanza di ciascuna Camera»³⁷. Una “rivincita” non da poco per una ricostruzione – quella romaniana – che almeno nei suoi profili internistici sarà tacciata dalla stessa Corte costituzionale di essere il residuo di un «lontano passato» (sent. n. 120 del 2014 Corte cost.).

Se poi si guarda all'esperienza della grande riforma regolamentare del 1971 appaiono evidenti le ricadute del diritto parlamentare scritto non solo sulla evoluzione della forma di governo, ma anche sulla stessa forma di stato. I Regolamenti del 1971 mobilitarono infatti tutte le risorse procedurali a loro disposizione per governare le imponenti trasformazioni che avevano investito la società italiana a cavallo tra anni Sessanta e Settanta. Da un lato, anche cavalcando la “parola d'ordine” della *centralità del Parlamento*, la riforma confermò il primato del sistema dei partiti nella vita pubblica, come emerge in particolare dall'impostazione “gruppo-centrica” dei Regolamenti. Dall'altro lato, tuttavia, essa si propose di rilegittimare quel sistema, accusato di ridurre gli organi costituzionali a mere sedi di registrazione delle decisioni prese dai partiti. Da qui l'introduzione dei primi canali di comunicazione fra Parlamento e società civile. Da qui, soprattutto, il tentativo di immettere la forza legittimante della mediazione parlamentare all'interno di nuove sedi e ambiti procedurali, peraltro tutti polivalenti rispetto alle funzioni esercitate dalle Camere³⁸.

³⁷ Cfr. S. LABRIOLA, *La riserva di regolamento delle Camere parlamentari e una (pretesa) potestà speciale di interpretazione della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1984, pp. 1208 ss.

³⁸ Sui Regolamenti parlamentari del 1971 ed il loro impatto sulla forma di stato e di governo, cfr. A. MANZELLA (a cura di), *I Regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit.; F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Milano, Giuffrè, 2013; V. LIPPOLIS (a cura di), *A cinquant'anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive (il Filangieri – Quaderno 2021)*; G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni. Una prospettiva di analisi comparata*, Torino, Giappichelli, 2022.

E tuttavia – benché anche la “codificazione” possa svolgere questa funzione di innovazione degli istituti parlamentari e del diritto costituzionale – il suo concreto rendimento rimane pur sempre legato alla cultura del c.d. “diritto parlamentare sperimentale”³⁹. Un atteggiamento, quest’ultimo, il quale conduce a considerare la razionalizzazione di una determinata soluzione organizzativa o procedurale all’interno Regolamenti parlamentari come un mero di punto di partenza, destinata ad evolversi ulteriormente alla luce dei suoi concreti esiti in sede applicativa nonché degli eventuali mutamenti degli equilibri politici che l’avevano originata. In questa logica sperimentale (“*trial and error*” se si preferisce), l’evoluzione delle regole del diritto parlamentare può seguire anche canali decisamente più flessibili rispetto ai percorsi tipici di revisione regolamentare. È quello che accade non solo in relazione al principio del *nemine contradicente* ma anche alla diffusione di regole di diritto parlamentare informale: atti o fatti che non trovano fondamento in una norma sulla produzione giuridica ma che nondimeno sono caratterizzate da un alto grado di effettività.

4. ALCUNE CONSIDERAZIONI FINALI

Semplificando un quadro di orientamenti evidentemente molto più complesso e vasto, l’atteggiamento di Santi Romano nei confronti del diritto parlamentare può essere ricostruito secondo almeno due diverse chiavi di lettura.

Secondo Michela Manetti, il parallelismo che fin dal 1906 Romano istituisce fra ordinamento parlamentare e organizzazione amministrativa «si rivolge non a difesa, ma contro l’autonomia delle Assemblee», le quali in effetti non disporrebbero della forza coercitiva spettante al potere

³⁹ Sul quale, cfr. Y.M. CITINO, *Il diritto parlamentare sperimentale*, in *Oss. fonti*, 3, 2021, pp. 1231 ss.

statale. In quest'ottica, il modello teorico di "supremazia speciale-soggezione" – mentre sembra assicurare all'amministrazione una ampia libertà di sottrarsi all'imperio della legge – finisce per assumere un significato diametralmente opposto una volta applicato alle Camere. Esso diviene così un «limite» e uno strumento di «minimizzazione del loro diritto», il cui rispetto può essere assicurato solo dall'organizzazione dell'Assemblea⁴⁰. In altre parole, esattamente come per la riflessione romania sul Comune, anche in questo caso l'ispirazione pluralistica sembrerebbe cedere il passo di fronte alla superiore istanza di unità dello stato⁴¹.

Un diverso punto di vista è offerto da Giuseppe Floridia. Riprendendo il titolo della commedia di Oliver Goldsmith, Floridia ha sottolineato come nel saggio modenese i Regolamenti parlamentari siano stati "umiliati per vincere". In altre parole, il declassamento dei Regolamenti delle Camere ad una disciplina interna, minore e irrilevante per l'ordinamento generale – e la loro conseguente insindacabilità – risultava in realtà funzionale all'obiettivo di consentire al Parlamento di esercitare un'influenza incontrollabile sulla forma di governo⁴². Un percorso di riflessione in fondo non troppo dissimile da quello proposto in quegli stessi anni in Francia da Eugène Pierre, il quale – pur muovendo da premesse differenti rispetto a quelle di Romano – ha affermato che il Regolamento parlamentare «non è in apparenza che legge interna dell'Assemblea ma in realtà è spesso più importante della Costituzione»⁴³.

⁴⁰ Cfr. Cfr. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., 20 ss. e spec. p. 22.

⁴¹ Cfr. S. ROMANO, *Il Comune*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato di diritto amministrativo*, II, Milano, Soc. ed. Libreria, 1908.

⁴² Cfr. G. FLORIDIA, *Il Regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., p. 135.

⁴³ Cfr. E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Librairie-imprimerie réunies Martinet directeur, 1908, p. 490.

Non è necessario insistere ulteriormente su questa alternativa interpretativa (anche perché – dalle considerazioni sviluppate nelle pagine precedenti – dovrebbe risultare chiara l’opzione da noi ritenuta preferibile). Dobbiamo tuttavia ammettere che il confronto fra queste due posizioni squaderna alcuni elementi di sostanziale ambiguità nel ragionamento di Romano, Autore del resto rimasto a metà del guado per non secondari aspetti del suo pensiero. A ciò va aggiunta la necessità di tenere conto del percorso tutt’altro lineare intrapreso da Romano nella sua riflessione sui Regolamenti parlamentari. Se infatti nel 1906 l’insigne Autore aveva negato qualsiasi giuridicità ai Regolamenti, progressivamente egli ammorbidirà la propria posizione fino ad arrivare nel 1945 ad un loro inserimento fra gli atti-fonte (sia pure dalla peculiare prospettiva internistica). Malgrado la sovrapposizione di questi diversi stadi di evoluzione del pensiero romaniano, vi è da chiedersi tuttavia se al loro interno non sia possibile rintracciare un comune e coerente filo rosso. In effetti, come in un sottile gioco di equilibri, Romano sembrerebbe aver avvertito l’esigenza di bilanciare ogni “concessione” al riconoscimento della giuridicità dei Regolamenti parlamentari lasciando gradualmente in ombra la grande intuizione del saggio del 1906: l’idea del diritto parlamentare quale strumento di interpretazione (e trasformazione) della Costituzione. Una idea che anticiperà il successivo filone di studi relativo ai mutamenti costituzionali informali attraverso il diritto parlamentare⁴⁴.

⁴⁴ Nella letteratura italiana d’obbligo è il riferimento a S. TOSI, *Le modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959. Sui mutamenti costituzionali informali, cfr. altresì G. JELLINEK, *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung*, Berlin, Häring, 1906, tr. it. parziale: *Mutamento e riforma costituzionale*, Lecce-Cavallio, Pensa, 2004; HSÜ-DAU LIN, *Die Verfassungswandlung*, Berlino e Lipsia, De Gruyter, 1932; C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 139 ss. Per una “mappa” della dottrina che si è occupata del tema, cfr. M. MACRÌ, *Sintesi rappresentative dei mutamenti costituzionali informali*, in *DPCE*, n. 4, 2009, pp. 1911 ss.

Spetterà ora al lettore – nel confrontarsi cent’anni dopo con il saggio di Romano ripubblicato in questa *Antologia* – valutare la solidità di tale chiave ricostruttiva. Ci sia consentito soltanto un suggerimento di metodo, peraltro preso in prestito da alcune pagine insuperabili di Paolo Ridola, forse non a caso maturate nella rilettura di uno dei principali allievi di Santi Romano: «il nostro rapporto con i classici, quanto più essi si distanziano da noi nel tempo», non può «essere ridotto allo sceverare ciò che della loro opera è morto o ancora vivo». Piuttosto, la nostra domanda di ricerca dovrebbe seguire un andamento esattamente inverso, portandoci a chiedere «che senso abbia il presente di fronte» a questi giganti. Da qui l’esigenza, fra l’altro, «di misurarsi dialetticamente con il contesto, non solamente normativo», nel quale quegli autori del passato si mossero, «riflettendo sulla loro esperienza per illuminare» il mondo di oggi e fare della storia «lo strumento per l’intelligenza del nostro presente»⁴⁵. Crediamo sia questo, in ultima analisi, il “codice” corretto per tentare di decodificare i non pochi segreti rimasti del saggio modenese “*Sulla natura dei Regolamenti delle Camere parlamentari*”.

⁴⁵ Cfr. P. RIDOLA, *Carlo Esposito*, cit., spec. p. 289.